



Fysieke krimpmaatregelen: Financieel onmogelijk?

Onderzoek naar de financiering van gebiedsontwikkelingen met betrekking tot waarborgen van de leefbaarheid in demografisch krimpende woongebieden (fysieke krimpmaatregelen)



Colofon

Titel Fysieke krimpmaatregelen: Financieel onmogelijk?
Subtitel Onderzoek naar de financiering van gebiedsontwikkelingen met betrekking tot waarborgen van de leefbaarheid in demografisch krimpende woongebieden (fysieke krimpmaatregelen)

Omvang 88 p. (exclusief voorkant, figuren, bijlagen, enzovoorts)
123 p. (gehele document)

Auteur I.E. Yilmaz B.Sc.
Studentnummer 4076346
E-mailadres urbanplanner34@gmail.com

Universiteit Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding Master Planologie (voltijd)
Specialisatie Vastgoed- en Grondmanagement
Afstudeerbegeleider Dr. A. Lagendijk
Tweede lezer Dr. S. Dühr

Stagebedrijf Witteveen+Bos Raadgevende Ingenieurs B.V.
Stagebegeleiders Dr. Ir. T. van den Broek
Ir. I. Mouwen
M. Blikman M.Sc.

Radboud Universiteit Nijmegen
Comeniuslaan 4
6525 HP Nijmegen
Postbus 9102, 6500 HC Nijmegen
T : (024) 361 61 61
F : (024) 356 46 06
I : <http://www.ru.nl>



Radboud Universiteit Nijmegen

Witteveen+Bos Raadgevende Ingenieurs B.V.
Van Twickelostraat 2 (Hoofdkantoor)
Postbus 233
7400 AE Deventer
T : (0570) 69 75 11
F : (0570) 69 71 23
I : <http://www.witteveenbos.nl>



Voorwoord

Het moment is aangebroken; een zeer leerzame, maar tegelijkertijd ook een zware afstudeerperiode is nu achter de rug. Het was vallen en opstaan, zwoegen en zweten. De omstandigheden waren vaak verre van ideaal. Ondanks alles is de “finish” dan toch bereikt. De marathon is voorbij. Ik presenteer u daarom met volle trots mijn scriptie, geschreven ter afsluiting van de Masteropleiding Planologie (specialisatie Vastgoed- en Grondmanagement) aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Graag wil ik mijn afstudeerbegeleider Dr. Arnoud Lagendijk enorm bedanken voor alle moeite. Vanaf begin tot einde heeft hij mij met veel geduld en begrip begeleid. Zijn wetenschappelijke kennis, kritische blik en feedback waren van onschatbare waarde voor het onderzoek.

Een aantal personen binnen mijn stagebedrijf Witteveen+Bos mag ik niet overslaan. Ten eerste wil ik Dr. Ir. Theo van den Broek heel erg bedanken. Hij heeft mij door middel van een afstudeeropdracht de mogelijkheid geboden om ervaring op te doen binnen de professionele omgeving, en tegelijkertijd af te studeren. Een enorm interessante periode die mij altijd zal bijblijven. Mijn dank gaat ook uit naar Ir. Ingrid Mouwen die met haar kennis op het gebied van financiering en gebiedsontwikkeling mij vaak genoeg uit de brand heeft geholpen. Ook wist zij mij vaak te verrassen met bruikbare literatuur. Mijn speciale dank gaat uit naar M. Blikman M.Sc. Ondanks zijn drukke agenda heeft hij mij te allen tijde enorm geholpen door onvermoeid keer op keer stukken door te lezen en feedback te geven. De opbouwende kritiek en bruikbare adviezen waren altijd meer dan welkom.

Last but not least, mijn eeuwige dank gaat uit naar mijn familie en vrienden. Dankzij jullie heb ik nooit opgegeven. Bedankt allemaal!

Ik draag deze scriptie op aan mijn vader.

Veel leesplezier,

Ibrahim E. Yilmaz, 27 maart 2012

Abstract

Demografische krimp kan sterke negatieve gevolgen hebben voor de leefbaarheid van woongebieden. Het actuele onderwerp is in de afgelopen jaren veel onderzocht, en er is een scala aan mogelijke maatregelen geformuleerd. Vele maatregelen hebben daarbij een fysiek karakter, en hebben dus betrekking op gebiedsontwikkelingen (fysieke krimpmaatregelen).

Bij het vormen van fysieke krimpmaatregelen is echter het aspect financiering veelal onderbelicht. Impliciet wordt er uitgegaan van het gebruikelijke financieringsmodel bij gebiedsontwikkeling, ook wel het traditionele financieringsmodel genoemd. Dit financieringsmodel, met de bijhorende (gebruikelijke) financieringsstructuur en verdienmodel, kan echter in mindere mate gebruikt worden voor fysieke krimpmaatregelen. De investeringseigenschappen van krimpende woongebieden zijn namelijk niet vergelijkbaar met die van “normale” gebieden. Krimpgebieden hebben veelal te maken met vermogenskrimp en (sterk) verminderde verdienmogelijkheden. Het is dan ook in het algemeen erg onaantrekkelijk om in krimpgebieden te investeren.

Fysieke krimpmaatregelen vergen echter forse investeringen. Deze tegenstrijdige situatie bemoeilijkt de financiering, waardoor de uitvoering, en daarmee ook de leefbaarheid van krimpende woongebieden, in groot gevaar komt. De grote vraag is dan ook hoe de financiering van fysieke krimpmaatregelen, ondanks de onaantrekkelijke investeringseigenschappen, alsnog vormgegeven kan worden.

Keywords:

Achteruitgang leefbaarheid, woongebieden, demografische krimp, financiering, krimpmaatregelen, fysieke krimpmaatregelen, gebiedsontwikkeling, krimpgebieden, traditionele financieringsmodel.

Samenvatting

Demografische krimp kan met de verschijningsvormen huishoudenskrimp en huishoudensverduunning (ontgroening en vergrijzing) tot fysiekruimtelijke gevolgen leiden die de leefbaarheid van woongebieden sterk negatief kan beïnvloeden. Deze verschijningsvormen zijn in sommige delen van het land nu al te constateren, en zullen naar verwachting uiteindelijk de grootste delen van het land treffen. De leefbaarheid van woongebieden dienen echter hoe dan ook gewaarborgd te worden. Dit kan met behulp van krimpmaatregelen. De meest belangrijke, en tevens ook de meest problematische, zijn fysieke krimpmaatregelen die betrekking hebben op daadwerkelijke gebiedsontwikkelingen.

In de literatuur is namelijk het belangrijke aspect financiering veelal onderbelicht. Hiermee wordt er impliciet verwezen naar het traditionele financieringsmodel bij gebiedsontwikkeling, met de bijhorende gebruikelijke financieringsstructuur en verdienmodel. De financiering van fysieke krimpmaatregelen is via dit model echter nauwelijks mogelijk. Krimpende woongebieden beschikken namelijk over onaantrekkelijke investeringseigenschappen; in deze woongebieden vindt er vermogenskrimp plaats, en de verdienmogelijkheden zijn sterk verminderd. Hierdoor is het bij voorbaat al sterk onaantrekkelijk om fysieke krimpmaatregelen te financieren, waarbij het vaak om forse bedragen gaat.

De gebruikelijke partijen (de gebruikelijke financieringsstructuur bij traditioneel gebiedsontwikkeling) hebben tegenwoordig niet meer de financiële slagkracht om dergelijke grote investeringen te verwezenlijken (of ze zijn selectiever geworden). Deze partijen zijn hard geraakt door de financiële crisis en het in elkaar zakken van de huizenmarkt. Daarnaast zorgen fysieke krimpmaatregelen relatief vaker voor onrendabele toppen binnen het verdienmodel. Met andere woorden; het verdienmodel waar-schuwt voor sterk verminderde verdienmogelijkheden. De onrendabele toppen kunnen daarbij volgens de traditionele regels in mindere mate verevend worden, waardoor een project relatief sneller “verstopt” raakt en niet tot uitvoering overgegaan kan worden. Volgens de traditionele regels dient de grondexploitatie immers beheerd te worden door de publieke partij, en de resterende exploitaties door (gebruikelijke) marktpartijen. De publieke partij werkt daarbij niet samen met de private partijen, waardoor verevening tussen grondexploitatie en resterende exploitaties niet kan plaatsvinden.

Het betrekken van nieuwe kapitaalkrachtige (ongebruikelijke) partijen, die tevens ook stakeholders zijn, kan een opluchting bieden. Daarbij dient publiek en privaat wel samen te werken (PPS). In het buitenland is dit succesvol verlopen. De aanwezigheid van een publieke partij kan van groot belang zijn. Private partijen zullen namelijk niet of minder snel overgaan tot financiering van fysieke krimpmaatregelen; het zijn immers relatief onrendabele projecten. De publieke partij zal het initiatief moeten nemen en kan daarbij de private partijen uitlokken (“aanjagende” rol) om te participeren. Ze kan daarbij de stakeholders duidelijk maken (het kweken van besef) dat wanneer geen fysieke krimpmaatregelen uitgevoerd worden ook zij negatief beïnvloed zullen worden. Daarnaast kan de publieke partij via speciaal beleid verschillende voordelen bieden aan de participanten (zoals het bieden van voorrang op rendabele locaties elders in de gemeente).

Gebiedsgericht samenwerken is uitermate geschikt om private partijen bij fysieke krimpmaatregelen te betrekken. Het is een samenwerkingsmethode waarbij “bottom-up” te werk wordt gegaan, en dit vergroot de betrokkenheid van private partijen. “Nieuwe middelen”, dat zijn “onafhankelijke” middelen die te allen tijde beschikbaar moeten zijn. Deze kunnen het opzetten van samenwerkingsverbanden en het aantrekken van (nieuwe en ongebruikelijke) private partijen bevorderen.

Financiering van fysieke krimpmaatregelen vergen “aankpak op maat”. Aan de hand van de gebiedskenmerken dient het uiteindelijke financieringsmodel opgezet te worden. Dit heeft er dan ook toe geleid dat de resultaten van dit onderzoek de “rode lijnen” van de mogelijke financieringsmodellen aangeven.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	p. 8
1.1 Aanleiding	p. 8
1.2 Afbakening en probleemanalyse	p. 9
1.2.1 Groei versus krimp	p. 9
1.2.2 De positie van de betrokken actoren	p. 11
1.2.3 Financiering van fysieke krimpmaatregelen	p. 12
1.3 Relevantie	p. 12
1.3.1 Maatschappelijke relevantie	p. 12
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie	p. 13
1.4 Doel- en Vraagstelling	p. 13
1.4.1 Onderzoeksdoel	p. 13
1.4.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	p. 13
1.5 Strategie en methodologie	p. 14
1.5.1 Inleiding	p. 14
1.5.2 Onderzoeksstrategie	p. 14
1.5.3 Onderzoeksmethoden	p. 15
1.6 Leeswijzer	p. 20
2. Theoretische inzichten	p. 23
2.1 Gebiedsontwikkeling	p. 23
2.2 Gebiedsontwikkeling: Het traditionele model	p. 25
2.2.1 Onderscheiding van gebiedsontwikkelingsmodellen	p. 25
2.2.2 Het traditionele model	p. 26
2.3 Samenwerken bij gebiedsontwikkeling	p. 29
2.4 Verevening bij gebiedsontwikkeling	p. 30
2.5 Publiek-Private samenwerkingen	p. 31
2.5.1 Bouwclaimmodel	p. 33
2.5.2 "Joint venture"	p. 33
2.5.3 Concessiemodel	p. 34
2.5.4 Zelfrealisatie	p. 34
2.6 Wet ruimtelijke ordening	p. 35
2.7 Conceptueel model	p. 37
3. Probleemanalyse: Demografische krimp en financiering van fysieke krimpmaatregelen	p. 40
3.1 Inleiding	p. 40
3.2 Demografische krimpende woongebieden	p. 40
3.2.1 Wat is demografische krimp?	p. 41
3.2.2 Oorzaken en fysiekruimtelijke gevolgen van krimpende woongebieden	p. 42
3.3 Demografische krimp in Nederland	p. 47
3.4 Fysieke krimpmaatregelen en financiering	p. 55
3.5 Conclusie	p. 61
4. Inspiratie: Casestudies Buitenland	p. 63
4.1 Inleiding	p. 63
4.2 Perifeer: Denemarken (Thisted)	p. 64
4.2.1 Gemeente Thisted	p. 66
4.2.2 Project " <i>Land of possibilities</i> "	p. 67
4.2.3 Project " <i>Thy National park</i> "	p. 69
4.2.4 Het inwonersproject in Idom-Raastad	p. 69

4.2.5 Analyse van de financiering	p. 69
4.3 Stedelijk: Duitsland (Essen)	p. 71
4.3.1 Gemeente Essen	p. 72
4.3.2 “Stadtumbau West”	p. 73
4.3.3 “Stadtumbau West” en Essen	p. 74
4.3.4 Analyse van de financiering	p. 75
4.4 Extreme case: Verenigde Staten (Youngstown)	p. 76
4.4.1 Gemeente Youngstown	p. 76
4.4.2 “2010 Plan”	p. 76
4.4.3 Project “The Youngstown Initiative”	p. 79
4.4.4 Analyse van de financiering	p. 80
4.5 Conclusie	p. 80
5. Oplossingsrichtingen	p. 82
5.1 Inleiding	p. 82
5.2 Geïnspireerd samenwerken: Het bundelen van de krachten	p. 83
5.2.1 Gebiedsgericht samenwerken	p. 83
5.2.2 Creatief verevenen	p. 85
5.3 Inventief financieren: Het vinden van nieuwe partijen en nieuwe middelen	p. 88
5.3.1 Nieuwe partijen	p. 88
5.3.2 Nieuwe middelen	p. 91
5.5 Conclusie	p. 93
6. Toepassing op Nederland: Casestudies	p. 95
6.1 Inleiding	p. 95
6.2 Stedelijk: Kerkrade (Limburg)	p. 95
6.2.1 Demografische krimp	p. 97
6.2.2 Fysieke krimpmaatregelen	p. 98
6.2.3 Bestaande en mogelijke oplossingsrichtingen	p. 99
6.3 Perifeer: Borger-Odoorn (Drenthe)	p. 101
6.3.1 Demografische krimp	p. 102
6.3.2 Fysieke krimpmaatregelen	p. 104
6.3.3 Bestaande en mogelijke oplossingsrichtingen	p. 105
6.4 Conclusie	p. 109
7. Conclusies en Aanbevelingen	p. 110
7.1 Inleiding	p. 110
7.2 Conclusie	p. 110
7.3 Aanbevelingen	p. 114
7.4 Persoonlijke reflectie	p. 115
Literatuurlijst	p. 116
Bijlage I	p. 122
Bijlage II	p. 123

1. Inleiding

Demografische krimp in woongebieden is al geruime tijd, zowel in de praktijk als in het wetenschapsveld van de ruimtelijke ordening, een actueel discussieonderwerp. Demografische krimp kan namelijk negatieve effecten hebben op de leefbaarheid van woongebieden. Er zijn dan ook vele studies gedaan naar de manieren (maatregelen) waarop deze negatieve effecten tegengegaan kunnen worden. De uitkomsten zijn veelzijdig en veelal fysiek van aard, en laten ook vaak zien dat aanpak op maat (voor verschillende regio's) een effectieve methode kan zijn. Echter, achterliggende structuren van krimpmaatregelen dienen ook onderzocht en geformuleerd te worden, anders zullen de plannen zich niet of nauwelijks vertalen naar de praktijk.

Dit hoofdstuk bespreekt de verschillende inleidende aspecten van het onderzoek. Allereerst wordt er uitgelegd wat de aanleiding is voor het gekozen onderzoeksonderwerp. Daarna zal achtereenvolgens afbakening en probleemanalyse, maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie, doel- en vraagstelling, strategie en methodologie, en als laatst een leeswijzer volgen.

1.1 Aanleiding

Zowel de samenstelling als de omvang van de Nederlandse bevolking is aan het veranderen en deze zal er in de toekomst wellicht totaal anders kunnen uitzien. De verwachting is namelijk dat bepaalde regio's zullen kampen met een sterke bevolkingskrimp. Ook vergrijzing en ontgroening kunnen een belangrijke rol spelen. Deze demografische ontwikkelingen zijn nu al te constateren, maar zullen in de toekomst (naar verwachting) nog sterker naar voren komen (De Poel et al., 2008). Een citaat uit een onderzoek van het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (tegenwoordig ondergebracht bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) geeft een goede omschrijving van het verwachte toekomstbeeld:

“Nog voor het jaar 2025 zal meer dan 60% van alle huidige gemeenten in Nederland geconfronteerd worden met bevolkingsdaling, zo is de verwachting. Bevolkingsdaling gaat in veel gemeenten gepaard met ontgroening en vergrijzing: het aantal jongeren neemt af, het aantal (zeer) ouderen neemt fors toe. In de provincie Limburg zal bijvoorbeeld het inwonertal in het jaar 2030 naar verwachting weer zijn gedaald tot hetzelfde niveau als in 1970, maar met veel minder jongeren en vele malen meer ouderen” (Ministerie van VROM et al., 2009, p.3).

Op allerlei beleidsterreinen (bijvoorbeeld zorg) zal er (ruim van te voren) rekening gehouden moeten worden met de bovenstaande verwachte demografische ontwikkelingen, zo ook in de ruimtelijke ordening. Deze ontwikkelingen kunnen namelijk voor leegstand en verpaupering van woningen zorgen, hetgeen weer tot segregatie, daling van het voorzieningenniveau en verdere verslechtering van woningen, leefomgeving en lokale/regionale economie kan leiden (De Poel et al., 2008; Van Dam et al., 2006). Het volgende voorbeeld uit de Verenigde Staten (Detroit) geeft een goed beeld over de mogelijke (extreme) negatieve effecten van demografische krimp op de leefbaarheid van woongebieden:

“In Detroit resulteerde demografische krimp vanaf de jaren vijftig zelfs in de ontvolking van hele stadswijken. Woningen raakten in onbruik, met verval als gevolg. Kwetsbare groepen (zoals verslaafden en dak- en thuislozen) namen in de leegstaande woningen hun intrek. Daarnaast eigenden vandalen en criminelen zich dergelijke woningen toe. Zij zagen deze woningen als schuilplaats en als vrijplaats waar alles geoorloofd was. Het illegale gebruik van de woningen versterkte het gevoel van onveiligheid en ontevredenheid bij de bewoners die achterbleven. Velen wilden de wijk eveneens verlaten, maar omdat zij behoorden tot de achtergestelde bevolkingsgroepen (armen, ouderen en migranten), was het voor hen bijna onmogelijk uit de vervallen stadswijk weg te komen. Voor wie niet in staat was te vertrekken, was het alternatief zich terug te trekken in de woning en uit de openbare

ruimte. Dit had echter wel een negatief effect op de levendigheid, leefbaarheid en sociale cohesie” (Van Dam et al., 2006, p.80).

De taferelen die zich in Detroit en in vele andere steden over de wereld hebben voorgedaan dienen als een waarschuwing opgevat te worden, want vele Nederlandse studies hebben al aangetoond dat ook Nederlandse krimpgebieden kwetsbaar zijn. Demografische krimp manifesteert zich daarbij vooral op het lage ruimtelijke schaalniveau, en treft daarmee de regionale/lokale woningmarkt en lokale leefbaarheid (Verwest, et al., 2008 in De Poel et al., 2008):

“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 vroegnaoorlogse woongebieden (1945-1970) zijn kwetsbaar” (Verwest et al., 2008, p.12).

Nederlandse woongebieden zijn dus niet immuun tegen de negatieve effecten van demografische krimp, en de praktijk bevestigt deze veronderstelling. In sommige delen van het land, zoals het zuiden van Limburg en Zeeland en het noorden van Groningen, zijn deze effecten namelijk al (deels) zichtbaar (De Poel et al., 2008). Echter, de leefbaarheid van deze woongebieden dient ondanks de actuele en verwachte demografische ontwikkelingen wel gewaarborgd te worden en dit kan door middel van goed doordachte maatregelen. Deze maatregelen worden binnen dit onderzoek krimpmaatregelen genoemd, en hebben betrekking op demografische krimp, die in bepaalde gebieden (en in verschillende mate) ook gepaard gaat met vergrijzing en ontgroening (zie eerste citaat binnen deze paragraaf; VROM et al., 2009, p.3).

Bij het formuleren van krimpmaatregelen is het belangrijk dat ook achterliggende structuren goed besproken worden, anders zullen de maatregelen niet van de grond komen, of in praktijk falen. Het is dus van groot belang dat er duidelijkheden zijn betreffende de verdeling van verantwoordelijkheden, financiën, onderlinge afspraken en allerlei andere aspecten. Met goede krimpmaatregelen inclusief goede achterliggende structuren kan het waarborgen van leefbaarheid in Nederlandse krimpende woongebieden veiliggesteld worden.

1.2 Afbakening en probleemanalyse

In de vorige paragraaf is de complexe problematiek rondom demografische ontwikkelingen in abstracte lijnen kort uiteengezet. De problematiek bevat daarbij vele aspecten die onderzocht zouden kunnen worden. Deze paragraaf geeft daarom aan welke van deze aspecten in dit onderzoek centraal staan. Wat gaat dit onderzoek precies behandelen, en wat wordt hiermee geprobeerd te bereiken?

1.2.1 Groei versus krimp

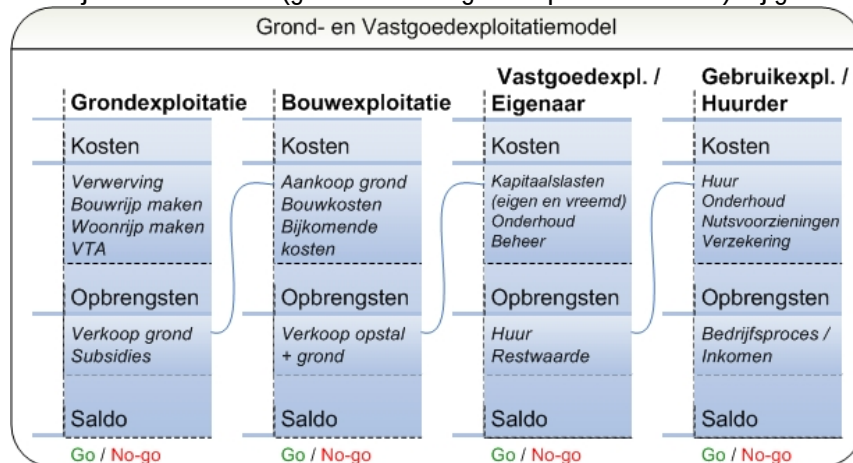
Er zijn al vele werkgroepen / denktanks gevormd om via de regels van ruimtelijke ordening mogelijke oplossingen / maatregelen tegen de negatieve effecten van de beschreven demografische ontwikkelingen te bedenken; daarbij staat demografische krimp centraal, met vergrijzing en ontgroening als mogelijke belangrijke aspecten. Veruit de meeste krimpmaatregelen zijn van fysiekruimtelijke aard (Van Dam et al., 2006; De Poel et al., 2008; De Graaf, 2009; Van Dam & Verwest, 2010); binnen dit onderzoek ook wel aangeduid als fysieke krimpmaatregelen. Anders gezegd zijn het gebiedsontwikkelingen, zoals groene vingers, selectieve sloop, herstructureringen, transformaties, verbeteren openbare ruimtes / woonomgeving, enzovoorts. Deze fysieke krimpmaatregelen hebben echter een gemeenschappelijk onderbelicht probleem; financiering. In de meeste studies is namelijk het aspect van financiering veelal onderbelicht geraakt (De Poel et al., 2008; Klinkers et al., 2009; Van Dam et al., 2006; Van Dam & Verwest, 2010). Veruit de meeste studies hebben zich voornamelijk geconcentreerd op het formuleren van fysieke maatregelen, terwijl een zeer belangrijk aspect van het verhaal, namelijk financiering, niet of weinig (in ieder geval onvoldoende) is besproken. Impliciet wordt er dus uitgegaan van het traditionele financieringsmodel bij gebiedsontwikkeling, met de bijhorende ge-

bruikelijke financieringsstructuur (de wijze waarop het project is gefinancierd; dus wie betaalt wat?) en verdienmodel (hoe wordt er waarde gecreëerd; dus hoe wordt er geld verdiend?). De vraag is echter in hoeverre dit gebruikelijke model kan opgaan voor de uitvoering van fysieke krimpmaatregelen. Dit komt omdat de investeringseigenschappen van krimpgebieden geen of weinig overeenkomsten vertonen met die van “normale” woongebieden (Eichholtz & Lindenthal, 2009; Verwest et al., 2008; Koopman, 2010; Van Dam & Verwest, 2010). Met behulp van het verdienmodel bij gebiedsontwikkeling (ook wel grond- en vastgoedexploitatiemodel genoemd; figuur 1) en een tweetal simpele voorbeelden kan dit toegelicht worden:

Situatie 1: “Oude” situatie (zonder demografische krimp) met het traditionele financieringsmodel bij gebiedsontwikkeling: *Perceel X heeft “Landbouw” als bestemming en ligt aan de rand van een stad. De gemeente wil echter uitbreiden vanwege de grote vraag naar extra woningen. Ze verandert de bestemming naar “Woningbouw”, maakt de grond bouwrijp en verkoopt deze aan een marktpartij; bijvoorbeeld een projectontwikkelaar. Dit is de grondexploitatie (figuur 1) en is tegelijk de verdienkolom van de gemeente. Een projectontwikkelaar realiseert daarna de huizen en verkoopt ze vervolgens met weinig problemen voor een ruime winstmarge door aan een andere marktpartij, bijvoorbeeld een woningcorporatie. Dit wordt de bouwexploitatie genoemd (figuur 1) en is de verdienkolom van de projectontwikkelaar. De woningcorporatie kan dan vervolgens de woning verhuren. Dit is dan de vastgoedexploitatie (figuur 1), en is logischerwijs de verdienkolom van de woningcorporatie. Deze situatie levert voor elk partij redelijk veel winstmarge op. De vraag naar woningen is immers groot.*

De hierboven geschetste situatie is een simpele en zeer korte uitleg van het traditionele financieringsmodel bij gebiedsontwikkeling. De gemeente doet hierbij via de grondexploitatie actief mee aan gebiedsontwikkeling (actief grondbeleid). Een belangrijk aspect van het traditioneel model is dat de exploitaties “gescheiden” zijn; de publieke en private partijen dragen alleen de verantwoordelijkheid voor de eigen verdienkolom(en) binnen het gehele exploitatiemodel. De verdienkolommen (exploitaties) vormen hiermee dus eigenlijk kleine aparte verdienmodellen, die vervolgens samen het gehele verdienmodel van een project vormen.

Figuur 1: Gebruikelijk verdienmodel (grond- en vastgoedexploitatiemodel) bij gebiedsontwikkeling.



Bron: Lampe, 2011 (aangepast).

Situatie 2: Situatie met een demografisch krimpende woongebied: *Door demografische krimp begint de vraag naar woningen in woongebied X weg te vallen. Hierdoor treedt er een structurele leegstand op, de woningen beginnen te verpauperen en in waarde te dalen. Daarnaast treden er ook allerlei andere negatieve effecten op, zoals verpaupering van de openbare ruimte en daling van het voorzieningenniveau (de vraag ernaar is immers deels weggefallen). Door deze effecten kan de leefbaarheid van het woongebied drastisch dalen. Om dit tegen te gaan zullen fysieke krimpmaatregelen uitgevoerd moeten worden, hetgeen feitelijk neerkomt op gebiedsontwikkeling(en). Dit kan bijvoorbeeld*

inhouden dat de woningen die een marktpartij bezit opgeknapt of sommige zelfs gesloopt moeten worden (selectieve sloop). Het gebruikelijke verdienmodel (figuur 1) geeft dan echter een “no-go”, omdat de investering niet opwegen tegen de verdiensten (onrendabele toppen van de verdienkolommen). Anders zou de marktpartij de woningen moeten proberen te verkopen of verhuren voor een nog hogere prijs (de kosten van de fysieke krimpmaatregel moeten voldoende gedekt worden; het verdienmodel moet immers op een “go” komen te staan), terwijl de vraag juist aan het wegvallen is.

De twee voorbeelden laten al zien dat het traditionele financieringsmodel bij gebiedsontwikkeling in mindere mate bruikbaar is om de geformuleerde fysieke krimpmaatregelen naar de praktijk te vertalen. Er wordt namelijk uitgegaan van een groeiende markt met relatief grote winstmarges. Er is echter sprake van een krimpende markt, met nauwelijks of geen winstmarge, of zelfs verlies. Daarnaast stijgen vastgoedwaarden in krimpende woongebieden veel minder sterk, en dalen vaak zelfs (vermoenskrimp) (Klinkers et al., 2009).

1.2.2 De positie van de betrokken actoren

Door de genoemde factoren (zie bovenstaande alinea) wordt het zelfs voor belanghebbende partijen onaantrekkelijk om te participeren bij de financiering van fysieke krimpmaatregelen (het verdienmodel duidt immers op verminderde verdienmogelijkheden), waardoor logischerwijs de financieringsstructuur wegvalt. Maar deze gebieden vragen juist om investeringen naar aanleiding van de negatieve gevolgen van krimp en daartegen gevormde fysieke maatregelen. Wat het probleem complexer maakt is dat indien er niks gedaan wordt (dus geen uitvoering van fysieke krimpmaatregelen) de belanghebbende partijen in krimpende woongebieden alsnog financieel benadeeld kunnen worden:

“Leegstand is niet denkbeeldig, evenals verdergaande segregatie van bepaalde bevolkingsgroepen: met name laagopgeleiden en mensen met lage inkomens zullen de ‘achterblijvers’ in bepaalde wijken zijn. Bij een aanzienlijke leegstand bevinden woningcorporaties zich in een kwetsbare en problematische financiële positie” (De Poel et al., 2008, p.9).

Het bovenstaande citaat laat goed zien in wat voor positie woningcorporaties, als één van de belangrijkste belanghebbenden in krimpende woongebieden, komen te zitten indien er geen acties worden ondernomen. Uiteindelijk zullen alle belanghebbenden de negatieve financiële effecten van krimp gaan merken (De Poel et al., 2008). De meesten delen echter wel dezelfde gedachte; vanwege de sterke financiële onaantrekkelijkheid van krimpende woongebieden zullen partijen minder bereid zijn om de uitvoering van fysieke krimpmaatregelen te financieren (Timmerman, 2007). Fysieke krimpmaatregelen vergen in het algemeen namelijk vaak forse investeringen (Klinkers et al., 2009; De Poel et al., 2008). Het gebruikelijk verdienmodel binnen de context van traditioneel gebiedsontwikkeling geeft dan een “no-go” voor dergelijke grote investeringen.

“Als gevolg van krimp komen de kwaliteit van woningen en woonomgeving onder druk te staan. Verbetering van die kwaliteit is mogelijk, maar daar hangt een fors prijskaartje aan” (Digitaal basisboek bevolkingsdaling, 2011a).

Daarnaast bevinden ook vele gemeenten zich in een moeilijke financiële situatie. De tijd van gemeentelijke grondbedrijven met grote winstmarges is immers grotendeels voorbij, en het is voor gemeenten veel moeilijker geworden om grote geldbronnen te creëren voor grote ruimtelijke ingrepen, zoals de uitvoering van fysieke krimpmaatregelen. De gemeenten wijzen hierdoor veelal naar de woningcorporaties als het gaat om fysieke krimpmaatregelen, zij bezitten namelijk veel vastgoed in krimpende gebieden (Klinkers et al., 2009).

Woningcorporaties hebben weliswaar een belangrijke positie, maar dan nog kunnen de verantwoordelijkheden betreffende het waarborgen van leefbaarheid in krimpende woongebieden niet of moei-

lijk door louter één partij gedragen worden; fysieke krimpmaatregelen vergen immers forse investeringen en er bestaan daarnaast ook andere belanghebbenden (stakeholders).

1.2.3 Financiering van fysieke krimpmaatregelen

De grote vraag binnen dit onderzoek is dus hoe de financiering van fysieke krimpmaatregelen alsnog vormgegeven kan worden om uiteindelijk de leefbaarheid van krimpende woongebieden te kunnen waarborgen. Op welke aspecten moet daarbij gelet worden? Anders zullen deze gebiedsontwikkelingen niet van de grond komen, en kunnen de negatieve fysiekruimtelijke effecten van demografische krimp onhandelbare vormen aannemen waardoor de leefbaarheid van krimpende woongebieden drastisch kunnen dalen. Het is daarbij wel van belang om (van te voren) te realiseren dat demografische ontwikkelingen per gebied sterk kunnen verschillen:

“Demografische krimp is echter niet evenredig over Nederland verspreid. Krimp lijkt vooral perifeer gelegen gebieden te treffen zoals Limburg, Zeeland en de noordelijke provincies. De mate waarin krimp zich voordoet verschilt per schaalniveau. Op nationaal niveau is de krimp minimaal. Maar hoe lager het schaalniveau, hoe duidelijker het wordt dat krimp zich niet overal in dezelfde mate voordoet. Het zwaartepunt van krimp lijkt zich te richten op de regio's, op dit niveau zijn duidelijke verschillen zichtbaar. Krimp is dus niet evenredig verspreid, maar is selectief, mede afhankelijk van de gebiedskenmerken” (Knol, 2006 in De Poel et al., 2008, p.11).

Hierdoor is “aankpak op maat” van groot belang; fysieke krimpmaatregelen dienen afgestemd te worden op de gebiedskenmerken. Dit kan wellicht ook voor de financiering gelden, dus met andere woorden; “financiering op maat”. Niet elk krimpend woongebied bevat immers dezelfde mogelijkheden om de financiering van fysieke krimpmaatregelen mogelijk te maken. Dit probleem zou door middel van de tweedeling perifeer en stedelijk toch redelijk gestructureerd en opgevangen kunnen worden.

Het buitenland kent echter ook krimpproblemen, maar daar komen de fysieke krimpmaatregelen vaker van de grond dan in Nederland. Buitenlandse casestudies kunnen dan ook als zeer bruikbare inspiratiebronnen dienen.

1.3 Relevantie

Nu de inhoud van het onderzoek bekend is kan er gekeken worden naar de relevantie ervan. Hierbij wordt er een onderscheid gemaakt tussen wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie. Ze worden allebei in deze paragraaf besproken.

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

Het onderzoek heeft een zeer sterk maatschappelijke relevantie. Het gaat immers uiteindelijk om het waarborgen van de leefbaarheid in krimpende woongebieden. De uitkomsten van het onderzoek moet ideeën geven hoe de financiering van fysieke krimpmaatregelen vormgegeven kunnen worden, zodat de uitvoering niet in gevaar komt. Anders kunnen de fysiekruimtelijke gevolgen van demografische krimp (al dan niet samengaan met vergrijzing en ontgroening), zoals in de voorgaande paragraaf vermeld, sterk negatieve gevolgen hebben voor de leefbaarheid van woongebieden.

In hedendaags Nederland heeft demografische krimp zich daarbij al in vele gebieden ingezet, en de prognoses laten zien dat dit in de aankomende decennia sterker en over het grootste deel van het land zal manifesteren. Het is dan ook zeer noodzakelijk dat fysieke krimpmaatregelen (op tijd) uitgevoerd worden. Het dagelijkse leven van de inwoners en omwonenden, kunnen anders grote schade oplopen (zie voorbeeld Detroit).

In sommige delen van het land zullen fysieke krimpmaatregelen op dit moment een preventief karakter hebben (dus het voorkomen van de daling van leefbaarheid), en in andere delen zullen ze daad-

werkelijk zorgen voor een kwaliteitsimpuls. Het is dan ook van belang om zo spoedig mogelijk in te grijpen zodat de problemen niet groter worden, en de inwoners niet nog meer benadeeld worden.

De maatschappelijke relevantie van het onderzoek zal verder in hoofdstuk drie en vier uitgebreider naar voren komen.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Tot op de dag van vandaag is er onvoldoende onderzoek verricht naar de manieren waarop het probleem met betrekking tot de financiering van fysieke krimpmaatregelen opgelost kan worden; in ieder geval niet op een uitgebreide wijze gericht op de Nederlandse praktijk.

Daarentegen zijn er talloze onderzoeken gedaan naar (fysieke) maatregelen om ondanks demografische krimp de leefbaarheid van Nederlandse krimpgebieden te waarborgen. De meeste onderzoekers hebben echter niet of te weinig gedacht aan de negatieve en onaantrekkelijke investerings eigenschappen van krimpgebieden. Fysieke krimpmaatregelen vergen echter, zoals eerder vermeld, forse investeringen. Dit is een tegenstrijdig en complex probleem. Zonder degelijk onderzoek naar dit probleem zijn de voorgaande onderzoeken naar maatregelen met betrekking tot waarborgen van de leefbaarheid van krimpende woongebieden slecht of niet vertaalbaar naar de praktijk. Deze kunnen immers, zoals nu grotendeels het geval is, wegens financieringsproblemen niet uitgevoerd worden (dit wordt in hoofdstuk drie uitgebreid onderbouwd en beargumenteerd). De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek uit zich dus voornamelijk door het feit dat een relatief onbekend terrein inzichtelijk wordt gemaakt.

Daarnaast kan dit onderzoek voor het wetenschapsveld van de ruimtelijke ordening inzicht bieden in de manieren waarop de financiering van complexe ruimtelijke ordeningsprojecten met verminderde verdienmogelijkheden (zoals bij fysieke krimpmaatregelen het geval is) vormgegeven kunnen worden. Daarbij kunnen een aantal theorieën gebruikt worden die beschreven zijn in het volgende hoofdstuk. Ook dit verhoogt het wetenschappelijke niveau van het onderzoek.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek weerspiegelt zich verder via hoofdstuk twee en drie.

1.4 Doel- en Vraagstelling

In de vorige paragrafen is de situatie geschetst en aan de hand daarvan heeft er een afbakening en probleemanalyse plaatsgevonden. Aan de hand van deze gegevens worden nu het onderzoeksdoel en de vraagstelling geformuleerd.

1.4.1 Onderzoeksdoel

Het doel van dit onderzoek luidt als volgt:

Het vormgeven van de financiering van gebiedsontwikkelingen met betrekking tot waarborgen van de leefbaarheid in demografisch krimpende woongebieden (die al dan niet ook tegelijk aan het vergrijzen en ontgroenen zijn) (fysieke krimpmaatregelen), waarbij het buitenland als inspiratie kan dienen.

1.4.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

Nu het doel van het onderzoek bekend is kan de vraagstelling gevormd worden. Hierin dient het onderzoeksdoel op een complete manier weerspiegeld te worden. De centrale vraagstelling en deel-

vragen voor dit onderzoek luiden als volgt:

Centrale vraagstelling:

In hoeverre vormt het traditionele financieringsmodel een probleem voor de financiering van gebiedsontwikkelingen met betrekking tot waarborgen van leefbaarheid in krimpende woongebieden (fysieke krimpmaatregelen), en hoe kan de financiering, met inspiratie uit het buitenland, voor Nederlandse (perifere en stedelijke) krimpende woongebieden alsnog vormgegeven worden?

Deelvragen:

1. *Waarom (en in hoeverre) zijn fysieke krimpmaatregelen noodzakelijk om de leefbaarheid van krimpende Nederlandse woongebieden te waarborgen, en in hoeverre vormt de financiering via het traditionele financieringsmodel (met de bijhorende gebruikelijke financieringsstructuur en verdienmodel) een probleem voor dit soort gebiedsontwikkelingen?*
2. *Hoe is de financiering van fysieke krimpmaatregelen in het buitenland (zowel in perifere als in stedelijke gebieden) geregeld om de leefbaarheid van krimpende woongebieden alsnog te kunnen waarborgen?*
3. *Hoe kan de financiering van fysieke krimpmaatregelen met betrekking tot (perifere en stedelijke) Nederlandse woongebieden vormgegeven worden, en welke aspecten zijn daarbij van belang?*
4. *In hoeverre sluiten de oplossingsrichtingen aan bij de Nederlandse realiteit van krimpende (perifere en stedelijke) woongebieden?*

1.5 Strategie en methodologie

Deze paragraaf legt de technische kant van het onderzoek bloot. Met welke strategie en methoden gaat dit onderzoek uitgevoerd worden?

1.5.1 Inleiding

Om een onderzoek zo compleet en correct mogelijk uit te voeren dient er van te voren goed nagedacht te worden over de mogelijke strategieën en methoden. Hierna volgt daarom de onderzoeksstrategie die is vastgesteld voor dit onderzoek. Daarna zullen de ondersteunende methoden behandeld worden.

1.5.2 Onderzoeksstrategie

Deze paragraaf behandelt de strategie (in algemene lijnen) die gekozen is voor het daadwerkelijk onderzoek, en is kort uiteengezet in 7 stappen. Deze stappen volgen de logische structuur van de deelvragen.

1. De eerste stap bestaat voornamelijk uit voorwerk; een zoektocht naar (zowel wetenschappelijke als niet-wetenschappelijke) publicaties rondom demografische krimp en financiering van gebiedsontwikkeling, selecteren van buitenlandse en binnenlandse cases, en brainstormsessies over mogelijke problemen met betrekking tot de financiering van fysieke krimpmaatregelen. De eerste stap moet een omvangrijk beeld geven van de gehele situatie.
2. Tweede stap is het vormen van een theoretisch kader; bestaande wetenschappelijke theorieën kunnen belangrijke aspecten van het onderzoek in een wetenschappelijk kader plaatsen, en de achterliggende (wetenschappelijke) structuren blootleggen. Dit zal meer grip op de problematiek en misschien ook eerste algemene ideeën voor oplossingen geven.

3. De derde stap bestaat voornamelijk uit diepere analyses van de gevonden (wetenschappelijke en niet-wetenschappelijk) informatie over demografische krimp, fysieke krimpmaatregelen en financiering. Financiering van gebiedsontwikkeling wordt daarbij binnen de context van demografische krimp gezet. Hieruit moet blijken in hoeverre het traditionele financieringsmodel bij gebiedsontwikkelingen een probleem vormt voor fysieke krimpmaatregelen. Dit zal de precieze probleempunten inzichtelijk maken. Ook wordt hiermee duidelijk in welke richting de oplossingen zich kunnen bevinden.
4. De uitvoering van de buitenlandse casestudy is de vierde stap. De oplossingen die in het buitenland zijn gebruikt kunnen concrete voorbeelden geven, en ter inspiratie dienen voor de oplossingen met betrekking tot de financiering van fysieke krimpmaatregelen in Nederland.
5. De vijfde stap is het daadwerkelijk formuleren van de oplossingen. Dit zal aan de hand van de informatie uit alle voorgaande stappen gedaan worden. Ideeën met betrekking tot de oplossingsrichtingen na aanleiding van de probleemanalyse en concrete voorbeelden uit het buitenland zullen hier van groot belang zijn.
6. De zesde stap is de uitvoering van de binnenlandse casestudies; in hoeverre passen de gevormde oplossingsrichtingen binnen de realiteit van Nederlandse krimpende woongebieden? De bedachte oplossingen zullen dus als het ware getoetst worden aan de Nederlandse praktijk. Hiermee zal de bruikbaarheid van de oplossingen naar voren komen. Indien deze onvoldoende bruikbaar zijn zullen ze aangepast worden. Bij deze stap kunnen de interviews met de verschillende partijen van groot belang zijn. De ideeën met betrekking tot de oplossingen kunnen dan immers voorgelegd worden aan de partijen.
7. In de laatste stap van het onderzoek kunnen er aan de hand van de voorgaande analyses en uitkomsten conclusies volgen. Ook zullen er aanbevelingen geformuleerd worden.

1.5.3 Onderzoeksmethoden

De algemene strategie van het onderzoek is nu bekend. In deze paragraaf zal uitgelegd worden welke methoden van onderzoek gebruikt zullen worden om de strategie te ondersteunen.

Dit onderzoek heeft een kwalitatief karakter. Het gaat binnen dit onderzoek niet om het in kaart brengen van cijfers, maar om het verkennen en inzichtelijk maken van het vraagstuk. Het onderzoek bevat dan ook uitsluitend kwalitatieve onderzoeksvragen. Ze hebben betrekking op de eigenschappen en aard van het onderzochte verschijnsel. Het gaat binnen dit onderzoek dan ook niet om kwantiteiten zoals frequentie en hoeveelheid. De kwantitatieve onderzoeksmethoden, zoals enquêteren, zijn daarom niet bruikbaar.

Voor dit onderzoek dienen dus kwalitatieve gegevens verzameld te worden. Daarvoor zijn bepaalde onderzoeksmethoden gebruikt, te weten literatuuronderzoek, casestudies en (ongestructureerde) interviews. Deze methoden lenen zich daar uitstekend voor. Daarnaast is ook de methode brainstorming toegepast. Dit om bepaalde problemen op te lossen en/of nieuwe ideeën te vormen.

Literatuuronderzoek

Literatuur speelt binnen dit onderzoek een belangrijke rol. Aan de hand van de beschikbare literatuur wordt namelijk de vraagstuk uiteengezet en geanalyseerd. Taal vormt echter een belangrijke barrière, waardoor alleen Engelse en Nederlandse documenten geraadpleegd zullen worden. De manieren waarop deze gevonden kunnen worden lopen sterk uiteen. Te denken valt aan het internet (bijvoorbeeld Google Scholar, websites van onderzoeksinstituten, enzovoorts), bibliotheken (voornamelijk universitaire) en publicaties die verkregen kunnen worden via de stageplek Witteveen+Bos. De

volgende onderwerpen zijn van belang voor dit onderzoek:

- Diverse onderzoeken naar demografische krimp en leefbaarheid van woongebieden:
 - Publicaties van de Rijksoverheid en provinciale, regionale en lokale overheden;
 - Publicaties van diverse werkgroepen (zoals Krimplab) en onderwijs/onderzoeksinstituten;
 - Publicaties van commerciële bedrijven en derden;
 - (Nieuws) Artikelen.
- Diverse onderzoeken naar (financiering van) gebiedsontwikkeling en/of fysieke krimpmaatregelen;
 - Publicaties van de Rijksoverheid en provinciale, regionale en lokale overheden;
 - Publicaties van diverse werkgroepen (zoals Krimplab) en onderwijs/onderzoeksinstituten;
 - Publicaties van commerciële bedrijven en derden;
 - (Nieuws) Artikelen.

In eerste instantie zal er een zoektocht plaatsvinden naar concrete bronlocaties (zoals bepaalde zoekmachines) waar literatuur over demografische krimp aangeboden wordt. De verwachting is dat er ruim voldoende literatuur beschikbaar zal zijn; een korte verkenning van het onderwerp heeft dit bevestigd. Hierdoor zal er selectief omgegaan worden met de keuze voor literatuur. Dit leidt tot gebruik van uitsluitend wetenschappelijk literatuur. Hiermee kan er in algemene lijnen ideeën opgedaan worden over de context; demografische krimp. Dit onderzoek richt zich echter specifiek op demografische krimp in samenhang met (achteruitgang van) leefbaarheid (fysieke krimpmaatregelen). De gevonden literatuur zal daarom aan de hand van deze criterium “gezeefd” worden. De verwachting is dat er (zowel kwantitatief als kwalitatief) onvoldoende bruikbaar literatuur overblijft. Het kan ook voorkomen dat gegevens binnen gevonden literatuur juist wel bruikbaar zijn en uitnodigt voor een verdere zoektocht naar demografische krimp in samenhang met leefbaarheid. In beide gevallen zal de zoektocht naar literatuur voortgezet worden. Dit kan met behulp van de eerder gebruikte bronlocaties; wellicht dat bruikbare literatuur over het hoofd is gezien. Daarnaast kunnen bronvermeldingen binnen de eerder gevonden literatuur ook zeer bruikbaar zijn. Indien deze methoden onvoldoende opleveren (zowel kwantitatief als kwalitatief) dient de zoektocht verder te gaan via nieuwe bronlocaties. Met de gevonden literatuur over demografische krimp en leefbaarheid kan vervolgens de context concreter gemaakt worden.

Het onderwerp financiering verdient een aparte zoektocht. Het is immers het probleem dat in dit onderzoek besproken gaat worden. Eerst zal er gezocht worden naar literatuur over financiering van gebiedsontwikkeling (fysieke krimpmaatregelen zijn immers gebiedsontwikkelingen). Hiermee wordt het financieringsaspect inzichtelijk gemaakt. Vervolgens zal gekeken worden in hoeverre de eerder gevonden literatuur over demografische krimp en leefbaarheid de financieringsaspect van fysieke krimpmaatregelen bespreken. Een korte verkenning heeft echter nu al laten zien dat dit zeer ondermaats zal zijn. Er zal daarom ook een speciale zoektocht naar specifieke literatuur over financiering van fysieke krimpmaatregelen plaatsvinden. De verwachting is hierbij echter erg laag. Hierdoor worden er buitenlandse casestudies uitgevoerd. Het financieringsaspect moet daarbij gedestilleerd worden uit documenten met betrekking tot concrete buitenlandse cases van aanpak van fysieke krimpmaatregelen. Daarbij moet vermeld worden dat deze cases uitsluitend ter inspiratie dienen voor de mogelijke oplossingsrichtingen. Dit, omdat bepaalde aspecten, zoals juridische en economische, sterk kunnen verschillen met die van Nederland.

Casestudies

De definitie van een casestudy wordt door Robson (2002: 178) als volgt omschreven:

“Een strategie voor het doen van een onderzoek die gebruikmaakt van een empirisch onderzoek van

een bepaald van een bepaald hedendaags verschijnsel binnen de actuele context, waarbij van verschillende soorten bewijsmateriaal gebruik wordt gemaakt” (Saunders et al., 2010, p. 129).

Binnen dit onderzoek is de actuele context de leidraad voor het probleem en de mogelijke oplossingen. De actuele context heeft betrekking op demografische krimp (al dan niet samengaan met vergrijzing en ontgroening), en een hedendaags verschijnsel is dat er daardoor fysieke krimpmaatregelen uitgevoerd moeten worden om de leefbaarheid van woongebieden te waarborgen. Fysieke krimpmaatregelen zijn daarbij gebiedsontwikkelingen, en het onderwerp gebiedsontwikkeling is in de eerste instantie geen onbekend onderzoeksterrein. Echter, binnen de context van demografische krimp wordt dit wel een relatief onbekend onderzoeksterrein. De context zorgt er namelijk voor dat gebiedsontwikkelingen, dus fysieke krimpmaatregelen, wegens financiële redenen niet uitgevoerd kunnen worden. Er zijn dan ook geen uitgebreide onderzoeken uitgevoerd om dit probleem op te lossen (anders zou het immers geen groot probleem moeten vormen). Ook dit leidt tot de bruikbaarheid van casestudies. In het buitenland, dus in de buitenlandse praktijk, is dit probleem namelijk wel gedeeltelijk opgelost, en met behulp van casestudies kunnen deze oplossingen inzichtelijk gemaakt worden. Dus wegens onvoldoende beschikbaarheid van wetenschappelijke literatuur wordt er gekeken naar de buitenlandse praktijk. Daarnaast worden aan de hand van binnenlandse casestudies de bedachte oplossingen getoetst (en zo nodig ook geoptimaliseerd) aan de realiteit van Nederlandse krimpgebieden.

Daarnaast biedt deze onderzoeksmethodiek een goede mogelijkheid om de context van het onderzoek beter te begrijpen. Ook biedt het kans om meer inzicht te krijgen in de processen die worden doorlopen (Morris en Wood, 1991). De casestudy-methode is dan ook zeer geschikt om antwoorden te krijgen op de vragen “Waarom”, “Wat” en “Hoe” (Saunders et al., 2010). Deze vragen passen dan ook goed bij het verklarende (waarom en in hoeverre vormt de financiering van fysieke krimpmaatregelen een probleem?) en verkennende (wat zijn de oplossingen voor het probleem? / hoe kan het probleem opgelost worden?) karakter van het onderzoek.

Keuze en analyse cases

Binnen dit onderzoek wordt er een meervoudige casestudy-methode gehanteerd. Dat wil zeggen dat er meerdere cases worden uitgevoerd. Deze methode wordt vooral gebruikt in situaties waar het noodzakelijk is om te bepalen of de resultaten van een case ook voorkomen in andere cases, en daardoor gegeneraliseerd kunnen worden (Saunders, et al., 2010). Binnen dit onderzoek worden er dan ook twee buitenlandse cases gebruikt (perifeer en stedelijk) om te kijken of de financiële aanpak van fysieke krimpmaatregelen binnen stedelijke en perifere krimpgebieden hetzelfde zijn, en daarmee redelijk gegeneraliseerd kunnen worden. Aangezien hier het om twee casestudies gaat dient hiermee wel voorzichtig omgegaan te worden. De reden voor de keuze van twee casestudies (en niet meerdere) is om het onderzoek beheersbaar te houden.

- *Buitenlandse casestudies:* Het is de bedoeling dat deze casestudies kwalitatieve data gaan opleveren. Er zal gekeken worden naar concrete voorbeelden met betrekking tot de financiering van fysieke krimpmaatregelen in enerzijds een stedelijk en anderzijds een perifeer gebied. Deze concrete buitenlandse voorbeelden moeten als inspiratiebron dienen voor de mogelijke oplossingen voor Nederlandse krimpgebieden. De buitenlandse casestudies dienen dan ook als eerste uitgevoerd te worden. De volgende criteria zullen gebruikt worden bij de keuze van de buitenlandse cases:

- Aantal; om het onderzoek beheersbaar te houden zullen er een tweetal casestudies uitgevoerd worden. Één duidelijke stedelijke en één duidelijke perifere case;
- Duidelijke cases van demografische krimp;
- Duidelijke aanpak van demografische krimp en succesvolle uitvoering (financiering) van fysieke krimpmaatregelen;

- Redelijk vergelijkbare planningstelsel; hiermee zullen naar verwachting de concrete oplossingen ook beter toepasbaar zijn op Nederlandse krimpgebieden.

Als stedelijke case is Essen (Duitsland) gekozen. De afgelopen tien tot vijftien jaar beseffen de Duitse overheden goed dat demografische krimp zichtbaar is in vele Duitse steden, en dat het aangepakt moet worden (Bömer & Barwish, 2005; Baris, 2010). Een kanttekening is dat het Duitse planningstelsel in algemene lijnen redelijk vergelijkbaar is met dat van Nederland (Verlinden et al., 2011). Ook in Duitsland zijn bijvoorbeeld de gemeenten de eindverantwoordelijken voor de planologie (Konursay, 2004).

Er zijn verschillende redenen waarom Essen als casestudy is gekozen. De stad kent een sterk verstedelijkt structuur en heeft al decennia last heeft van demografische krimp (soms met extreme perioden). Sommige delen van de stad hebben te maken met sterke teruggang van de leefbaarheid, en maken daarmee fysieke krimpmaatregelen meer dan noodzakelijk. Essen is daarbij één van de eerste West-Duitse steden die fysieke krimpmaatregelen heeft uitgevoerd, en is tevens de pilotstad als het gaat om het speciale landelijke krimpprogramma “Stadumbau West” (Bömer & Barwish, 2005; Baris, 2010). De stad heeft tot nu op succesvolle wijze fysieke krimpmaatregelen uitgevoerd, met een duidelijk financiële aanpak (Baris, 2010). Daarnaast zijn deze processen goed gedocumenteerd; er is dus voldoende literatuur aanwezig.

Als perifere casestudy is Thisted (Denemarken) gekozen. Net zoals Duitsland kan het Deense planningstelsel in algemene lijnen vergeleken worden met die van Nederland (Ravesteyn et al., 2005). Ook Denemarken heeft een gedecentraliseerde planningstelsel. Net zoals in Nederland zetten de hogere overheden alleen de plannen op nationaal niveau vast (met zicht op nationale belangen); welke de planningkaders van lagere overheden vormen (Ministry of The Environment, 2002). Daarnaast kent Denemarken, in tegenstelling tot Duitsland, een sterke demografische krimp in voornamelijk de perifere delen van het land (Laursen, 2008). Dit allemaal maakt het interessant om een Deense (perifere) krimpcase te behandelen. De keuze is daarbij gevallen voor Thisted. De gemeente heeft namelijk een zeer duidelijk perifere karakter, en heeft de afgelopen jaren te maken met sterke krimp (plus de bijkomende negatieve effecten). Het probleem is in de afgelopen jaren succesvol aangepakt. Over de aanpak van het probleem is er voldoende literatuur terug te vinden, waarbij het financieringsaspect wordt beschreven. Dit allemaal maakt het aantrekkelijk om Thisted als case te behandelen.

Naast de twee bovenstaande casestudies is er nog één “extreme” case behandeld; Youngstown (Verenigde Staten). Dit is een case met een extreem geval van demografische krimp en vergaande fysieke krimpmaatregelen die succesvol zijn uitgevoerd. Deze fysieke krimpmaatregelen (met inbegrip van de financiering) zijn daarbij goed beschreven in verschillende literatuur. Youngstown ligt aan de andere kant van de wereld en het planningstelsel van de Verenigde Staten is nauwelijks vergelijkbaar met dat van Nederland (Janssen-Jansen, 2010). Er wordt bijvoorbeeld zelden een ruimtelijke visie ontwikkeld. Mocht dit wel gebeuren, dan is dit niet of nauwelijks effectief (Assche & Leinfelder, 2008). De reden dat er een “extreme” case is gekozen is omdat dit misschien “het zicht” kan verbreden, en voor “frisse” ideeën kan zorgen.

De drie buitenlandse casestudies hebben een uniforme analysestructuur; ze worden op dezelfde manier geanalyseerd en beschreven. Per case wordt eerst een korte demografische beeld geschetst van het land. Vervolgens wordt er ingegaan op de specifieke case. In eerste instantie worden demografische ontwikkelingen binnen de gemeente besproken. Vervolgens worden de gevormde fysieke krimpmaatregelen behandeld waarbij er ook ingegaan wordt op de financiering. Het aspect van financiering wordt vervolgens in een aparte paragraaf uitgediept.

Zoals eerder vermeld dienen de buitenlandse casestudies als inspiratiebron om oplossingen te formuleren voor de financiering van Nederlandse fysieke krimpmaatregelen. De voorbeelden uit het

buitenland kunnen namelijk niet zomaar overgenomen worden. Er zijn allerlei beperking voortvloeiend uit de contextverschillen. Demografische ontwikkelingen kunnen weliswaar vergelijkbaar zijn, maar er bestaan allerlei andere (zoals economische en juridische) factoren, die de context minder vergelijkbaar maken. Om dit probleem toch tegemoet te komen zijn er een tweetal cases gekozen uit landen waarbij de planningstelsel in algemene lijnen vergelijkbaar zijn met die van Nederland. Dit neemt het probleem echter niet weg. Hier is rekening mee gehouden door ook binnenlandse casestudies uit te voeren. Daarbij wordt gekeken in hoeverre de geformuleerde oplossingen realistisch zijn met betrekking tot de Nederlandse context.

- *Binnenlandse casestudies:* Naast buitenlandse casestudies worden er ook binnenlandse casestudies uitgevoerd. Er zullen twee cases geselecteerd worden; perifeer en stedelijk woongebied. Deze cases dienen wel aan enkele criteria te voldoen:
 - Één duidelijke perifere en één duidelijke stedelijke case;
 - Duidelijke cases van demografische krimp (het liefst samengaan met vergrijzing en ontgroening);
 - De cases moeten zoveel mogelijk aansluiten op de twee buitenlandse cases (Essen en Thisted). De binnenlandse stedelijke case moet dus op belangrijke punten (zoals redenen van demografische krimp, economische eigenschappen, enzovoorts) zo goed mogelijk aansluiten op de buitenlandse stedelijke case. Hetzelfde geldt voor de perifere binnenlandse case.

