

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/68769>

Please be advised that this information was generated on 2021-01-25 and may be subject to change.

Krimp vergt regionale aanpak woningbouw en sloop

Demografische veranderingen — met name de daling van het aantal huishoudens — zullen gevolgen hebben voor de woningmarkt. Een regionaal gecoördineerde aanpak van woningbouwprogramma's is geboden. Dit blijkt voor lokale bestuurders geen gemakkelijke opgave. Om de regionale aanpak van krimp toch te laten slagen, zijn financiële afspraken over de verdeling van de 'pijn' nodig.

.....
 door *Femke Verwest, Niels Sorel & Edwin Buitelaar*

De auteurs zijn werkzaam bij het Planbureau voor de Leefomgeving.¹

KRIMP BETEKENT OMGAAN MET EEN TRANSFORMATIEOPGAVE

Hoewel landelijk gezien de krimp pas over twintig jaar wordt verwacht, worden sommige gemeenten en regio's (zoals Zuid-Limburg en Noord-oost-Groningen) nu al met dat fenomeen geconfronteerd.² Volgens de regionale bevolking- en huishoudenprognoses van het CBS en PBL (*PEARL*) zal dit aantal de komende twintig jaar verder toenemen. Zo zal 61 procent van de gemeenten met een bevolkingsdaling en 9 procent van de gemeenten met een huishoudendaling te maken krijgen.³

De demografische veranderingen — met name de huishoudendaling — zullen gevolgen hebben voor de woningmarkt, in positieve, maar primair in negatieve zin. Huishoudendaling kan zorgen voor een ontspannen woningmarkt. Hiervan zullen de woonconsumenten profiteren. Zij kunnen tegen een relatief lage prijs een woning kopen.

Aan de andere kant kan de huishoudendaling ook nadelen hebben, met name voor de aanbieders van woningen (zoals projectontwikkelaars, corporaties, particuliere verkopers of verhuurders) en gemeenten. Door de huishoudendaling kan een overaanbod aan woningen ontstaan. Aanbie-

ders in de huur- en koopsector zullen te maken krijgen met afzetproblemen. In de huursector kunnen hierdoor woningen leeg komen te staan en de inkomsten uit de verhuur dalen. In de koopmarkt zal de huishoudendaling eerder leiden tot langere verkooptijden (lage transactiesnelheid) en lagere verkoopprijzen dan tot leegstand.

Verder kan een huishoudendaling de concentratie van lage-inkomensgroepen versterken. Immers, in een ruimere woningmarkt zijn meer mensen in staat hun huidige, wellicht minder gewaardeerde woonomgeving te verruilen voor een andere. Het gevolg hiervan is dat degenen die zich dat niet kunnen permitteren, achterblijven in de minst aantrekkelijke woonwijken (zoals vroegnaoorlogse woongebieden of kleine dorpen in minder

gewaardeerde landschappen). Ook de leegstand en de verpaupering die daarmee samengaan, zullen zich in deze woonwijken concentreren.

Het is de vraag of woningmarktpartijen zijn ingesteld op krimp en de gevolgen

Het is de vraag of het handelen en het denken van de partijen die

bij de woningmarkt zijn betrokken, voldoende op krimp en de gevolgen hiervan zijn ingesteld. CDA-Kamerlid Van Heugten c.s.⁴ hebben hierover hun twijfels en in 2007 een succesvolle motie ingediend. Hierin wordt de regering verzocht om voor de krimpregio's (Oost-Groningen, Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen) een plan van aanpak voor de woningmarkt te maken. In dit artikel gaan we in op de vraag wat de richting moet zijn van het denken en handelen van bestuurders in krimpregio's.

De belangrijkste aan woningbouw gerelateerde beleidsvraagstukken voor lokale bestuurders van krimp gemeenten zijn leegstand, verpaupering en een concentratie van lagere-inkomensgroepen. Om deze problemen op te lossen, dan wel te voorkomen, zullen bestuurders van krimp gemeenten hun woningbouwbeleid moeten richten op het verkleinen en veranderen van de woningvoorraad: de zogenoemde transformatieopgave. Dit betekent dat de beleidsaandacht in krimp gemeenten vooral moet uitgaan naar de sloop en de herstructurering van de woningvoorraad.

