

THINK TOMORROW

'gevolgen van krimpende bevolking als kans voor woningcorporaties'

..... **ACT TODAY**

Master City Developer
SCRIPTIE jaargang 6

Marty van Dam
Juli 2010



**Master City Developer
Scriptie
Marty van Dam
Juli 2010**

Samenvatting

De komende jaren worden we geconfronteerd met een forse afname van de bevolking. Deze afname - demografische krimp genoemd - kan per regio verschillen in tempo en omvang en kan invloed hebben op verschillende beleidsterreinen. Demografische krimp raakt ook het werkveld van woningcorporaties, voornamelijk op het gebied van wonen. Opvallend is dat een eenduidig en gezamenlijk beeld van het thema ontbreekt. Hierdoor kan het risico ontstaan dat er niet tijdig en adequaat wordt gehandeld. Het centrale thema van deze scriptie is: In hoeverre beïnvloedt de demografische bevolkingskrimp het strategisch handelen van woningcorporaties. Hierbij is het van belang om inzicht te krijgen in de gevolgen op de verschillende beleidsterreinen voor woningcorporaties, de mate waarin zij haar bestaande strategieën aanpassen en wat de mogelijkheden zijn om te komen tot het proces van een integrale aanpak voor de gevolgen van de bevolkingskrimp.

Het wegtrekken van mensen, onderwijs en economische pijlers uit een gebied heeft een enorme impact op de woningmarkt. Op het gebied van wonen zijn ingrijpende veranderingen zichtbaar. Leegstand en dalende economische waarde van woningen leiden tot verpaupering en minder populaire leefgebieden, met als gevolg wegtrekkende bevolking. De achterblijvende bevolking vergrijsst en dit beïnvloedt de vraag op de woningmarkt. Het bestaande woningbezit van de corporaties voldoet niet aan de veranderende vraag. Dit impliceert een enorme transformatieopgave van de vastgoedportefeuille van de corporaties.

De effecten van de demografische bevolkingskrimp op gebiedsontwikkelingen zijn niet eenvoudig en eenduidig aan te wijzen. De gevolgen zullen het eerst voelbaar zijn op ruimtelijk vlak. In de kwaliteit en het gebruik van openbare ruimten, de leefbaarheid en de economie zijn de eerste signalen van de demografische bevolkingskrimp direct zichtbaar en voelbaar. Er ontstaan verschillen in veranderingen, risico's en kansen tussen provincies, tussen grote steden en plattelandskernen en tussen wijken en buurten. Zo is er in verschillende grote steden sprake van een groeiscenario terwijl de omliggende kleinere kernen kampen met de gevolgen van de demografische krimp.

Eind 2009 is de urgentie van de demografische bevolkingskrimp in Nederland op nationaal niveau erkend. De overheid is overtuigd van het feit dat de demografische bevolkingskrimp onomkeerbaar is en dat een omslag in denken en beleidsontwikkeling noodzakelijk is. Van groei naar krimp vraagt om een nieuwe manier van denken en handelen. De rijksoverheid heeft haar eerste visiedocument gepresenteerd waarin zij naast een globale inventarisatie een aantal oplossingsrichtingen biedt in de vorm van onderzoeken en experimenten met de focus op de krimpregio's Zeeland, Limburg en Groningen.

Deze nieuwe manier van denken en handelen, raakt ook de prestatievelden van de woningcorporaties. De corporaties in de onderzochte regio's zijn zich zeer bewust van de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp en de effecten voor het woningbezit. Het denken vanuit de groei is ook voor de corporaties bepaald niet vanzelfsprekend om te zetten in denken vanuit de bevolkingskrimp. De regionale of lokale woningmarktsituatie bepaalt mede de strategie die woningcorporaties ontwikkelen voor een gebied. Vaak worden verschillende strategieën op verschillende deelgebieden ontwikkeld of worden strategieën gecombineerd.

De demografische bevolkingskrimp is een complex vraagstuk en vraagt om een integrale strategische aanpak waardoor de kans op succes stijgt. Een vijftal methodieken zijn onderzocht en getoetst. Dit betreffen de methode sector en facetten, stedelijke gebiedsontwikkeling, organiserend vermogen, strategy as force en transitie management. De methodiek van transitie management is van bovenstaande methodieken de meest complete benadering van complexe vraagstukken in gebiedsontwikkelingen zoals de demografische bevolkingskrimp. Transitie management is een gemeenschappelijk zoek- en leerproces richting duurzame ontwikkeling. Dit beleidsconcept biedt een heroriëntatie op de maatschappelijke ontwikkeling gericht op de lange termijn, die aansluit bij de complexiteit van de krimpproblematiek. De complexiteit heeft namelijk niet alleen betrekking op de veelheid aan beleidsterreinen die worden beïnvloed door de demografische bevolkingskrimp. De diversiteit van partijen die op verschillende schaalniveaus participeren in de transitiearena brengen eveneens complexiteit met zich mee. Daarnaast wordt het proces tot aanpak van de krimpproblematiek voortdurend beïnvloed door voorziene- en onvoorziene veranderingen. Hierop moeten partijen continu zijn bedacht, op anticiperen of naar handelen. Een dynamisch proces waarin een hoge mate van flexibiliteit van partijen gevraagd wordt.

Voor het succesvol doorlopen van het transitieproces wordt van de deelnemende partijen in de transitiearena – het vernieuwingsnetwerk - meer gevraagd dan de integrale, lange termijn benadering, organiserend vermogen en de bereidheid om het organisatiebelang los te laten. Het proces vergt vertrouwen, oog en begrip voor elkaars belangen, commitment, ruimte voor het delen van kennis en creativiteit, ruimte voor innovaties en experimenten. Maar ook timing en het creëren van gezamenlijk draagvlak zijn cruciaal in het proces. Het transitieproces is een zeer dynamisch proces wat sterk beïnvloed kan worden door het verschil in machtsverhoudingen, regionale of lokale belangen en, niet onbelangrijk, door het denken en doen van mensen.

In de praktijk is onderzocht of woningcorporaties haar strategieën aanpassen ten aanzien van het thema demografische bevolkingskrimp en of de gekozen transitietheorie in de praktijk succesvol wordt toegepast. Hiervoor is de focus gelegd op de regio's Zuid Limburg, Zeeuws Vlaanderen en de Achterhoek. In de drie onderzochte krimpregio's is gebleken dat bij de woningcorporaties de 'sense of urgency' aanwezig is ten aanzien van de aanpak van de gevolgen van de krimpproblematiek. Daarnaast kan geconcludeerd worden dat corporaties haar strategieën op het gebied van vastgoed, leefbaarheid en samenwerking reeds hebben aangepast. Of de strategie op andere beleidsterreinen wordt aangepast is afhankelijk van de regionale problematiek en de bijbehorende verantwoordelijkheid voor de corporaties.

Het organiseren en coördineren van de transactiearena, om te komen tot een samenwerking die leidt tot creatieve en vernieuwende initiatieven, wordt veelal in regie van de provincie opgepakt. In de drie onderzochte regio's participeren de corporaties actief in het formuleren van de regiovisie en de afstemming van de gezamenlijke agenda. In deze fase van het transitieproces blijkt in praktijk dat de vrijblijvendheid waarmee partijen deelnemen, leidt tot onvoldoende draagvlak. Het ontbreken van afspraken betreft de verantwoordelijkheid en de verwachte prestaties van partijen worden als belangrijkste oorzaak ervaren. In de huidige praktijk blijkt eveneens dat mogelijk ontstane probleempercepties niet geagendeerd worden waardoor het risico om het eigen organisatiebelang te laten prevaleren boven het gezamenlijk belang vergroot wordt. Er zijn ook positieve ervaringen bij de corporaties in het tot nu toe doorlopen proces. De innovatieve en vernieuwende initiatieven die ontstaan door de kennisdeling, het beschikbaar stellen van ervaringen en experts en de ruimte die gecreëerd wordt tot het gezamenlijk verkennen van de verschillende scenario's hebben grote invloed op de samenwerking. Het inzicht in de belangen en organisatiestructuren van de andere organisaties heeft een positieve invloed op het streven naar een aanpak die de realisatie van de gezamenlijke ambities dichterbij brengt. Uit het praktijkonderzoek blijkt dat het proces nog in de voorontwikkelingsfase verkeert. Om het proces een stap verder te

brengen is het noodzakelijk om heldere bindende afspraken te maken over verantwoordelijkheden en verwachte prestaties van de participerende partijen.

Geconcludeerd mag worden dat de demografische bevolkingsdaling invloed heeft gehad op het bepalen van strategieën en het strategisch handelen van woningcorporaties in de krimpregio's de afgelopen jaren. De strategieën zijn per regio verschillend qua inhoud en schaalniveau waarop de strategieën zijn bepaald. Ook het proces om te komen tot een gewenste strategie is in de onderzochte regio's niet op een eenduidige manier verlopen.

Met vertrouwen aan de toekomst bouwen is de sleutel tot succes. Dit is de kunst van het verbinden van strategische ambities en kansen door verschillende spelers, met ieder hun eigen belang en op verschillende schaalniveaus in de huidige maatschappij.

Think Tomorrow, act Today.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Inhoudelijke oriëntatie	10
1.3 Onderzoeksverantwoording	10
1.4 Leeswijzer	12
2 Demografische krimp	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Wat is demografische bevolkingskrimp?	14
2.3 Maatschappelijke bewustwording en agendering van krimp	15
2.4 Wat zijn de oorzaken van demografische bevolkingskrimp?	16
2.5 Wat is de omvang van de demografische krimp in Nederland?	19
2.6 Hoe manifesteert demografische bevolkingskrimp zich?	21
2.6.1 Wonen	21
2.6.2 Zorg en welzijn	23
2.6.3 Werken	23
2.6.4 Mobiliteit	24
2.7 Overweging	24
2.8 Wat zijn de effecten op regionale gebiedsontwikkeling?	25
3 Woningcorporaties in Nederland	27
3.1 Doelgroepen	27
3.2 Prestatievelden woningcorporaties	27
3.3 Nationaal, regionaal of lokaal	28
3.4 De introductie van demografische bevolkingskrimp bij woningcorporaties	29
3.5 Strategieën van woningcorporaties op het terrein van krimp	30
3.6 Positie woningcorporaties in regionale gebiedsontwikkeling	30
4 Theoretische modellen	33
4.1 Mogelijke methodieken voor aanpak van de krimp	33
4.1.1 Sectoren en facetten	33
4.1.2 Stedelijke gebiedsontwikkeling	34
4.1.3 Organiserend Vermogen	35

4.1.4	Strategy as Force.....	36
4.1.5	Transitiemanagement.....	38
4.2	Conclusie	42
5	Verbinding tussen krimp en transitiemanagement	44
5.1	Inrichten van de transitiearena (vernieuwingsnetwerk).....	45
5.2	Organiseren van multi-actor proces.....	46
5.3	Afbakening van het transitievraagstuk.....	46
5.4	Agenderen van probleempercepties.....	46
5.5	Ontwikkelen lange termijn visie en gemeenschappelijke agenda	47
5.6	Verkennen van transitiepaden	48
5.7	Ontwikkelen en toepassen van instrumenten	49
5.8	Formuleren van tussendoeleinden	49
5.9	Monitoren en evalueren	49
5.10	Organiseren van de volgende transitieronde	49
5.11	Conclusie	50
6	De Praktijk	52
6.1	Opzet en uitvoering van het onderzoek.....	52
6.2	Krimpregio's.....	52
6.2.1	Parkstad Limburg.....	52
6.2.2	Zeeuws Vlaanderen	54
6.2.3	Achterhoek.....	55
6.3	Transitieproces	56
6.3.1	Inrichten van de transitiearena (vernieuwingsnetwerk).....	56
6.3.2	Organiseren van multi-actor proces.....	58
6.3.3	Afbakening van het transitievraagstuk	60
6.3.4	Agenderen van probleempercepties.....	62
6.3.5	Ontwikkelen lange termijn visie en gemeenschappelijke agenda	64
6.3.6	Verkennen van transitiepaden	66
6.3.7	Ontwikkelen en toepassen van instrumenten	67
6.3.8	Formuleren van tussendoeleinden	68
6.3.9	Monitoren en evalueren	68
6.3.10	Organiseren van de volgende transitieronde	68
7	Conclusies en aanbevelingen	71



Voorwoord

Onlangs vierde hij zijn 92^{ste} verjaardag, Nelson Mandela, mijn inspirator. Met grote bewondering kijk ik naar zijn prestaties die hij in zijn bewogen leven heeft neergezet. Zijn altijddurende ambitie om op een strategische manier ambities van mensen en organisaties te verbinden. Maar zeker ook zijn bijna onuitputtelijke politieke en strategische kracht en doorzettingsvermogen om steeds opnieuw ontmoetingen aan te jagen. Ontmoetingen waar gezocht wordt naar het gezamenlijke belang en het gezamenlijk verlangen tot het realiseren van ambities die een positieve impuls geven aan onze maatschappij.

Mijn persoonlijke ambitie is eveneens sterk verbonden met mijn bijdrage aan de maatschappij. Ook ik wil zowel privé als zakelijk een verschil maken. Het stimuleren van ontmoetingen en het samen werken aan een prettig leefklimaat loopt als rode draad door mijn leven. De keuze voor de MCD opleiding maar vooral de bagage die ik heb opgehaald tijdens de opleiding heeft mij als persoon een ontwikkelingsboost gegeven waar ik nieuwe uitdagingen mee kan aangaan. Verbinden van ambities en kansen zijn de belangrijkste sleutelwoorden die ik nog steviger in mijn denken en doen heb opgenomen. De kennis en vaardigheden die ik in de opleiding heb mogen ontwikkelen is van grote invloed geweest op mijn onderzoeksthema demografische bevolkingskrimp. Naast het feit dat ik als medewerker van Wonen Limburg volop te maken heb met het thema is de motivatie om het onderwerp vanuit het perspectief van woningcorporaties te onderzoeken vooral ontstaan vanuit mijn ervaringen rondom het thema.

De kunst van het verbinden van strategische ambities en kansen door verschillende spelers, met ieder hun eigen belang, op verschillende schaalniveaus is in de huidige maatschappij een uitermate interessante en boeiende uitdaging. Mijn onderzoek heeft mij inzicht gegeven in de mogelijkheden en kansen die er zijn om het ontwikkelingsproces ten aanzien van de bevolkingskrimp te verbeteren. Ik hoop van harte dat mijn onderzoek een bijdrage levert aan de verbetering van het proces voor zowel woningcorporaties als andere (maatschappelijke) partijen.

Tot slot wil ik met hoofdletters mijn allerliefste mannen Thijs en Thomas zeggen dat ik trots ben dat ik een plek heb in zo'n geweldig gezin. De stimulans en ruimte die ik van jullie heb gekregen om deze opleiding succesvol af te ronden is zo groot en zo belangrijk geweest.

Sparren met André, mijn scriptiebegeleider, was zeer waardevol vooral omdat het onderwerp zo dicht bij zijn persoonlijke interesse ligt. Dank daarvoor. Wonen Limburg heeft mij gedurende de opleiding ruimte maar vooral een inspirerende en stimulerende leeromgeving geboden die voor mij veel heeft betekend. Henriëtte, enorm bedankt dat je in de eindsprint zonder vragen bij mij aan tafel kwam zitten om mijn kritische meezer en inspirator te zijn. Er zijn nog veel meer inspirerende en geduldige mensen in mijn omgeving die mij gedurende deze twee jaren hebben ondersteund in mijn ambities en waar ik nu weer echt aandacht aan kan besteden. Geweldig bedankt!

Marty van Dam
Helmond, zomer 2010

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De prognoses van het Planbureau voor de leefomgeving en het Centraal Bureau voor de Statistiek, ten aanzien van de demografische ontwikkelingen laten zien dat Nederland gaat krimpen. Niet in alle delen van de provincies en ook niet met dezelfde snelheid en omvang. In Nederland zijn in de regio's nuances zichtbaar met betrekking tot de demografische ontwikkelingen. Er zijn regio's waarvan een deel blijft groeien en andere delen juist gaan krimpen. Toch is de verwachting dat de meeste provincies vanaf 2038 in meer of mindere mate te maken krijgen met een afname van de bevolking¹. In verschillende perioden hebben landen bevolkingspolitiek gevoerd die van invloed was op de demografische ontwikkelingen. Ook de realisatie van eengezinswoningen in bepaalde gebieden heeft invloed gehad op sturing van de regionale spreiding. Deze strategieën blijven buiten de scope van het onderzoek.

De gevolgen van de krimpende bevolking beïnvloeden veel verschillende dimensies van gebiedsontwikkeling zoals de beleidsontwikkeling, de woningbouwopgave, het gebruik van openbare ruimte, de arbeidsmarkt² etc. De risico's en belangen voor de publieke en private partijen zijn zeer uiteenlopend. Hierbij kan gedacht worden aan politiek, economisch, maatschappelijk of bedrijfsbelang. Maar ook het regio-, lokale- of persoonlijk belang kan bepalend zijn in de urgentie die een partij toekent aan de krimpende bevolking. Zo zal de ene partij met een beperkt risico mogelijk een lage urgentie geven aan de vraagstukken betreffende de krimpende bevolking en zullen partijen met een groter risico mogelijk een hoge urgentie toekennen aan de vraagstukken en de aanpak hiervan.

1.2 Inhoudelijke oriëntatie

Voorafgaande aan mijn onderzoek, hebben een aantal verkennende gesprekken plaatsgevonden met publieke en private organisaties (waaronder corporaties uit verschillende regio's). Daarnaast zijn een aantal relevante beschikbare visiedocumenten en opiniestukken richtinggevend geweest in het aanbrengen van focus. De doelstelling van deze inhoudelijke oriëntatie was vooral het toetsen of mijn onderzoeksvraag herkend werd en belangrijker nog of ook andere (maatschappelijke) organisaties het belangrijk vinden dat de bewustwording en de 'sence of urgency' bij de verschillende spelers in het veld worden gestimuleerd.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Het afgelopen decennium is steeds inzichtelijker geworden dat demografische krimp onderdeel uitmaakt van het werkveld van corporaties. Gelijktijdig is het opvallend om te zien dat keer op keer in rapporten, opinies en overleggen de omvang en de aanpak van de krimp ter discussie worden gesteld. Een eenduidig en gezamenlijk beeld van het thema demografische bevolkingskrimp ontbreekt. Hierdoor kan het risico ontstaan dat er niet tijdig en adequaat wordt gehandeld.

¹ Bron: Regionale prognose 2009-2040± Vergrijzing en omslag van groei naar Krimp, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010

² Bron: Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling "Krimpen met kwaliteit", Rijk, VNG, IPO, 2009

Dit heeft uiteindelijk geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre beïnvloedt de demografische bevolkingskrimp het strategisch handelen van woningcorporaties die participeren in gebiedsontwikkeling ?

Vanuit het corporatieperspectief zijn een drietal thema's onderzocht:

1. wat de gevolgen zijn op de verschillende beleidsterreinen voor woningcorporaties,
2. de mate waarin woningcorporaties haar bestaande strategieën aanpassen en
3. de mogelijkheden om te komen tot het proces tot integrale aanpak van de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp.

Hierbij passen de volgende deelvragen:

1. Wat is bevolkingskrimp?
2. Wat is de omvang van de bevolkingskrimp in Nederland?
3. Wat is de taak van de woningcorporaties?
4. Wat zijn de risico's voor de woningcorporaties?
5. Wat zijn de belangen voor woningcorporaties?
6. Zijn woningcorporaties zich bewust van de toekomstige demografische krimp?
7. Wat zijn de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp voor gebiedsontwikkelingen?
8. Zijn woningcorporaties zich bewust van de impact voor gebiedsontwikkeling?
9. Is er een toekomstvisie met betrekking tot aanpak van de krimpproblematiek door woningcorporaties?
10. Heeft de demografische bevolkingskrimp invloed op de strategie van woningcorporaties en hoe komt dit tot uitdrukking?
11. Ontmoet de woningcorporatie weerstand bij de uitvoering van de gekozen strategie?
12. Wat is er nodig om deze weerstand te voorkomen?

Deze scriptie geeft:

- focus en richting aan de huidige discussie,
- zichtbare samenhang in bestaande ontwikkelingen op de relevante beleidsterreinen en
- inzicht in mogelijke toepasbare oplossingsrichtingen.

Opzet en uitvoering van het onderzoek

Voor de start van het onderzoek zijn een aantal verkennende gesprekken gevoerd bij diverse relevante publieke en private organisaties. Daarna is conform de onderzoeksmethodiek en dataverzameling van Baarda, De Goede en Teunissen³ de relevante literatuur bestudeerd. In het literatuuronderzoek komen de beschikbare en relevante informatie over demografische krimp, woningcorporaties en de mogelijke methodieken die aansluiting vinden bij de procesbegeleiding van het vraagstuk over demografische bevolkingskrimp, aan de orde.

³ Bron: Basisboek Kwalitatief Onderzoek; handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek. Baarda, De Goede en Teunissen, 2005

Hieruit volgt de meest passende methodiek om het ontwikkelingsproces bij demografische krimp effectief en succesvol te begeleiden. Vervolgens is de verbinding van de gekozen methodiek gemaakt met het vraagstuk ten aanzien van de aanpak van de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp. De uitkomsten hiervan worden vervolgens middels expertgesprekken getoetst bij sleutelpersonen van woningcorporaties. De resultaten van het onderzoek hebben geleid tot eindconclusies en aanbevelingen.

In de afweging of buitenlandse voorbeelden van krimp meegenomen worden binnen het perspectief van deze scriptie heeft de omvang van de Nederlandse problematiek ertoe geleid dat de buitenlandse ervaringen buiten beschouwing worden gelaten. De Nederlandse problematiek is niet alleen qua omvang maar ook qua besturingssysteem dusdanig anders ingericht dat er onvoldoende vergelijkbaarheid aanwezig is. De focus voor het onderzoek is dan ook gericht op diepgang en praktische toepasbaarheid in plaats van breedte.

1.4 Leeswijzer

De scriptie is als volgt opgebouwd. In de inleiding staat de keuze van het onderwerp gemotiveerd en is de onderzoeksverantwoording beschreven. In het tweede hoofdstuk wordt het begrip demografische bevolkingskrimp en de betekenis hiervan voor het werkveld van corporaties toegelicht. Hoofdstuk drie geeft inzicht in de corporatiebranche in Nederland en de relatie met het thema demografische bevolkingskrimp. Het vierde hoofdstuk bevat het literatuuronderzoek waarbij de focus ligt op methodieken die gehanteerd kunnen worden bij omvangrijke en complexe vraagstukken zoals demografische bevolkingskrimp. In hoofdstuk vijf wordt de relatie tussen de literatuur en de toepasbaarheid van de transitietheorie op het vraagstuk van de demografische bevolkingskrimp gelegd en getoetst. In hoofdstuk zes worden de resultaten van hoofdstuk vijf voorgelegd aan sleutelpersonen van corporaties die participeren in krimpgebieden. Dit om vast te stellen in welke fase van het proces de corporaties zich bevinden en of de resultaten van hoofdstuk vijf ook relevantie hebben in de dagelijkse praktijk. Hoofdstuk zeven bevat de conclusies en aanbevelingen.



2 Demografische krimp

2.1 Inleiding

Al eeuwen lang is er sprake van een forse bevolkingsgroei in Nederland. De uitgangspositie bij het denken en handelen van de maatschappij was dan ook groei. In 2006 heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek voor het eerst cijfers gepubliceerd waaruit blijkt dat in 50% van de gemeenten in Nederland de bevolking was afgenomen. De omslag van groei naar krimp is in een aantal Europese landen al jaren realiteit, maar ook in Nederland zijn de eerste gevolgen van demografische bevolkingskrimp duidelijk zichtbaar⁴.