Binnenlandse casestudies worden dus uitgevoerd om de gevormde / bedachte oplossingen te kunnen toetsten (en zo nodig te optimaliseren) aan de Nederlandse praktijk (Nederlandse realiteit van krimpende woongebieden). De analysestructuur is daarbij zoveel mogelijk gelijkgesteld aan die van de buitenlandse casestudies (met uitzondering van een “extreme case”) Allereerst worden de demografische ontwikkelingen binnen de gemeente besproken. Vervolgens worden de nodige fysieke krimpmaatregelen uitvoerig behandeld. Daarbij zal duidelijk worden wat de financiële tekortkomingen zijn. Aan de hand daarvan zal gekeken worden in hoeverre de geformuleerde oplossingsrichtingen daarop toegepast kunnen worden, en of deze realistisch zijn (en zo nodig aangepast moeten worden).

Voor de binnenlandse cases zijn Kerkrade (stedelijk) en Borger-Odoorn (perifeer) gekozen. Deze cases hebben duidelijk te maken met demografische krimp en sluiten op belangrijke punten goed aan bij de buitenlandse casestudies. Dit wordt verder verduidelijkt in hoofdstuk 6.

Interviews

In algemene lijnen betekent een interview een doelgericht gesprek tussen twee of meer personen (Kahn en Cannel, 1957 in Saunders et al., 2010). Interviews kunnen valide en betrouwbare gegevens opleveren die van belang kunnen zijn voor het onderzoek (Saunders et al., 2010). Interviews kunnen zeer bruikbaar zijn in de zin van aanvullende actuele informatie. Ook kunnen interviews voor diepere inzichten zorgen.

Binnen dit onderzoek worden semigestructureerde interviews gebruikt. Deze worden ook wel kwalitatieve onderzoeksinterviews genoemd (King, 2004 in Saunders et al., 2010). Bij deze interviews wordt er een lijst met thema's en punten aangehouden. De volgorde van deze lijst kan naargelang het gesprek veranderen. Een belangrijk voordeel van een semigestructureerd interview is dat het gesprek een natuurlijk verloop kan krijgen. Hierdoor kunnen er extra vragen beantwoord worden. Daarnaast kan een dergelijk interview leiden tot vragen en antwoorden waar de onderzoeker in de eerste instantie niet aan gedacht heeft. Binnen dit onderzoek kan dit een belangrijk toegevoegde waarde hebben. De onderwerpen demografische krimp en krimpmaatregelen zijn namelijk wetenschappelijk gezien (en in praktijk) zeer actueel, maar de financiering van fysieke krimpmaatregelen is echter een relatief onbekend terrein.

De interviews zullen afgelegd worden tijdens de binnenlandse casestudies. De gevormde / bedachte oplossingen kunnen hiermee voorgelegd worden aan de geïnterviewden. Dit zal de toetsing van de oplossingen aan de Nederlandse praktijk bevorderen. Daarnaast kunnen deze personen ook beter inzicht geven in de Nederlandse realiteit van krimpende woongebieden, en wellicht ter inspiratie dienen voor andere oplossingen.

Casestudy Kerkrade:

- Dhr. E. Theunissen – Expert op het gebied van demografische krimp. Werkzaam bij gemeente Kerkrade;
- Dhr. J. Smeets – Financieel expert. Werkzaam bij gemeente Kerkrade.

Casestudy Borger-Odoorn:

- Dhr. K. Salemink – Procesmanager. Werkzaam bij Woningcorporatie Lefier.
- Dhr. J. Bruintjes – Wethouder Borger-Odoorn. Portefeuille: Volkshuisvesting, Ruimtelijke en duurzame ontwikkeling, Grond- en eigendomszaken, Financiën, Cultuur, Onderwijs, Coördinerend wethouder demografische ontwikkeling.

Operationalisatie en Interview

Er dient een topiclijst/conversatiehandleiding voor de ongestructureerde interview gegenereerd te worden. Dit moet houvast geven tijdens het interviewen en leiden tot het verkrijgen van de gewenste informatie.

Binnen dit onderzoek ondersteunen de interviews hoofdstuk 6; Binnenlandse casestudies. De interviews moeten duidelijk maken in hoeverre de gevormde oplossingen met betrekking tot financiering van fysieke krimpmaatregelen aansluiten bij de realiteit van Nederlandse krimpgebieden. Daarnaast kunnen ze ook voor nieuwe ideeën zorgen.

De topiclijst wordt gebaseerd op;

- Hoofdstuk 3, paragraaf 3.4 (“Fysieke krimpmaatregelen en financiering”): De vastgestelde financieringsproblemen worden voorgelegd aan de geïnterviewden. Dit vormt de inleiding van het interview. Daarnaast kan hiermee controle uitgevoerd worden op aannames die gedaan zijn binnen paragraaf 3.4;
- Hoofdstuk 4, paragrafen 4.2.5, 4.3.4 en 4.4.4 (per buitenlandse case: “Analyse van de financiering”): De concrete financieringsoplossingen voortvloeiend uit cases zullen worden voorgelegd aan de geïnterviewden. Hiermee kan achterhaald worden in hoeverre de buitenlandse oplossingen passen binnen de Nederlandse context. Daarnaast worden de verschillen met het buitenland duidelijker;
- Hoofdstuk 5: De daadwerkelijk geformuleerde oplossingen/oplossingsrichtingen worden opgenomen in het interview. Dit moet duidelijk maken of deze realistisch zijn en aansluiten aan de Nederlandse praktijk.

De operationalisatie wordt dus gebaseerd op de hierboven genoemde paragrafen/hoofdstukken.

Debatten en andere bijeenkomsten

Debatten en bijeenkomsten zullen periodiek plaatsvinden binnen stagebedrijf Witteveen+Bos. De verwachting is dat deze bijeenkomsten tijdens het onderzoek voor nieuwe ideeën en inzichten zullen zorgen. De bijeenkomsten kunnen dus als brainstormsessies dienen. Daarnaast zullen er ook, indien mogelijk, bijeenkomsten/debatten over demografische krimp en leefbaarheid buiten Witteveen+Bos bezocht worden.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk twee worden de theoretische inzichten besproken. Deze zullen voornamelijk betrekking hebben op gebiedsontwikkeling en de financiering ervan (bijvoorbeeld het traditionele financieringsmodel bij gebiedsontwikkeling). Naar verwachting zal het helpen het financieringsprobleem beter te begrijpen en kan het daarnaast handvaten bieden voor mogelijke oplossingsrichtingen.

Hoofdstuk drie breidt in eerste instantie het voorgaande hoofdstuk uit met theorieën over demografische krimp, en slaat daarna een brug naar de praktijk. Om dit te bereiken wordt eerst het fenomeen demografische krimp (met de mogelijke gevolgen voor de leefbaarheid van woongebieden) uitgelegd, met daarbij een omschrijving van de huidige en toekomstige situatie van Nederland. Daarmee wordt duidelijk waarom (en in hoeverre) fysieke krimpmaatregelen in Nederland noodzakelijk zijn. Daarna zet dit hoofdstuk het traditionele financieringsmodel bij gebiedsontwikkeling (beschreven in hoofdstuk twee) in de context van demografische krimp, en toont daarbij aan waarom (en in hoeverre) deze een probleem vormt voor de financiering van fysieke krimpmaatregelen. Ook wordt er aangetoond waarom de financiering op zichzelf al problematisch is. Hoofdstuk twee beantwoordt hiermee de eerste deelvraag:

Deelvraag 1: Waarom (en in hoeverre) zijn fysieke krimpmaatregelen noodzakelijk om de leefbaarheid van krimpende Nederlandse woongebieden te waarborgen, en in hoeverre vormt de financiering via het traditionele financieringsmodel (met de bijhorende gebruikelijke financieringsstructuur en verdienmodel) een probleem voor dit soort gebiedsontwikkelingen?

Hoofdstuk twee en drie staan dus in het licht van probleemverkenning en –analyse. Voornamelijk hoofdstuk drie speelt daarbij een belangrijke rol. Met behulp van deze hoofdstukken krijgt de onderzoeker ook de eerste ideeën met betrekking tot de mogelijke oplossingsrichtingen. Hier borduurt hoofdstuk vier op voort door buitenlandse cases te bestuderen. Dit hoofdstuk geeft daarbij concrete oplossingsvoorbeelden, en zal ter inspiratie dienen voor de daadwerkelijke oplossingen met betrekking tot de financiering van fysieke krimpmaatregelen in Nederland. Met behulp van dit hoofdstuk wordt de tweede deelvraag beantwoord:

Deelvraag 2: Hoe is de financiering van fysieke krimpmaatregelen in het buitenland (zowel in het perifere als in stedelijke gebieden) geregeld om de leefbaarheid van krimpende woongebieden alsnog te kunnen waarborgen?

Vervolgens kunnen er in hoofdstuk vijf oplossingen voor Nederlandse krimpgebieden geformuleerd worden. Daarbij wordt er gebruik gemaakt van de theorieën uit hoofdstuk twee, informatie (en theorieën) uit hoofdstuk drie en de concrete buitenlandse oplossingsvoorbeelden beschreven in hoofdstuk vier. Hiermee wordt deelvraag drie beantwoord:

Deelvraag 3: Hoe kan de financiering van fysieke krimpmaatregelen met betrekking tot perifere en stedelijke Nederlandse woongebieden vormgegeven worden, en welke aspecten zijn daarbij van belang?

De bedachte oplossingen dienen wel toepasbaar te zijn op Nederlandse woongebieden. In de praktijk kunnen de oplossingen wellicht helemaal niet uitvoerbaar zijn. Om dit zo veel mogelijk uit te kunnen sluiten worden er binnenlandse casestudies uitgevoerd. Dit gebeurt in hoofdstuk zes. Hiermee worden de bedachte oplossingen getoetst aan de praktijk. Daarbij zal er gebruik gemaakt worden van interviews. Daarnaast kan dit hoofdstuk (zo nodig) de toepasbaarheid van de gevormde oplossingen optimaliseren. Hiermee wordt de laatste deelvraag beantwoord:

Deelvraag 4: In hoeverre sluiten de gevormde oplossingsrichtingen aan bij de Nederlandse realiteit van krimpende (perifere en stedelijke) woongebieden?

Afsluitend volgt er in hoofdstuk zeven een algehele conclusie. Daarbij worden er ook aanbevelingen geformuleerd, gevolgd door een reflectieparagraaf. Met de eerste paragraaf van dit hoofdstuk (conclusie) zal de centrale onderzoeksvraag zo compleet mogelijk beantwoord worden:

Centrale onderzoeksvraag: In hoeverre vormt het traditionele financieringsmodel een probleem voor de financiering van gebiedsontwikkelingen met betrekking tot waarborgen van leefbaarheid in krimpende woongebieden (fysieke krimpmaatregelen), en hoe kan de financiering, met inspiratie uit het buitenland, voor Nederlandse (perifere en stedelijke) krimpende woongebieden alsnog vormgegeven worden?

2. Theoretische inzichten

Er zijn geen concrete theorieën beschikbaar over de financiering van fysieke krimpmaatregelen. Om het onderzoek toch theoretische handen en voeten te geven is er duidelijk gekozen voor een praktische insteek. Daarom is het vraagstuk gedestilleerd tot kernbegrippen. Met behulp van deze theoretische beschrijvingen van kernbegrippen moet het probleem met betrekking tot financiering van fysieke krimpmaatregelen verduidelijkt worden. Daarnaast moet dit hoofdstuk een brug slaan tussen de probleemstelling en mogelijke oplossingsrichtingen.

In paragraaf 2.1 wordt allereerst het begrip gebiedsontwikkeling uitgelegd. Fysieke krimpmaatregelen hebben immers betrekking op daadwerkelijke gebiedsontwikkelingen. De vraag is wat voor soort gebiedsontwikkelingen er bestaan, en waar fysieke krimpmaatregelen precies onder vallen. Daarna vindt er in paragraaf 2.2 een overgang plaats naar financiering van gebiedsontwikkeling. Dit is een onderbelicht aspect bij de formulering van fysieke krimpmaatregelen, waardoor er impliciet wordt verwezen naar het traditionele financieringsmodel bij gebiedsontwikkeling (hierna kortweg ook wel traditionele gebiedsontwikkelingsmodel genoemd). Naast het traditionele model bestaan er echter ook andere financieringsmogelijkheden via andere soorten gebiedsontwikkelingsmodellen. Deze modellen gebruiken het samenwerken als basis. Paragraaf 2.3 bespreekt daarom het concept van samenwerken, en de motieven daarvoor. Een belangrijk financieel motief (verevenen) wordt daarna in paragraaf 2.4 verder toegelicht. De laatste twee paragrafen slaan hiermee een brug naar publiek-private samenwerkingsmodellen bij gebiedsontwikkeling; welke worden besproken in paragraaf 2.5. Vervolgens behandelt paragraaf 2.6 de wettelijke grondslag (Wet ruimtelijke ordening) van de overeenkomsten, voortvloeiend uit de verschillende gebiedsontwikkelingsmodellen. Als laatste schetst paragraaf 2.7 het conceptueel model dat het theoretisch fundament vormt voor dit onderzoek. Al met al weerspiegelt dit hoofdstuk dus een belangrijke deel van de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek.

2.1 Gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling is een belangrijk kernbegrip binnen dit onderzoek. Met fysieke krimpmaatregelen worden immers gebiedsontwikkelingen bedoeld. Omdat het begrip betrekking heeft op een scala aan ruimtelijke opgaven, bestaat er geen eenduidig omschrijving. Het begrip is opgekomen tijdens de ontwikkeling van de Nota Ruimte 2004 (KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing, 2011), en de volgende definities geven een beeld van het brede begrip:

“Bij gebiedsontwikkeling wordt het gebied opnieuw ingevuld waarbij verschillende functies zoals infrastructuur, wonen, werken en recreatie in onderlinge samenhang worden gerealiseerd. Belangrijke aspecten hierin zijn, de integraliteit van de opgave en de uitvoering, de aanwezigheid van urgenties, ambities en condities om aan de slag te gaan, die worden gedeeld door de betrokken partijen, vaak publiek én privaat” (Ministerie van VROM et al., 2009, p. 7).

Gebiedsontwikkeling kan dus omschreven worden als een complexe en integrale aanpak van ruimtelijke opgaven. De Zeeuw (2007), praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling, geeft daarbij aan dat een ruimtelijk project een multifunctionele opgave moet hebben om van gebiedsontwikkeling te kunnen spreken. Ook dienen er volgens hem meerdere actoren betrokken te zijn. Het begrip omvat echter niet alleen stedelijke gebieden;

“Gebiedsontwikkeling is een containerbegrip voor grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied en het stedelijk gebied. Gebiedsontwikkeling gaat uit van een integrale, intersectorale benadering van ruimtelijke opgaven waarin alle benodigde activiteiten ter realisering van een project of een complex van projecten – zoals aanleg van infrastructuur, groen en watervoorziening – in samenhang met opstalactiviteiten worden gerealiseerd” (Wolting, 2008, p 15).

Een belangrijk algemeen kenmerk van gebiedsontwikkeling (ondanks de vele vormen) is dus dat het om een ruimtelijke opgave gaat die meerdere objecten en functies omvat (Sturm-Reijnders, 2010). Er dient immers een integrale aanpak te bestaan, die zich karakteriseert door een hoge mate van complexiteit. Toch kan gebiedsontwikkeling onderverdeeld worden in een drietal algemene typen (Franzen, 2010):

- Gebiedsontwikkelingen waarin “groene” (natuur) en “blauwe” (water) doelstellingen centraal staan;
- Binnenstedelijke opgaven: hier gaat het voornamelijk om transformatiegebieden (verouderde binnenstedelijk terreinen met een niet-woonfunctie) en herstructureringsgebieden;
- Uitleg / Uitbreidingslocaties (nieuwe woon- en werklocaties buiten de bestaande bebouwde gebieden).

Binnen dit onderzoek staan binnenstedelijke opgaven centraal; het gaat uiteindelijk om het leefbaarder maken (met behulp van fysieke krimpmaatregelen) van bestaande demografisch krimpende woongebieden. Verdere onderscheiding in typen is ook wel mogelijk, maar is afhankelijk van de locatie (Ministerie van VROM, 2009). Hierdoor kunnen ook de doelstellingen per gebiedsontwikkeling erg verschillend zijn. Desondanks kan er een viertal doelstellingen geformuleerd worden die in het algemeen bij elke type gebiedsontwikkeling voorkomt;

- *“Het gezamenlijke resultaat voor alle partijen moet idealiter verder reiken dan wat partijen in hun eentje zouden bereiken;*
- *De verschillende belangen in een gebied worden beter op elkaar afgestemd;*
- *De publieke en private functies worden beter afgestemd;*
- *Er is een integrale businesscase waarin de kosten en opbrengsten in het kader van de grond-exploitatie met elkaar worden verevend”* (KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing, 2011).

Vooral het idee van verevenen, vermeld bij het laatste punt, kan van groot belang zijn voor de problematiek die binnen dit onderzoek centraal staat. De directe kosten die fysieke krimpmaatregelen met zich meebrengen zijn namelijk fors, terwijl de opbrengsten vaak erg laag zijn (onrendabele toppen) (De Poel et al., 2008; Eichholtz & Lindenthal, 2009; Klinkers et al., 2009; Van Dam et al., 2006; Van Dam & Verwest, 2010). Het concept van verevenen kan beter of uitgebreider uitgevoerd worden, waardoor het misschien een vatbare oplossingsrichting kan vormen. Dit wordt verderop in dit hoofdstuk breder uitgelegd.

Dat verdere onderscheiding van typen van gebiedsontwikkeling afhankelijk is van de locatie benadrukt het belang van het laatstgenoemde aspect. “Locatie” wordt daarom ook meegenomen binnen dit onderzoek, namelijk in de zin van gebiedsontwikkelingen (dus fysieke krimpmaatregelen) in stedelijke en niet-stedelijke (perifere) woongebieden. Het gaat dan om krimpende woongebieden in enerzijds steden en anderzijds dorpen. Deze gebiedsontwikkelingen vallen dan echter nog steeds binnen de algemene typering “binnenstedelijk opgaven” (het gaat immers om ruimtelijke opgaven binnen bebouwde gebieden). Deze ruimtelijke opgaven zijn vanwege het bestaande bebouwingsweefsel bijna per definitie complex. Er is daarnaast veelal sprake van stapeling in functies, en moet er rekening gehouden worden met huidige en toekomstige gebruikers en eigenaren. Deze gebieden bevatten dan ook relatief veel kapitaal, denkend aan bestaand vastgoed (soms met een hoge cashflow door de mogelijke huuropbrengsten). Indien vastgoed en/of grond eerst verworven dient te worden, kan dit enorme voorinvesteringen met zich meebrengen. Dit kan de relatief lange voorbereidingstijd bij binnenstedelijke opgaven nog langer maken, waardoor de leefbaarheid van een gebied steeds verder kan afglijden. Door al deze aspecten hebben binnenstedelijke opgaven doorgaans een relatief hoog risicoprofiel (Sturm-Reijnders, 2010). Een ander belangrijk kenmerk van dit type gebiedsontwikkeling is dat er veelal een wens is om het functioneren van het gebied te verbeteren of verande-

ren. Vaak zit hier ook een maatschappelijk noodzaak achter, zoals bij krimpmaatregelen het geval is (KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing, 2011).

Binnenstedelijke opgaven kunnen verder onderverdeeld worden in centrumplannen, transformatie en binnenstedelijke herstructureringen, en herstructureringen van woonwijken. Fysieke krimpmaatregelen zijn erg divers, en kunnen daarom al deze onderdelen van binnenstedelijke opgaven omvatten (al dan niet in combinatie). Om het overzichtelijk te houden wordt er binnen dit onderzoek voor fysieke krimpmaatregelen alsnog de algemene term “gebiedsontwikkeling” gebruikt. De term “binnenstedelijke opgaven” kan namelijk het idee opwekken dat fysieke krimpmaatregelen alleen in steden voorkomen, terwijl dit onderzoek ook krimpende woongebieden (en daarmee ook de financiering van fysieke krimpmaatregelen) in de periferie behandelt.

2.2 Gebiedsontwikkeling: het traditionele model

Fysieke krimpmaatregelen hebben dus betrekking op binnenstedelijke opgaven, en dit type van gebiedsontwikkeling brengt op zich al relatief meer risico's en nodige (voor)investeringen met zich mee. Daarnaast is in het eerste hoofdstuk al aangegeven dat het financieel minder aantrekkelijk is om in krimpende woongebieden te investeren. Dit vormt een problematische situatie. In de meeste studies naar (fysieke) krimpmaatregelen is het financieringsaspect echter onderbelicht. Hiermee wordt er dus impliciet uitgegaan van het traditionele financieringsmodel bij gebiedsontwikkeling (traditionele gebiedsontwikkelingsmodel) met de bijhorende gebruikelijke financieringsstructuur en verdienmodel. Door demografische krimp verandert echter de financiële context, waardoor deze niet of in (te) weinige mate kan opgaan voor krimpende woongebieden. Deze synergie tussen theorie en praktijk wordt echter in hoofdstuk drie (paragraaf 3.4) uitgebreid behandeld. Daarvoor legt deze paragraaf eerst het traditionele gebiedsontwikkelingsmodel (met de bijhorende gebruikelijke financieringsstructuur en verdienmodel) uit.

2.2.1 Onderscheiding van gebiedsontwikkelingsmodellen

De modellen om gebiedsontwikkeling te kunnen realiseren worden door Bregman en de Win (2005), Wolting (2008) als Kersten et al. (2011) onderscheiden aan de hand van de grondexploitatie. Dit onderscheid wordt ook gehanteerd in de publicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties genaamd “De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011” (Kersten et al., 2011). De drie hoofdmodellen zijn dan publieke grondexploitatie, publiek-private grondexploitatie en private grondexploitatie:

1. “Publieke grondexploitatie: De basis van de publieke grondexploitatie is dat alle gronden van de gemeente zijn of in bezit komen van de gemeente. Zij zorgt vervolgens zelf voor de benodigde planvorming, haalbaarheid, procedures en de grondexploitatie (bouw- en woonrijp maken). De opstalontwikkeling komt voor rekening en risico bij de marktpartijen te liggen. Zeggenschap en het risico van de grondexploitatie liggen hier bij de publieke partijen.

2. Publiek-private grondexploitatie: Publieke en private partijen delen zeggenschap en risico over de grondexploitatie. Gronden kunnen zowel in bezit zijn van de publieke als de private partijen, maar samenwerking vormt nadrukkelijk een meerwaarde in de gebiedsontwikkeling. Binnen de samenwerking worden de gronden bouwrijp gemaakt.

3. Private grondexploitatie: Alle risico's liggen hier bij de private partij. Hierdoor komt het zeggenschap ook nadrukkelijk bij de private partij te liggen. De private partij heeft de gronden in eigendom of krijgt de gronden in de staat waarin ze zich bevinden overgedragen en zorgt zelf voor bouwrijp maken” (Sturm-Reijnders, 2010, p.10).

Het traditionele model bij gebiedsontwikkeling valt binnen het hoofdmodel “Publieke grondexploitatie” (de resterende hoofdmodellen zullen in paragraaf 2.5 behandeld worden). Het traditionele mo-

del wordt in sommige literatuur daarom ook wel “Publieke ontwikkeling” genoemd (De Groot, 2005; Deloitte, 2006; Van der Weerd, 2007); niet te verwarren met “volledige publieke ontwikkeling”, waarbij het gehele gebiedsontwikkelingsproces (dus ook de volledige verantwoordelijkheid voor de financiering) in handen is van de overheid. Bij het traditionele model voert de overheid (voornamelijk gemeenten) een actief grondbeleid. Grondbeleid wordt daarbij formeel gedefinieerd als een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt (Gemeentelijkgrondbeleid, 2011). Een algemene uitleg van actief grondbeleid is dat de overheid, bijvoorbeeld de gemeente, verantwoordelijk is voor de grondexploitatie en het resultaat daarvan. Het tegenovergestelde heet faciliterend grondbeleid, en wil zeggen dat de gemeente de beoogde ruimtelijke ontwikkelingen alleen (juridisch) mogelijk maakt door middel van het vaststellen van een bestemmingsplan en het uitgeven van omgevingsvergunningen. De gemeente heeft dan een passievere houding op de grondmarkt (Apperloo et al., 2003; Bregman & De Win, 2005; Buuren et al., 2010; Deloitte, 2006; Gemeentelijkgrondbeleid, 2011).

2.2.2 Het traditionele gebiedsontwikkelingsmodel

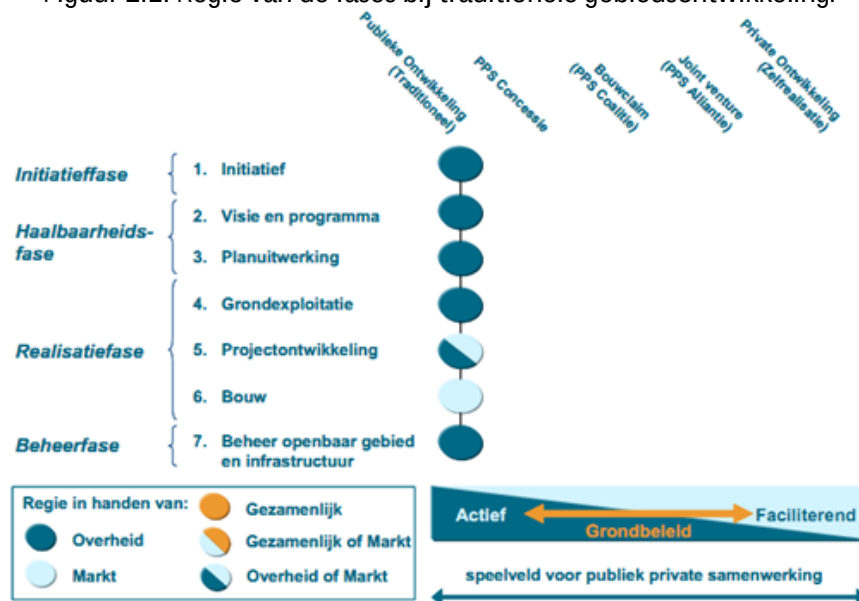
Bij het traditionele model heeft de gemeente alle plangronden in eigendom en maakt deze geheel op eigen kosten bouw- en woonrijp. Dit houdt in dat het gehele terrein in een zodanige toestand wordt gebracht dat er op gebouwd kan worden. Het bouwrijp maken heeft direct betrekking op het bouwen zelf, dus het ophogen van gronden, aanleggen van drainage- en rioleringsvoorzieningen, slopen van bestaande gebouwen, aanleggen van bouwwegen, enzovoorts. Woonrijp maken houdt de “afwerking van het gebied” in, zoals de aanleg van groenvoorzieningen, het plaatsen van straatverlichting en afwerken van trottoirs (het woonrijp maken gebeurt veelal nadat de bouw van de opstallen is afgerond). Indien de gronden niet in eigendom van de publieke partij zijn, zullen deze echter eerst verworven moeten worden (Apperloo et al., 2003; Bregman & De Win, 2005; Buuren et al., 2010; Deloitte, 2006; Gemeentelijkgrondbeleid, 2011). In het algemeen gaat dat eerst via de privaatrechtelijke weg; prijsonderhandelingen. Soms kunnen deze onderhandelingen uitkomen op afspraken; de grondeigenaren krijgen na het bouwrijp maken het recht op een deel van het te ontwikkelen volume. Dit is het blouwclaimmodel, dat verderop in dit hoofdstuk (subparagraaf 2.5.1) behandeld zal worden. Indien de onderhandelingen geen uitkomst bieden, heeft de gemeente de mogelijkheid zich te wenden tot de publiekrechtelijke instrumenten. Dit zijn voornamelijk het gemeentelijk voorkeursrecht en de onteigening (Apperloo et al., 2003; Buuren et al., 2010; Gemeentelijkgrondbeleid, 2011). Echter, de procedures van deze publiekrechtelijke instrumenten zijn langdurig, en kunnen relatief veel kosten met zich meebrengen (Buuren et al., 2010).

De verdere uitleg van de gebruikelijke financieringsstructuur bij traditionele gebiedsontwikkeling is als volgt; zodra de gronden bouwrijp zijn gemaakt, worden ze onder strikte voorwaarden aan marktpartijen (zoals ontwikkelaars) en woningcorporaties verkocht; de uitgifte van bouwgrond (gronduitgifte) (Apperloo, 2003; Gemeentelijkgrondbeleid, 2011; Deloitte, 2006). De strikte voorwaarden, welke rechtstreeks te maken hebben met de beleidsdoeleinden (zoals het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en woningbouwcategorieën), worden duidelijk vermeld in de gronduitgifteovereenkomsten (Buuren et al., 2010). Hiermee heeft de gemeente maximale invloed op de planontwikkeling, dus maximale sturingsmogelijkheid van ruimtelijke ontwikkelingen (meer dan bij faciliterend grondbeleid of publiek-private samenwerkingen). Wel loopt de gemeente erg veel risico. De gemeente moet immers veel investeren (al dan niet opkopen van gronden en vastgoed, bouw- en woonrijp maken, plankosten, enzovoorts). Daarbij moet niet vergeten worden dat de gemeente ook de infrastructuur en de aanleg van openbare voorzieningen moet bekostigen (woonrijp maken). Al deze kosten worden echter zoveel mogelijk meegenomen in de gronduitgifteprijs (Apperloo, 2003; Gemeentelijkgrondbeleid, 2011; Deloitte, 2006). De gemeente kan hiermee het kostenverhaal min of meer verzekeren. De uiteindelijke uitgifteprijs dienen echter wel marktconform te zijn (Gemeentelijkgrondbeleid, 2011). De marktpartijen en woningcorporaties dragen hierna (dus na de gronduitgifte) de verantwoordelijkheid voor het resultaat van de bouwexploitatie en verkoop of verhuur van de gerealiseerde opstallen. Het beheer van de openbare ruimte is de taak van de gemeente (Apperloo et al., 2003).

Fasen en de regie

Het inhoudelijke proces van gebiedsontwikkeling kan in het algemeen in een viertal fasen onderscheiden worden; initiatieffase, haalbaarheidsfase, realisatiefase en beheerfase. In figuur 2.1 zijn deze fasen vermeld, met daarbij ook de inhoud van elke fase. Ook is er bij elke fase aangegeven welke partij de regie in handen heeft. Te zien is dat er bij de traditionele manier van gebiedsontwikkeling de regie voornamelijk in handen is van de overheid. Binnen dit model van gebiedsontwikkeling wordt er zeer minimaal samengewerkt. De enige “samenwerking” met private of marktpartijen vindt immers plaats wanneer de overheden gaan onderhandelen over de grondprijzen bij grondverwerving en wanneer de gronduitgifteovereenkomsten worden getekend (dus wanneer de bouwrijpe kavels verkocht worden). Er wordt niet gezamenlijk een proces of fase doorlopen. Dit is duidelijk te zien in figuur 2.1. Het figuur laat ook zien dat er andere manieren (publiek-private samenwerkingen en zelf-realisering) zijn om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken, deze zullen echter verderop in dit hoofdstuk (paragraaf 2.5) behandeld worden.

Figuur 2.1: Regie van de fasen bij traditionele gebiedsontwikkeling.



Bron: Deloitte, 2006, p. 7 (aangepast).

De fasen bij gebiedsontwikkeling kunnen gekoppeld worden aan exploitaties. Apperloo et al. (2003) maken een onderscheid tussen grondexploitatie, bouwexploitatie, beheerexploitatie openbare ruimte en beheerexploitatie opstellen. Figuur 2.2 laat duidelijk zien welke partij verantwoordelijk is voor welke exploitatie, en geeft daarmee ook de verantwoordelijkheden binnen het financieringsmodel weer. Het betreft hier natuurlijk de traditionele manier van gebiedsontwikkeling.

Figuur 2.2: Verdeling van de exploitatieverantwoordelijkheden bij traditionele gebiedsontwikkeling.

	Traditioneel
Grondexploitatie	Gemeente
Bouwexploitatie	Corporaties en marktpartijen
Beheerexploitatie openbare ruimte	Gemeente
Beheerexploitatie opstellen	Corporaties en marktpartijen

Bron: Apperloo et al., 2003, p. 15 (aangepast).

Exploitaties en verdienmogelijkheden

Een belangrijke (vaak zelfs de belangrijkste) drijfveer achter gebiedsontwikkeling is het toevoegen van waarde aan een gebied. Hiermee worden verdienmogelijkheden gecreëerd. Deze verdienmogelijkheden kunnen door middel van een grond- en vastgoedmodel in beeld gebracht worden; het verdienmodel (figuur 2.3). Dit model wordt gekoppeld aan de verschillende exploitaties binnen een gebiedsontwikkeling (figuur 2.2). Hierdoor bestaat een verdienmodel bij gebiedsontwikkeling uit meerdere kleine verdienmodellen; de verdienkolommen. Figuur 2.3 geeft het gebruikelijke verdienmodel bij gebiedsontwikkeling weer, welke ook gebruikt wordt bij traditionele gebiedsontwikkeling. Te zien is dat het verdienmodel is gekoppeld aan de grondexploitatie, bouwexploitatie, vastgoedexploitatie (eigenaar) en gebruikexploitatie (huurder). De eerste twee exploitaties komen ook terug in figuur 2.2. De laatste twee echter niet. De reden hierachter is de betekenis van het begrip “beheerexploitatie opstallen” (figuur 2.2). Apperloo et al. (2003) verstaan onder dit begrip namelijk het verkopen of verhuren van vastgoed. Daarom is deze exploitatie in het verdienmodel opgesplitst in een vastgoedexploitatie (eigenaar) en een gebruikexploitatie (huurder). Er bestaan immers twee verdienmogelijkheden. Een ander verschil is dat “beheerexploitatie openbare ruimte” niet terugkomt in het verdienmodel. De reden hiervoor is dat het beheren van openbaar gebied bij elk model van gebiedsontwikkeling uiteindelijk de taak is van de overheid (dus gemeente). Deze kosten worden dan ook min of meer verevend binnen het gemeentelijk grondbedrijf (Apperloo et al., 2003). Alleen de verantwoordelijkheid voor de aanleg (dus de kosten) van bepaalde voorzieningen ten behoeve van de openbare ruimte kan bij sommige gebiedsontwikkelingsmodellen (dus bij andere financieringsmodellen) bij een andere partij komen te liggen. Deze kosten vallen echter alsnog binnen het begrip “woonrijp maken” (dus grondexploitatie), te zien in figuur 2.3.

Figuur 2.3: Gebruikelijke verdienmodel (grond- en vastgoedexploitatiemodel) bij gebiedsontwikkeling.

Grond- en Vastgoedexploitatiemodel			
Grondexploitatie	Bouwexploitatie	Vastgoedexpl. / Eigenaar	Gebruikexpl. / Huurder
Kosten	Kosten	Kosten	Kosten
Verwerving Bouwrijp maken Woonrijp maken VTA	Aankoop grond Bouwkosten Bijkomende kosten	Kapitaalslasten (eigen en vreemd) Onderhoud Beheer	Huur Onderhoud Nutsvoorzieningen Verzekering
Opbrengsten	Opbrengsten	Opbrengsten	Opbrengsten
Verkoop grond Subsidies	Verkoop opstal + grond	Huur Restwaarde	Bedrijfsproces / Inkomen
Saldo	Saldo	Saldo	Saldo
Go / No-go	Go / No-go	Go / No-go	Go / No-go

Bron: Lampe, 2011 (aangepast).

Voor veruit de meeste partijen geeft het verdienmodel uitsluitsel over het wel of niet participeren in een gebiedsontwikkeling. Er dienen wel acceptabele verdienmogelijkheden te bestaan. Deze worden van te voren berekend, en geven uiteindelijk een “go” of een “no-go”. Figuur 2.3 illustreert hoe deze tot stand komen. Logischerwijs zullen er bij voldoende verdienmogelijkheden de uitkomsten van de verdienkolommen op een “go” komen te staan, en zal een project starten en afgerond worden. Bij onrendabele toppen (zonder vereveningsmogelijkheden) zullen de verdienkolommen (dus de verschillende exploitaties) echter een “no-go” geven. De onderlinge connecties tussen de kolommen zijn daarbij van groot belang. De opbrengsten van de ene exploitatie zijn immers de kosten van de volgende exploitatie. Dit is vooral het geval bij traditionele gebiedsontwikkeling. De grondexploitatie wordt beheerd door de publieke partij, en de rest door marktpartijen. Daarbij vindt er geen samenwerking plaats, waardoor de grondexploitatie gescheiden is van de rest van de exploitaties. Dit is ook

onder het kopje “fasen en de regie” met behulp van figuur 2.1 uitgelegd. De enige samenwerking kan alleen tussen de marktpartijen zelf plaatsvinden. In de praktijk zijn echter ook de restende exploitaties vaak gescheiden (Sturm-Reijnders, 2010). Dit allemaal wordt in het volgende hoofdstuk (paragraaf 3.4) verder toegelicht. Een verdere uitleg van het verdienmodel zelf vindt daar ook plaats, waarbij het in samenhang met de regels van traditioneel gebiedsontwikkeling in context van demografische krimp wordt gezet.

De gebruikelijke partijen

De meest gebruikelijke partijen bij gebiedsontwikkeling, dus ook bij traditioneel gebiedsontwikkeling, kunnen in het algemeen onderscheiden worden aan de hand van shareholders en stakeholders (Wolting, 2008):

- *“Shareholders zijn partijen die direct betrokken zijn, meestal financieel of via bevoegdheden die nodig zijn om de gebiedsontwikkeling te realiseren.*
- *Stakeholders zijn andere belanghebbenden, die meestal niet direct bij het project betrokken zijn, maar wel belang hebben bij de gebiedsontwikkeling. Dit kunnen onder andere omwonenden of belangengroeperingen zijn”* (Sturm-Reijnders, 2010, p.9).

Stakeholders zijn bij een project van belang om draagkracht te creëren, terwijl de shareholders het project moeten verwezenlijken. Shareholders kunnen daarbij onderscheiden worden in twee soorten partijen; publieke en private. De publieke partijen zijn daarbij veelal de gemeenten. Dit is voornamelijk het geval bij “binnenstedelijke opgaven” en “uitleggebieden”. Als het gaat om ontwikkelingen in buitengebieden (zoals “groene” ontwikkelingen) zijn provincies of het Rijk vaak de deelnemende publieke partijen (Sturm-Reijnders, 2010). Publieke partijen kunnen bijzondere en veelzijdige rollen vervullen bij gebiedsontwikkeling:

“Vaak is de rol van de publieke partij die van aanjager, initiatiefnemer, regisseur, deelnemer in risico's, kosten en zeggenschap, maar soms ook als eindgebruiker of afnemer van vastgoed” (Sturm-Reijnders, 2010, p.9).

Wel dient een publieke partij naast actief meedoen aan gebiedsontwikkeling ook een faciliterende (zoals het vaststellen van de kaders van de ruimtelijke ordening via bestemmingsplannen), controlerende (via bijvoorbeeld vergunningen), politieke (soms hangt het succes van een project zelfs af van politiek commitment) en een maatschappelijke rol te vervullen. Deze rollen kunnen soms wel conflictuerend zijn (Sturm-Reijnders, 2010).

De private partijen zijn vaak marktpartijen, zoals de ontwikkelaars, beleggers, bouwers en woningcorporaties. Deze partijen hebben veelal een commerciële doelstelling. Het hoofddoel is het behalen van winst. Het bedrijf moet immers kunnen voortbestaan. Alleen woningcorporaties hanteren primair een maatschappelijke doelstelling (het aanbieden van betaalbare woningen voor de lagere inkomstenklasse) (Sturm-Reijnders, 2010). Private partijen kunnen daarbij worden onderscheiden aan de hand van marktpartijen met of zonder grond/opstalpositie (Wolting, 2008).

Naast het traditionele model, met de gebruikelijke partijen, zijn er echter ook andere gebiedsontwikkelingsmodellen. Deze modellen gebruiken vaak het samenwerken van de genoemde publieke en private partijen als basis. De volgende paragraaf licht daarom eerst het concept van samenwerken toe.

2.3 Samenwerken bij gebiedsontwikkeling

Marktpartijen kunnen een belangrijke inbreng hebben bij stedelijke gebiedsontwikkelingen. Samenwerkingen tussen deze partijen en de overheid kunnen dan ook grote voordelen bieden (Apperloo et al., 2003; Apperloo & Ophem, 2008). Samenwerken is echter niet vanzelfsprekend, want met het af-

zonderlijk uitvoeren van taken kunnen er ook goede resultaten bereikt worden (zoals bij het traditionele model). Daarnaast kan samenwerken door gezamenlijke besluitvorming en onderlinge afstemming zelfs lastig uit te voeren zijn. Dit is vooral het geval wanneer de schaalgrootte en het aantal betrokken partijen stijgt. Er moet dan ook een duidelijke reden zijn om samen te werken. In de beginjaren van publiek-private samenwerkingen (PPS) werd samenwerken namelijk een doel op zich. Dit belemmerde vaak de voortgang van ruimtelijke ontwikkelingen. Hierdoor moet samenwerken beperkt worden tot het strikt noodzakelijke. Ook moet er een urgentie zijn om samen te werken, en moeten de partijen overtuigd zijn dat de gestreefde doelstellingen juist zijn. Desalniettemin kan samenwerken van publieke en private partijen grote voordelen bieden (Apperloo & Ophem, 2008). De motieven voor samenwerken zijn als volgt (Apperloo & Ophem, 2008):

Inhoudelijke motieven:

- Er kan een integraler resultaat behaald worden;
- Gecoördineerde inspanning heeft meer resultaat dan de som der delen. Problemen of uitdagingen kunnen op deze manier getackeld worden (bijvoorbeeld bij het maken van afspraken met vastgoedeigenaren over uitruil van grond of vastgoed);
- Er kan gebruik gemaakt worden van de kennis en capaciteiten van de betrokken partijen;
- Samenwerken kan een betere planning mogelijk maken, waardoor het proces efficiënter wordt en de verkoopresultaten beter.

Financiële motieven:

- Rendabele en onrendabele onderdelen van het plan kunnen met elkaar verevend worden. Dit betekent dus dat er door samenwerken betere verdeling van de kosten en baten kan plaatsvinden. Verevening zorgt ook voor een grotere reikwijdte van het resultaat;
- De verschillende risico's binnen een plan kunnen neergelegd worden bij de partijen die deze het beste beheersen, waardoor het risicoprofiel efficiënter wordt ingedeeld. Dit zorgt tegelijk voor een lager risicoprofiel, voor zowel de gemeente als marktpartijen.

Procesmatige motieven:

- De uitvoeringszekerheid zal stijgen. Deelnemende partijen worden voor de duur van de samenwerking vastgelegd. Hierdoor stijgt de kans dat de oorspronkelijke opzet van een plan ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Partijen kunnen dan immers niet zo snel terugkomen van de gemaakte afspraken.
- Meerdere partijen krijgen zeggenschap over een project. Dit bevordert de betrokkenheid en draagvlak.

Samenwerken leidt daarnaast ook tot meer begrip van de betrokken partijen, waardoor er relatief minder conflicten en blokkades voorkomen. Ook zal de motivatie binnen het project hoger zijn (Van der Weerd, 2007). Zoals eerder vermeld moet er wel te allen tijde een gevoel van betrokkenheid en urgentie aanwezig zijn. Anders heeft de samenwerking geen kracht, en kan het de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling zelfs belemmeren (Apperloo & Ophem, 2008).

Van de genoemde motieven kan vooral het financiële motief “verevenen” voor de problematiek binnen dit onderzoek een zeer belangrijke rol vervullen. De volgende paragraaf gaat hier dieper op in.

2.4 Verevening bij gebiedsontwikkeling

Binnen de context van dit onderzoek, demografische krimp en fysieke krimpmaatregelen, hebben voornamelijk financiële motieven een groot belang. Vooral het concept van verevenen kan daarbij een grote rol vervullen. Fysieke krimpmaatregelen kenmerken zich namelijk door onrendabiliteit; onrendabele toppen van exploitaties / verdienkolommen binnen het verdienmodel. Hierdoor komen de verdienkolommen op een “no-go” te staan, waardoor de ruimtelijke projecten in een doodlopende

weg belanden. Dit is in het eerste hoofdstuk en paragraaf 2.2 al kort toegelicht en gaat in hoofdstuk drie (paragraaf 3.4) praktijkgericht uitgelegd worden. Verevening kan voor dit probleem een oplossing bieden:

“Het aangaan van samenwerkingsverbanden in grond- en/of bouwexploitatie moet voor alle partijen een meerwaarde hebben en erop gericht zijn om gezamenlijk een ontwikkeling op gang te brengen. Dat betekent in de praktijk geven en nemen. Daarvoor is het noodzakelijk om elkaars posities goed te kennen en te zoeken naar mogelijkheden om bijvoorbeeld onrendabele ontwikkelingen toch mogelijk te maken door eventuele overwinsten terug te ploegen of te verevenen” (Apperloo et al., 2003, p.9).

Verevenen houdt dus in dat een onrendabel onderdeel / exploitatie binnen een plan (dus een onrendabele verdienkolom binnen het verdienmodel) wordt “bijgevuld” (en hiermee dus alsnog rendabel wordt gemaakt) met opbrengsten elders (Apperloo et al., 2003; Van den Brand et al., 2008). Het verevenen kan daarbij op twee manier:

- *“Tussen plangebieden via de grondexploitatie;*
- *Tussen exploitatieonderdelen (bv. tussen bouw- en grondexploitatie)”* (Apperloo et al., 2003, p.15).

De eerste manier betreft verevening via de grondexploitaties van verschillende projecten. De rendabele en minder onrendabele plangebieden worden dan met elkaar verevend. Wel moet de partij de beschikking hebben over de beide grondexploitatie resultaten. Indien dit niet het geval is kan er door middel van verwerving of samenwerking alsnog verevend worden (Van den Brand et al., 2008). Een kanttekening hierbij is dat dit ook toegepast kan worden op de andere exploitaties, bijvoorbeeld de bouwexploitatie. De tweede manier gaat over verevening tussen de exploitaties binnen één project; dus tussen de verdienkolommen binnen het verdienmodel. Wel dient er dan samengewerkt te worden (indien de verdienkolommen door verschillende partijen beheerd worden), of dient één partij meerdere exploitaties te beheren (Apperloo et al., 2003).

2.5 Publiek-Private Samenwerkingen

Bij gebiedsontwikkeling komen publieke en private partijen vaak met elkaar vaak in aanraking. Het is immers een integrale en complexe vorm van ruimtelijke opgaven. Samenwerken is dan vaak noodzakelijk. De voordelen ervan zijn in paragraaf 2.3 geschetst. Echter, bij PPS zijn de partijen afhankelijker van elkaar. De partijen vormen dan een samenwerkingsverband. Hoe afhankelijker de partijen van elkaar zijn, des te meer een samenwerkingsverband nodig is. Er bestaan daarbij verschillende soorten samenwerkingsverbanden, waarbij het niveau van invloed op de besluitvorming per deelnemende partij kan verschillen (zal verderop toegelicht worden) (Deloitte, 2006; Van den Hof, 2006; Van der Weerd, 2007).

PPS staat de afgelopen jaren steeds meer in de belangstelling. Zoals het begrip al doet vermoeden gaat het over samenwerkingsverband(en) tussen publieke organisaties (overheden) en private partijen. Deze niet- vrijblijvende samenwerking heeft meerdere vormen, en kan op allerlei sectoren toegepast worden.

Vele overheden hebben tegenwoordig te weinig middelen om te voorzien in de vraag naar grote ruimtelijke investeringen. Door deze financiële problemen kunnen overheden ook niet meer voldoen aan de marktconforme (ruimtelijke) kwaliteit. Daarnaast is het voor de publieke partijen (non-profit) steeds aantrekkelijker geworden om samenwerkingsverbanden aan te gaan met de private (commerciële / profit) sector. De private partijen hebben niet alleen de middelen voor ruimtelijke investeringen, maar ook de kennis om rendabelere en kwalitatieve projecten te ontwikkelen. Natuurlijk zien deze partijen ook een kans om op een nieuwe manier te investeren en winsten te behalen (Buuron et

al., 2004). Maar ook vanuit een maatschappelijk oogpunt is het voor de commerciële sector aantrekkelijk geworden om een PPS aan te gaan.

Vanuit het bedrijfsleven is een toenemende interesse om via PPS maatschappelijke betrokkenheid te tonen. De burger verwacht van bedrijven dat zij hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen over hun doen en laten. (Buuron et. al, 2004)

In hoofdstuk 2.2 is aangegeven dat de modellen om gebiedsontwikkeling te kunnen realiseren onderscheiden worden aan de hand van de grondexploitatie; publieke grondexploitatie, publiek-private grondexploitatie en de private grondexploitatie. De mogelijke samenwerkingsvormen zien er dan als volgt uit:

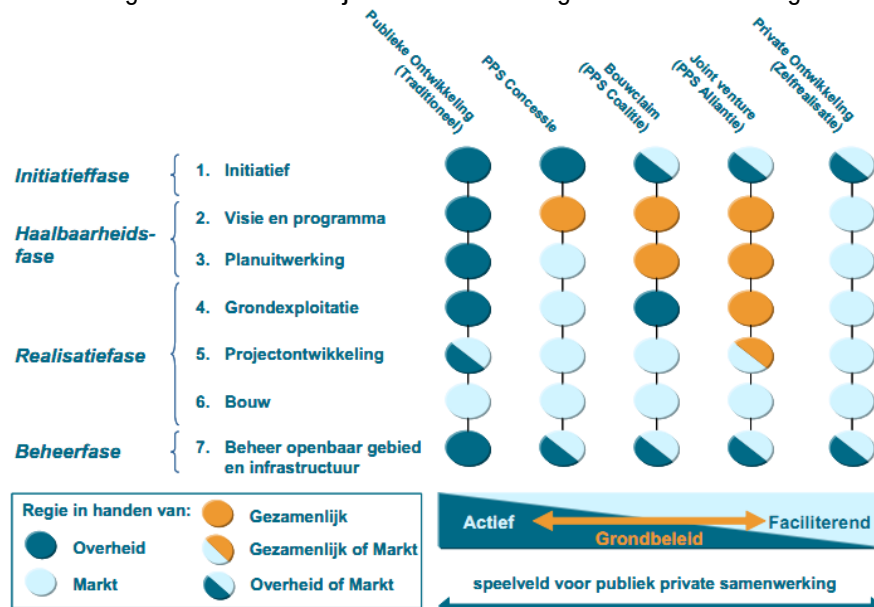
Figuur 2.4: Mogelijke samenwerkingsvormen aan de hand van de grondexploitatie.

Publiek	Publiek-privaat	Privaat
Traditionele model	Joint venture	Concessie
Bouwclaim		Exploitatieovereenkomst

Bron: Sturm-Reijnders, 2010, p. 11.

Indien er uitgegaan wordt van de grondexploitatie bestaat er maar één echte publiek-private samenwerking; de “Joint venture”. Echter, samenwerken bij gebiedsontwikkeling hoeft niet alleen tijdens de grondexploitatie plaats te vinden. Ook in de andere fases kunnen publieke en private partijen samenwerken, te zien in figuur 2.5.

Figuur 2.5: Regie van de fases bij de verschillende gebiedsontwikkelingsmodellen.

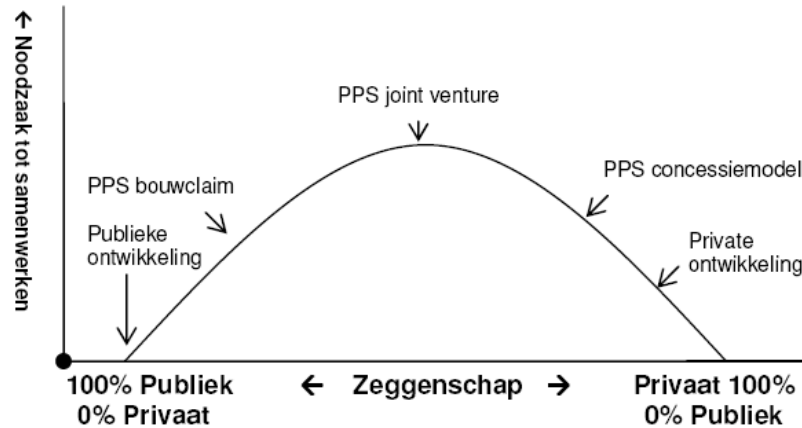


Bron: Deloitte, 2006, p. 7.

Indien er gekeken wordt naar figuur 2.5 vallen “Bouwclaimmodel”, “Joint-venture” en “Concessiemodel” onder PPS-modellen; er wordt immers gezamenlijk een (deel van een) fase doorlopen. In de literatuur worden deze ook als PPS'en behandeld (De Groot, 2005; Van Gogh, 2005; Deloitte, 2006; Van den Hof, 2006; Van der Weerd, 2007). In praktijk zijn deze vormen van PPS echter niet altijd duidelijk herkenbaar. Soms worden ze gemixt of aangepast. Wel hebben ze vaak een grondslag in de PPS-modellen die hierboven zijn genoemd (Van den Hof, 2006). Daarbij zijn de verantwoordelijkheden en invloed op het ontwikkelingsproces per PPS-model verschillend. Dit is in figuur 2.6 duidelijk afgebeeld. Te zien is dat naarmate een publieke of private partij de meer macht heeft er minder noodzaak zal zijn voor samenwerking. Een partij met relatief veel macht kan dan immers bepalen wat er moet gebeuren. In het midden van het figuur hebben geen van beiden voldoende macht om de an-

der de wil op te leggen. De partijen zijn dan afhankelijk van elkaar om de doelen te bereiken. Volledige samenwerking als gelijkwaardige partners is dan de oplossing ("Joint venture"). De verdeling van zeggenschap is dan gebalanceerd (Van den Weerd, 2007).

Figuur 2.6: Zeggenschap en de noodzaak tot samenwerking bij gebiedsontwikkeling.



Bron: Van der Weerd, 2007, p. 26.

In figuur 2.6 is ook "Publieke ontwikkeling" weergegeven. Hiermee doelt (zoals vermeld in paragraaf 2.2) Van der Weerd (2006) op het traditionele model:

"De traditionele werkwijze van gemeenten is de publieke ontwikkeling, waarbij de marktpartijen alleen een uitvoeringscontract (uitgifteovereenkomst) aangaan en geen invloed hebben op het ontwerp van de rest van de omgeving" (Van der Weerd, 2006, p. 26).

De PPS-modellen hebben allen een eigen financieringsstructuur en verdeling van de verantwoordelijkheden en risico's. De volgende subparagrafen bespreken deze modellen.

2.5.1 Bouwclaimmodel

Aan de hand van figuur 2.6 is te zien dat het bouwclaimmodel een minimale vorm van PPS is, waarbij de zeggenschap voornamelijk bij de publieke partij ligt. Dit model wordt voornamelijk toegepast in situaties waarbij een klein aantal marktpartijen relatief veel grondposities bezit. Deze partijen verkopen hun grond en opstallen aan de publieke partij met de voorwaarde dat deze partijen ook weer het recht krijgen op een deel van het te ontwikkelen volume; de bouwclaim. De publieke partij koopt dan de gronden over en maakt deze op eigen kosten bouwrijp (en later woonrijp). Vervolgens verkoopt ze de bouwrijpe kavels weer terug aan de marktpartijen, die het binnen de regels van het stedenbouwkundig plan ontwikkelen (Apperloo et al., 2003; Deloitte, 2006; Apperloo & Ophem, 2008). Het bouwclaimmodel ligt erg dichtbij het traditionele model (Deloitte, 2006). Het enige verschil is dat er met marktpartijen een afspraak wordt gemaakt met betrekking tot bouwclaims. Verevening kan binnen dit model alleen plaatsvinden binnen het totale exploitatieresultaat van het gemeentelijk grondbeleid (dus tussen de verschillende grondexploitaties van de gemeente). Hetzelfde geldt voor de marktpartij met betrekking tot de totale bouwexploitatie (Apperloo et al., 2003). Het bouwclaimmodel kenmerkt zich door een sterk sturende rol van de overheid. In de institutionele vormgeving van dit model, en trouwens ook het traditionele model, is het regulatieve systeem dominant (Van den Hof, 2006). Dat wil zeggen dat de overheid een sterk regulerend karakter toont (met behulp van het beschikbare juridische instrumentarium), en de regie voornamelijk in eigen handen heeft.

2.5.2 "Joint venture"

Het "Joint venture" model is de meest "pure" vorm van een PPS. De publieke en private partijen voeren dan gezamenlijk de grondexploitatie uit. Zoals de naam al doet vermoeden worden hiermee de

risico's (en de winst) door middel van een "joint venture", zoals een gemeenschappelijk exploitatiemaatschappij (GEM) of wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM), gedeeld (Apperloo et al., 2003; Deloitte, 2006; Apperloo & Ophem, 2008). Hiermee wordt er dus zoveel mogelijk samengewerkt. Dit verhoogt de vereveningsmogelijkheden. Natuurlijk is dit ook afhankelijk van de mate van samenwerking en afspraken binnen de "Joint venture" (Apperloo et al., 2003). Wel is het belang dat binnen de samenwerking de verschillende rollen duidelijk en goed onderscheiden zijn:

"De marktpartij is naast aandeelhouder in de joint venture immers ook afnemer van bouw kavels en vastgoedontwikkelaar. De gemeente is naast aandeelhouder, ook afnemer van de openbare ruimte. Vanuit deze rollen hebben zij verschillende belangen bij het resultaat van het project. Zo pleiten marktpartijen in hun rol als vastgoedontwikkelaar voor lagere grondprijzen, terwijl de WOM gebaat is bij een hoge grondopbrengst" (Apperloo & Ophem, 2008, p. 11).

Bij een "joint venture" is het van groot belang om heldere kaders betreffende financiën, programma en kwaliteit vast te stellen. Met duidelijke kaders is het eenvoudiger om elkaar scherp en het project op de rails te houden (Deloitte, 2006; Apperloo & Ophem, 2008). Al met al richt de overheid bij "joint venture" haar aandacht primair op de markt. De kracht van het model zit in de samenwerking als gelijkwaardige partners en kenmerkt zich door een normatief systeem (Van den Hof, 2006):

"Een overheid die in gebiedsontwikkeling kiest voor sturing via een normatief systeem wil verantwoordelijkheid (voor risico's) delen met de contractpartner. [...] Indicatief voor het normatieve systeem is consensusgericht gedrag" (Van den Hof, 2009, p. 99).

2.5.3 Concessiemodel

De laatste mogelijkheid van een PPS-model is het concessiemodel. Binnen dit model legt de overheid alle risico's (en daarmee ook de mogelijke winst) bij de marktpartijen. Deze partijen nemen dan de integrale planontwikkeling voor hun rekening. De publieke partij heeft daarbij weinig zeggenschap. Er kunnen alleen een aantal globale randvoorwaarden geformuleerd worden waaraan het plan moet voldoen (Apperloo & Ophem, 2008; Sturm-Reijnders, 2010). Wel kan de publieke partij bij de concessieverlening financiële, programmatische en kwalitatieve eisen stellen aan het resultaat (Apperloo & Ophem, 2008). De exploitaties worden vervolgens overgelaten aan de marktpartijen. De gronden worden dus "kaal" geleverd (niet bouwrijp). Verder is (in bepaalde mate) de inrichting van de openbare ruimte ook de taak van de marktpartijen. Het beheer ervan is echter weer de taak van de publieke partij (Apperloo et al., 2003; Deloitte, 2006; Apperloo & Ophem, 2008). Verevening binnen dit model is goed mogelijk, maar is de zaak van de samenwerkende private partijen.