Met het oog op de toekomstige demografische ontwikkelingen is het ook belangrijk dat krimpende gemeenten hun nieuwbouwplannen kritisch tegen het licht houden, en deze aanpassen en/of matigen. Veel krimp gemeenten kampen immers met een overmaat aan nieuwbouwplannen. Deze veelheid aan plannen wordt door de gemeenten als probleem ervaren. Het kan er namelijk toe leiden dat ontwikkelaars (en plannen) met elkaar gaan concurreren, en geen van hen voldoende woningen verkoopt om daadwerkelijk de bouw te starten. Terwijl de markt nog groot genoeg is voor één

nieuwbouwplan. Daarbij moet ervoor worden gewaakt dat nieuwbouw niet ten koste gaat van de bestaande woningvoorraad.

TRANSFORMATIE LASTIG BIJ KRIMP

In krimpgebieden is het moeilijk bovengenoemde transformatieopgave op te pakken. Vooral financiële kwesties vormen een belemmering. In krimpgebieden is de sloop- en herstructureringsopgave namelijk groot en daarmee de kosten hoog, terwijl de inkomsten uit de woningbouw gering zijn. Het betaalbaarheidprobleem van sloop en herstructurering in krimpgebieden wordt nog groter wanneer grond en gebouwen in particulier bezit zijn en eerst moeten worden verworven. Deze verwervingskosten kunnen immers relatief hoog zijn. In dit licht is het verstandig in krimpgebieden terughoudend te zijn met de verkoop van corporatiewoningen aan particulieren.

Bij krimp is niet alleen de verdien capaciteit van gemeenten minder, maar ook die van andere betrokkenen, zoals corporaties en ontwikkelaars. De inkomsten die corporaties en ontwikkelaars uit verhuur en verkoop ontvangen zijn laag. Leegstand in huurwoningen betekent voor corporaties minder inkomsten. Tegelijkertijd dalen de winstmarges voor projectontwikkelaars in krimpgebieden, doordat de huizenprijzen aanzienlijk

lager liggen dan het Nederlandse gemiddelde, terwijl de bouwkosten even hoog zijn als elders.

Naast financiering doen zich bij de uitvoering van de transformatieopgave in krimpgebieden nog andere knelpunten voor. Zo zijn

Voor de afzonderlijke partijen is het rationeel om niet zelf de herstructurering te initiëren

bestuurders vaak terughoudend met sloop- en herstructureringsplannen, omdat deze plannen hun populariteit niet ten goede komen en vaak op veel verzet van huurders, omwonenden en andere partijen stuiten. Dat sloop een gevoelig onderwerp is blijkt wel uit de breed uitgemeten discussie in de media over de mogelijke sloop van het buurtschap Ganzedijk in de provincie Groningen.⁵

Verder spelen coördinatieproblemen de herstructurering parten. Bij herstructurering van een wijk profiteert immers iedereen die vastgoed in die wijk bezit, dus ook degenen die niet zelf investeren. Voor de afzonderlijke partijen is het dan ook rationeel om niet zelf de herstructurering te initiëren. Meedoen brengt immers inspanning en kosten met zich mee. Dit zorgt ervoor dat in wijken waar meer corporaties actief zijn, geen enkele het initiatief tot herstructurering durft te nemen, uit angst dat andere cor-

poraties dan profiteren van de investeringen die de initiatiefnemer doet (en dus meeliften).

Naast sloop en herstructurering blijkt ook het matigen van nieuwbouw voor veel krimp gemeenten een lastige opgave te zijn. Gemeenten zijn vaak huiverig om hun woningbouwprogramma te verlagen. Financiële redenen en prestige liggen hieraan ten grondslag. Gemeenten zien hun gemeenten liever groeien dan krimpen, en gemeenten die een actief grondbeleid voeren genereren via nieuwbouw inkomsten⁶ die ze niet gauw vrijwillig zullen opgeven.