Inzoomen op demografische bevolkingsontwikkeling toont dat we in Nederland op totaal niveau tot 2038 doorgroeien naar een bevolkingsomvang van 17.5 miljoen (nu 16.5 miljoen)⁵. Daarna wordt geleidelijk aan de bevolkingskrimp zichtbaar. Na 2038 is de verwachting dat Nederland als geheel gaat krimpen. Niet in alle regio's met dezelfde omvang en snelheid. Bovendien zijn er verschillen binnen de regio's. Zo zijn er stedelijke gebieden in regio's die met een groeiscenario te maken hebben terwijl de omliggende dorpen geconfronteerd worden met demografische krimp. De bevolkingsprognoses hebben op overheidsniveau geleid tot agendering en de bewustwording dat de demografische bevolkingskrimp een thema is waar we niet meer omheen kunnen. De overheid is naar aanleiding van de acceptatie gestart met het ontwikkelen van beleid op het thema demografische bevolkingskrimp.

2.2 Wat is demografische bevolkingskrimp?

VORMEN VAN KRIMP

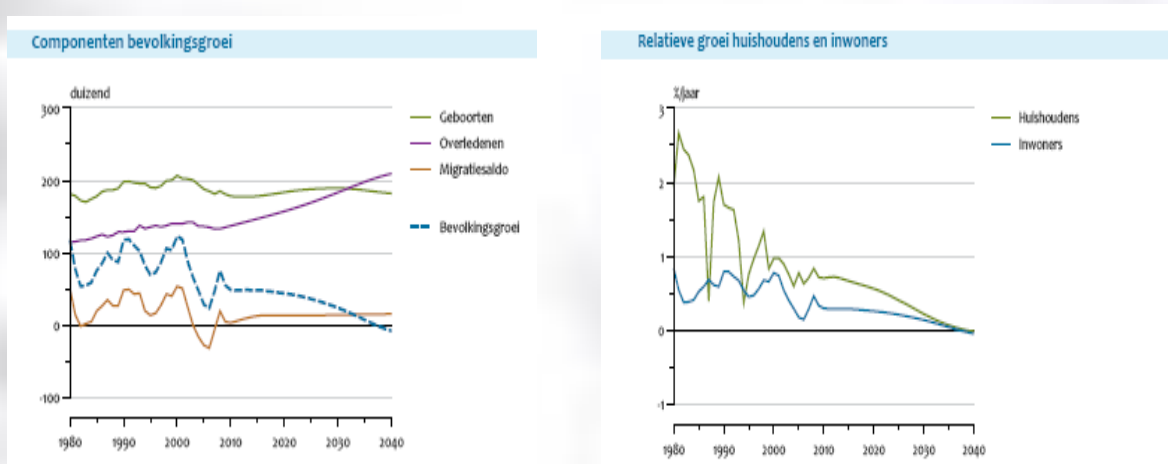
Bij het bestuderen van de gevolgen van bevolkingskrimp is het goed om de verschillende vormen van krimp in het oog te houden. Elk van deze vormen kan immers heel uiteenlopende gevolgen hebben voor, bijvoorbeeld, het ruimtelijk beleid, de woningmarkt, de arbeidsmarkt, de infrastructuur en dergelijke. Het ligt het meest voor de hand en het is ook het meest gebruikelijk om bevolkingskrimp te omschrijven als het teruglopen van het totaal aantal inwoners van een bepaald gebied. Deze bevolkingsdaling kan zich op verschillende niveaus afspelen, van buurt tot wijk, stad, regio, land en verder. De maatschappelijke effecten van deze krimp verschillen per schaalniveau. Het maatschappelijk debat over bevolkingskrimp dat in Nederland op gang is gekomen gaat vooral over deze elementaire vorm van bevolkingskrimp: krimp staat gelijk aan minder mensen.

Krimp kan zich ook manifesteren als verandering in de samenstelling van de bevolking. In dat geval kan worden gesproken van selectieve krimp, waarbij het dus eerder gaat om veranderingen in de samenstelling van de bevolking dan om veranderingen in de omvang ervan. Voorbeelden zijn het wegtrekken van gezinnen uit de grote steden (zie het vorige WPRB-rapport), de trek van jongeren van het platteland naar de stad, de selectieve migratie van ouderen uit of naar een bepaald gebied en het krimpen of groeien van huishoudens. De meest ingrijpende verandering in de samenstelling van de bevolking is uiteraard de verandering in de leeftijdsopbouw van de bevolking, ofwel de vergrijzing. Dan blijkt dat de effecten van bevolkingskrimp en vergrijzing vaak moeilijk zijn te scheiden en elkaar kunnen versterken.

Bron: Van groei naar krimp, een demografische omslag in beeld. Demos, bulletin over bevolking en samenleving. Themanummer 7, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, september 2009

⁴ en ⁵ Bron: Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar Krimp, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010

Bovenstaande beschrijving van het begrip demografische bevolkingskrimp is de definitie die in deze scriptie wordt gehanteerd. De bevolkingsontwikkeling wordt bepaald door het aantal geboortes, sterftes en migratiestromen⁶. Bij demografische bevolkingskrimp is er sprake van een afname van het aantal mensen. Deze afname kan worden veroorzaakt door een hoger sterftecijfer en een lager geboortecijfer (figuur 1).



figuur 1

Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp
© Planbureau voor de Leefomgeving, januari 2010

figuur 2

2.3 Maatschappelijke bewustwording en agendering van krimp

De praktijk laat zien dat na het beschikbaar stellen van de cijfers over de bevolkingsafname het thema demografische bevolkingskrimp niet direct op de maatschappelijke agenda is gezet. In Nederland en daarbuiten zijn er voorbeelden (bijvoorbeeld, Groningen en Oost Duitsland) van de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp die we niet hebben zien aankomen. Dat wil zeggen, er is vooraf geen urgentie toegekend aan de agendering en de ontwikkeling van een visie over de mogelijke reactie op de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp. Dit is markant gezien het feit dat bevolkingsprognoses de afname van de bevolking, in Nederland en in het buitenland, hebben aangekondigd. Wellicht is het zo dat de cijfers niet tot ons zijn doorgedrongen omdat we onvoldoende bewust waren van de gevolgen voor onze maatschappij.

Sinds 2009 is de urgentie van de demografische bevolkingskrimp in Nederland op nationaal niveau erkend. Voormalig minister Van der Laan (Wonen, Werken en Integratie) heeft het thema in 2009 op rijksniveau met hoge prioriteit op de politieke agenda gezet. En met succes. De overheid is overtuigd van het feit dat de demografische bevolkingskrimp onomkeerbaar is en dat een omslag in denken en beleidsontwikkeling noodzakelijk is. Van groei naar krimp vraagt om een nieuwe manier van denken en handelen. De rollen op verschillende schaalniveaus, nationaal, provinciaal en lokaal, zijn nog niet uitgekristalliseerd maar er is op nationaal niveau een start gemaakt door het presenteren van het eerste visiedocument, het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling: "Krimpen met kwaliteit"⁷, waarin op diverse beleidsthema's een eerste aanzet is gemaakt tot visievorming en actieplannen.

⁶ Geboortes en sterftes worden met een grote mate van zekerheid voorspeld echter de migratiestromen zijn met veel meer onzekerheid omgeven. De internationale immigratie is van grote invloed op de Nederlands bevolkingsontwikkeling. Toch hebben de internationale immigratiestromen nauwelijks invloed op de bevolkingsontwikkeling in krimpgebieden omdat de meeste immigranten zich vestigen in de grote steden. De immigratiestroom in Zuid Limburg wordt wel sterk beïnvloed door de instroom van mensen uit de naburige Duitse regio's. Bron: Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling: "Krimpen met kwaliteit". Rijk, VNG, IPO, 2009

⁷ Bron: Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling "Krimpen met kwaliteit", Rijk, VNG, IPO, 2009

De regionale overheid (provincie) maakt voorzichtige bewegingen om het thema te agenderen en ook op dit schaalniveau de rol van de overheid te bepalen. Toch zijn er op (deel)regioniveau uitzonderingen te constateren. De vier grote krimpregio's (tabel 1, pagina 21) hebben - in samenwerking met een aantal partners - op regionaal niveau visies ontwikkeld en initiatieven gestart om de kansen en bedreigingen die de demografische bevolkingskrimp met zich meebrengt maximaal te kunnen beïnvloeden. De rol van de overheid is hierin niet eenduidig maar loopt uiteen van leider, initiator, toezichthouder, faciliterend en partner.

Drs. Helma Born MCD heeft in haar afstudeerscriptie '*Onze klok wijst nieuwe tijden aan; krimp op de agenda van regionale gebiedsontwikkeling*', onderzocht hoe de agendering in de regionale gebiedsontwikkeling werkt en hoe dit proces beïnvloed kan worden.

De drie belangrijkste conclusies uit haar onderzoek zijn:

1. demografische bevolkingskrimp moet geagendeerd worden om op verschillende niveaus na te kunnen denken over mogelijke oplossingen;
2. het belang van een regievoerder;
3. de opgave per gebied kan dusdanig verschillen dat er altijd maatwerk gewenst is.

De toepasbaarheid van deze conclusies binnen het onderzoek voor deze scriptie, komen in hoofdstuk vijf aan de orde.

Op gemeentelijk niveau heeft het thema demografische bevolkingskrimp, buiten de vier krimpregio's, nog geen hoge politieke prioriteit. Mondjesmaat wordt er wel over het thema gesproken maar de urgentie om de stap te maken naar het formuleren van beleidskaders en het definiëren van de rol van de gemeenten worden nog niet gevoeld en ingevuld.

Op landelijk niveau geeft het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling, "Krimpen met Kwaliteit" van VNG, IPO en Rijk richting aan een gezamenlijke beleidsaanpak van de bevolkingsdaling. Het rapport geeft een analyse van de krimpproblematiek en biedt suggesties voor acties op de korte en lange termijn. De regionale integrale benadering wordt hierin nadrukkelijk gestimuleerd om te voorkomen dat gemeentelijke belangen prevaleren boven regionale belangen. Naast de gemeentelijke betrokkenheid is ook de rol van de provincie, het Rijk en de maatschappelijke organisaties onontbeerlijk om te komen tot integrale ambities en acties. Het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling biedt, aldus geschreven in het rapport, niet alle antwoorden voor de toekomstige uitdagingen die de demografische bevolkingskrimp met zich meebrengt. Wel geeft het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling mogelijkheden tot het ontwikkelen van experimenten en vernieuwende oplossingen waaruit lering getrokken kan worden voor de toekomstige krimpaanpak. Naast het faciliteren en stimuleren van vernieuwende oplossingen en experimenten worden er in de komende jaren ook nog een aantal onderzoeken uitgevoerd.

De focus van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling ligt bij Parkstad Limburg, Noordoost Groningen en Zeeuws Vlaanderen. In deze regio's zijn aanzienlijke bevolkingsdaling én een forse daling van het aantal huishoudens een feit. Het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling sluit aan bij de adviezen die het Topteam Krimp⁸ heeft uitgebracht aan de drie regio's waar op het gebied van wonen, economie en onderwijs dringende maatregelen noodzakelijk zijn.

2.4 Wat zijn de oorzaken van demografische bevolkingskrimp?

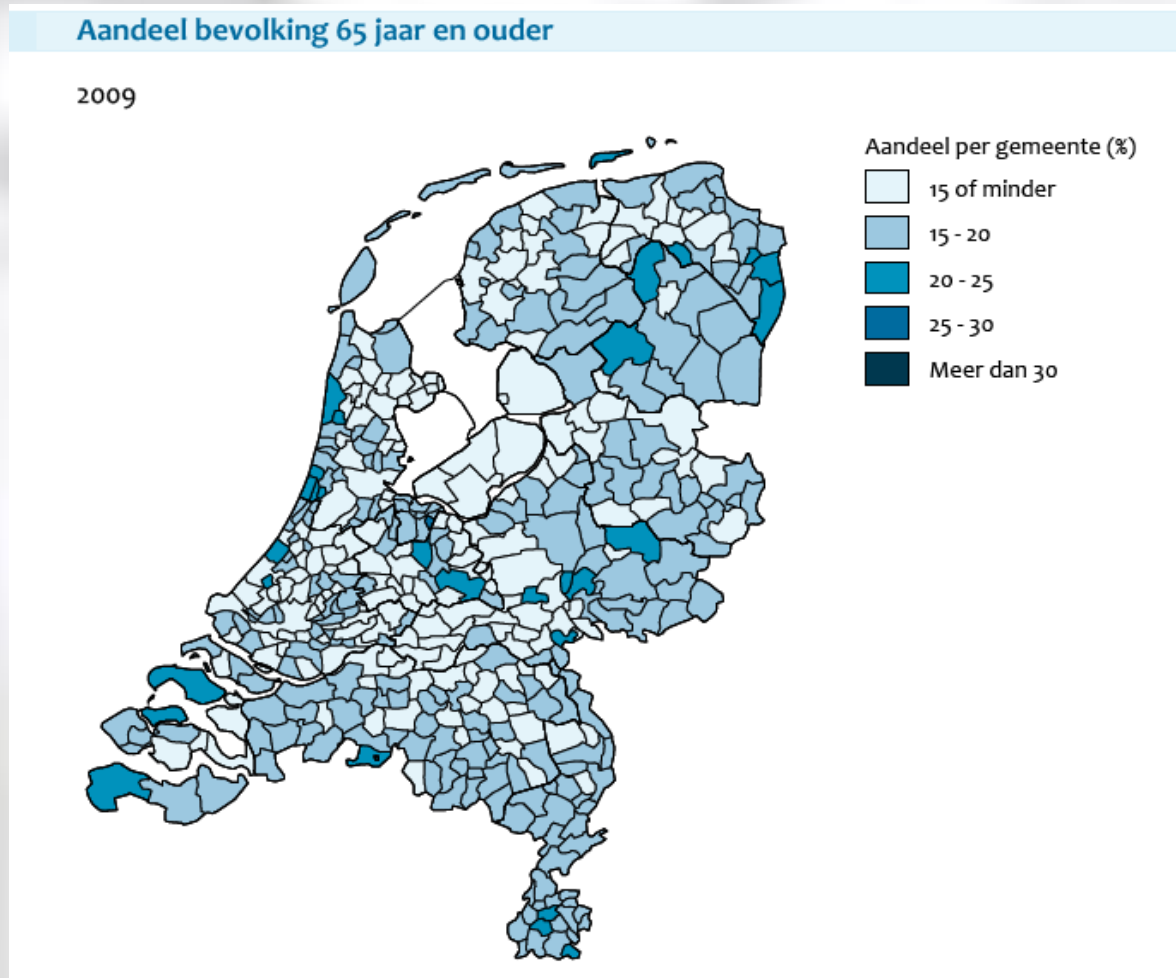
Het hoge geboortecijfer na de tweede wereldoorlog en begin zeventiger jaren betekende voor Nederland een enorme bevolkingsgroei. Deze explosieve groei heeft tot gevolg dat

⁸ Het Topteam Krimp bestond uit H.F. Dijkstal en J.H. Mans. De opdracht vanuit Rijksoverheid aan het Topteam was het analyseren van knelpunten en kansen, die bevolkings- en huishouding met zich meebrengen en het formuleren van oplossingsrichtingen en aanbevelingen.

Bron: Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling, "Krimpen met kwaliteit", Rijk, VNG, IPO, 2009

Nederland momenteel een grote bevolkingsgroep 39-63 jarigen heeft. Vanaf 2011 begint deze groep in te stromen bij de oudere bevolkingsgroep waardoor Nederland vergrijst⁹.

In Nederland wordt het dalen van het bevolkingsgetal veroorzaakt door de afname van het aantal geboortes. Gelijktijdig stijgt de levensverwachting van mensen. Dit samen heeft een versterkend effect op het vergrijzende bevolkingsaantal. Nederland vergrijst en ontgroent¹⁰. Het wegtrekken van jongeren uit de diverse regio's en gemeenten, door studie of elders te werken, verhoogt de plaatselijke vergrijzing in de 'plattelandsgebieden'. Maar ook gebieden waar relatief veel nieuwbouwwoningen staan, zoals Almere, vergrijzen in de toekomst snel en in deze plaatsen wordt verwacht dat in 2040 het aandeel ouderen het landelijke gemiddelde bereikt¹¹.



Figuur 3

Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp
© Planbureau voor de Leefomgeving, januari 2010

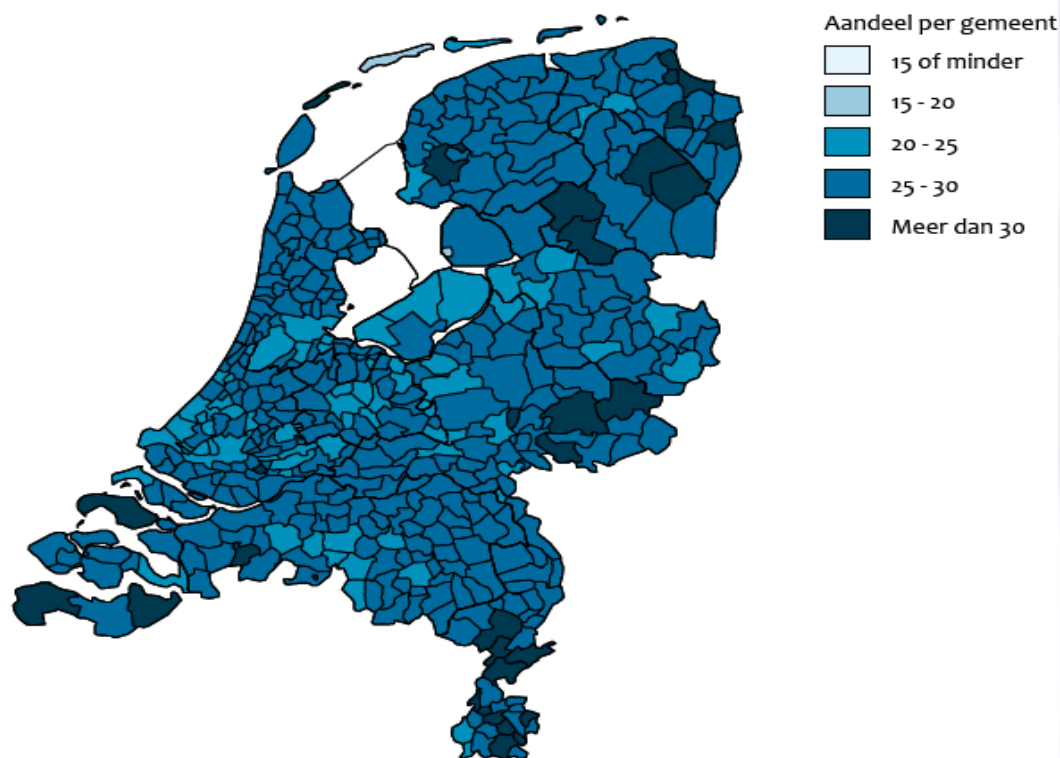
⁹ Bron: Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar Krimp, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010

¹⁰ Bron: Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar Krimp, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010

¹¹ Bron: Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar Krimp, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010

Aandeel bevolking 65 jaar en ouder

2040



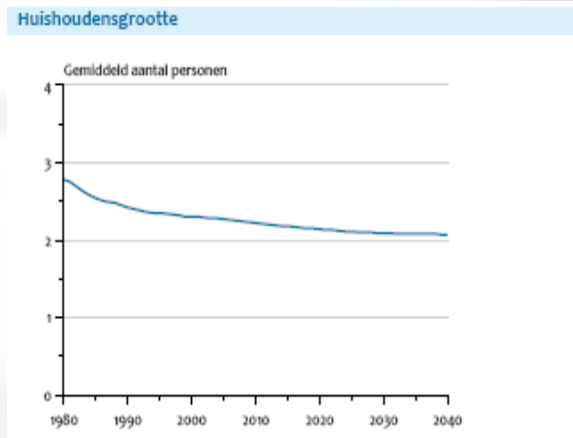
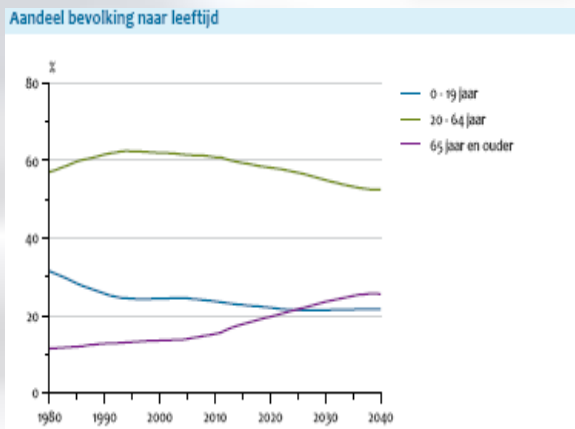
Figuur 4

Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp
© Planbureau voor de Leefomgeving, januari 2010

Ook de kentering van de buitenlandse migratie in de 21^{ste} eeuw is een belangrijke factor in de ontwikkeling van de demografie. In de jaren zeventig was de buitenlandse migratie de aanjager van de sterke bevolkingsgroei. Er was een enorme instroom van een grote diversiteit aan migranten. Partners en kinderen van arbeidsmigranten, asielzoekenden, arbeidsmigranten en studenten werden massaal welkom geheten in Nederland. In de eerste jaren van de 21^{ste} eeuw stagneerde de instroom en was er sprake van een afnemende bevolkingsgroei. Vanaf 2007 lijkt er toch weer een positieve beweging in de immigratieaantallen zichtbaar waardoor de bevolkingsafname enigszins getemporeerd wordt. Vooral in het zuiden van Nederland is de toenemende immigratie zichtbaar en zeer welkom. De agrarische sector in dit deel van het land is sterk afhankelijk van de instroom van Oost/Europese mensen¹².

Naast de daling van het aantal mensen in Nederland is er ook nog sprake van een verandering in de huishoudensamenstelling (figuur 2, pagina 15). Deze verandering wordt eveneens voornamelijk veroorzaakt door de toenemende vergrijzing (figuur 5, pagina 19) en daarnaast door de individualisering c.q. huishoudengrootte (figuur 6, pagina 19).