Bij het concessiemodel staan dus de markt en marktwerking centraal. Marktpartijen dragen vaak het volledige exploitatierisico (grond en vastgoed). De overtuiging dat marktwerking "als vanzelf" leidt tot een hogere kwaliteit en maximale efficiëntie kenmerkt het cultureel-cognitief systeem (Van den Hof, 2006):

"Vanuit een cultureel-cognitief systeem wordt gedrag gestuurd door een dwingend patroon van (collectieve) overtuigingen en verwachtingen. De overheid die voor dit systeem kiest heeft de verwachting dat marktwerking in een geordende markt leidt tot maximale kosteneffectiviteit" (Van den Hof, 2009, p. 99).

2.5.4 Zelfrealisatie

Tot nu toe zijn het traditionele model en de PPS-modellen toegelicht. Het laatste model bij gebiedsontwikkeling is zelfrealisatie, of ook wel private ontwikkeling genoemd. Ook dit wordt kort toegelicht. De private partij heeft dan de gronden in eigen bezit en zorgt voor het uitwerken van de stedenbouwkundige visie. Deze moet binnen de planologische kaders van het bestemmingsplan passen. De verantwoordelijkheid en risico's van de exploitaties ligt volledig bij de private partij. De overheid

vervult hier een faciliterende en kaderstellende rol (te denken valt aan een stedenbouwkundig programma van eisen, wijzigingen in het bestemmingsplan, verstrekken van omgevingsvergunningen, enzovoorts). Zelfrealisatie komt voornamelijk in kleinere projecten voor. Dit zijn vaak projecten waarbij weinig of alleen noodzakelijke openbare voorzieningen gerealiseerd hoeven te worden. De kosten van openbare voorzieningen kunnen verhaald worden via de mogelijkheden uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Deze nieuwe wet heeft ook betrekking op alle andere gebiedsontwikkelingsmodellen. In de volgende paragraaf zal ingegaan worden op deze nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

2.6 Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) (voorheen WRO: Wet op de Ruimtelijke Ordening) is van invloed op de overeenkomsten die voortvloeien uit de gebiedsontwikkelingsmodellen die in de voorgaande paragrafen zijn beschreven. De Wro verplicht namelijk de gemeenten het kostenverhaal te garanderen, en mogen er niet meer van afzien; verplichte exploitatieplan (Van den Brand et al., 2008; Westendorp-Frikkee & Overwater, 2008). Dit kan met behulp van privaatrechtelijke of publiekrechtelijke overeenkomsten.

Op 1 juli 2008 is de Wro in werking getreden. Daarin is de Grondexploitatiewet (GreX) (Afdeling Grondexploitatie) vastgesteld, welke primair is bedoeld voor de woningbouw. Met deze wet zijn de rollen van de gemeenten en grondeigenaren bij faciliterend grondbeleid (dus particuliere / private grondexploitatie) verduidelijkt. Een grondeigenaar mag natuurlijk zijn eigen perceel ontwikkelen. De gemeente streeft echter naar sturing van de ruimtelijke ontwikkelingen, goede ruimtelijke kwaliteit en een eerlijke verdeling van de kosten en baten met betrekking tot de grondexploitatie. De voorgaande wet (WRO) schoot hierin tekort. De nieuwe Wro biedt nieuwe en verbeterde instrumenten om de particuliere grondexploitatie te kunnen geleiden. De doelstellingen van de nieuwe wet zijn; verbetering van het kostenverhaal (het verrekenen van de zogenaamde grondkosten, zoals bouwrijp maken, de aanleg van groenvoorzieningen, infrastructuur, straatverlichting, enzovoorts), verevening van kosten en verbeterde regiemogelijkheden van ruimtelijke ontwikkelingen door middel van locatie-eisen. Het lijkt er echter op dat het kostenverhaalprobleem de hoofddoelstelling is geweest (Van den Brand et al., 2008; Westendorp-Frikkee & Overwater, 2008).

Voordat de Wro werd vastgesteld waren er veel juridische onduidelijkheden over het kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling. Dit had als gevolg dat private partijen langdurige en vermoeiende onderhandelingen aangingen met de gemeenten over wie welke kosten zou moeten dekken. Naderhand kon dit zelfs leiden tot terugvorderingacties uit onverschuldigde betaling (er miste immers een rechtsgrond). Het enige waar de gemeente op terug kon vallen was baatbelasting. Dit was echter een ingewikkeld instrument dat zelden leidde tot een volledig kostenverhaal. Daarnaast leidde het tot langdurige procedures. Gezien de toename van private ontwikkelingen werd het kostenverhaal dan ook een steeds groter probleem (Van den Brand et al., 2008; Westendorp-Frikkee & Overwater, 2008).

De Wro heeft (met de GreX) het probleem van kostenverhaal aangepakt, waardoor het nu mogelijk is om veel meer kosten te verhalen dan voorheen. Het is nu voor gemeenten zelfs verplicht geworden om het kostenverhaal vast te stellen. Dit wordt gedaan in een verplicht exploitatieplan; daarin worden voornamelijk de bijdragen van partijen, locatie-eisen en betalingsvoorwaarden beschreven. Ook kunnen er in het exploitatieplan binnenplanse en bovenplanse vereveningen vastgesteld worden. Bij binnenplanse verevening is het de bedoeling dat een locatie (ondanks de onrendabele planonderdelen) in zijn geheel gerealiseerd wordt. De rendabele en onrendabele planonderdelen worden dan verevend. Bij een bovenplanse verevening worden de financiële overschotten van rendabele plangebieden gebruikt voor de ontwikkeling van minder rendabele plangebieden (Van den Brand et al., 2008; Westendorp-Frikkee & Overwater, 2008).

De nieuwe Wro is een belangrijk wettelijk stelsel dat rechtszekerheid biedt, en “free-riden” (het ontwijken van het kostenverhaal) tot een minimum beperkt. De nieuwe wet kenmerkt zich daarbij met een publiek-privaat stelsel. Dat wil zeggen dat er zowel een privaatrechtelijk als een publiekrechtelijk spoor bestaat om het kostenverhaal te garanderen. Wel blijft vrijwillige samenwerking voorop staan. Dat betekent dus dat de gemeente eerst de mogelijkheid krijgt om privaatrechtelijk tot een overeenkomst te komen. Dit is zo geregeld omdat uit de praktijk blijkt dat publieke en private partijen daar eerst de voorkeur aan geven. Wanneer de partijen echter niet overeenkomen, kan de gemeente het publiekrechtelijke spoor inslaan. Dit is als het ware een “stok achter de deur” voor de gemeenten. Het kan tevens de onderhandelingspositie van de gemeente bij privaatrechtelijke overeenkomsten versterken. Deze twee sporen zullen in de volgende paragraaf uitgebreider behandeld worden. Wanneer echter het kostenverhaal, en zo nodig ook het tijdvak, de fasering en locatie-eisen (zoals woningbouwcategorieën) zijn verzekerd hoeft de gemeente geen exploitatieplan op te stellen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij gronduitgiftes. Daarbij worden immers gronduitgifteovereenkomsten getekend (locatie-eisen), en het kostenverhaal is gedekt via de uitgifteprijzen (Van den Brand et al., 2008; Westendorp-Frikkee & Overwater, 2008; Kersten et al., 2011; Gemeentelijkegrondbeleid, 2011).

Privaatrechtelijke spoor

De Wro heeft een nieuwe basis gelegd voor privaatrechtelijke overeenkomsten tussen gemeenten en private partijen met betrekking tot het kostenverhaal binnen de grondexploitatie. Deze wettelijke basis bestrijkt alle gebiedsontwikkelingsmodellen die tussen gemeenten en private partijen kunnen voorkomen. Daarbij kent de wet twee mogelijkheden; de anterieure en posterieure overeenkomst. De anterieure overeenkomst is het meest voorkomende type en wordt in de beginfase van een project afgesloten, voordat er een exploitatieplan is vastgesteld. Bij deze overeenkomst zijn de partijen niet gebonden aan het publiekrechtelijke kader met betrekking tot de Grex. Hierdoor bestaat er veel onderhandelingsruimte over de mogelijke financiële bijdragen van partijen. Daarnaast mag er ook onderhandeld worden over financiële bijdragen met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling buiten de bouwlocatie. Deze afspraken kunnen echter binnen de huidige ruimtelijke wetgeving niet rechtsgeldig gemaakt worden. Wel is het een introductie van bovenplanse (het gebied dat buiten het plangebied valt) verevening. Om dit echter mogelijk te maken moeten de bovenplanse afspraken betrekking hebben op een concrete gebiedsontwikkeling en passen binnen de structuurvisie. Deze bovenplanse vereveningen vallen binnen het privaatrechtelijke spoor onder “financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen”. Hierdoor hoeft er niet voldaan te worden aan de criteria die bij het publiekrechtelijke spoor gelden, namelijk; profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (zal in de volgende paragraaf toegelicht worden). Wel gelden gewoon de algemene eisen vermeld in het Burgerlijk Wetboek. Ook moet er voldaan worden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de Algemene Wet Bestuursrecht (Van den Brand et al., 2008; Westendorp-Frikkee & Overwater, 2008; Gemeentelijkegrondbeleid, 2011).

De tweede mogelijkheid binnen het privaatrechtelijke spoor is de posterieure overeenkomst. Deze wordt na het exploitatieplan vastgesteld, en mag daarvan ook niet afwijken. De bewegingsruimte is daarom ook logischerwijs kleiner. Het kostenverhaal is immers al vastgesteld. De private partij mag niet afstappen van de beschreven eigen bijdrage in het exploitatieplan. De gemeente mag ook niet meer eisen. Ook kan de gemeente niet meer gebruik maken van de publiekrechtelijke weg (tenzij deze mogelijkheid is opgenomen in het exploitatieplan) (Van den Brand et al., 2008; Westendorp-Frikkee & Overwater, 2008; Gemeentelijkegrondbeleid, 2011).

Publiekrechtelijke spoor

Soms komen publieke en private partijen niet overeen, en biedt het publiekrechtelijke spoor de enige (en verplichte) uitweg om het verplichte kostenverhaal te regelen. Dit moet echter voorafgaand aan de ontwikkeling gebeuren. Voor het publiekrechtelijke kostenverhaal is het exploitatieplan het aangewezen instrument. Daarin worden de ramingen van de kosten en opbrengsten gemaakt, welke vervolgens naar rato over de private partijen worden verdeeld. De private partijen dienen dan bij de

aanvraag van de bouwvergunningen het toegewezen deel van de kosten te betalen (Van den Brand et al., 2008; Westendorp-Frikkee & Overwater, 2008; Kersten et al., 2011; Gemeentelijkegrondbeleid, 2011).

Een belangrijke beperking daarbij is dat niet alle soorten kosten verhaald kunnen worden via de private partijen. Alleen de kosten die vermeld staan op de kostensoortenlijst, weergegeven in de Besluit ruimtelijke ordening (Bro), kunnen opgenomen worden in het exploitatieplan. De private partijen zijn dan wel verplicht deze kosten te dekken, en dienen ze opgenomen te worden in het exploitatieplan (Van den Brand et al., 2008; Westendorp-Frikkee & Overwater, 2008; Gemeentelijkegrondbeleid, 2011). Er gelden bij de kostentoerekening een aantal criteria:

- *“Profijt: De grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen. Veelal betreft het fysiek nut voor het exploitatiegebied. [...]”*
- *Toerekenbaarheid: Er bestaat een causaal verband (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan), of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan. [...]”*
- *Proportionaliteit: Als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate de locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten”* (Van den Brand et al., 2008, p. 28).

Naast deze criteria moet er ook op gelet worden dat het plangebied de kosten kan “dragen”. Anders zullen de partijen geconfronteerd worden met een financieel-economisch onhaalbaar plan (Gemeentelijkegrondbeleid, 2011). De drie criteria gelden trouwens ook voor het verhalen van bovenplanse kosten. Binnen het publiekrechtelijke spoor worden bovenplanse kosten namelijk niet gezien als “financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen” (Van den Brand et al., 2008).

In de volgende paragraaf worden de besproken theoretische elementen bijeen gebracht tot een conceptueel model die het fundament zal vormen voor het beantwoorden van de centrale vraagstelling.

2.7 Conceptueel model

Deze paragraaf geeft de onderlinge relaties van de besproken theorieën/kernbegrippen weer. Er zal duidelijk gemaakt worden welke positie deze binnen het onderzoek hebben, en hoe ze het theoretische denkkader vormen. Dit alles wordt weergegeven binnen het conceptueel model, afgebeeld in figuur 2.7 (p. 38).

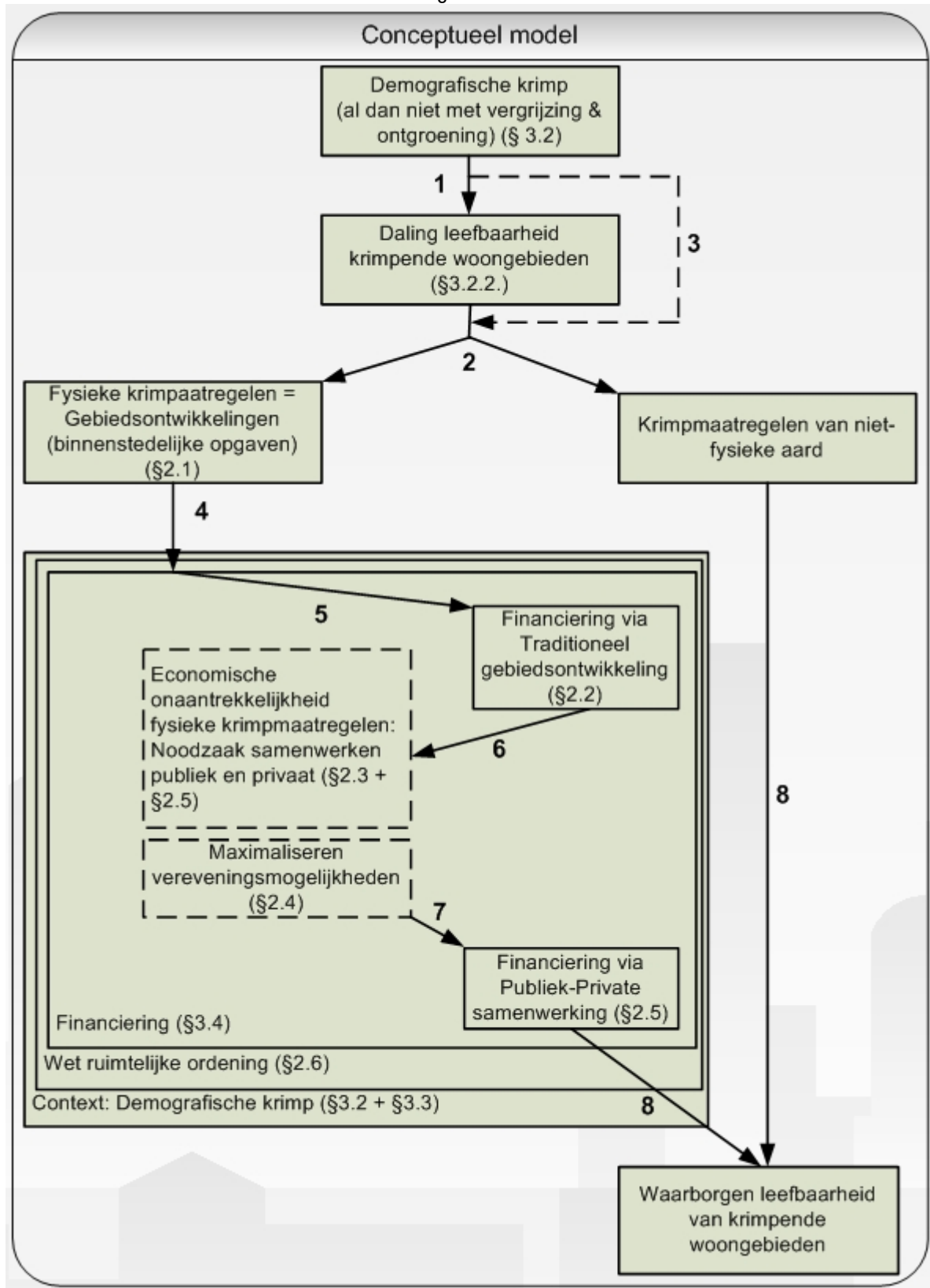
Te zien is dat het conceptueel model begint met demografische krimp (al dan niet gepaard gaande met vergrijzing en ontgroening). Voor woongebieden waar het fenomeen voorkomt kan dit een negatieve invloed hebben op de leefbaarheid (daling leefbaarheid krimpende woongebieden) (zie nummer 1 in figuur 2.7). Dit leidt tot de noodzaak van twee soorten krimpmaatregelen; fysieke en niet-fysieke (zie nummer 2 in figuur 2.7). Deze krimpmaatregelen dienen uiteindelijk het waarborgen van de leefbaarheid van krimpende woongebieden mogelijk te maken (zie nummers 8 in figuur 2.7). Ook kunnen deze uitgevoerd worden wanneer de daling van de leefbaarheid nog niet heeft ingezet (zie nummer 3 in figuur 2.7). De verschillende krimpmaatregelen worden dan uit voorzorg uitgevoerd.

Het gaat binnen dit onderzoek om krimpmaatregelen van fysieke aard (op krimpmaatregelen van niet-fysieke aard wordt verder niet ingegaan). Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 houdt dit gebiedsontwikkelingen in (binnenstedelijke opgaven). Deze dienen echter wel financieel mogelijk gemaakt te worden (zie nummer 4 in figuur 2.7). Bij de formulering van fysieke krimpmaatregelen is hier onvolgende op ingegaan. Hierdoor gaat de onderzoeker impliciet uit van een financiering volgens de regels van traditioneel gebiedsontwikkeling (uitgelegd in paragraaf 2.2) (zie nummer 5 in figuur 2.7). De verwachting is echter dat het traditionele model niet of nauwelijks bruikbaar zal zijn voor fysieke krimpmaatregelen.

Zoals vermeld zorgt de financiële onaantrekkelijkheid van fysieke krimpmaatregelen er immers voor dat private partijen niet of nauwelijks bereidt zijn om dit soort fysieke krimpmaatregelen te financieren (wordt uitgebreid behandeld in paragraaf 3.4). Deze partijen zullen dan ook minder snel een initiatief nemen. De verwachting is dat de publieke partij hier een belangrijke rol in kan spelen (zie nummer 6 in figuur 2.7). Deze partij kan weliswaar niet alles zelf bekostigen (fysieke krimpmaatregelen vergen immers om forse investeringen), maar wel meehelpen bij de financiering en private partijen uitlokken om mee te doen. Gezamenlijke aanpak zal de private partijen naar verwachting meer prikkelen, de risico's worden dan immers gedeeld. Daarnaast zullen dit soort samenwerkingen ook meerdere voordelen bieden, zoals benoemd paragraaf 2.3. Vooral het voordeel van verevenen zou van belang kunnen zijn (zie nummer 6 in figuur 2.7). Fysieke krimpmaatregelen kunnen immers noemenswaardige onrendabele toppen met zich meebrengen. Het maximaliseren van de vereveningsmogelijkheden kunnen dan van groot belang zijn. Dit alles wijst bij de financiering van fysieke krimpmaatregelen op de toepassing van verschillende PPS-vormen (zie nummer 7 in figuur 2.7).

Dit hoofdstuk heeft zich dus voornamelijk gericht op de theorieën met betrekking tot de financiering van gebiedsontwikkeling. Deze speelt bij fysieke krimpmaatregelen zich echter af binnen de context van demografische krimp. Deze context wordt in het volgende hoofdstuk behandeld. Daarmee vormt het volgende hoofdstuk een aanvullend theoretische kader. Daarbij wordt ook een analyse uitgevoerd met betrekking tot de kaders waarbinnen de financiering moet worden vormgegeven.

Figuur 2.7:



Bron: Yilmaz, 2011.

3. Probleemanalyse: Demografische krimp en financiering van fysieke krimpmaatregelen

Wat is demografische krimp? Waarom zijn er per definitie fysieke krimpmaatregelen nodig? Waarom vormt de financiering ervan een groot probleem? Dit zijn belangrijke vragen die binnen dit hoofdstuk beantwoord zullen worden. Ook maakt dit hoofdstuk de sterk maatschappelijke relevantie van het onderzoek duidelijker.

3.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken is het onderzoek uiteengezet, en zijn daarnaast wetenschappelijke theorieën beschreven die kunnen helpen bij zowel het vinden van mogelijke oplossingsrichtingen als het begrijpen van het probleem. Het laatste kan inzichten geven op welke punten het precies misloopt, en hoe er wellicht ingegrepen kan worden. Binnen dit hoofdstuk staat daarom de probleemomschrijving centraal. Allereerst belicht paragraaf 3.2 het fenomeen demografisch krimpende woongebieden en beschrijft daarbij (de algemene oorzaken en) de mogelijke fysiekruimtelijke gevolgen van demografische krimp op woongebieden (en de nauwe relatie ervan tot verslechtering van de leefbaarheid). Om vervolgens het schaalniveau en de ernst van het probleem te kunnen begrijpen beschrijft paragraaf 3.3 het huidige en toekomstige beeld van de relevante verschijningsvormen van demografische krimp in Nederland. Paragrafen 3.2 en 3.3 maken dus duidelijk waarom en in hoeverre fysieke krimpmaatregelen noodzakelijk zijn, en geven de maatschappelijke relevantie weer. Daarnaast zijn deze paragrafen ook van belang voor het vormgeven van de financiering bij fysieke krimpmaatregelen; het is immers de context waarbinnen de financiering moet werken. Afsluitend is er in paragraaf 3.4 daarom het traditionele financieringsmodel bij gebiedsontwikkeling, met de bijhorende gebruikelijk financieringsstructuur en verdienmodel, binnen deze context gezet. Deze paragraaf maakt duidelijk waarom en in hoeverre de financiering van fysieke krimpmaatregelen via de regels van traditioneel gebiedsontwikkeling problematisch is. Door de tekortkomingen van de traditionele methode in beeld te brengen kan er gewerkt worden naar oplossingen. Het geeft het onderzoek een uitgangspunt. Al met al beantwoordt dit hoofdstuk deelvraag 1 van het onderzoek:

Deelvraag 1: Waarom (en in hoeverre) zijn fysieke krimpmaatregelen noodzakelijk om de leefbaarheid van krimpende Nederlandse woongebieden te waarborgen, en in hoeverre vormt de financiering via het traditionele financieringsmodel (met de bijhorende gebruikelijke financieringsstructuur en verdienmodel) een probleem voor dit soort gebiedsontwikkelingen?

3.2 Demografisch krimpende woongebieden

“Decennialang was bevolkingsgroei een onbetwistbaar mantra voor elke lokale bestuurder. Meer inwoners betekende meer huizen, meer bedrijvigheid, meer inkomsten en op de lange duur meer inkomsten en aanzien voor het college, de gemeentesecretaris en raad. De demografische realiteit heeft die vanzelfsprekendheid inmiddels hardhandig beëindigd. Groei maakt plaats voor krimp of in wat anders klinkende bewoordingen “het aangaan van de demografische uitdaging”. In provincies als Groningen, Limburg en Zeeland heeft de nieuwe werkelijkheid zich al doen gelden; grote delen van de rest van Nederland zullen gaan volgen” (Fraanje et al., 2008, p.2).

Bovenstaand citaat komt uit de Krimpkansenkrant van 2008 en weerspiegelt de realiteit betreffende de demografische ontwikkelingen in bepaalde delen van Nederland; demografische krimp. Deze gaat in bepaalde gebieden, en in verschillende mate, ook samen met vergrijzing en ontgroening. Dit zijn belangrijke bijkomende demografische aspecten.

De bevolkingsprognoses van de Centraal Bureau voor de Statistiek schetsen daarbij een verontrustend beeld voor de toekomst; de aankomende decennia zal demografische krimp aanhouden en in sommige regio's sterker worden, en uiteindelijk zelfs voor de nationale bevolking gelden (De Poel et al., 2008; Van Duin en De Jong, 2010). Fysieke krimpmaatregelen lijken dan ook noodzakelijk. Deze die-

nen echter, net zoals alle andere gebiedsontwikkelingen, wel financieel onderbouwd worden. Daarbij dient er natuurlijk rekening gehouden te worden met de context; demografische krimp (al dan niet gepaard gaande met vergrijzing en ontgroening). De eerste subparagraaf geeft dan ook eerst de betekenis van demografische krimp weer. Vervolgens bespreekt de tweede subparagraaf de algemene oorzaken, waarna de fysiekruimtelijke gevolgen voor woongebieden worden toegelicht. Daarbij wordt er ook duidelijk gemaakt wat voor nauwe relatie de laatstgenoemde heeft met betrekking tot de verslechtering van de leefbaarheid van woongebieden. Hiermee kan de noodzaak van fysieke krimpmaatregelen onderbouwd worden.

3.2.1 Wat is demografische krimp?

Met de term demografische krimp wordt vaak verwezen naar de afname van de totale bevolking (van een gebied). Volgens Van Dam et al. (2006) kan demografische krimp in beginsel teruggevoerd worden tot:

- Een dalend geboortecijfer;
- Een oplopend sterftecijfer;
- Een negatief migratiesaldo.

Demografische krimp heeft echter meerdere verschijningsvormen:

“Het Planbureau voor de Leefomgeving hanteert een onderscheid tussen drie vormen van demografische krimp: een afname van het aantal inwoners, van het aantal huishoudens en van de potentiële beroepsbevolking (20-65 jaar)” (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011).

Niet elke verschijningsvorm van demografische krimp heeft in principe even sterke gevolgen voor de ruimtelijke organisatie en structuren van steden en dorpen (zie hiervoor paragraaf 3.2.2; Ruimtelijke gevolgen van demografische krimp). Wel moet daarbij vermeld worden dat de bovenstaande bepaling van het Planbureau voor de Leefomgeving wel erg concreet verwoord is. Een citaat uit een publicatie van Van Dam et al. (2006), destijds verbonden aan het voormalig Ruimtelijk Planbureau (de voorganger van het Planbureau voor de Leefomgeving), geeft de meerdere verschijningsvormen van krimp weer, en illustreert daarmee de complexiteit van het fenomeen:

“Hoewel demografische krimp meestal wordt gedefinieerd in termen van een afnemend totaal aantal inwoners (in een bepaald gebied), en de publieke discussie vooral hierover gaat, is dit een te beperkte benadering van het verschijnsel. Van demografische krimp kan namelijk ook worden gesproken als het aantal huishoudens daalt of als samenstellende delen van de bevolking in omvang afnemen, bijvoorbeeld naar leeftijd (ontgroening) of naar etniciteit (verkleuring). Zelfs een afname van het aantal huishoudens met een bepaald inkomen kan in een brede definitie als demografische krimp worden beschouwd [...] Demografische krimp kan derhalve worden gedefinieerd in termen van zowel aantallen (inwoners, huishoudens), als bevolkingssamenstelling (naar leeftijd, etniciteit) en huishoudenssamenstelling (naar omvang, levensfase, inkomen), waarbij samenstellende delen van de bevolking in omvang afnemen” (Van Dam et al., 2006, p.21).

Het lastige van demografische krimp is dat het zich niet overal op een zelfde wijze en in even sterke mate manifesteert. Afhankelijk van vele factoren, zoals het economische karakter van de regio, kan de mate en soort krimp per gebied erg verschillen, waardoor een bepaalde krimpmaatregel niet overal het gewenste effect kan hebben. Demografische krimp verdient dan ook een “aankpak op maat”; afgestemd op de gebiedskenmerken en de mate en soort demografische krimp die zich binnen de regio afspeelt. (De Poel et al., 2008). Dit geldt ook voor fysieke krimpmaatregelen (De Poel et al., 2008) en de verwachting is dat de “aankpak op maat” ook voor de financiering gaat gelden. Het gevormde financieringsmodel zal namelijk zowel rekening moeten houden met het karakter van het woongebied (zoals de soort en aantal stake- en shareholders, geografische ligging, economische motoren, bestaande voorzieningenniveau, enzovoorts) als de specifieke verschijningsvorm en de mate

van krimp. Deze beïnvloedt namelijk de keuze voor een bepaalde fysieke krimpmaatregel, en daarmee ook de vormgeving van de financiering. Één algemeen geldende financieringsvorm voor krimpende woongebieden lijkt dan ook moeilijk of niet vormbaar. Daarbij kan ook de vraag gesteld worden of dat wel verstandig is; op maat gevormde financieringen zullen naar verwachting efficiënter werken dan één “algemene”. Specifieke vormen zullen namelijk diepere en logischerwijs specifiekere kennis van het gebied eisen, waardoor er ook efficiënter met bronnen omgegaan kan worden. Dit neemt niet weg dat er in het kader van dit onderzoek naar oplossingsrichtingen gezocht kan worden. Daarbij kunnen de rode lijnen en kaders aangegeven worden. Hiermee kan in een later stadium aan de hand van de gebied -en krimp eigenschappen de daadwerkelijke financiële opzet geconcretiseerd kunnen worden, of zal het ideeën geven voor andere mogelijkheden. Hoofdstuk 5 licht dit echter verder toe. Wel is het verstandig om eerst binnen dit hoofdstuk op een abstract niveau onderzoek te doen naar demografisch krimp zelf; het vormt immers de context van de financiering. Wat daarbij opvalt, is dat in de randen van het land het aspect vergrijzing vaak ten grondslag ligt aan demografische krimp:

“Het is vooral de vergrijzing die ten grondslag ligt aan de krimp in de randen van Nederland: er overlijden meer ouderen dan dat er kinderen worden geboren. Bovendien trekken in deze gebieden jongeren vaak weg naar centralere delen van Nederland vanwege studie en werk” (Van Dam & Verwest, 2010, p.42).

Vergrijzing is dan ook een zeer belangrijk aspect dat meegenomen moet worden bij het bedenken van de abstracte vormgeving van financiering ten behoeve van krimpmaatregelen. Het afgelopen decennium kenmerkt zich namelijk op landelijk niveau door een snel vergrijzende bevolking (veroudering van de babyboomgeneratie) en dit leidt tot een snellere groei van het aantal sterftegevallen. Met een stabiel aantal geborenen en min of meer gelijkblijvend buitenlands vestigingsoverschot kan dit leiden tot een afnemende bevolkingsgroei (Van Duin en De Jong, 2010; Van Dam en Verwest, 2010). Dit aspect licht paragraaf 3.3 nader toe en illustreert dit aan de hand van grafieken. De tweede volzin van het citaat brengt een ander demografisch aspect aan het licht: Ontgroening. In principe betekent ontgroening een daling van het aantal jongeren (Dander, 2007). De oorzaak hiervan ligt voornamelijk in de daling van het geboortecijfer (Dander, 2007). Maar ook wegtrekken van jongeren uit bepaalde regio's zou gezien kunnen worden als een vorm van ontgroening; het aantal jongeren daalt immers uiteindelijk. Ontgroening kan daarmee vergrijzing versterken, of juist de oorzaak vormen (Digitaal basisboek bevolkingsdaling, 2011b).

3.2.2 Oorzaken en fysiekrumtelijke gevolgen van demografische krimp

In het buitenland heeft demografische krimp in verschillende regio's al hard toegeslagen; leegstand viert hoogtij, wijken zijn verpauperd, openbare ruimtes zijn totaal verloederd, enzovoorts (Van Dam & Verwest, 2010). Deze fysiekrumtelijke gevolgen maken echter deel uit van bepaalde soorten verschijningsvormen van demografische krimp, en leiden vervolgens ook tot sociaal-maatschappelijke problemen. Hierdoor daalt de leefbaarheid van een krimpend woongebied steeds verder weg (Van Dam et al., 2006; Van Dam & Verwest, 2010). Dit alles maakt fysieke krimpmaatregelen in krimpende woongebieden noodzakelijk; de negatieve fysiekrumtelijke gevolgen van demografische krimp dienen met behulp van fysiekrumtelijke ingrepen aangepakt of voorkomen te worden (De Poel et al., 2008). Hierna worden eerst de oorzaken van demografische krimp belicht. Dit zijn “algemene” oorzaken en wil zeggen dat ze in principe voor elke verschijningsvorm van krimp kunnen gelden (Van Dam et al., 2006).

De algemene oorzaken van demografische krimp

Volgens Van Dam et al. (2006) hebben demografische ontwikkelingen grofweg een drietal oorzaken die in principe voor elke verschijningsvorm van demografische krimp kunnen gelden (Van Dam et al., 2006; Van Dam & Verwest, 2010):

- Sociaal-culturele ontwikkelingen;

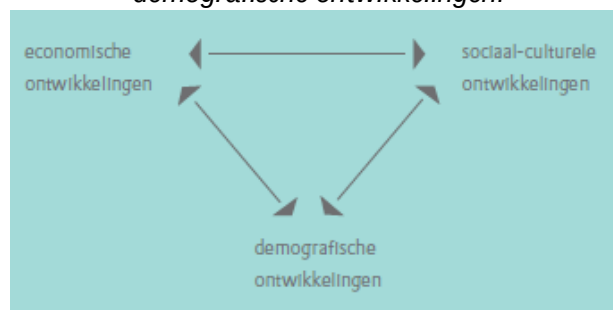
- (Regionaal-)Economische ontwikkelingen;
- Planologische ontwikkelingen.

Sociaal-culturele ontwikkelingen oefenen voornamelijk invloed uit op het natuurlijke bevolkingsverloop van geboorte en sterfte. Daarbij kan er gedacht worden aan individualisering en emancipatie (ontwikkeling, acceptatie en grootschalig gebruik van de anticonceptiepill en andere voorbehoedsmiddelen, toename arbeidsparticipatie van vrouwen, enzovoorts), waardoor het vruchtbaarheidscijfer in de afgelopen decennia enorm is gedaald. Zoals eerder vermeld spelen ook vergrijzing en ontgroening een belangrijke rol. (Regionaal-)Economische ontwikkelingen, zoals werkgelegenheid en de ontwikkeling van bedrijvigheid, hebben vooral invloed op de migratiebewegingen (verhuisbewegingen). Zo ook de planologische ontwikkelingen. Deze spelen daarbij voornamelijk een rol voor demografische krimp of groei op een lokaal niveau (Van Dam et al., 2006; Van Dam & Verwest, 2010). In paragraaf 3.3 worden al deze ontwikkelingen ook benoemd bij de uitleg van de huidige en toekomstige demografische beeld van Nederland (aan de hand van grafieken en kaarten).

Op hoge schaalniveaus zijn dus de economische en sociaal-culturele ontwikkelingen van belang. De samenhang tussen economische, sociaal-culturele en demografische ontwikkelingen is daarbij echter zeer complex en tegelijkertijd wederkerig (Van Dam et al., 2006; Van Dam & Verwest, 2010), bijvoorbeeld:

“Een groeiende bevolking kan in beginsel een positief effect hebben op de werkgelegenheid. Immers, hoe meer mensen ergens wonen, hoe groter de vraag naar producten, diensten en voorzieningen. Dit creëert werkgelegenheid. Aan de andere kant kan een grote of groeiende werkgelegenheid op zich ook aantrekkingskracht uitoefenen op mensen. Dit wordt onder meer weerspiegeld in een grote druk op de woningmarkt” (Van Dam et al., 2006, p.26).

Figuur 3.1: De wederkerige relatie tussen economische, sociaal-culturele en demografische ontwikkelingen.



Bron: Van Dam et al., 2006, p.27.

Demografische ontwikkelingen, zoals demografische krimp, zijn vanwege de complexiteit niet of nauwelijks te sturen. Vele gemeenten in Nederlandse krimpregio's hebben dan ook tevergeefs een bestrijdingsbeleid gevoerd. In sommige gevallen heeft het zelfs een averechts effect gehad, en is demografische krimp alleen maar toegenomen. Het is dan ook verstandiger om demografische krimp te “begeleiden” in plaats van bestrijden. Dat doet recht aan de demografische en ruimtelijke realiteit van krimpende woongebieden (Van Dam & Verwest, 2010).

De fysiekrumtelijke gevolgen van demografische krimp en leefbaarheid

Niet alle gevolgen van demografische krimp zijn relevant voor de leefbaarheid van woongebieden. Daarnaast zijn ook niet alle gevolgen problematisch van aard. Voor dit onderzoek zijn alleen de verschijningsvormen van demografische krimp relevant die tot significante negatieve fysiekrumtelijke gevolgen kunnen leiden (daling van de leefbaarheid), en fysieke krimpmaatregelen nodig maken. Dit

kan uitgelegd worden aan de hand van de indicatoren van het instrument “leefbaarometer”:

“Naar aanleiding van de literatuur en eerdere empirische studies die aan de Leefbaarometer ten grondslag liggen, achten we de volgende (sub)dimensies relevant voor de leefbaarheid van de woon-omgeving:

1) Fysiek

- a) Ruimte en groen*
- b) Samenstelling en kwaliteit van de woningvoorraad*
- c) Kwaliteit van de publieke ruimte*
- d) Voorzieningen*

2) Sociaal

- a) Sociaal-culturele samenstelling van de wijk*
- b) Sociaal-economisch positie van de bevolking*
- c) Sociale samenhang*

3) Veiligheid en overlast” (Leidelmeijer et al., 2008, p. 39).

De leefbaarometer is een meetinstrument met betrekking tot de leefbaarheid van woongebieden, en is ontwikkeld in opdracht van het voormalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Demografische krimp kan het eerste aspect van de leefbaarometer (aspect “Fysiek”) sterk negatief beïnvloeden. Daarbij kan er een domino-effect optreden waarbij ook de op-eenvolgende aspecten (“Sociaal” en “Veiligheid en overlast”) onder druk worden gezet (Ministerie van VROM et al., 2009; De Poel et al., 2008; Van Dam et al., 2006; Van Dam & Verwest, 2010). Ingrenpen in de ruimte zijn daarom ook nodig om de fysiekrumtelijke gevolgen te matigen (of liefst weg te werken) of te voorkomen, zodat de leefbaarheid van een krimpend woongebied alsnog gewaarborgd kan worden (fysieke krimpmaatregelen). Het domino-effect zal hierna bij het benoemen van de fysiekrumtelijke gevolgen duidelijker naar voren komen. Daarbij worden deze verbonden aan de verschillende verschijningsvormen van demografische krimp, waardoor ze “herkenbaar” worden gemaakt. Dit is van belang voor de volgende paragraaf. Demografische ontwikkelingen, en daarmee de verschillende verschijningsvormen, kunnen namelijk uiteengezet en ook voorspeld worden. Hiermee kan de ernst en noodzaak van het probleem beter begrepen worden.

De woningvoorraad

De samenstelling (soort en aantal woningen) van de woningvoorraad wordt voornamelijk beïnvloed door de ontwikkeling van het aantal en de samenstelling van de huishoudens. De ontwikkeling van het aantal huishoudens heeft invloed op de kwantitatieve vraag naar woningen (vraaguitval of vraagtoename). De verandering in de samenstelling van de huishoudens heeft juist weer invloed op de kwalitatieve vraag naar woningen. Het aantal inwoners is nauwelijks relevant (Ministerie van VROM et al., 2009; De Poel et al., 2008; ROB & RFV, 2008; Van Dam et al., 2006; Van Dam & Verwest, 2010). Daling van het aantal inwoners kan namelijk ook een product zijn van huishoudenverdunding, welke voornamelijk wordt veroorzaakt door selectieve migratie (het wegtrekken van een bepaalde groep, zoals jongeren) en vergrijzing (Koopman, 2010; Van Dam et al., 2006). Het aantal inwoners is dan weliswaar minder, maar het aantal huishoudens blijft hetzelfde, waardoor de kwantitatieve vraag naar woningen niet afneemt. Er treedt dan een verandering op in de samenstelling van de huishoudens. Zoals eerder besproken kan dan de kwalitatieve vraag naar woningen veranderen (Ministerie van VROM et al., 2009; De Poel et al., 2008; ROB & RFV, 2008; Van Dam et al., 2006; Van Dam & Verwest, 2010). Bijvoorbeeld: De kinderen gaan het huis uit, waardoor het huis te ruim is voor de achtergebleven gezinsleden (vader en moeder). De kwantitatieve vraag verandert niet, want het verdunde en vergrijzende gezin heeft alsnog een woning nodig. Wel kan het gezin op zoek gaan naar een passende kleinere woning. Hiermee verandert de kwalitatieve vraag, maar niet de kwantitatieve vraag. Pas als de huishoudens in aantallen verminderen treedt er een verandering in de kwantitatieve vraag op, waardoor woningleegstand kan optreden.

Woningleegstand

Woningleegstand en verpaupering (kwaliteit van de woningvoorraad) zijn fysiekrumtelijke gevolgen die in het verlengde van het voorgaande (de woningvoorraad) liggen. Door huishoudenskrimp kan namelijk de vraag-aanbodverhouding op de regionale woningmarkt veranderen, en dit kan op lokaal niveau directe consequenties hebben. Het overaanbod van woningen kan namelijk leiden tot leegstand (Ministerie van VROM et al., 2009; De Poel et al., 2008; ROB & RFV, 2008; Van Dam et al., 2006; Van Dam & Verwest, 2010). Dit vindt per definitie plaats in de meest onaantrekkelijke delen van de woningvoorraad, vaak geconcentreerd in bepaalde voegnaoorlogse wijken en buurten. Opvallend aan deze woonbuurten is dat ze zich voornamelijk karakteriseren door middel van een groot aandeel huurwoningen en minder gewaardeerde koopwoningen (omvang, bouwstijl en comfort) (Van Dam et al., 2006). Ook woonbuurten in de kleine dorpen (perifere regio's), minder gewaardeerde landschappen en woonbuurten met een ongunstige prijs-kwaliteitverhouding (bijvoorbeeld jaren tachtig woningen) zijn kwetsbaar (Verwest & Van Dam, 2010).

Dit overaanbod van woningen heeft verschillende gevolgen. Het heeft in bijna alle gevallen een drukkende werking op de waarde en prijs van woningen. In principe zou dit een aanzuigende werking moeten hebben op nieuwe kopers. Dit is echter lang niet het geval omdat overaanbod vaak niet voorkomt in de aantrekkelijke woongebieden (Van Dam et al., 2006; Van Dam & Verwest, 2010). Voor woongebieden met een ontspannen woningenmarkt, zoals bepaalde perifere woongebieden, kan waarde- en prijsdaling dan ook zeer negatieve gevolgen hebben. Het overschot aan woningen kan in deze woongebieden leiden tot leegstand en daarmee tot verpaupering in de minst aantrekkelijke delen van de woningvoorraad (Ministerie van VROM et al., 2009; De Poel et al., 2008; Van Dam et al., 2006; Van Dam & Verwest, 2010). Onverkoopbaarheid van deze minder gewilde particuliere woningen kan ertoe leiden dat mensen niet kunnen verhuizen om bijvoorbeeld te kunnen werken in andere delen van het land of vanwege ouderdom te kunnen leven in een woonzorgfaciliteit. Het bezitten van een woning die sterk in prijs is gedaald impliceert dus een financiële onmogelijkheid om te verhuizen (Van Dam & Verwest, 2010). De dalende prijs van woningen neemt ook problemen met zich mee voor de huursector. Een overschot aan huurwoningen leidt tot dalende prijzen en leegstand, waardoor de inkomsten van de verhuurders (zoals de woningcorporaties) sterk dalen. Deze verhuurders kunnen vervolgens in financiële problemen komen te zitten (Magnusson & Turner, 2003; Van der Wagt & Boon, 2006).

“Zelfs zeer lage woningprijzen garanderen nog niet dat de woningen ook worden verkocht en bewoond. Bovendien levert leegstand, zelfs als die van zeer tijdelijke aard is, vooral welvaartsverlies en kapitaalsverlies op. Woningen worden niet verhuurd en niet (meer) onderhouden, hetgeen een negatieve uitstraling heeft op de buurt, de wijk en de stad” (Van Dam et al., 2006, p.77).

In woongebieden waar de druk op de woningmarkt hoog is kan overaanbod juist leiden tot een verlichting in de spanning van de woningmarkt; bijvoorbeeld kortere wachtlijsten voor huurwoningen, lagere prijzen voor koopwoningen, meer keuzevrijheid voor de consumenten. Echter, huishoudenskrimp komt relatief weinig voor in de woongebieden waar de druk op de woningmarkt hoog is (Van Dam & Verwest, 2010).

Leefomgeving

Demografische krimp kan voor een domino-effect zorgen, waardoor de leefbaarheid van een woongebied sterk kan dalen. De genoemde fysiekrumtelijke gevolgen kunnen namelijk ook voor een verslechtering van de sociale leefomgeving zorgen. Hierbij gaat het dan om de verandering in de samenstelling van huishoudens en de daling van het aantal huishoudens (Van Dam et al., 2006; Van Dam & Verwest, 2010; De Poel et al., 2008).

Zoals in de vorige paragraaf vermeld kan overaanbod van woningen leiden tot leegstand. Deze leegstand kan het imago of de uitstraling van buurten schaden, en verder ook meer kansen creëren voor

verval van de fysieke leefomgeving en vandalisme. Verslechtering van de fysieke leefomgeving zal zich echter in de wijken met veel huurwoningen sterker manifesteren dan in wijken met meer koopwoningen:

“In wijken met voornamelijk huurwoningen zal demografische krimp een groter negatief effect hebben op de fysieke leefomgeving dan in wijken die voornamelijk uit koopwoningen bestaan. Hoe hoger het aantal koopwoningbezitters in een wijk, des te meer bewoners zich namelijk bekommeren om de fysieke leefomgeving en bereid zijn deze te onderhouden. En des te geringer wordt de kans op verloedering en verpaupering (Boelhouwer 1988; Campbell & Lee 1992; DiPasquale & Glaeser 1999; Van der Wouden et al., 2006)”(Van Dam et al., 2006, p.82).

De bewoners met koopwoningen voelen zich dus vaak meer verantwoordelijk voor de leefomgeving. Dit is niet alleen een gevoelsmatig aspect. Ook om financiële redenen zijn bewoners met koopwoningen meer betrokken met hun leefomgeving. Een kwalitatieve leefomgeving heeft immers positieve gevolgen voor de waarde van woningen (Visser & Van Dam, 2006).

In de wijken waar leegstand hoogtij viert en vandalisme begint op te komen kunnen de inwoners een gevoel van onveiligheid en ontevredenheid krijgen. Voor sommige inwoners leidt dit zelfs tot angst en schaamte (Van Dam et al., 2006). De inwoners die het financieel beter hebben kunnen ondanks de verlaagde prijs van hun woning toch verhuizen. Hierdoor kan leegstand weer toenemen en de kwaliteit van de leefomgeving verder afnemen, waardoor de buurt of wijk in een negatieve spiraal terecht kan komen (Van Dam et al., 2006; ROB & RFV, 2008; Van Dam & Verwest, 2010). Een verslechterde leefomgeving kan dus op haar beurt demografische krimp versterken. Dit allemaal kan segregatie van bepaalde bevolkingsgroepen met zich meebrengen. Daarbij kan er gedacht worden aan laagopgeleiden en lage inkomensgroepen. Zij zullen dan ook de “achterblijvers” (zogenaamde “captives”) in bepaalde wijken zijn. Dit heeft negatieve gevolgen voor de sociale cohesie en sociale status van woonbuurten. De woonbuurt wordt dan als het ware “sociaal instabiel”. Dit gebeurt voornamelijk wanneer de sociaal-economische sterke groepen de wijk of buurt verlaten en groepen die een ander sociaal-economische karakter hebben de wijk of buurt binnentreden (Van Dam et al., 2006; Van Dam & Verwest, 2010). Het onderstaande citaat geeft een praktijkvoorbeeld van de ruimtelijke impact van demografische krimp:

“As its population has fallen, Flint has changed dramatically. In some parts of the city, the rapid departure of people has resulted in a new pastoral landscape where houses once sat. In others, the derelict structures that once housed people now serve as a deterrent to investment and a haven for criminals. In each neighborhood, a certain percentage (often large) of the population has no place else to go. Many of the desperately poor huddle together and are stuck in an economic ghetto. In some parts of Flint, the ghetto is not just economic but also racial” (Hollander, 2010, p.140).

Naast de mogelijke negatieve gevolgen kunnen er ook kansen optreden om wijken en buurten te verdunnen en de leefomgeving juist te verbeteren; aanleggen van voorzieningen als nieuwe parken, nieuwe speeltuinen, enzovoorts. Maar dit allemaal betekent niet automatisch een verbetering van de leefomgeving, zonder beheer kan ook hier verloedering optreden, en ook beheer kost ook geld.

Voorzieningen

Een zichtbaar fenomeen binnen krimpgebieden is dat de voorzieningen verdwijnen (Van Dam et al., 2006; De Poel et al., 2008; Ministerie van VROM et al., 2009). Demografische krimp, via de verschijningsvorm huishoudenverdunding en huishoudenskrimp, zou de oorzaak zijn voor de verkleining van het draagvlak voor bepaalde voorzieningen. Dit is echter een te snelle conclusie (ROB & RFV; Van Dam & Verwest, 2010). Het verdwijnen van voorzieningen wordt namelijk vooral veroorzaakt door allerlei verschillende ontwikkelingen aan de aanbodzijde van bepaalde voorzieningen en non-demografische ontwikkelingen aan de vraagzijde. Aan de vraagkant wordt de verkleining van het

draagvlak (welke tot verdwijnen van voorzieningen kan leiden) vooral veroorzaakt door de verandering in het consumentengedrag (winkelgedrag). De afgenomen vraag speelt maar een relatief kleine rol in het geheel (Van Dam & Verwest, 2010). Deze verandering in het consumentengedrag is grotendeels een product van de toename van welvaart en mobiliteit en de verandering in leefstijlen (consumentenvoorkeuren, tijdsbestedingspatronen, etc.). Dit aspect speelt dan ook de grote rol als het gaat om het gebruik, draagvlak en levensvatbaarheid van voorzieningen (De Poel, 2008; ROB & RFV, 2008; Van Dam & Verwest, 2010).

Dit wil niet zeggen dat de demografische ontwikkeling “krimp” geen invloed uitoefent op het geheel. Demografische krimp heeft namelijk, afhankelijk van het type voorziening, een verbijzonderend (versterkend of dempend) effect (Van Dam & Verwest, 2010). Een voorbeeld kan gegeven worden voor detailhandel. In de afgelopen jaren heeft deze branche zich gekarakteriseerd via een enorme schaalvergroting en concentratie, waardoor het totaal aantal winkels in Nederland met meer dan 50% is afgenomen. Dit geeft eigenlijk al het verschil tussen de dynamiek van demografische ontwikkelingen en detailhandel weer. De dynamiek van detailhandel is vooral een gevolg van het veranderde consumentengedrag aan de vraagzijde en de bedrijfseconomische factoren (zoals exploitatiekosten en schaalvoordelen) aan de aanbodzijde (Van Dam, 1995; Huigen, 1986). Daarnaast is de veranderende dynamiek binnen de detailhandel ook nog eens versterkt door allerlei “losse” factoren aan de aanbodzijde zoals de “prijzenoorlog” tussen de grote supermarktketens. Demografische krimp levert in dit geheel slechts een geringe bijdrage aan vergrotings-, concentratie- en suburbanisatietendensen in de detailhandel, en heeft dus “slechts” een versterkend effect. Schaalvergroting van voorzieningen tonen dan ook nauwelijks verbanden met lokale of regionale bevolkingsontwikkelingen. De conclusie is daarom dat voornamelijk het gedrag van de vragers en aanbieders bepalend is voor het draagvlak van voorzieningen, en demografische ontwikkelingen in mindere mate. Er zou zelfs gesteld kunnen worden dat juist een afkalkend voorzieningenniveau een oorzaak zou kunnen vormen voor demografische krimp. Het woongebied wordt immers onaantrekkelijker door het lage voorzieningenniveau. Dit kan weer een spiraaleffect veroorzaken, met leegstand, verpaupering van woningen, verloedering van de leefomgeving en nog sterkere afname van het voorzieningenaanbod tot gevolg (Van Dam et al., 2006; Van Dam & Verwest, 2010).

Figuur in bijlage II geeft een illustratie van de oorzaken en ruimtelijke gevolgen in grote lijnen, en het terugkoppelingseffect van demografische krimp weer. Te zien is dat demografische krimp tot meerdere gevolgen kan leiden. Daarbinnen zijn er ook gevolgen die van positieve aard zijn, zoals voor de mobiliteit. De meest gangbare assumptie daarbij zou kunnen zijn dat demografische krimp congestie zou kunnen verminderen, dit is echter minder waar. Mobiliteit is vooral een gevolg van de economie, de welvaartsontwikkeling om precies te zijn. Demografische ontwikkelingen hebben maar een zeer klein aandeel in de mobiliteitsgroei gehad. Daarom zal het ook in zeer beperkte mate leiden tot minder congestie op de wegen, en dat alleen in gebieden die geen grote concentraties van mensen en werkgelegenheid kennen. Hetzelfde geldt ook in grote lijnen voor het milieu (Van Dam et al., 2006). Al met al is het niet een ruimtelijk gevolg van demografische krimp die door fysieke krimpmaatregelen in bedwang gehouden moet/kan worden.

3.3 Demografische krimp in Nederland

In de voorgaande paragraaf zijn de fysiekrumtelijke gevolgen van demografische krimp beschreven, en gekoppeld aan de verschillende verschijningsvormen. Binnen deze paragraaf worden aan de hand van bevolkingsprognoses gekeken hoe sterk deze verschijningsvormen van krimp zich nu in Nederland (zullen) manifesteren. Hiermee kan de ernst van het probleem beter begrepen worden.

Voor zowel de burger als de overheid is krimp een relatief onbekend fenomeen, want al een halve eeuw lang kent Nederland een sterke bevolkingsgroei (Van Dam en Verwest, 2010). Één van de voornaamste redenen hiervoor is de lang aanhoudende geboortegolf in de jaren vijftig en zestig. Nederland kende toen, vergeleken met de andere Europese landen, nog een hoog vruchtbaarheidsgehalte.

Dit vruchtbaarheidsgehalte zakte in de jaren zeventig echter sterk af. De oorzaken hiervoor waren een aantal moderne trends zoals secularisering, emancipatie en individualisering. De Nederlandse bevolking bleef echter groeien, en de voornaamste reden hiervoor was de grote stroom aan buitenlandse migranten met een rijke diversiteit (Van Dam & Verwest, 2010; Van Duin & Garssen, 2010). Landelijk gezien is demografische krimp (in aantal inwoners) echter nog niet aan de orde, maar in meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten vindt het al plaats. Tabel 3.2 illustreert dit:

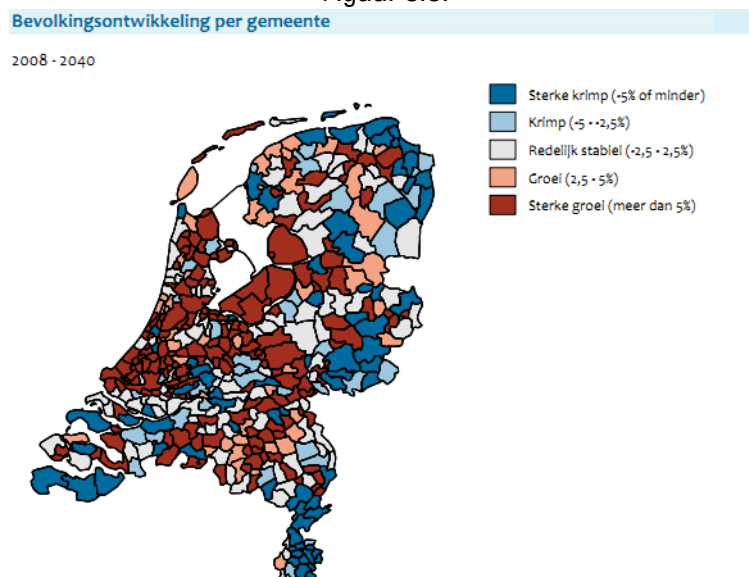
Tabel 3.2: Demografische krimp (in aantal inwoners) in de Nederlandse gemeenten (2009).

Huidige gemeentegrootte	Bevolkingskrimp in
> 100.000	3 van de 28 gemeenten
50.000 tot 100.000	19 van de 48 gemeenten
20.000 tot 50.000	111 van de 181 gemeenten
< 20.000	134 van de 184 gemeenten
Totaal	267 van de 441 gemeenten (2009)
Bron: CBS, bewerking KcBB	

Bron: Klinkers et al., 2009, p.7.

Opvallend is dat vooral kleinere gemeenten last hebben van demografische krimp. Het fenomeen speelt zich in Nederland dus voornamelijk op een laag schaalniveau af. Onderstaande figuur 3.3 geeft daarbij een toekomstbeeld.

Figuur 3.3:



Bron: Van Duin & De Jong, 2010, p.12.

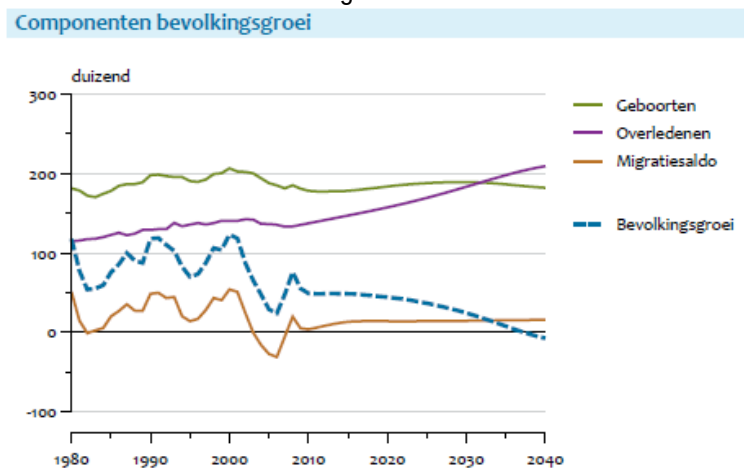
Te zien is dat de bevolkingsgroei zich voornamelijk in de Randstad concentreert. De vier steden plus Almere zijn de koplopers (Van Dam et al., 2006; Van Dam & Verwest, 2010; Van Duin & De Jong, 2010). Daarnaast is er ook een aantal andere steden die de aankomende decennia zullen doorgroeien. Dit zijn vaak de relatief grote steden die een sterk economische structuur kennen. Zij hebben een aantrekkingskracht op werkzoekende allochtonen die voornamelijk naar woongebieden trekken waar meer werkmogelijkheden zijn. Daarnaast zoeken de buitenlandse migranten vaak hun landgenoten op die in deze steden wonen (Van Dam et al., 2006; Van Dam & Verwest, 2010). Volgens de prognoses van het voormalig Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek kent Ne-

derland dan ook een aanzienlijk vestigingsoverschot uit het buitenland, maar naast de buitenlandse migratie speelt ook de natuurlijke aanwas een rol bij de bevolkingsgroei van grote steden (Van Duin & De Jong, 2010). Naast economisch sterke steden zullen ook de universiteitssteden de aankomende decennia grotendeels blijven groeien. De jongeren die in de perifere gebieden van Nederland leven trekken veelal naar de universiteitssteden om daar een studie te volgen. Daarnaast maken ze deze keuze ook om daar een betere baan te vinden. De grote steden kennen daarom een relatief jonge bevolking. Hierdoor worden er verhoudingsgewijs meer kinderen geboren en overlijden er minder ouderen (Van Dam et al., 2006; Van Dam & Verwest, 2010; Van Duin & De Jong, 2010). Als er gekeken wordt naar de rest van Nederland verandert het demografische plaatje. Bepaalde delen van Nederland zullen in de toekomst namelijk te maken krijgen met een omvangrijke bevolkingskrimp. Figuur 3.3 laat duidelijk zien dat dit voornamelijk de perifere delen van het land zijn.