REGIONALE AFSTEMMING WENSELIJK, MAAR MOEILIK

In regio's waar meer buurgemeenten krimpen (ook wel krimp regio's genoemd) doen bestuurders er verstandig aan de bovengenoemde transformatieopgave op regionaal niveau aan te pakken en nieuwbouw, sloop en herstructureringsprogramma's onderling af te stemmen.⁷ Dit is van belang omdat, als gemeenten dit niet doen, de problemen die met krimp samengaan (zoals leegstand, verpaupering, concentratie van lage-inkomensgroepen) kunnen verergeren. Als in een krimp regio de afzonderlijke gemeenten bijvoorbeeld blijven uitbreiden, kan dit gevolgen hebben voor de regio als geheel. Zo kan (extra) uitbreiding op de ene plek in de regio zorgen voor (extra) krimp en leegstand elders in de regio; de regio is immers één woningmarkt.

Regionaal afstemmen is makkelijker gezegd dan gedaan. Ten eerste is regionale afstemming moeilijk door het 'regionale gat',⁸ wat ervoor zorgt dat op regionaal niveau de bevoegdheden en macht op het gebied van woningbouwbeleid niet in één hand zijn, maar verdeeld over verschillende actoren. Regionale afstemming is hierdoor gebaseerd op de vrijwillige medewerking van de individuele gemeenten en bestuurders, die primair op lokaal niveau politieke en financiële verantwoording over hun handelwijze afleggen. Dit betekent dat wanneer gemeenten in een krimp regio erin slagen tot een gezamenlijke woonvisie te komen, de uitvoering daarvan afhangt van de goede wil en het commitment van de individuele gemeenten.

Ten tweede is krimp in een krimp regio vaak ongelijk verdeeld, wat regionaal commitment, en daarmee regionale afstemming van woningbouwprogramma's tussen gemeenten belemmert. De centrumgemeente wordt vaak het eerst en zwaarst door krimp getroffen. Dit is immers de plek waar de meest kwetsbare woningvoorraad zich meestal bevindt. Omringende gemeenten zijn vervolgens niet altijd bereid deze centrumgemeente bij het oplossen van de problemen te ondersteunen.

Ten derde spelen financieringsproblemen regionale afstemming par-

ten. Bij het onderling afstemmen van woningbouwprogramma's door gemeenten in krimpregio's, gaat het om het verdelen van de 'pijn'. Gemeenten zullen hun woningbouwprogramma moeten verlagen. Hiervoor zijn zij huiverig, omdat ze hierdoor inkomsten uit de grondexploitatie en doelgebonden uitkeringen gekoppeld aan het aantal nieuw gebouwde woningen mislopen (zoals gelden uit BLS, het Besluit locatiegebonden subsidie).

Ten vierde blijkt regionale afstemming vaak te worden belemmerd door het gebrek aan vertrouwen tussen gemeenten onderling en door angst voor *freeriding*. In theorie profiteert een partij op de regionale markt als niet zij maar alle andere partijen zich aanpassen aan krimp. Indien alle andere gemeenten hun bouwprogramma's verlagen, zal de nog beschikbare uitbreidingsruimte bij die (ene) gemeente terechtkomen die dat niet doet. Voordat gemeenten in een krimpregio hun woningbouwprogramma terugschroeven, willen ze daarom zeker weten dat de buurgemeente dit ook doet en zo niet, dat ze daarvoor wordt bestraft. Dit om te voorkomen dat buurgemeenten profiteren van het feit dan andere gemeenten zich wel aan de regionale afspraken houden.

Tot slot wordt regionale afstemming belemmerd door het feit dat de regionale woningbouwafspraken niet altijd passen binnen (eerder) gemaakte andere afspraken. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld klem komen te zitten tussen regionale afspraken enerzijds en afspraken met het rijk over stedelijke vernieuwing (binnen het ISV, Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) anderzijds.