¹² Bron: Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar Krimp, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010



figuur 5

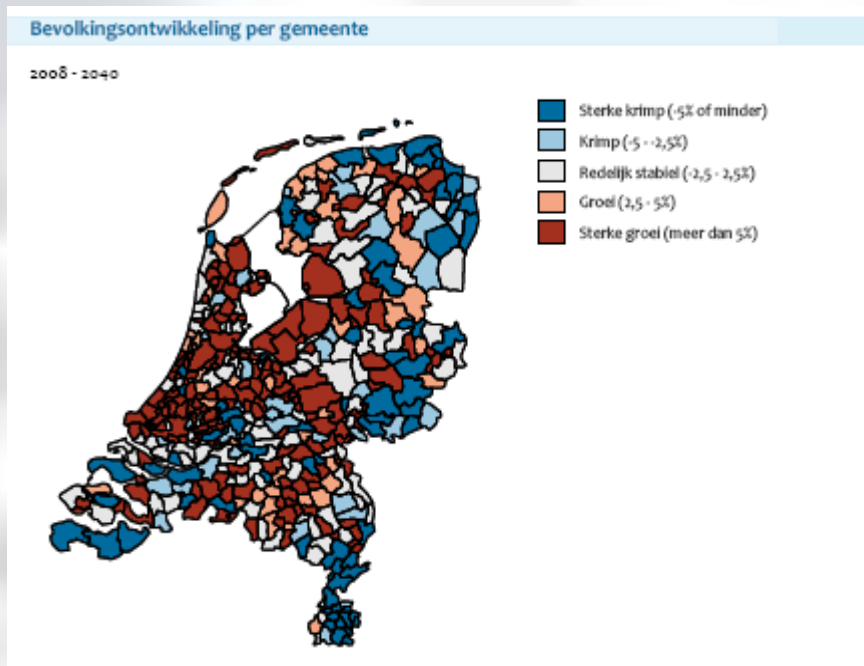
figuur 6

Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp
 © Planbureau voor de Leefomgeving, januari 2010

2.5 Wat is de omvang van de demografische krimp in Nederland?

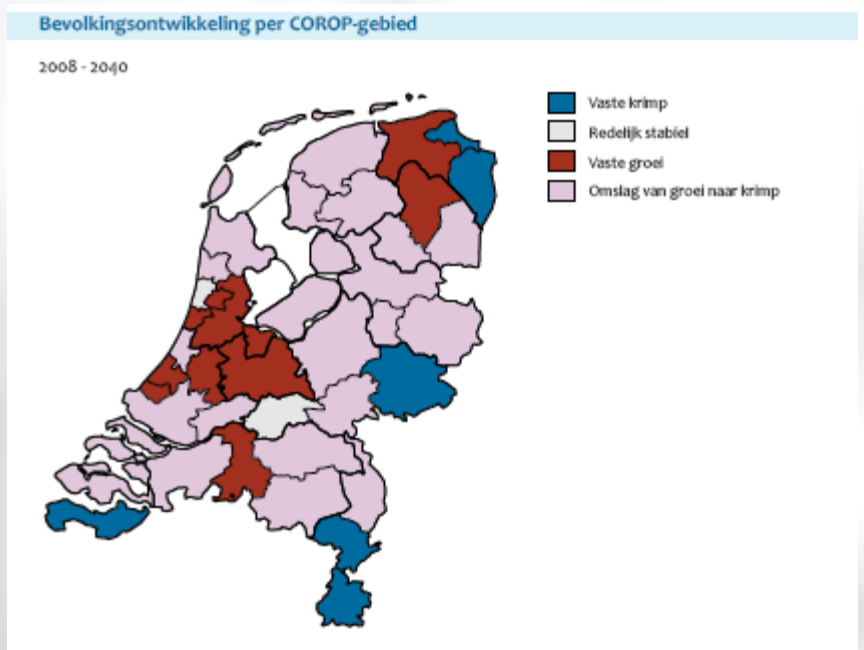
De demografische bevolkingskrimp heeft zich in ons land als eerste op regionaal niveau gemanifesteerd. In het bijzonder de randen van Nederland, zoals Zuid Limburg, delen van Zeeland, Noordoost Groningen en de Achterhoek worden momenteel al geconfronteerd met een actuele bevolkingskrimp (figuur 7 en 8, pagina 20). Onderstaand figuur toont aan dat in de nabije toekomst zes van de tien gemeenten in Nederland te maken krijgen met teruglopende inwonersaantallen. Bij een kwart van de Nederlandse gemeenten daalt het inwonersaantal tot 2040 met meer dan 2,5 procent (totaal kwart miljoen inwoners)¹³ Parallel aan het krimpproces blijven een aantal (deel)regio's groeien die niet geraakt worden door de krimp. Dit maakt landelijke agendering ingewikkeld. Het heeft rechtstreeks invloed op de belangen van diverse partijen op verschillende schaalniveaus. Het tempo en de omvang van de demografische bevolkingskrimp is per regio verschillend en niet altijd van toepassing in alle gemeenten van een regio. In veel regio's, in het bijzonder in de Randstad, is de prognose dat krimpende gemeenten vaak grenzen aan sterk groeiende gemeenten. Deze verschuiving is het gevolg van verhuizingen over korte afstand en suburbanisatie.

¹³ Bron: Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar Krimp, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010



Figuur 7

Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp
 © Planbureau voor de Leefomgeving, januari 2010



Figuur 8

Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp
 © Planbureau voor de Leefomgeving, januari 2010

Het Regionaal Plan Bureau en Centraal Bureau voor de Statistiek hebben, in de Regionale prognose 2009-2040¹⁴ inzichtelijk gemaakt waar de grootste veranderingen, in absolute en relatieve zin, gaan plaatsvinden. De verwachting is dat tot 2025 de vier krimpregio's, Oost Groningen, Zeeuws Vlaanderen, Zuid Limburg en de Achterhoek, een voortdurende krimpprognose kennen (tabel 1, pagina 21). De overige gebieden hebben in deze periode nog niet te maken met grootschalige krimpprognoses. Na 2025 gaat dit beeld sterk wijzigen en

¹⁴ Bron: Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar Krimp, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010

zal naast de vier krimpregio's in grote delen van Nederland de omslag van groei naar krimp gaan plaatsvinden (figuur 7).

Tabel 1: De top-10 krimpregio's met grootste absolute en relatieve bevolkingsafname¹⁵

COROP regio	2005	2025	Absolute afname
Zuid Limburg	623.900	550.100	-73.800
Achterhoek	402.800	378.200	-24.600
Oost Groningen	153.900	137.200	-16.700
Gooi- en Vechtstreek	242.400	230.300	-12.100
Noord-Brabant zo	726.600	715.000	-11.600
Noord-Brabant no	627.400	617.100	-10.300
Zeeuws Vlaanderen	107.800	98.300	-9.500
Midden Limburg	234.200	225.600	-8.600
Oost Zuid-Holland	322.300	315.600	-6.700
Overig Zeeland	272.100	266.800	-5.300

COROP regio	2005	2025	Relatieve afname
Zuid Limburg	623.900	550.100	-11.8%
Oost Groningen	153.900	137.200	-10.8%
Zeeuws Vlaanderen	107.800	98.300	-8.8%
Delfzijl e.o.	55.200	54.200	-8.6%
Achterhoek	402.800	378.200	-6.1%
Gooi- en Vechtstreek	242.400	230.300	-5.0%
Midden Limburg	234.200	225.600	-3.7%
Oost Zuid-Holland	322.300	315.600	-2.1%
Zuidwest Gelderland	232.400	227.600	-2.0%
Overig Zeeland	272.100	266.800	-1.9%

2.6 Hoe manifesteert demografische bevolkingskrimp zich?

De bevolkingsontwikkeling in Nederland heeft op verschillende beleidsterreinen ingrijpende gevolgen. Een aantal perifere (deel)regio's zoals Groningen, Zeeland en Limburg staan voor een uitdagende opgave. Het wegtrekken of de opheffing van een aantal belangrijke economische dragers van deze regio's en de stevige bevolkingskrimp hebben deze regio's veranderd in gebieden waar de economische uittocht is ingezet, waar jongeren en jonge gezinnen wegtrekken en de achtergebleven bevolkingsgroep een snelle vergrijzing oplevert. In deze krimpregio's zijn de beleidsvelden, die in de sectorenindeling in het model van Van 't Verlaat¹⁶ zijn opgenomen, aan verandering onderhevig. Het model van Van 't Verlaat geeft inzicht in de verwevenheid van de afzonderlijke thema's op verschillende beleidsterreinen van verschillende organisaties. Dit model wordt nader toegelicht in hoofdstuk vier (pagina 32). In deze paragraaf wordt per sector uitgewerkt wat de effecten van de krimp zijn op dit beleidsterrein. De sector natuur en recreatie laat ik binnen het perspectief van deze scriptie buiten beschouwing. Dit omdat corporaties hierin geen activiteiten ontplooiën.

2.6.1 Wonen

Op het gebied van wonen zijn drastische veranderingen zichtbaar. De rijksoverheid geeft in haar Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling: "Krimpen met Kwaliteit" aan dat zij urgentie geeft aan het ingrijpen op de gevolgen van deze veranderingen. Het leegstandscijfer stijgt met rasse schreden, de economische waarde van woningen daalt sterk en de verkoop van woningen stagneert waardoor er weinig doorstroming is. De woningmarkt zit op slot. De leegstand en waardedaling van het vastgoed leiden tot het ontstaan van

¹⁵ Bron: Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar Krimp, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010

¹⁶ Schema sectoren en facetten. Van 't Verlaat, 2003

minder populaire woongebieden, verpaupering en afname van de leefbaarheid met als gevolg dat bewoners wegtrekken naar andere gebieden. Ook de betrokkenheid met de woonomgeving wordt minder waardoor ook op dit gebied een kwaliteitsdaling zichtbaar wordt.

Het eigendom van het woningbezit in de meeste woongebieden is in handen van particuliere woningbezitters en woningcorporaties. Gemiddeld hebben woningcorporaties in Nederland eenderde van de woningen¹⁷ in haar bezit, een dominante positie in woongebieden.

De aanpak van de woningmarkt in krimpende woongebieden is een complexe opgave. Een uitdaging waarbij de voorkeur van Rijksoverheid uitgaat naar een integrale benadering met de (maatschappelijke) organisaties in de krimpgebieden¹⁸. Niet alleen het grote aantal eigenaren van de woningen maar ook de financiële investeringscapaciteit van particuliere woningbezitters en van woningcorporaties brengen uitdagingen met zich mee¹⁹. De herstructureringsopgave van woningcorporaties kan maar deels worden gefinancierd uit de opbrengsten van gerealiseerde nieuwbouwwoningen. Dit houdt in dat er een nieuwe bekostigingssystematiek noodzakelijk is om de opgave te kunnen realiseren. Voor particuliere woningbezitters (gemiddeld 70%)²⁰ is de structurele waardedaling van hun woning direct voelbaar. Investeren heft de structurele waardedaling niet op waardoor de particuliere woningbezitter nauwelijks te motiveren is de kwaliteit van de woning te behouden of te verbeteren.

De veranderingen als gevolg van de demografische bevolkingskrimp brengt ook kansen met zich mee op het gebied van wonen. Keuzevrijheid voor iedereen door het ontspannen van de woningmarkt. De wens van corporaties tot het aanpassen van de woningvoorraad op de vraag van de markt wordt eenvoudiger uitvoerbaar omdat particuliere woningbezitters minder snel bezwaar zullen maken tegen de beoogde ingrepen. Particuliere woningeigenaren hebben belang bij de positieve invloed die de investeringen door corporaties hebben op de waardeontwikkeling van hun eigen bezit. De negatieve effecten die de demografische bevolkingskrimp veroorzaakt lijken dwingender, vragen om een hoge urgentie tot ingrijpen om de negatieve spiraal die kan ontstaan te kunnen beïnvloeden. Door de vergrijzing en ontgroening verandert de vraag op de woningmarkt van een aanbodmarkt naar een vragersmarkt. Er is behoefte aan andere woonvormen/woonconcepten met een hogere kwaliteit en meer individuele keuze. Een complexe uitdaging.

Openbare ruimte maakt integraal onderdeel uit van de sector wonen. De verschuiving in het gebruik van vastgoed (wonen en gebouwen) en voorzieningen (openbare ruimte en infrastructuur) brengen een aantal risico's en kansen mee. Door het wegtrekken van onder andere economische pijlers en bewoners ontstaat er een ander gebruik én een andere betrokkenheid van de achterblijvers in het gebied. Het aanbod van onder andere wonen, maatschappelijke- en groenvoorzieningen sluit niet meer aan op de vraag van de achterblijvers en vraagt om aanpassingen. Deze ontwikkeling biedt naast de urgentie tot het anders nadenken over oplossingsrichtingen ook ruimte. Ruimte om de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren, door herinrichting van het gebied na het slopen van leegstaande woningen. Bijvoorbeeld door de realisatie van parken, wandelgebieden en speelweides. Ruimte om stil te staan en gebruik te maken van de positieve effecten voor het milieu, recreatiemogelijkheden te creëren of te intensiveren en het gebruik van natuur en landschap. Het nieuwe gebruik van openbare ruimte biedt nieuwe kansen tot het verbeteren van de kwaliteit van wonen en leven, het gebruik en de identiteit en kracht van het gebied.

Resumé: Stijgende leegstand, dalende economische waarde, minder populaire gebieden, vergrijzing, verpaupering, ombuiging naar groen/milieu en recreatie, meer keuzevrijheid voor woningbezitters en bewoners van krimpgebieden.

¹⁷ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010

¹⁸ Bron: Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling "Krimpen met kwaliteit", Rijk, VNG, IPO, 2009

¹⁹ Bron: Position Paper Aedes: Krimp een groeiende opgave, 2008

²⁰ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010

2.6.2 Zorg en welzijn

De veroudering en vergrijzing van de bevolking is onomkeerbaar. Niet alleen op het gebied van wonen kan een verandering in de productbehoefte ontstaan maar ook op het gebied van diensten en voorzieningen is een duidelijke verschuiving van de vraag zichtbaar. Het aantal mensen met een zorgvraag neemt door de veroudering en vergrijzing toe maar ook de variëteit in zorgproducten en diensten breidt zich uit. Flexibele producten en diensten zoals nieuwe flexibele woningen en nieuwe woonvormen zodat mensen minder afhankelijk zijn van institutionele voorzieningen. Meer flexibele en luxe zorgdiensten passend bij de levensfase, mogelijke zorgbehoefte en draagkracht. Maatwerk dus. Een enorme kans voor de zorg en welzijnbranches die naast de invulling van de vragermarkt ook veel potenties bieden voor het onderwijs en de arbeidsmarkt met als positieve uitwerking de sociale upgradering en aantrekkelijkheid van een gebied.

Het draagvlak voor voorzieningen neemt door de demografische bevolkingskrimp en de sterke vergrijzing af. Scholen verdwijnen uit de gebieden waar sterke vergrijzing aan de orde is, maar ook winkels, sportvoorzieningen en andere wijk- of gebiedsfaciliteiten zijn niet vanzelfsprekend levensvatbaar. Fusies, samenvoeging of simpelweg opheffing van een voorziening in een gebied beïnvloedt de aantrekkelijkheid van een gebied enorm. Zo zijn gebieden waarin nauwelijks kinderen wonen waardoor scholen verdwenen zijn en voorzieningen ingericht zijn voor andere doelgroepen, niet aantrekkelijk voor jonge gezinnen. De vraag en het gebruik van de voorzieningen blijven hierdoor beperkt tot één of enkele doelgroepen. Exploitanten, eigenaren en vrijwilligers zullen hun krachten in andere gebieden inzetten of hun inzet (noodgedwongen) beëindigen.

Op sociaal-cultureel gebied zijn de effecten door de veranderende samenstelling van de bevolking ingrijpend. Zo is niet alleen de vraag naar zorgdiensten groeiend in vergrijzing-gebieden maar neemt ook de behoefte aan mantelzorgers en vrijwilligers toe. Wetende dat de ontgroening is ingezet, volgt hieruit dat de aanwezigheid van deze laatste groepen afneemt. Een grote uitdaging dus.

Resumé: Zorgvraag neemt toe, uitbreiding van zorgproducten, flexibele woningen en woonvormen, afname draagvlak voorzieningen

2.6.3 Werken

Het wegtrekken van mensen, onderwijs en economische pijlers uit een gebied heeft een enorme impact op de arbeidsmarkt. Hoogopgeleiden trekken weg uit krimpgebieden omdat hun kansen elders groter zijn, niet regiogebonden (voornamelijk de maakindustrie) bedrijven vestigen zich in de groeiregio's waar zij betere kansen zien voor de economische ontwikkeling van het bedrijf. Structureel tekort aan gekwalificeerde werknemers zorgen voor een verzwakte concurrentiepositie ten opzichte van de lage lonenlanden en andere regio's²¹.

Voor de zorg- en welzijnsorganisaties zijn er volop kansen verbonden aan de demografische bevolkingskrimp. Toenemende veroudering en vergrijzing vragen om nieuwe maatproducten en diensten om de verschillende doelgroepen te bedienen. Bovendien zijn de ouderen van straks naar verwachting welvarender dan de ouderen van nu en is de verwachting dat zij meer geld zullen besteden aan zorg en welzijn. De senioreneconomie²², een economisch potentieel. Echter deze kansen hebben ook een keerzijde of anders gezegd een mooie

²¹ Bron: Krimp en ruimte; bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid. Ruimtelijk Planbureau, 2006

²² Er bestaat geen eenduidige definitie of omschrijving van senioreneconomie. In de meest beperkte zin is het de economie als gevolg van het uitgavenpatroon van ouderen. Voor veel 65-plussers geldt dat ze hun hypotheek hebben afgelost, een redelijk pensioen hebben opgebouwd en vaak ook nog de opbrengsten van een lijfrentepolis genieten. Zij kunnen het geld laten rollen, en dat is - gezien vanuit één gezichtshoek - senioreneconomie. Bron: Kenniscentrum Bevolkingsdaling en Beleid, 2010

uitdaging, namelijk het verbinden van gekwalificeerd personeel aan de kansen die de krimpgebieden met zich meebrengen. Een complexe opgave in gebieden waar steeds minder woon- en leefkwaliteiten voor de hoogopgeleide jongeren en jonge gezinnen aanwezig zijn.

Het opleiden van mensen maakt onderdeel uit van de sector werken. De eerste effecten naar aanleiding van de demografische bevolkingskrimp worden zichtbaar in het primair en het voortgezet onderwijs. Vooral in de krimpgebieden daalt het leerlingenaantal in de komende jaren tot 50%²³. Het middelbare en hogere onderwijs volgt snel in de daaropvolgende jaren. Een stevige opgave om het aanbod in de krimpgebieden af te bouwen conform de vraag en de kwaliteit van het onderwijs op peil te houden.

Resumé: wegtrekken hoger opgeleiden, verzwakte concurrentiepositie, nieuwe maatwerkproducten zorg/de senioreconomie

2.6.4 Mobiliteit

De mobiliteit wordt door de veranderende bevolkingssamenstelling in krimpgebieden op verschillende aspecten beïnvloed. Door het ontbreken van voorzieningen in de krimpgebieden zijn bewoners meer afhankelijk en aangewezen op voorzieningen in de regio. Hierdoor neemt het gebruik van het aanbod openbare vervoersvoorzieningen toe evenals het autoverkeer. Knelpunt hierbij is dat de beschikbare openbaar vervoersvoorzieningen in krimpgebieden (nog) niet zijn aangepast op de vragersmarkt. In het bijzonder ouderen die een beroep doen op de zorg/ en welzijnsvoorzieningen in de regio, kinderen in de fase van het basisonderwijs en werknemers die niet bereid zijn zich te vestigen in het gebied waar zij werkzaam zijn maken gebruik van openbaar vervoer of auto om hun werkbestemming te bereiken. De mobiliteit naar en van het gebied neemt toe.

Resumé: beschikbare openbaar vervoersvoorzieningen nog niet aangepast, De mobiliteit naar en van het gebied neemt toe

2.7 Overweging

Het vastgoed (wonen, werken en voorzieningen) sluit niet voldoende aan op de huidige en toekomstige gebruikers van het gebied. Het gebruik van de openbare ruimte krijgt andere eisen en de betrokkenheid van de gebruikers van de gebieden verandert sterk. Ervaringen in regio's/gebieden, waar demografische krimp al volop aan de orde is, laten zien dat er grote verschuivingen plaatsvinden op het gebied van ruimtelijk gebruik. Er ontstaat leegstand in woningen en gebouwen, gebieden worden minder goed onderhouden en er ontwikkelt zich een ander gebruik van openbare ruimte en voorzieningen. De eerste tekenen worden dan ook vaak vertaald als leegstand en verpaupering en een grote teruggang in de leefbaarheid²⁴.

De invloed van de bevolkingskrimp beperkt zich niet alleen tot de fysieke gevolgen. Ook op sociaal en economisch gebied heeft de bevolkingskrimp grote impact. De vergrijzende bevolking biedt onvoldoende studenten en arbeidspotentieel waardoor onderwijsinstellingen en bedrijven hun activiteiten verplaatsen naar gebieden die de beoogde doelgroepen kunnen bedienen. Voor de dienstensector kunnen de vergrijzende gebieden nieuwe kansen bieden, echter het aantrekken van gekwalificeerde arbeidskrachten is hierbij een belangrijke uitdaging.

²³ Bron: Kerncijfers van de bevolkingsprognose 2006-2050. Centraal Bureau voor de Statistiek, 2009

²⁴ Bron: Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling; "Krimpen met Kwaliteit". 2009 en "Krimp als structureel probleem", rapportage Topsteam Krimp voor Parkstad Limburg, 2009

2.8 Wat zijn de effecten op regionale gebiedsontwikkeling?

De effecten van de demografische bevolkingskrimp op gebiedsontwikkelingen zijn niet eenvoudig en eenduidig aan te wijzen. De gevolgen zullen het meest voelbaar zijn op ruimtelijk vlak. In de kwaliteit en het gebruik van openbare ruimten, de leefbaarheid en de economie zijn de eerste signalen van de demografische bevolkingskrimp direct zichtbaar en voelbaar. Stagnerende woningmarkt, bouwproductie, leegstaande woningen en gebouwen, bedrijventerreinen die leegstand en de eerste tekenen van verpaupering laten zien maar ook het wegtrekken van bedrijven en opleidingen, de afnemende beschikbaarheid van openbaar vervoer en (maatschappelijke) voorzieningen. Ook de sociaal maatschappelijke positie van steden en plattelandsgebieden is sterk aan het veranderen. Hoogopgeleiden en jongeren trekken naar de grote steden waar meer keuzes in onderwijs en arbeidsplaatsen beschikbaar zijn. Kwetsbare groepen blijven in de plattelandskernen achter waardoor segregatie ontstaat²⁵.

De veranderingen leiden tot verschillen op diverse schaalniveaus. Er ontstaan verschillen in veranderingen, risico's en kansen tussen provincies, tussen grote steden en plattelandskernen en tussen wijken en buurten. Zo is er in verschillende grote steden sprake van een groeiscenario terwijl de omliggende kernen kampen met demografische krimp²⁶. Wellicht klinkt dit als een onlogische ontwikkeling toch tonen de bevolkingsprognoses én de praktijk aan dat deze situaties in verschillende regio's in Nederland aan de orde zijn. In Nederland zijn de eerste zogenaamde krimpgebieden waar de krimpproblematiek actueel is vooral gelegen in de regio's aan de grenzen van Nederland zoals Zeeland, Groningen en Limburg.

De oplossingsrichtingen vragen om regionaal of lokaal maatwerk en zijn niet vanzelfsprekend toepasbaar in andere gebieden. De aanleiding voor de demografische bevolkingskrimp is per gebied verschillend evenals de mogelijkheden en kansen die de demografische bevolkingskrimp met zich meebrengt.

De demografische bevolkingskrimp brengt ook kansen met zich mee. Kansen die een positieve invloed hebben op gevolgen van de demografische bevolkingskrimp. Kansen op het gebied van openbare ruimte, aanpassen van de woningvoorraad, de vergroting van de keuzevrijheid, de groei van de zorg- en dienstensector en de lagere belasting van het milieu.

²⁵ Bron: "Krimp als structureel probleem", rapportage Topteam Krimp voor Parkstad Limburg, 2009

²⁶ Bron: Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling "Krimpen met kwaliteit", Rijk, VNG, IPO, 2009



3 Woningcorporaties in Nederland

Nederland telde eind 2009 ruim 7 miljoen woningen waarvan ruim 40% huurwoningen. Het overgrote deel hiervan, 32%, is eigendom van ruim 400 woningcorporaties²⁷. Het bouwen, verhuren en het beheer van sociale huurwoningen behoren tot de oorspronkelijke taken van de woningcorporaties. De huidige praktijk is substantieel anders. Woningcorporaties nemen meer en meer een belangrijke positie in op het gebied van leefbaarheid en wijk- en buurtbeheer. Ook het realiseren van koopwoningen, als stimulans voor de bevordering van het eigen woningbezit, is onderdeel van de huidige taken die woningcorporaties voor hun rekening nemen. Daarnaast nemen woningcorporaties hun verantwoordelijkheid bij het huisvesten van kwetsbare doelgroep zoals ouderen, mensen met een beperking of een zorgbehoefte.