Zoals in subparagraaf 3.2.2 vermeld zijn negatieve fysiekruimtelijke gevolgen een product van veranderingen in de samenstelling van huishoudens en huishoudenskrimp. Krimp in aantal inwoners is vooral van groot belang voor het inkomen van gemeenten. Zij krijgen namelijk aan de hand van het aantal inwoners een bepaald bijdrage van de overheid. Indien het aantal inwoners daalt, zal ook het inkomen van de gemeente dalen. De gemeenten hebben dan een verminderde mogelijkheid om fysieke krimpmaatregelen te kunnen financieren (J. Bruintjes, interview wethouder Borger-Odoorn, 13 juli 2011; ROB & RFV, 2008). Het is dus van belang om demografische krimp in de zin van het aantal inwoners alsnog in kaart te brengen.

Echter, op nationaal niveau is demografische krimp, in de zin van aantal inwoners, nog niet aan de orde. Figuur 3.4 illustreert dit. Te zien is dat rond het jaartal 2032 het aantal sterfgevallen het aantal geborenen zal overtreffen. De nationale bevolking zal dan nog alleen door middel van immigratie uit het buitenland groeien. Rond 2040 (volgens de prognoses 2038) zal dan het aantal sterfgevallen zo hoog zijn dat ook immigratie uit het buitenland niet meer compenserend zal werken; Nederland zal dan op nationaal niveau demografisch krimpen (aantal inwoners).

Figuur 3.4:

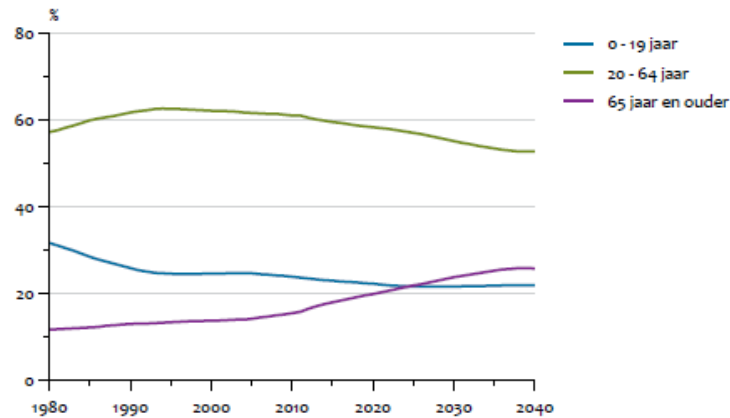


Bron: Van Duin & De Jong, 2010, p.6.

Het sterk toenemende aantal sterfgevallen heeft te maken met de sterk vergrijzende Nederlandse bevolking. In de jaren tussen het einde van de Tweede Wereldoorlog en begin jaren zeventig heeft er, zoals eerder vermeld, een enorme geboortegolf plaatsgevonden; de zogenaamde “babyboomperiode”. Het aantal geborenen lag in deze periode ook beduidend hoger dan ervoor en erna. Een relatief grote bevolkingsgroep bevindt zich nu dan ook tussen de 39 en 63 jaar. Deze bevolkingsgroep zal na 2010 beginnen in te stromen bij de 65-plussers, waardoor de laatstgenoemde bevolkingsgroep enorm zal toenemen (Van Dam & Verwest, 2010; Van Duin & De Jong, 2010). Dit is goed te zien in figuur 3.5.

Figuur 3.5:

Aandeel bevolking naar leeftijd

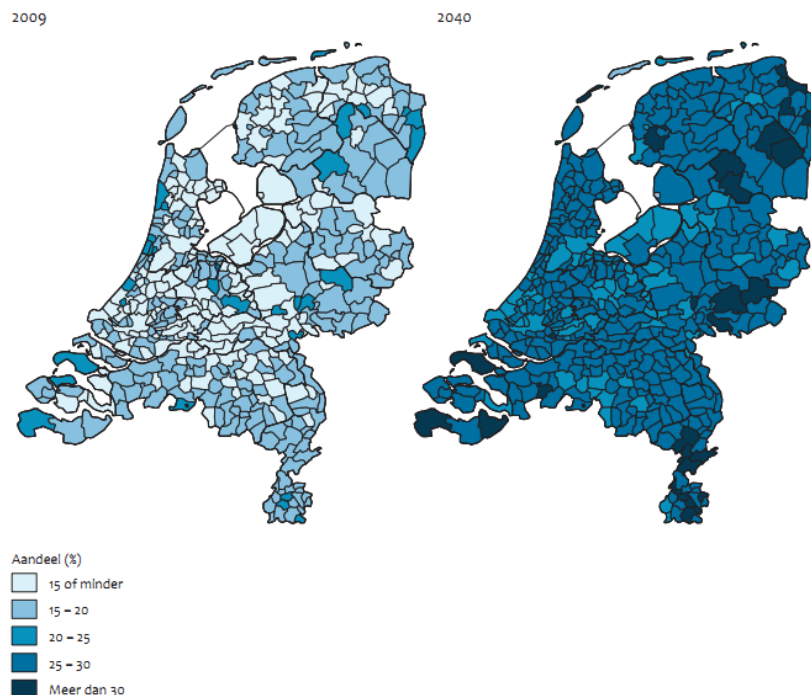


Bron: Van Duin & De Jong, 2010, p.5.

Daarnaast is er sprake van een “dubbele vergrijzing”. De levensverwachting van ouderen neemt steeds meer toe. In combinatie met een toenemend aantal ouderen wordt er daarom gesproken van een “dubbele vergrijzing” (Van Duin & Garssen, 2010). Deze combinatie treedt in alle Nederlandse regio's op, waardoor in elke Nederlandse regio sprake is van een sterk toenemende vergrijzing. Dit is goed te zien in figuur 3.6.

Figuur 3.6:

Aandeel 65-plussers per gemeente



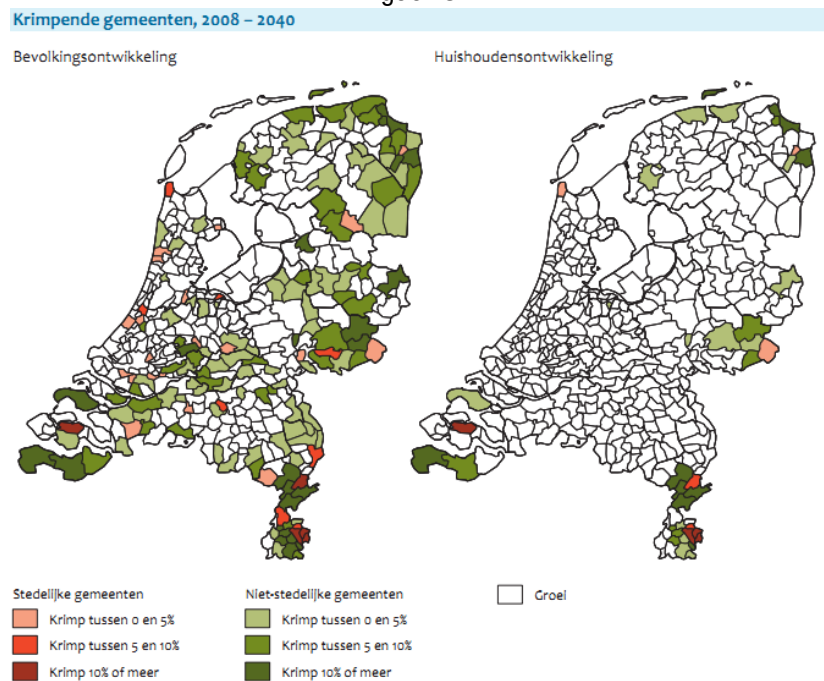
Bron: Van Dam & Verwest, 2010, p.38.

In figuur 3.6 (linker kaartbeeld) is ook te zien dat er op dit moment gebieden zijn waar de vergrijzing nog opvallend laag is dan de rest van het land. Deze gebieden kunnen in drie typen ingedeeld worden (Van Dam & Verwest, 2010). Het eerste type gebied wordt ook wel de “Biblebelt” genoemd (een strook gemeenten die loopt van Zeeland via het zuiden van Zuid-Holland en zuidwestelijk Gelderland naar de Veluwe en het westen van Overijssel) en telt traditioneel veel gereformeerde en hervormde inwoners. Deze mensen zijn in het algemeen sterker verbonden aan het geloof en traditie (zoals gro-

te gezinnen). Hierdoor kent dit gebied een relatief hoog aantal kinderen. Het tweede type gebied wordt gekenmerkt door veel nieuwbouwwoningen, en komt dan ook op veel plekken in Nederland voor (zoals VINEX-wijken). Deze gebieden hebben een sterke aantrekkingskracht op de jongere bevolkingsgroepen, maar ook deze gebieden zullen volgens de prognoses van het Planbureau voor de Leefomgeving snel gaan vergrijzen. Tegen 2040 zullen ze dicht bij het landelijk gemiddelde komen te liggen. Het laatste type gebied waar de vergrijzing nog opvallend laag is zijn de grote steden en universiteitssteden. Deze trekken werkzoekende en studenten aan, en zullen in de toekomst deze mensen blijven aantrekken (Van Dam & Verwest, 2010).

Vergrijzing manifesteert zich op dit moment dus niet overal in dezelfde mate. Figuur 3.6 laat echter wel zien dat uiteindelijk heel Nederland sterk zal vergrijzen, ongeacht de typen gebieden die hierboven zijn beschreven. Dit fenomeen (vergrijzing) speelt daarbij een interessante rol in de verhouding tussen de bevolking- en huishoudenontwikkeling. Om dit uit te kunnen leggen dient er eerst gekeken te worden naar figuur 3.7.

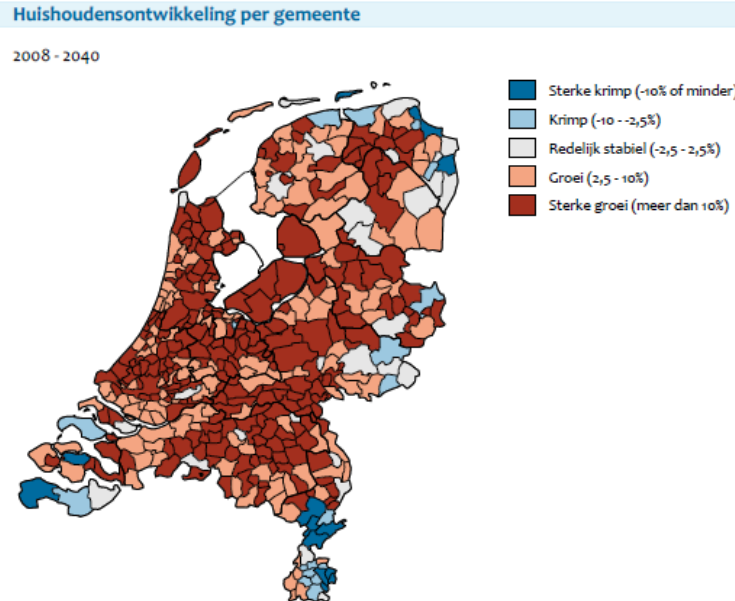
Figuur 3.7:



Bron: Van Dam & Verwest, 2010, p.73.

Ook krimp in de zin van huishoudens speelt zich af in perifere gebieden. Figuur 3.7 illustreert dit zeer goed. Een zeer opvallend aspect daarbij is dat demografische krimp in aantal inwoners niet samen gaat met de krimp van het aantal huishoudens. Aan het begin van deze paragraaf is namelijk uitgelegd dat er in veel regio's al sprake is van een teruglopend aantal inwoners, en dat dit in de toekomst alleen maar zal toenemen. De prognose voor huishoudenontwikkeling (figuur 3.8) geeft echter een ander beeld.

Figuur 3.8:

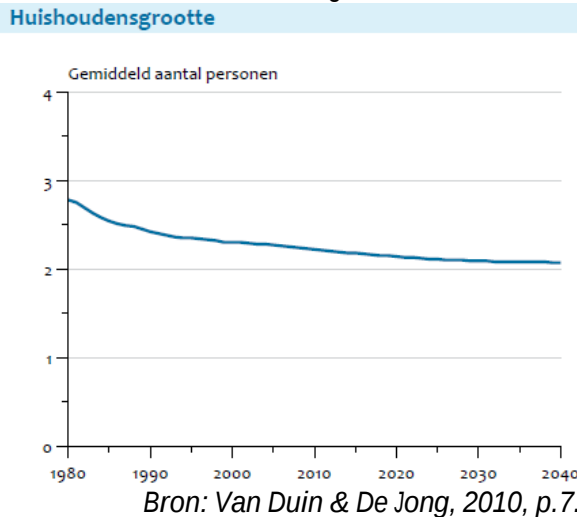


Bron: Van Duin & De Jong, 2010, p.15.

Te zien (in figuur 3.8) is dat het aantal huishoudens, ondanks de sterke teruggang van het aantal inwoners, in de meeste regio's blijft doorgroeien. Dit heeft te maken met het proces van gezinsverdunning. Hier speelt vergrijzing (en ontgroening) een belangrijke rol in. Ouderen zijn namelijk vaker alleenstaand dan personen van middelbare leeftijd. Dit heeft te maken met het verlies van hun levenspartner. Interessant is dat het aantal alleenstaanden op middelbare leeftijd ondertussen ook groeit. Mensen kiezen sinds de jaren zeventig steeds vaker voor ongehuwd samenwonen. Trouwen of geregistreerd partnerschap wordt steeds minder populair. Dit heeft als gevolg dat mensen sneller uit elkaar gaan, waardoor mensen steeds vaker alleenstaand wonen dan voorheen. Hierdoor neemt de grootte van het gemiddelde huishouden voortdurend af; gezinsverdunning (Van Dam & Verwest, 2010; Van Duin & Garssen, 2010; Van Duin & De Jong, 2010).

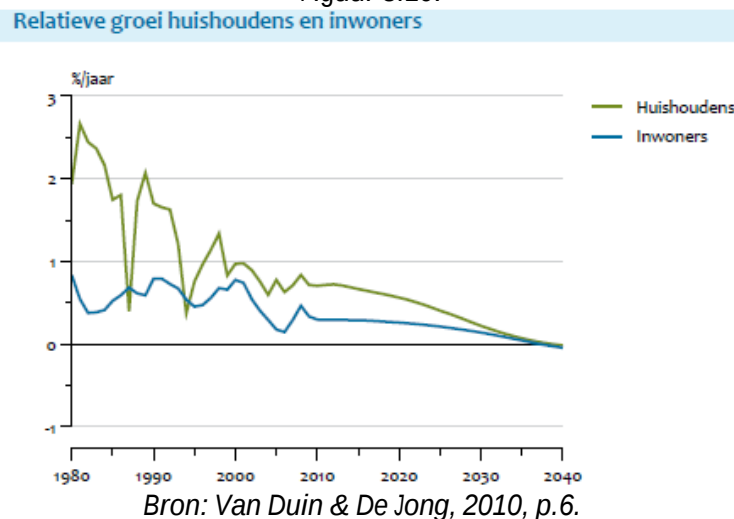
Dit is goed te zien in figuur 3.9. Dit heeft als gevolg dat niet de kwantiteit van woningen, maar de kwaliteit steeds belangrijker wordt. De behoefte van de mensen voor woningsoorten verandert drastisch, en daar moet op ingespeeld worden. Steeds meer ouderen betekent bijvoorbeeld dat er relatief meer behoefte zal zijn voor lage (ouderen) en kleinere (kleinere huishoudens) woningen. Voor de bestaande woningvoorraad kan dit problemen opleveren. Het is immers lastig om bestaande woningen fysiek aan te passen aan de vraag. Daarnaast brengt het ook veel kosten met zich mee. In regio's waar ook daadwerkelijk een daling in het aantal huishoudens plaatsvindt, zal er ook rekening gehouden moeten worden met een kwantitatieve verandering in de vraag. Al met al zal de aanbodgestuurde woningmarkt dus langzamerhand plaats moeten maken voor een vraaggestuurde woningmarkt.

Figuur 3.9:



Gezinsverdunding heeft als gevolg dat het remmend inwerkt op de huishoudenkrimp. Een bejaard persoon kan bijvoorbeeld zijn of haar levenspartner verliezen, maar het huishouden blijft wel bestaan (huishoudenverdunding). Samen met steeds toenemend aantal alleenstaanden groeit het aantal huishoudens. De ex-partners hebben immers vaak beiden een woning nodig. Dus de bevolkingsontwikkeling manifesteert zich veel negatiever dan de huishoudenontwikkeling. Dit zal echter niet aanhouden. Onderstaand figuur (3.10) illustreert de situatie.

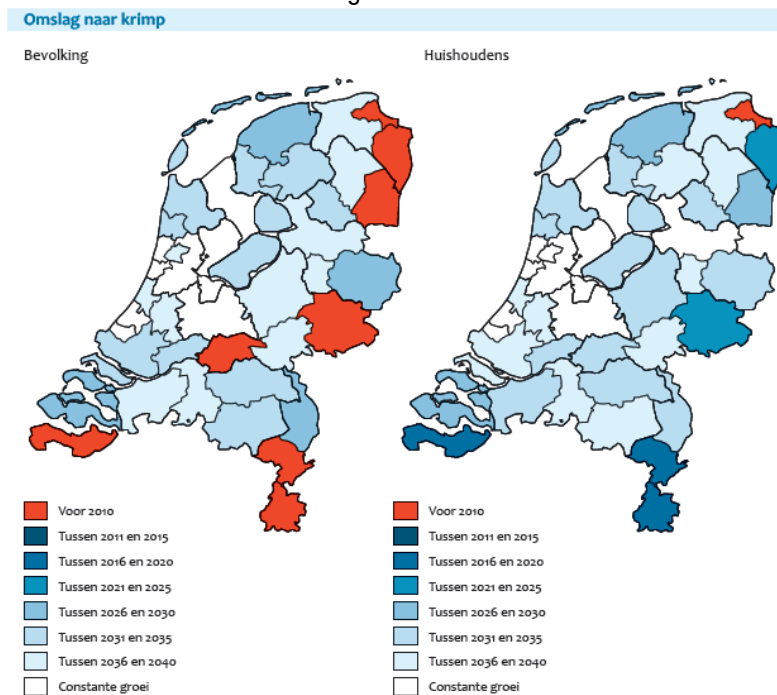
Figuur 3.10:



Te zien is (figuur 3.10) dat de relatieve groei van het aantal huishoudens inderdaad veel hoger ligt dan die van het aantal inwoners (ruim 2 maal). Tegen 2040 is het proces van huishoudenverdunding echter uitgewerkt (Van Dam & Verwest, 2010). Dit is te zien in figuur 3.9. Tegen het jaartal 2040 zal de relatieve groei van het aantal huishoudens sterk afnemen en gelijklopen met die van de bevolkingsontwikkeling (figuur 3.10). Naast bevolkingsgroei is dan de tweede motor achter de groei van het aantal huishoudens, namelijk huishoudenverdunding, uitgewerkt. Een belangrijk punt is het verschil tussen figuur 3.8 en figuur 3.10. De eerste figuur kan het idee geven dat landelijk gezien het aantal huishoudens tot 2040 op een constante manier sterk zal toenemen. Figuur 3.10 laat echter zien dat dit minder waar is. Het aantal huishoudens (landelijk) groeit alleen in de eerste jaren na 2010, en zakt daarna zelfs sterk af. Dit heeft te maken met de berekeningstechniek. Gebied A heeft bijvoorbeeld 1000 huishoudens. De prognoses voor 2040 geven aan dat dit getal zal stijgen naar 2000. Dit betekent dus dat er een relatief sterke groei zal plaatsvinden (er is immers sprake van een

verdubbeling). Dit is echter gebaseerd op het jaartal 2010, en wil niet zeggen dat er tot aan 2040 een constante groei zal plaatsvinden. Er kan zelfs sprake zijn van krimp. De prognoses voor gebied A kunnen bijvoorbeeld voorspellen dat in 2030 het aantal huishoudens zal stijgen naar 3000, terwijl de prognose voor 2040 op 2000 blijft. Dan zal er dus tussen 2030 en 2040 huishoudensrimp plaatsvinden. Volgens de prognose verandert echter het eindplaatje niet, van 1000 huishoudens in 2010 naar 2000 huishoudens in 2040. Dus een sterke groei. Dit beeld is dan eigenlijk vertekend, en kan leiden tot verkeerde conclusies. Prognosekaarten geven dan ook veelal een begin- en eindbeeld, maar laten niet de tussenliggende ontwikkelingen zien. De oplossing is het gebruiken van omslagkaarten in plaats van prognosekaarten. Omslagkaarten (figuur 3.11) laten precies zien wanneer en waar demografische krimp toeslaat.

Figuur 3.11:

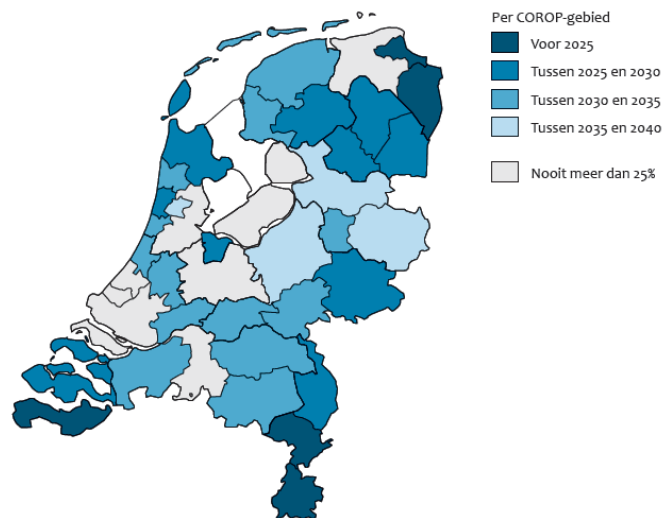


Bron: Van Dam & Verwest, 2010, p.48.

De voorgaande analyses worden versterkt door de omslagkaarten. Figuur 3.8 geeft bijvoorbeeld aan dat alleen een beperkt aantal regio's te maken zal krijgen met huishoudensrimp, terwijl de omslagkaart (figuur 3.11) laat zien dat veruit de meeste regio's op een gegeven moment rekening moeten houden met een omslag van groei naar krimp. Figuur 3.11 illustreert dan ook dat demografische krimp in zowel aantal inwoners als in aantal huishoudens zich op meerdere plekken zal manifesteren. Dit betekent dat in veel regio's de vraag naar woningen vanaf een gegeven moment niet alleen in kwalitatieve zin (veranderende woningbehoefte naar aanleiding van gezinsverdunding), maar ook in kwantitatieve zin zal veranderen. De omslagkaarten laten immers zien dat de meeste regio's op een gegeven moment te maken zullen krijgen met huishoudensrimp. Er bestaat daarbij ook een omslagkaart voor vergrijzing, figuur 3.12. Deze geeft, net zoals figuur 3.6, een ernstig beeld. Het enige verschil is dat figuur 3.12 aangeeft wanneer dit zal gebeuren.

Figuur 3.12:

Periode waarin het aandeel 65-plussers boven 25% komt



Bron: Van Dam en & Verwest, 2010, p.40.

De reden waarom er in de eerste instantie toch gebruik is gemaakt van prognosekaarten (figuur 3.8) is om aan te geven welk belangrijke misverstand er kan optreden bij het gebruik ervan. Dit misverstand wordt problematisch wanneer gemeenten het gemeentelijk ruimtelijk beleid erop baseren, en dit wordt nog veelvuldig gedaan (Van Dam & Verwest, 2010). Hierdoor bestaat het risico dat gemeenten blijven uitgaan van groei, waardoor de woningvoorraden ook overbodig blijven groeien. Hierdoor kan overaanbod ontstaan, met alle gevolgen van dien. Ook kan dit ervoor zorgen dat de negatieve ruimtelijke effecten van demografische krimp onhandelbaarder worden; er wordt immers uitgegaan van groei.

Al met al kunnen er aan de hand van de omslagkaarten conclusies getrokken worden: Het zuiden van Zeeland, zuiden van Limburg en noordoosten van Groningen zullen de aankomende jaren als eerste te maken krijgen met verandering in zowel de kwalitatieve (gezinsverdunding) als de kwantitatieve (huishoudenkrimp) vraag naar woningen. Verder kan dit ook in de andere minder bevolkte delen van het land voorkomen, zoals de perifere gebieden (zoals de grote delen van Drenthe) en de randen van het land (zoals Achterhoek). De rest van het land zal zich in de aankomende jaren klaar moeten maken voor gezinsverdunding, dus voor een verandering in de kwalitatieve vraag. Echter, ook zij zullen uiteindelijk kennismaken met huishoudenkrimp (zie figuur 3.11), dus ook een verandering in de kwantitatieve vraag. Uiteindelijk kan dit tot de negatieve ruimtelijke gevolgen leiden die in de voorgaande paragraaf besproken zijn. Gezien de schaal waarop bepaalde verschijningsvormen zich (zullen) voordoen, is de verwachting dat deze gevolgen zich sterk zullen manifesteren erg hoog. Een deel van de Randstad, te weten regio Amsterdam, Den Haag en Utrecht, zal deze ontwikkelingen niet meemaken. Daar blijft de vraag naar woningen op een relatief stabiele manier groeien.

3.4 Fysieke krimpmaatregelen en financiering

Uit de voorgaande paragraaf is gebleken dat de ruimtelijk relevante verschijningsvormen van demografische krimp zich in de toekomst op een sterke manier, en over het grootste deel van het land, zullen manifesteren. In sommige regio's is het zelfs al bezig. Dit betekent dus dat de kans zeer groot is dat de mogelijke negatieve fysiekruimtelijke gevolgen van deze verschijningsvormen van krimp, zoals besproken in paragraaf 3.2.2, zich over bijna het gehele land kunnen manifesteren. Hierdoor is de kans zeer groot dat de leefbaarheid van deze gebieden sterk zal dalen. Dit zal echter vooral gebeuren wanneer er geen maatregelen getroffen worden; krimpmaatregelen. Deze maatregelen kunnen van karakter verschillen. Sommigen zijn bijvoorbeeld van bestuurlijke aard, maar de meest problemati-

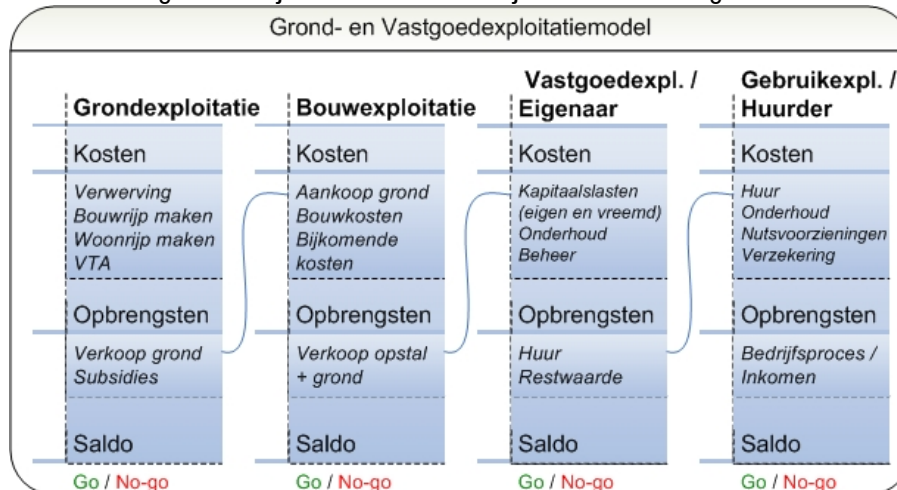
sche (en misschien ook de belangrijkste) zijn de maatregelen die ingrepen in de fysieke ruimte mogelijk moeten maken (fysieke krimpmaatregelen), zoals de sloop van oude woningen, herstructurering van woonwijken, aanleg van nieuwe voorzieningen, enzovoorts (Van Dam et al., 2006; De Poel et al., 2008; De Graaf, 2009; Van Dam & Verwest, 2010); dus gebiedsontwikkelingen. In hoofdstuk twee is het duidelijk geworden dat deze gebiedsontwikkelingen onder “binnenstedelijk opgaven” vallen. Dit soort gebiedsontwikkelingen ten behoeve van krimpmaatregelen brengen in het algemeen erg veel kosten met zich mee, en de financiering ervan vormt een probleem. De gebruikelijke partijen bij traditioneel gebiedsontwikkeling (beschreven in paragraaf 2.2.2.) hebben tegenwoordig namelijk veel moeite met het financieren van dergelijke grote ruimte ingrepen. Het in elkaar zakken van de huizenmarkt en de recente wereldwijde financiële crisis zijn hiervoor de oorzaken. Deze hebben er immers voor gezorgd dat gebiedsontwikkeling de afgelopen jaren in een impasse heeft gezeten, en dit heeft vooral de gebruikelijke marktpartijen geraakt. De vastgoedsector is immers de sector waar deze partijen hun geld aan verdienen (De Graaf et al., 2010; De Zeeuw et al., 2011).

“Projectontwikkelaars en woningcorporaties hebben de grond al jaren geleden aangekocht. Sommige partijen hebben hoge bedragen neergeteld. Dat geld, zo was de gedachte, zou gemakkelijk worden terugverdiend met de verkoop van de duizenden huizen die in Rijnenburg zouden worden gebouwd. Dat was vóór de bankencrisis, de recessie en het inzakken van de Nederlandse huizenmarkt. Anno 2011 verkeert het project Rijnenburg in een impasse. De 7.000 woningen die zijn gepland zullen niet meer voldoende opleveren om uit de kosten te komen. [...] Het leeglopen van de Nederlandse “housing bubble” zal volgens velen leiden tot permanente veranderingen in de manier waarop in Nederland wordt gebouwd. „De ruimtelijke ordening in Nederland is eigenlijk niet meer te financieren”, zegt Rob de Boer van de VNG. „Het geld dat nu rondgaat, is onvoldoende om de doelstellingen van alle partijen te realiseren.” Ontwikkelaars willen pas bouwen als er een realistische business case kan worden gemaakt. Lokale overheden willen geen concessies doen aan de kwaliteit van hun plannen, maar hebben niet het extra geld om ze te realiseren. Het gevolg is stagnatie, legt De Boer uit: „als één partij niet meedoet, staat alles stil.” (NRC, 5 maart 2011)

Een andere belangrijke (misschien wel de belangrijkste) oorzaak is echter demografische krimp zelf. Binnenstedelijke opgaven zijn op zich al complexe projecten met een hoog risicoprofiel. Het zijn projecten die immers om relatief veel investeringen en inzet vragen. Demografische krimp maakt de situatie nog complexer en risicovoller. Deze zorgt namelijk voor vermogenskrimp en sterk verminderde verdienmogelijkheden in woongebieden, terwijl het aan de andere kant juist weer de noodzaak baart voor meer investeringen in diezelfde woongebieden. De tegenstrijdigheid zorgt ervoor dat fysieke krimpmaatregelen op dit moment niet of moeilijk uitgevoerd kunnen worden. Dit zal hierna beter toegelicht worden.

Fysieke krimpmaatregelen dienen, net zoals alle andere gebiedsontwikkelingen, een realistische financiële basis te krijgen. Anders zal de uitvoering in gevaar komen. Op dit moment ziet het er naar uit dat er impliciet wordt verwezen naar het traditionele gebiedsontwikkelingsmodel, met de bijhorende gebruikelijke financieringsstructuur en verdienmodel, zoals besproken in hoofdstuk twee. Deze veronderstelling komt voort uit de magere financiële onderbouwingen van de gevormde fysieke krimpmaatregelen, en dit vormt een groot probleem (Van Dam & Verwest, 2010). In hoofdstuk één werd namelijk al deels duidelijk dat dit model in mindere mate gebruikt kan worden voor de uitvoering van fysieke krimpmaatregelen en dat dit te maken heeft met de investeringseigenschappen van krimpende woongebieden. Dit kan allemaal aan de hand van het verdienmodel preciezer uitgelegd worden. De basis van dit model is in hoofdstuk twee al toegelicht en wordt nu volgens de regels van traditioneel gebiedsontwikkeling binnen de context van demografische krimp gezet.

Figuur 3.13: Het gebruikelijke verdienmodel bij de traditionele gebiedsontwikkeling.



Bron: Lampe, 2011 (aangepast).

Bovenstaand figuur (3.13), het grond- en vastgoedexploitatiemodel, is ook in hoofdstuk twee (theoretisch kader) beschreven en geeft het gebruikelijke verdienmodel bij gebiedsontwikkeling weer. Het probleem is dat bij gebiedsontwikkeling in krimpgebieden de verdienmogelijkheden via dit gebruikelijke verdienmodel onder druk komen te staan. De demografische ontwikkelingen in krimpgebieden zorgen er namelijk voor dat er in krimpende woongebieden vermogenskrimp optreedt en minder of niets verdiend kan worden aan gebiedsontwikkeling (lees: fysieke krimpmaatregelen), waardoor één of meerdere kolommen in het verdienmodel op “no-go” gaan staan en projecten geen start kunnen maken. De verdien capaciteit is dan te laag (of die is verdwenen) en het is dan niet meer rendabel om te investeren:

“.. herstructurering kan niet of maar zeer ten dele gefinancierd worden uit nieuwbouw. Teneinde leegstand in de bestaande woningvoorraad te voorkomen, kan er slechts zeer beperkt nieuw worden bijgebouwd. En de woningen die nog worden bijgebouwd, leveren veel minder op dan elders in het land. De verdien capaciteit van herstructureringsprojecten staat derhalve onder druk. Corporaties hebben minder mogelijkheden voor verkoop van woningen of huurverhoging en hebben minder middelen om wijken of buurten die vervallen aan te pakken. Met name degenen die reeds bestaande woningen bezitten (zowel particulieren als verhuurders) zien hun vermogen krimpen als gevolg van een dalende bevolking” (Ministerie van Vrom et al., 2009, p.06).

Dit kan verder toegelicht worden. Huishoudenskrimp komt in een aantal regio's al voor en de verwachting is dat dit niet hierbij zal blijven. Dit kan grote gevolgen hebben voor de regionale woningmarkten. Huishoudenskrimp kan namelijk leiden tot minder vraag naar woningen en dit kan een negatieve invloed hebben op de prijzen van woningen op de lokale markten (Eichholtz & Lindenthal, 2009).

Wat er gebeurt is het volgende; door huishoudenskrimp vindt er vraaguitval plaats en dit kan leiden tot overaanbod aan woningen en afzetproblemen in de huur- en koopsector. Het wordt voor de marktpartijen moeilijker om huurders en kopers te vinden. Dit betekent minder inkomsten voor de (lokale) huursector, langere verkooptijden (lage transactiesnelheid bij koopwoningen) en lagere verkoopprijzen op de woningmarkt, waardoor ook de bouwers en projectontwikkelaars hun winstmarges op een sterke manier zien afnemen. Het verdienmodel waarschuwt één of meerdere partijen dan voor onrendabiliteit, en geeft dan als het ware een “no-go” voor verdere investeringen, en vooral voor grote investeringen zoals de uitvoering van fysieke krimpmaatregelen. Afhankelijk van de soort fysieke krimpmaatregel en welk partij de maatregel dient uit te voeren kan deze “no-go” in elk verdienkolom voorkomen, waardoor logischerwijs het gehele verdienmodel op een “no-go” komt te

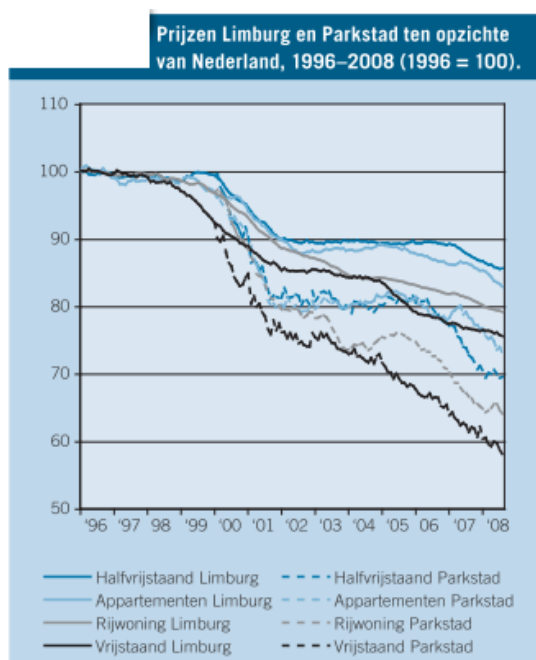
staan. De onrendabele en rendabele toppen van de verschillende verdienkolommen van verschillende partijen kunnen volgens de regels van traditioneel gebiedsontwikkeling daarbij in mindere mate met elkaar verevend worden zodat het project alsnog kan doorgaan (dit wordt verderop toegelicht). De “no-go” verdwijnt alleen wanneer de winstmarge positiever wordt en een acceptabel niveau bereikt (dit niveau wordt vastgesteld door de partij die de investering doet), echter een “go” van verdienkolom A wil niet altijd zeggen dat verdienkolom B ook op “go” gaat staan. Anders gezegd, partijen uit kolom B hoeven de prijzen van de partijen uit kolom A niet te accepteren, waardoor de partijen uit kolom A problemen met de afzet zullen krijgen en alsnog op “no-go” komen te staan. Dit beseften de partijen goed en zullen dan ook vooronderzoek doen naar de maximale marktprijs die ze kunnen hanteren, en in krimpgebieden zijn dit de dalende woningprijzen.

De maximale marktprijs van de woningen in krimpgebieden zakt vergeleken met de rest van het land steeds verder weg, waardoor ook de winstmarges steeds verder wegzakken (Verwest et al., 2010; Van Dam & Verwest, 2010). De woningprijzen in krimpende Nederlandse woongebieden dalen echter nog niet op een structurele wijze (Verwest et al., 2010). De reden hiervoor is dat woningprijzen niet alleen bepaald worden door demografische ontwikkelingen, maar ook door de rentestand, hypotheekvoorwaarden, conjuncturele ontwikkelingen, consumentenvertrouwen en het bestaande woningaanbod (Renes et al., 2006). Wel is er sprake van een relatieve en absolute prijsdaling:

“De relatief lage welvaartsgroei en huishoudendaling bewerkstelligen een daling van de woningprijzen in krimpgebieden. De verkooprijzen in Parkstad Limburg lopen al achter bij de nationale ontwikkelingen, maar de recente prijsstijgingen hebben het zicht hierop vertroebeld (Eichholtz en Lindenthal, 2009). Het prijspeil in krimpgebieden kan momenteel zelfs geflatteerd zijn, omdat verkopers uit eigen beweging de vraagprijs niet laten zakken (Genesove and Mayer, 2001), terwijl kopers onvoldoende zicht hebben op wat een realistisch toekomstig prijspeil is. De weinige transacties vinden wellicht plaats tegen een te hoge verkooprijzen. Nu de nationale woningmarkt in een neergaande fase zit en de prijzen over de hele linie dalen, ligt een relatieve en absolute prijsdaling in krimpregio's in het verschiet” (Koopman in Tijdschrift voor de Huisvesting, 2010, p.11).

Een bewijs hiervoor is de ontwikkeling van de woningprijzen in Parkstad Limburg, te zien in figuur 3.14. Daarin zijn de woningprijzen ten opzichte van Nederland weergegeven, dus de relatieve groei:

Figuur 3.14:



“Sinds 1999 zijn de huizenprijzen in Zuid-Limburg ongeveer twintig procent gedaald ten opzichte van het Nederlands gemiddelde; in Parkstad ongeveer 25 tot 45 procent. Vrijstaande woningen verliezen het meest in waarde. Deze relatieve prijsval zet zich jaar in jaar uit voort. Als de woningprijs voor Nederland als geheel dus niet verder stijgt, en daar lijkt het op, dan zullen de prijzen in Parkstad hoogstwaarschijnlijk trendmatig gaan dalen.” (Eichholtz & Lindenthal, 2009, p.3).

Bron: Eichholtz & Lindenthal, 2009, p.01.

Niet alleen bij huishoudenskrimp vormt de financiering van krimpmaatregelen een probleem. Er kunnen ook fysieke krimpmaatregelen gevormd worden naar aanleiding van alleen gezinsverduunning (door bijvoorbeeld vergrijzing en ontgroening). Er is dan sprake van een verandering in de vraag naar kwaliteit, waardoor het bestaande woningvoorraad niet meer aansluit op de vraag. Hierdoor kunnen er tekorten dan wel overschotten van bepaalde woningtypen ontstaan, waardoor aanpassingen aan de woningvoorraad noodzakelijk zijn (Verwest et al., 2008; Van Dam & Verwest, 2010). De vraag naar bijvoorbeeld seniorenwoningen kan stijgen, terwijl de vraag naar eengezinswoningen daalt. Hier zijn veel kosten mee gemoeid, want er zou dan bijvoorbeeld gesloopt en opnieuw gebouwd moeten worden. De vraag is of hier überhaupt een winstmarge uit gehaald kan worden. Niet alleen omdat slopen en opnieuw bouwen enorme kosten met zich meebrengen, maar ook omdat de nieuwe woningen minder waard kunnen zijn dan de voorgaande woningen of omdat de prijzen ondertussen weer gezakt zijn.

De inkomsten uit de woningbouw in krimpgebieden gaan dus omlaag, terwijl de bouwkosten over heel Nederland ongeveer gelijk zijn (Verwest et al., 2008). De winstmarge zou wel behouden kunnen worden door de verkoopprijs hoog te houden, maar dan krijgt de partij nog grotere problemen met de al steeds lager wordende afzet door demografische krimp (leegstand). Hierdoor zijn investeringen in deze gebieden niet rendabel, en zijn fysieke krimpmaatregelen financieel-technisch niet haalbaar. Althans, niet volgens de regels van traditionele gebiedsontwikkeling, waarbij er verminderde mogelijkheden zijn om te verevenen tussen rendabele en onrendabele planonderdelen. Hierdoor zal er via traditionele gebiedsontwikkeling een fysiek krimpproject sneller “op slot” komen te zitten zodra er een “no-go” verschijnt bij één van de verdienkolommen. Het concept van verevenen is daarbij in het vorige hoofdstuk behandeld, en kan samengevat op de volgende manieren plaatsvinden:

- Tussen de verschillende exploitaties binnen één project;
- Tussen plangebieden via de verschillende exploitaties;

Bij de uitvoering van fysieke krimpmaatregelen volgens traditioneel gebiedsontwikkeling zal de gebruikelijke partij dus in de eerste instantie kunnen verevenen door zowel de beschikking te hebben over de bouwexploitatie als de vastgoedexploitatie (verevening tussen exploitaties binnen één project); beschikking hebben over de grondexploitatie is bij traditioneel gebiedsontwikkeling geen optie omdat deze wordt beheerd door de publieke partij, en volgens de regels van traditioneel gebiedsontwikkeling is samenwerken met de publieke partij geen optie. Het bezitten van de twee exploitaties (bouw- en vastgoedexploitatie) vraagt echter om veel kennis en financiële middelen (fysieke krimpmaatregelen vergen immers in het algemeen om forse investeringen). Aangezien gebiedsontwikkeling zelf al in een impasse zit (er wordt al veel minder verdiend aan gebiedsontwikkeling door de financiële crisis en het in elkaar zakken van de huizenmarkt) is het maar de vraag in hoeverre een gebruikelijke partij een dergelijk groot risico in een krimpend woongebied wil nemen. Ze hebben daarnaast in het algemeen ook relatief minder financiële middelen om dergelijke forse investeringen als enige partij op te brengen (zie eerste citaat binnen deze paragraaf; NRC, 5 maart). Dit geldt vooral voor de publieke partij. In principe zouden de private partijen onderling wel kunnen samenwerken, ook bij traditionele gebiedsontwikkeling. De partij die de bouwexploitatie beheerd zou dan samenwerken met de beheerder van de vastgoedexploitatie. In praktijk komt dit bij het traditionele financieringsmodel echter niet altijd voor. De gebruikelijke partijen die de bouwexploitatie beheren, zoals ontwikkelaars en andere bouwers, zijn namelijk veelal uit op strategische grondaankopen. Het gaat bij deze partijen dan ook vooral om de bouwproductie. De totale gebiedsontwikkeling is voor deze partijen veel minder van belang (Sturm-Reijnders, 2010).

Een andere vereveningsmethode is het verevenen van de onrendabele top via een rendabele top uit een ander plangebied (verevening tussen plangebieden via de verschillende exploitaties). Gebruikelijke partijen halen tegenwoordig echter niet veel winst meer uit gebiedsontwikkeling. Zoals eerder vermeld speelt de financiële crisis en het in elkaar zakken van de huizenmarkt hier een belangrijke rol

in. De gebruikelijke partijen hebben dan ook relatief minder de mogelijkheid om tussen verschillende plangebieden te vereven, en daarnaast is het de vraag in hoeverre zij hiervoor hun (dalende) winsten willen opgeven.

Een ander belangrijk aspect is dat er volgens de regels van traditionele gebiedsontwikkeling de regie in handen van de publieke partij dient te zijn. Problematisch daarbij is dat de gemeente als enige partij de grondexploitatie moet uitvoeren, en deze exploitatie kan bij fysieke krimpmaatregelen erg veel kosten met zich meebrengen. Soms dient de stedenbouwkundige structuur namelijk op de schop genomen te worden door grootschalige herstructureringen waarbij er gesloopt en/of opnieuw gebouwd moet worden. De eigendomsstructuur van woongebieden is echter tegenwoordig erg versnipperd, en dit betekent dat gronden in eigendom van de gemeente gebracht moeten worden. Dit kan dus forse kosten met zich meebrengen. Ook de gemeenten hebben echter tegenwoordig niet meer de financiële kracht om zulke grote investeringen te verwezenlijken:

“Gemeenten kampen met fors teruglopende inkomsten in de grondexploitaties en de noodzaak om fors af te boeken op posities. Daarnaast hebben zij te maken met bezuinigingen. Het gevolg van dit alles: grootschalige voorinvesteringen in gebiedsontwikkelingen zijn alleen nog sporadisch mogelijk” (De Zeeuw et al., 2011).

Logischerwijs hebben de gemeenten hierdoor ook verminderde mogelijkheid om bij de grondexploitatie te verevenen tussen verschillende plangebieden (via het gemeentelijk grondbedrijf).

De algehele analyse binnen deze paragraaf toont dus aan dat via de regels van traditionele gebiedsontwikkeling fysieke krimpmaatregelen nauwelijks uitgevoerd kunnen worden. Het verdienmodel raakt zeer snel “verstopt” door onrendabele toppen, waardoor de gebruikelijke financieringsstructuur wegvalt. Tegelijkertijd bevat deze financieringsstructuur (dus de gebruikelijke partijen, zoals besproken in hoofdstuk twee) echter ook niet meer de nodige financiële middelen. Alleen zeer kleine fysieke ingrepen in de ruimte zijn dan mogelijk, terwijl veruit de meeste fysieke krimpmaatregelen de tegenovergestelde vragen (Van Dam et al., 2006; De Poel et al., 2008; De Graaf, 2009; Van Dam & Verwest, 2010).

Al met al is het waarborgen van de leefbaarheid in krimpende woongebieden via fysieke krimpmaatregelen moeilijk of niet haalbaar; dat is indien het volledig volgens de regels van traditioneel gebiedsontwikkeling moet gaan. Zoals in hoofdstuk twee besproken zijn er echter ook andere manieren om gebiedsontwikkeling te verwezenlijken, waarbij de samenwerking tussen publiek en privaat centraal staat. De verwachting is namelijk dat de publieke partij toch onmisbaar zal zijn, en een belangrijke rol zal vervullen. De private partijen zullen namelijk schuw blijven met betrekking tot de financiering van fysieke krimpmaatregelen (onaantrekkelijke investeringseigenschappen), waardoor de uitvoering in gevaar komt. De publieke partij kan het geheel op gang zetten door als eerste partij over de streep te komen en andere partijen uit te lokken voor het bundelen van de krachten (waarvoor vereveningsmogelijkheden toenemen en onrendabele toppen makkelijker aangevuld kunnen worden). De gemeente vormt dan als het ware het goede voorbeeld, en zal daarnaast als publieke partij de private partijen over kunnen halen om te participeren aan een samenwerking; de publieke partij heeft immers beschikking over beleidsinstrumenten, of kan deze alsnog ontwikkelen (hiermee kunnen er voordelen geboden worden aan partijen die willen participeren). Hiermee neemt de publieke partij toch weer de regie in handen, maar op een andere manier dan bij het traditionele financieringsmodel (er wordt immers samengewerkt; verdelen van de lasten en lusten). Al met al wijzen de analyses er ook op dat publiek-private samenwerking (voornamelijk ten behoeve van onrendabele toppen in het verdienmodel en het bundelen van de krachten) belangrijke uitkomsten kunnen bieden. Nieuwe partijen (dus de ongebruikelijke partijen bij gebiedsontwikkelingen) kunnen daarbij wel-

licht een belangrijke rol spelen (de gebruikelijke partijen missen immers tegenwoordig de financiële kracht):

“[...] nieuwe financieringen zijn nodig [...] nieuwe partijen doen hun (actieve) intrede in het proces van planvorming en ontwikkeling, zoals banken, beleggers, eindgebruikers, energiemaatschappijen en zorgverzekeraars. Hét buzzwoord dat door de sector zoekt is samenwerking. Ruimtelijke ontwikkeling wordt “coalitieplanologie””(Essay Gebiedsontwikkeling 2.0, 2010, p.10).

3.5 Conclusie

Bij demografische krimp wordt er in de eerste instantie vaak gedacht aan een daling van het aantal inwoners. Demografisch krimp is echter een breder begrip en heeft meerdere verschijningsvormen. Het fenomeen kan namelijk ook betrekking hebben op de samenstellende delen van de bevolking, zoals leeftijd en etniciteit. Zelfs de afname van het aantal huishoudens met een bepaald inkomen kan als een breder definitie van demografische krimp beschouwd worden.

Fysiekrumtelijke gevolgen van dit fenomeen kunnen sterke negatieve gevolgen hebben voor de leefbaarheid van woongebieden. Deze kunnen namelijk voor een soort domino-effect zorgen waarbij ook sociaal-maatschappelijke aspecten negatief beïnvloed kunnen worden. Echter, niet alle verschijningsvormen van demografische krimp zijn daarbij relevant. Daling van het aantal inwoners heeft bijvoorbeeld weinig tot geen effect op de fysieke ruimte. Het zijn huishoudenskrimp en veranderingen in de samenstelling van huishoudens die tot verschillende significante fysiekrumtelijke gevolgen kunnen leiden, zoals leegstand en verpaupering. Huishoudenskrimp komt op dit moment in een aantal perifere regio's van Nederland al voor. De verwachting is echter dat het zich in de aankomende decennia ook naar de rest van het land zal verspreiden. Met de tijd zullen allereerst de randen en andere perifere regio's van Nederland hiermee in aanraking komen. Daarna zullen ook de meer stedelijke gebieden huishoudenskrimp, dus een daling van de kwantitatieve vraag naar woningen, gaan merken. Ondertussen zullen al deze gebieden ook worstelen met sterke vergrijzing en ontgroening. Dit kan leiden tot huishoudensverdunding (verandering in de samenstelling van huishoudens). Hiermee verandert ook de kwalitatieve vraag naar woningen. Alleen een deel van de Randstad en enkele andere economisch stabiele steden zullen met de verandering in de kwalitatieve niet of in veel mindere mate in aanraking komen. Dit neemt niet weg dat de aanbodgerichte woningmarkt in de aankomende tijd plaats zal moeten maken voor een vraaggestuurde markt. De verwachting is dat dit niet zonder slag en stoot zal gebeuren.

Deze verschijningsvormen hebben niet alleen invloed op de woningmarkt, ook de kwaliteit van de leefomgeving staat hiermee onder druk. De negatieve fysiekrumtelijke gevolgen dienen daarom door middel van fysiek ruimtelijke ingrepen (fysieke krimpmaatregelen) geminimaliseerd, gematigd of voorkomen te worden. Er zijn dan ook vele onderzoeken gedaan naar de mogelijkheden om dit bereiken. Daarbij zijn er door verschillende instanties allerlei fysieke krimpmaatregelen geformuleerd, en in theorie zouden deze goed kunnen uitpakken. Echter, om dit te kunnen achterhalen dienen ze eerst uitgevoerd worden, en dit vormt een groot probleem. De meeste fysieke krimpmaatregelen missen namelijk een degelijk financieel-technische onderbouwing. Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat er impliciet uitgegaan wordt van traditionele gebiedsontwikkeling, met de bijhorende gebruikelijke financieringsstructuur en verdienmodel. Echter, financiering van krimpmaatregelen via de traditionele methode is niet of zeer beperkt mogelijk, waardoor de maatregelen alleen op papier blijven voortbestaan. De oorzaken hiervoor kunnen de financiële crisis en het in elkaar zakken van de huizenmarkt zijn, maar naar oordeel van de onderzoeker is demografische krimp zelf de grootste oorzaak. Deze zorgt namelijk voor vermogenskrimp en verminderde verdienmogelijkheden; er is immers sprake van een daling van de kwantitatieve woonvraag, verandering van de kwalitatieve woonvraag en daling van de woningprijzen in krimpgebieden. Door deze ontwikkelingen dalen winstmarges van partijen in krimpende woongebieden naar een onacceptabel niveau (er vindt zelfs vermogenskrimp plaats), waardoor het verdienmodel een “no-go” geeft voor verdere grote investe-

ringen zoals fysieke krimpmaatregelen. Met andere woorden, het gebruikelijk verdienmodel waar-
schuwt bij krimpmaatregelen voor onvoldoende verdienmogelijkheden, waardoor de uitvoeringsfase
van fysieke ingrepen niet bereikt wordt. De onrendabele toppen van de verdienkolommen kunnen
daarbij via de regels van traditioneel gebiedsontwikkeling in mindere mate verevend worden; er
wordt immers weinig of niet samengewerkt met de publieke partij (grondexploitatiebeheerder).
Daarnaast hebben de gebruikelijke partijen, zoals eerder vermeld, relatief minder financiële midde-
len.

De algehele analyse binnen dit hoofdstuk toont dus aan dat fysieke krimpmaatregelen zeker nodig
zijn, en dat de financiering van deze maatregelen een groot probleem vormt. De assumptie is dat
(vergaande) publiek private samenwerkingen oplossingen kunnen bieden, en dat daarbij gezocht
dient te worden naar nieuwe (kapitaalkrachtige) partijen. In het volgende hoofdstuk (buitenlandse
casestudies) zal onderzocht worden in hoeverre deze assumpties kloppen. Praktijkvoorbeelden uit
het buitenland kunnen wellicht concrete oplossingsvoorbeelden geven die verwerkt kunnen worden
in het hoofdstuk met betrekking tot de oplossingsrichtingen (hoofdstuk vijf).

4. Inspiratie: Casestudies buitenland

Dit hoofdstuk bestudeert de krimpaanpak van andere landen. Demografische krimp manifesteert zich namelijk niet alleen in Nederland. Diverse andere Europese en niet-Europese landen kennen demografische krimp al langer, en hebben elk een eigen aanpak als het gaat om demografische krimp en de mogelijke effecten. Hoe is de financiering van fysieke krimpmaatregelen in het buitenland vormgegeven? Antwoorden op deze vraag kunnen verdere ideeën geven op welke concrete manieren de financiering, betreffende fysieke krimpmaatregelen, in Nederland vormgegeven kunnen worden. Samen met de analyses uit het voorgaande hoofdstuk kunnen er oplossingsrichtingen geformuleerd worden. Dit vindt echter in het volgende hoofdstuk plaats.

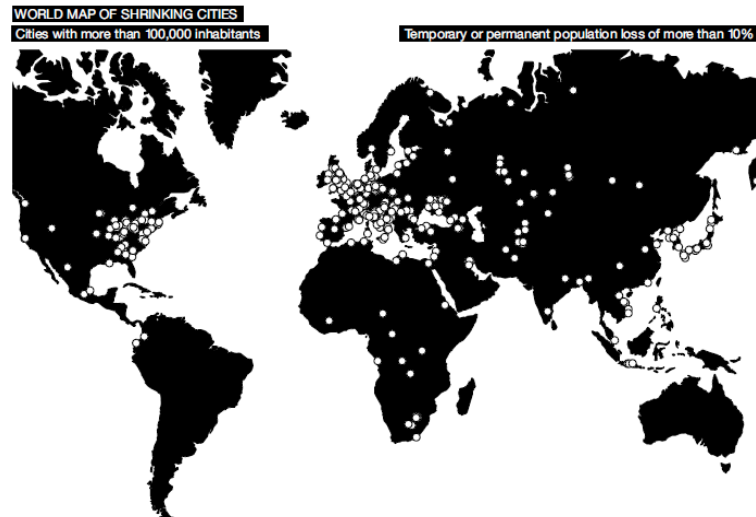
Zoals eerder vermeld verdient financiering van fysieke krimpmaatregelen een “aanpak op maat”. Niet elk gebied heeft immers dezelfde kenmerken. Dit kan door middel van de tweedeling perifeer (dorpen) en stedelijk toch redelijk gestructureerd worden. Hierdoor is er één buitenlandse case met betrekking tot een perifeer gebied (Thisted, Denemarken) en één met betrekking tot een stedelijk gebied (Essen, Duitsland) gekozen. Bij de keuze van deze casestudies is er een aantal criteria gebruikt. Deze zijn vermeld in paragraaf 1.5.3 (onderzoeksmethoden). Bijkomend is er een “extreme case” (Youngstown, Verenigde Staten) gekozen (een case met extreme krimp), waarbij het land niet een vergelijkbaar planningstelsel heeft. Hiermee wordt de horizon van het hoofdstuk breed gehouden. Al met al beantwoordt dit hoofdstuk de volgende deelvraag:

Deelvraag 2: Hoe is de financiering van fysieke krimpmaatregelen in het buitenland (zowel in het perifeer als in stedelijke gebieden) geregeld om de leefbaarheid van krimpende woongebieden alsnog te kunnen waarborgen?