Ondanks alle hiervoor beschreven belemmeringen komt de regionale samenwerking in de krimpregio Parkstad Limburg⁹ redelijk van de grond. Zo hebben daar de zeven gemeenten (Heerlen, Kerkrade, Simpelveld, Onderbanken, Voerendaal, Brunssum, Landgraaf) die gezamenlijk een Wgr-plusregio vormen, besloten hun woningbouwbeleid op elkaar af te stemmen en tot een regionale woningbouwprogrammering te komen. Daarbij zijn overigens niet alleen gemeenten, maar ook corporaties, ontwikkelaars, makelaars en zorgaanbieders betrokken. Sinds de regionale woonvisie¹⁰ door de Parkstadraad¹¹ in 2006 is goedgekeurd, ligt het accent niet meer op nieuwbouw, maar op sloop en herstructurering. Het is gelukt de plannen die er aanvankelijk waren voor netto 10.000 nieuwe woningen, terug te brengen tot een aantal dat dichterbij de verwachte behoefte van 2000 ligt. Met de totstandkoming van deze regionale woonvisie en woningbouwprogrammering¹² is een goede stap in de richting van regionale samenwerking gezet. Maar de praktijk zal moeten uitwijzen of de gemeenten en de andere partijen zich ook daadwerkelijk aan de gemaakte regionale afspraken houden.

MOGELIJKE OPLOSSINGSRICHTINGEN

Welke voorwaarden zijn nodig om te voorkomen dat gemeenten (en hun bestuurders) niet slechts vrijblijvend afspraken maken, maar ook waarmaken wat ze afspreken? Om de regionale aanpak van krimp te laten slagen is het ten eerste verstandig niet alleen overheden, maar ook andere partijen (zoals ontwikkelaars en corporaties) bij de regionale visievorming te betrekken. Dit vergroot het draagvlak voor de regionale doelen en vergemakkelijkt de uitvoering. De totstandkoming van de regionale woonvisie in Parkstad Limburg vormt hiervan een goed voorbeeld.

Voor de daadwerkelijke uitvoering van een regionale woonvisie, is het ten tweede van belang onderling financiële afspraken te maken. Het is belangrijk de regionale woonvisie te laten vergezellen door een gezamenlijke uitvoeringsstrategie. Dit kan ertoe bijdragen dat gemeenten ‘zeggen’ en ‘doen’ combineren, en het helpt *freeriding* te voorkomen. Immers, gemeenten zullen alleen bereid zijn minder te bouwen (in regionaal belang) als ze financieel meeprofiteren van bouwactiviteiten elders in de regio.

Het gemeentelijke grondbeleid — actief of faciliterend — zal dus in dienst moeten staan van het regionale woonbeleid. Hierbij kan worden gedacht aan regionaal grondbeleid, een regionaal sloopfonds, een groundbank, enz. In elk geval is een middel vereist om kosten en baten regionaal te verevenen. Regionaal grondbeleid komt in Nederland nog maar moeizaam van de grond. Daarbij komt dat in een krimpgebied met een ontspannen woningmarkt, de keuze voor consumenten groot is, de marges op nieuwbouw klein zijn en de krimp ongelijk verdeeld is. De mogelijkheden voor verevening worden hierdoor kleiner. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening [13], inclusief de Grondexploitatiewet, biedt enkele mogelijkheden voor regionale verevening. Zo kunnen gemeenten gezamenlijk een grondexploitatie maken. Ook dit is echter op vrijwillige basis.

Ten derde is in krimpgebieden een belangrijke rol weggelegd voor de provincie. Zij kan gemeenten stimuleren onderling woningbouwafspraken te maken en deze ook na te komen. De nieuwe Wro biedt de provincie juridische middelen om ervoor te zorgen dat gemeenten nakomen wat zij in regionaal verband hebben afgesproken. Inpassingplan, projectbesluit, aanwijzing en verordening zijn daarvan voorbeelden.¹⁴ Deze instrumenten kunnen overigens alleen worden ingezet wanneer er sprake is van provinciaal belang. Provincies zullen regionaal gemaakte afspraken dus in hun provinciaal beleid moeten opnemen.