Woningcorporaties hebben bij hun activiteiten de maatschappelijke bijdrage als uitgangspunt. Zowel bij het ontwikkelen van vastgoed (woningen en maatschappelijk vastgoed), investeringen in het kader van de leefbaarheid en de woonomgeving, als bij activiteiten die een bijdrage leveren aan het adequaat huisvesten van kwetsbare doelgroepen is de maatschappelijke bijdrage leidend voor de besluitvorming. Winstmaximalisatie is niet het doel in tegenstelling tot de uitgangspunten die voor commerciële ontwikkelaars en beleggers leidend zijn.

Definitie van de woningcorporatie

Een woningcorporatie is volgens de officiële definitie een privaatrechtelijke instelling (stichting of vereniging) die uitsluitend werkzaam is op het gebied van de volkshuisvesting, voor mensen die niet of onvoldoende in staat zijn in hun eigen huisvesting te voorzien (de doelgroep). Bij koninklijk besluit worden corporaties toegelaten als instelling. Als synoniem voor 'toegelaten instelling' wordt ook vaak de term 'sociale verhuurder' gebruikt²⁸.

3.1 Doelgroepen

Onder doelgroep (aandachtsgroep) wordt verstaan: huishoudens met een inkomen tot circa € 33.000. Daarnaast gaat het bij corporaties om het passend huisvesten van groepen met specifieke woonbehoeften of specifieke woonproblemen zoals ouderen, gehandicapten, studenten, woonwagenbewoners, dak- en thuislozen, ex-psychiatrische patiënten, stathouders en dergelijke²⁹.

3.2 Prestatievelden woningcorporaties

De prestatievelden voor woningcorporaties zijn, door de rijksoverheid, in 1992 wettelijk uitgewerkt in het Besluit Beheer Sociale Huursector³⁰. De prestatievelden geven aan op welke gebieden de woningcorporaties haar activiteiten mag richten en verantwoordelijkheid hebben.

De zes prestatievelden zijn:

- passend huisvesten van de doelgroep;
- kwalitatief in stand houden van het woningbezit;
- betrekken van bewoners bij beleid en beheer;
- waarborgen van de financiële continuïteit;
- bevorderen van de leefbaarheid in wijken en buurten;
- bijdragen aan de combinatie wonen en zorg.

²⁷ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010

^{28, 29, 30} Bron: website MVRM, 2010

Ondanks de demografische bevolkingskrimp veranderen de taken van de woningcorporaties niet. Toch volstaan de huidige strategieën niet bij de veranderingen die de demografische bevolkingskrimp veroorzaakt. De uitdaging om de gevolgen van de krimpproblematiek het hoofd te bieden maakt dat woningcorporaties anders moeten gaan denken en handelen en nieuwe strategieën moeten bedenken om de kwaliteit van wonen en de woonomgeving in stand te houden of te verbeteren³¹.

De afname van het aantal huishoudens heeft gevolgen voor de woningvoorraad. In basis zou alleen het verminderen van de woningvoorraad kunnen volstaan echter niets is minder waar. Woningcorporaties moeten naast het verminderen van de woningvoorraad ook naar de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad kijken. Er is namelijk niet alleen sprake van afname van het aantal huishoudens maar ook de samenstelling van de huishoudens ondergaat een transformatie. In hoofdstuk twee is aangetoond dat in de toekomst sprake is van een huishoudingverdunding en niet te vergeten een enorme vergrijzing van de bevolking.

Woningcorporaties hebben naast de uitdaging om de woningvoorraad te verkleinen ook een noodzakelijke opgave ten aanzien van de kwaliteit van haar woningen. De huidige woningvoorraad voldoet op de lange termijn niet meer aan de vraag van de markt. De veroudering van de bevolking en de daarmee gepaard gaande vergrijzing vraagt om een ander woningtype. Meer grondgebonden flexibele woningen die eenvoudig aanpasbaar zijn wanneer er andere woonbehoeften ontstaan. Minder gestapelde bouw tenzij deze gestapelde bouw is voorzien van alle gemakken voor de steeds ouder wordende bewoners. Het huidige woningbestand in Nederland is nog niet berekend op deze transformatievraagstukken. Aanpassen van de kwantiteit én de kwaliteit van de woningvoorraad betekent aanpassen van de woningvoorraad, slopen én nieuwe woningen bouwen.

Leefbaarheid is naast het aanpassen van de woningvoorraad een cruciaal aspect wat van invloed is op de toekomstige woon- en leefkwaliteit in buurten, wijken, steden en dorpen. Door de demografische bevolkingskrimp neemt de leefbaarheid in wijken, stedelijke woongebieden en het platteland sterk af. Woningcorporaties moeten bij de herstructurering van haar woongebieden dus verder kijken dan hun eigen woningbezit. De woonomgeving (openbare ruimte), het voorzieningenniveau (maatschappelijke voorzieningen, onderwijs, vervoer) maar ook de positie van het woongebied in de regio worden steeds belangrijker.

3.3 Nationaal, regionaal of lokaal

Het werkgebied van woningcorporaties beperkt zich zelden tot één woongebied of gemeente. Het woningbezit is veelal verspreid over meerdere wijken en buurten, dorpen of steden. Door de ontstane allianties en fusies binnen de woningcorporatiebranche is het schaalniveau waarop men werkzaam is vaak op (deel)regio niveau maar er zijn ook woningcorporaties die op landelijk niveau opereren.

Woningcorporaties in Nederland (het overgrote deel) worden op landelijk niveau vertegenwoordigd door de brancheorganisatie Aedes. Deze organisatie is de spreekbuis van de woningcorporaties voor de rijksoverheid en organisaties die veel met corporaties te maken hebben. Aedes overlegt en onderhandelt met de Rijksoverheid over de condities waaronder woningcorporaties haar maatschappelijke taken kunnen invullen. Daarnaast initieert zij onderzoeken op verschillende thema's en productontwikkeling³².

³¹ Bron: Website Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid, 2010

³² Bron: Aedesnet.nl, 2010

Op regionaal niveau overleggen woningcorporaties met verschillende netwerkpartners³³. De doelstelling van woningcorporaties ten aanzien van het regionale overleg is het ontwikkelen van een integrale visie voor de regio. De integrale regiovisie leidt tot kaders waarmee de lokale woningcorporaties en haar netwerkpartners invulling kunnen geven aan de thema's die in hun werkgebied aan de orde zijn.

Ook strategische bedrijfsplannen van woningcorporaties worden vaak op centraal niveau (landelijk of regionaal) ingericht met nuanceverschillen per (deel)regio, gemeente, wijk of buurten. Het strategische bedrijfsplan van woningcorporatie bevat onder andere de visie, missie en de ambities van de woningcorporaties.

Voor de concretisering van het (regionale) strategisch bedrijfsplan van de woningcorporatie voert zij op lokaal niveau overleg met andere woningcorporaties in het werkgebied en verschillende netwerkpartners. Dit kan leiden tot een integrale regiovisie. Afhankelijk van het onderwerp worden één of meerdere netwerkpartners betrokken. De doelstelling van het lokale overleg is het opstellen van de integrale lokale gebiedsvisie(s) als afgeleide van de regiovisie. De individuele strategische keuzes van woningcorporaties worden zoveel mogelijk geïntegreerd in de uitwerking van de integrale lokale gebiedsvisie. Daarnaast kan het lokale overleg leiden tot samenwerking en convenanten waarin de lokale kaders en de uitvoeringsafspraken met één of meerdere netwerkpartners zijn vastgelegd.

3.4 De introductie van demografische bevolkingskrimp bij woningcorporaties

In verschillende regio's in Nederland is de demografische bevolkingskrimp een feit. Toch is het voor veel woningcorporaties nog geen onderwerp op de agenda, althans nog geen hoog genoteerd agendaonderwerp. Net als bij de overheid is ook in de corporatiebranche de ontkenningfase nog niet voorbij. Het denken vanuit de groei is bepaald niet vanzelfsprekend om te zetten in denken vanuit de bevolkingskrimp.

Het thema demografische bevolkingskrimp is een thema waar zowel de woningcorporaties als de (Rijks)overheid nog geen eenduidige keuze maken ten aanzien van het schaalniveau waarop dit wordt besproken. Zo zijn er regio's waar het initiatief en de regie om te komen tot regionaal overleg wordt genomen door de provincie, in andere regio's hebben woningcorporaties het initiatief genomen. Er zijn ook nog veel (deel)regio's waar geen initiatieven zijn tot het in gesprek gaan met netwerkpartners op regionaal of lokaal niveau. In de uitwerking van het praktijkonderzoek (hoofdstuk 6) wordt dit toegelicht. In deze scriptie wordt gezocht naar de oorzaken van deze constatering.

Woningcorporaties verkeren voor een deel nog in de ontkenningfase. De strategieën van deze corporaties zijn nog ingegeven vanuit het 'groeidenken'. Het bouwen van woningen, het toevoegen van bedrijventerreinen en het verbeteren van de openbare voorzieningen. De strategie is dat dergelijke investeringen leiden tot verhoging van de aantrekkingskracht van de woongebieden waarmee als vanzelfsprekend ondernemers en mensen volgen en de waardeontwikkeling van het woningbezit toeneemt³⁴. Vanuit de praktijkvoorbeelden in Nederland en in verschillende Europese landen is gebleken dat deze inspanningen wel kunnen leiden tot een tijdelijke groeiimpuls voor een (deel)gebied maar op de lange termijn de demografische bevolkingskrimp ook zijn negatieve impact heeft op deze gebieden wanneer er niet tijdig wordt ingegrepen. Het onterecht denken en handelen vanuit groeiscenario's heeft grote risico's in zich. Risico in economisch, fysiek en sociaal opzicht. Deze zijn behandeld in hoofdstuk twee. (Deel)Regio's die nog volop in de ontkenningfase zitten, ontwikkelen strategieën om hun (deel)regio te voorzien van kwaliteitsimpulsen

³³ Netwerkpartners voor woningcorporaties zijn publieke- of private organisaties die in het werkgebied van de woningcorporatie actief zijn. Je kunt hierbij denken aan provincie, gemeenten, zorg- en welzijnsinstellingen, maatschappelijke organisaties (zoals woningcorporaties), politie en onderwijsinstellingen.

³⁴ Bron: Aedes.nl, 2010

waardoor zij (on)bewust een concurrentiepositie innemen ten opzichte van de omliggende gebieden en andere regio's in Nederland. Wanneer woningcorporaties niet integraal aan de slag gaan maar solistisch de eigen ambitie wil waarmaken heeft dit niet alleen gevolgen voor de succeskans van de realisatie van deze ambitie maar heeft het direct of indirect ook invloed op de ambities van andere corporaties en netwerkpartners in het lokale of regionale werkgebied³⁵. Een voorbeeld hiervoor is de realisatie van de transformatieopgave in de woningvoorraad binnen een bepaald gebied. Essentieel hierbij is dat er integraal gekeken wordt naar de totale transformatieopgave en de gewenste of noodzakelijke ingrepen. Ten slotte heeft een ingreep van de ene woningcorporatie op de woningvoorraad directe invloed op die van de andere woningcorporatie. Het niet integraal benaderen van de totale transformatieopgave in de woningvoorraad kan leiden tot ongewenste toevoeging van woningen, het onnodig slopen van woningen en daarmee kapitaalvernietiging.

Het herkennen, erkennen en benoemen dat de woningcorporatie zich bevindt in een krimpgebied kan zowel positief als negatief effect sorteren. Het benoemen van de problematiek die de demografische bevolkingskrimp met zich meebrengt werkt versterkend op het krimpproces. De buitenwereld kan de extra investeringen van woningcorporaties interpreteren als noodzakelijke ingrepen om de problematiek enigszins te kunnen beïnvloeden. Bewust en zorgvuldige omgang met communicatie-uitingen is cruciaal. Het is belangrijk om in een krimpproces vooral de mogelijkheden positief te benaderen in termen van kansen.

3.5 Strategieën van woningcorporaties op het terrein van krimp

De regionale of lokale woningmarktsituatie bepaalt mede de strategie die woningcorporaties ontwikkelen voor een gebied. Vaak worden verschillende strategieën op verschillende deelgebieden ontwikkeld of worden strategieën gecombineerd.

De strategieën die momenteel bij woningcorporaties worden ontwikkeld ten aanzien van de demografische bevolkingskrimp zijn uiteen te zetten in een vijftal varianten³⁶:

1. Accepteren van de demografische bevolkingskrimp;
2. Identiteit van het krimpgebied bepalen: in samenwerking met publieke en private partijen in het gebied, regionaal bepalen van de identiteit van het gebied. Welke unieke kwaliteiten en krachten (unique selling points) zijn aanwezig en kunnen de positionering van het gebied positief beïnvloeden. De benoemde kwaliteiten en krachten zijn leidend bij het ontwikkelen van toekomstige ambities, investeringen, public-relations en communicatie-uitingen;
3. Integrale gebiedsvisie opstellen: het gezamenlijk opstellen van een integrale (regionale) gebiedsvisie waarin de ambities per beleidsterrein zijn uitgewerkt;
4. Keuzes maken met betrekking tot investeringen (soort investering en gebied van investering), planning en fasering. Benoemen van verantwoordelijkheid in uitvoering en in lasten. Afspraken vastleggen zodat bijdragen niet vrijblijvend zijn;
5. Tijdig betrekken van de bewoners in het gebied (huurders én particuliere eigenaren).

3.6 Positie woningcorporaties in regionale gebiedsontwikkeling

De verantwoordelijkheid voor woningcorporaties en overheid liggen in elkaars verlengde en ze zullen daarom gezamenlijk moeten optrekken in de aanpak van de krimpproblematiek³⁷. Woningcorporaties hebben gemiddeld eenderde van het woningbestand³⁸ in hun bezit waardoor de invloed op de totaalaanpak door woningcorporaties aanzienlijk is. Er is een

³⁵ Bron: Aedes compact 42, 2009

³⁶ Bron: Krimp... en groeiende opgave. Position Paper Aedes, 2008

³⁷ Bron: Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid, 2010

³⁸ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010

gezamenlijk belang voor woningcorporaties om samen met de overheid tijdig in te grijpen op de bedreigingen en de kansen die de demografische bevolkingskrimp veroorzaakt. Het is dan ook essentieel dat de overheid en de woningcorporaties het gezamenlijke belang herkennen en benoemen. Het individuele organisatiebelang is hierbij ondergeschikt. Toch is dit niet de meest gekozen werkwijze in de praktijk. De regierol in het totale krimpproces zien woningcorporaties niet als hun verantwoordelijkheid³⁹. Het in beeld brengen van de demografische bevolkingskrimp en de vertaling in de mogelijke gevolgen zien de woningcorporaties als kerntaak van de overheid (regionaal of lokaal). Ook het organiseren van een gezamenlijk overleg met de maatschappelijke partners vinden zij een kerntaak van de regionale of lokale overheid. Het feit dat corporaties beide rollen als kerntaak van de overheid zien wil niet zeggen dat woningcorporaties niet de initiator of aanjager kunnen zijn voor het opstellen van een gezamenlijke integrale visie of het betrekken van maatschappelijke partners. In verschillende regio's (bijvoorbeeld de Achterhoek en Limburg) blijken de woningcorporaties als eerste de demografische bevolkingskrimp te herkennen en erkennen. Vervolgens zijn de woningcorporaties gestart met het agenderen van het thema op de verschillende agenda's van de overheid en andere maatschappelijke partners.

De rol van projectleider is voor verschillende (deel)projecten binnen de aanpak van de transformatieopgave een rol die de woningcorporatie vanuit haar positie als eigenaar van een groot deel van de woningen vervult. De aanwezige kennis van het vastgoed en de kennis van de woongebieden waarin zij participeren, kunnen hierbij van meerwaarde zijn. Niet onbelangrijk is de rol van de woningcorporaties bij het in beeld brengen van de benodigde transformatieopgave in haar woningbezit, inclusief de financiële consequenties. Daarnaast kunnen woningcorporaties een belangrijke bijdrage leveren ten aanzien van de leefbaarheidvraagstukken.

Het relatienetwerk van woningcorporaties is enorm breed en biedt veel mogelijkheden voor het betrekken van de maatschappelijke partners maar zeker ook ten aanzien van het betrekken van bewoners (huurders én particuliere eigenaren). Bewoners kunnen niet alleen een belangrijke bron van input zijn, maar zijn de belangrijkste ambassadeurs van de gebieden.

³⁹ Aedes is de branchevereniging van woningcorporaties in Nederland. Bron: Aedesnet.nl, 2010



4 Theoretische modellen

4.1 Mogelijke methodieken voor aanpak van de krimp

In dit hoofdstuk worden een aantal methodieken en zienswijzen zoals die de afgelopen jaren in de literatuur zijn ontstaan c.q. belicht behandeld. Doelstelling is om te toetsen welke van de behandelde methodieken het meest effectief is om het complexe vraagstuk van de demografische bevolkingskrimp integraal te benaderen en daarmee de kans op succesvol bestrijden van de negatieve gevolgen van de demografische bevolkingskrimp te vergroten.

Rotmans⁴⁰ benoemt drie factoren als bepalend voor de hardnekkigheid en complexiteit voor de maatschappelijke opgave:

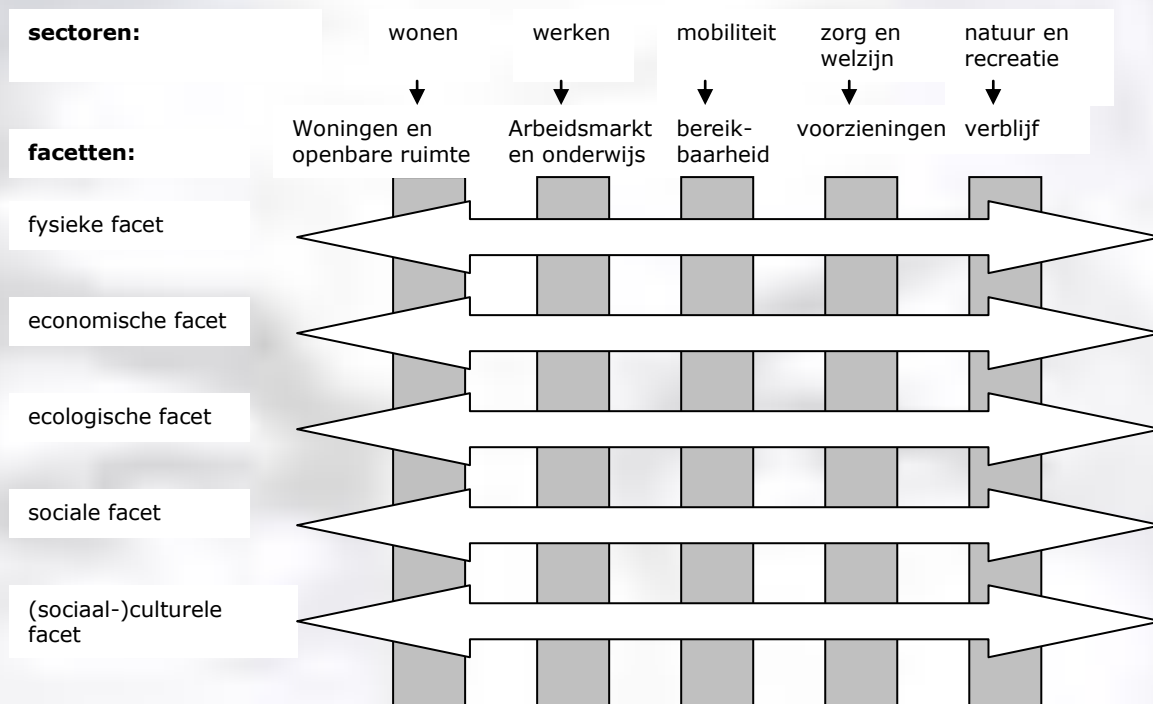
- Complexiteit (verdeeld over diverse sectoren);
- Toenemende omgevingsdynamiek (voorziene- en onvoorziene grote en snelle veranderingen);
- Veranderende mate van stuurbaarheid (definitie: het bewust en gericht beïnvloeden van de omgeving en de daarin opererende partijen).

Bovengenoemde factoren zijn allen van toepassing op het ontwikkelingsproces van de demografische bevolkingskrimp. Deze factoren zijn daarom de toetssteen voor de keuze van de methodiek in het vervolg van deze scriptie. Bij de keuze van de te onderzoeken methoden en zienswijzen is rekening gehouden met enerzijds de complexe materie die de demografische krimp meebrengt en anderzijds is gekeken of de methodiek of zienswijze een (deel) proces biedt ter ondersteuning van het ontwikkelingsproces. Na bestudering van de chaostheorie (Lorenz, 1960) is geconcludeerd dat deze alle aspecten van de complexiteit beschouwt, echter de theorie biedt geen instrument om het proces of een deel daarvan te ondersteunen. De keuze is gemaakt om op basis van de vooraf bepaalde criteria de chaostheorie buiten beschouwing van dit onderzoek te laten.

4.1.1 Sectoren en facetten

De gevolgen van de demografische bevolkingskrimp manifesteren zich op meerdere beleidsterreinen. De maatschappelijke opgave als gevolg van de krimpproblematiek, evenals de kansen die de verandering met zich meebrengt zijn daarom geen uitdagingen die door één partij kunnen worden opgepakt en opgelost. Het is een opgave die veel verschillende partijen, zowel publieke als private partijen, direct of indirect raakt. Waar de ene partij bijvoorbeeld geconfronteerd wordt met de waardedaling van het woningbezit zal de andere partij geconfronteerd worden met een afname of een toename van de aangeboden producten en diensten. De kwaliteitsvraagstukken die ontstaan bij de krimpproblematiek leiden bij een sectorale benadering niet tot een integraal inzicht en effectieve aanpak omdat de gevolgen en de aanpak elkaar direct of indirect beïnvloeden. Een facetmatige benaderingswijze leidt tot het integrale inzicht van de opgaven en de mogelijke kansen die hierbij ontstaan. Integraal inzicht kan de basis zijn voor samenwerking en integrale gebiedsontwikkeling. In de methodiek van Van 't Verlaat wordt deze integrale benadering schematisch weergegeven (figuur 4.1).