4.1 Inleiding

Rond 1800 bedroeg de wereldbevolking ongeveer één miljard inwoners, en 2 % daarvan leefde in de steden. Binnen 200 jaar is de wereldbevolking met 5,5 miljard gegroeid naar 6,5 miljard, en het percentage stedelijke inwoners naar 50%. Er is dus eeuwenlang een wereldwijde urbanisatie merkbaar. De verwachting is dat de wereldbevolking tegen het jaartal 2050 zelfs 8,5 miljard zal bedragen, en 75% daarvan zal in steden leven. Maar niet alle steden zijn aan het groeien. Tussen 1950 en 2000 hebben meer dan 350 grote steden (met meer dan 100.000 inwoners) demografische krimp meegemaakt (zie figuur 4.1), en in de jaren '90 was een kwart van de steden wereldwijd aan het krimpen. Het aantal krimpende steden is nog steeds aan het toenemen, terwijl de stedelijke groei in de aankomende decennia nog zal doorgaan. Groei van steden is dus geografisch gezien sterk onevenredig verdeeld. Sommige steden maken een aanzienlijke groei mee, terwijl het aantal inwoners in andere steden sterk aan het dalen is. Echter, tussen 2070 en 2100 zal naar verwachting de wereldpopulatie afvlakken, en het wereldwijde urbanisatieproces zal grotendeels stoppen (Oswalt, 2008). Sommige landen zullen zelfs een daling van het totaal aantal inwoners merken (zoals Nederland rond 2038). Echter, veel landen hebben nu al ervaring met demografische krimp en hebben onderhand ervaring opgedaan met financieringsmogelijkheden van fysieke krimpmaatregelen. De volgende paragrafen behandelen daarom drie buitenlandse steden. Daarbij is er per case onderzocht hoe de financieringen geregeld zijn.

Figuur 4.1: Krimpende steden over de wereld met meer dan 100.000 inwoners.



Bron: Oswalt, 2008, p. 6.

4.2 Perifeer: Denemarken (Thisted)

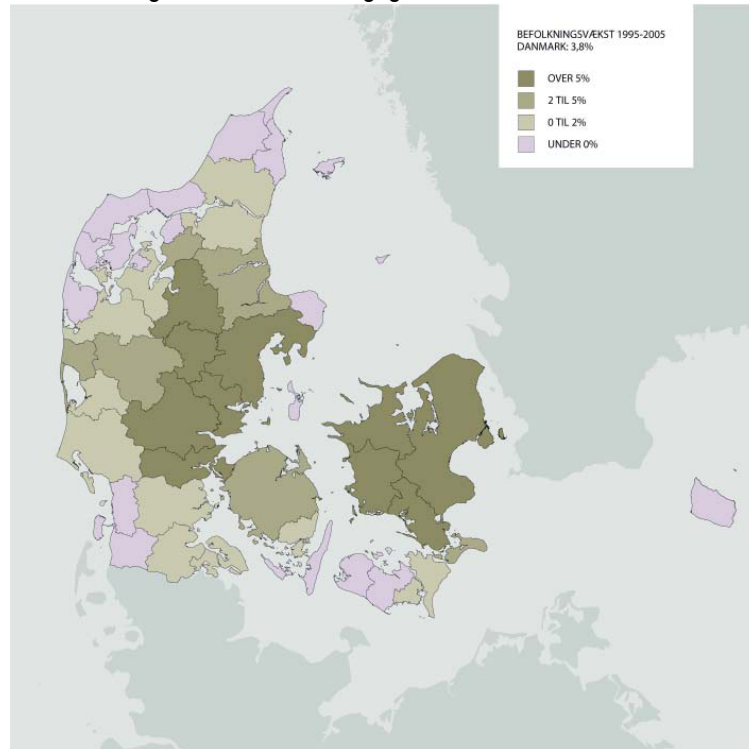
Denemarken is een klein land van 44.500 vierkante km, en heeft een inwoneraantal van 5.579.155 (1.1% van de Europese Unie) (Europa-Nu, 2011a). Er zijn slechts vier Deense steden met meer dan 100.000 inwoners. De meeste gebieden van Denemarken zijn dan ook dunbevolkt, en bevatten relatief kleine steden en dorpen (Laursen, 2008).

Denemarken staat bekend om haar economische groei en ontwikkeling, en het land heeft een relatief geringe sociale ongelijkheid. De Deense staat heeft vrijwel geen schulden, en de nationale economie heeft in de afgelopen jaren een sterke groei meegemaakt. Dit heeft als gevolg dat de werkloosheid in Denemarken laag is. Dit is ook tegelijk een product van de groei van de bouwsector (Laursen, 2008). Niet alle woongebieden van Denemarken maken echter op een homogene manier een groei mee. Denemarken staat dus ook bekend om haar, geografisch gezien, oneven groei. Dit heeft voornamelijk te maken met de verdeling van arbeid:

“In Denmark [...] the new economic conditions as well as the general direction of economic policies seem to disfavour the peripheries because they do not possess either the “infrastructure” or the human resources needed to support a knowledge driven economic development” (Hansen & Smidt-Jensen 2004: 23). Agriculture and fishing industry as well as small and medium scale industrial production which are traditionally strong in the declining areas offer less job opportunities, while knowledge based jobs are concentrated in the bigger cities” (Laursen, 2008, p. 159).

De in dit citaat beschreven industrialisering van de landbouwsector heeft niet alleen gevolgen voor de lokale / regionale arbeidsmarkt. Het heeft een impact op de fysieke ruimte (Tietjen and Laursen, 2008). De industriële moderne landbouw maakt namelijk de oudere boerderijen overbodig. Deze boerderijen zijn dan ook vaak aan hun lot overgelaten, waardoor er een massaal verval optreedt. In totaal zijn er 60 miljoen vierkante meters aan overbodige boerderijen, en daarnaast zijn er in de perifere gebieden 30.000 woningen die in de aankomende tien jaar gesloopt dienen te worden (Laursen, 2008). De periferie van Denemarken bevindt zich voor een groot deel in het westen, en demografische krimp speelt zich dan ook voornamelijk daar af (figuur 4.2). Naar verwachting zal het aantal sloopwoningen hierdoor dan ook zeer sterk oplopen. Vooral de jongere inwoners van deze gebieden trekken namelijk naar het stedelijke oosten van het land waar de scholing- en arbeidsmogelijkheden veel positiever zijn. Door al deze ontwikkelingen zijn er dan ook grote kwalitatieve ruimtelijke verschillen merkbaar tussen grofweg het westen en oosten van het land (Tietjen and Laursen, 2008).

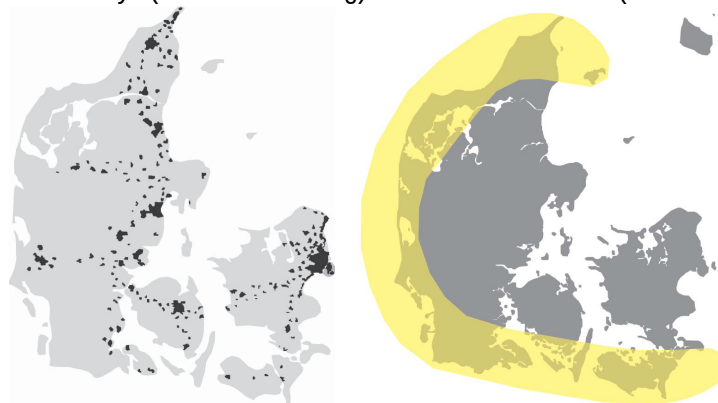
Figuur 4.2: Bevolkingsgroei in Denemarken.



Bron: Laursen, 2008, p. 156.

Tweederde van de Deense populatie leeft binnen een straal van 10 km rondom de belangrijkste nationale snelweg, waardoor er (vanwege de fysieke vorm) gesproken wordt van een “H-City” (figuur 4.3; linker afbeelding). De “H-City” omvat dan ook de vijf grootste steden van Denemarken. Daarnaast wordt er ook gesproken over de “Rotten Banana” (figuur 4.3; rechter afbeelding), en heeft betrekking op alle Deense gebieden die demografische aan het krimpen zijn (Laursen, 2008).

Figuur 4.3: De “H-City” (linker afbeelding) en “Rotten Banana” (rechter afbeelding).



Bron: Laursen, 2008, p. 157 & p. 158.

De “H-City” kan beschreven worden als een gebied waar de verstedelijking en economische groei steeds toeneemt, en de “Rotten Banana” is het tegenovergestelde van het welbekende Europese ruimtelijke groeimodel “Blue Banana”. De “Rotten Banana” bevat één vijfde van het Deense territorium. Daartegenover woont maar 7% van de gehele bevolking in dit gebied. Het gebied heeft dan ook een zeer lage aantrekkingskracht op bedrijvigheid, waardoor er weinig arbeidsmogelijkheden zijn. Zodra er een verhuismogelijkheid optreedt trekken de inwoners veelal weg naar het oosten, waardoor er woningleegstand en verpaupering optreedt. De “H-City” heeft het tegenovergestelde karak-

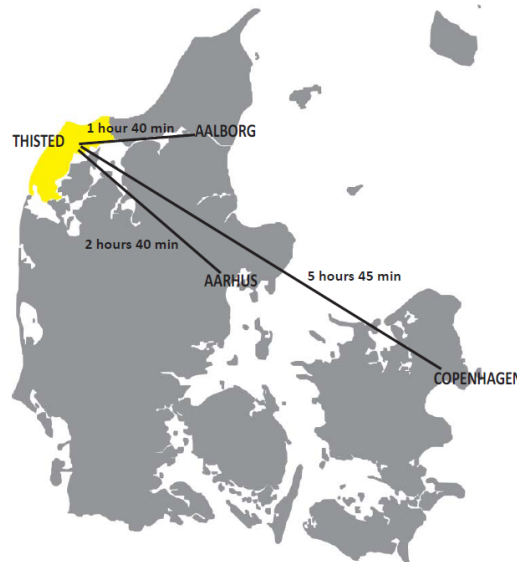
ter. Het is een dynamisch gebied waar veel bedrijven zijn gevestigd, en de economie en bevolking op een stabiele manier groeit (Laursen, 2008).

Denemarken is als casestudy gekozen omdat demografische krimp zich vooral in de perifere gebieden afspeelt, zoals in gemeente Thisted. Deze gemeente heeft een duidelijke aanpak van krimp, met een speciaal financieringsmodel. Daarnaast hebben Denemarken en Nederland op hoofdlijnen een overeenkomstig planningstelsel (Ravesteyn et al., 2005).

4.2.1 Gemeente Thisted

De gemeente Thisted ligt in het uiterst noordwesten van Denemarken. De economisch sterke (en groeiende) steden, zoals Aarhus en Kopenhagen, liggen voor Deense begrippen ver weg van de gemeente. Dit is ook te merken aan de infrastructuur rondom Thisted. De gemeente beschikt namelijk alleen over hoofdwegen, en geen snelwegen. Een trip naar de dichtstbijzijnde grote steden zoals Aalborg duurt hiermee minimaal 1,5 uur (zie figuur 4.4). Thisted ligt dan ook in de zogenaamde “Rotten Banana”. Dit is fysiekruimtelijk, economisch en demografisch ook duidelijk te merken (Laursen, 2008).

Figuur 4.4: Ligging van Thisted in Denemarken, en de afstanden naar de belangrijkste steden.



Bron: Laursen, 2008, p. 162.

Thisted maakt deel uit van de administratieve regio Noord-Jutland. Het is met 1.093 vierkante km één van de grootste gemeenten van Denemarken, maar dit is wat inwoners betreft niet het geval. De gemeente had in 2001 46.908 inwoners, en telde in 2008 45.549 inwoners. Thisted is dus in deze periode demografisch gezien met ongeveer 2,8% gekrompen. Het zuidelijke deel van de gemeente krimpt het sterkst. Tussen 1995 en 2005 is het gebied met ruim 1000 inwoners gekrompen, terwijl op nationaal niveau een demografische groei van 5% merkbaar was. De combinatie van een laag (en structureel dalend) aantal inwoners en een groot oppervlakte van de gemeente leidt tot een zeer dunbevolkt gebied (ongeveer 42 inwoners per vierkante km) (Laursen, 2008).

De geografische ligging en demografische situatie van Thisted heeft ook effecten op de huizenprijzen, waardoor wonen in Thisted relatief gezien veel goedkoper is dan in het welvarende oosten van Denemarken. In 2008 kostte in Thisted één vierkante meter eengezinswoning ongeveer 6.500 DKK, terwijl dit in Aalborg 11.250 DKK en in Kopenhagen 27.850 DKK kostte (Laursen, 2008). De arbeidsmogelijkheden in Thisted zijn dan ook niet overweldigend. Arbeid in Thisted is voornamelijk gebaseerd op landbouw en visserij. De industrie en commercie spelen echter ook een rol. In andere Deense gebieden die ook aan de randen van het land liggen speelt toerisme een zeer belangrijke rol, deze sector is

in Thisted relatief minder ontwikkeld (Laursen, 2008 Land of Opportunity, 2009; Realdania Magazine, 2009).

Thisted wordt gekenmerkt door een mooi pittoresk centrum, met allerlei architectonisch interessante gebouwen. Echter, niet alle gebouwen zijn zo goed onderhouden. Thisted wordt namelijk ook gekenmerkt door verpauperde woningen en andere soorten bebouwingen. Veel boerderijen in de omgeving zijn verlaten, en zijn daarom in verval geraakt. Om een voorbeeld te geven; het percentage van leegstand in heel Denemarken ligt ongeveer op 5%. Voor Thisted geldt het dubbele, en indien er niets ondernomen wordt zal dit percentage alleen maar toenemen (Laursen, 2008; Land of Opportunity, 2009; Realdania Magazine, 2009). Het volgende citaat geeft hiervoor de voornaamste reden:

“This is mainly caused by the general shift from countryside living to life in the cities, where knowledge, innovation and capital are concentrated and by the restructuring in the agricultural business, where the act of making agricultural production more efficient has resulted in the abandonment of farmhouses” (Laursen, 2008).

Denemarken heeft in 2003 (“Denmark in Balance”) en 2006 (“The new map of Denmark”) een tweetal rapporten opgezet met betrekking tot de nationale ruimtelijke polarisatie. Beide rapporten beschrijven de toenemende verschillen tussen de twee gebieden (de “H-city” en “Rotten Banana” zijn daarin ook besproken). Aan de hand van de analyses binnen deze rapporten zijn diverse gemeenten in samenwerking met diverse partijen overgegaan tot actie. Hierna volgen er een aantal voorbeelden van samenwerking met betrekking tot fysieke krimpmaatregelen in de gemeente Thisted.

4.2.2 Project “Land of Possibilities”

Het project “Land of Possibilities”, ook wel “Land of Opportunity” genoemd, is in de eerste instantie een algemeen project met betrekking tot het gehele perifeer van Denemarken die demografische aan het krimpen is. Het project is een initiatief van een Deens vermogensfonds genaamd Realdania (zal verderop beschreven worden) en bestudeert de ruimtelijke mogelijkheden van deze gebieden om uiteindelijk tot nieuwe strategieën te komen:

“The purpose of the “Land of Possibilities” project is to develop and test strategies for positive development in rural districts and villages in remote areas. The new strategies are developed and tested through a number of concrete demonstration projects in Lolland Municipality, Thisted Municipality and Bornholm’s Regional Municipality. Besides demonstrating new methods of development through the concrete projects, Land of Possibilities will contribute with knowledge and experience to a public debate on the future of remote areas in Denmark” (Land of Opportunity, 2009, p.2).

Gemeente Thisted is, zoals vermeld in het bovenstaande citaat, als het ware een soort demonstratiecase. Het moet andere perifere gemeenten ervan overtuigen dat het ondanks demografische krimp wel degelijk mogelijk is om positieve ontwikkelingen in soortgelijke gebieden mogelijk te maken. Ook is het bedoeld om een publiek debat op gang te brengen. Echter, binnen het algehele project “Land of Possibilities” wordt er gehamerd op samenwerking tussen de perifere gemeenten:

“In tandem with depopulation and decreasing levels of service provision in many villages in outlying areas, the need for a new networks and cooperation between villages will become greater. If several villages are able to share the same facilities, opportunities will be far better. It may also result in a new influx of settlers” (Land of Opportunity, 2009, p.11) .

In het licht hiervan hebben Realdania, Thisted en de omliggende gemeenten Lolland en Bornholm een samenwerkingsverband opgezet. Daarbij speelt onderlinge communicatie een zeer belangrijke rol om de hoofddoelen van de gemeenten te verwezenlijken; want net zoals de problemen verschil-

Ien deze niet al te veel van elkaar (Realdania Magazine, 2009):

- Gemeente Bornholm: Aantrekken van meer toeristen en nieuwe inwoners voor het buitengebied (de “Countryside”);
- Gemeente Lolland: Het aantrekken van nieuwe inwoners;
- Gemeente Thisted: Aantrekken van meer toeristen en nieuwe inwoners.

Door samenwerken kunnen deze vergelijkbare doelen mogelijk effectiever behaald worden, want de gemeenten kunnen dan immers van elkaars oplossingen profiteren. Dat is natuurlijk indien de oplossingen goed overwogen en op elkaar afgestemd zijn. Alle kennis en kunde van de partijen worden daarbij ingezet om de sterke kanten en potenties van het gehele gebied op een integrale manier in te zien en deze te gebruiken voor diverse nieuwe ontwikkelingen. Het project wordt daarbij ondersteund door de verschillende (semi)publieke partijen, te weten de “Danish Ministry of the Interior and Social Affairs”, “Agency for Spatial and Environmental Planning” en de onderzoeksinstituten “Forest and Landscape” and “Institute of Rural Development”. Ook de consultatiebureaus “House of Heritage” en “Conceptura” zijn daarbij betrokken (Land of Opportunity, 2009; Realdania Magazine, 2009).

De doelen van de gemeenten worden via integrale deelprojecten verwezenlijkt. Thisted heeft daarbij (samen met de verschillende partijen) de volgende vier doelen geformuleerd (Land of Opportunity, 2009; Realdania Magazine, 2009):

- Nieuwe faciliteiten voor surfers en toeristen die door het gehele jaar aan de kust watersporten willen beoefenen;
- Verbeteren van de coherentie en aansluitingen tussen de dorpen, natuurgebieden en culturele waarden binnen de gemeente;
- Ontwikkelen van een “village hall” waar verschillende functies samenkomen en ook nieuwe sociale netwerken en “communities” opgericht kunnen worden (door de aantrekkingskracht op de omringende dorpen);
- Het opkopen / slopen / renoveren van woningen in de dorpen Todbøl, Frøstrup and Vestervig.

Het hoofddoel van het gehele project is het creëren van kleine duurzame alternatieven voor de grote steden, met natuurlijk andere kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden. Hiermee kan er alsnog waarde gecreëerd worden in het gebied, waardoor ook de aantrekkingskracht van het gebied versterkt wordt. Daarvoor zullen hiervoor de bestaande culturele waarden en daarnaast de natuurwaarden per gemeente via nieuwe inzichten op een integrale manier benut worden, zodat het toerisme verder ontwikkeld kan worden. Er bestaan bijvoorbeeld vele pittoreske gebouwen die over hoge cultuurhistorische waarden beschikken. Deze gebouwen kunnen dermate vernieuwd worden dat niet alleen toerisme hier gebruik van kan maken, maar ook mensen die daar daadwerkelijk willen wonen. Het algehele idee is dus om via innovatieve concepten de lokale kansen op een duurzame manier te benutten, zodat er ondanks de demografische krimp alsnog waarde gecreëerd kan worden. De verwachting is dat het project “Land of Possibilities” eind 2012 afgerond zal zijn (Laursen, 2008; Land of Opportunity, 2009; Realdania Magazine, 2009).

Het gehele project heeft een totaal kostenplaatje van ongeveer 28,2 miljoen Euro; het grootste deel, namelijk 16,1 miljoen Euro, wordt gesubsidieerd door Realdania, en de resterende kosten zijn gelijkmatig verdeeld over de drie gemeenten. De gemeenten maken daarbij ook gebruik van een subsidie voortvloeiend uit een speciale nationale overheidsprogramma genaamd “Rural-Districts-Program” (Land of Opportunity, 2009; Realdania Magazine, 2009), welke verderop besproken zal worden.

4.2.3 Project “Thy National Park”

Een ander belangrijk grootschalig project is de realisatie van “Thy National Park” (Laursen, 2008). Met ideeën vanuit de lokale bevolking en het partnerschap “Land of Possibilities” zijn vier belangrijke thema’s naar voren geschoven;

“These four themes are empty houses, coastal cities (sea and fjord), accessibility and connection and meeting places and network” (Laursen, 2008, p.232).

De realisatie van het park gebeurt in de context van de Europese regelgeving met betrekking tot bescherming en ontwikkeling van waardevolle culturele en natuurrijke landschappen. Thy National Park is het eerste Deense nationale park. Het park is 24.370 hectare groot en ligt aan de westkust (Laursen, 2008; Land of Opportunity, 2009; Realdania Magazine, 2009).

Het park heeft een zeer divers landschap, variërend van mooie kusten (bijvoorbeeld mogelijkheden voor surfen en gerelateerde sporten) tot aan grote bossen. Ten eerste moet dit park de natuur en de culturele waarden van het gebied beschermen, ten tweede moet het gebied op deze manier toegankelijker worden, zodat er volwaardig en op een duurzame manier gebruik van gemaakt kan worden. Dit wordt mogelijk gemaakt door mensen verschillende vervoersmogelijkheden te bieden, zoals paardrijden, fietsen, lopen en in beperkte mate autorijden. Daarnaast moet het park de regionale economie prikkelen door meer mensen naar het demografisch krimpende gebied te trekken, zodat de consumptie kan toenemen. Thy National Park wordt in eerste instantie gefinancierd via gemeentelijke gelden (Laursen, 2008; Land of Opportunity, 2009; Realdania Magazine, 2009). De belangrijkste financierder is echter de nationale overheid via een programma genaamd “Rural-District-Program” voor perifere gebieden:

One off shoot for future integration of space pioneers could be the Rural-District-Program (Danish: landdistriktsprogram). This recent state initiative rests on a “bottom-up” model and aims at creating better living conditions and quality of life. The Rural-District-Program lies under the ministry of Food, Agriculture and Fisheries and will invest 6.2 billion DKK (partly EU-financed) in Danish rural districts in the period 2007-2013. The program supports the development of rural districts and villages with focus on increased employment, better competitiveness within articles of food and the forest sector, sustainable landscapes, and attractive living conditions” (Laursen, 2008, p. 229).

Ook binnen het project “Land of Possibilities” heeft gemeente Thisted gebruik gemaakt van dit programma. Het is gericht op het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen in achteruitgaande perifere gebieden van Denemarken. Het programma wordt deels mogelijk gemaakt door de financiële steun van de Europese Unie.

4.2.4 Het inwonersproject in Idom-Raasted

Een ander opmerkelijk geval van financiering van een fysieke krimpmaatregel is te zien in Idom-Raasted, een dorp ten zuiden binnen de gemeente Thisted. Daar hebben de inwoners op eigen initiatief een vernieuwingsproject opgezet. Het eerste en belangrijkste ontwikkeling binnen dit project is de realisatie van een multifunctioneel gebouw, met een cultureel café, winkels, bibliotheek, wellnesscenter, fitnesscenter en een kinderdagverblijf. Het idee ontstond nadat de winkels in het dorp enkele jaren terug één voor één gingen sluiten. De inwoners hebben binnen twee weken ongeveer 70.000 Euro verzameld en een gebouw opgekocht. Deze is vervolgens omgebouwd tot een multifunctioneel gebouw (Laursen, 2008). Met het vernieuwingsproject hopen de inwoners de voortgaande demografische krimp een halt toe te roepen.

4.2.5 Analyse van de financieringen

In de gemeente Thisted zijn er in principe drie fysieke krimpmaatregelen uitgevoerd, te weten “Land of Possibilities”, “Thy National Park” en het inwonersproject in Idom-Raasted. Het project “Land of

Possibilities” wordt gefinancierd via een samenwerkingsverband. Er wordt niet duidelijk genoemd wat voor model er gebruikt is, maar het is overduidelijk dat het om een publiek-private samenwerking gaat. De drie verschillende gemeenten en een vermogensfonds genaamd Realdania hebben immers in alle opzichten nauw samengewerkt. Realdania kan daarbij als een private partij beschouwd worden. Dit vermogensfonds heeft zijn “roots” immers in private kredietverlening (hypotheekverstrekking) zitten, maar is in het jaar 2000 omgezet tot een vermogensfonds die zich uitsluitend richt op de verbetering van de bebouwde omgeving in Denemarken (Realdania, 2011), en handelt vanuit een liefdadigheidsbeginzel:

“Realdania has its origins in a mortgage credit institution, which is a kind of building and loan association owned by its members. In 2000 the lending activities were sold to Danske Bank, leaving the mortgage-credit institution with tied assets of almost EUR 2.28 billion that had been accumulated through 150 years of mortgage-credit activities. Under Danish mortgage-credit legislation, this money could not be merely paid back to the members and, therefore, a philanthropic foundation named Realdania was established and the money transferred, so that future generations might benefit from it. According to Danish laws Realdania is legally an association” (Realdania Magazine, 2009, p.22).

De vier partijen hebben ieder een eigen aandeel in de bekostiging van de fysieke krimpmaatregelen, die in totaal 28,2 miljoen Euro moet kosten. Realdania staat daarbij garant voor de grootste deel van de kosten; 16,1 miljoen Euro. Dit allemaal wordt mogelijk gemaakt door het grote vermogen van Realdania te beleggen in obligaties, aandelen, vastgoed en private vermogen (Realdania, 2011). Het resterende deel (12,1 miljoen Euro) wordt gelijkmatig bekostigd door de drie gemeenten, wat neerkomt op ruim 4 miljoen Euro per gemeente. Indirect kunnen er echter ook een tweetal andere betrokken financieringspartijen genoemd worden, namelijk de nationale overheid van Denemarken en de Europese Unie. De nationale overheid van Denemarken biedt namelijk via subsidies extra financiële middelen aan krimpende perifere gemeenten om fysieke krimpmaatregelen uit te kunnen voeren (zo ook bij het project “Land of Possibilities”). Deze financiële steun wordt daarbij deels mogelijk gemaakt door de Europese Unie.

In het geval van Thy National Park zijn het uitsluitend overheidsgelden die alles mogelijk maken; het gaat immers om de verwezenlijking van een nationaal park. Echter, ook dan wordt er financieel samengewerkt. Deze samenwerking vindt dan plaats tussen de verschillende overheden; gemeente, nationale overheid en Europese Unie. Voornamelijk de nationale overheid en Europese Unie zijn belangrijke spelers. Dit project is dan ook een vorm van volledige publieke ontwikkeling. Precies het tegenovergestelde is het project in Idom-Raasted; de fysieke krimpmaatregelen worden in zijn geheel gefinancierd door de inwoners. Het is dus een volledig private ontwikkeling; ook wel zelfrealisatie genoemd. Dit is echter een zeer kleinschalige fysieke krimpmaatregel die financieel gezien niet te vergelijken is met “Land of Possibilities” of “Thy National Park”.

Binnen deze casestudy zijn Europese subsidies van groot belang, deze maken immers het “Rural-Districts-Program” mogelijk. Deze subsidies komen voort uit de Europese structuurfondsen. Daarmee wil de Europese Unie de welvaartsverschillen tussen de regio's en tussen de lidstaten verkleinen. Deze structuurfondsen dienen het regionale concurrentievermogen en de werkgelegenheid te bevorderen. De laatste doelstelling is het stimuleren van de samenwerking tussen alle Europese landen en regio's. Aangezien ongeveer een derde van de begroting hiervoor is vrijgemaakt wordt er veel waarde gehecht aan dit beleid. Er bestaan drie soorten structuurfondsen (Europa-nu, 2011b):

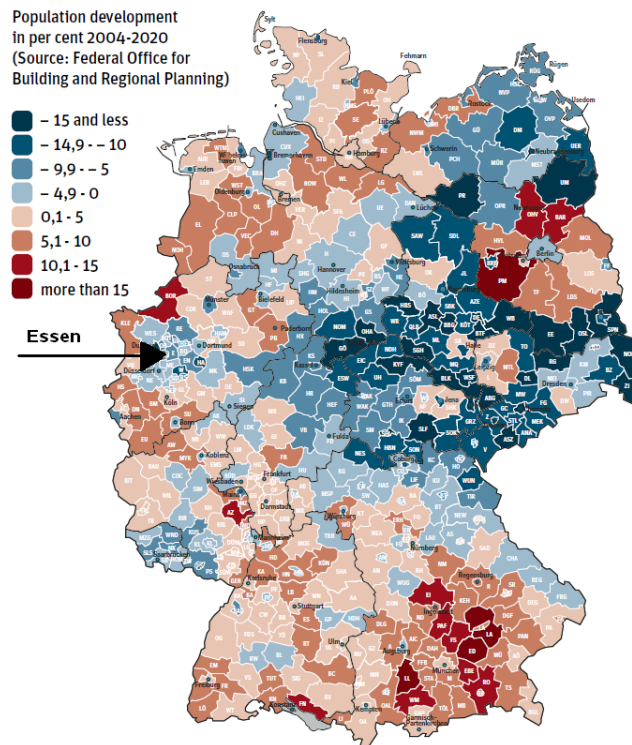
- Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO): Wordt gebruikt ten behoeve van de financiering van de ontwikkeling en structurele aanpassingen van Europese regio's met betrekking tot concurrentiekracht en werkgelegenheid;
- Europees Sociaal Fonds (ESF): Is bedoeld voor opleidingen en initiatieven die de werkgelegenheid kunnen bevorderen;
- Cohesiefonds: Alleen bedoeld voor de armste regio's binnen de Europese Unie.

De subsidies die in Deense perifere krimpregio's zijn gebruikt (voor de uitvoering van fysieke krimpmaatregelen) komen naar verwachting uit de EFRO of subsidies met betrekking tot natuurgebieden. Voor al deze fondsen samen is er door de Europese Unie een totaalbudget van 347 miljard Euro vrijgemaakt. Voor de EFRO is er een voor de periode van 2007-2013 een totaalbudget van 201 miljard Euro vrijgesteld (Europa-nu, 2011b). Daarnaast zijn er andere subsidieprogramma's opgezet, zoals met betrekking tot stedelijke ontwikkeling. Europese subsidies kunnen naar verwachting een financieel hulpmiddel zijn voor de krimpende Nederlandse regio's die rigoureuze fysieke krimpmaatregelen moeten uitvoeren om de leefbaarheid op peil te houden.

4.3 Stedelijk: Duitsland (Essen)

Duitsland heeft in de jaren negentig, na de eenwording van oost en west, voor het eerst te maken gekregen met demografische krimp. Dit vond als eerste plaats in de voormalige DDR. Het economisch sterke westen trok allerlei bedrijven en een groot deel van de beroepsbevolking uit het voormalig DDR richting het westelijk gedeelte van Duitsland. De economische groei van het westen bood namelijk veel meer arbeidsmogelijkheden voor werkzoekenden, en verdienmogelijkheden voor bedrijven. De steden in het voormalig DDR hebben in de jaren hun bevolking daarom steeds sterker zien afnemen. Hierdoor zijn dan ook veel woningen leeg komen te staan. De leegstand in het oosten van land bedraagt 1,3 miljoen woningen. De prognoses geven echter aan dat dit tot 2030 zal oplopen tot 2 miljoen. Demografische krimp zal zich dan ook doorzetten (zie figuur 4.5). Bepaalde wijken in deze steden kampen op dit moment dan ook met ernstige sociaal-maatschappelijke problemen, waardoor de situatie in bepaalde Oost-Duitse steden dramatisch is te noemen (Bömer & Barwish, 2005; Baris, 2010).

Figuur 4.5: Demografische ontwikkelingen in Duitsland (Essen aangegeven met een pijl).



In figuur 4.5 is ook te zien dat niet alleen in het oosten van Duitsland demografische krimp merkbaar is. Ook het midden en delen van West-Duitsland krimp mee. Demografische krimp in deze delen van het land wordt voornamelijk veroorzaakt door de afnemende werkgelegenheid in de industrie en door een laag geboortecijfer in combinatie met een toenemende vergrijzing. Het zijn dan ook vooral de vroeg-geïndustrialiseerde gebieden die demografisch aan het krimpen zijn, zoals het Ruhrgebied, Saarland en Opper-Franken (Bömer, 2001; Baris, 2010); net zoals Zuid-Limburg in Nederland.

Doordat demografische krimp zich in Duitsland relatief vroeg heeft ingezet, en ook grote delen van het land treft, kent Duitsland op dit moment al een krimp van de totale bevolking (Baris, 2010). De totale krimp van de bevolking zal de aankomende decennia toenemen, en over vijftig jaar zal Duitsland in totaal met ruim 11 miljoen inwoners gekrompen zijn (zie figuur 4.6). Dit zijn ernstige cijfers. De Duitse overheden zijn dan ook al geruime tijd bezig met het vormen van beleid rondom demografische krimp. Mede hiervoor zijn de beleidsprogramma's "Stadtumbau Ost" en "Stadtumbau West" in het leven geroepen. Deze programma's zullen tijdens de casestudy Essen dieper besproken worden.

Figuur 4.6: Bevolkingsontwikkelingen in de EU, Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland.

Country	2010	2020	2030	2040	2050	2060
European Union (27)	499.4	513.8	519.9	520.1	515.3	505.7
Germany	82.1	81.5	80.2	77.8	74.5	70.8
UK	62.0	65.7	69.2	72.0	74.5	76.7
Netherlands	16.5	17.0	17.2	17.2	16.9	16.6

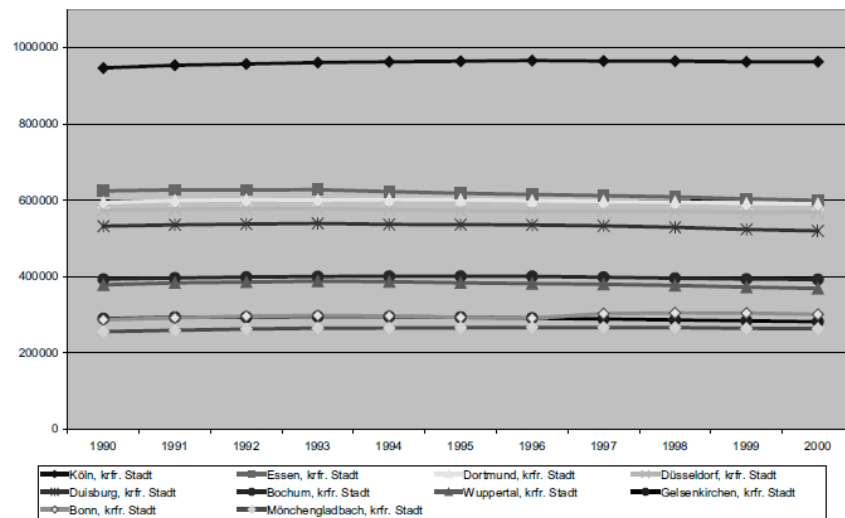
Source: Eurostat, EUROPOP 2008 convergence scenario

4.3.1 Gemeente Essen

Met ongeveer 580.000 inwoners is Essen op dit moment de zesde grootste stad van Duitsland, en ligt in het Ruhrgebied in Noordrijn-westfalen (Baris, 2010). Hierdoor ligt Essen relatief dicht tegen Nederland aan (66 km verwijderd van Venlo) (zie figuur 4.5) (Routenet, 2011). Essen vormt zelf een stadsdistrict ("Kreisfreie Stadt") en kent een eeuwenlange geschiedenis. De stad werd een zeer lange tijd gekenmerkt door zware industrie, te weten steenkool- en staalindustrie. Tijdens de Tweede Wereldoorlog heeft Essen het zwaar te verduren gehad. Een groot deel van de industriegebonden gebouwen werden verwoest, en het duurde een aantal jaren voordat Essen zijn machtspositie als industriestad weer veroverde (jaren vijftig). Deze periode van economische opbloei duurde echter niet lang. Vanaf de jaren zestig heeft er een daling van de vraag naar steenkolen plaatsgevonden. Daarnaast vond er in de industriële sector een opkomst van de lagelonenlanden plaats, en nam het milieubewustzijn van mensen steeds meer toe. Door al deze factoren belandde Essen langzamerhand in een economisch moeilijke positie, waardoor de stad langzamerhand ging afstappen van de zware industrie. De dienstensector begon steeds meer de aandacht te krijgen, waardoor Essen in de huidige tijd nationaal en internationaal gekenmerkt wordt als een kantorenstad. De economisch zware tijden van de jaren zestig hebben echter demografische krimp op gang gebracht (met af en toe stabiele perioden), welke nog steeds gaande is (zie figuur 4.5) (Kroehnert et al., 2006; Baris, 2010).

Door de teruglopende bevolking werd er dan ook in de jaren tachtig tijdelijk besloten geen nieuwe woningen meer te realiseren. Dit had een versterkend effect op demografische krimp. De koopkrachtige inwoners werden hierdoor namelijk min of meer gedwongen om buiten Essen te gaan wonen (Baris, 2010). Mede hierdoor heeft Essen in de jaren negentig de bevolking sterker zien afnemen (te zien in figuur 4.7).

Figuur 4.7: Demografische ontwikkelingen in het Ruhrgebied (1990-2000).



Source: Landesdatenbank NRW

Essen kent nog steeds demografische krimp, en de prognoses laten zien dat dit proces tot 2015 zal doorzetten. Tegen het jaartal 2015 zal de stad naar verwachting veertigduizend inwoners minder tellen, waardoor Essen op nummer één staat wat betreft krimp in het Ruhrgebied. Daarnaast kent Essen ook een sterke (en opkomende) vergrijzing. Ruim de helft van de inwoners is namelijk ouder dan 40 jaar (Urbanet, 2001).

Door deze demografische ontwikkelingen kent Essen een behoorlijke woningleegstand en een slechte afstemming tussen aanbod en vraag (vergrijzing). Circa 6% van de woningvoorraad staat leeg. Daarnaast bestaat er in Essen ook een duidelijke tweedeling tussen het noorden en het zuiden. Het noorden bestaat voornamelijk uit een relatief arme en multiculturele bevolking, terwijl het zuiden zich kenmerkt door de relatief oudere maar rijkere Duitse inwoners (Baris, 2010).

4.3.2 “Stadtumbau West”

“Stadtumbau West” is eigenlijk een soort opvolger van het nationale overheidsprogramma “Stadtumbau Ost”. Het laatstgenoemde programma werd opgezet na aanleiding van demografische krimp in de steden van het voormalig DDR. Het “Raumordnungsprogramm Stadtumbau Ost” is een intensief programma tegen de negatieve effecten van demografische krimp. Het moet herstructureren, zoals sloop en nieuwbouw, financieel mogelijk maken. Daarnaast wordt er ook veel aandacht besteed aan de aanleg van “groene gaten” in de stad (“Perforierte Stadt”). Het programma moet de krimpende Oost-Duitse steden een positiever beeld geven (Kroehnert, 2006; Baris, 2010; Van der Heijde en Netsch, 2010).

De nationale overheid begon begin jaren 2000 te beseffen dat ook het westen van Duitsland een dergelijk programma nodig zou kunnen hebben. De toenemende demografische krimp, werkloosheid en segregatie in het westen van Duitsland baarde de nationale overheid namelijk grote zorgen. De industrie (zoals in Essen) en bedrijvigheid trokken steeds meer weg naar andere gebieden. Hierdoor werd er in 2004 officieel gestart met het nationale overheidsprogramma “Stadtumbau West”. Het programma is hiermee een reactie van de Duitse nationale regering op de demografische en daaraan verbonden economische veranderingen in West-Duitse steden. “Stadtumbau West” kent twee gezichten; aan de ene kant is het onderzoeksprogramma dat krimp in al haar facetten in beeld brengt, en aan de andere kant een groot subsidieprogramma (Baris, 2010; Van der Heijde en Netsch, 2010).

Het aantal deelnemende gemeenten staat nu op 280. Het programma richt zich voornamelijk op het financieel mogelijk maken van herstructureringen, zoals de revitalisering van braakliggende terreinen en rondliggende infrastructuur, zodat het voor investeerders aantrekkelijker wordt om daar te vestigen. Ook de aanpak van de woningsector is een belangrijk aspect binnen het programma (Baris, 2010; Van der Heijde en Netsch, 2010). Daarnaast brengt “Stadtumbau West” een belangrijke verandering in denkwijze met zich mee:

“Er wordt vaak in krimpscenario’s gedacht, maar Stadtumbau betekent eigenlijk stedelijke ontwikkeling zonder groei. Zo’n denk- en werkwijze stijgt boven een puur krimpscenario uit en kan ook voor Nederlandse gemeenten relevant zijn, zo blijkt uit de evaluatie (BBR, 2008)” (Van der Heijde en Netsch, 2010, p.4).

De herstructureringsprojecten die binnen het “Stadtumbau West”-programma vallen, worden grotendeels gefinancierd door de Bondsregering en de “Länder” (deelstaten). Echter, ook de gemeenten dienen een steentje bij te dragen aan de kosten. Hiermee worden de fysieke krimpmaatregelen dus gezamenlijk door de nationale, regionale en lokale overheden gefinancierd (Baris, 2010). Bij stedelijke vernieuwingen in Duitsland is dit een bekende methode. Daarbij wordt er ook vaak naar samenwerkingsvormen gezocht om privaat kapitaal bij de projecten te betrekken (Langenesch, 2010).

4.3.3 “Stadtumbau West” en Essen

Binnen “Stadtumbau West” speelt Essen een belangrijke rol. In 2003 werd er namelijk besloten om Essen met een aantal andere steden als pilotstad te gebruiken. Deze stad heeft namelijk al eerder ervaring met een soortgelijk nationaal programma genaamd “Soziale Stad” (vergelijkbaar met het Nederlandse krachtwijkenprogramma). De aanneme was dat Essen hierdoor minder moeite zou hebben met het oppakken van het nieuwe nationale overheidsprogramma “Stadtumbau West”. Hiervoor heeft Essen een integrale visie genaamd “Essen-Perspektive 2015+” (STEP) ontwikkeld, waarbij de visie in verschillende werkvelden is ingedeeld, zoals wonen, bedrijvigheid en voorzieningen. Voor elk werkveld is er vervolgens een werkgroep opgezet. Elke werkgroep heeft zijn eigen werkveld geanalyseerd en daarvoor een visie ontwikkeld (Baris, 2010; Stadtumbauwest, 2011). Wel dienen alle werkvelden aan een aantal algemene en integrale doelstellingen te voldoen, te weten:

- *“De aantrekkelijkheid van Essen als centrum van de metropool Ruhr versterken;*
- *Aantrekkelijkheid van Essen als woonstad verhogen, bijvoorbeeld de kindvriendelijkheid, de groenvoorzieningen en de voorzieningen in de stad en woonwijken verbeteren;*
- *Versterking van de functie van Essen als kantoren-, diensten-, handels- en bedrijvenstad;*
- *Efficiënter inrichten van het gemeentelijk apparaat, en besparen op uitgaven door prioritering en budgettering;*
- *Focus in beleid op gezin, senioren, integratie, beeldvorming en cultuur, onder het motto ‘meer kwaliteit dan kwantiteit’;*
- *In de wijken, in het bijzonder de aandachtswijken, ligt de nadruk op het versterken van de lokale economie en de zelfredzaamheid van de wijken en bewoners”* (Baris, 2010, p.33).

Binnen de visie STEP is samenwerking een zeer belangrijk aspect. Belangrijke stakeholders, zoals woningcorporaties die 25% van alle appartementen in Essen bezitten, worden in de planvormings- en uitvoeringsfase betrokken. Ook wordt er geprobeerd de inwoners via allerlei participatie-, communicatie-, en participatietrajecten bij het project te betrekken. Hiermee wordt er zoveel draagkracht gecreëerd, om vervolgens de succeskans van STEP te verhogen. In praktijk blijkt echter samenwerking niet altijd soepel te verlopen. Desondanks zijn er bijvoorbeeld op de kantorenmarkt wel successen behaald door middel van financiële samenwerking tussen de private partijen en de gemeente. Er is daarbij een kantoren- en bedrijvendistrict dichtbij het station gerealiseerd, welke veel aantrekkingskracht heeft op diverse bedrijfssectoren. Daarbij was samenwerken met private partijen (commerciële bedrijven) als gelijkwaardige partners van groot belang. De belangrijkste private financierder was

echter het bedrijf Thyssen-Krupp, een grootmacht op het gebied van technologie die haar oorsprong in Essen heeft. Dit bedrijf heeft daar haar ook eigen hoofdkantoor gerealiseerd; de “KruppTower”. Een kantoor waar ruim tweeduizend mensen werken, en veel aantrekkingskracht heeft op andere bedrijven (Baris, 2010; Stadtumbauwest, 2011).

Echter, het werkveld “Wonen” krijgt misschien het meeste aandacht binnen de visie STEP. Net zoals in Nederland hebben actuele demografische ontwikkelingen de balans op de woningmarkt geschaad. De hoofddoelstelling is dan ook het afstemmen van de woningmarkt op de actuele kwalitatieve en kwantitatieve vraag, welke een product zijn van vergrijzing, huishoudensverdunding en huishoudens-krimp (zoals vermeld in hoofdstuk drie) (Baris, 2010; Stadtumbauwest, 2011). In dit opzicht is bijvoorbeeld de situatie van de wijk Bochold-Altendorf dramatisch te noemen. De wijk kent een enorme leegstand, verpauperde woningen, samengaan met grote sociaal-maatschappelijke problemen. Er zijn voor deze wijk dan ook grote projecten bedacht, waaronder het vervangen van 180 appartementen door 80 “Urban Villas”, aanleg van meer groen en betere ontsluiting. Hiermee hoopt de gemeente de wijk een gezonder woon- en werkklimaat te creëren (Baris, 2010). Ook voor de rest van de stad zijn er herstructureringsplannen met betrekking tot de woningbouw. De uitvoering van deze plannen worden, net zoals bij de realisatie van het kantoren- en bedrijvendistrict, voornamelijk gefinancierd via de samenwerking van publieke en private partijen. Zonder inbreng van private partijen zijn de plannen anders financieel onuitvoerbaar; de gronden en vastgoed (voornamelijk in het woonsegment) zijn namelijk grotendeels in handen van deze partijen. De publieke partij maakt bij de samenwerkingen gebruik van de gelden die toestromen vanuit het programma “Stadtumbau West”, en de manier waarop dit gaat verschilt sterk. De gemeente kan namelijk verschillende strategieën hanteren (Stadtumbauwest, 2011);

- Het verstrekken van leningen tegen zeer lage rentetarieven;
- Het verstrekken van subsidies onder bepaalde voorwaarden (bijvoorbeeld aan “kleine” vastgoedeigenaren, zodat investeren in de wijk aantrekkelijker wordt);
- Het zelf financieren of actief meedoen aan de financiering via bijvoorbeeld een gezamenlijk grondbedrijf (zoals bij de realisatie van de minder gewilde woningsegmenten of investeringen in de minder gewilde stadsdelen).

4.3.4 Analyse van de financiering

De financiering van de fysieke krimpmaatregelen in Essen gaat, zoals eerder vermeld, via de “Stadtumbau West”. De financieringsverdeling ziet er als volgt uit: 40% van de kosten worden gedekt door de Nationale Bondsregering, 40% door de deelstaat Noordrijn-Westfalen, en de resterende 20% dient gedekt te worden door gemeente Essen zelf. De gemeente is echter bijna failliet te noemen, waardoor Essen zelfs moeite heeft om de 20% bij te leggen (Baris, 2010). Hierdoor is vergaande samenwerking met woningcorporaties, commerciële en private woningbezitters en andere (nieuwe) partijen (zoals Thyssen-Krupp) van groot belang. Gezamenlijk dienen de grote herstructureringsplannen binnen de woning- en kantorenmarkt gefinancierd te worden, zodat de uitvoering van de fysieke krimpmaatregelen niet in gevaar komt. De gemeente verwacht daarbij wel een grotere bijdrage van de nationale of regionale overheid (Baris, 2010). Bij de kleinere ingrepen wordt er in Essen in mindere mate samengewerkt; het verlenen van rentes tegen zeer lage tarieven en subsidies is dan voldoende (aanpak op maat). Echter, ook dat kan als een lichte vorm van publiek private samenwerking gezien worden.

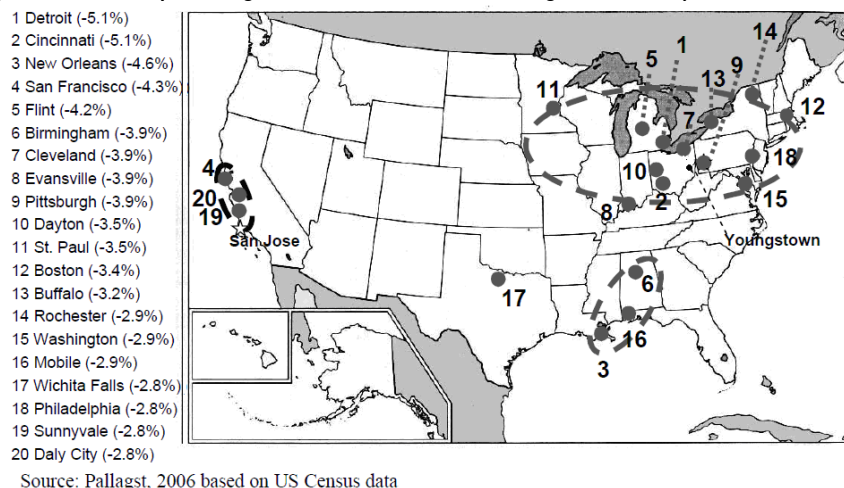
Essen en de andere steden die gebruik maken van het “Stadtumbau West”-programma delen de kennis en kunde. Daarbij geven de partijen elkaar ook raad over de financiering van de fysieke krimpmaatregelen, zoals het vinden van andere financieringspartijen naast de gebruikelijke investeerders in gebiedsontwikkeling (Stadtumbauwest, 2011). Daaruit kan de conclusie getrokken worden dat een goede analyse van de stakeholders een hulpmiddel kan zijn. Een bewijs daarvoor is immers de ontwikkeling van het kantoren- en bedrijvendistrict via de private hoofdfinancierder Thyssen-Krupp. Een stakeholder wordt hiermee als het ware een shareholder.

4.4 Extreme case: Verenigde Staten (Youngstown)

In de Verenigde Staten staat demografische krimp niet al te hoog op de beleidsagenda. Het besef dat een behoorlijk aantal steden in de Verenigde Staten aan het krimpen is bestaat nog niet helemaal. In ieder geval, niet bij de meeste regionale overheden, en al helemaal niet bij de centrale overheid. Veruit de meeste steden in de Verenigde Staten voeren dan ook een ruimtelijk beleid dat gefixeerd is op stedelijke groei (via ruimtelijke groeimodellen). De centrale overheid denkt er niet anders over. Het idee van demografische krimp “past” dan ook nog niet in de gedachte- en werkwijze van de meeste stedelijke en regionale planners bij de overheden (Osaka City University, 2007; Pyl, 2009).

Demografische krimp vindt echter ook plaats in de Verenigde Staten. Net zoals in Duitsland zijn het voornamelijk de (vroeg)geïndustrialiseerde steden in de “Midwest” die door de daling van de industriële productie demografisch aan het krimpen zijn (zie figuur 4.8). Veel inwoners die werkzaam waren in de industrie zijn weggetrokken om ergens anders werk te kunnen vinden. Youngstown in de staat Ohio is daarbij geen uitzondering en ligt in een gebied waar demografische krimp het meest voorkomt (zie figuur 4.8). Wat Youngstown speciaal maakt is het besef van de kleine stad; het besef dat demografische krimp zich voordoet en om een duidelijke (en andere) aanpak vraagt (Osaka City University, 2007; Pyl, 2009).

Figuur 4.8: Krimpende grote steden in de Verenigde Staten (data: 2000-2004).



4.4.1 Gemeente Youngstown

Youngstown is, voor Amerikaanse begrippen, met ongeveer 74.000 inwoners een kleine stad in het noordoosten van Ohio (Pyl, 2009). De stad ligt in het industriële hart van de Verenigde Staten, tussen Cleveland in het noordwesten, en Pittsburgh in het zuidoosten (zie figuur 4.8).

Youngstown trok vanaf het begin van de 20^e eeuw veel mensen naar de stad die werk zochten in de mijnen en staalfabrieken (Pyl, 2009). Vooral de staalindustrie zorgde voor veel arbeidsmogelijkheden;

“Youngstown became almost singularly defined by the steel industry - a 1934 book, referred to by Linkon and Russo (2002), reminded readers that “here the dynamic and vitalizing source of all things is steel”; later, a locally produced text published in 1950 devoted an entire chapter to the importance of the steel industry, explaining that “the steel industry... accounts for more than 90% of business activity of the Youngstown area” (69). Steel brought prosperity to Youngstown - at one point, it had the highest household income per capita in the United States (Youngstown 2010, 2004)” (Pyl, 2009, p.21). De stad stond dus bekend om de aanwezige staalindustrie. Echter, Youngstown, Essen en vele andere industriële steden over de wereld werden tegelijkertijd afhankelijk van eenzelfde industrie. Op maandag 19 september 1977 (ook wel “zwarte maandag” genoemd) kreeg Youngstown dan ook een

klap in het gezicht toen de industriële grootmachten van Youngstown ("Youngstown Sheet" en "Tube Company") bekendmaakten dat ze hun deuren moesten sluiten vanwege de slechte gang van zaken. De staalindustrie was aan het krimpen, en het was niet meer rendabel om door te gaan met de productie. Binnen één dag hebben toen 5,000 productiemedewerkers hun banen verloren. Binnen vijf jaar volgden ook de andere staalfabrieken, waardoor 50.000 mensen naar ander werk moesten gaan zoeken. Werkloosheid steeg enorm, waardoor inwoners naar andere gebieden begonnen te trekken (Osaka City University, 2007; Pyl, 2009).

In het jaar 1900 telde Youngstown 30.667 inwoners. Door de sterke opkomst van de staalindustrie steeg dit aantal binnen tien jaar naar 79.066, en binnen nog een tien jaar (1920) naar 132.358. De piek van het aantal inwoners maakte de stad echter in het jaar 1930 mee. Het aantal inwoners bedroeg toen 170.002. Tot en met 1970 bleef dit aantal redelijk stabiel, met een aantal periodes van krimp en groei. Echter, na de "zwarte maandag" begon de stad met een enorm tempo demografisch te krimpen. Sinds de jaren zeventig is de stad dan ook met maar liefst 56% gekrompen. Ook de afgelopen decennia heeft demografische krimp zich doorgezet (zie figuur 4.9 en 4.10) (Pyl, 2009).

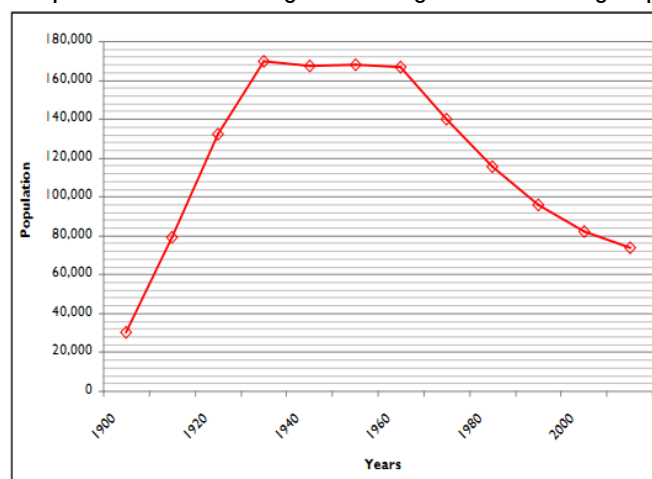
Figuur 4.9: Demografische krimp in Youngstown en steden in de regio.

	1990	2000	2007 (est.)	% Change 1990-2000	% Change 2000-2007
REGIONAL CONTEXT					
Youngstown	95,732	82,026	73,818	(14.3)	(10.0)
Mahoning County	264,806	257,555	240,420	(2.7)	(6.7)
Yngstwn-Warren-Boardman MA	613,622	602,964	570,704	(1.7)	(5.4)
NEARBY MUNICIPALITIES					
Austintown*	32,371	31,627		(2.3)	
Boardman*	38,596	37,215		(3.6)	
Campbell	10,038	9,460	8,537	(5.8)	(9.8)
Canfield	5,409	7,374	6,932	36.3	(6.0)
Girard	11,304	10,902	10,182	(3.6)	(6.6)
Hubbard	8,248	8,284	7,776	0.4	(6.1)
Poland	2,992	2,866	2,691	(4.2)	(6.1)
Struthers	12,284	11,756	10,859	(4.3)	(7.6)

* - 2007 Population Estimates unavailable

Bron: Pyl, 2009, p. 23.

Figuur 4.10: Populatie-ontwikkeling van Youngstown in de afgelopen 100 jaar.



Bron: Pyl, 2009, p. 22.

4.4.2 "2010 Plan"

Na het in elkaar storten van de staalindustrie en tientallen jaren van demografische krimp heeft Youngstown in 2005 een uitgebreid innovatief plan bedacht om hiermee om te kunnen gaan; "2010

Plan". Dit plan is gebaseerd op de acceptatie van een krimpende bevolking, en er zou niet meer uitgegaan worden van een demografische groei. In de Verenigde Staten kan Youngstown wat dit betreft dan ook wel als pionier aangemerkt worden (Pallagst, 2008; Pyl, 2009). Hierdoor heeft de stad dan ook veel media-aandacht gekregen:

"Its 2010 Plan has been widely lauded for its willingness to break from the North American growth-centric planning tradition. Hunter Morrison from Youngstown State University recognizes it as "an honest self assessment and an earnest movement forward" (Swope, 2006). Pallagst (2005) explains that Youngstown's 2010 Plan is, "almost revolutionary... (that) a shift in paradigm is about to occur leading from growth to 'shrinking smart'"" (Pyl, 2009, p. 20).

Voordat het "2010 Plan" werd opgezet werden de ruimtelijke ontwikkelingen binnen Youngstown bepaald door een zeer verouderd plan uit 1951. Dit plan was gebaseerd op de verwachting dat de staalindustrie, en daarmee ook de bevolking, zou doorgaan met groeien. Deze verwachting had voornamelijk te maken met de naoorlogse opbouw van de Europese en Japanse steden, en de voortgaande Koreaanse oorlog. Er werd zelfs geschat dat de stad uiteindelijk een inwonersaantal tussen de 200.000 en 250.000 zou komen te liggen. Hierdoor werden er in de jaren veel woningen bijgebouwd (Pyl, 2009). De realiteit was echter totaal anders. Door demografische krimp heeft leegstand enorm toegeslagen. In 2000 had de stad een enorm woningleegstandspercentage van 13.4%, en dit is in de jaren alleen maar toegenomen (Youngstown Planning Agency, 2008). Daarnaast zijn deze percentages niet gelijk verdeeld. In 2006 had bijvoorbeeld de woonwijk genaamd "Oak Hill" een schrikwekkend leegstandspercentage van 60% (Metropolis Magazine, 2006). Daarnaast zijn ruim de helft van de woningen in en rondom het centrum van Youngstown van voor 1960 (Youngstown Planning Agency, 2008). Hierdoor zijn er veel woningen verouderd. De buitenwijken zijn veelal in de jaren '80 verwezenlijkt. De leegstand en veroudering hebben negatieve invloeden gehad op de ontwikkeling van de woningwaarden. De gemiddelde woningwaarde in Youngstown lag begin 2000 net onder de 40.000 dollar, terwijl dit in de rest van de staat Ohio tussen de 80.000 en 120.000 dollar lag. Dit verschil is in de jaren stabiel gebleven, en af en toe zelfs toegenomen (Pyl, 2009).