Tot slot kunnen krimpgebieden, wanneer beleidsdoelen op verschillende schaalniveaus met elkaar conflicteren en hierdoor op lager schaalniveau bij de regionale aanpak van krimp, problemen ontstaan, dit op rijksniveau

agenderen. Krimpgebieden doen er verstandig aan de krachten te bundelen en samen deze problematiek op rijksniveau voor het voetlicht te brengen.

TOT BESLUIT

Nu een aantal Nederlandse gemeenten wordt geconfronteerd met een huishoudendaling en dit aantal in de nabije toekomst zal toenemen, zullen lokale bestuurders hun woningbouwbeleid moeten herzien. Wanneer de krimpgemeenten in krimpregio's liggen, doen de gemeenten er verstandig aan hun bouw-, sloop- en herstructureringsprogramma's onderling af te stemmen en te komen tot een gezamenlijk programma. Rijk en provincie kunnen gemeenten hiertoe stimuleren. Echter, de uitvoering ervan staat of valt met de bereidheid van gemeenten om boter bij de vis te doen en financiële afspraken met elkaar te maken. Naast de financieringskwestie is het tot slot van belang om bij het opstellen van de plannen van aanpak, niet alleen overheden maar ook andere partijen te betrekken.

Noten

- 1 Sinds april 2008 vormen het Ruimtelijk Planbureau en Milieu en Natuurplanbureau het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- 2 Het artikel is gebaseerd op het rapport *Regionale krimp en woningbouw: Omgaan met een transformatieopgave* dat in juli 2008 is verschenen. Het rapport is te downloaden via de website van het Planbureau voor de Leefomgeving (www.planbureauvoordeleefomgeving.nl).
- 3 Meer informatie over de regionale bevolking- en huishoudenprognoses is te vinden op de website van het PBL (www.planbureauvoordeleefomgeving.nl).
- 4 Tweede Kamer (2007), motie nr. 19 (31200-XVIII), vergaderjaar 2007-2008.
- 5 Mik, K. de (2008), De Regio Krimpt, dus Ganzedijk moet weg. *NRC Handelsblad*, 27 februari 2008, 1-2 & Sitalsing, K. (2008), Mik, K. (2008), Onbegrepen idylle. *NRC Handelsblad*, 22 maart 2008, p. 8 & Dat dörpshoes komt er in Ganzedijk ja toch nait. *de Volkskrant*, 7 juli 2008, p. 7.
- 6 Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- 7 Ook Khandekar, S. & P. van Haften (2007), *Omgaan met krimp: een nieuw paradigma*. Dordrecht: Gerrichthauzen & Partners & Ubink, M. (2008), *Planingsstrategieën in krimpende steden. Rooilijn*, 41 (2): p. 90-117 pleiten voor een regionale aanpak in krimpgebieden.
- 8 Wetenschappelijke Raad voor Regeeringsbeleid (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* [Rapporten aan de Regering, nr. 53], Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 9 Zie voor meer informatie de website van Parkstad Limburg (www.parkstad-limburg.nl)
- 10 Parkstad Limburg (2006), *Regionale woonvisie op hoofdlijnen Parkstad Limburg 2006-2010: Parkstad Limburg geeft Ruimte!* Heerlen: Parkstad Limburg.
- 11 De Parkstadraad bestaat uit raadsleden van de verschillende gemeenten. Het aantal afgevaardigden per gemeente is afhankelijk van de grootte van de gemeente (zie www.parkstad-limburg.nl).
- 12 Parkstad Limburg (2007), *Overzicht netto toevoegingen Parkstad Limburg*. [5 december 2007], Heerlen: Parkstad Limburg.
- 13 vROM (2008), *Doorlopende tekst Wet ruimtelijke ordening (Stb 2006, 566) inclusief Grondexploitatiewet (stb 2007, 271)*. 8 februari 2008, Den Haag: vROM.
- 14 Idem 14.