⁴⁰ Bron: Transitie management: sleutel voor een duurzame samenleving. Jan Rotmans, 2003

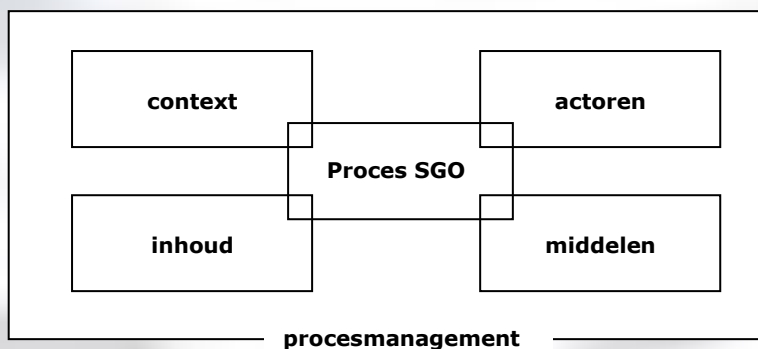


Figuur 4.1: Sectoren en facetten (Verlaet, Van 't, 2003)

4.1.2 Stedelijke gebiedsontwikkeling

Stedelijke gebiedsontwikkeling is een methodiek waarbij integrale benadering wordt nagestreefd. Schematisch wordt dit weergegeven in figuur 4.2. In het proces van integrale gebiedsontwikkeling is de context (voor dit onderzoek is dit de demografische bevolkingskrimp) zeer bepalend in de wijze van ingrijpen. Belangrijk aspect bij integrale gebiedsontwikkeling is dat de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp op de verschillende beleidsterreinen in samenhang worden belicht. De integrale aanpak moet immers niet alleen leiden tot ingrepen en oplossingen op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen maar ook de economische, politieke, culturele en sociale ontwikkeling zijn van grote invloed op de inhoud van integrale gebiedsontwikkeling. Binnen het speelveld van integrale gebiedsontwikkeling zijn veel verschillende partijen, met ieder een eigen belang en rol, betrokken. Vanzelfsprekend zijn binnen het thema demografische bevolkingskrimp meerdere partijen op verschillende schaalniveaus van cruciaal belang en zijn de belangen en rollen zeer uiteenlopend. Als laatste aspect in de integrale gebiedsontwikkeling is het juiste gebruik van (aanwezige) middelen van groot belang. Hiermee worden niet alleen de financiële middelen en gronden bedoeld maar ook niet onbelangrijk zijn kennis, deskundigheid, ervaring en tijd. ⁴¹

⁴¹ Bron: Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen, Dr. Jan van 't Verlaet, 2003



Figuur 4.2: Schematisch overzicht stedelijke gebiedsontwikkeling (Verlaet, Van 't, 2003)

4.1.3 Organiserend Vermogen

Cruciaal bij integrale gebiedsontwikkeling is het organiserend vermogen. Leiderschap, visie, strategie en draagvlak. De vier pijlers van het organiserend vermogen. Voor het proces van integrale gebiedsontwikkeling is het van groot belang dat er krachtig leiderschap aanwezig is. Voor deelnemende partijen moet helder zijn wie de regie in handen heeft. Met andere woorden: de leider heeft de regie in het ontwikkelingsproces. De regievoerder is veelal initiator van een integraal proces. Hij inventariseert de problematiek zodat er inzicht is in de omvang en de opgave die de problematiek met zich meebrengt. Op deze manier kan de regievoerder bepalen welke partijen nodig zijn aan tafel om het ontwikkelingsproces te starten. De regievoerder stimuleert de integrale benadering van de problematiek door partijen, zodat er een gezamenlijke perceptie van de problematiek ontstaat en er een gezamenlijke visie kan worden ontwikkeld. Voor het benodigde politieke en maatschappelijke draagvlak is het van belang dat er een continu oog is voor de verschillende belangen en de veranderingen die gedurende het proces kunnen ontstaan en welke invloed kunnen hebben op het draagvlak voor de vastgestelde visie. De regievoerder houdt overzicht, regisseert, organiseert, verbindt, bemiddelt en bewaakt de gezamenlijke doelstellingen, de voortgang en de resultaten.

De regierol hoeft in een gebiedsontwikkelingsproces niet per definitie bij de overheid te liggen⁴². Toch leert de praktijk ons dat de regierol wel vaak is toebedeeld aan de lokale, gemeentelijke overheid met actieve betrokkenheid van de rijksoverheid. De overheid heeft in de integrale gebiedsontwikkeling niet alleen de rol van regiehouder maar is ook de publieke partij die de beleidskaders en regelgeving dusdanig kan inrichten dat de regio's in staat zijn om de kansen en bedreigingen die de demografische bevolkingskrimp met zich meebrengt op een succesvolle manier kan worden beïnvloed.

Naast het leiderschap is het ontwikkelen van een gezamenlijke visie en strategie een krachtig instrument bij integrale gebiedsontwikkeling. Het kompas van de deelnemende publieke/ en private partijen. De kracht van de gezamenlijke visie en strategie kan optimaal benut worden wanneer er een breed maatschappelijk en politiek draagvlak aanwezig is.

⁴² Voor het thema demografische bevolkingskrimp heeft de overheid in haar Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling aangegeven dat zij deze rol vanzelfsprekend voor de overheid ziet.
Bron: Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling "Krimpen met kwaliteit", Rijk, VNG, IPO, 2009

4.1.4 Strategy as Force

In 2010 presenteerde Tom Daamen zijn proefschrift *Strategy as Force, Towards Effective Strategies for Urban Development Projects: The Case of Rotterdam CityPorts*⁴³. In zijn proefschrift toont hij aan dat strategische inzet van verschillende machten in complexe gebiedsontwikkelingsprocessen, leidt tot kracht.

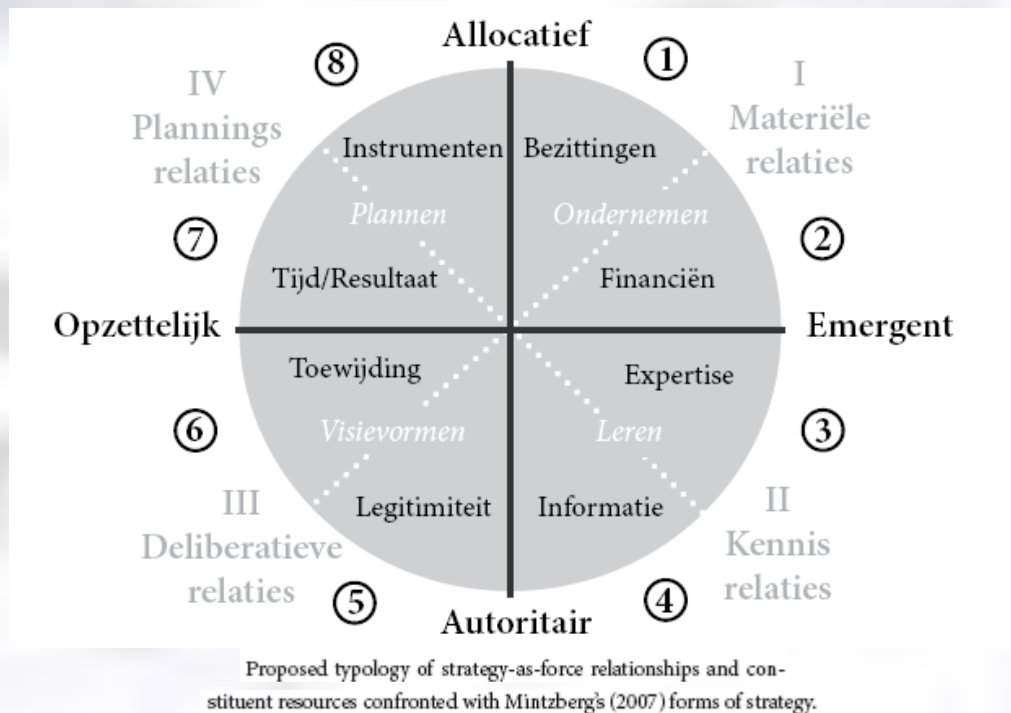
Complexe gebiedsontwikkelingsopgaven worden steeds moeilijker realiseerbaar door de grote mate van wet- en regelgeving, starre en soms sterk vertragende procedures, het brede speelveld met een grote diversiteit aan partijen. Een arena met daarin een diversiteit aan partijen met ieder een eigen belang en een eigen machtspositie. Ook het ontbreken van regie en leiderschap draagt niet bij aan de vereenvoudiging van de aanpak van complexe opgaven in gebiedsontwikkelingen. Dergelijke opgaven vragen naast een sterke regie en leiderschap om kennis(deling), vertrouwen, lef, een lange adem, maatwerk, anders denken en handelen en de kracht om het gezamenlijk belang te laten prevaleren boven het individueel of organisatiebelang.

Gebiedsontwikkeling kan door de veelheid van problemen tijdens het complexe ontwikkelingsproces nog niet als een bewezen manier van werken worden beschouwd. Het gebiedsontwikkelingsproces bij de aanpak van de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp is een zeer complex proces. De aanwezigheid van de vele partijen, de machtsposities van deze partijen en de individuele organisatiebelangen zijn hiervan de belangrijkste oorzaak. Er is in het ontwikkelingsproces een voortdurende spanning tussen de de handelingen van (maatschappelijke) partijen en de institutionele omgeving (wet- en regelgeving, organisatiestructuren, normen en percepties) Er is in dergelijke complexe ontwikkelingsprocessen tijd nodig om deze institutionele omgeving te veranderen. Anders denken en doen kost tijd!

In het proefschrift van Daamen wordt het theoretische model 'strategie als kracht' (figuur 4.3) gepresenteerd⁴⁴. Dit model kan door partijen die participeren in gebiedsontwikkelingen worden ingezet voor het verkrijgen van inzicht in het proces om te komen tot een strategie. Om het proces van strategievorming in gebiedsontwikkelingen te optimaliseren is het van belang dat partijen inzicht hebben in de manier waarop strategieën ontstaan en bewegen. Het is een dynamisch proces wat voortdurend beïnvloed wordt door haar maatschappelijke omgeving. Het inzicht kan bijdragen aan de verbetering en de versnelling van het proces en het bepalen van een gezamenlijke strategie.

⁴³ Bron: Proefschrift: *Strategy as Force, Towards Effective Strategies for Urban Development Projects: The Case of Rotterdam CityPorts*. Daamen, 2010

Schema strategievorming



figuur 4.3 schema strategievorming

De theorie van Daamen 'strategie als kracht' biedt drie belangrijke inzichten:

1. de praktijk van gebiedsontwikkeling is aan constante verandering onderhevig;
2. de relatie tussen partijen is ongelijk (verschil in machtsrelaties);
3. de rol van waarden.

Door het erkennen en de acceptatie van deze inzichten door publieke en private partijen en de effectieve inzet van een achttal middelen kan regionale of lokale ontwikkelkracht ontstaan.

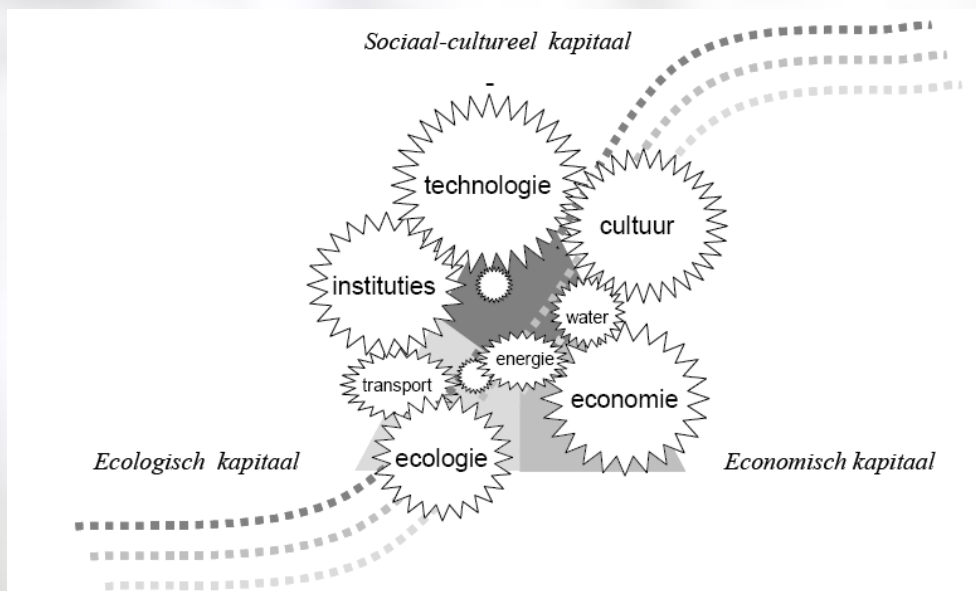
- Allocatieve middelen, tastbare producten en productiemiddelen die mensen en organisaties kunnen verleiden tot participatie in een bepaalde strategie: bezittingen, financiën, instrumenten, tijd/resultaat.
- Autoritaire middelen: minder tastbare middelen die mensen en organisaties in staat stellen beslissingen en acties van anderen op te leggen en te coördineren: informatie, expertise, legitimiteit, toewijding

4.1.5 Transitiemanagement

Transitiemanagement is een gemeenschappelijk zoek- en leerproces richting duurzame ontwikkeling. Dit beleidsconcept biedt een heroriëntatie op de maatschappelijke ontwikkeling gericht op de lange termijn en die aansluit bij de complexiteit van de krimpproblematiek.

Wat zijn transitie?

Een transitie is een structurele maatschappelijke verandering die het resultaat is van op elkaar inwerkende en versterkende ontwikkelingen op het gebied van economie, cultuur, technologie, instituties en natuur&milieu (Rotmans e.a, 2000). Het zijn geleidelijke veranderingen die lange tijd vergen, tenminste één generatie. Ze lijken zich geleidelijk te voltrekken, maar op korte termijn zien we een schoksgewijs verloopend proces waarbij kleine schokjes en grote golven op elkaar inwerken (met andere woorden: vele kleine sprongetjes die een grote sprong kunnen vormen) Transitie⁴⁵ vergen lange tijd omdat bestaande grenzen, barrières, instituties en verhoudingen moeten worden doorbroken.



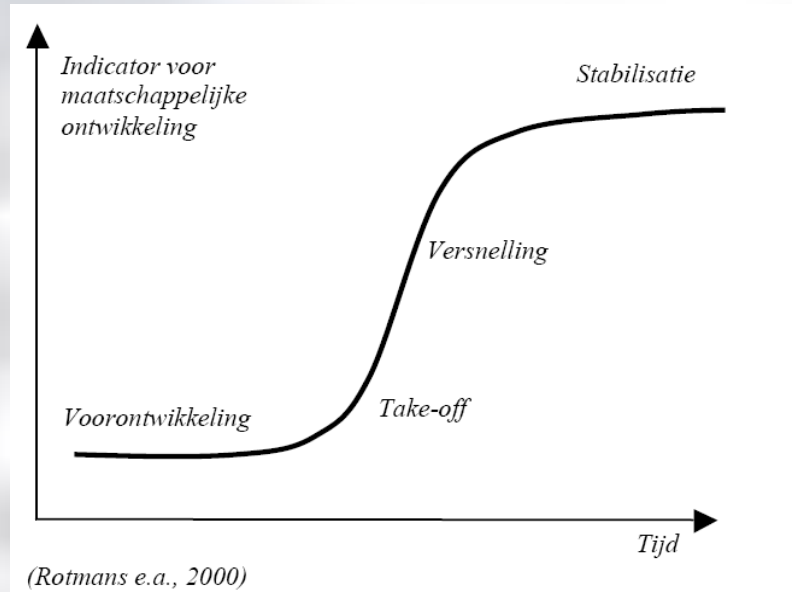
figuur 4.4
Bron: Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving

Transities kunnen metaforisch worden weergegeven als een complex stelsel van maatschappelijke radertjes die op elkaar inwerken (figuur 4.4). Er ontstaat spiraalwerking als de verschillende maatschappelijke radertjes, ieder met hun eigen dynamiek, zodanig op elkaar inwerken dat ze elkaar versterken. In hoofdstuk vijf wordt dit schema voor de demografische bevolkingskrimp uitgewerkt.

⁴⁵ Een voorbeeld van een transitie is de overgang van steenkool naar aardgas als belangrijkste energiedrager in Nederland in de jaren 50 en 60, waarbij systeeminnovaties plaatsvonden op het gebied van distributie, woningbouw, bedrijfsleven en instituties/arrangementen.

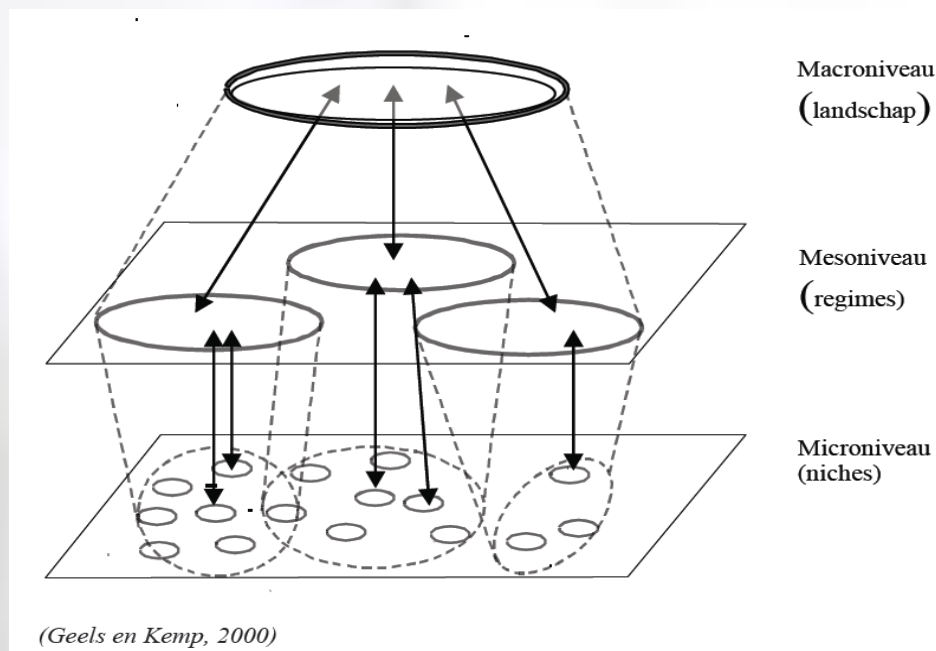
Bron: Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving. Jan Rotmans, 2003

Verschillende fasen van transities



figuur 4.5

Verschillende schaalniveaus van transitie



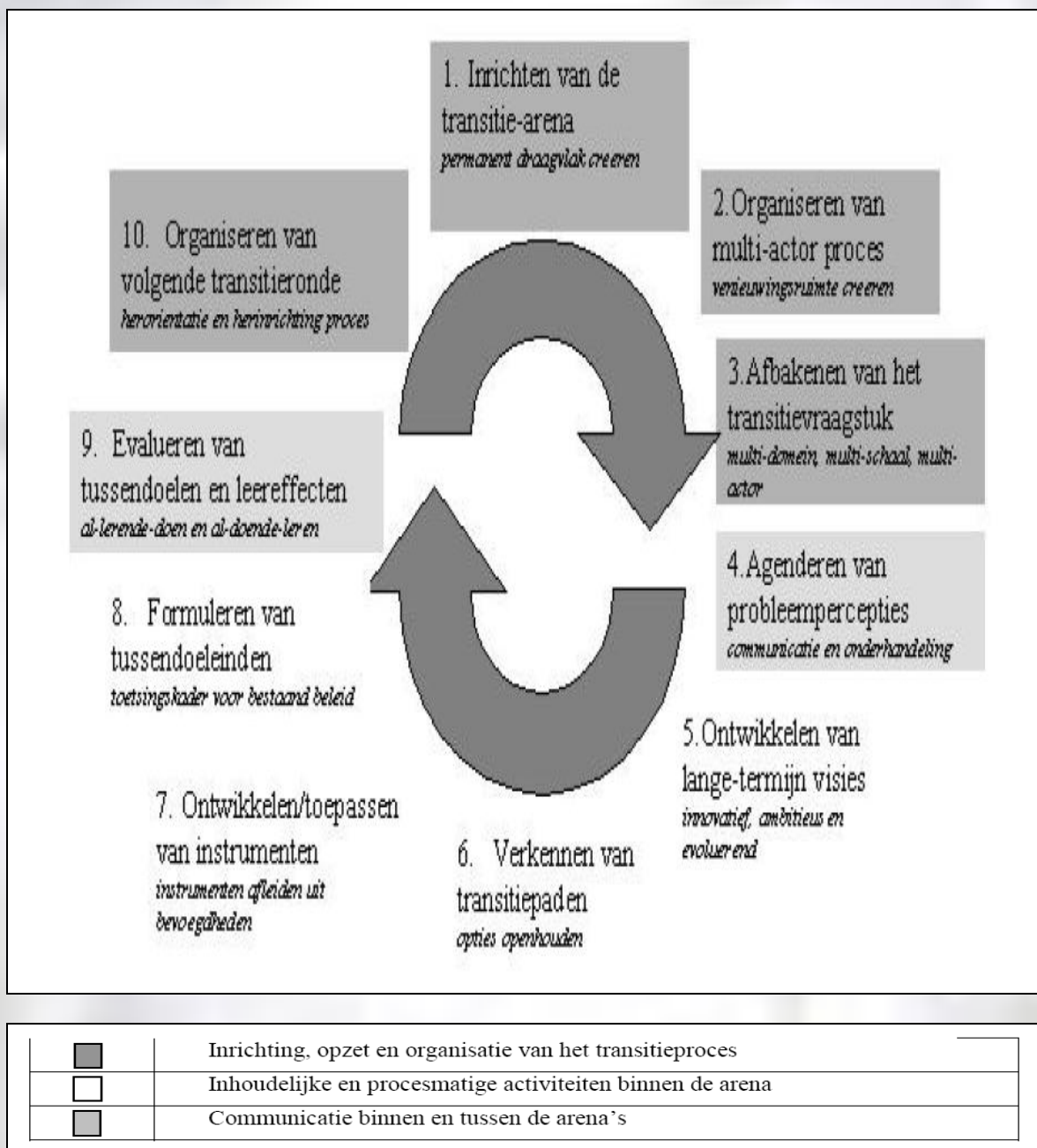
Figuur 4.6

Bron: Transitie management: sleutel voor een duurzame samenleving

Transities zijn geen blauwdrukken die wetmatig verlopen. Integendeel, transitie zijn mogelijke ontwikkelingspaden waarvan de richting en het tempo kunnen worden beïnvloed en bijgestuurd (figuur 4.5. Rotmans, Kemp en van Asselt, 2001). Gelijktijdig manifesteren maatschappelijke ontwikkelingen zich op verschillende schaalniveaus (figuur 4.6). Wat dit betekent in het gebiedsontwikkelingsproces wordt behandeld in hoofdstuk vier.

Dergelijke opgaven vragen niet om een klassieke 'command and control' sturing, maar om een evolutionaire vorm van sturing: bijsturen, beïnvloeden en aanpassen. In de praktijk betekent dit het scheppen van voorwaarden en condities waaronder maatschappelijke vernieuwing kan plaatsvinden, via de juiste initiatieven op het juiste moment (Rotmans en Loorbach, 2001).

Transitieproces

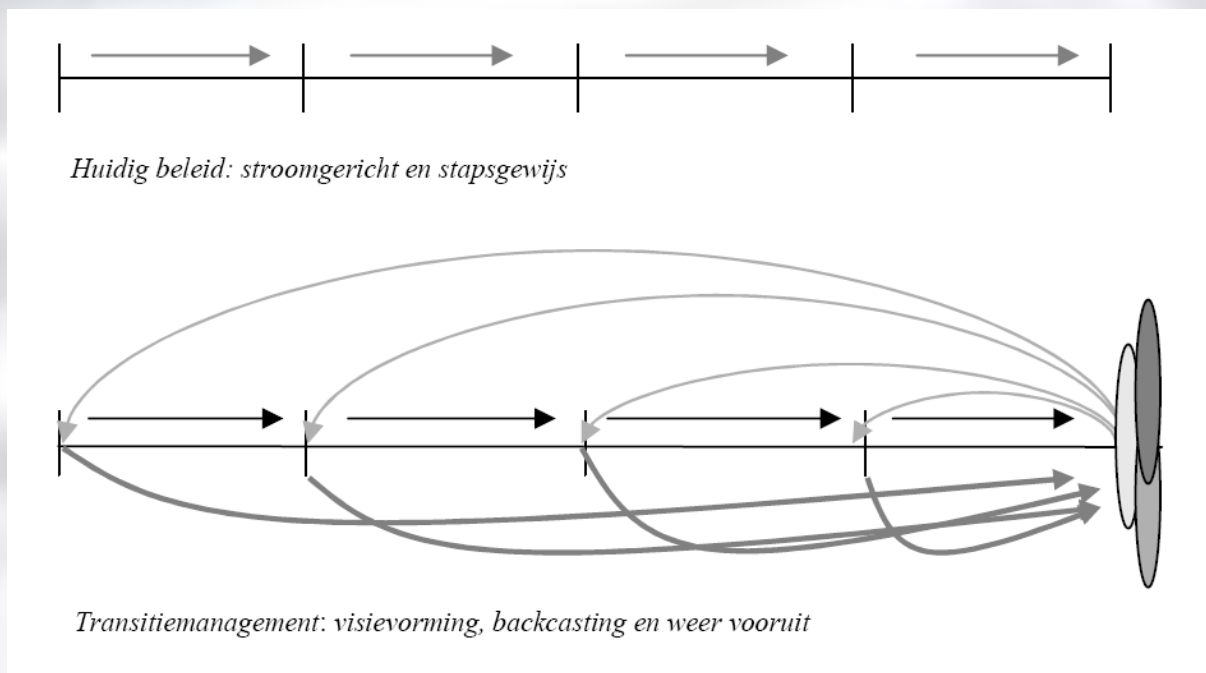


figuur 4.7

Bron: Transitie management: sleutel voor een duurzame samenleving

Bovenstaande figuur 4.7 geeft in een stappenplan weer hoe het transitieproces kan worden doorlopen. Essentieel voor het te bereiken succes, is het doorlopen van alle stappen. Het transitieproces is een cyclisch en iteratief proces.