Begin 2000 begon de gemeente (pas) te beseffen dat er een realistischer ruimtelijk plan bedacht moest worden, en dat het verouderde plan uit 1951 geen uitgangspunt meer mocht zijn. Het "2010 Plan" is dan ook het eerste grote ruimtelijke plan sinds 50 jaar. Zoals eerder vermeld wordt er niet meer uitgegaan van een groeiende, maar een krimpende bevolking. Het eerste uitgangspunt van 200.000 – 250.000 inwoners werd dan ook geschrapt, en vervangen door een stabiel inwoneraantal van 80.000 (Pyl, 2009). Het nieuwe plan bestaat uit vier visies, die uiteindelijk de basis moeten vormen voor de rest van het plan:

1. *"Accepting that Youngstown is a smaller city – Population decline has left the city with an oversized urban infrastructure that will require rationalization and consolidation.*
2. *Defining Youngstown's role in the new economy – The steel industry no longer dominates the economy. The city must align itself with the present realities of a more diverse and vibrant economy.*
3. *Improving Youngstown's image and enhancing quality of life – Urban decay, as well as more difficult issues such as public safety and racism, must be fixed.*
4. *A call to action – The excitement and optimism fostered by the visioning process must be maintained and advanced through an action-oriented plan and process" (Pyl, 2009, p. 25).*

Het plan bevat een soort bestemmingsplan voor zowel het stedelijk gebied als de buitengebieden. Dit bestemmingsplan beschrijft op een gedetailleerde manier de ruimtelijke ontwikkelingen. Een belangrijk gegeven daarin is dat de gemeente 30% minder land wil gebruiken ten behoeve van woningen (dit betekent dus ook sloop van bestaande woningen), en 16% minder land voor commerciële doeleinden (Pyl, 2009; Youngstown 2010, 2011). Dit komt neer op een slooppodracht van ongeveer 1000

woningen en een paar honderd panden met commerciële doeleinden (zoals detailhandel). De nieuwe commercie moet daarbij voornamelijk langs de belangrijke corridors komen te liggen, en minder in de woongebieden. De vrijgekomen gebieden dienen de leefbaarheid van Youngstown te verhogen. Dit kan door middel van meer groen, open ruimten en verbetering van de recreatiemogelijkheden (Osaka City University, 2007; Pyl, 2009; Youngstown 2010, 2011). Opvallend is dat er in Youngstown uitsluitend sprake is van een kwantitatieve vraagverandering, en geen kwalitatieve vraagverandering. Dit is ook duidelijk te merken aan de voorgenen maatregelen.

De financiering van de fysieke maatregelen, zoals sloop, loopt via verschillende partijen en verschillende bronnen. De voornaamste bronnen voor de gemeente zijn een drietal nationale overheidsprogramma's die lopen via de U.S. Department of Housing and Urban Affairs (Pyl, 2009; Youngstown 2010, 2011). Dit zijn als het ware nationale subsidieprogramma's voor de lokale overheden. De eerste is de "Home Investment Partnership Grant" (HOME), en is bedoeld voor de deelstaten en lokale overheden om woninggerelateerde onderwerpen aan te pakken. De voornaamste voorwaarde voor deze financiële hulp is dat het alleen gericht moet zijn op de lage inkomens (Pyl, 2009; U.S. Department of Housing and Urban Development, 2011a). Het tweede grote nationale programma is de "Community Development Block Grant" (CDBG). De voorwaarden om CDBG toegewezen te krijgen zijn flexibeler dan de HOME-subsidie. Minimaal 70% van de nationale overheids subsidie moet gebruikt worden voor de laag- en middeninkomens (Pyl, 2009; U.S. Department of Housing and Urban Development, 2011b). Youngstown gebruikt deze twee overheidsprogramma's voor diverse herstructureringsplannen met betrekking tot woningen (Youngstown 2010, 2011). Het derde en laatste overheidsprogramma is de "Emergency Shelter Grant", maar deze is alleen gericht op daklozen. Naast de genoemde drietal programma's bestaan er nog allerlei andere manieren om via verschillende hogere overheden en instanties (zoals de staat Ohio) financieel hulp te krijgen voor relatief kleinere fysieke krimpmaatregelen (zoals het versmallen van wegen) (Pyl, 2009). Daarnaast probeert de lokale overheid zoveel mogelijk (en het liefst kapitaalkrachtige) partijen in het plannings- en uitvoeringsproces te betrekken. Zo dienen de inwoners en private partijen op diverse manieren een steentje bij te dragen. De inwoners zijn daarbij door middel van participatieconcepten meegenomen in het planningsproces. De bedoeling hiervan was dat er voldoende draagkracht gecreëerd kon worden (het zijn immers belangrijke stakeholders) (Pyl, 2009).

De private partijen, zoals de commercie, dragen ook op diverse manieren bij aan het "2010 Plan", dit loopt uiteen van samenwerken met de gemeenten bij het verbeteren van de directe omgeving (zoals de aanleg van groen) tot aan het opknappen van gebouwen. De gemeente maakt daarbij logischerwijs groot gebruik van de subsidies die voortvloeien uit de nationale overheidsprogramma's. Ook heeft de lokale overheid een "Youngstown Landbank" opgericht. Er bestaan veel gronden en leegstaande gebouwen waarover een lange tijd geen belasting is betaald. Deze worden dan via de "Youngstown Landbank" in beslag genomen en onder bepaalde voorwaarden doorverkocht aan private partijen. Het inkomen dat hieruit vloeit wordt vervolgens weer gebruikt ten behoeve van de financiering van fysieke krimpmaatregelen (Pyl, 2009; Youngstown 2010, 2011).

4.4.3 Project "The Youngstown Initiative"

Daarnaast werkt Youngstown samen met een zeer belangrijke en kapitaalkrachtige partij; de lokale banken. Deze samenwerking bestaat uit acht lokale banken en de gemeenten, is erg intensief en biedt een programma ("The Youngstown Initiative") met een tal van subsidies voor de lokale bewoners en nieuwkomers. In de eerste instantie is dit programma bedoeld om bedrijvigheid in de stad te stimuleren (zodat de algehele aantrekkingskracht van de stad wordt vergroot), echter ook de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit (volgens de "2010 Plan") is een belangrijke doelstelling. Een voorbeeld van het laatste is de verstrekking van een subsidie tot 50.000 Dollar wanneer een vastgoedeigenaar zijn vastgoed wil slopen; deze dient dan wel binnen de plannen van de gemeente te passen. Een ander voorbeeld is dat de gemeente bereidt is om tot 75% belastingvermindering over te gaan wanneer een persoon zijn of haar vastgoed grondig gaat renoveren. Ook kan een vastgoedeigenaar

40% van kosten terugkrijgen indien het exterieur van een vastgoed wordt verbeterd; de totale kosten mogen dan niet boven de 20.000 Dollar uitsteken. Bedrijvigheid wordt gestimuleerd door het verstrekken van een aantal subsidies met betrekking tot personen die in Youngstown een bedrijf willen starten (zoals een subsidie van 5.000 Dollar voor nieuwe kleine ondernemers). Al met al moet de samenwerking tussen de gemeente en lokale banken ervoor zorgen dat de ruimtelijke kwaliteit van de stad wordt verbeterd, en daarnaast ook meer (en nieuwe) economische impulsen worden gecreëerd (Bralich et al., 2009; Youngstown Office of Economic Development, 2010).

4.4.4 Analyse van de financiering

Te zien is dat net zoals in Thisted en Essen noemenswaardige overheidssubsidies van groot belang zijn bij de financiering van fysieke krimpmaatregelen. Daarnaast wordt er ook in deze case de nadruk gelegd op samenwerking tussen publiek en private partijen. Een belangrijk aspect binnen deze case is dat het voornamelijk gaat om de sloop van leegstaande gebouwen en de verbetering van de openbare ruimten. Er is geen sprake van verandering in de kwalitatieve vraag, maar uitsluitende in de kwantitatieve vraag (daling).

Youngstown heeft dus een gedetailleerd plan ontwikkeld, en heeft tot een bepaalde hoogte goed nagedacht over de financiering. Er zijn nieuwe middelen gecreëerd, zoals de “Youngstown Landbank”. Daarbij worden er ook nieuwe partijen in het financieringsproces betrokken, zoals de lokale banken, commercie en lokale inwoners. Dit zijn niet de gebruikelijke partijen bij gebiedsontwikkeling, maar zijn wel nodig voor de financiering van de fysieke krimpmaatregelen. Vooral de samenwerking met de banken is een belangrijke stap. Het is een kapitaalkrachtige partij die toch ook wel een belangrijk belanghebbende partij is; al valt er te denken aan de verstrekking van leningen en hypotheeklen. De financiering via overheidssubsidies bleek echter een probleem te vormen. Dit heeft voornamelijk te maken met het karakter van het Amerikaanse planingsstelsel;

“Part of the problem is that the state, regional and national policy framework is still oriented for growth. After all, Youngstown can't go to the Ohio Department of Transportation and ask for money to tear out roads — yet. ODOT's money is for building roads, and that fuels a dynamic that threatens what progress has made in Youngstown” (Rust Wire, 2011).

Binnen de Verenigde Staten heeft Youngstown dus een totaal ander karakter als het gaat ruimtelijke planning, en dit heeft voor problemen gezorgd bij subsidieverleningen. Echter, deze problemen zijn voor een groot deel overwonnen, en het “2010 Plan” is begin 2011 in uitvoering gebracht (Rust Wire, 2011).

4.5 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft aangetoond dat vele Europese en niet-Europese steden demografische krimp meemaken. De uitgevoerde casestudies hebben dit duidelijk naar voren gebracht. Daarnaast is het bevestigd dat financiën inderdaad een groot probleem kan zijn bij de uitvoering van krimpmaatregelen. Echter, dit probleem is in het buitenland creatiever aangepakt, en uiteindelijk (grotendeels) opgelost.

In het vorige hoofdstuk is er een financiële analyse gedaan en het probleem met betrekking tot traditioneel gebiedsontwikkeling ten behoeve van fysieke krimpmaatregelen toegelicht. Dit leidde tot een assumptie dat (vergaande) samenwerking tussen publiek en privaat wellicht oplossingen kan bieden. Daarnaast zou er ook gezocht moeten worden naar nieuwe (kapitaalkrachtige) partijen. Dit hoofdstuk heeft met behulp van concrete buitenlandse deze algehele assumptie bevestigd. Fysieke krimpmaatregelen vergen forse investeringen, en door de economische onaantrekkelijkheid van krimpende woongebieden is het niet of in verminderde mate mogelijk om de financiering te regelen. Althans, dat is indien het gaat volgens de regels van traditioneel gebiedsontwikkeling en er minimaal samengewerkt wordt. Deze minimale samenwerking kan daarbij alleen tussen marktpartijen plaatsvinden.

Dit hoofdstuk heeft echter aangetoond dat de publieke partij onmisbaar is; zij zijn vaak de partij die het initiatief moeten nemen en de private partijen moeten uitlokken (de “aanjagende” partij). Private partijen zijn namelijk schuw bij het investeren in krimpende (dus economisch onaantrekkelijke) woongebieden. Het lijkt erop dat wanneer de publieke partij de eerste stap zet de private partijen minder angstig zijn om te participeren aan fysieke krimpmaatregelen. Toch kan er de volgende vraag gesteld worden: Waarom willen de private partijen, ondanks de slechte investeringseigenschappen van fysieke krimpmaatregelen, toch participeren aan fysieke krimpmaatregelen? Dat een publieke partij de aanjager hoeft niet altijd te betekenen dat een private partij de keuze maakt voor participatie. Het antwoord daarop is dat de deelnemende private partijen ook stakeholders zijn in de gebieden waar de fysieke krimpmaatregelen uitgevoerd moeten worden. Hieruit kan geconcludeerd worden dat deze partijen de mogelijke nadelige (financiële) gevolgen van demografische krimp (voor henzelf) goed beseffen, en daarbij ook doorhebben dat wanneer er niks wordt gedaan de situatie verergerd.

Het gezamenlijk en met meerdere soorten partijen financieren van de fysieke krimpmaatregelen is de uitweg, waardoor er ook veel meer vereveningsmogelijkheden worden gecreëerd. De casestudies hebben daarbij aangetoond dat de bestaande economische krachten van een gebied, dus de bestaande kapitaalkrachtige actoren, van groot belang zijn voor de vormgeving van de financiering. Wat daarbij opvalt is dat er ongebruikelijke partijen, zoals “Thyssen-Krupp” in Essen, bij het financieringsproces betrokken worden. De analyse hiervan (met de mogelijke redenen hiervoor) vindt in het volgende hoofdstuk plaats. Ook dient er creatief omgegaan te worden met het vinden van nieuwe bronnen (zoals de “Youngstown Landbank”); naast de middelen die nieuwe partijen automatisch met zich meebrengen kan er dus ook gezocht worden naar nieuwe middelen. Hoe dit allemaal te werk kan gaan zal in het volgende hoofdstuk duidelijk gemaakt worden.

Het is dus duidelijk dat publiek en privaat zoveel mogelijk moeten samenwerken om de financiering van fysieke krimpmaatregelen rond te krijgen. Dit geldt voor zowel de perifere als stedelijke case. Het is echter niet bekend om wat voor soort PPS (bouwclaim, concessie, joint-venture of aangepaste modellen) het vaak gaat. Dit zal echter naar verwachting vooral afhankelijk zijn van de partijen die participeren en de soort fysieke krimpmaatregelen. Daarnaast is voor alle cases overheidssteun (en EU-steun) van groot belang. Wat wel opvalt is dat de perifere case relatief meer afhankelijk is van deze financieringsbron. Een reden hiervoor kan het verschil in aantal beschikbare (kapitaalkrachtige) private partijen zijn; perifere gebieden zullen namelijk naar verwachting minder van dit soort partijen bevatten dan stedelijke gebieden.

5. Oplossingsrichtingen: Geïnspireerd en Inventief te werk

De analyses binnen hoofdstuk drie hebben het probleem met betrekking tot de financiering van fysieke krimpmaatregelen toegelicht, en daarbij de knelpunten aangegeven. De toelichting van de knelpunten gaf daarbij al een inzicht in de mogelijke oplossingsrichtingen; de assumptie was dat samenwerken en het vinden van nieuwe partijen (nieuwe shareholders) het probleem wellicht zou kunnen oplossen. Het voorgaande hoofdstuk heeft vervolgens met behulp van buitenlandse casestudies, met daarin concrete voorbeelden, deze assumptie bevestigd en ook aangevuld met een mogelijke zoektocht naar extra nieuwe middelen. Ondanks de economische onaantrekkelijkheid van krimpende woongebieden is het dus wel degelijk mogelijk om de financiering van fysieke krimpmaatregelen te regelen. Dit hoofdstuk bespreekt dan ook de oplossingsrichtingen met betrekking tot de financiering van fysieke krimpmaatregelen, en maakt daarbij gebruik van de analyses en informatie uit de voorgaande hoofdstukken. Hiermee wordt de volgende deelvraag beantwoord:

Deelvraag 3: Hoe kan de financiering van fysieke krimpmaatregelen met betrekking tot perifere en stedelijke Nederlandse woongebieden vormgegeven worden, en welke aspecten zijn daarbij van belang?

5.1 Inleiding

Zoals eerder (in hoofdstuk drie) vermeld manifesteert demografische krimp zich niet overal hetzelfde en in even sterke mate, en lopen de gebiedskenmerken sterk uiteen. Hierdoor dienen fysieke krimpmaatregelen afgestemd te worden op de specifieke kenmerken van een krimpend woongebied; “aanpak op maat”. In bepaalde krimpende woongebieden is de aanleg van extra groen voldoende, terwijl andere om vergaande herstructureringen vragen. Door deze specifieke aanpak wordt het noodzakelijk dat ook de financiering “op maat” gesneden moet worden. Niet elk gebied heeft immers dezelfde financieringsbronnen. Er is daarbij mogelijk ook een wederzijds effect; de mogelijkheden met betrekking tot de financiering zal ook een effect hebben voor de keuze van bepaalde fysieke krimpmaatregelen.

Door deze aspecten is het niet of nauwelijks mogelijk om één algemeen geldend financieringsmodel te vormen. Dit lijkt ook niet verstandig. Op maat gevormde financieringsmodellen zullen naar verwachting efficiënter werken dan één algemene. Specifieke financieringsvormen vragen namelijk om diepere en specifiekere kennis van het economische karakter van een gebied, waardoor er ook efficiënter omgegaan kan worden met bronnen. Toch is er geprobeerd hierin een structuur aan te brengen. Dit is gedaan door middel van de tweedeling perifeer en stedelijk. Het enige wat uit deze tweedeling (via de buitenlandse casestudies) geconcludeerd kan worden is dat het perifere gebied om relatief meer overheidssteun kan vragen. Een logische reden hiervoor kan zijn dat perifere gebieden in het algemeen relatief minder private partijen dan de stedelijke gebieden kunnen bevatten. Hierdoor kan het moeilijker zijn om voldoende (kapitaalkrachtige) private partijen bij fysieke krimpmaatregelen te betrekken.

Dit alles neemt echter niet weg dat er in het kader van dit onderzoek oplossingsrichtingen geformuleerd kunnen worden. Deze oplossingsrichtingen geven de rode lijnen en kaders van de potentiële financieringsmodellen aan, en zijn gebaseerd op de analyses en concrete voorbeelden voortkomend uit de voorgaande hoofdstukken. De oplossingsrichtingen kunnen behulpzaam zijn bij de vorming van een daadwerkelijk concreet financieringsmodel voor een bepaald krimpend woongebied, waarbij er dus duidelijk rekening gehouden dient te worden met de gebied- en krimp-eigenschappen. De hoofdlijnen voor de oplossingsrichtingen zijn “geïnspireerd samenwerken” en “inventief financieren”. De onderliggende aspecten waarop gelet worden daarbij ook besproken. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat één oplossingsrichting eigenlijk al weergegeven is; financieringsmodellen op maat!

5.2 Geïnspireerd samenwerken: Het bundelen van de krachten

Fysieke krimpmaatregelen vragen veelal om forse investeringen en nemen daarnaast ook relatief meer risico's met zich mee. Het laatste heeft te maken met vermogenskrimp en de sterk verminderde verdienmogelijkheden in krimpende woongebieden. Deze investeringseigenschappen maken fysieke krimpmaatregelen dan ook sterk economisch onaantrekkelijk. Dit allemaal is in hoofdstuk drie verwoord. Een conclusie dat hieruit volgde was dat samenwerken wellicht een belangrijke oplossingsrichting zou kunnen bieden. Concrete voorbeelden uit het buitenland hebben daarbij aangetoond dat deze conclusie correct is. Samenwerken is noodzakelijk. Een gezamenlijke aanpak verkleint immers de financiële risico's voor partijen (de risico's worden gedeeld), maximaliseert de mogelijkheid om te kunnen verevenen en biedt een oplossing voor de grote investering die gedaan moet worden (één enkel partij is tegenwoordig vaak niet kapitaalkrachtig genoeg). Daarnaast biedt samenwerken vele andere voordelen (zie hoofdstuk twee). Alleen kleine fysieke ingrepen (zoals de aanleg van groen) zou wellicht door een enkele partij gefinancierd kunnen worden. Echter, al in het begin van het onderzoek is het duidelijk gemaakt dat de meeste fysieke krimpmaatregelen relatief ingrijpend zijn.

De mogelijke financieringsmodellen dienen dus samenwerking als basis te hebben. PPS-modellen, al dan niet in aangepaste (of mix-)vorm (aangepast aan de gebied- en krimp-eigenschappen), zijn de aangewezen financieringsmodellen. Echter, met de buitenlandse casestudy Thisted (Denemarken) lijkt het in eerste instantie dat ook een puur publieke samenwerking (dus een samenwerking tussen verschillende overheden) misschien oplossingen kan bieden (project "Thy National Park"); dus een volledig publieke ontwikkeling. Echter, de verwachting is dat dit alleen kan opgaan voor projecten zoals "Thy National Park", waarbij de fysieke krimpmaatregel bijna alleen een puur 'groene' karakter heeft, in het buitengebied ligt en marktpartijen niet of nauwelijks bij het project betrokken willen of kunnen (het is immers een nationaal park) raken. Daarnaast is het geen "binnenstedelijk opgave" zoals fysieke krimpmaatregelen met betrekking tot leefbaarheid in krimpende woongebieden dat wel zijn. Zulke opgaven brengen, zoals eerder vermeld, dermate grote investeringen met zich mee (voornamelijk vanwege versnipperd grondeigendom) die overheden niet of nauwelijks kunnen dekken. Vele gemeentelijke grondbedrijven zitten namelijk, zoals vermeld in hoofdstuk drie, met fors dalende inkomsten; sommige zitten zelfs in de min (Stedelijke ontwikkelingen op de schop, 2011). Naast het samenwerken van alleen publieke partijen, kan er in theorie ook een puur private samenwerking plaatsvinden (welke ook mogelijk is bij traditioneel gebiedsontwikkeling). Echter, door de eerder geschetste investeringseigenschappen zijn private partijen logischerwijs terughoudend en schuw met betrekking tot fysieke krimpmaatregelen. Hierdoor gaan deze partijen vaak niet als eerste over de streep. Uit de buitenlandse casestudies blijkt dan ook dat veelal de publieke partij de initiatiefnemer (en soms zelfs de regisseur) is bij fysieke krimpmaatregelen. De gemeente is daarbij de aangewezen partij die de private partijen moeten overhalen om te participeren aan een samenwerking. Deze mogelijke rol ("aanjagende rol") van de publieke partij is ook besproken in hoofdstuk twee (Theoretische inzichten). Al met al is PPS dan ook de meest verstandige keuze. Daarbij moet er geïnspireerd te werk worden gegaan zodat PPS-modellen opgezet kunnen worden die duidelijk rekening houden met de concrete gebied- en krimp-eigenschappen. Een tweetal belangrijke aspecten van de oplossingsrichting samenwerken worden hierna verder toegelicht.

5.2.1 Gebiedsgericht samenwerken

Aangezien fysieke krimpmaatregelen en zo ook de financiering ervan "aanpak op maat" nodig maken kan gebiedsgericht samenwerken een belangrijk aspect vormen. Gebiedsgericht werken houdt daarbij gebiedsgerichte sturing in, waarbij maatwerk leidend is. Er wordt een "bottom-up" beleid gevoerd, waarbij de gebiedskenmerken (dus de bestaande waarden van woongebieden) veelal bepalend zijn voor de vormgeving van een project (procesomkering) (Engbersen et al., 2005; Wicherson, 2011). Dit kan naar verwachting ook ten goede komen van de financiering. De gebiedskenmerken zijn immers leidend, waardoor er ook in financiële zinnen geen onrealistische plannen kunnen worden gemaakt (het economische karakter van een gebied is immers ook een gebiedskenmerk).

“Gebiedsgericht werken stelt de vraag centraal van degene die het treft en van de mogelijkheden van het gebied. Het legt eventuele spanningen bloot. Tegenstrijdigheden en onmogelijkheden komen vroeger aan het licht. Oplossingen moeten gericht zijn op deze samenhangen en op de complexiteit van de praktijk” (Gemeenten Overschie, 2011).

Gebiedsgericht werken wordt in de nota Verrassende Ruimte dan ook geformuleerd als een oplossingsrichting voor het gebrek (en nood) aan maatwerk bij overheidsbeleid; *“Centraal wat moet, de-centraal wat kan”* (Engbersen et al., 2005, p. 57). In praktijk kent gebiedsgericht werken echter een grote variëteit aan inhoud, vorm en schaalniveau. De vele verschillende inrichtingsopgaven kennen een eigen sturingsopgave, zienswijze en organisatievraagstuk. Desalniettemin kenmerkt gebiedsgericht werken, bij daadwerkelijke gebiedsontwikkeling, zich middel van complexe sociaalruimtelijke inrichtingsplannen, samenhangende ondernemende aanpak en hoge dynamiek (RLG, 2007). Deze kenmerken passen goed bij fysieke krimpmaatregelen.

Gebiedsgericht samenwerken is daarbij een aanvullende vorm van gebiedsgericht werken, en legt de nadruk op samenwerken. Gebiedsgericht werken leent zich namelijk uitermate goed voor PPS. Er is immers sprake van een “bottom-up” benadering die zich kenmerkt door een sterke betrokkenheid van private partijen, waardoor een project relatief meer draagvlak krijgt.

“Praktijkervaringen met gebiedsgericht werken hebben laten zien dat één van de voordelen ligt in het feit dat het gemakkelijker is private partijen bij het project te betrekken. Een voorwaarde is dan wel dat betrokken overheden in staat zijn hun beleid optimaal op elkaar af te stemmen, zowel inhoudelijk als financieel, zodat private partners weten waar zijn aan toe zijn” (Engbersen et al., 2005, p 61).

Gebiedsgericht samenwerken kenmerkt zich door (Watertorenberaad Werkboek, 2010):

- Heldere opgave met voldoende uitdaging;
- Durf gevolgd door actie;
- Flexibel aanpassen om te kunnen ontwikkelen;
- Met respect benutten van elkaars kwaliteiten;
- Transparante communicatie met voldoende duidelijkheid;
- Een gezamenlijk belang dat uitmondt in betrokkenheid.

Deze kenmerken zijn met elkaar in connectie en oefenen invloed op elkaar. Dit is in figuur 5.1 duidelijk afgebeeld.

Figuur 5.1: De kenmerken van gebiedsgericht samenwerken, met de onderlinge connecties.



Bron: Watertorenberaad Werkboek, 2010, p. 19.

Hiermee maakt het zogenaamde “government”-principe dus plaats voor “governance”. Bij “government” bepaalt namelijk een centrale actor het beleid, de inbreng van andere actoren is dan nihil. Er is dan dus één actor die boven alle actoren staat. Bij “governance” proberen de verschillende, al dan niet gelijkwaardige, actoren tot een consensus te komen. Hiermee verschuift de verantwoordelijkheid van de centrale overheid naar de lokale overheden, verschillende private actoren en burgers (Vreke et al., 2009).

5.2.2 Creatief verevenen

Een ander belangrijk aspect (van de oplossingsrichting “Geïnspireerd samenwerken”) waarop gelet dient te worden is verevenen. Zoals eerder vermeld hebben krimpende woongebieden veelal een economisch onaantrekkelijk karakter. Zoals eerder besproken is er sprake van vermogenskrimp en verminderde verdienmogelijkheden. Vooral het laatste kan voor onrendabele toppen binnen het verdienmodel (vastgoed- en exploitatiemodel) zorgen, waardoor een project geen start kan maken. Dit allemaal is in hoofdstuk drie (paragraaf 3.4) uitgebreid verwoord. Verevenen kan daarom zeer bruikbaar zijn. Zoals vermeld in hoofdstuk twee en drie bestaat het verdienmodel uit meerdere exploitatiemodellen. Via verevening kan een onrendabele top van een exploitatiemodel aangevuld worden door rendabele toppen van andere exploitatiemodellen. Hierdoor kan een project, ondanks de verminderde verdienmogelijkheden, toch uitgevoerd worden.

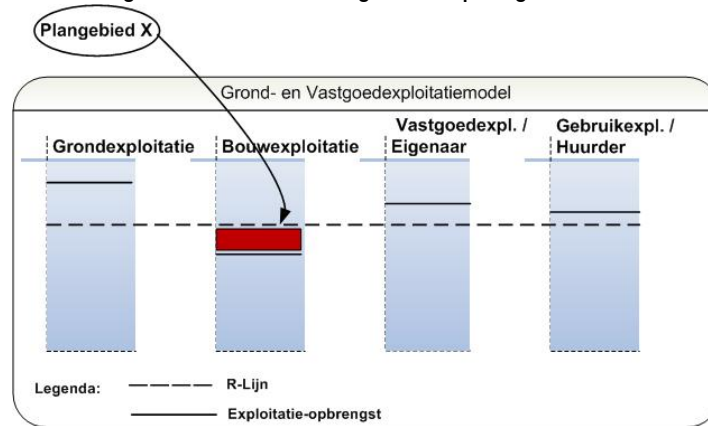
Bij verevening dienen de verschillende exploitatiemodellen echter niet “gescheiden” te zijn (behalve bij verevening tussen plangebieden, welke verderop uitgelegd wordt). Vergaande samenwerking tussen verschillende partijen is hiervoor de oplossing. De verschillende exploitatiemodellen binnen het verdienmodel werken dan namelijk als een geheel, waardoor verevening mogelijk wordt (Van den Brand et al., 2008). Een andere manier om verevening mogelijk te maken is dat één partij de beschikking heeft over meerdere exploitatiemodellen (Apperloo et al., 2003). Echter, zoals toegelicht in hoofdstuk drie, vraagt dit om grote investeringen. Dit is vooral het geval bij binnenstedelijk opgaven; zoals fysieke krimpmaatregelen (Klinkers et al., 2009; De Poel et al., 2008). Gezien de slechte investerings eigenschappen (verhoogd risicoprofiel) van krimpende woongebieden zal een enkele partij hiervoor niet openstaan. Immers, als dat wel het geval zou zijn zouden er op dit moment weinig problemen bestaan rondom de financiering van fysieke krimpmaatregelen. Daarnaast is het maar de vraag of in de huidige economische laagconjunctuur nog partijen bestaan die een dermate grote financiële slagkracht hebben. De enige manier om verevening toch mogelijk te maken is dus vergaande samenwerking tussen partijen; het bundelen van de krachten. De vereveningsmethoden worden hierna met behulp van figuren uitgelegd. Daarbij wordt ook het belang samenwerken toegelicht.

- *Verevening tussen plangebieden:*

Bij deze methode van verevening wordt een onrendabele top van een project aangevuld door middel van een rendabele top binnen een ander project buiten het plangebied (Apperloo et al., 2003). Deze methode is ook in hoofdstuk twee besproken, en is in figuur 5.2 afgebeeld. Het figuur laat het verdienmodel zien, met daarin een onrendabele top in het rood aangegeven (deze onrendabele top bevindt zich hier trouwens toevallig binnen de bouwexploitatie, maar kan net zo goed ook in de andere exploitaties voorkomen), en heeft betrekking op plangebied “Y”. Plangebied “X” is in de eerste instantie een totaal onafhankelijk project en aangenomen wordt dat het beschikt over voldoende rendabele toppen die afgestaan kunnen worden aan de onrendabele top van de bouwexploitatie van plangebied “Y”; er wordt aangevuld tot de r-lijn (rendementlijn). Deze lijn geeft namelijk aan wanneer het rendement van een project voldoende is om in ieder geval de kosten te dekken (de opbrengsten boven deze lijnen worden als winst gezien). Hiermee kan het project met betrekking tot plangebied “Y” alsnog uitgevoerd worden. Wel dient de partij die de beschikking heeft over de exploitatie met de onrendabele top ook de beschikking te hebben over één of meerdere rendabele exploitaties in een ander plangebied. Bij dit concept hoeft er in de eerste instantie niet samengewerkt te worden. Door samenwerken kan dit concept echter makkelijker uitgevoerd worden; immers, hoe meer partijen, des te meer andere plangebieden met rendabele toppen ter beschikking gesteld kun-

nen worden (Apperloo et al., 2003; Van den Brand et al., 2008). Dit verhoogt de vereveningsmogelijkheden.

Figuur 5.2: Verevening tussen plangebieden.

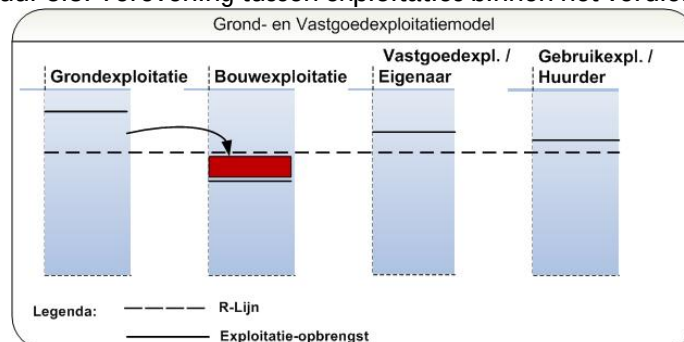


Bron: Yilmaz, 2011.

- *Verevening tussen exploitaties binnen het verdienmodel:*

Een andere, en wellicht de meest bekende methode, is verevening tussen exploitaties binnen het verdienmodel; dus binnen het plangebied (Apperloo et al., 2003). Dit is afgebeeld in figuur 5.3. Daar is een voorbeeld gegeven dat de onrendabele top, welke zich weer toevallig in de bouwexploitatie bevindt, wordt verevend via de grondexploitatie. Deze methode kan tussen alle exploitaties binnen het verdienmodel plaatsvinden. Deze dienen dan wel beheerd te worden door één partij. Echter, zoals eerder binnen deze paragraaf uitgelegd vormt dit voor krimpende woongebieden een groot probleem; fysieke krimpmaatregelen vragen om grote investeringen (er dient dus relatief veel kapitaal in de exploitaties gestoken te worden), en in samenhang met de onaantrekkelijke investerings eigenschappen van krimpende woongebieden (minder verdienmogelijkheden en vermogenskrimp) zorgt dit voor een groot risicoprofiel waar een enkele partij niet voor open zal staan. Ook hebben vele partijen bij voorbaat niet meer dergelijke grote bedragen om in zulke projecten te steken. Zoals uitgelegd in hoofdstuk drie, zijn het in elkaar zakken van de huizenmarkt en de wereldwijde financiële crisis hiervoor de belangrijkste oorzaken (De Graaf et al., 2010; De Zeeuw et al., 2011). Vergaand samenwerken, en daarmee het bundelen van de krachten, kan deze manier van verevenen maximaliseren.

Figuur 5.3: Verevening tussen exploitaties binnen het verdienmodel.



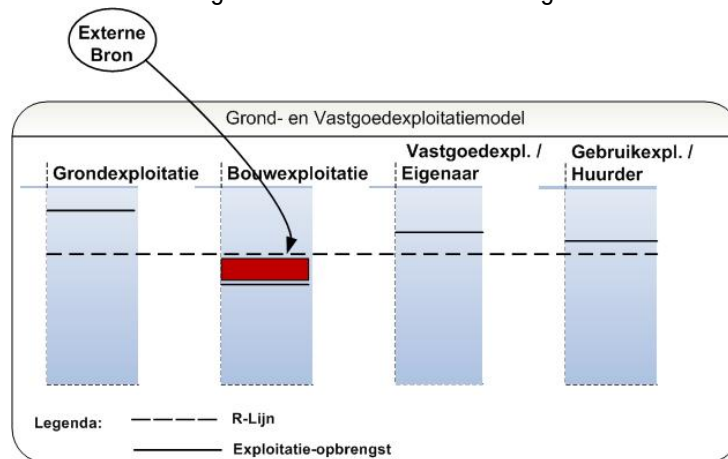
Bron: Yilmaz, 2011.

- *Externe verevening:*

De eerste twee vereveningsmethoden komen ook voor in hoofdstuk twee (theoretische inzichten). Deze methode, externe verevening (figuur 5.4), echter niet. Er zou namelijk ook van “buitenaf” verevend kunnen worden; partijen die buiten het project staan kunnen de onrendabele toppen “bijvul-

len". Hier hebben de partijen binnen het project echter geen zeggenschap over. Een partij binnen het verdienmodel kan een buitenstaand partij immers niet dwingen zijn onrendabele top aan te vullen. De verwachting is dat subsidies en/of fondsen bruikbaar zijn voor externe verevening; dus eigenlijk een manier van samenwerken met de (nationale) overheden. Met de buitenlandse casestudies is het namelijk duidelijk geworden dat diverse hogere overheden subsidies en fondsen ter beschikking van de verschillende partijen (waaronder dus ook de lagere overheden, te weten gemeenten) hebben gesteld. Dit kan beschouwd worden als een vereveningsmethode; de onrendabele top van een exploitatie wordt immers aangevuld. Deze methode moet niet verward worden met verevening tussen plangebieden. Daar komt het geld weliswaar uit een ander plangebied, maar vindt plaats via een deelnemende partij. Deze methode legt de nadruk op extern; dus buiten de deelnemende partijen om. Dit is een mooi voorbeeld van creatieve omgang met het concept van verevenen.

Figuur 5.4: Externe verevening.

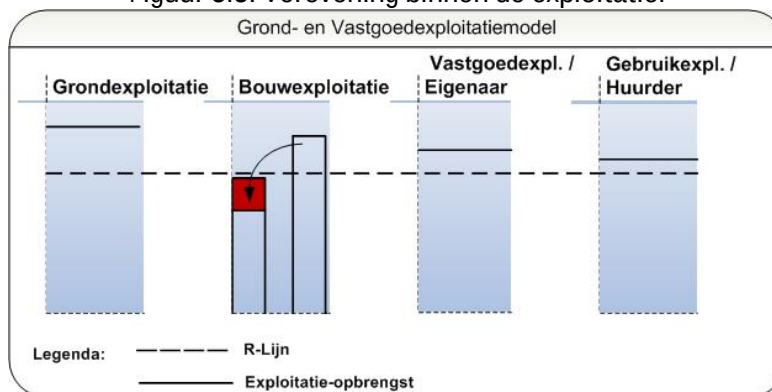


Bron: Yilmaz, 2011.

- *Verevening binnen de exploitatie:*

Ook deze vereveningsmethode is niet genoemd in hoofdstuk twee. In de eerste instantie lijkt verevening binnen de exploitatie een vreemde methode; de exploitatie bevat immers zelf de onrendabele top, en hoe kan een exploitatie daarnaast zichzelf verevenen? Dit kan door middel van de opname van rendabele planonderdelen binnen de exploitatie. Hiermee kan een exploitatie alsnog rendabel gemaakt worden. Een voorbeeld van verevening binnen de exploitatie is afgebeeld in figuur 5.5.

Figuur 5.5: Verevening binnen de exploitatie.



Bron: Yilmaz, 2011.

Samenwerken bij deze methode kan zeer bruikbaar zijn. De opname van meerdere onderdelen kan namelijk om nog grotere investering vragen. Dit kan een enkele partij niet altijd opbrengen.

“Motief voor corporaties en marktpartijen om samen te werken in de bouwexploitatie kan zijn dat daarmee verevening mogelijk is en de totale opstalontwikkeling kan worden geoptimaliseerd. Zeker waar onrendabele bouwexploitaties kunnen worden verevend met rendabele locaties is een meerwaarde voor de totale ontwikkeling te genereren” (Apperloo et al., 2003, p. 50).

Al met al kan verevening dus een belangrijk concept zijn voor de financiering van fysieke krimpmaatregelen. Samenwerken is dan veelal wel noodzakelijk om maximaal van deze methode gebruik te kunnen maken. Creatief omgaan met het concept kan daarbij ook voor meer mogelijkheden zorgen. Een belangrijk aspect is dat hoe meer partijen en middelen beschikbaar zijn, des te groter de vereveningsmogelijkheden zijn. Hier gaat de volgende oplossingsrichting dieper op in.

5.3 Inventief financieren: Het vinden van nieuwe partijen en nieuwe middelen

Naast samenwerken is inventief financieren de tweede belangrijke oplossingsrichting. Met inventief financieren wordt de nadruk gelegd op vindend te werk gaan bij het vinden van nieuwe partijen en nieuwe middelen. Zoals aangegeven in paragraaf 3.4 (en in de voorgaande paragraaf) hebben tegenwoordig de gebruikelijke partijen bij gebiedsontwikkeling namelijk relatief minder financiële middelen om grote ruimtelijke investeringen te bekostigen. Het in elkaar zakken van de huizenmarkt heeft de partijen die al in de vastgoedsector zitten (dus de gebruikelijke partijen bij gebiedsontwikkeling, zoals aangegeven in hoofdstuk twee) financieel negatief beïnvloed. Met daarbij de financiële crisis is het voor deze partijen tegenwoordig moeilijker geworden nog grote investeringen in de ruimte te doen (of ze zijn selectiever geworden). Samenwerken lijkt dus noodzakelijk. Het vinden van nieuwe partijen (dus partijen die in de eerste instantie gebruikelijk niet in gebiedsontwikkeling zitten) en middelen kan daarbij de financiering, en daarmee de uitvoering van fysieke krimpmaatregelen, bevorderen. Daarnaast biedt het kans voor meer vereveningsmogelijkheden. De twee oplossingsrichtingen (geïnspireerd samenwerken en inventief financieren) moeten dan ook niet los van elkaar gezien worden. In hoofdstuk drie werd er daarbij al aangenomen dat de zoektocht naar nieuwe partijen een effectieve methode zou kunnen zijn. De buitenlandse casestudies hebben dit bevestigd, maar ook aangevuld met een mogelijke zoektocht naar nieuwe middelen (naast de middelen die nieuwe partijen met zich meebrengen). Er kunnen namelijk ook nieuwe middelen gecreëerd worden zonder de toevoeging van nieuwe partijen.

5.3.1 Nieuwe partijen

Het vinden van nieuwe partijen kan met behulp van een goede analyse van de stakeholders. Een stakeholders-analyse kan inzicht geven in de kapitaalkrachtige stakeholders. Deze stakeholders zouden bij de financiering van fysieke krimpmaatregelen betrokken kunnen worden, waardoor ze shareholders worden. De uitvoering van fysieke krimpmaatregelen treft immers niet alleen de bewoners. Zonder de uitvoering van fysieke krimpmaatregelen kan de leefbaarheid van krimpende woongebieden namelijk steeds verder wegzakken, waardoor ook de aantrekkelijkheid van deze woongebieden steeds verder wegzakt. Dit kan ervoor zorgen dat de woongebieden bij voorbaat al geen nieuwe inwoners kunnen aantrekken, en indien mogelijk zullen de bestaande inwoners misschien sneller verhuizen. Daarnaast kan dit de vermogenskrimp versterken. Dit alles kan de vele lokale en regionale stakeholders, dus belanghebbenden, financieel gezien toenemend negatief beïnvloeden. Daarnaast is het een maatschappelijk vraagstuk waar principieel gezien zo veel mogelijk stakeholders bij betrokken dienen te worden. Bij de uitvoering van fysieke krimpmaatregelen is immers sprake van gezamenlijk belang. Aan de hand van de nieuwe partijen worden er ook automatisch nieuwe middelen gecreëerd. Hierna volgen er een aantal voorbeelden van nieuwe partijen waarbij de buitenlandse casestudies soms als inspiratie hebben gediend.

Banken en andere financiële instellingen

Banken en andere financiële instellingen hebben de afgelopen decennia veel hypotheeklen verstrekt, zo ook aan de inwoners van krimpende woongebieden. Hier is, en wordt, dan ook veel geld aan verdiend (voornamelijk via rente). Alleen dit zou al, bekeken vanuit een sociaal-maatschappelijk oog-

punt, een belangrijk argument kunnen zijn om deze instellingen mee te laten betalen. Daarnaast zullen zij waarschijnlijk ook financieel benadeeld worden indien fysieke krimpmaatregelen niet uitgevoerd worden en de leefbaarheid van krimpende woongebieden steeds verder wegzakt. Zonder uitvoering van fysieke krimpmaatregelen kunnen de prijzen van woningen, dus de onderpanden met betrekking tot de verstrekte hypotheek, misschien nog sterker dalen. Daarnaast zullen de lokale banken en andere financiële instellingen naar verwachting in toenemende mate klanten verliezen. De lokale bankensector kan hier onder leiden. Banken en andere financiële instellingen zouden per verstrekte hypotheek in krimpende woongebieden een bijdrage kunnen leveren. Ook is het natuurlijk mogelijk dat banken en gemeenten onderling afspraken maken voor leningen en subsidies met betrekking tot partijen die bereid zijn om fysieke maatregelen uit te voeren, zoals in het geval van Youngstown, Verenigde Staten.

Partijen binnen de zorgsector

Partijen binnen de zorgsector kunnen door middel van onderlinge samenwerking voor een betere verdeling van zorgvoorzieningen zorgen. Deze samenwerking moet afspraken tussen de lokale/regionale zorgverleners in krimpende woongebieden inhouden. Deze afspraken zullen voor een efficiëntere verdeling van zorgvoorzieningen leiden. Deze methode kan gebruikt worden waar fysieke krimpmaatregelen ook betrekking hebben op zorgvoorzieningen. Daarnaast hebben zorginstellingen vaak budgetten voor huisvesting. Deze instellingen kunnen dan ook een belangrijke inbreng hebben bij fysieke maatregelen die de bouw van zorg- of nultredenwoningen inhouden. Dit zal voornamelijk het geval zijn in krimpgebieden waar ook de kwalitatieve vraag verandert naar aanleiding van sterke vergrijzing. De zorginstellingen vervullen met dit soort acties een sociaal-maatschappelijke taak. Er bestaat immers de verwachting dat zorginstelling zorg dragen voor de “zachte waarden” (zoals zorg, vertrouwen en verantwoordelijkheid). Daarnaast biedt het ook een economische kans (er wordt immers efficiënter te werk gegaan bij zorgverlening, en gezien de sterke vergrijzing kan er nog wat verdiend worden aan de financiering van gepaste woningbouw). Echter, zonder de uitvoering van fysieke krimpmaatregelen is het mogelijk dat ook deze partijen klanten verliezen.

Private eigenaars als investeerders en private woningeigenaren

Zowel de private eigenaars van woningen die het als een investeringsobject zien, als de “normale” private woningeigenaren kunnen op allerlei manieren een steentje bijdragen aan de financiering van fysieke krimpmaatregelen. Een mooi voorbeeld daarvan is aan de orde gekomen tijdens de casestudy gemeente Thisted, Denemarken. Zo kunnen de private eigenaren gezamenlijk een fonds opzetten en projecten met betrekking tot lokale fysieke krimpmaatregelen uitvoeren. Dit ook wel “co-housing” (in Denemarken) of “intentional communities” genoemd;

“Het draait om groepen huidige of toekomstige bewoners (bijvoorbeeld ca. 20/30 gezinnen) die bewust kiezen voor een vorm van gemeenschappelijkheid. Niet zozeer in de woning zelf, maar wel in de extra voorzieningen, de buitenruimte en het beheer de investeringen in hun gebied” (Watertorenberaad Werkboek, 2011, p. 33).

Deze methode, ook veelvuldig gebruikt in de Verenigde Staten, legt grote verantwoordelijkheid bij de bewoners als groep, en bij hun professionele partners inclusief de lokale overheden (Watertorenberaad Werkboek, 2011). Ook kan er individueel te werk worden gegaan en kunnen private woningeigenaren hun eigen woningen opknappen. De banken en/of overheden kunnen hier te hulp schieten door subsidies of goedkope leningen uit te geven. Private eigenaren zijn trouwens de partij die de negatieve effecten van demografische krimp naar verwachting het meeste zullen voelen (zowel sociaal-maatschappelijk als economisch).

Partijen binnen de commerciële sector en de detailhandel

De commerciële sector kan een belangrijke partij zijn. Casestudy Essen (Duitsland) heeft dit met behulp van het voorbeeld “Thyssen Krupp” duidelijk gemaakt. Voornamelijk commerciële bedrijven die

geografisch gezien afhankelijk of afkomstig zijn van/uit het gebied zullen naar verwachting meer openstaan om een deelnemende partij te zijn. Daarnaast zijn grote commerciële bedrijven vaak erg gesteld op hun sociaal-maatschappelijke charisma. Ook dit kan bevorderend werken. De kleinere commerciële bedrijven zullen de voordelen van de uitvoering van fysieke krimpmaatregelen ook merken. Er zal dan immers naar verwachting een mindere uitstroom van potentiële klanten en werknemers plaatsvinden. Met betrekking tot de detailhandel kan er te werk gegaan worden als bij de voorgaande methode (private eigenaars). Ook voor de detailhandel gelden de dezelfde voordelen als voor de kleine commerciële bedrijven.

Institutionele beleggers en vermogensfondsen

Institutionele beleggers hebben vaak erg veel vermogen tot hun beschikking. Zij beheren immers de vermogens van grote private partijen zoals verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen. Het doel van institutionele beleggers is het zo rendabel mogelijk beheren van vermogens (Ministerie van Financiën, 2011). In de eerste instantie lijkt het daarom niet reëel dat deze partijen open zullen staan voor de deelname aan de financiering van fysieke krimpmaatregelen. Het zijn immers minder tot onrendabele projecten. Echter, het is waard om deze partij alsnog te benaderen. Zo zijn er ook partijen die beleggen in vastgoed, en zijn ze wellicht al stakeholders in krimpende woongebieden. Daarnaast kunnen er manieren gevonden worden om deze partijen toch in het proces te betrekken door voordelen te bieden, bijvoorbeeld door deze partijen bij deelname een voorrang te geven op rendabele locaties elders. De overheid zoekt tegenwoordig echter al manieren om institutionele beleggers te betrekken bij de financiering van infrastructuur (Ministerie van Financiën, 2011). Een dergelijk onderzoek zou ook voor de financiering van fysieke krimpmaatregelen uitgevoerd kunnen worden. Het betrekken van vermogensfondsen (zoals Realdania in Denemarken) zou minder problematisch moeten zijn. Deze fondsen hebben immers een solidariteitsbeginsel, en hebben het steunen van goede doelen als uitgangspunt. Hulp bieden aan het waarborgen van de leefbaarheid van krimpende woongebieden kan hieronder vallen.

De bovenstaande voorbeelden laten zien dat er vele verschillende sectoren naar nieuwe partijen gezocht kunnen worden. Echter, de mogelijke nieuwe partijen kunnen per krimpend woongebied sterk verschillen. Elk gebied heeft immers zijn eigen economische karakter, en niet elke sector wordt in elk krimpend woongebied even sterk gerepresenteerd. De uitvoering van een degelijke stakeholdersanalyse is daarom ook zo belangrijk; “aanpak op maat”. Hiermee kan er een concreet beeld van de kapitaalkrachtige partijen geschetst worden. Ook is overleg met deze partijen daarbij erg belangrijk. Ze moeten wellicht over de streep getrokken te worden. Zoals aangegeven in paragraaf 5.2 (en in de voorgaande hoofdstukken) zal dit de taak van de lokale overheid zijn. De gemeente kan de partijen duidelijk maken in hoeverre fysieke krimpmaatregelen noodzakelijk zijn (bewustwording kweken). Daarnaast kan de gemeente via speciaal beleid de participerende partijen verschillende voordelen bieden (zoals het voorrang geven op rendabele bouwlocaties). De gemeente dient dus het initiatief te nemen, en desnoods ook te regisseren. Private partijen zijn namelijk vaak terughoudend met ruimtelijke projecten die een hoog risicoprofiel bevatten (vooral in de huidige moeilijke tijden met betrekking tot de financiële crisis en het in elkaar zakken van de huizenmarkt). Financiële inbreng van de gemeenten is dan ook onmisbaar; het zal prikkelend werken.

Deze oplossingsrichting moet niet los van de voorgaande oplossingsrichting gezien worden. (Gebiedsgericht) Samenwerken en daarmee het bundelen van de krachten is noodzakelijk en onmisbaar. Fysieke krimpmaatregel vergen immers vaak om forse investeringen. In Engeland bestaat er al een methode die redelijk hierop aansluit in de vorm van “co-creatie”:

“In Engeland is de bottom-up betrokkenheid van bewoners, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties (zoals scholen, housing associations, politie, welzijnsorganisaties) bij het stedelijk beleid vergaand geïnstitutionaliseerd. Zowel voor de centrale stad als per deelgebied zijn er committees waar deze groepen samen met de lokale overheid het beleid maken, uitwerken en uitvoeren. Bij grote ge-

biedsontwikkelingen voeren zij dan ook een gezamenlijk opdrachtgeverschap en/of een klankbordrol en bieden zowel een directe inbreng van als directe toegang tot huidige en toekomstige eindgebruikers van het in ontwikkeling zijnde gebied” (Watertorenberaad Werkboek 2010, 2010, p.33) .

5.3.2 Nieuwe middelen

Het is verstandig om naast de middelen die nieuwe partijen met zich meebrengen ook naar nieuwe bronnen/middelen te zoeken. Dit zijn “onafhankelijke” middelen die zonder de toevoeging van nieuwe partijen bestaan. Deze kunnen het opzetten van de samenwerkingsverbanden en het aantrekken van nieuwe partijen bevorderen; het deelnemen aan fysieke krimpmaatregelen wordt aantrekkelijker door bestaande bronnen. Hierna volgen er een aantal voorbeelden.

Subsidiesteun vanuit de nationale overheid

Alle buitenlandse casestudies hebben aangetoond dat steun vanuit de nationale overheid onmisbaar is. Lokale overheden kunnen namelijk met hun budget vaak weinig betekenen voor de financiering van fysieke krimpmaatregelen. Hierdoor is overheidssubsidie vaak noodzakelijk. Gemeenten hebben soms te weinig geld om in een PPS te stappen (zoals Essen, Duitsland). Er kunnen daarbij regionale/nationale krimpfondsen opgericht worden. Het beheer van deze fondsen kan op regionaal of nationaal niveau gebeuren. Er kan vervolgens onder bepaalde voorwaarden geld uitgekeerd worden aan gemeenten die genooddaakt zijn (in een PPS te stappen om) fysieke krimpmaatregelen uit te voeren. Er is dus sprake van “gelabeld geld”. Deze methode kan een structurele geldstroom opleveren.

Het bundelen van budgetten

Lokale en/of regionale overheden kunnen hun budgetten bundelen om financiering van fysieke krimpmaatregelen beter mogelijk te maken. Dit wordt ook “ontpotten” genoemd en biedt een nieuwe bron (Engbersen et al., 2005);

“Dat vergroot niet alleen de mogelijkheden voor effectieve inzet van financiële middelen, maar kan ook bijdragen aan het verminderen van verantwoordingslasten. Bovendien biedt het de gelegenheid regels, procedures en looptijden op elkaar af te stemmen” (Engbersen et al., 2005, p. 63).

Subsidiesteun vanuit de Europese Unie

Europese subsidies vloeien voort uit het Europese beleid welke gericht is op het verkleinen van welvaartsverschillen tussen landen en tussen regio's. Deze subsidies worden verdeeld via een drietal structuurfondsen, en dienen regionale concurrentievermogen en werkgelegenheid te bevorderen. Het meest bruikbare structuurfonds (voor de financiering van bepaalde fysieke krimpmaatregelen) is daarbij het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Via dit fonds mogen er investeringen gedaan worden in de regionale infrastructuur. Ook mogen er structurele aanpassingen gedaan worden ten behoeve van afnemende industriële en commerciële activiteiten. Daarnaast zijn er ook andere subsidievormen waar wellicht aanspraak op gedaan kan worden. In mei 2007 is er bijvoorbeeld een gezamenlijke Europese strategie aangenomen met betrekking tot stedelijke ontwikkeling. Daarvoor is voor de periode van 2007-2013 21.1 miljard Euro vrijgemaakt. Wellicht dat daarop aanspraak gedaan kan worden. Uiteindelijk heeft de Europese Unie voor de periode van 2007-2013 in totaal circa 347 miljard Euro vrijgemaakt voor subsidies (voor de EFRO is dat ongeveer 201 miljard Euro). Van dit bedrag krijgt Nederland ongeveer 1.9 miljard Euro, waarvan 830 miljoen Euro onder de EFRO valt. Een belangrijk voorwaarde voor het recht op aanspraak op het laatstgenoemde bedrag (EFRO) is echter dat het door de Nederlandse overheid of private partijen verdubbeld moet worden (Europa-Nu, 2011b). De vraag is echter in hoeverre daarvan (en van het resterend bedrag) voor de financiering van fysieke krimpmaatregelen gebruikt kan worden (en voor wat voor soort fysieke krimpmaatregelen?). Er kunnen ook onafhankelijke regiogebonden EU-subsidies aangevraagd worden; dit moet dan betrekking hebben op een regio die veel achterstand heeft ten opzichte van het land. Een verder onderzoek is dan nodig om te schetsen in hoeverre de Nederlandse krimpregio's hiervoor in aanmerking kunnen komen.

Nationale/regionale grondbank/woningbank

Er kan een nationale of regionale grondbank/woningbank opgericht worden die door hogere overheden beheerd wordt. Onder bepaalde voorwaarden kunnen gronden en woningen in krimpgebieden hier ondergebracht worden. Daarbij kan er samengewerkt worden met de bankensector. Daarbij zullen er natuurlijk duidelijke afspraken gemaakt moeten worden. Net zoals in Youngstown kunnen bijvoorbeeld woningen in krimpgebieden met achterstallig hypotheekbetalingen hieronder gebracht worden. Het is ook mogelijk om verpauperde woningen van private eigenaren (die geen geld meer hebben om te renoveren) onder bepaalde voorwaarden hieronder te brengen. De vraag is echter of het beleidsinstrumentarium hiervoor voldoende ruimte biedt. Daarnaast kunnen ook winstgevende gronden en woningen opgenomen worden, om vervolgens bij verkoop de winst te gebruiken voor fysieke krimpmaatregelen. Hiermee kan er in principe landelijk/regionaal afgeroomd en verevend worden. Daarnaast zouden er met behulp van deze grond- en woningbanken regionale ontwikkelingsmaatschappijen opgericht kunnen worden. Dit idee vraagt echter om veel onderzoek naar de (on)mogelijkheden (bijvoorbeeld op juridische vlak).

Nationale krimpbelasting

Een rigoureuze en ook politiekgevoelige manier om de financiering van fysieke krimpmaatregelen te steunen is het heffen van een landelijk “krimpbelasting”; een soort solidariteitsbelasting met betrekking tot de leefbaarheid van krimpende woongebieden. De vraag is echter in hoeverre dit mogelijk is (bijvoorbeeld juridisch). Daarnaast is het een grote vraag waar deze belasting ondergebracht kan worden (ook dient er gedacht te worden aan andere belastingtechnische aspecten). In de eerste instantie lijkt dit niet een vatbare methode (de belastingdruk in Nederland is al relatief hoog), verder onderzoek zal dit echter moeten verduidelijken.

Onroerend zaak belasting (OZB)-methode

Onroerend zaakbelasting die geheven wordt in en rond de regio van een krimpend woongebied kan de overheid verplichten om deze (deels) ten goede te laten komen voor de financiering van fysieke krimpmaatregelen.

Het vinden van nieuwe (ongebruikelijke) partijen en daarnaast ook nieuwe (zogenaamde “onafhankelijke”) middelen (dus naast de middelen die nieuwe partijen met zich meebrengen) kan het financieren van fysieke krimpmaatregelen makkelijker en/of aantrekkelijker maken. De gegeven voorbeelden met betrekking tot nieuwe partijen en nieuwe middelen zijn mogelijkheden om extra budgetten te creëren voor fysieke krimpmaatregelen. Echter, vooral de voorbeelden met betrekking tot nieuwe middelen dienen afzonderlijk onderzocht te worden. De vraag is namelijk in hoeverre deze in praktijk mogelijk zijn (met betrekking tot allerlei aspecten, zoals juridische, belastingtechnische, politieke, enzovoorts). Wel zullen de nieuwe middelen voor perifere krimpgebieden belangrijker zijn dan voor de stedelijke. De verwachting is namelijk dat perifere gebieden in het algemeen minder private actoren zullen bevatten, en daarmee verminderde kans hebben op het vinden van nieuwe partijen.

Een belangrijke gedachte achter deze paragraaf is echter dat de voorbeelden ter inspiratie moeten dienen. Zoals eerder vermeld is gebiedsgericht werken, en daarmee bottom-up te werk gaan, immers een zeer belangrijk aspect, en elk gebied heeft daarbij andere kenmerken waarop methoden moeten worden toegesneden. Wellicht dat er andere “nieuwe middelen” en “nieuwe partijen” ontdekt kunnen worden.

5.5 Conclusie

Aan de hand van hoofdstuk twee (Theoretische inzichten), hoofdstuk drie (paragraaf 3.4) en concrete buitenlandse voorbeelden zijn er een tweetal oplossingsrichtingen geformuleerd, met allebei een tweetal belangrijke aspecten;

- Geïnspireerd samenwerken: Het bundelen van de krachten;
 - o Gebiedsgericht samenwerken;
 - o Creatief verevenen;
- Inventief financieren: Het vinden nieuwe partijen en nieuwe middelen;
 - o Nieuwe partijen;
 - o Nieuwe middelen.

Geïnspireerd samenwerken wijst in de eerste instantie naar de noodzaak van samenwerken. Hoe dan ook dienen fysieke krimpmaatregelen gezamenlijk gefinancierd te worden. Publieke en private partijen moeten de krachten bundelen om de financiering rond te krijgen. Fysieke krimpmaatregelen vergen immers forse investeringen. Daarnaast brengen fysieke krimpmaatregelen relatief veel financiële risico's met zich mee. Het delen van de lasten en lusten is dus noodzakelijk. Alle stakeholders zullen immers gebaat zijn bij de uitvoering van fysieke krimpmaatregelen. Door dit gezamenlijke belang is het ook maatschappelijk verantwoord dat de lokale / regionale belanghebbenden zo veel mogelijk meefinancieren. "Gebiedsgericht samenwerken" is hier uiterst geschikt voor. Daarbij wordt er een "bottom-up" beleid gehanteerd, waarbij de gebiedskenmerken (dus de bestaande waarden van woongebieden) veelal bepalend zijn voor de vormgeving van een project. Dit wordt ook wel procesomkering genoemd waarbij de private (lokale) partijen relatief meer invloed op een project hebben. Gebiedsgericht samenwerken kenmerkt zich daarom door sterke betrokkenheid van private partijen, waardoor een project ook relatief meer draagvlak krijgt. De aanwezigheid van een publieke partij kan daarbij ervoor zorgen dat stakeholders sneller over zullen gaan tot participatie ("aanjagende" rol van de publieke partij).

Door middel van samenwerken kan er ook verevend worden. Verevenen is een belangrijk motief voor samenwerken (zie paragraaf 2.3; Theoretische inzichten), en ook een belangrijk aspect van de oplossingsrichting geïnspireerd samenwerken. Dit concept is echter aangepast en "creatief verevenen" genoemd, waarmee verwezen wordt naar het creatief omgaan met het concept. In krimpende woongebieden is er immers sprake van vermogenskrimp en verminderde verdienmogelijkheden. Vooral het laatste kan daarbij zorgen voor onrendabele toppen binnen het verdienmodel, waardoor projecten geen start kunnen maken. Hierbij kan het concept van verevenen van pas komen. Met verevenen worden immers de onrendabele toppen gedekt door de rendabele toppen. Creatieve omgang met dit concept is binnen dit hoofdstuk aangetoond door middel van twee nieuwe manieren van verevening (externe verevening en verevening binnen de exploitatie). Dit zal ook wel noodzakelijk zijn, omdat fysieke krimpmaatregelen naar verwachting relatief meer onrendabele toppen zullen bevatten dan de "gewone" gebiedsontwikkelingen.

Een belangrijk aspect is het aantal partijen en beschikbare middelen. Des te meer partijen en middelen, des te groter de vereveningsmogelijkheden zullen zijn. Hier gaat de volgende oplossingsrichting dan ook op in: "Inventief financieren". De nadruk wordt gelegd op het vindingrijk te werk gaan bij het vinden van nieuwe partijen en nieuwe middelen. Dit zal naast het vergroten van de vereveningsmogelijkheden ook op een andere manier de financiering beter mogelijk maken. De gebruikelijke partijen bij gebiedsontwikkeling hebben namelijk tegenwoordig minder financiële middelen om grote ruimtelijke investeringen te kunnen bekostigen (of ze zijn selectiever geworden). Met "nieuwe partijen" wordt daarom verwezen naar het vinden en betrekken van partijen die gebruikelijk niet in gebiedsontwikkeling zitten. Soort en aantal nieuwe partijen kunnen per gebied echter sterk verschillen. De uitvoering van degelijke stakeholders-analyses is daarom ook zo belangrijk: "aanpak op maat". Hiermee kunnen de kapitaalachtige ongebruikelijke partijen in beeld gebracht worden, en betrokken worden bij fysieke krimpmaatregelen. Ook deze partijen zullen immers baat hebben bij uitvoe-

ring van fysieke krimpmaatregelen (het zijn immers stakeholders). Ze dienen dit echter wel te beseffen, en dit kan een belangrijke (maatschappelijke) taak van de publieke partij zijn; het kweken van besef. Het kan daarbij voorkomen dat partijen “over de streep” getrokken moeten worden. Fysieke krimpmaatregelen zijn immers relatief onaantrekkelijke gebiedsontwikkelingen. Ook dit is een belangrijke taak van de publieke partij. De gemeente kan daarvoor beleid ontwikkelen en verschillende voordelen bieden voor participerende partijen (zodat het aantrekkelijker wordt om te participeren).

Een ander belangrijk aspect van de oplossingsrichting “inventief financieren” is het vinden van nieuwe middelen. Daarmee wordt er verwezen naar “onafhankelijke” middelen die zonder toevoeging van nieuwe partijen bestaan. Deze kunnen het opzetten van samenwerkingsverbanden (met gebruikelijke partijen) en ook het aantrekken van nieuwe (ongebruikelijke) partijen bevorderen; het deelnemen aan fysieke krimpmaatregelen wordt aantrekkelijker door bestaande bronnen. Deze “nieuwe middelen” zullen voornamelijk van belang zijn voor perifere gebieden. Deze gebieden zullen naar verwachting namelijk minder (kapitaalkrachtige) private partijen bevatten dan stedelijke gebieden.

De oplossingsrichtingen, met de aspecten, dienen niet als losse elementen gezien te worden. Meer nieuwe partijen en middelen kunnen bijvoorbeeld meer mogelijkheden bieden voor verevening, maar daarbij dient er wel samengewerkt te worden. De oplossingsrichtingen moeten dan ook zoveel mogelijk gecombineerd worden. Hierdoor kan er optimaal gebruik gemaakt worden van de financieringsmogelijkheden. Het is daarbij niet mogelijk om aan wijzen welke specifieke PPS-constructie er opgezet dient te worden. Dit zal naar verwachting vooral afhankelijk zijn van de kenmerken van een project, zoals soort en aantal participerende partijen. De financiering van fysieke krimpmaatregelen vergen dus in vele opzichten “aankpak op maat”.

6. Toepassing op Nederland: Casestudies

Dit hoofdstuk onderzoekt in hoeverre de Nederlandse realiteit van krimpende woongebieden zich leent voor de bedachte oplossingsrichtingen zoals geformuleerd in het voorgaande hoofdstuk. De oplossingsrichtingen worden dus als het ware getoetst aan de Nederlandse praktijk. Hiermee zal de bruikbaarheid in algemene lijnen beschreven worden. Daarnaast biedt het kans om de oplossingen (zo nodig) te optimaliseren. Hiermee beantwoordt dit hoofdstuk de laatste deelvraag van het onderzoek, namelijk:

Deelvraag 4: In hoeverre sluiten de gevormde oplossingsrichtingen aan bij de Nederlandse realiteit van krimpende (perifere en stedelijke) woongebieden?

6.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn de oplossingsrichtingen geformuleerd. Deze oplossingsrichtingen, met de aspecten, dienen wel toegepast te kunnen worden op Nederlandse krimpende woongebieden. Het gaat immers om het oplossen van het financieringsprobleem met betrekking tot Nederlandse fysieke krimpmaatregelen. Om te kunnen achterhalen wat de toepasbaarheid is van de bedachte oplossingsrichtingen worden er daarom een tweetal binnenlandse casestudies uitgevoerd. Daarbij wordt de tweedeling perifeer en stedelijk gehanteerd. Dit is gedaan om de binnenlandse casestudies parallel te laten lopen aan de buitenlandse casestudies (met uitzondering van de “extreme case” Youngstown). Hopelijk zal dit hoofdstuk ook aantonen dat de oplossingen “aanknop op maat” bij fysieke krimpmaatregelen (en de financiering ervan) van groot belang is.

De twee gekozen casestudies zijn Kerkrade (stedelijk) en Borger-Odoorn (perifeer). Een belangrijke reden voor de keuze van Kerkrade is omdat het karakter van de stad sterk op die van Essen lijkt. Beide steden waren vroeger afhankelijk van de mijnindustrie, en in beide gevallen heeft demografische krimp zich ingezet na het in elkaar zakken van deze industrie. Daarnaast zijn de partijen in Kerkrade, net zoals in Essen, al deels bezig met het uitvoeren van fysieke krimpmaatregelen. Daarbij worden in zowel Kerkrade (Transformatiefonds) als in Essen (Stadtumbau-West) de fysieke maatregelen deels gefinancierd door een samenwerking tussen de gemeente, provincie en overheid. De financiering komt echter in Kerkrade veel tekort om het grootste deel van de fysieke krimpmaatregelen te kunnen uitvoeren. In Essen hebben ze dit probleem echter (grotendeels) kunnen oplossen.

De tweede casestudy (perifeer) Borger-Odoorn is in de eerste instantie ongeveer even groot (in aantal inwoners) als Thisted. Daarnaast hebben de twee gemeenten een toeristisch karakter, maar hebben te maken met demografische krimp. Ook wat betreft ligging kunnen de twee gemeenten met elkaar vergeleken worden. Thisted ligt relatief ver van de belangrijkste steden en aan de rand van Denemarken. Dit geldt ook voor Borger-Odoorn. De gemeente ligt op relatief lange afstand van de Randstad en andere grote steden van Nederland (zoals Utrecht). Daarnaast grenst het aan Duitsland.

Fysieke krimpmaatregelen kunnen erg uiteenlopen. Om het hoofdstuk een handelbare grootte te geven beperkt dit hoofdstuk zich daarom alleen tot de fysieke krimpmaatregelen die het grootste problemen vormen.

6.2 Stedelijk: Kerkrade (Limburg)

Kerkrade ligt in het zuidwesten van het land en ook van het provincie Limburg. De plaatsnaam dateert uit de middeleeuwen. Het achtervoegsel “rade” betekent “rooien” en verwijst daarmee naar het kappen en bebouwen van bosachtig gebied (Gemeente Kerkrade, 2011a).

Figuur 6.1: Ligging van gemeente Kerkrade (linker afbeelding) en de wijk- en buurtindeling (rechter afbeelding).



Bron: Rovers, 2010, p. 4.

In het begin van de 20^e eeuw was Kerkrade de belangrijkste plaats van de oostelijke mijnstreek. Alleen Maastricht, Roermond en Venlo waren groter. De mijnen waren van groot belang voor deze steden. In 1900 werkte bijvoorbeeld meer dan de helft van de bevolking van Kerkrade in de steenkoolmijnen. Kerkrade was dan ook tot midden jaren '60 economisch afhankelijk van deze industrie (Kerkrade, 2011a). Eind jaren '60 kwam hier echter een einde aan. De voornaamste redenen zijn de sterke afname van de afzet wegens toenemende wereldwijde concurrentie en veiligheid (Domaniëlemijn, 2011). Kerkrade werd dan ook voor het eerst getroffen door een grote werkloosheid. In de huidige tijden herinnert echter nog maar weinig in Kerkrade aan het "zwarte verleden" (Kerkrade, 2011a).

Kerkrade en de regio kampt al een behoorlijke tijd met demografische krimp (zal verderop beter toegelicht worden). Hierdoor is de urgentie hoog en de ambitie groot om de economie een stevige impuls te geven en de leefbaarheid van woongebieden te waarborgen. Dit dient ook de inwoners een duurzaam perspectief te bieden. Om dit zo efficiënt mogelijk te kunnen realiseren werkt Kerkrade samen met zeven andere gemeenten in de omgeving, te weten Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Nuth, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal. Deze samenwerking, genaamd Stadsregio Parkstad Limburg, bestaat in totaal uit 255.000 inwoners (Parkstad-Limburg, 2011).

"Op onze thema's binnen het regioprogramma pakken we de uitdagingen op het niveau aan, waarop ze voornamelijk spelen: het regionale niveau. Naast bedrijven en instellingen in Parkstad zelf, zijn de provincie en de rijksoverheid daarbij belangrijke partners." (Parkstad-Limburg, 2011).

Parkstad Limburg heeft samen met het voormalige ministerie VROM (het huidige Ministerie van Infrastructuur en Milieu), provincie Limburg, gemeente Heerlen en Regionaal Overleg Woningcorporaties (de 11 woningcorporaties in de Parkstad) samengewerkt in het project "Krimp als Kans" (Parkstad Limburg, 2010). Het project dient als het ware de fysieke krimpmaatregelen in goede banen te leiden. Daarbij zijn er vijf wijken binnen de Parkstad aangewezen als businesscases voor integrale gebiedsontwikkeling waarbij er rekening gehouden wordt met fysieke, sociale en economische aspecten; "Limburgse wijkenaanpak". Dit dient de kwaliteit en leefbaarheid van de wijken te waarborgen. De vijf wijken zijn; Brunssum-Centrum-Noord, Heerlen-Hoensbroek, Heerlen-Heerlerheide, Kerkrade-West en Landgraaf nieuwenhagen (Gemeente Kerkrade, 2010; Parkstad Limburg, 2010).

Kerkrade-West is dus een pilotgebied en is in figuur 6.1 (voorgaande pagina) aangegeven. Dit deel van de stad omvat de buurten Spekholzerheide, Heilust, Kaalheide, Terwinselen, Gracht en het bedrijventerrein Dentgenbach. Deze buurten omvatten samen ongeveer 7.200 woningen en circa 15.550 inwoners. Kerkrade-West staat voor een grote krimpopgave. Volgens een onderzoek van gemeente Kerkrade en Hestia groep kampt het stadsdeel dan ook met een aantal samenhangende pro-

blemen op fysiek, sociaal en economische gebied die de leefbaarheid onder druk zetten (via leefomgeving, woningvoorraad en woningdifferentiatie, sociaal- maatschappelijke voorzieningen en veiligheid). Er is een vraagvermindering naar woningen, waardoor er op middellange en lange termijn een overschot aan woningen verwacht wordt (Parkstad Limburg, 2010).

De financiering van de fysieke krimpmaatregelen vormen echter een groot probleem. De krimpopgave vraagt om forse investeringen, en er zijn grote tekorten. Het blijkt dan ook een moeilijke taak om daarvoor middelen te creëren. Hier zal verderop ingegaan worden. Eerst zullen echter de demografische ontwikkelingen in Kerkrade(-West) besproken worden.

6.2.1 Demografische krimp

Figuur 6.2 geeft de (verwachte) demografische ontwikkelingen voor Kerkrade en Kerkrade-West. Te zien is dat Kerkrade veel sterkere negatieve cijfers heeft dan Limburg en Parkstad Limburg. De cijfers van Kerkrade-West zijn iets positiever, maar nog steeds negatiever dan die van Limburg en Parkstad Limburg. De cijfers van Nederland blijven, zoals vermeld in hoofdstuk drie, tot 2035-2040 nog positief.

Figuur 6.2: Demografische ontwikkeling gemeente Kerkrade (-West) in aantal inwoners.

Aantal inwoners	2008	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2008-2020	2008-2015	2010-2015	2015-2020	2020-2030	2030-2040
absoluut									procentuele verandering					
Nederland	16.405.399	16.505.800	16.718.100	16.882.400	17.019.600	17.114.900	17.146.500	17.106.400	2,9	1,9	1,3	1,0	1,4	0,0
Limburg	1.123.710	1.116.200	1.097.000	1.072.500	1.044.400	1.011.100	971.000	923.600	-4,6	-2,4	-1,7	-2,2	-5,7	-8,7
Parkstad Limburg	238.699	235.200	226.100	216.400	205.900	194.500	182.200	169.000	-9,4	-5,3	-3,9	-4,3	-10,1	-13,1
Kerkrade	48.334	47.460	45.180	42.840	40.330	37.560	34.640	31.720	-11,4	-6,5	-4,8	-5,2	-12,3	-15,6
Kerkrade-West	15.529	15.290	14.570	13.840	13.080	12.250	11.360	10.420	-10,9	-6,2	-4,7	-5,0	-11,5	-14,9
1. Spekholzerheide	3.299	3.270	3.170	3.040	2.900	2.710	2.530	2.320	-7,8	-3,9	-3,1	-4,1	-10,8	-14,7
2. Heilust/Kaalheide	6.059	5.960	5.670	5.390	5.130	4.870	4.590	4.290	-11,0	-6,5	-4,9	-4,9	-9,6	-12,0
3. Terwinselen	3.877	3.860	3.670	3.480	3.270	3.030	2.780	2.500	-10,4	-5,2	-4,9	-5,4	-12,7	-17,5
4. Gracht	2.294	2.200	2.060	1.930	1.790	1.630	1.470	1.310	-16,0	-10,3	-6,3	-6,3	-15,6	-19,4

Bron: Hensgens et al., 2008, p. 16 (aangepast).

Naast demografische krimp in aantal inwoners heeft Kerkrade ook last van demografische krimp in aantal huishoudens. Ook in dit geval heeft Kerkrade sterkere negatieve cijfers dan Limburg en Parkstad Limburg. De cijfers met betrekking tot Kerkrade-West zijn weer iets positiever, maar nog steeds negatiever dan die van Limburg en Parkstad Limburg. Opvallend is dat de cijfers structureel sterk negatief zijn. Dit geldt ook voor demografische krimp in aantal inwoners.

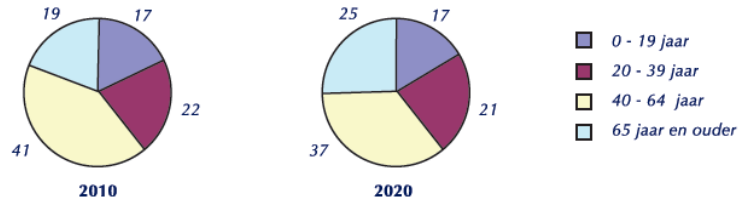
Figuur 6.2: Demografische ontwikkeling gemeente Kerkrade (-West) in aantal huishoudens.

Aantal huishoudens	2008	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2008-2020	2008-2015	2010-2015	2015-2020	2020-2030	2030-2040
absoluut									procentuele verandering					
Nederland	7.190.543	7.358.100	7.640.100	7.887.500	8.085.400	8.215.300	8.265.400	8.255.000	9,7	6,3	3,8	3,2	4,2	0,5
Limburg	495.934	502.700	512.300	515.800	513.000	503.400	487.000	465.000	4,0	3,3	1,9	0,7	-2,4	-7,6
Parkstad Limburg	111.488	111.500	110.800	108.700	105.500	101.100	95.600	89.200	-2,5	-0,6	-0,6	-1,9	-7,1	-11,7
Kerkrade	22.851	22.780	22.350	21.620	20.650	19.480	18.150	16.730	-5,4	-2,2	-1,9	-3,2	-9,9	-14,1
Kerkrade-West	7.176	7.160	7.030	6.820	6.560	6.230	5.840	5.400	-4,9	-2,0	-1,8	-2,9	-8,7	-13,3
1. Spekholzerheide	1.599	1.590	1.580	1.550	1.500	1.420	1.330	1.220	-3,3	-1,2	-0,7	-2,1	-8,2	-14,3
2. Heilust/Kaalheide	2.973	2.950	2.880	2.800	2.700	2.600	2.480	2.350	-5,9	-3,0	-2,3	-2,9	-7,0	-9,9
3. Terwinselen	1.640	1.660	1.640	1.590	1.520	1.440	1.330	1.210	-3,2	-0,2	-1,4	-3,0	-9,6	-15,9
4. Gracht	964	960	930	890	840	770	700	630	-7,5	-3,6	-2,7	-4,1	-13,6	-17,8

Bron: Hensgens et al., 2008, p.28 (aangepast).

Naast demografische krimp in aantal inwoners en huishoudens is er ook sprake van vergrijzing. Figuur 6.3 geeft deze ontwikkeling weer. Te zien is dat de leeftijdsgroep 0-39 gelijk met één procent daalt, 40-64 met vier procent daalt, maar 65 jaar en ouder met zes procent stijgt.

Figuur 6.3: Samenstelling van de bevolking van gemeente Kerkrade naar leeftijd (in procenten).



Bron: Gemeente Kerkrade, 2011b, p.5.

6.2.2 Fysieke krimpmaatregelen

Door de demografische ontwikkelingen in Kerkrade-West staat de leefbaarheid van het woongebied sterk onder druk. De gemeente heeft dan ook verschillende ruimtelijke plannen met als doel de leefbaarheid te waarborgen, zoals de aanleg van meer groen, verbetering van de openbare ruimte, (Parkstad Limburg, 2010). Echter, de meest kostbare en wellicht tegelijk ook de meest belangrijke fysieke krimpmaatregel heeft betrekking op de aanpassing van de woningvoorraadbehoefte. Daling van het aantal huishoudens brengt immers een kwantitatieve vraagverandering met zich mee. Zoals uitgelegd in hoofdstuk drie kan dit de leefbaarheid sterk negatief beïnvloeden (via bijvoorbeeld leegstand en verpaupering van de woningen). Hierdoor dient de woningvoorraad kwantitatief vermindert te worden. Figuur 6.4 geeft de woningvoorraadbehoefte met betrekking tot gemeente Kerkrade weer. De cijfers zijn logischerwijs negatief (er is immers sprake van een significante huishoudenskrimp) en groter dan die van Parkstad Limburg. De cijfers voor Kerkrade-West zijn iets minder negatief, maar weer negatiever dan die van Parkstad Limburg. Voor Limburg zijn de cijfers positief tot aan 2020. Voor Nederland in het algemeen geldt er geen negatieve prognose.

Figuur 6.4: De ontwikkeling van de woningvoorraadbehoefte in gemeente Kerkrade (-West).

Woningvoorraadbehoefte	2008	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2008-2020	2008-2015	2010-2015	2015-2020	2020-2030	2030-2040
	absoluut								procentuele verandering					
Nederland	7.029.975	7.193.800	7.469.500	7.711.400	7.904.900	8.031.900	8.080.900	8.070.700	9,7	6,3	3,8	3,2	4,2	0,5
Limburg	495.997	502.800	512.400	515.900	513.100	503.500	487.100	465.100	4,0	3,3	1,9	0,7	-2,4	-7,6
Parkstad Limburg	111.014	111.000	110.400	108.300	105.000	100.500	95.000	88.600	-2,5	-0,6	-0,6	-1,9	-7,2	-11,9
Kerkrade	22.765	22.700	22.260	21.530	20.550	19.380	18.040	16.630	-5,4	-2,2	-1,9	-3,3	-10,0	-14,2
Kerkrade-West	7.128	7.110	6.980	6.780	6.520	6.180	5.800	5.350	-4,9	-2,1	-1,8	-2,9	-8,8	-13,4
1. Spekholzerheide	1.677	1.670	1.660	1.620	1.570	1.490	1.390	1.280	-3,3	-1,2	-0,7	-2,1	-8,2	-14,3
2. Heilust/Kaalheide	2.795	2.770	2.710	2.630	2.540	2.450	2.330	2.210	-5,8	-3,0	-2,2	-2,9	-6,9	-9,9
3. Terwindselen	1.662	1.680	1.660	1.610	1.540	1.450	1.350	1.220	-3,4	-0,3	-1,6	-3,0	-9,6	-16,0
4. Gracht	995	990	960	920	860	790	720	650	-7,5	-3,6	-2,7	-4,1	-13,6	-17,8

Bron: Hensgens et al., 2008, p. 42 (aangepast).

Naast de kwantitatieve vraagverandering dient gemeente Kerkrade ook rekening te houden met kwalitatieve vraagverandering. Gemeente Kerkrade heeft namelijk te maken met huishoudensverdunding in combinatie met vergrijzing. Dit is weergegeven in figuur 6.5. Het aantal kleine huishoudens (1- en 2-persoonshuishoudens) met inwoners vanaf 55 jaar stijgt, terwijl het aantal gezinnen en kleinere huishoudens met inwoners tot 54 jaar sterk daalt. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat er zorgwoningen en/of nultredenwoningen bijgebouwd dienen te worden.

Figuur 6.5: Verwachte ontwikkeling van het aantal huishoudens naar grootte en leeftijd (in procenten) in Parkstad Limburg (tot 2020).

percentage	1- en 2 pers hh < 35 jaar	Gezinnen	1- en 2-pers hh 35-54 jaar	1- en 2-pers hh 55-74 jaar	1- en 2-pers hh >= 75 jaar
Brunssum	+3	-8	-22	+27	+8
Heerlen	-7	-10	-22	+28	+11
Kerkrade	-3	-11	-26	+20	+10
Landgraaf	-5	-11	-26	+26	+31
Onderbanken	+3	-8	-27	+28	+27
Voerendaal	+16	-7	-27	+17	+53

(Bron: E,til)

Uiteindelijk dienen er in de periode tot 2020 3.261 woningen onttrokken te worden aan de bestaande woningvoorraad van Kerkrade. Dit treft zowel huur- als koopwoningen. Dit betekent een verdunning van maar liefst 11.8% van de bestaande woningvoorraad. Voor hetzelfde periode geldt dat 3.216 woningen een kwalitatieve ingreep moeten ondergaan (Gemeente Kerkrade, 2010). Dit alles is als herstructureringsopgave opgenomen in de “Herstructureringsvisie voor de Woningvoorraad” die opgesteld is door de zeven gemeenten in de Parkstad en de 11 woningcorporaties (Parkstad Limburg, 2010). De herstructureringsopgave voor Kerkrade-West is weergegeven in figuur 6.6.

Figuur 6.6: Herstructureringsopgave woningvoorraad Kerkrade-West (tot 2020) met een globale kostenberekening.

Kerkrade-West	Woningen	Kosten	Opbrengsten	Tekort
Sloop	669	33.450.000	nvt	-
Bouw	141	nvt	2.820.000	-
Ontwikkeling	-528	33.450.000	2.820.000	-30.630.000

Bron: Parkstad Limburg, 2010, p. 17.

Figuur 6.6 laat zien dat er met betrekking tot de krimpopgave in Kerkrade-West er 669 woningen gesloopt en 141 bijgebouwd dienen te worden (tot 2020). Dit alles zorgt voor een tekort van maar liefst 30.630.000 Euro. Dit is een zeer belangrijk knelpunt in de visieontwikkeling en daadwerkelijk uitvoering van fysieke krimpmaatregelen in Kerkrade-West. Particulier woningbezit vormt daarbij een extra grote hindernis (Parkstad Limburg, 2010).

“Financiering van de fysieke, sociale en economische verbeteropgave en de beperkte investeringscapaciteit van de deelnemende partners: gebiedsexploitaties laat substantieel tekort zien. Op basis van een eerste inschatting wordt de grondexploitatie en de maatregelen voor sloop en vervangende nieuwbouw geraamd op tekort van ca 35 miljoen euro” (Parkstad Limburg, 2010, p.17).

6.2.3 Bestaande en mogelijke oplossingsrichtingen

In de voorgaande paragraaf is het duidelijk geworden dat de fysieke krimpmaatregelen met betrekking tot Kerkrade-West enorme kosten met zich meebrengen. Alleen al voor dit deel van de stad heeft de gemeente te maken met een tekort van tientallen miljoenen Euro's. Voor alle stadsdelen samen kan dit bedrag oplopen tot in de honderden miljoenen (tot 2020), en dit heeft dan alleen betrekking op de kosten van de slooppoging (Gemeente Kerkrade, 2011b). De financiering van de fysieke krimpmaatregelen vormt dan ook een groot struikelblok, waardoor het waarborgen van de leefbaarheid in gevaar komt.

Gemeente Kerkrade is zich ongeveer sinds 2005 echter goed bewust van demografische krimp, de mogelijke negatieve gevolgen ervan voor de leefbaarheid, en daarmee de noodzaak van fysieke krimpmaatregelen (E. Theunissen, interview Gemeente Kerkrade, 4 juli 2011). De gemeente kan niet

als enige partij voor de kosten opdraaien. Zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken zijn de inkomsten van Nederlandse gemeenten in afgelopen jaren immers flink gedaald. De gemeentelijke grondbedrijven genieten bijvoorbeeld niet meer van grote winsten, en kampen soms zelfs met tekorten. De financiële crisis en de ongezonde vastgoedsector hebben de publieke partij dan ook hard geraakt (De Zeeuw & Franzen, 2011). Daar komt nog bij dat gemeenten die last hebben van demografische krimp, zoals Kerkrade, rekening moeten houden met extra inkomstendervingen. Bevolkingskrimp heeft in de eerste instantie financiële consequenties in relatie tot de Algemene Uitkeringen uit het Gemeentefonds; hoe minder inwoners des te lager de uitkering. Vanwege demografische krimp loopt Kerkrade dan ook ruim 30.8 miljoen Euro mis (berekend over de periode 2010-2020). Daarnaast loopt de gemeente ook inkomsten mis via de Onroerend Zaak Belasting. Er bestaat immers een forse sloopopgave wat op termijn een inkomstenderving van 600.000 Euro per jaar betekent (Gemeente Kerkrade, 2011b).

Toch probeert gemeente Kerkrade met diverse partners bronnen te creëren met betrekking tot de financiering van fysieke krimpmaatregelen. Er is een zogenaamd transformatiefonds opgericht. Het Rijk, Provincie Limburg en Stadspark Limburg leveren elk een bijdrage van 14.75 miljoen Euro. Daarnaast heeft gemeente Kerkrade een “Reserve Structuurfonds” opgericht. Dit fonds bevat 23.75 miljoen Euro en kan gebruikt worden voor diverse investeringsambities met betrekking tot fysieke krimpmaatregelen (Gemeente Kerkrade, 2011b). Ter herinnering, fondsvorming is in het vorige hoofdstuk al als één van de mogelijke oplossingen geformuleerd. De praktijk bevestigt deze veronderstelling. Fondsen met gelabeld geld kunnen namelijk een belangrijk structurele geldstroom leveren. Sommige partijen, zoals de gemeenten binnen Stadspark Limburg, kunnen echter een stap verdergaan en een ander geformuleerde oplossing toepassen; “ontpotten”. De gemeenten kunnen een vergaande financiële fusering aangaan; het bundelen van de financiële krachten. Dit biedt meer mogelijkheden voor verevening. Ook meer steun vanuit de centrale overheid lijkt onmisbaar. De overheid heeft voor de periode 2011-2015 wel een soort krimpuitkering toegezegd van 1.2 miljoen Euro per jaar. Dit zal het financieringsprobleem lang niet oplossen. Wellicht dat daarbij Europese gelden (beter) aangesproken kunnen worden. De krimpuitkering kan ook aangespekt worden met een landelijke krimpbelasting (een zogenaamde solidariteitsbelasting genoemd in het vorige hoofdstuk). Tijdens het interview met gemeente Kerkrade is het duidelijk geworden dat dit misschien een vatbare en eerlijke oplossing kan vormen. De inwoners van Kerkrade betalen immers ook mee voor de aanleg en beheer van de dijken in bijvoorbeeld Noord-Holland (E. Theunissen & J. Smeets, interview gemeente Kerkrade, 4 juli 2011).

In Kerkrade is te zien dat ook woningcorporaties meedoen aan de financiering van fysieke krimpmaatregelen. Woningcorporaties hebben immers een belangrijk maatschappelijke verantwoordelijkheid (Gemeente Kerkrade, 2011). De afgelopen vijf jaren bewegen de corporaties zich ook steeds meer richting demografische krimp. Deze partijen bezitten in Kerkrade namelijk veel woningen en belangrijke grondposities die op dit moment minder bruikbaar zijn. Hiermee vangen deze partijen rake klappen (E. Theunissen, interview gemeente Kerkrade, 4 juli 2011). De 11 corporaties hebben ook meegeholpen aan het vormen en uitvoeren van de herstructureringsopgave van Kerkrade en dit geldt ook voor Kerkrade-West.

De private partijen doen echter nog te weinig mee. Deze partijen zijn wegens de financiële onaantrekkelijkheid van fysieke krimpmaatregelen schuw om de eerste stap te zetten en dienen met nieuw beleid geprikkeld te worden (E. Theunissen & J. Smeets, interview gemeente Kerkrade, 4 juli 2011). Dit is in de vorige hoofdstukken al een aantal keren geformuleerd, en wordt hiermee bevestigd. Hoe dan ook dienen de private partijen, net zoals in Essen, “uit de tent gelokt” te worden. Ook deze partijen worden immers door demografische krimp geraakt. Ze beseften de nadelige effecten van demografische krimp zelfs veel eerder dan de gemeente, en namen dan ook veel eerder maatregelen door bijvoorbeeld te gaan fuseren (E. Theunissen, interview gemeente Kerkrade, 4 juli 2011). Nu kunnen deze partijen overgehaald worden om een stap verder te zetten en mee te helpen aan de fi-

nanciering van fysieke krimpmaatregelen. In eerste instantie kan er in Kerkrade publiek-private samenwerkingsmodellen met gebruikelijke partijen (zoals aannemers, ontwikkelaars, enzovoorts) opgezet worden. Daarbij dient er ook naar nieuwe (ongebruikelijke) partijen gezocht te worden, zoals “Thyssen-Krupp” in Essen. Door middel van een diepgaande stakeholders-analyse kunnen de kapitaalkrachtige partijen in kaart gebracht worden. In de omgeving van Kerkrade zijn bijvoorbeeld belangrijke multinationals gevestigd, zoals een belangrijke LED-fabrikant (met 1000+ werknemers), die wellicht van betekenis kunnen zijn. Tijdens de interviews is het gebleken dat deze aanpak goed past bij de praktijk, en zelfs onmisbaar is (E. Theunissen & J. Smeets, interview gemeente Kerkrade, 4 juli 2011).

Ook financiële instellingen kunnen van belang zijn. Rabobank is bijvoorbeeld een belangrijke stakeholder in Kerkrade, en is ook redelijk welwillend om te participeren aan fysieke krimpmaatregelen (E. Theunissen & J. Smeets, interview gemeente Kerkrade, 4 juli 2011). Bij een samenwerking met deze partij kunnen bepaalde projecten opgezet worden om de leefbaarheid van woongebieden te waarborgen. Privaat grondbezit blijkt namelijk een belangrijk struikelblok te vormen. Wellicht dat er net zoals in Essen (en Youngstown) speciale subsidies/leningen verleend kunnen worden aan private woningbezitters (voor het opknappen van de woning). Daarnaast kunnen er ook nieuwe regels opgesteld worden voor hypotheeknemers, zoals een verplicht onderhoud van de woning. Hiermee kan verpaupering van woningen tegengegaan worden. Ook kunnen de gemeente en bank onderlinge afspraken maken over een bijdrage aan de financiering van fysieke krimpmaatregelen (bijvoorbeeld per verstrekte hypotheek in Kerkrade). Daarnaast kunnen partijen uit de zorgsector aangesproken worden. Er is in Kerkrade ook immers sprake van vergrijzing. Deze partijen zouden kunnen zorgen voor een betere verdeling van de zorgvoorzieningen.

De mogelijkheden met private partijen kunnen dus veelzijdig zijn. Dit is allemaal afhankelijk van de uitkomsten van de stakeholders-analyse (hoeveel en wat voor soort kapitaalkrachtige partijen bestaan er?) en de welwillendheid van de private partijen. Wel dient de gemeente de private partijen uit te leggen wat hun voordeel is bij de uitvoering van fysieke krimpmaatregelen. Daarbij kunnen er speciale afspraken gemaakt worden zodat een twijfelende partij alsnog over de streep getrokken kan worden (zoals het geven van voorrang op rendabele bouwlocaties binnen de gemeente).

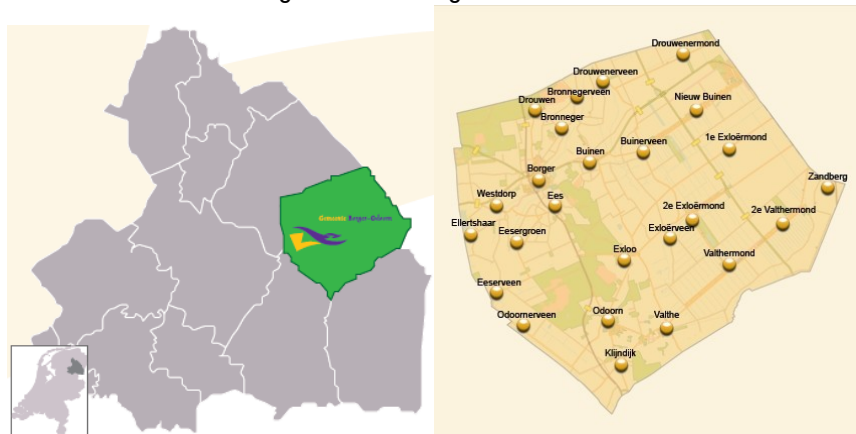
6.3 Perifeer: Borger-Odoorn (Drenthe)

Gemeente Borger-Odoorn ligt in het noordoosten van het land, en ook van provincie Drenthe (figuur 6.7; links). De gemeente beschikt over 25 dorpen (inclusief Borger en Odoorn) (figuur 6.7; rechts) en is één van de vier “Cittaslowgemeenten” (Gemeente Borger-Odoorn, 2011a; Gemeente Borger-Odoorn, 2011b). Het laatste is een internationaal keurmerk voor gemeenten die op het gebied van leefomgeving, landschap, streekproducten, gastvrijheid, milieu, infrastructuur, cultuurhistorie en behoud van identiteit tot de top behoren. Deze gemeenten mogen niet meer dan 50.000 inwoners inhouden (Cittaslow-Nederland, 2011).

Het kleinste dorp van gemeente Borger-Odoorn telt ruim 30 inwoners en het grootste rond de 5.000. De dorpen zijn onder te verdelen in drie typen op basis van de geomorfologische kaart (Gemeente Borger-Odoorn, 2010; Gemeente Borger-Odoorn, 2011b):

- Esdorpen: liggen in het (noord)westelijke deel op eeuwenoude zandgronden;
- Veenkoloniale dorpen: liggen in het zuidwestelijke deel en zijn ontstaan na ontginning van het hoogveen;
- Ontginningsdorpen: dit zijn de jongere dorpen die een centrale ligging hebben en de scheiding markeren tussen het zand- en veengebied. Deze gebieden zijn ontstaan na ontginning van woeste gronden en kleinere veengebieden.

Figuur 6.7: Ligging (linker figuur) en de plattegrond (rechter figuur) van gemeente Borger-Odoorn.



Bron: Gemeente Borger-Odoorn, 2009, p 23 (linker figuur); Gemeente Borger-Odoorn, 2011b (rechter figuur).

Demografische krimp is in Borger-Odoorn al gaande. Voor de toekomst zijn de bevolkingsprognoses ook niet veel positiever. De volgende paragraaf gaat hier verder op in. Daarbij zal het duidelijk worden dat de situatie niet hetzelfde is als in Kerkrade, en dat ook de fysieke krimpmaatregelen anders zijn. Dit benadrukt de noodzaak van “aanpak op maat” van de maatregelen en financiering.

6.3.1 Demografische krimp

Vanwege huidige en voorspelde demografische ontwikkelingen staat gemeente Borger-Odoorn voor een grote uitdaging. Niet alleen Borger-Odoorn, ook de omliggende gemeenten (dus de regio) hebben te maken met demografische krimp. Dit weergegeven in figuur 6.8.

Figuur 6.8: Bevolkingsprognose gemeente Borger-Odoorn en omliggende gemeenten (2009-2019).

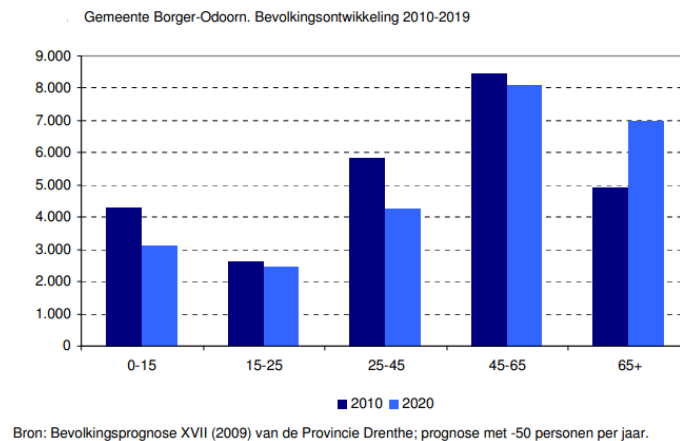
Gemeente	Inwonertal 1.1.2009	Bevolkingsgroei 2009-2019	
		Absoluut	%
Aa en Hunze	25.675	24.300	- 5%
Borger-Odoorn	26.151	24.900	- 5%
Coevorden	35.887	35.300	- 2%
Emmen	109.441	111.200	+ 2%
Westerveld	19.302	19.000	- 2%

Bron: CBS (gegevens 2009) en Bevolkingsprognose XVII (2009) van de Provincie Drenthe.

Te zien is dat voor de regio van Borger-Odoorn voor de aankomende tien jaar een behoorlijke bevolkingsdaling wordt verwacht. Aa en Hunze en Borger-Odoorn zijn daarbij de gemeenten die het sterkst krimpen. Voor beide gemeenten wordt er namelijk een demografische krimp van 5% verwacht. Alleen gemeente Emmen zal een bevolkingsgroei van 2% meemaken. Deze percentages hebben betrekking op de periode tussen 2009-2019. Echter, gemeente Borger-Odoorn heeft ongeveer sinds 2006 al last van demografische krimp. Hierdoor kan er in het geval van deze gemeente gesproken worden van een structurele krimp (Huijgens et al., 2010).

De bevolkingsdaling in Borger-Odoorn heeft echter niet de verwachte uitwerking op het aantal huishoudens, en daarmee op de woningvoorraadbehoefte. Dit maakt de situatie van Borger-Odoorn ook zo anders dan die van Kerkrade. Om dit te kunnen toelichten dient eerst de bevolkingsontwikkeling naar samenstelling geanalyseerd te worden; dus de bevolkingsontwikkeling naar leeftijd. Dit is weergegeven in figuur 6.9.

Figuur 6.9:
Bevolkingsontwikkeling naar samenstelling



Figuur 6.9 toont aan dat het aandeel 65+ in de aankomende jaren fors zal toenemen. Dit komt in de eerste instantie doordat de leeftijdsgroep van 45 tot 65 jaar op dit moment zeer sterk vertegenwoordigd is. Daarnaast neemt in de toekomst ook het aandeel jongeren sterk af. Vooral de leeftijdsgroep van 0 tot 15 zal fors dalen. Deze daling is ook duidelijk merkbaar bij de leeftijdsgroep van 25 tot 45 jaar. Dus terwijl het aandeel van de leeftijdsgroep 65+ fors toeneemt, dalen alle andere leeftijdsgroepen. Gemeente Borger-Odoorn heeft hiermee te maken met een sterke vergrijzing en ontgroening (Gemeente Borger-Odoorn, 2010; Huijgens et al., 2010).

De geschetste situatie met betrekking tot de samenstelling van de bevolking zorgt ervoor dat het aantal huishoudens, ondanks de daling van het aantal inwoners, in de aankomende jaren in het algemeen blijft toenemen. Dit wordt geschetst in 6.10.

Figuur 6.10: Verwachte bevolkings- en huishoudensontwikkeling gemeente Borger-Odoorn en omliggende gemeenten (2009-2019).

Gemeente	Inwonertal 1.1.2009	Bevolkingsgroei 2009-2019		Huishoudens 1.1.2009	Huishoudensgroei 2009-2019	
		Absoluut	%		Absoluut	%
Aa en Hunze	25.675	24.300	- 5%	10.783	10.830	+ 0,4%
Borger-Odoorn	26.151	24.900	- 5%	10.880	11.170	+ 2,7%
Coevorden	35.887	35.300	- 2%	15.205	15.720	+ 3,4%
Emmen	109.441	111.200	+ 2%	47.485	50.320	+ 6,0%
Westerveld	19.302	19.000	- 2%	8.177	8.300	+ 1,5%

Bron: CBS (gegevens 2009) en Bevolkingsprognose XVII (2009) van de Provincie Drenthe.

Figuur 6.10 laat voor de periode 2009 tot 2019 zien dat aan de ene kant het aantal inwoners met 5% daalt, en aan de andere kant het aantal huishoudens met 2,7% stijgt. Dit heeft te maken met gezinsverdunding na aanleiding van vergrijzing (Gemeente Borger-Odoorn, 2010; Companen, 2010; Companen, 2011). In hoofdstuk drie is deze mogelijke situatie al toegelicht. Ouderen zijn namelijk vaker alleenstaand dan personen van middelbare leeftijd. Dit heeft te maken met het verlies van hun levenspartner. Desondanks blijft het huishouden wel bestaan. De alleenstaande dient immers wel over een woning te beschikken. Een toenemend aantal ouderen kan dus compenserend werken, en kan er ondanks de daling van het aantal inwoners toch huishoudensgroei plaatsvinden, of het aantal huishoudens stabiel blijven. Daarbij speelt ook een algemeen landelijk factor een rol (zoals vermeld in hoofdstuk drie); landelijke groei van het aantal alleenstaanden op middelbare leeftijd. In Borger-Odoorn kan echter ook ontgroening een rol spelen bij gezinsverdunding. Ontgroening betekent immers minder kinderen, dus minder inwoners. Echter, ook hier blijft het huishouden bestaan; kinderen gaan uit huis, maar de ouders blijven wonen in de gemeente (Van Dam & Verwest, 2010; Van Duin & Garssen, 2010; Van Duin & De Jong, 2010). De verwachting voor de gehele gemeente Borger-

Odoorn is dat de huishoudensgroei op een lichte manier zal doorzetten tot 2020. Vanaf 2020 zal echter de hele gemeente kennismaken met een daling van het aantal huishoudens (Companen, 2010; Companen, 2011).

De situatie van huishoudensgroei geldt, zoals eerder vermeld, voor gemeente Borger-Odoorn in het algemeen. De gemeente bestaat uit 25 dorpen, en sommige dorpen hebben echter in de aankomende jaren (dus voor 2020) al te maken met huishoudenskrimp (Companen, 2011). Dit is een goed voorbeeld van de noodzaak van “aanpak op maat” van fysieke krimpmaatregelen. Daarnaast laat het zien hoever deze “aanpak op maat” kan gaan; zelfs tussen dorpen binnen de gemeente kunnen er belangrijke demografische verschillen bestaan, waardoor fysieke krimpmaatregelen op dorpsniveau afgestemd dienen te worden. Het fenomeen van sterke vergrijzing en ontgroening geldt daarentegen wel voor alle kernen.

6.3.2 Fysieke krimpmaatregelen

De vorige paragraaf heeft laten zien dat de gemeente te maken heeft met een forse daling van het aantal inwoners. Sterke vergrijzing en ontgroening, en een landelijke geldende factor (groei van het aantal alleenstaanden op middelbare leeftijd), zorgen echter voor gezinsverduunning waardoor het aantal huishoudens in de gemeente tot 2020 niet alleen stabiel blijft, maar zelfs licht groeit. Dit betekent dat het woningvoorraad in uitsluitend de veendorpen op kleine schaal uitgebreid dient te worden. De zanddorpen zullen echter voor 2020 al een lichte huishoudenskrimp meemaken (Companen, 2010; Companen, 2011). Al met al kan er geconcludeerd worden dat het totale aantal huishoudens binnen de gemeente tot 2020 niet sterk zal schommelen. Het grootste probleem zit dan ook niet in kwantitatieve, maar in de kwalitatieve vraagverandering:

“De grootste opgave ligt niet in het aantal te bouwen woningen (kwantiteit), maar in het investeren in de kwaliteit van de woningvoorraad. Uit de bevolkingsontwikkeling komt naar voren dat er een verschuiving plaats vindt: steeds meer één- en tweepersoons-huishoudens onder vooral 55- en 75-plussers en steeds minder jongeren en gezinnen. Dit vraagt beleidsmatig een stevig accent op de veranderde kwalitatieve samenstelling van de woningvoorraad” (Companen, 2011, p. 10) .

Kwalitatieve aanpassing van de bestaande woningvoorraad kan een grote uitdaging zijn. Dat is vooral het geval wanneer de kwalitatieve aanpassingen op grote schaal dienen te gebeuren; zoals in gemeente Borger-Odoorn. Figuren 6.11 en 6.12 laten bijvoorbeeld zien in hoeverre de vraag naar woonzorgarrangementen, dus de vraag naar geschikte woningen voor ouderen, in de twee grootste dorpen van gemeente Borger-Odoorn (Borger en Nieuw-Buinen) tot 2020 zal toenemen.

Figuur 6.11: Vraag woonzorgarrangementen Borger (behoefte normatief bepaald).

	Vraag 2020	Aanbod 2008	Fricties tot 2020
Nultredenwoning (huur + koop)	804	377	- 427
Nultredenhuurwoning	195	185	- 10
Verzorgd wonen	124	90	- 34
Kleinschalig beschermd wonen	23	8	- 15
Grootschalig beschermd wonen	70	128	+ 58

- 1) De Tangenborgh. Borgerhof: 92 verzorgingshuisplaatsen (verblijf licht); De Eshof: 38 plaatsen verzorgd wonen; Naaberhof: 18 plaatsen verzorgd wonen; Borgheere: 28 plaatsen verzorgd wonen; Grote Brink: 6 woningen verzorgd wonen voor de Tangenborgh.
- 2) GGZ-Drenthe: De Herik: 36 plaatsen grootschalig beschermd wonen, De Boerderij: 8 plaatsen kleinschalig beschermd wonen.

Bron: Companen, 2011, p.35 (aangepast).

Figuur 6.12: Vraag woonzorgarrangementen Nieuw-Buinen (behoefte normatief bepaald).

	Vraag 2020	Aanbod 2008	Fricties tot 2020
Nultredenwoning (huur + koop)	651	261	- 390
Nultredenhuurwoning	234	127	- 107
Verzorgd wonen	74	41	- 33
Kleinschalig beschermd wonen	20	0	- 20
Grootschalig beschermd wonen	47	44	- 3

1) De Tangenborch. De Wanne: 44 verzorgingshuisplaatsen; Buunerheerd: 23 plaatsen verzorgd wonen; Noorderborg: 18 plaatsen verzorgd wonen.

Bron: Companen, 2011, p.39 (aangepast).

De bovenstaande figuren laten zien dat er relatief grote tekorten zijn op het gebied van woningen voor ouderen, zoals zogenaamde nultredenwoningen. Naast geschikt aanbod voor ouderen dient de woningvoorraad van bepaalde dorpen of woonkernen ook andere, maar kleinschaligere, aanpassingen te ondergaan; zoals geschikte woningen voor starters. Het aanbod van de woningmarkt sluit dus niet goed aan op de vraag, waardoor het aanbodgestuurde markt plaats moet maken voor een vraaggestuurde markt. Dit alles is vrij gedetailleerd in de “Woonplan 2010-2014”, opgesteld door Companen (2011) in opdracht van gemeente Borger-Odoorn, vastgesteld.

6.3.3 Bestaande en mogelijke oplossingsrichtingen

In de vorige paragraaf is het duidelijk geworden dat er in de twee grootste dorpen een noodzaak bestaat voor een uitgebreider en groter woningaanbod voor ouderen. De grootste vraag gaat daarbij uit naar de zogenaamde nultredenwoningen. Deze situatie geldt echter voor alle kernen binnen de gemeente (Companen, 2010; Companen, 2011).

Ook gemeente Borger-Odoorn heeft, zoals gemeente Kerkrade, last van teruglopende inkomsten. De gemeente krijgt bijvoorbeeld jaarlijks steeds minder geld via Algemene Uitkeringen uit het Gemeentefonds. Daarnaast heeft de gemeente al veel moeite om het voorzieningenniveau ondanks demografische krimp op peil te houden (J. Bruintjes, interview wethouder Borger-Odoorn, 13 juli 2011); hier zal verderop kort op ingegaan worden. Het is voor de gemeente dan ook onmogelijk om in deze moeilijke financiële tijden als enige partij de woningvoorraad aan te passen. Het is immers een zeer kostbare opgave. Daarnaast zijn de woningcorporaties zeer belangrijke stakeholders in de gemeente (J. Bruintjes, interview wethouder Borger-Odoorn, 13 juli 2011). Een significante bijdrage van deze partijen lijkt dan ook onmisbaar:

“De gemeente vraagt de corporaties om aan te geven op welke manier zij een bijdrage wil leveren aan de totale (samenhangende) inhoud van het Woonplan. Deze bijdrage zal tevens input zijn voor prestatieafspraken” (Companen, 2011, p. 56).

De intentie is dus om met de corporaties prestatieafspraken te maken. Daarnaast kunnen de corporaties ook inspanningen van de gemeente verwachten. Deze kunnen te maken hebben met het bestuurlijk proces, tijdig vaststellen van juridische kaders, eenheid van integraal beleid en de hiervoor benodigde personele inzet (Companen, 2011). Dit maakt het voor deze partijen aantrekkelijker om te participeren aan fysieke krimpmaatregelen. Ook dit is in het woonbeleid, besproken in het woonplan 2010-2014, vastgesteld. Daarnaast wilt de gemeente de samenwerking uitbreiden met andere partijen:

“Naast de corporaties zijn uiteraard burgers (huurdersverenigingen en dorpsbelangen), welzijns- en zorgaanbieders, makelaars, projectontwikkelaars en regiogemeenten van waarde. Voor de samenwerking met deze groepen ligt er een goede basis” (Companen, 2011, p. 56).

De gemeente bestendigt de samenwerkingen, net zoals in het geval van woningcorporaties, via concrete uitvoeringsafspraken. Met de ontwikkelaars zullen er bijvoorbeeld realisatieafspraken gemaakt

worden. Ook tussen gemeenten, te weten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen, zullen er afspraken gemaakt worden. Deze heeft dan vooral betrekking op de afstemming van het woningbeleid. Hiervoor zal er naar verwachting een Regionaal Woonplan opgesteld worden. Daarnaast zal er een periodiek overleg met huurdersverenigingen en dorpsbelangen plaatsvinden over de voortgang van zaken.

Met behulp van deze samenwerkingen dienen de nodige aanpassingen aan de woningvoorraad gerealiseerd te worden. In de vorige casestudy (gemeente Kerkrade) zijn er duidelijke (officiële) cijfers met betrekking tot de nodige financiering aangegeven. Aan de hand daarvan zijn er analyses gedaan met betrekking tot de bestaande financiën, tekortkomingen en mogelijke oplossingen. In het geval van gemeente Borger-Odoorn zijn deze cijfers helaas minder goed beschikbaar. In het woonplan zijn wel andere details, zoals de geplande veranderingen en uitvoerende partijen, besproken. Daar komt naar voren dat uitsluitend de gemeente, woningcorporaties en gebruikelijke marktpartijen (zoals projectontwikkelaars) gezamenlijk de financiers en uitvoerders zijn. Vele plannen, zoals de uitbreiding van het aantal zorgwoningen (verzorgd wonen) en herstructureringen, zijn in volle vaart bezig. De beschikbaarheid van voldoende nultredenwoningen in de koopsector is echter in de gehele gemeente een zeer groot probleem (Companen, 2011).

Naar verwachting kan de oplossingsrichting “nieuwe partijen” voor gemeente Borger-Odoorn een belangrijke uitkomst bieden met betrekking tot het probleem met nultredenwoningen. Regionale partijen binnen de zorgsector hebben bijvoorbeeld vaak redelijke budgetten voor huisvesting. Wellicht dat deze partijen kunnen helpen bij de financiering van nultredenwoningen. De zorginstellingen vervullen met dit soort acties een sociaal-maatschappelijke taak. Er bestaat immers de verwachting dat zorginstelling zorg dragen voor de “zachte waarden” (zoals zorg, vertrouwen en verantwoordelijkheid). Het biedt daarnaast ook een economische kans. Dit alles is ook in het voorgaande hoofdstuk besproken. Dit is een zeer vatbare oplossing. De gemeente heeft dit idee namelijk al op een bepaalde manier toegepast in de praktijk:

“Behalve met burgers is meer samenwerking nodig met andere partijen: “Met woningcorporaties, zorginstellingen en welzijnsinstellingen overleggen we al jaren. Zo heeft de gemeente meegewerkt aan een plan van Woonservice om in Valthe een appartementencomplex te realiseren met daarin een winkel gerund door verstandelijk gehandicapten. We willen nog een stap maken met het bedrijfsleven. Want zonder samenwerking wordt het niks”” (Wethouder J. Bruintjes in Stamm CMO, 2011, p. 26).

Het gaat weliswaar om een appartementencomplex, maar deze samenwerking kan wellicht ook toegepast worden voor de realisatie van nultredenwoningen. Daarnaast wordt er ook gehamerd op samenwerken met het bedrijfsleven. Dit is duidelijke taal richting de zoektocht naar “nieuwe partijen”. De lage verdien capaciteit in krimpgebieden maakt alles echter moeilijker (J. Bruintjes, interview wethouder Borger-Odoorn, 13 juli 2011). De gemeente moet dan ook het bedrijfsleven op één of andere manier tegemoet te komen. Dit is echter geen onbekende aanpak. De woningcorporatie worden immers ook op bepaalde manieren gestimuleerd. Dit kan uitgebreider en met meer durf uitgevoerd worden. Daarbij kan er bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van de kansen die de natuur en de cultuurhistorie biedt. Gemeente Thisted is hier een voorbeeld van. Deelnemende private partijen zouden de mogelijkheid kunnen krijgen om binnen vastgestelde kaders op een positieve manier (breder) gebruik te kunnen maken van de toeristische kansen van het gebied. Dit soort stimulansen zouden uitgewerkt kunnen worden in een soort nieuwe beleid. Naast de oplossingsrichting “nieuwe partijen” zal naar verwachting ook de oplossingsrichting “nieuwe middelen” van groot belang kunnen zijn. De gemeente is bijvoorbeeld nog geen financiële samenwerking aangegaan met omringende gemeenten. Met steun vanuit Het Rijk en de provincie, zoals in het geval van Parkstad Limburg, kan er een noemenswaardig nieuwe financiële middel gecreëerd worden. Tijdens het interview met de wethouder van gemeente Borger-Odoorn, dhr. J. Bruintjes, is het ook duidelijk geworden dat er vooral veel financieel steun verwacht wordt van Het Rijk. Solidariteit met krimpende woongebieden dient vol-

gens dhr. Bruintjes bij Het Rijk te beginnen (J. Bruintjes, interview wethouder Borger-Odoorn, 13 juli 2011).