Huidig beleid versus transitie management



figuur 4.8

Bron: Transitie management: sleutel voor een duurzame samenleving

Bovenstaand schema maakt inzichtelijk wat het cruciale verschil in processtijl is tussen de traditionele werkwijze en de werkwijze in transitie management. Het bewust zijn van het feit dat regelmatig getoetst moet worden of uitgangspunten uit een eerder stadium nog onverminderd van kracht zijn, maakt integraal onderdeel uit van het proces. Dit is in huidige processen te weinig vanzelfsprekend en roept discussies op die niet bijdragen aan het bereiken van de doelstelling.

Valkuilen

Transitie management biedt behalve de positieve impuls voor de aanpak van het vraagstuk demografische bevolkingskrimp ook valkuilen waarop men in het proces bedacht moet zijn, namelijk:

- backlashes: te vroeg of te ondoordacht nieuwe paden inslaan (gebrek aan draagvlak en inbedding);
- lock-in situaties: het onvoldoende bereiken van het transitiedoel omdat de vaste inbedding vernieuwing blokkeert;
- korte termijn/ad hoc denken
- ontbrekend draagvlak

In hoofdstuk vijf worden de mogelijkheden tot het voorkomen van de valkuilen nader belicht.

Bijgaand voorbeeld illustreert de werking van het transitie­model

Watertransitie in Nederland

Binnen de watersector in Nederland is een omslag in denken (perspectiefwijziging) opgetreden. Deze perspectiefwijziging is ontstaan door een verandering van het wereldbeeld, die voortkomt uit ontwikkelingen op microniveau (ervaringskennis en voortschrijdend inzicht), macroniveau (klimaatverandering, zeespiegelstijging) en calamiteiten zoals de overstromingen gedurende het afgelopen decennium. De perspectiefwijziging is ontstaan bij een kleine groep mensen, in eerste instantie buiten de waterwereld, vanuit de natuurontwikkeling, landschapsbeheer en ruimtelijke ordening. Beleidsterreinen die nauw verwant zijn aan waterbeleid. Later vond deze perspectiefwijziging ook weerklank binnen de waterwereld. In dit voorbeeld van de watertransitie zien we dat het samen­komen van de verschillende beleidsterreinen (water, ruimtelijke ordening, natuur en milieu) van cruciaal belang is geweest voor de omslag in denken die de transitie op gang kan brengen. Deze denkomslag duurde echter tientallen jaren: een lange voorontwikkelingsfase ging vooraf aan de omslag. De voorontwikkelingsfase startte rond 1980 tot circa 1995. De voorontwikkelingsfase naar de take-off fase vond plaats rondom 1995 na de tweede grote overstroming. Vanaf dat moment wordt de koppeling tussen de beleids­velden van waterbeheer en ruimtelijke ordening steeds sterker en probeert men daar in praktijk handen en voeten aan te geven. Anno nu wordt de beleidsintegratie nagestreefd van waterbeheer, ruimtelijke ordening, landschap- en natuurbeheer. De echte ontsteking moet echter nog plaatsvinden, omdat de nagestreefde beleidsintegratie in theorie bestaat, maar in praktijk op tal van problemen stuit. Dit betekent dat de watertransitie in Nederland het stadium van onomkeerbaarheid nog niet heeft bereikt en het dus nog alle kanten op kan gaan met de watertransitie, inclusief een teruggang naar het onduurzame stadium.

Bron: Transitie­management: sleutel voor een duurzame samenleving

4.2 Conclusie

Alle beschouwde theorieën en methodieken overwegend kan op basis van de vooraf gesteld criteria geconcludeerd worden dat het transitie­management de meeste complete benadering van complexe vraagstukken als gevolg van de demografische bevolkingskrimp in gebiedsontwikkelingen in zich heeft. De complexiteit heeft niet alleen betrekking op de veelheid aan beleidsterreinen die worden beïnvloed door de demografische bevolkingskrimp. De diversiteit van partijen die op verschillende schaalniveaus participeren in de transitiearena brengen eveneens complexiteit met zich mee. Daarnaast wordt het proces tot aanpak van de krimp­problematiek voortdurend beïnvloed door voorziene- en onvoorziene veranderingen. Hierop moeten partijen continu zijn bedacht, op anticiperen of naar handelen. Een dynamisch proces waarin een hoge mate van flexibiliteit van partijen gevraagd wordt. Het transitie­management biedt naast de complete benadering een mogelijk bruikbaar instrument om het ontwikkelingsproces te begeleiden.

De overige theorieën en methodieken zijn allen bruikbaar maar zijn ondersteunend en van meerwaarde op één of enkele aspecten in het ontwikkelingsproces. De facetmatige benadering in het model van Van 't Verlaat is gericht op de verschillende beleidsterreinen en de integrale benadering hiervan maar biedt geen instrumenten voor de participatie van de verschillende partijen in het ontwikkelingsproces. Het model stedelijke integrale gebiedsontwikkeling (eveneens van Van 't Verlaat) toont de samenhang van de verschillende elementen binnen integrale gebiedsontwikkeling die invloed hebben op het ontwikkelingsproces. Hierbij ontbreekt de beleids­cyclus met het bijbehorende stappenplan voor het doorlopen van het ontwikkelingsproces. De theorie van het organiserend vermogen evenals de theorie van strategie als kracht zijn beiden als model onderdeel van het transitie­management. Het belang van de verschillende rollen en posities alsmede het inzicht in het ontstaan en bewegen van strategieën zijn in de transitietheorie van cruciaal belang om de stappen in de beleids­cyclus en het ontwikkelingsproces goed te kunnen doorlopen.



5 Verbinding tussen krimp en transitie management

In dit hoofdstuk wordt de verbinding gemaakt tussen het vraagstuk van de demografische bevolkingskrimp en het transitie management⁴⁶ vanuit het perspectief van woningbouwcorporaties. Hiervoor wordt het transitieproces gehanteerd zoals hieronder is weergegeven.

Maatschappelijke vernieuwing vraagt om nieuwe sturingsvormen en nieuwe omgangsvormen. Transitie en systeeminnovaties kunnen alleen door interactie en samenspel tot stand komen, waarbij geen van de partijen absolute zeggingsmacht en regie heeft. Wat nodig is is een gezamenlijk vernieuwingsnetwerk, een transitiearena waarin betrokken partijen samen de cultuur en condities scheppen voor ingrijpende vernieuwingen waarin iedere partij zijn eigen rol en verantwoordelijkheid heeft.

De nieuwe rol van de overheid in maatschappelijke vernieuwingsprocessen is gericht op het inrichten van het vernieuwingsnetwerk ofwel de transitiearena, evenals het zeer actief deelnemen hierin. Bij het tot stand komen van het innovatiecreërende netwerk speelt de overheid een belangrijke rol via: agendering van de integrale vernieuwing, bevorderen dat innovatieve partijen bij elkaar komen in de transitiearena, het stimuleren van transitie-experimenten en het scheppen van de juiste omstandigheden.

Transitioneel werken is in feite een andere manier van kijken naar complexe opgaven, en op basis daarvan een andere manier van handelen. Een proces waarvoor een lange adem vereist is. De nieuwe manier van denken vraagt andere competenties en vaardigheden dan we tot nu toe gebruikten. De beste leerschool is dan ook de praktijk. Voor het transitioneel handelen is geen blauwdruk of generieke receptuur beschikbaar maar is er altijd sprake van maatwerk. Het 'transitiehandelen' gaat uit van verandering in tegenstelling tot het 'blauwdrukdenken' van de jaren 60 en 70. Het gaat uit van continu veranderende omstandigheden en nieuw situaties waardoor voortdurende de beoogde uitgangspunten worden bijgesteld.

Aan de hand van het schema waarin de cyclus van het transitieproces is weergegeven wordt per processtap beschreven hoe het transitieproces kan worden vormgegeven.

⁴⁶ Voor dit hoofdstuk is de literatuur van het Transitie management: sleutel voor een duurzame samenleving van Jan Rotmans gehanteerd.

Transitieproces



figuur 5.1

Bron: Transitie management: sleutel voor een duurzame samenleving

5.1 Inrichten van de transitiearena (vernieuwingennetwerk)

Voor de inrichting van de transitiearena ten aanzien van het thema demografische bevolkingskrimp vormt de opzet en organisatie van de transitiearena de basis van het transitieproces (figuur 5.1). Deze rol is in basis een verantwoordelijkheid van de regionale of lokale overheid. In praktijk blijkt echter dat deze rol, in het beginstadium, niet altijd wordt opgepakt door de overheid. Wellicht is de regionale bewustwording en 'sense of urgency' nog onvoldoende aanwezig. Indien andere (maatschappelijke) organisaties wel urgentie hebben toegekend aan de aanpak van de krimpproblematiek dan nemen zij in sommige gevallen het initiatief tot de inrichting van de transitiearena. In verschillende regio's in Nederland zijn de woningcorporatie(s) de initiërende organisatie geweest.

Het kiezen van de deelnemende (maatschappelijke) organisaties is uiterst belangrijk voor het creëren van het gezamenlijke draagvlak. Participerende partijen of hun afvaardiging moeten beschikken over een aantal cruciale competenties. Zo is het van belang dat zij koplopers willen en kunnen zijn, visionairs die over hun eigen vakgebied kunnen kijken, kunnen samenwerken, autonoom binnen de eigen organisatie kunnen functioneren, tijd beschikbaar hebben en willen investeren. Deelnemers moeten overtuigingskracht hebben om ontwikkelde visies te kunnen overdragen binnen het eigen netwerk. Vooraf bepalen op basis van welke criteria, welke deelnemers in de transitiearena worden uitgenodigd is van groot belang. Woningcorporaties zijn als dominante speler op het gebied van wonen een

onmisbare deelnemer. Afhankelijk van het schaalniveau en de aanwezigheid van meerdere woningcorporaties in een (deel) regio kan gekozen worden voor een afvaardiging namens de woningcorporaties. Voorwaarde voor deze vorm van participatie is dat er een volledig mandaat door de participerende woningcorporaties is verleend aan de gekozen afvaardiging. Is er geen mandaat van de woningcorporaties die actief zijn in de (deel)regio dan is het belangrijk dat alle woningcorporaties participeren in de transitiearena. In de meeste (deel) regio's in Nederland zijn er samenwerkingsverbanden tussen in de krimpgebieden participerende woningcorporaties. Het thema bevolkingskrimp wordt in deze gebieden integraal benaderd.

5.2 Organiseren van multi-actor proces

De ervaring uit het watertransitieproces in Nederland⁴⁷ heeft aangetoond dat het faciliteren van een transitiearena belangrijk is maar niet voldoende voor een succesvolle uitkomst. Proces- en inhoudelijke begeleiding gaan hand in hand. Individuele en organisatiebelangen lopen vaak uiteen en er is nog geen gezamenlijke beeldvorming over het vraagstuk demografische bevolkingskrimp en de aanpak hiervan. Het is dus niet vanzelfsprekend dat de partijen met een 'open mind' aansluiten in de transitiearena. Het aanstellen van een onafhankelijke transitie-manager kan ondersteunend zijn bij de organisatie en coördinatie van het proces. Met name de onafhankelijkheid van een transitie-manager vergroot het vertrouwen en de bereidheid van partijen om te komen een gezamenlijke afbakening van het vraagstuk en het creëren van vernieuwingsruimte. De transitie-manager verbindt partijen, stimuleert het ontstaan van vernieuwingsruimte, is verantwoordelijk voor de programmabrede communicatie, heeft overall overzicht en vervult de rol van bemiddelaar/intermediair bij mogelijke conflicten.

5.3 Afbakening van het transitievraagstuk

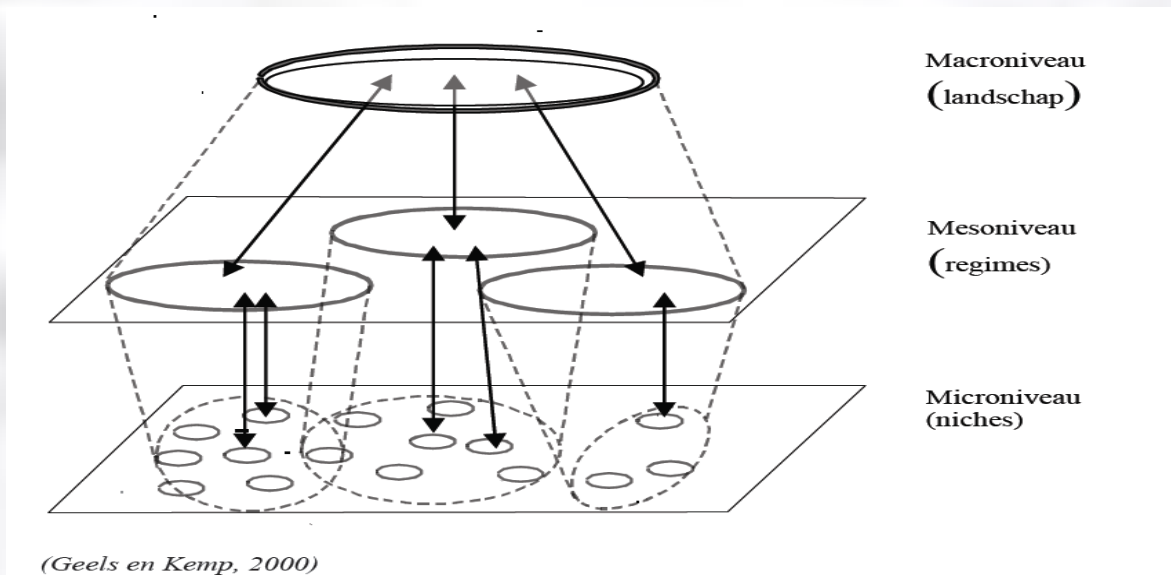
Het thema demografische bevolkingskrimp is zeer complex. Woningcorporaties worden geconfronteerd met de gevolgen op verschillende beleidsterreinen. Echter de beïnvloeding hiervan is niet mogelijk zonder de medewerking van andere partijen. De individuele opgave van woningcorporaties is slechts een onderdeel van de totale transitieopgave. Een gezamenlijk beeld over de omvang, het schaalniveau waarom de krimp-problematiek zich manifesteert, de urgentie en de aanpak is cruciaal voor het vervolgproces. Het is daarom van belang dat zij participeren in de transitiearena. Het gezamenlijke overleg, met ondersteuning van de transitie-manager, heeft als belangrijke opgave het afbakenen van het totale vraagstuk. De afbakening van het transitievraagstuk (waar hebben we het over, op welk schaalniveau speelt dit qua tijd en ruimte?) en de ontwikkeling van een gedeelde 'sense of urgency'. Wordt er geen overeenstemming bereikt over de afbakening van het vraagstuk ten aanzien van de demografische bevolkingskrimp dan is het niet waarschijnlijk dat het ontwikkelingsproces leidt tot een gezamenlijke en gedragen visie en plan van aanpak voor de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp. Het risico van mogelijke vertragingen door nieuwe discussies over de omvang, visie en aanpak zijn groot.

5.4 Agenderen van probleempercepties

Tijdens het proces van afbakening van het vraagstuk rondom demografische bevolkingskrimp wordt duidelijk dat organisaties vanuit verschillende percepties (normen, waarden, motieven en perspectief) naar het vraagstuk kijken. Tenslotte is de basisopgave van de verschillende organisaties niet gelijk. Iedere organisatie heeft zijn eigen belangen en een eigen agenda. Het is dan ook belangrijk om in het begin van het proces te erkennen dat er verschillen zijn en te onderzoeken wat de achterliggende motivatie is. Het herkennen en erkennen van de verschillen maakt dat er gezocht kan worden naar oplossingen zodat het draagvlak voor de gemaakte of te maken keuzes in het proces wordt vergroot. Het ontbreken van het inzicht in de mogelijke probleempercepties en een gedeelde visie hoe

⁴⁷ Bron: Transitie-management: sleutel voor een duurzame samenleving. Jan Rotmans, 2003

hiermee kan worden omgegaan maakt dat er geen gezamenlijke agenda ontstaat. Partijen zijn niet vanzelfsprekend bereid om het eigen (organisatie) belang los te laten en te komen tot gezamenlijk draagvlak en een gezamenlijke agenda, tenzij de organisaties het belang hiervan accepteren.



Figuur 5.2
Bron: Transitie management: sleutel voor een duurzame samenleving

Het feit dat woningcorporaties actief zijn op micro, meso en macro niveau (figuur 5.2) en de overheid deze indeling aanhoudt middels gemeenten, provincie en rijk, maakt dat machtsvraagstukken aan de orde zijn. Lokale initiatieven van verschillende organisaties zijn relatief eenvoudig te organiseren en hebben door de beperkte complexiteit in belangen en machtsverhoudingen een redelijke kans tot succesvolle realisatie. Wanneer initiatieven worden ontwikkeld op regionale schaal wordt de complexiteit vergroot. Het aantal partijen dat betrokken is en belang heeft bij de initiatieven is veel groter. De machtsverhoudingen zijn bij regionale initiatieven meestal niet evenwichtig wat het verloop van het transitieproces niet vereenvoudigd. Het opstellen van een gedragen gemeenschappelijke visie en agendering wordt door het verschil in macht aanzienlijk complexer. Hierdoor komen initiatieven vaak niet van de grond of kunnen niet succesvol worden ontwikkeld of geïmplementeerd. De organisatie en realisatie van initiatieven op landelijk niveau zijn in deze context mogelijk nog moeilijker realiseerbaar. De complexiteit van de machtsverhoudingen wordt veelal niet geagendeerd (stap wordt vaak overgeslagen in het transitieproces) en kan leiden tot disfunctioneren van bestaande systemen en structuren. Vanuit dit perspectief leidt de conclusie in hoofdstuk twee dat in een aantal regio's nog geen stappen zijn gezet om krimp regionaal te agenderen niet meer tot verbazing. In hoofdstuk vijf wordt stilgestaan bij de praktijkervaringen ten aanzien van de agendering van probleempercepties. Daarnaast wordt nader toegelicht wat de risicofactoren kunnen zijn voor woningcorporaties.

5.5 Ontwikkelen lange termijn visie en gemeenschappelijke agenda

Hardnekkige problemen, zoals demografische bevolkingskrimp, zijn complexe maatschappelijke problemen die een zekere hardnekkigheid kennen omdat ze diep zijn geworteld in onze maatschappelijke structuren en instituties en worden omgeven door

structurele onzekerheid. Er ontstaan brede maatschappelijke discussies over de aard van de demografische bevolkingskrimp, de mogelijke gevolgen hiervan en de mogelijke oplossingsrichtingen. Om dit proces goed te kunnen sturen is transitiesturing vereist, een combinatie van netwerksturing en zelfsturing, ook wel de evolutiesturing genoemd (al doende leren en al doende doen). Het ontwikkelen van een gedragen lange termijn visie en een gemeenschappelijke agenda is een processtap in het transitieproces die zorgvuldig en met aandacht moet worden begeleid.

Voor woningcorporaties is het essentieel dat er een lange termijn visie ten aanzien van de aanpak van krimpproblematiek wordt vastgesteld. De investeringen die door woningcorporaties worden gedaan zijn vooral op het gebied van vastgoed enorm. Voor de realisatie van vastgoed (woningen en maatschappelijke voorzieningen) wordt bij woningcorporaties uitgegaan van een levenscyclus van tenminste 50 jaar. Woningcorporaties hebben dan ook behoefte aan een lange termijn visie die verder reikt dan haar eigen beleidsterreinen. Ingrepen op het gebied van de andere beleidsterreinen die worden beïnvloed door de krimpproblematiek zijn direct of indirect ook van invloed op de waarde van het vastgoed van woningcorporaties. De meerwaarde voor woningcorporaties van het deelnemen in de transitiearena reikt verder dan het vast stellen van de gezamenlijke lange termijn visie. Het delen van kennis en creativiteit van de verschillende partijen kan leiden tot vernieuwende inzichten, innovaties en bundeling van krachten. Door de stimulans tot het loslaten van het eigen denkkader en het eigen (organisatie) belang wordt een positieve impuls gegeven aan het proces van anders denken en doen.

Voorwaarde voor het ontwikkelen van een gezamenlijke lange termijnvisie en de gemeenschappelijke agenda is de competentie van de deelnemers om vooruit te kijken, buiten de bestaande kaders. Door het creëren van verschillende ambitie scenario's en van daaruit terugredeneren is het mogelijk de haalbaarheid van de verschillende scenario's te toetsen en indien gewenst bij te stellen.

Door het opstellen van een gemeenschappelijke probleemperceptie en gedeelde lange termijn visie kan een gezamenlijke transitieagenda worden vastgesteld. De gemeenschappelijke transitieagenda bevat een aantal gezamenlijke doelstellingen, projecten en instrumenten om de doelstellingen te kunnen realiseren, inclusief de verantwoordelijke partij. Het begrip instrumenten staat voor de brede zin van het woord: van acties en projecten tot aan fiscale maatregelen en publiekprivate arrangementen (bestaand en nieuw). De transitieagenda is het kompas voor de arenadeelnemers.

5.6 Verkennen van transitiepaden

De confrontatie voor woningcorporaties met demografische bevolkingskrimp dwingt woningcorporaties om anders te denken en te handelen. De traditionele benadering van de uitvoering van de taken van woningcorporaties sluit niet langer aan op maatschappelijke veranderingen in Nederland. Denken vanuit het eigen organisatiebelang en de eigen verantwoordelijkheden biedt onvoldoende mogelijkheden om de veranderingen het hoofd te bieden. Bovendien is ook de aanwezige kennis en ervaring om te komen tot een succesvolle aanpak onvoldoende ontwikkeld. Het met andere partijen nadenken over de transitieopgave en de mogelijke scenario's te verkennen levert nieuwe kansen en mogelijke oplossingen. Samenwerking en het creëren van vernieuwende ideeën, innovatieve ontwikkelingsconcepten en experimenten geeft een nieuwe kwaliteitsimpuls aan het transitieproces. Het opzetten en uitvoeren van experimenten en projecten moet bijdragen aan de doelstellingen die in de gemeenschappelijke visie zijn vastgelegd en in samenhang passen binnen de transitiepaden. De experimenten en projecten zijn vaak langdurige activiteiten. Het verdient dan ook de aanbeveling om de activiteiten te laten aansluiten bij bestaande initiatieven en infrastructuren via de netwerken van de deelnemers zodat betrokkenheid blijft gewaarborgd.