De gedachte is dat algemene middelen beter verdeeld moeten worden. De extra gelden gaan bijvoorbeeld eerst naar de steden. Deze zouden toegekend kunnen worden aan krimpgebieden. Daarnaast krijgt de gemeente geen afzonderlijke subsidies vanuit de Europese Unie. Het is voor perifere gemeenten relatief moeilijker om nieuwe (kapitaalkrachtige) partijen te vinden (vergeleken met stedelijke gebieden) (J. Bruintjes, interview wethouder Borger-Odoorn, 13 juli 2011). Dit wordt met deze casestudy redelijk bevestigd. Deze gemeenten zouden nieuwe middelen vanuit Het Rijk en de Europese Unie dan ook goed kunnen gebruiken. Gemeente Borger-Odoorn heeft bijvoorbeeld al geen voldoende middelen meer om ondanks demografische krimp het aanbod van voorzieningen kwalitatief hoogwaardig, geclusterd en verspreid te houden. Borger-Odoorn heeft echter het geluk met een centrale ligging ten opzichte van Stadskanaal en Emmen. Hierdoor kan er geprofiteerd worden van het voorzieningenaanbod van deze steden (Gemeente Borger-Odoorn, 2009). Toch dient het eigen voorzieningenniveau wel op peil gehouden te worden. Zoals in hoofdstuk drie aangegeven kan een daling van het voorzieningenniveau demografische krimp immers versterken, en daarmee de problemen vergroten. Daarnaast heeft gemeente Borger-Odoorn te maken met ontgroening en een forse vergrijzing. Ook hierop dient het voorzieningenniveau op aangepast te worden (dus een kwalitatieve aanpassing). Meer ouderen kweekt bijvoorbeeld de vraag naar meer zorgvoorzieningen. De gemeente probeert dit op te vangen door zogenaamde “woonservicegebieden”.

“In toenemende mate lukt het om zorg op een adequate wijze bij de senioren thuis te brengen (een brengdienst). Dit geldt ook voor de intensieve zorg, maar deze organisaties voelen wel dat dit onder druk staat met name in dun bevolkte gebieden. Daarbij komt dat mensen met een zwaardere functiebeperking niet altijd in staat zijn grote afstanden af te leggen voor het ‘halen’ van diensten. Juist deze haalfuncties, zoals een spreekuur van een arts of deelname aan een open-eettafel zijn, naast de beschikbaarheid van zorg, belangrijk om mensen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen [...] Via het concept ‘woonservicegebied’ kan dit gerealiseerd worden” (Companen, 2011, p 26).

Binnen een zogenaamde “woonservicezone” willen de gemeente en verschillende partijen in de zorgsector dus samen de optimale condities scheppen voor wonen met zorg en welzijn. Dit kan door middel van het brengen van meer zorg en diensten binnen het woongebied. Hierdoor kunnen de oudere inwoners langer zelfstandig blijven wonen (Companen, 2010; Companen, 2011). Ook hier is samenwerking met de zorgsector dus van groot belang. Dit is in het voorgaande hoofdstuk als mogelijke oplossingsrichting geformuleerd, en wordt hiermee door de praktijk bevestigd. Samenwerking met de zorgpartijen kan dus inderdaad voor een betere verdeling van zorgvoorzieningen zorgen. Daarnaast zal er ook ingespeeld moeten worden op ontgroening:

“Tussen 2003 en 2013 vermindert het aantal kinderen dat naar de basisschool gaat met 30%. Hoe zorgen we ervoor dat er over 10 jaar nog voldoende goede scholen zijn?” Officieel mag een basisschool blijven voortbestaan met minimaal 23 leerlingen. Bruintjes is hier echter geen voorstander van: “Leerkrachten moeten dan bijvoorbeeld drie verschillende leerjaren tegelijk bedienen. Dat geeft druk” (Wethouder J. Bruintjes in Stamm CMO, 2011, p. 25).

Het bovenstaande probleem heeft de gemeente opgelost door scholen te laten fuseren (van 16 scholen terug naar 10 scholen) (Wethouder J. Bruintjes in Stamm CMO, 2011). Echter, ook dit neemt kosten met zich mee (wat gebeurt er bijvoorbeeld met de leegstaande schoolgebouwen?). Er zijn in krimpende woongebieden tal van dit soort kosten. Daarnaast zijn er, zoals aan het begin van deze paragraaf beschreven, grote kosten verbonden aan het aanpassen van de woningvoorraad. Samenwerking tussen verschillende partijen is dan ook onvermijdelijk. Dit wordt ook geformuleerd in het hoofdrapport van Companen met betrekking tot het sturen op woon- en werkklimaat in demografisch krimpende dorpen en steden in Drenthe (Companen, 2010).

Voor samenwerking tussen verschillende partijen dient er wel een draagvlak te bestaan. In Oost-Drenthe zijn echter nog lang niet alle partijen zich bewust van de effecten van demografische krimp. Een gelijklopende visie is dan ook een belangrijke randvoorwaarde. De partijen dienen zich bewust te zijn van de demografische realiteit. Om de (ruimtelijke) kwaliteit van krimpende woongebieden te behouden is het immers noodzakelijk om te blijven investeren. Anders zullen alle stakeholders de nadelige effecten van demografische krimp nog harder voelen. Inmiddels werkt de gemeente met allerlei kennisinstellingen en andere partijen (zoals andere gemeenten) samen om de bewustwording onder de bevolking en diverse stakeholders te bevorderen (Companen, 2011). Aan de andere kant dient de gemeente ook bewust te zijn van de potentiële kapitaalkrachtige partners. Dit kan door middel van een degelijke stakeholders-analyse.

6.4 Conclusie

Met behulp van de binnenlandse casestudies is het duidelijk geworden dat de partijen (voornamelijk gemeenten) in krimpende woongebieden zich bewust zijn van de noodzaak tot samenwerken, maar zijn erg voorzichtig. Het zijn daarbij vooral de gebruikelijke partijen bij gebiedsontwikkeling, zoals woningcorporaties en ontwikkelaars, die samen met de gemeente betrokken zijn bij het daadwerkelijk proces (en daarmee bij de financiering). De samenwerkingen kunnen echter meer een gebiedsgericht karakter te krijgen, waarbij er meer “bottom-up” te werk gegaan wordt zodat de private (lokale) partijen zich wellicht meer betrokken zullen voelen. Bij gebiedsgericht samenwerken kunnen deze partijen immers hun eigen ideeën naar voren schuiven. Dit zal ook betere inzichten geven over de bestaande waarden en kansen van een gebied. Des te meer er respect wordt getoond voor de ideeën van lokale private partijen, des te meer zij zich betrokken zullen voelen en welwillend zullen zijn om te participeren aan de financiering. De fysieke krimpmaatregelen krijgen hiermee meer draagvlak. Dit kan de samenwerkingsverbanden uitbreiden, waardoor er ook meer vereveningsmogelijkheden worden gecreëerd. In de huidige situatie lijkt het erop dat alleen de grootste stakeholders (zoals gemeenten en woningcorporaties) voor het zeggen hebben. De kleinere stakeholders zullen hierdoor zich minder betrokken voelen bij de ideeën en plannen met betrekking tot fysieke krimpmaatregelen. Tijdens de casestudies is echter wel duidelijk geworden dat gemeenten zich steeds meer beseffen dat lokale en regionale private partijen van groot belang kunnen zijn bij het financieringsproces.

Er wordt nog niet erg inventief omgegaan met het vinden van financieringsbronnen, terwijl dit zeker noodzakelijk is gezien de moeilijke economische tijden en forse investeringen (fysieke krimpmaatregelen) die noodzakelijk zijn. “Nieuwe partijen”, dus ongebruikelijke partijen bij gebiedsontwikkeling, zijn bijvoorbeeld nog te weinig betrokken bij de financiering van fysieke krimpmaatregelen. Casestudy gemeente Borger-Odoorn heeft echter aangetoond dat dit wel degelijk mogelijk is. Daar wordt er samengewerkt met kapitaalkrachtige partijen binnen de zorg- en welzijnssector, en dit heeft noemenswaardige resultaten opgeleverd. Gemeenten dienen zich dan ook meer bewust te zijn dat de zoektocht naar (meerdere) nieuwe partijen van groot belang kan zijn. Stakeholders-analyses kunnen deze zoektocht ondersteunen. De kapitaalkrachtige partijen binnen de gemeente kunnen op deze manier namelijk in beeld gebracht worden. Deze partijen zullen naar verwachting in de eerste instantie niet welwillend zijn om te participeren aan fysieke krimpmaatregelen. De gemeente heeft dan echter een belangrijke taak; het overhalen van private partijen. Er kunnen namelijk verschillende manieren bedacht worden om de participatie toch aantrekkelijk te maken. Dit kan bijvoorbeeld door middel van voorrang op winstgevende bouwlocaties of door het proces zo veel mogelijk te ondersteunen; zoals in het geval met woningcorporaties in Borger-Odoorn. Per gemeente kunnen deze manieren naar verwachting echter sterk uiteenlopen.

Ook het aspect nieuwe middelen (van de oplossingsrichting “inventief financieren”) is nog vrij ongebruikelijk. Gemeente Kerkrade heeft met een zogenaamde “Transformatiefonds” echter wel laten zien dat dit een vatbare oplossing kan zijn. Gemeente Borger-Odoorn heeft echter nog geen beschikking over zogenaamde “nieuwe middelen”. De verwachting is dat vooral Het Rijk en de Europese

Unie van groot belang kan zijn om landelijk nieuwe middelen te bieden voor krimpgebieden. Daarnaast dienen de gemeenten ook onderling hierover na te denken (bijvoorbeeld “ontpotten”). De verwachting is dat het vinden of creëren van “nieuwe middelen” vooral de taak zal zijn van (hoge en lage) overheden.

Al met al sluiten de bedachte oplossingsrichtingen goed aan bij de Nederlandse realiteit van krimpende woongebieden. De oplossingen worden zelfs in praktijk al deels toegepast. Het is nu de taak om deze uitgebreider en intensiever uit te voeren. De gemeenten kunnen daarbij veel van elkaar leren. Echter, er moet niet vergeten worden dat elk krimpgebied een “aanpak op maat” nodig heeft. Dit kan zelfs voor dorpen binnen de gemeenten gelden. De aanpak van andere krimpgebieden kunnen dus alleen ter inspiratie dienen voor de eigen aanpak.

7. Conclusie

Alle deelvragen zijn in het voorgaande hoofdstuk zo compleet mogelijk behandeld en beantwoord. Aan de hand daarvan kan de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord. Dit is ook gelijk de algehele conclusie van het onderzoek.

7.1 Inleiding

In het tweede hoofdstuk van het onderzoek zijn de theorieën met betrekking tot financiering van gebiedsontwikkeling besproken. Daarbij is ook het traditionele gebiedsontwikkelingsmodel uitgebreid behandeld. Deze is vervolgens in hoofdstuk drie binnen de context van demografische krimp gezet, en toegepast op fysieke krimpmaatregelen. Daarbij zijn de precieze problemen duidelijk geworden. Ook is duidelijk geworden in welke richtingen de mogelijke oplossingen zich zouden kunnen bevinden. Om vervolgens inspiratie op te doen en een beter beeld te krijgen zijn er in hoofdstuk vier buitenlandse casestudies uitgevoerd, waarin concrete oplossingen zijn weergegeven. De theorieën en analyses uit hoofdstuk twee en drie zijn daarna samen met de concrete buitenlandse voorbeelden gebruikt om in hoofdstuk vijf de oplossingen te formuleren voor de Nederlandse krimpgebieden. Deze oplossingen zijn vervolgens in het voorgaande hoofdstuk met behulp van binnenlandse casestudies getoetst aan de Nederlandse praktijk. Dit heeft de toepasbaarheid van de oplossingen bevestigd.

Al deze stappen zijn succesvol verlopen, en de deelvragen zijn allemaal beantwoord. Om het intensieve onderzoek af te sluiten volgt er in de volgende paragraaf een algehele conclusie aan de hand van de centrale onderzoeksvraag (onderaan vermeld). Daarna zal er een paragraaf met aanbevelingen geformuleerd worden, welke gevolgd wordt door een reflectieparagraaf.

Centrale onderzoeksvraag: In hoeverre vormt het traditionele financieringsmodel een probleem voor de financiering van gebiedsontwikkelingen met betrekking tot waarborgen van leefbaarheid in krimpende woongebieden (fysieke krimpmaatregelen), en hoe kan de financiering, met inspiratie uit het buitenland, voor Nederlandse (perifere en stedelijke) krimpende woongebieden alsnog vormgegeven worden?

7.2 Conclusie

De centrale onderzoeksvraag kan respectievelijk in tweeën gedeeld worden:

In hoeverre vormt het traditionele financieringsmodel een probleem voor de financiering van gebiedsontwikkelingen met betrekking tot waarborgen van leefbaarheid in krimpende woongebieden (fysieke krimpmaatregelen)?

En:

Hoe kan de financiering, met inspiratie uit het buitenland, voor Nederlandse (perifere en stedelijke) krimpende woongebieden alsnog vormgegeven worden?

Het eerste deel van de centrale onderzoeksvraag bevat twee belangrijke aspecten:

- Het traditionele financieringsmodel;
- De context: gebiedsontwikkelingen met betrekking tot waarborgen van leefbaarheid in krimpende woongebieden; fysieke krimpmaatregelen.

Het traditionele financieringsmodel is in hoofdstuk twee, Theoretische inzichten, op een “kale” manier (dus zonder context) uitgelegd (zie paragraaf 2.2.2). Daarbij is duidelijk geworden dat de gemeente een actief grondbeleid voert. Volgens de regels van het traditionele model neemt de gemeente dan ook de regie en de gehele grondexploitatie (de eerste fase binnen het grond- en vast-

goedexploitatiemodel; het verdienmodel) op zich. Binnen de context van demografische krimp stuit dit model bij de eerste stap al op grote problemen (zie paragraaf 3.4). Fysieke krimpmaatregelen vergen namelijk vaak om forse investeringen; het zijn immers binnenstedelijk opgaven. Dit betekent in het algemeen dat er ook fors geïnvesteerd dient te worden in de grondexploitatie (te denken valt aan uitkopen van particuliere grondbezitters), en gemeenten hebben niet voldoende financiële middelen om dit te verwezenlijken. Vooral niet in de huidige economische laagconjunctuur waarbij gemeentelijke grondbedrijven niet meer genieten van grote winsten, en soms zelfs met tekorten kampen. Gemeente met een krimpende bevolking krijgen daarnaast ook steeds minder geld uit het landelijke Gemeentefonds (Algemene Uitkeringen); hoe minder inwoners des te lager de uitkering. Gemeenten die met betrekking tot fysieke krimpmaatregelen de woningvoorraad kwantitatief moeten aanpassen (huishoudenskrimp) dienen daarnaast ook rekening te houden met een inkomstenderving via Onroerend Zaak Belasting (het aantal woningen daalt immers).

De tweede (Bouwexploitatie), derde (Vastgoedexploitatie) en de laatste fase (Gebruikexploitatie) van het verdienmodel worden volgens de regels van het traditionele financieringsmodel beheerd door (semi-)private gebruikelijke partijen (zoals aannemers, projectontwikkelaars en woningcorporaties). De belangrijkste drijfveer van deze partijen, behalve woningcorporaties, is het toevoegen van significante waarde aan een gebied, waardoor er verdienmogelijkheden optreden. Het bedrijf dient immers voort te bestaan. In krimpende woongebieden is er echter sprake van vermogenskrimp en staan de verdienmogelijkheden onder grote druk. De investeringseigenschappen van krimpende woongebieden zijn dan ook erg onaantrekkelijk (zie paragraaf 3.4). Dit is vooral het geval als het gaat om fysieke krimpmaatregelen. Deze kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op verkleinen van de woningvoorraad (huishoudenskrimp), dus sloop, of kwalitatieve aanpassing aan de woningvoorraad (huishoudensverdunding / vergrijzing). In allebei de gevallen kan er amper of niets verdiend worden, of kan er in exploitaties (grote) verliezen geleden worden. In het eerste geval is er immers direct sprake van vermogensvernietiging. In het tweede geval dient er gesloopt en opnieuw gebouwd te worden, en dat kan erg veel kosten met zich meebrengen. De exploitaties binnen het verdienmodel kunnen dan ook significantie onrendabele toppen bevatten, waardoor het project niet kan doorgaan. In hoofdstuk twee is echter een bruikbare theorie besproken die hiervoor een oplossing kan bieden; verevening (zie paragraaf 2.4). Een rendabele top wordt dan afgeroomd om een onrendabel top te dekken, waardoor een project alsnog kan doorgaan.

Het traditionele financieringsmodel beperkt echter de vereveningsmogelijkheden, waardoor een project sneller “op slot” komt te zitten (het verdienmodel raakt relatief snel “verstopt”). Een belangrijk aspect van het traditionele model is namelijk dat er niet wordt samengewerkt met de publieke partij. De grondexploitatie is sterk “gescheiden” van de resterende exploitaties. Daarnaast hebben de gebruikelijke partijen bij traditioneel gebiedsontwikkeling, net zoals de gemeenten, veel minder financiële slagkracht dan voorheen. Het in elkaar zakken van de huizenmarkt en de recente wereldwijde financiële crisis zijn hiervoor de belangrijkste oorzaken. Deze hebben er immers voor gezorgd dat gebiedsontwikkeling de afgelopen jaren in een impasse heeft gezeten (en nog steeds zit), en dit heeft vooral de gebruikelijke partijen geraakt. De vastgoedsector is immers de sector waar deze partijen hun geld aan verdienen. Hierdoor kunnen (of durven) de gebruikelijke partijen niet meer veel risico (te) nemen, en ook dit zorgt voor verminderde vereveningsmogelijkheden. Er kan immers minder geld in het verdienmodel “gepompt” worden. Het onderwerp van verevening is daarbij uitgebreid in paragraaf 3.4 behandeld. Alleen woningcorporaties durven in sommige gevallen nog dergelijke stappen te ondernemen (deze partijen hebben vervullen immers een maatschappelijke rol), en dat zal naar verwachting alleen in gevallen zijn waar de partij veel vastgoed bezit in een krimpgebied (en natuurlijk de financiële middelen heeft). Dan nog kan een woningcorporatie niet als enige partij garant staan voor de forste kosten die fysieke krimpmaatregelen met zich meebrengen.

In principe kunnen de tekortkomingen van het traditionele financieringsmodel met betrekking tot de financiering van fysieke krimpmaatregelen gedistilleerd worden tot drie belangrijke samenhangende

punten:

- De grondexploitatie, welke forse investeringen kan vragen, is sterk gescheiden van de rest van de exploitaties en dient door de gemeente beheerd te worden;
- De gebruikelijke partijen bij traditioneel gebiedsontwikkeling, inclusief de gemeente, hebben in het algemeen niet meer voldoende middelen om de forse investeringen te realiseren;
- De vereveningsmogelijkheden zijn, voornamelijk door de bovenstaande punten, sterk verminderd.

Om de leefbaarheid van krimpende woongebieden te waarborgen dienen fysieke krimpmaatregelen echter hoe dan ook uitgevoerd worden. Een bijkomende tegenstrijdigheid is dat indien er niks gedaan wordt de belanghebbende partijen alsnog financieel benadeeld kunnen worden; door bijvoorbeeld leegstand en verpaupering van woningen.

Kijkend naar de tekortkomingen van het traditionele financieringsmodel is er gebrainstormd over in welke richtingen de oplossingen zich kunnen bevinden. Daarbij is er weer gebruik gemaakt van hoofdstuk twee; Theoretische inzichten. Binnen dat hoofdstuk is het oog gevallen op het aspect van samenwerking tussen publiek en privaat, dus PPS (zie paragraaf 2.5). Dit vormt namelijk de basis voor de resterende financieringsmodellen (behalve zelfrealisering). Daarnaast is er in hoofdstuk twee vermeld dat verevening een belangrijk financiële motief is van samenwerken (zie paragraaf 2.3 en 2.4). Het concept van samenwerken kan dan ook de vereveningsmogelijkheden maximaliseren, en daarnaast opluchting bieden voor de forse investeringen die gedaan moeten worden. De krachten worden gebundeld, en de risico's worden gedeeld. Hiermee kunnen de eerste en derde punten, genoemd bij tekortkomingen, opgelost worden. Daarnaast is er de verwachting dat de publieke partij onmisbaar zal zijn, en een belangrijke rol zal vervullen. De private partijen zullen namelijk naar verwachting schuw blijven met betrekking tot de financiering van fysieke krimpmaatregelen (slechte investeringseigenschappen), waardoor de uitvoering in gevaar komt. De publieke partij kan het geheel op gang zetten door als eerste partij over de streep te komen en andere partijen uit te lokken voor het bundelen van de krachten. De gemeente vormt dan als het ware het goede voorbeeld, en zal daarnaast als publieke partij de private partijen over kunnen halen om te participeren aan een samenwerking ("aanjagende" rol) (zie paragraaf 2.2.2; onder "De gebruikelijke partijen"); de publieke partij heeft immers beschikking over beleidsinstrumenten, of kan deze alsnog ontwikkelen (hiermee kunnen er voordelen geboden worden aan partijen die willen participeren).

Het tweede punt bij tekortkomingen wordt opgelost door naar het tegenovergestelde te kijken; ongebruikelijke partijen bij gebiedsontwikkeling. Dit betekent dus het betrekken van nieuwe partijen. Om te kijken of deze aannames kloppen, en om inspiratie op te doen voor meerdere oplossingen is er vervolgens gekeken naar het buitenland. Hiermee wordt het tweede deel van de centrale onderzoeksvraag beantwoord:

Hoe kan de financiering, met inspiratie uit het buitenland, voor Nederlandse (perifere en stedelijke) krimpende woongebieden alsnog vormgegeven worden?

De perifere (Thisted) en stedelijke (Essen) buitenlandse casestudies hebben in de eerste instantie aangetoond dat de samenwerking tussen publiek en privaat inderdaad noodzakelijk is (zie paragraaf 4.2.5 en 4.3.4). Dit is ook duidelijk geworden met de "extreme" case Youngstown (zie paragraaf 4.4.4). De publieke partijen zijn daarbij vaak diegene die het initiatief nemen en de private partijen uitlokken (de "aanjagende" partij). Private partijen zijn, zoals eerder vermeld, schuw bij het investeren in krimpende (dus economisch onaantrekkelijke) woongebieden, en vooral in fysieke krimpmaatregelen. Het lijkt erop dat wanneer de publieke partij de eerste stap zet de private partijen minder angstig zijn om te participeren aan fysieke krimpmaatregelen. Toch kan er de volgende vraag gesteld worden: Waarom willen de private partijen, ondanks de slechte investeringseigenschappen van fy-

sieke krimpmaatregelen, dan toch participeren? Dat een publieke partij de aanjager hoeft niet altijd te betekenen dat een private partij de keuze maakt voor participatie. Het antwoord daarop is dat de deelnemende private partijen in bijna alle gevallen ook stakeholders zijn in gebieden waar de fysieke krimpmaatregelen uitgevoerd moeten worden. Hieruit kan geconcludeerd worden dat deze partijen de mogelijke nadelige (financiële) gevolgen van demografische krimp (voor henzelf) goed beseffen, en daarbij ook doorhebben dat wanneer er niks wordt gedaan de situatie verergerd. Ook hebben de buitenlandse casestudies bevestigd dat de zoektocht naar nieuwe partijen, dus ongebruikelijke partijen bij gebiedsontwikkeling, een zeer effectieve methode kan zijn (zie paragraaf 4.5). Hiermee worden er immers extra middelen gecreëerd, en worden de vereveningmogelijkheden vergroot (meer partijen). Daarnaast is het ook maatschappelijk verantwoord om zo veel mogelijk stakeholders bij fysieke krimpmaatregelen te betrekken. Bij de uitvoering van fysieke krimpmaatregelen is immers sprake van een gezamenlijk belang. Wel is het opvallend dat er in elke case, ondanks het aantal deelnemende partijen, vaste financiële middelen beschikbaar zijn; bijvoorbeeld in de vorm van subsidies en fondsen (zie paragraaf 4.5).

Uiteindelijk zijn er aan de hand van de voorgaande theorieën en analyses een tweetal oplossingsrichtingen met ieder een tweetal belangrijke aspecten geformuleerd voor de financiering van fysieke krimpmaatregelen in Nederland (zie paragraaf 5.5):

- Geïnspireerd samenwerken: Het bundelen van de krachten;
 - o Gebiedsgericht samenwerken;
 - o Creatief verevenen;
- Inventief financieren: Het vinden nieuwe partijen en nieuwe middelen;
 - o Nieuwe partijen;
 - o Nieuwe middelen.

Deze oplossingen zijn uitgebreid behandeld in hoofdstuk vijf. Het belangrijkste is dat gebiedsgericht samenwerken verwijst naar een samenwerking die gebaseerd is op projecten (dus fysieke krimpmaatregelen) die “bottom-up” zijn opgezet, waardoor de betrokkenheid van lokale/regionale private partijen wordt bevorderd (zie paragraaf 5.2.1). Het aspect creatief verevenen legt de nadruk op de creatieve omgang met het concept van verevenen. Fysieke krimpmaatregelen bevatten immers relatief meer onrendabele toppen dan “normale” gebiedsontwikkelingen. Hierdoor dient er ook creatief omgegaan te worden met het concept. Er zijn daarvoor voorbeelden gegeven in hoofdstuk vijf (zie paragraaf 5.2.2). Het aspect nieuwe partijen is in de voorgaande paragrafen al toegelicht. Wat daarbij wel van belang is om te beseffen dat stakeholders-analyses erg bruikbaar kunnen zijn. Hiermee kunnen de kapitaalkrachtige stakeholders in kaart gebracht worden, en vervolgens (zo nodig) overgehaald worden om te participeren aan financiering van fysieke krimpmaatregelen (hiervoor kan beleid ontwikkeld worden). Daarmee worden de stakeholders omgevormd tot shareholders. Een aantal voorbeelden met betrekking tot mogelijke nieuwe partijen zijn in hoofdstuk vijf weergegeven (zie paragraaf 5.3.1). Het laatste aspect, nieuwe middelen, haakt in op de laatste zin van voorgaande alinea. Het is namelijk verstandig om naast de middelen die nieuwe partijen met zich meebrengen ook naar nieuwe bronnen/middelen te zoeken (zie paragraaf 5.3.2). Dit zijn “onafhankelijke” middelen die zonder de toevoeging van nieuwe partijen bestaan. Deze kunnen het opzetten van de samenwerkingsverbanden en het aantrekken van nieuwe partijen bevorderen; het deelnemen aan fysieke krimpmaatregelen wordt dan aantrekkelijker door bestaande bronnen. Voorbeelden zijn subsidies en fondsen. Meerdere voorbeelden zijn weergegeven in hoofdstuk vijf (zie paragraaf 5.3.2). Verwacht wordt dat perifere gebieden meer gebruik zullen maken van deze oplossing. Perifere gebieden zullen namelijk naar verwachting veel minder (kapitaalkrachtige) private partijen bevatten dan stedelijke gebieden.

De oplossingen zijn daarbij in hoofdstuk zes getoetst aan de Nederlandse praktijk krimpende woongebieden. Daarbij zijn er perifere (zie paragraaf 6.2) en stedelijke (zie paragraaf 6.3) casestudies uitgevoerd, met ondersteuning van interviews. Daaruit is gebleken dat de oplossingen goed aansluiten bij Nederlandse krimpgebieden (zie paragraaf 6.2.3 en 6.3.3). Sommige oplossingen, zoals nieuwe

partijen en nieuwe middelen, zijn zelfs al deels toegepast. Er bestaan echter nog zeer grote financieringsproblemen. De oplossingen dienen dan ook met meer durf en op grotere schaal uitgevoerd te worden.

Een belangrijk punt is dat de oplossingsrichtingen, met de aspecten, niet los van elkaar gezien moeten worden. Ze ondersteunen elkaar. Des te meer nieuwe partijen en nieuwe middelen, des te groter de vereveningsmogelijkheden. Er kan daarnaast niet of weinig verevend worden indien er niet samengewerkt wordt, en zonder samenwerking met veel partijen (en extra middelen) kunnen geen forse investeringen gedaan worden. Wat ook van groot belang is om te beseffen dat financiering van fysieke krimpmaatregelen een vergaande “aanpak op maat” vergt. Dit is aan de hand van de buitenlandse en binnenlandse casestudies duidelijk geworden. De gebied- en krimpkenmerken zijn dan ook dermate bepalend dat een financieringsmodel van een bepaalde fysieke krimpmaatregelen / krimpgebied niet klakkeloos gekopieerd kan worden naar andere gevallen. Het aanwijzen van algemeen geldende financieringsmodellen (voor bijvoorbeeld enerzijds perifere en anderzijds stedelijke gebieden) is dan niet mogelijk, en ook niet realistisch. Dit heeft er dan ook toe geleid dat de resultaten van dit onderzoek de “rode lijnen” van de mogelijke financieringsmodellen aangeven.

7.3 Aanbevelingen

Een belangrijke aanbeveling is dat bij het formuleren van fysieke krimpmaatregelen veel meer aandacht besteed moet worden aan de financiering. Op papier kunnen fysieke krimpmaatregelen er veelbelovend uitzien. Deze dienen echter wel in financiële zin realistisch te zijn, anders zullen ze niet of nauwelijks vertaald worden naar de praktijk. Het is dan ook van belang om bij de formulering van fysieke krimpmaatregelen de belangrijkste stakeholders (vroegtijdig) bij het proces te betrekken (zoals in het geval van gebiedsgericht samenwerken).

Daarnaast verdient het vraagstuk met betrekking tot financiering van fysieke krimpmaatregelen bij voorbaat al meer wetenschappelijke aandacht. Er kan bijvoorbeeld onderzoek gedaan worden naar manieren waarop de financiering van fysieke krimpmaatregelen voor private partijen aantrekkelijker gemaakt kan worden. Een belangrijke aanbeveling daarbij is dat de publieke partij het besef van demografische krimp (met de mogelijke negatieve financiële gevolgen) binnen de gemeente moet bevorderen. Dit kan de draagkracht bevorderen, waardoor private partijen ook sneller zullen participeren aan de financiering. De partijen beseffen dan immers wat anders de negatieve gevolgen kunnen zijn. Wel dient er bij PPS duidelijk rekening gehouden te worden met de Europese aanbestedingsregels.

Hoe dan ook dient er vroegtijdig (in ieder geval zo snel mogelijk) ingegrepen te worden. Anders kan de leefbaarheid van krimpende woongebieden steeds verder afnemen waardoor ook de kosten van fysieke krimpmaatregelen steeds harder kunnen stijgen. De gemeenten moeten daarbij zoveel mogelijk van elkaar leren. Desnoods dient er naar het buitenland gekeken te worden. Inspiratie opdoen, zoals aangetoond binnen dit onderzoek, kan namelijk erg helpen.

Daarnaast verdient demografische krimp (in samenhang met gevolgen voor de leefbaarheid) en de financiering van fysieke krimpmaatregelen meer landelijk aandacht. De hogere overheden (zoals Het Rijk) moeten meer actief zijn en landelijke bewustwording met betrekking tot demografische krimp (met de mogelijke gevolgen en nodige maatregelen) bevorderen. Meer aandacht zal wellicht leiden tot nieuwe ideeën met betrekking tot financiering van fysieke krimpmaatregelen. Daarnaast dient de overheid serieus na te denken over meer financieel hulp aan krimpgebieden (natuurlijk ten behoeve van fysieke krimpmaatregelen). Het onderwerp van financiering van fysieke krimpmaatregelen verdient zelfs een speciaal landelijk beleid (zoals in Duitsland; “Stadtumbau West”). De binnenlandse casestudies hebben bijvoorbeeld aangetoond dat Kerkrade wel noemenswaardig financieel hulp krijgt, maar Borger-Odoorn niet. Ook dient daarbij onderzocht te worden wat de maximale mogelijkheden zijn met betrekking tot het gebruik van EU-subsidies. Bij overheidssubsidies (of soortgelijke staats-

steun) dient er wel rekening gehouden te worden met de Europese regels met betrekking tot ongeoorloofde staatssteun.

7.4 Persoonlijke reflectie

Het was erg lastig om een onbekend terrein inzichtelijk te maken, en daarbij ook oplossingen te formuleren voor het probleem. Het is immers een complex probleem dat erg veel elementen bevat. Dit voelde echter als een leuke uitdaging. Dit onderzoek heeft dan ook erg veel voldoening gegeven (het belicht immers een onbekend terrein). Op de werkvloer bij Witteveen+Bos heeft dit onderzoek bijvoorbeeld vaak geleidt tot zeer interessante en veelzijdige discussies.

Wel zouden er meer casestudies uitgevoerd kunnen worden, zodat hiermee sterkere (en meerdere?) generaliserende uitspraken gedaan kunnen worden. Het onderzoek is echter nu al vrij groot geworden, en de grote vraag was of meerdere casestudies wel beheersbaar zou kunnen zijn. Het onderzoek zou wellicht ook beknopter kunnen. Het onderzoeksonderwerp is echter, zoals eerder vermeld, relatief onbekend terrein. Daarom leek een uitgebreide behandeling van zoveel mogelijk elementen dan ook noodzakelijk.

De vier interviews hebben meer dan voldoende en uitermate nuttige informatie opgeleverd. Echter, mocht het onderzoek meer ruimte bieden dan waren er ook meer interviews afgelegd. Beperkingen met betrekking tot tijd en maximale grootte van het onderzoek hebben een belangrijke rol gespeeld. In een vervolgonderzoek met voldoende ruimte zou natuurlijk meer interviews afgelegd kunnen worden.

Literatuurlijst

Documenten & Artikelen:

- Apperloo, W. & Ophem, I. van (2008). De kracht van samenwerking: Samenwerkingsmodellen in de stedelijke vernieuwing. Ministerie van VROM, Den Haag.
- Apperloo, W., Ophem, M. van, Hulshof, M. & Kort, M. (2003). Samenwerkingsconstructies in de herstructurering. Ministerie van VROM, KEI-Centrum & Kenniscentrum PPS, Den Haag.
- Assche, K. Van, & Leinfelder, H. (2008). Ruimte en planning. Tijdschrift voor ruimtelijke planning, stedenbouw en huisvesting. UGent, Gent.
- Baris (2010). Samen ruimte maken: Krimp, een nieuwe ruimtelijke opgave - Lessen uit Duitsland. Nirov, Den Haag.
- Bömer (2001). New economy and new projects in old industrial areas: Do they slow down the trend of decline? The case of the Ruhr area and the City of Dortmund. University of Dortmund, Dortmund.
- Bömer, H. & Barwish, H. (2005). Modern local and regional economic development policies in times of mass-unemployment: The example of Dortmund (Second Edition). Institute für Raumplanung, Universität Dortmund, Dortmund.
- Bralich, J.D., Finnerty, T.A., George, R.S., Kleinhenz, J., Smith, R. & Chordas, R.K. (2009). Center city Youngstown business survey: A framework to coordinate economic workforce and community development. Youngstown University & Kleinhenz and Associates, Youngstown.
- Brand, J. van den, Gelder, E. van & Sandick, H. van (red.) (2008). Handreiking grondexploitatie-wet. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Bregman, A. & de Win, R. (2005). Publiek-private samenwerking bij de ruimtelijke inrichting en haar exploitatie. Deventer: Kluwer.
- Buuren, P.J.J. van, Gier, A.A.J. de, Nijmeijer, A.G.A. & Robbe, J. (2010). Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht (8^e editie). Kluwer, Deventer.
- Buuron, I. Knols, C. & Ridder, M. (2004). Manual Publiek Private Samenwerking: Een strategie voor de ontwikkeling en implementatie. Stichting Consument en Veiligheid, Amsterdam.
- City of Youngstown (2005). 2005-2009: five year consolidated plan for the City of Youngstown, Ohio. City of Youngstown Community Development Agency, Youngstown.
- Companen (2010). Demografische ontwikkeling Oost-Drenthe en Westerveld: sturen op woon- en leefkwaliteit. Arnhem.
- Companen (2011). Gemeente Borger-Odoorn woonplan 2010-2014: Vitale kernen met karakteristieke kernen. Arnhem.
- Dam, F. van & Verwest, F. (2010). Van bestrijden naar begeleiden: Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Dam, F. van (1995). Meer voor minder. Schaalverandering en bereikbaarheid van voorzieningen in landelijke gebieden in Nederland. Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Universiteit Utrecht/KNAG, Utrecht.
- Dam, F. van, Groot, C. de & Verwest, F. (2006). Krimp en ruimte: Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid. Ruimtelijk Planbureau, NAI Uitgevers, Den Haag/Rotterdam.
- Dander, T.U. (2007). Vergrijzing en krimp, Demografische trends en gemeentelijk beleid: Bevolking & Gezin. B&G Magazine, 34 (3), p.18-21.
- Deloitte (2006). Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: Wanneer wel en wanneer niet? Toelichting bij de meerwaardetoets voor PPS bij gebiedsontwikkeling. Ministerie van Financiën, Den Haag.
- Duin, C. van & Garssen, J. (2010). Bevolkingsprognose 2010-2060: Sterkere vergrijzing en langere levensduur. Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.
- Duin, C. van & Jong, A. de (2010). Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp. Planbureau voor de Leefomgeving & Centraal Bureau voor de Statistiek, Bilthoven/Den Haag.

- Eichholtz, P. & Lindenthal, T. (2009). Demografische krimp en woningprijzen. ESB (94), p. 249 – 251, Sdu Uitgevers.
- Engbersen, R., Hauten, M. van den, Kooij, A. van den, Sprinkhuizen, A. & Wilms, P. (2005). Nota verrassende ruimte: Sociale en economische agenda voor het landelijk gebied. NIZW/APE, Utrecht/Den Haag.
- Essay gebiedsontwikkeling 2.0 (2010). Nieuwe opgaven voor gebiedsontwikkeling. Jaarboek Architectuur 2010/2011, p. 10-15.
- Eurbanet (2001). Eurbanet: Casestudy Rhein-Ruhr.
- Fraanje, R., Heins, H. & Vliet, M. van (2008). Krimpkansenkrant. Provincie Noord-Holland.
- Franzen, A. (2010). Met het oog op gebiedsontwikkeling 2.0. In Metropool Amsterdam, Metropoolprijs voor gebiedsontwikkeling 2009 (pp. 64-71). Amsterdam.
- Gemeente Borger-Odoorn (2009). Toekomstvisie Borger-Odoorn: 'Hoe verder je kijkt, hoe meer je ziet'. Exloo.
- Gemeente Borger-Odoorn (2010). Structuurvisie Borger-Odoorn: Verbinding geeft perspectief. Borger-Odoorn.
- Gemeente Kerkrade (2010). Structuurvisie: Kerkrade, Europees & Gastvrij 2010-2020. Kerkrade.
- Gemeente Kerkrade (2011b). Witboek Krimp gemeente Kerkrade: Mooier door minder. Kerkrade.
- Graaf, B. de, Brand, J. van den & Verweij, W. (2010). Financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkeling en bestemmingswijzigingen: Een verkenning van de publiekrechtelijke mogelijkheden van planbatenheffing, bovenplanse verevening en verruiming van het huidige kostenverhaal. Ministerie van VROM, Den Haag.
- Graaf, K. de (red.) (2009). Ruimte maken voor krimp: Ontwerpen voor minder mensen. Resultaten en aanbeveling uit Ontwerplab Krimp. BNA, Stagg, Staro, Stawon, Aedes & KEI-Centrum, Amsterdam.
- Groot, N. de (2005). In de greep van binnenstedelijke herontwikkeling. Technisch Universiteit Eindhoven.
- Heijde, W. van der & Netsch, S. (2010). De onbekende krimp van Duitsland. Rooilijn; tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening, Universiteit van Amsterdam, 43 (7), p. 520-525, Amsterdam.
- Hensgens, J.C.G., Meuwissen, J.J.L., Vaessens, R.C.M. & Derks, W.M. (2008). Parkstad Limburg: Bevolkingsprognose en prognose woningvoorraadbehoefte 2008-2040. E'til, Maastricht.
- Hof, J. van den (2006). PPS in de polder: De betekenis van publiekprivate samenwerking voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties. KNAG, Utrecht.
- Hollander, J.B. (2010). Moving toward a shrinking cities metric: Analyzing land use changes associated with depopulation in Flint, Michigan. Cityscape: A journal of policy development and research, 12 (1), p. 133-152.
- Huigen, P.P.P. (1986). Binnen of buiten bereik. Een sociaalgeografisch onderzoek in Zuidwest-Friesland. Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht, Utrecht.
- Huijgen, G., Pluimers, I. & Vermeulen, D. (2010). Statistisch jaarboek Borger-Odoorn. I&O Research, Enschede.
- Janssen-jansen, L.B. (2010) Regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren. Nicis Institute, Den Haag.
- Kersten, R.A.E.M., Wolting, A., Bekke, M.G.A. ter & Bregman, A.G. (2011). Reisiwijzer gebiedsontwikkeling 2009: Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden. Ministerie van VROM, NEPROM, Ministerie van BZK & VNG, Den Haag.
- Klinkers, L., Hovens, P. & Derks, W. (2009). Krimp-en-de-Regels: Over beleid en regels die het bestrijden van effecten van bevolkingsdaling hinderen. Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid.
- Konursay, S.Y. (2004). Land readjustment process in urban design: Project management approach. Izmir Institute of Technology, Izmir, Turkey.
- Koopman, M. (2010). Krimp en woningmarktbeleid. Tijdschrift voor de volkshuisvesting (6), p. 11-16.

- Kroehnert, S., Medicus, F. & Klingholz R. (2006). The demographic state of the nation: How sustainable are Germany's regions? Berlin-Institute for Population and Development, Berlin.
- Land of Opportunity (2009). Land of Opportunity: Strategies for positive development in rural districts. Realdania, Copenhagen.
- Langenesch, A. (2010). Stedelijke vernieuwing in samenwerking met particuliere eigenaren in vroeg-naoorlogse woonwijken in Nederland en Duitsland. Urban Improvement Districts.
- Laursen, L.L.A. (2008). Shrinking cities or urban transformation. Aalborg University, Aalborg.
- Leidelmeijer, K., Marlet, G., Iersel, J. Van, Woerkens, C. van & Reijden, H. van der (2008). De Leefbaarometer: Leefbaarheid in Nederlandse wijken en buurten gemeten en vergeleken. Rapportage instrumentontwikkeling. Ministerie van VROM, Den Haag.
- Magnussen, L. & Turner, B. (2003). Countryside abandoned? Suburbanization and mobility in Sweden. European Journal of Housing policy, 3, p. 35-60.
- Ministerie van Financiën (2011) Kamerbrief: Financiering Nederlandse infrastructuur door institutionele beleggers. Den Haag.
- Ministerie van VROM, WWI, R&M, Ministerie van BZK, Interprovinciaal Overleg & Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2009). Bevolkingsdaling in cijfers. Den Haag.
- Ministry of the Environment (2002). Spatial planning in Denmark. Spatial Planning Department, Copenhagen.
- Morris, T. & Wood, S. (1991). Testing the survey method: Continuity and change in British industrial relations. Work, Employment and Society, 5 (2), p. 259-282.
- Osaka City University (2007). URP GCOE Document 4: Urban regeneration and creativity. Urban Research Plaza, Osaka.
- Oswalt, P. (2008). Shrinking Cities in Complete Works 3: Case study Japan. Shrinking Cities.
- Pallagst, K. (2008). Shrinking Cities in the United States of America: Three Cases, Three Planning Stories. University of California, Berkeley.
- Parkstad Limburg (2010). Onorthodoxxxx & De Parkstad 5. Heerlen.
- Poel, W. de, Nieuwkoop, T. van & Wagenveld, T. (2008). Literatuurscan bevolkingskrimp: Ruimtelijke gevolgen, oplossingen en strategieën. KEI-centrum, Rotterdam.
- Pyl, M. (2009). Right sizing a shrinking city: Land use strategies from Youngstown, OH. University of Toronto, Toronto.
- Ravesteyn, N. van, Hornis, W., Verwest, F. & Thorburg, H. (2005). Het gras bij de burens: De rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland. Ruimtelijk Planbureau, NAI Uitgevers, Den Haag/Rotterdam.
- Realdania Magazine (2009). Realdania Magazine 2009. Realdania, Copenhagen.
- Renes, G., Thissen, M. & Segeren, A. (2006). Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid. Ruimtelijk Planbureau, NAI Uitgevers, Den Haag/Rotterdam.
- RLG (2007). Achter open deuren: Provinciale rol bij gebiedsontwikkeling. Raad Landelijk Gebied, Amersfoort.
- ROB & RFV (2008). Bevolkingsdaling: Gevolgen voor bestuur en financiën. Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag.
- Robson, C. (2002). Real world research (2^e editie). Oxford, Blackwell.
- Rovers, R. (2010). Bestaande Wijk voor Morgen – Deel B: Casestudy Kerkrade West 2050. Kerkrade.
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2010). Methoden en technieken van onderzoek (4^e editie). Pearson Education Benelux, Amsterdam.
- Stamm CMO (2011). Krimp en Kracht: De nieuwe realiteit in Drents perspectief. Assen.
- Sturm-Reijnders, M. (2010). Gebiedsontwikkeling 2.0: Uitgangspunten voor een succesvolle samenwerking bij gebiedsontwikkelingen als gevolg van de kredietcrisis. Den Dolder.
- Tietjen, A. & Laursen, L.L.A. (2008) Urbanity without growth: Planning and urban design principles in shrinking Danish territories. Working paper submitted for European Planning studies.
- Timmerman, M. (2009). De waarde van een woningcorporatie in Nederland in een krimpende woningmarkt.

- Verlinden, P., Vermue, T. & Yilmaz, I.E. (2011) Kansen voor value capturing via stedelijke herverkaveling in Nederland doormiddel van een internationale vergelijking. Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen.
- Verwest, F., Sorel, N. & Buitelaar, E. (2008). Regionale krimp en Woningbouw: Omgaan met een transformatieopgave. Planbureau voor de Leefomgeving, NAI Uitgevers, Den Haag/Rotterdam.
- Visser, P. & Dam, F. van (2006), De prijs van de plek: Woonomgeving en woningprijs. Ruimtelijke Planbureau, NAI Uitgevers, Den Haag/Rotterdam.
- Vreke, J., Gerritsen, A.L., Kranendonk, R.P., Pleijte, M., Kersten, P.H. & Bosch, F.J.P. van den (2009). Maatlat government-governance. Wageningen Universiteit, Wageningen.
- Wagt, M. van der & Boon, C. (2006). Krimp: een nieuwe toekomst voor de woningmarkt. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, 12 (2), p. 26-29.
- Weerd, R. van der (2007). Organisatiemodellen voor gebiedsontwikkeling: Analyse invloed op percepties van betrokken actoren. Universiteit Twente & Amsterdam School of Real Estate.
- Werkboek Watertorenberaad (2010). Werkboek anders denken in gebiedsontwikkeling. Rotterdam.
- Westendorp- Frikkee, C.A.C. & Overwater, P.S.A. (2008). Kostenverhaal en gebiedsontwikkeling. Tijdschrift voor agrarisch recht, 68 (4), p. 156-160.
- Wicherson, J.E. (2011). Strategie en rolbepaling in stedelijke gebiedsontwikkeling: De gemeentelijke organisatie. Master City Developer: Erasmus universiteit Rotterdam, Technische Universiteit Delft & Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, (7).
- Wolting, D. B. (2008). PPS en gebiedsontwikkeling. Sdu uitgevers, Den Haag.
- Youngstown Office of Economic Development (2010). The Youngstown Initiative. City of Youngstown, Youngstown.
- Youngstown Planning Agency (2008). Community reinvestment area: Housing survey. Ohio Department of Development, Ohio.
- Zeeuw, F. de (2007). De engel uit het marmer. Technisch Universiteit Delft, Delft.
- Zeeuw, F. de, Franzen, A. & Rheenen, M. van (2011). Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: Handreikingen voor de praktijk. Technisch Universiteit Delft, Delft.

Internet:

- Nederland (2011). Cittaslow Nederland [online]. [geraadpleegd in september 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <<http://www.cittaslow-nederland.nl>>.
- Digitaal Basisboek Bevolkingsdaling (2011a). Verandert de rol van de woningcorporaties?[online]. [geraadpleegd in mei 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <<http://www.bevolkingsdaling.nl/Default.aspx?tabid=1325>>.
- Digitaal Basisboek Bevolkingsdaling (2011b). Verandert de rol van de woningcorporaties?[online]. [geraadpleegd in mei 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <<http://www.bevolkingsdaling.nl/Default.aspx?tabid=1266>>.
- Domanialemijn (2011). De Domaniale Mijn in Beeld: Bedrijfsgeschiedenis[online]. [geraadpleegd in september 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <Domanialemijn.nl/frame2.php>.
- Europa-Nu (2011a). Europese landen[online]. [geraadpleegd in september 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <http://www.europa-nu.nl/id/vh89nvo47vi0/europese_landen>.
- Europa-Nu (2011b). Regionaal beleid [online]. [geraadpleegd in september 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <http://www.europa-nu.nl/id/vg9pk3qd26zl/regionaal_beleid>.
- Gemeente Borger-Odoorn (2011a). Over de gemeente [online]. [geraadpleegd in september 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <Borger-odoorn.nl/over-de-gemeente/cittaslow.html>.
- Gemeente Borger-Odoorn (2011b). Over de gemeente: 25 dorpen in een verrassen gebied [online]. [geraadpleegd in september 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <<http://www.borger-odoorn.nl/over-de-gemeente/25-dorpen-in-een-verrassend-gebied.html>>.

- Gemeente Kerkrade (2011a). Geschiedenis gemeente Kerkrade [online]. [geraadpleegd in september 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <<http://www.kerkrade.nl/site/load.php?page=596&item=649>>.
- Gemeente Overschie (2011). Gebiedsgericht werken [online]. [geraadpleegd in september 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <http://www.deelgemeenteoverschie.nl/Politke__Organisatie/Beleid/Gebiedsgericht_werken/index.aspx>.
- Gemeentelijk grondbeleid (2011). Beleidskaders: Actief grondbeleid. [online]. [geraadpleegd in mei 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <<http://www.gemeentelijkgrondbeleid.nl/grondbeleid/Beleidskaders/Actiefgrondbeleid/tabid/59/Default.aspx>>.
- KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing (2011). Dossier gebiedsontwikkeling. [online]. [geraadpleegd in mei 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=14303>.
- Metropolis Magazine (2006). The incredible shrinking city: Facing steep population decline, Youngstown, Ohio, is repositioning itself. Gepubliceerd op 17 april 2006, via <<http://www.metropolismag.com/story/20060417/the-incredible-shrinking-city>>.
- Parkstad-Limburg (2011). Stadsregio Parkstad [online]. [geraadpleegd in september 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <http://www.parkstad-limburg.nl/index.cfm/parkstad-limburg/stadsregio_parkstad>.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2011). Demografische krimp: veelgestelde vragen. [online]. [geraadpleegd in mei 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <http://www.pbl.nl/dossiers/krimp/veelgestelde_vragen#vraag1>.
- Realdania (2011). Realdania Website [online]. [geraadpleegd in september 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <<http://www.realdania.dk>>.
- Routenet (2011). Routenet [online]. [geraadpleegd in september 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <<http://routenet.nl>>.
- Rust Wire (2011). In a growth-oriented system, Youngstown, Ohio struggles to shrink. Gepubliceerd op 5 juli 2011 via <<http://rustwire.com/2011/07/05/in-a-growth-oriented-system-youngstown-ohio-struggles-to-shrink/>>.
- Stadtumbauwest (2011). Stadtumbauwest [online]. [geraadpleegd in september 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <<http://www.stadtumbauwest.info>>.
- U.S. Department of Housing and Urban Development (2011a). HOME Investment Partnerships Program [online]. [geraadpleegd in september 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <<http://www.hud.gov/offices/cpd/affordablehousing/programs/home/>>.
- U.S. Department of Housing and Urban Development (2011b). Community Development Block Grant Program [online]. [geraadpleegd in september 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <<http://www.hud.gov/offices/cpd/communitydevelopment/programs/>>.
- Youngstown 2010 (2011). City of Youngstown: Youngstown 2010 [online]. [geraadpleegd in september 2011]. Beschikbaar op de World Wide Web: <<http://www.youngstown2010.com>>.

Interviews:

- Dhr. J. Brintjes – Wethouder Borger-Odoorn. Portefeuille: Volkshuisvesting, Ruimtelijke en duurzame ontwikkeling, Grond- en eigendomszaken, Financiën, Cultuur, Onderwijs, Coördinerend wethouder demografische ontwikkeling. Interview afgelegd op 13 juli 2011.
- Dhr. J. Smeets – Financieel expert. Werkzaam bij gemeente Kerkrade. Interview afgelegd op 4 juli 2011.
- Dhr. E. Theunissen – Expert op het gebied van demografische krimp. Werkzaam bij gemeente Kerkrade. Interview afgelegd op 4 juli 2011.

Debatten en bijeenkomsten:

- Stedelijke ontwikkelingen op de schop (2011). Crisis, stedelijke ontwikkeling en krimp. LUX Theater Nijmegen, 21 maart 2011.
- Periodieke discussiebijeenkomsten binnen Witteveen+Bos

Bijlage I

Semigestructureerd interview:

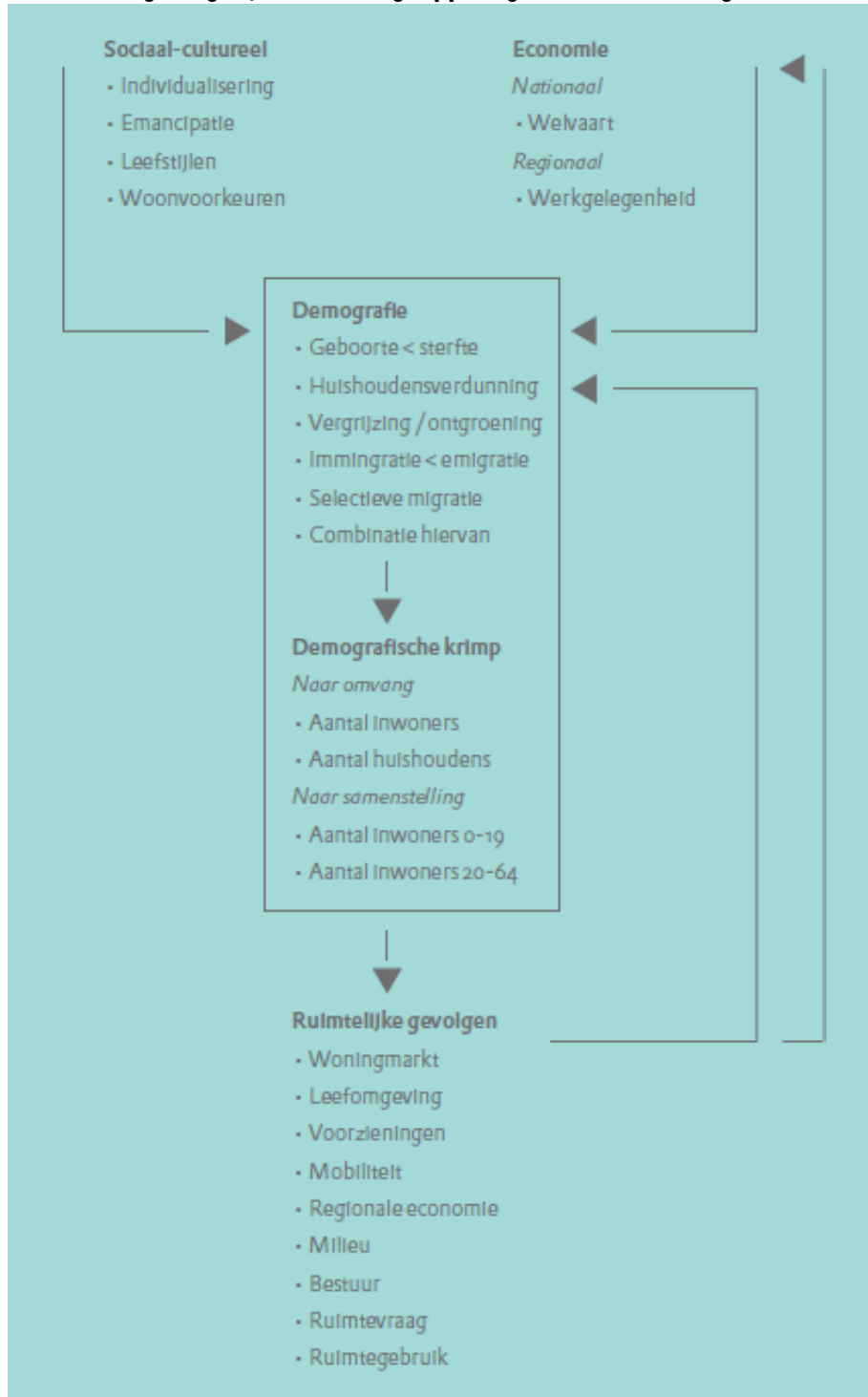
* Informatie uit de voorgaande interviews voorleggen aan de volgende!

Vragenlijst:

- Wat betekent demografische krimp voor de financiële huishouding?
- Wat is de positie van de partij binnen het verdienmodel? (verdienmodel tonen)
 - Vroeger, nu en later?
- Kan er aangewezen worden waar het binnen het verdienmodel fout gaat als gaat om de financiering van krimpmaatregelen? (Concrete voorbeelden?)
- In hoeverre kan er gebruik gemaakt worden van het traditionele financieringsmodel als het gaat om fysieke krimpmaatregelen?
 - Wat voor soort (complexe) projecten zijn er uitgevoerd met behulp van dit model?
- In hoeverre financiert de partij de herstructureringen die de nadelige effecten van demografische krimp moeten tegengaan?
 - Vroeger, nu en later?
 - In procenten van de totale uitgaven?
 - In absolute cijfers?
- Wordt er daarbij gebruik gemaakt van (EU-)subsidies? (voorbeeld geven van Duitsland, Denemarken en Verenigde Staten)
 - Zo ja, hoeveel procent vormt dat van de totale uitgaven met betrekking tot fysieke krimpmaatregelen?
 - Zo nee, waarom niet? En is het nodig?
- Wie zijn volgens hen de belangrijkste stakeholders met betrekking tot fysieke krimpmaatregelen?
- In hoeverre financieren andere partijen de fysieke krimpmaatregelen binnen de gemeente (andere shareholders)?
 - Vroeger, nu en later?
 - Corporaties?
 - Projectontwikkelaars en andere gebruikelijke partijen?
- Welke private partijen zouden daarbij nog kunnen helpen? En hoe?
 - Banken
 - Zorg / Welzijn
 - Diverse bedrijvigheid
 - Welke andere ongebruikelijke partijen bij gebiedsontwikkeling?
- Discussiëren over de concrete voorbeelden met betrekking tot de financiering van fysieke krimpmaatregelen in het buitenland. Bijvoorbeeld:
 - Fondsen met “gelabeld geld”. Het geld mag dan alleen binnen bepaalde regels en kaders gebruikt worden (zoals krimpmaatregelen).
 - Gemeente Nakskov (Denemarken) heeft miljoenen euro's gespendeerd aan herstructureringen t.b.v. fysieke krimpmaatregelen. Deze zijn weer opgevangen door de plaatselijke belastingen te verhogen.
 - Lokale bewoners in Thisted hebben een fonds oprichten om hun eigen woongebied te herstructureren (het geld komt dan merendeels uit hun eigen zak: ieder bewoner draagt zijn of haar steentje bij).
- Publiek-private samenwerking lijkt noodzakelijk. Mening hierover?
 - Verevening van rendabele-onrendabele toppen binnen het verdienmodel lijkt noodzakelijk.
- Zijn er volgens de gemeente andere manieren om fysieke krimpmaatregelen te financieren?
- Hoe zou het financieringsmodel bij fysieke krimpmaatregelen uiteindelijk eruit moeten zien?

Bijlage II

Oorzaken en gevolgen, en het terugkoppelingseffect van demografische krimp.



Bron: Van Dam et al., 2006, p. 75.