5.7 Ontwikkelen en toepassen van instrumenten

Voor de uitvoering en implementatie van beoogde ontwikkelingen wordt gebruikt gemaakt van verschillende instrumenten: acties, processen, fiscale maatregelen en samenwerkingsvormen. Essentieel in het transitieproces is dat duidelijk wordt vastgelegd wie verantwoordelijk is voor de ontwikkeling, inzet of inbreng van bestaande of nieuwe instrumenten. Vanuit het corporatieperspectief is nog erg veel onduidelijkheid over de beschikbaarheid en bereikbaarheid van een aantal instrumenten. Mogelijke samenwerkingsmodellen moeten worden onderzocht maar ook voorwaarden met betrekking tot de inzet en beschikbaarheid van middelen worden nog verkend. Voor de lange termijn is het mogelijk dat nieuwe instrumenten worden ontwikkeld op basis van onderzoek ten aanzien van de mogelijkheden of ervaringen die vanuit experimenten beschikbaar zijn. Het combineren van bestaande en nieuwe instrumenten van de verschillende partijen kan leiden tot meer mogelijkheden tot realisatie van de gezamenlijke doelstellingen.

5.8 Formuleren van tussendoeleinden

Het transitieproces is een langdurig proces waarbij het belangrijk is om tussentijds stil te staan bij de beoogde lange termijn doelstellingen. Door het vooraf vaststellen van tussendoeleinden is het mogelijk om tussentijds te toetsen of de initiatieven nog passen op de beoogde einddoelen of dat bijsturing gewenst is.

5.9 Monitoren en evalueren

Voor de optimale realisatie is het belangrijk om zowel de transitiearena (partijen), de transitieagenda (experimenten en projecten) en het transitieproces (sturing, begeleiding) te monitoren en te evalueren. Zijn de juiste deelnemers nog actief, worden de benodigde netwerken ingezet, de juiste allianties gesloten, afspraken nagekomen, hoe verloopt de voortgang, zijn er knelpunten en moet er gestuurd worden en wat zijn de leerervaringen? Woningcorporaties kunnen net als andere partijen lering trekken uit de ervaringen. Processen kunnen worden geactualiseerd, samenwerkingsvormen kunnen worden aangepast of geïntensiveerd, visies kunnen worden bijgesteld en de leerervaringen kunnen worden gebruikt voor toekomstige transitievraagstukken.

5.10 Organiseren van de volgende transitieronde

Het transitieproces is een langdurig, cyclisch en iteratief proces. Een langdurig proces waarbij voortdurend gekeken moet worden of de projecten en experimenten nog bijdragen aan de realisatie van de gezamenlijke agenda. Belangrijk is ook dat er tussentijds gekeken wordt of de benodigde instrumenten worden ingezet en of de juiste partijen aan tafel zitten. Bij de volgende transitieronde worden in basis dezelfde stappen doorlopen met mogelijk nieuwe partijen en op verschillende schaalniveaus.

5.11 Conclusie

Voor het begeleiden van complexe vraagstukken zoals die bij de demografische bevolkingskrimp aan de orde zijn kan het toepassen van een begeleidingsproces, zoals het transitieproces dat biedt, ondersteunend zijn. Het succesvol doorlopen van het transitieproces vraagt van de deelnemende partijen in de transitiearena meer dan de integrale, lange termijn benadering, organiserend vermogen en de bereidheid om het organisatiebelang los te laten. Het proces vergt vertrouwen, oog en begrip voor elkaars belangen, commitment, ruimte voor het delen van kennis en creativiteit, ruimte voor innovaties en experimenten. Maar ook timing en het creëren van gezamenlijk draagvlak is cruciaal in het proces.

Twee processtappen zijn cruciaal in het proces om van de voorontwikkelingsfase naar de take-off fase te geraken, namelijk:

- Het inrichten en organiseren van een vernieuwingsnetwerk (transitiearena: innovatiecreërend netwerk);
- Het opheffen van bestaande barrières, zoals de bestaande institutionele kaders en regelgeving (afbakening van de probleemperecepties) en het vastleggen van de afspraken ten aanzien van verantwoordelijkheden en de verwachte prestaties.

Wanneer deze processtappen niet succesvol verlopen kan de mogelijkheid om te komen tot een gedragen gezamenlijke visie en ambitie negatief worden beïnvloed evenals de voortgang van het transitieproces. Het transitieproces is een zeer dynamisch proces wat sterk beïnvloed kan worden door het verschil in machtsverhoudingen, regionale of lokale belangen en, niet onbelangrijk, door het denken en doen van mensen.

In het praktijkonderzoek wordt bij een drietal corporaties in de krimpgebieden Parkstad Limburg, Zeeuws Vlaanderen en de Achterhoek onderzocht in welke fase van het ontwikkelingsproces rondom de aanpak van de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp zij zich bevinden. Daarnaast wordt onderzocht of de corporaties de methodiek van het transitieproces (her)kennen en of zij het een mogelijk toepasbaar begeleidingsproces vinden voor complexe transitieprocessen zoals de aanpak van de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp.



6 De Praktijk

6.1 Opzet en uitvoering van het onderzoek

Centrale vraag van het onderzoek is de vraag of woningcorporaties haar strategieën aanpassen ten aanzien van het thema demografische bevolkingskrimp. Gaandeweg het theoretisch onderzoek is de conclusie getrokken dat gelijktijdig kan worden onderzocht of de gekozen transitietheorie in de praktijk wordt herkend en/of toegepast. Hiervoor is de focus gelegd op de regio's Limburg en Zeeland, die al met de gevolgen van de krimpproblematiek zijn geconfronteerd. Daarnaast is de Achterhoek als waardevolle aanvulling op de te onderzoeken regio's benoemd. De reden hiervan is dat de krimpproblematiek ook in deze regio in forse omvang zijn intrede zal doen. Echter in deze regio bestaat de mogelijkheid tot preventief beïnvloeden omdat de gevolgen van de krimpproblematiek nog niet zichtbaar zijn.

Tijdens het praktijkonderzoek in de verschillende krimpregio's is gebleken dat er veel overeenkomsten zijn ten aanzien van de strategieën en werkwijzen van woningcorporaties. De verschillen tussen de regio's bestaan uit de aanleidingen en oorzaken evenals de aanpak van de demografische bevolkingskrimp. De beleidsterreinen die beïnvloed worden door het thema en het schaalniveau waarop gewerkt wordt zijn nauwelijks afwijkend.

In paragraaf 6.2 worden de genoemde krimpregio's op hoofdlijnen beschreven. De onderzoeksresultaten van de geïnterviewde sleutelpersonen van de drie onderzochte woningcorporaties⁴⁸ worden middels het transitie-model in paragraaf 6.3 weergegeven. Om een breed beeld van de huidige strategieën en de aanpassing van de strategieën te kunnen geven zijn sleutelpersonen op verschillende niveaus van de onderzochte corporaties geïnterviewd. De interviews zijn gevoerd met zes personen zijnde commissarissen, directeuren en beleidsadviseurs. Op verzoek van twee van de geïnterviewde sleutelpersonen worden bij citaten in deze scriptie geen persoonlijke gegevens vermeld. Vanwege de gevraagde anonimiteit en voor de eenduidigheid in de uitwerking van de interviews is gekozen om drie functies van sleutelfiguren van de drie corporaties als vertegenwoordiger te hanteren.

6.2 Krimpregio's

In het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling "Krimpen met kwaliteit" ligt de focus op drie krimpgebieden. In deze paragraaf beschrijf ik twee van deze krimpgebieden inclusief de gekozen aanpak door corporaties; Parkstad Limburg en Zeeuws Vlaanderen. Daarnaast bevat deze paragraaf het krimpgebied de Achterhoek en het plan van aanpak van de corporaties in deze regio omdat ook zij in de toekomst worden geconfronteerd met een forse demografische bevolkingsdaling.

6.2.1 Parkstad Limburg

Parkstad Limburg is een regio die gevormd wordt door de gemeente Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Voerendaal, Simpelveld en Onderbanken, grenst aan België en Duitsland. In de regio Parkstad Limburg zijn 11 woningcorporaties actief met een gezamenlijk woningbezit van circa 50.000 huurwoningen⁴⁹.

Het zuidelijke deel van Limburg dat door de opening van de mijnen een forse bevolkingsgroei kende is als eerste getroffen door de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp. Het sluiten van de mijnen in de 70-er jaren heeft tot een enorme afname

⁴⁸ Woningcorporatie Woonpunt, Heerlen – Woongoed Zeeuw Vlaanderen, Terneuzen – Sité, Doetinchem

⁴⁹ Bron: MKBA Herstructureringsaanpak Parkstad Limburg. 2010

van arbeidsplaatsen⁵⁰ geresulteerd en een stagnatie van de bevolkingsgroei. Vanaf 1997 wordt het Zuidelijk deel van Nederland geconfronteerd met structurele bevolkingskrimp.

Niet alleen in het stedelijke deel van Zuid Limburg is de bevolkingskrimp actueel, de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp manifesteren zich ook in de niet stedelijke gemeenten. De regio staat voor een forse transformatieopgave in de woningvoorraad. Op basis van de bevolkingsprognoses is er binnen tien jaar een woningoverschot van 5500 woningen. De structurele bevolkingsdaling ten aanzien van het beleidsterrein wonen, vormt een uitdaging op zich. In Parkstad Limburg valt deze structurele daling van de woningbehoefte samen met een bovengemiddelde vergrijzing en ontgroening. Er zijn meer mensen dan arbeidsplaatsen en er is een gemiddeld lager opleidings- en inkomensniveau. Het migratiesaldo is eveneens negatief. Veel bewoners hebben zich elders in Nederland gevestigd waar het toekomstperspectief groter is of hebben hun vestiging net buiten de landsgrenzen gekozen (België en Duitsland)⁵¹.

Lange tijd hebben overheid en maatschappelijke organisaties in de regio Parkstad in de ontkenningfase verkeerd. Inmiddels erkennen de provincie en de regio Parkstad Limburg haar complexe opgave op de diverse beleidsthema's en hebben de gemeenten in de regio Parkstad in 2005 een bestuurlijke samenwerking georganiseerd. Met ingang van 2006 is de regio Parkstad Limburg, door de overheid, benoemd tot een van de zeven WGRplus regio's⁵². De verleende WGR+ status geeft de regio Parkstad (met eigen bestuur, raad en werkorganisatie) eigen bevoegdheden op een aantal beleidsterreinen (zoals woningbouw) die zijn overgedragen door de individuele gemeenten⁵³. In 2006 heeft de regio Parkstad Limburg een regionale woonvisie opgesteld⁵⁴. De reden hiervoor is dat de gemeenten erkennen dat samenwerken op het beleidsterrein van woningbouw vruchtbaarder is dan concurreren. In 2007 heeft de regio een regionaal woningbouwprogramma opgesteld waarin het woningbouwprogramma drastisch naar beneden is bijgesteld.⁵⁵

In 2007 heeft adviesbureau Gerrichhauzen & Partners, in opdracht van Parkstad Limburg, de provincie Limburg, Samenwerkende woningcorporaties Parkstad ROW en het MVRM, een rapport gepresenteerd waarin de resultaten van het project 'Krimp als Kans' zijn vastgelegd. In dit rapport is naast de analyse van de bevolkingsafname een inventarisatie gemaakt van de verwachte bedreigingen en kansen op de verschillende beleidsterreinen.

De regio Parkstad Limburg heeft in 2008 haar visiedocument "gebiedsdocument Parkstad; Parkstad maakt 't mogelijk" gepresenteerd, waarin zij haar visie op de demografische bevolkingskrimp en de strategische agenda heeft vastgelegd. De strategie van de regio ten aanzien van de demografische ontwikkeling is te vertalen in een drietal hoofdpunten⁵⁶:

- accepteren: de demografische bevolkingskrimp is een feit, zonder dat de regio zich daarbij neerlegt;
- anticiperen: op gebieden als onderwijs, wonen, zorg en arbeidsmarkt adequaat reageren door bijvoorbeeld de woningvoorraad en voorzieningen aan te passen aan de nieuwe bevolkingssamenstelling. Maar ook door onderwijs en arbeidsmarkt in de zorg beter op elkaar aan te sluiten;
- investeren: in de toekomst van de regio investeren in duurzame economische structuurversterking.

⁵⁰ Het sluiten van de mijnen in Limburg heeft het aantal beschikbare arbeidsplaatsen verminderd met 50.000. Bron: Krimp en ruimte, bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid, 2006

⁵¹ Bron: De nieuwe groei heet krimp, een perspectief voor Parkstad Limburg. NICIS Institute, 2009

⁵² WGR-plus. Op basis van de WGRplus status kunnen gemeenten verplichtend samenwerken waarbij een minimumtakenpakket geldt voor de onderwerpen ruimtelijke ordening, wonen, grondbeleid, milieu, economische ontwikkeling en verkeer en vervoer. Bron: Nota Ruimte, MVRM

⁵³ Bron: Krimp als Kans. Gerrichhauzen en Partners, 2007

⁵⁴ Bron Regionale Woonvisie: Parkstad Limburg 2006. Parkstad Limburg, 2006

⁵⁵ Bron: Regionaal woningbouwprogramma: Parkstad Limburg 2007. Parkstad Limburg 2007

⁵⁶ Bron: Gebiedsdocument Parkstad Limburg: 'Parkstad maakt 't mogelijk'. 2008

Regio Parkstad heeft verder gekeken dan de landsgrenzen en is een strategische alliantie aangegaan met de aangrenzende stadsregio Aken. De regio die bekend staat om zijn hoogwaardige universiteiten en haar cultureel-historische waarden. Vooral de aanwezigheid en geplande uitbreiding van de hoogwaardige universiteiten in de nabije omgeving van Parkstad wordt gezien als mogelijke basis van een euregionale gebiedsontwikkeling⁵⁷.

Na de lancering van het gebiedsdocument Parkstad⁵⁸, waarin de strategie voor de aanpak van de krimpproblematiek in hoofdlijnen is vastgelegd, heeft Parkstad Limburg in 2009, samen met VROM, Provincie Limburg en de woningcorporaties, de handen ineen geslagen. Gezamenlijk hebben zij een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA)⁵⁹ opgesteld. De beoogde doelstelling van de MKBA rapportage is het maken van afspraken over de totale transformatieopgave tussen de overheid (VROM-WWI en Provincie Limburg) en de regio Parkstad Limburg.

De essentie van de conclusies uit het rapport is dat het nader onderzoeken van de mogelijkheden tot transformatie van het bestaande woningbestand als alternatief voor de voorgenomen sloopplannen een optimalisatie van de ingrepen kan opleveren. De kosten baten analyse laat tevens zien dat de kosten voor 80% bij corporaties liggen terwijl baten vooral aan de huidige en toekomstige bewoners toekomen.

De overheid heeft in haar Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling "Krimpen met Kwaliteit" aan de krimpregio's, waaronder Parkstad Limburg, een bijdrage van 31 miljoen toegekend voor het terugdringen van de structurele leegstand. Voorwaarde hierbij is dat Parkstad Limburg, samen met provincie en Rijk, een transformatieplan voor de woningmarkt maakt, inclusief bijbehorend financieel arrangement. De concrete uitwerking van het transformatieplan wordt naar verwachting in augustus 2010 afgerond⁶⁰.

6.2.2 Zeeuws Vlaanderen

De gemeenten Hulst, Terneuzen en Sluis vormen samen de regio Zeeuws Vlaanderen en grenzen aan België. In de regio Zeeuws Vlaanderen zijn 3 corporaties actief met een woningbezit van circa 10.000 huurwoningen. Een regio die als onderdeel van de provincie Zeeland als eerste geconfronteerd is met de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp. Een verschijnsel dat binnen de provincie grote regionale verschillen kent. Net als in andere delen van Nederland is er ook in Zeeland sprake van verschillen per (deel)regio of zelf per (deel)gemeente. Sommige gebieden hebben te maken met een afnemend inwonersaantal terwijl andere naastgelegen gebieden, in de bevolkingsprognoses, vooralsnog gaan groeien.

Het ontbreken van voorzieningen op het gebied van onderwijs en werkgelegenheid zijn de belangrijkste factoren die het vertrek van vooral jongeren en jonge gezinnen veroorzaken. Jongeren zoeken hun opleidingskansen in andere regio's omdat het hoger onderwijssegment in Zeeland niet toereikend is. Ook het beperkte aanbod van banen voor hoogopgeleiden op de arbeidsmarkt maakt de regio onaantrekkelijk voor jongeren en jonge gezinnen. Deze uittocht van de jongste generatie bewoners van Zeeuws Vlaanderen is een belangrijke veroorzaker van de demografische bevolkingskrimp en de daarbij behorende vergrijzing. Het migratiesaldo in de provincie neemt naar verwachting toe omdat de jongste generatie vertrekt en de zogenaamde 'baby boom generatie' in de komende jaren met pensioen gaat. Dit veroorzaakt een overschot aan vacatures die niet door de eigen bevolking kan worden ingevuld⁶¹. De individualisering en vergrijzing hebben een veranderende vraag op de woning- en zorgmarkt als gevolg. Het huidige woningbestand in de drie gemeenten is niet

⁵⁷ Bron: Gebiedsdocument Parkstad Limburg: 'Parkstad maakt 't mogelijk', 2008

⁵⁸ Bron: Gebiedsdocument Parkstad Limburg: 'Parkstad maakt 't mogelijk', 2008

⁵⁹ Bron: MKBA Herstructureringsaanpak Parkstad Limburg. 2010

⁶⁰ Bron: Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling "Krimpen met kwaliteit", Rijk, VNG, IPO, november 2009

⁶¹ Bron: Onverkende paden; Uitdagingen voor de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw. Provincie Zeeland, 2008

berekend op een verandering zoals die wordt veroorzaakt door de demografische ontwikkeling. Er is dan ook sprake van een omvangrijke transformatie van het woningbezit. Ook de zorginfrastructuur is niet voorbereid op deze omslag.

Provinciale Staten van Zeeland heeft in 2007 een bevolkingsanalyse laten maken waarbij de gevolgen op de diverse beleidsterreinen in beeld zijn gebracht. De bevindingen hiervan zijn vastgelegd in het in 2008 verschenen rapport "Onverkende Paden; Uitdagingen van de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw".

De provincie heeft met de presentatie van het rapport het belang van tijdige bewustwording onder de aandacht gebracht, maar ook de noodzaak tot het maken van een omslag in denken. Niet langer denken vanuit groei maar vanuit de kansen die de demografische bevolkingskrimp met zich meebrengt. Van kwantiteit naar kwaliteit waarbij samenwerking en afstemming op verschillende (schaal)niveaus als essentieel wordt aangeduid⁶².

In het najaar van 2009 heeft de provincie Zeeland een vervolgrapport gepresenteerd "Op pad!; reflexen doorbreken om te kunnen anticiperen op de demografische veranderingen in Zeeland". Het rapport geeft antwoorden op de vraag: Wat gaan we anders doen? Samen met het Rijk, gemeenten Sluis, Hulst en Terneuzen en de verschillende maatschappelijke organisaties wil de provincie aan de hand van vastgestelde uitgangspunten handen en voeten geven aan de transformatieopgave voor Zeeuws Vlaanderen⁶³.

6.2.3 Achterhoek

De regio Achterhoek bestaat uit zeven gemeenten: Gemeenten Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Winterswijk en Doetinchem als centrumgemeente. Gemeenten waar het thema demografische bevolkingskrimp nog niet expliciet is geagendeerd, althans niet zichtbaar voor buitenstaanders in de vorm van een visiedocument. In deze regio zijn vijf corporaties met een woningbezit van ruim 27.000 huurwoningen. De demografische bevolkingskrimp is in deze regio nog niet actueel. De bevolkingsdaling is geprognosticeerd vanaf 2020. Tot 2020 is er een woningbehoefte van 4000 woningen. Daarna ontstaat een overschot van 5500 woningen. Mogelijk is de korte termijn groei de achterliggende reden dat niet het thema bevolkingskrimp wordt benoemd als urgent thema, maar de economische crisis de aanjager is voor het ontwikkelen van een integrale toekomstvisie op verschillende beleidsterreinen. Gemeenten en (maatschappelijke) ondernemers uit de Achterhoek hebben in 2009 het initiatief genomen om op een vernieuwende manier met elkaar een visie te ontwikkelen met als aanjager de economische crisis. Met het organiseren van een tweetal grote bijeenkomsten met circa 250 ondernemers, bestuurders, woningcorporaties en (onderwijs)instellingen is er een breed palet van vernieuwende ideeën en initiatieven opgehaald om de economie in de regio te stimuleren en te versterken. Er zijn twee belangrijke speerpunten als conclusie uit de bijeenkomsten te trekken, namelijk: Tempo maken en Slim kansen pakken. De uitkomsten van de bijeenkomsten zijn vastgelegd in het "Aanvalsplan Achterhoek Authentiek Anders"⁶⁴. De vernieuwende ideeën en initiatieven die zijn opgenomen in het aanvalsplan worden door een delegatie van de deelnemende partijen per thema nader uitgewerkt. Op basis van deze uitwerkingen wil men convenanten en allianties met de betrokken partijen sluiten.

Begin 2010 hebben provincie, woningcorporaties en de regio's in Gelderland afspraken met elkaar gemaakt ten aanzien van de woningvoorraad. Doelstelling van de afspraken is het afstemmen van investeringen in de woningvoorraad zodat de voorraad in de toekomst

⁶² Bron: Onverkende paden; Uitdagingen voor de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw. Provincie Zeeland, 2008

⁶³ Bron: Op pad!; reflexen doorbreken om te kunnen anticiperen op de demografische veranderingen in Zeeland, Provincie Zeeland, 2009

⁶⁴ Aanvalsplan Achterhoek Authentiek Anders is een initiatief van VNO-NCW Achterhoek, het Achterhoekse Centrum voor Technologie, Bouwend Nederland Regio Oost, de acht gemeenten, Platform Onderwijs Arbeidsmarkt Achterhoek, de Achterhoekse woningcorporaties, de Kamer van Koophandel en de Rabobank.
Bron: Aanvalsplan Achterhoek Authentiek Anders, 't Stormberaad, 2009

aansluit bij de vraag van de bewoners. In het kwalitatief woonprogramma is fors ingegrepen in de beoogde woningbouwproductie (gereduceerd van 10.000 naar 5.900) om een toekomstig woningoverschot in de regio te voorkomen.

6.3 Transitieproces

In de navolgende subparagrafen wordt per processtap beschreven of de geïnterviewde woningcorporaties deze stap in het regionale of lokale transitieproces zelfstandig of gezamenlijk hebben doorlopen. Concreet wordt per regio, per stap beschreven welke activiteiten zijn ontplooid in de betreffende fase. Verder wordt duidelijk of deelnemen in de transitiearena heeft geleid tot een gezamenlijke afbakening van het transitievraagstuk en of op basis hiervan de strategieën van de woningcorporaties zijn beïnvloed.

6.3.1 Inrichten van de transitiearena (vernieuwingsnetwerk)

Het proces tot bewustwording bij woningcorporaties kent veel verschillen. Vanaf 2006⁶⁵ zijn zij door de beschikbare bevolkingsprognoses vanuit verschillende onderzoeksbureaus, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek en E'til, vroegtijdig geïnformeerd over de verwachte afnemende bevolking in Nederland en in de werkgebieden waar zij actief zijn. Alle geïnterviewde woningcorporaties geven te kennen dat het publiceren van de cijfers niet heeft geleid tot agendering van het onderwerp. Niet in de eigen organisatie en niet in de bestaande relatienetwerken. Het tempo en de omvang van de demografische bevolkingskrimp evenals de positie van de woningcorporatie in het betreffende gebied is bepalend geweest om het onderwerp in de eigen organisatie te agenderen. De interviews hebben inzicht gegeven in het feit dat de agendering bij alle drie de onderzochte corporaties ook heeft geleid tot interne visievorming ten aanzien van het onderwerp demografische bevolkingskrimp.

Provinciale Staten van Zeeland heeft in 2007 een bevolkingsanalyse laten maken waarbij de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp op de diverse beleidsterreinen in beeld zijn gebracht. De bevindingen hiervan zijn vastgelegd in het in 2008 verschenen rapport 'Onverkende Paden; Uitdagingen van de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw'. De provincie heeft met de presentatie van het rapport het belang van tijdige bewustwording regionaal onder de aandacht gebracht. Ook de noodzaak tot het maken van een omslag in denken heeft hierbij veel aandacht gehad. Niet langer denken vanuit groei maar vanuit de kansen die de demografische bevolkingskrimp met zich meebrengt. Van kwantiteit naar kwaliteit waarbij samenwerking en afstemming op verschillende (schaal)niveaus als essentieel worden aangeduid⁶⁶.

Tijdens de interviews is gebleken dat de woningcorporaties in Zeeuws Vlaanderen op verschillende beleidsterreinen samenwerken. Het samenwerkingsverband bestaat uit 3 woningcorporaties; Hulst, Sluis en Terneuzen. Zij hebben naar aanleiding van het door de provincie gelanceerde rapport het thema demografische bevolkingskrimp geagendeerd in het samenwerkingsverband. De sectormanager Woondiensten heeft in het interview te kennen gegeven dat binnen het samenwerkingsverband in 2008 het thema op managementniveau geagendeerd is. De agendering in het samenwerkingsverband heeft volgens de sectormanager geresulteerd in acceptatie van de demografische bevolkingskrimp en de urgentie en de noodzaak van ingrijpen. Dit vormde het startsein voor de woningcorporaties om te gaan participeren in het transitieproces wat door de provincie is ingezet. Tijdens het interview bleek dat de gezamenlijke visie ten aanzien van het onderwerp door het samenwerkingsverband niet is vastgelegd in een visiedocument maar mondeling is ingebracht in de nadere regionale uitwerking van het rapport 'Onverkende Paden; Uitdagingen van de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw'.

⁶⁵ Bron: Regionale bevolkings- en alloctonenprognose 2005-2025, Centraal Bureau voor de Statistiek, 2006

⁶⁶ Bron: Onverkende Paden; Uitdagingen van de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw. Provincie Zeeland, 2008

In de regio Parkstad Limburg participeren elf woningcorporaties in het Samenwerkingsverband 'Samenwerkende woningcorporaties Parkstad ROW'. De directeur Parkstad vertelde dat het thema demografisch bevolkingskrimp binnen het samenwerkingsverband hoog op de agenda is geplaatst. Hij geeft aan dat dit wordt veroorzaakt door het feit dat de krimpproblematiek zo tastbaar is dat de negatieve effecten voor alle woningcorporaties op verschillende beleidsterreinen, zoals wonen, (maatschappelijke) vastgoed en leefbaarheid, van grote invloed zijn op het denken en handelen. Zijn eigen ervaring is dat de huidige leegstand een negatief effect heeft op de waarde van de overige woningen. De enige wijze waarop hierop ingegrepen kan worden, aldus directeur Parkstad, is door het aantal leegstaande woningen door sloop te verminderen. Hij geeft tevens aan dat de woningcorporaties op regionaal niveau een proactieve positie innemen. Een voorbeeld hiervan is het project "Krimp als Kans". De samenwerkende woningcorporaties hebben onder regie van de provincie Limburg in samenwerking met Parkstad Limburg en MVRM in 2007 het project 'Krimp als Kans' uitgevoerd. De doelstelling van het project was het in beeld brengen van de bevolkingskrimp met de gevolgen op de diverse beleidsterreinen. De bijdrage van de woningcorporaties is op eigen initiatief tot stand gekomen door vanaf de start te participeren in deze "denktank", aldus directeur Parkstad. De resultaten van het project zijn vastgelegd in een rapport. Voor de deelnemers in dit regioverband de basis voor verdere samenwerking.

Het samenwerkingverband Achterhoekse Corporaties⁶⁷ heeft, ondanks het feit dat haar bevolkingsprognoses aangeven dat de bevolkingsdaling zich in een later stadium voltrekt, in een vroeg stadium het thema demografische bevolkingskrimp op de regionale agenda van haar samenwerkingsverband gezet. De geïnterviewde bestuurder als afgevaardigde van het samenwerkingsverband gaf aan dat er geen directe urgentie was. Toch is de voorkeur gegeven aan het tijdig preventief beïnvloeden van de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp. Tijdens het interview kwam naar voren dat de corporaties vanaf de bewustwording initiatief hebben genomen om te komen tot een gezamenlijke visie ten aanzien van de woningbouwopgave in de Achterhoek. Dit is in 2009 uitgewerkt en heeft geleid tot de 'visie van de Achterhoekse corporaties op de woningbouwopgave in de Achterhoek'. Het samenwerkingsverband heeft volgens de bestuurder het thema niet alleen in de eigen organisaties onder de aandacht gebracht maar het thema op verschillende niveaus en binnen verschillende bestaande netwerken (waaronder overheden, samenwerkingsverbanden van ondernemers en onderwijsinstellingen) geagendeerd. Dit stimuleerde de provincie tot het nemen van de regierol in het regionale ontwikkelingsproces. De meest recente woonvisie van de provincie Gelderland dateert uit 2003. In deze regiovisie is nog geen aandacht voor de toekomstige bevolkingsdaling in de regio Achterhoek. Tijdens het interview vertelde de bestuurder over het in 2009 ontstane initiatief om gezamenlijk een nieuwe regionale woonvisie Achterhoek 2010-2020 op te stellen. Hieraan werken de provincie, de zeven gemeenten en het samenwerkingsverband Achterhoekse Corporaties mee. Hij gaf aan dat de resultaten hiervan naar verwachting in augustus 2010 worden afgerond. In tegenstelling tot de reguliere volgorde is in deze regio het kwalitatief Woonprogramma 2010-2019 als onderdeel van de regionale woonvisie geactualiseerd en beschikbaar sinds januari 2010. In het interview gaf de bestuurder aan dat deze onorthodoxe volgorde is gekozen omdat het woonprogramma zoveel harde bouwplannen bevatte dat hierop ingegrepen moest worden. Nu zijn de aantallen te bouwen woningen drastisch naar beneden bijgesteld van 10.000 naar 5.900 woningen.

Resumé; In de drie onderzochte krimpregio's is gebleken dat bij de woningcorporaties de 'sense of urgency' aanwezig is ten aanzien van de aanpak van de krimpproblematiek. In dit bewustwordingsproces van de woningcorporaties zijn andere partijen niet leidend geweest. Tijdens het proces zijn zij actief opgezocht en is in de drie regio's de regierol (over)genomen door de provincies.

⁶⁷ Het Samenwerkingsverband Achterhoekse Corporaties bestaat uit: De Woonplaats, Wonion, Woningstichting Bergh, Sité, ProWonen en Woningstichting Dinxperlo

6.3.2 Organiseren van multi-actor proces

Er bestaan grote verschillen per regio ten aanzien van het schaalniveau waarop woningcorporaties worden geconfronteerd met de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp. De woningcorporaties in de regio Parkstad hebben een grote transformatieopgave die zich verspreidt over stedelijk- en plattelandsgebied. Voor de regio Zeeuws Vlaanderen zijn in alle plattelandsgebieden waarin de woningcorporaties participeren serieuze vraagstukken ten aanzien van wonen en leefbaarheid aan de orde. De Achterhoekse woningcorporaties hebben net als de regio Parkstad te maken met een combinatie van stedelijk gebied en plattelandsgebieden waar de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp zijn sporen in de toekomst zal nalaten. Alle regio's hebben te maken met meerdere gemeenten. De geïnterviewden geven aan dat zij ervaren dat de betrokken gemeenten geen gezamenlijke agendering en 'sense of urgency' hebben ten aanzien van het thema. Dit blijkt in Zeeuws Vlaanderen uit het ontbrekende draagvlak voor de keuzes van de corporaties om slechts in vijf van de veertig kernen te investeren in wonen en voorzieningen. De gemeenten blijven vasthouden aan eigen ambities. Dit heeft geresulteerd in het nemen en behouden van de regierol door de provincies.

De sectormanager Woondiensten vertelde dat de provincie Zeeland eind 2008 met het rapport in de hand het initiatief heeft genomen tot het organiseren van een regionaal overleg Zeeuws Vlaanderen. Hij heeft namens de in Zeeuws Vlaanderen participerende corporaties deelgenomen aan het regionale overleg waarbij de regierol bij de provincie is gebleven. Tot zijn tevredenheid zijn ook andere (maatschappelijke) organisaties (onderwijs, ondernemers, zorg- en welzijnsorganisaties) uitgenodigd deel te nemen in de transitiearena. Naar zijn visie is dit noodzakelijk om twee redenen. Enerzijds het integrale karakter van de problematiek waaraan alleen recht wordt gedaan door een breed overleg. Anderzijds biedt multi-actor overleg de gelegenheid tot uitwisseling van kennis en expertise hetgeen innovatie stimuleert. Zijn ervaring is dat de afzonderlijke corporaties in Zeeuws Vlaanderen zelfstandig te klein zijn en daardoor onvoldoende toegerust zijn om dergelijke problematiek te managen. Het gezamenlijke overleg is een vervolg op het in 2008 verschenen rapport "Onverkende Paden; Uitdagingen van de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw". De sectormanager Woondiensten bracht tot uitdrukking dat de in de transitiearena deelnemende organisaties niet van samenstelling zijn gewijzigd. Wel is de afvaardiging gedurende het proces gewijzigd. Het proces is gestart met beleidsmedewerkers vanwege hun materiekkennis, gaandeweg werd duidelijk dat behoefte was aan mensen met kennis en mandaat en zijn de managers wonen aan tafel gekomen.

Voorbeeld vernieuwend initiatief ontstaan door regionale samenwerking in Zeeuws Vlaanderen

KEI kenniscentrum voor stedelijke vernieuwing heeft in samenwerking met Aedes en BNA het Ontwerplab Krimp in Zeeland georganiseerd om lokale partijen strategieën aan te reiken hoe met krimp om te gaan. Twee ontwerpteams van architecten en stedenbouwkundigen en een team van studenten hebben hiervoor lokale betrokkenen als bewoners, ondernemers en bestuurders gehoord en plannen ontwikkeld.

Het resultaat van de ontwerplabs bestaat uit twee scenario's. In het eerste concentreert de bebouwing van Terneuzen zich langs het kanaal en de verbinding met Gent. Het andere scenario richt zich op het versterken van dorpen met de meeste kwaliteiten in de omgeving en de onderlinge infrastructuur. In plaats van nieuwe wijken te bouwen, is het beter de kwaliteit van de bestaande wijken te verhogen door het versterken van groen en water. Zij zien hierin vooral kansen voor het centrum van de stad, de boulevard en een stedelijk gebied langs de sluizen. De gebieden die buiten de investeringen vallen, kunnen zich ontwikkelen tot gebieden waarvoor een minder rigide bestemmingsplan bestaat, waar meer ruimte is voor groen en eigen initiatief van de bewoners: het 'wilde wonen'.

Bron: KEI Kenniscentrum voor Stedelijke Vernieuwing, 2009

De directeur Parkstad lichtte in het interview toe dat in de regio Parkstad Limburg de provincie de regierol voor het organiseren van een regionaal overleg op zich heeft genomen. De uitnodiging van de provincie aan de publieke en private partijen die actief zijn in de regio in 2005, zijn door de participerende publieke en private partijen in de regio met enthousiasme ontvangen. Hij gaf aan dat de in een eerder stadium ontstane overleggen en samenwerkingsverbanden op verschillende beleidsterreinen op dat moment niet beëindigd zijn. Concreet betekent dit dat in zijn regio meerdere stuur- en projectgroepen actief zijn met verkenningen, inventarisaties, het organiseren van kennisuitwisseling en onderzoeken op verschillende beleidsterreinen. Volgens directeur Parkstad zijn alle afzonderlijke resultaten van toegevoegde waarde voor de gezamenlijke toekomstvisie. Gelijktijdig veroorzaakt de herhaling, in de verschillende stuur- en projectgroepen, van de discussies rondom het thema demografische bevolkingskrimp gedeeltelijke overlap. Dit heeft geleid tot het ontstaan van meerdere visiedocumenten. Hij gaf aan dat de resultaten van de verschillende initiatieven wordt ingebracht in het regio-overleg.

Voorbeeld vernieuwend initiatief ontstaan door regionale samenwerking in Parkstad Limburg

NEIMED: Kennisinstituut bevolkingsdaling. In juni 2009 hebben de Provincie Limburg, Parkstad Limburg, Open Universiteit en Hogeschool Zuyd het nationaal kennisinstituut voor maatschappelijke effecten demografische krimp, NEIMED opgericht. NEIMED is gericht op maatschappelijke bewustwording, agendavorming en het verwerven van inzichten inzake effecten van bevolkingsdaling. NEIMED voorziet in kennisontsluiting, stimuleert innovatieve praktijkstrategieën en heeft een rol als versneller en interface. Het partnership wordt na de startfase uitgebreid met onder andere Aedes en andere krimpprovincies.
Bron: Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling: `Krimpen met Kwaliteit`.

De bestuurder die de gezamenlijke corporaties in de Achterhoek vertegenwoordigt zei in het interview dat de provincie Gelderland in de regio Achterhoek de regierol op zich genomen heeft. Zij hebben een regionaal initiatief opgestart waarvoor alle publieke en private partijen uit de regio zijn uitgenodigd. Tijdens het interview vertelde hij dat de corporaties al eerder een onderling multi-actor overleg hadden opgestart omdat zij eerder dan de provincie de urgentie onderkend hadden ten aanzien van de krimpproblematiek. Het onderlinge multi-actor overleg heeft de basis gelegd voor het samenwerkingsverband van de Achterhoekse corporaties. In deze samenstelling participeren zij in het regionale overleg. Het door de provincie georganiseerde regio-overleg wilde de aanwezige kennis en ervaring in de regio bij elkaar brengen. De bestuurder bevestigt het belang van een multi-actor overleg. In zijn ogen leidt het delen van kennis en ervaring door de verschillende organisaties in de regio tot een gezamenlijke visie, agenda en vernieuwing. Het door de provincie gezochte creatieve netwerk van verschillende partijen die elkaar kunnen versterken in de preventieve aanpak van de toekomstige bevolkingsdaling is daardoor ontstaan. Het late initiatief van de provincie heeft volgens de bestuurder geleid tot het ontstaan van meerdere parallelle initiatieven zoals "de werkfabriek". De provincie heeft geconstateerd dat de timing van het vanuit private partijen ontstane initiatief "de werkfabriek" aansloot bij de ambities van het regionale overleg. Het initiatief is omarmd door de regiopartners en geïntegreerd in de regionale transitiearena.

Voorbeeld vernieuwend initiatief ontstaan door regionale samenwerking in de Achterhoek

De werkfabriek is onder regie van het "Stormberaad" zijnde VNO-NCW Achterhoek, het Achterhoeks Centrum voor Technologie, Bouwend Nederland Regio Oost, de acht gemeenten (Regio Achterhoek), Platform Onderwijs Arbeidsmarkt Achterhoek, SEO Achterhoek, de Achterhoekse woningcorporaties, de Kamer van Koophandel en de Rabobank tot stand gekomen. Het stormberaad heeft een tweetal werkfabrieken⁶⁸ georganiseerd. De rol van de provincie heeft zich afgespeeld op de achtergrond vanwege de deelname van de aanwezige gemeenten in de regio. De aanleiding voor de werkfabrieken is ontstaan uit de behoefte van de verschillende private partijen om vernieuwing, innovatie door kennisdeling en versnelling te kunnen maken zodat het thema demografische krimp met als versterkende factor de economische crisis effectief kan worden aangepakt.

Bron: Aanvalsplan Achterhoek Authentiek Anders

Resumé; Het organiseren en coördineren van het multi-actoroverleg wordt uiteindelijk in regie van de provincie opgepakt. De aanwezigheid van een veelvoud van gemeenten waar de 'sence of urgency' nog niet overal aanwezig is betekent dat de regierol door de provincie gehandhaafd blijft. De lopende initiatieven die zijn ondergebracht in verschillende stuur- en projectgroepen worden niet overal geïntegreerd in het gezamenlijke proces. De uitkomsten worden wel ingebracht in het regionale overleg ten behoeve van de integrale benadering van de krimpproblematiek in de regio.

6.3.3 Afbakening van het transitievraagstuk

De corporaties in de drie regio's geven tijdens de interviews een gemeenschappelijke mening over de afbakening van het transitievraagstuk. Voor de corporaties is vooral de transformatieopgave in de woningvoorraad, zijnde de veranderende woningvraag versus bestaande woningvoorraad, van belang. Ze beseffen dat de beleidsterreinen in hun onderlinge samenhang beschouwd dienen te worden om te komen tot de vaststelling van de integrale transitieopgave. Wat dit per regio betekent, wordt onderstaand uitgewerkt.

Samen met de provincie en andere (maatschappelijke) organisaties hebben de Zeeuwse corporaties in september 2009 een gezamenlijke visie uitgewerkt in het rapport 'Op pad! Reflexen doorbreken om te kunnen anticiperen op de demografische veranderingen in Zeeland'. Volgend de sectormanager woondiensten is de afbakening van het transitievraagstuk op de verschillende beleidsterreinen in dit document globaal gerealiseerd. Naar zijn mening moet de nadere concretiseringslag nog gemaakt worden. Voor de deelnemende corporaties, net als voor de andere partijen, wordt dan pas duidelijk wat de consequenties van het vraagstuk voor hun organisatie zijn. Hij herkent nog geen draagvlak voor de feitelijke consequenties ondanks het feit dat de corporaties het rapport in basis onderschrijven. Afgesproken is dat de concretisering, van de vastgestelde ambities voor de verschillende beleidsterreinen door de betrokken partijen zelfstandig worden uitgewerkt binnen de kaders die zijn vastgelegd in het rapport. Voor de samenwerkende woningcorporaties Zeeuws Vlaanderen betekent dit dat zij momenteel de transformatieopgave van hun woningbezit in beeld brengen, inclusief de mogelijke scenario's en de bijbehorende financiële consequenties. Het resultaat hiervan wordt door de sectormanager Woondiensten ingebracht in het regionale overleg eind 2010. In zijn ogen vormt dit de basis voor het maken van afspraken op de beleidsterreinen waar de Zeeuwse corporaties actief zijn.

⁶⁸ Werkfabrieken zijn in deze context bedoeld als werkconferenties waarin een grote diversiteit van in de regio participerende publieke- en private organisaties creatief nadenken over de aanpak van de demografische bevolkingskrimp. Bron: Aanvalsplan Achterhoek Authentiek Anders

Ook in Parkstad Limburg vormen volgens de directeur Parkstad de verschillende visiedocumenten en plannen van aanpak de basis voor de gezamenlijke afspraken. Naar zijn mening leidt het opstellen van meerdere documenten tot het telkens opnieuw afbakenen van het transitievraagstuk wat de betrouwbaarheid van de gepresenteerde rapporten niet bevordert. De woningcorporaties baseren zich daarom bij het afsluiten van gezamenlijke convenanten en allianties met de verschillende publieke en private partijen op het gebiedsdocument "Parkstad Limburg". Hij merkt op dat de transformatieopgave bestaande uit een woningoverschot van 5500 woningen voor de woningcorporaties onvoldoende draagvlak heeft in het samenwerkingsverband. De oorzaak van het ontbrekende draagvlak is in zijn ogen tweeledig. Enerzijds is het groeiproces om te komen tot de denkomslag van groei naar krimp niet voldoende gezamenlijk doorlopen. De veronderstelling dat door tussentijdse rapportages en overleg het groeiproces van de corporaties die niet deelnemen, maar vertegenwoordigd worden in het regio-overleg doorzet, blijkt onjuist te zijn. Dit resulteert in herhaling van de regiodiscussie en beperkt het vertrouwen in de vertegenwoordiging in het regio-overleg. Anderzijds wordt het ontbreken van draagvlak veroorzaakt door het gebrek aan inzicht in de verantwoordelijkheden per woningcorporatie en de financiële gevolgen van de transformatieopgave. Om het draagvlak te verkrijgen voor de gezamenlijke transformatieopgave hebben de woningcorporaties besloten de transformatieopgave, inclusief de financiële gevolgen, in beeld te brengen.

Tijdens het interview is door de directeur ingezoomd op de transformatieopgave die in Parkstad Limburg gemaakt is op basis van de bevolkingsprognoses. Per saldo is hier een woningoverschot van 5500 woningen. Hij geeft aan dat dit een stevige sloopopgave is die voor het overgrote deel op de schouders van de corporaties terecht komt. Hij maakt zich zorgen over het feit dat de kwalitatieve analyse van het huidige woningbestand van woningcorporaties nog niet is afgerond en dus geen onderdeel is van de gegevens die hebben geleid tot de sloopopgave. De uitkomsten van de analyse kunnen het aantal te slopen woningen verhogen wanneer geconcludeerd wordt dat de huidige woningvoorraad niet voldoende aanpasbaar is en dus vervangen moet worden door nieuwbouwwoningen.

Samen met de provincie, de Achterhoekse gemeenten en de Achterhoekse woningcorporaties wordt in 2010 de woonvisie Gelderland 2010-2019 ontwikkeld. De geïnterviewde bestuurder vertegenwoordigt de Achterhoekse corporaties in het overleg en gaf aan dat de regionale woonvisie de uitgangspunten voor de verschillende beleidsterreinen omvat. De visie en de bijbehorende ambities worden vastgelegd in de regionale woonvisie Achterhoek 2010-2020. De bestuurder meldde dat bij de Achterhoekse woningcorporaties het draagvlak onder de deelnemende corporaties afneemt. Het stelt de corporaties teleur dat het nieuwbouwprogramma is vastgesteld zonder een inventarisatie van de transformatieopgave van het bestaande bezit. Volgens de bestuurder ontbreekt het inzicht in de omvang en de kosten van de transformatieopgave. De bestuurder geeft aan dat het samenwerkingsverband zichzelf de opdracht heeft gesteld de transformatieopgave ten aanzien van het bestaande vastgoed, inclusief de financiële consequenties, in beeld te brengen alvorens nadere (regionale) afspraken worden gemaakt.

Resumé: Het vaststellen van de totale transformatieopgave die de krimpproblematiek meebrengt levert in basis op lokaal en regionaal niveau geen problemen op. Partijen accepteren de prognoses en de uitkomsten van de inventarisatie aangaande de mogelijke gevolgen op de verschillende beleidsterreinen. Twee corporaties gaven te kennen dat het draagvlak voor de eindconclusie (nog) beperkt is. Met name de verantwoordelijkheid voor de vastgoedtransformatie is voor de betrokken corporaties onvoldoende uitgewerkt. Het ontbreken van inzicht in de consequenties maakt het draagvlak zwak. De corporaties willen de transformatieopgave voor het eigen woningbezit vertalen inclusief de financiële consequenties alvorens zij de conclusies willen onderschrijven.

6.3.4 Agenderen van probleempercepties

De geïnterviewde woningcorporaties ervaren een hoge mate van vrijblijvendheid gedurende de voorontwikkelingsfase van het transitieproces. Vrijblijvendheid in de betekenis van participeren zonder commitment. Alle organisaties willen meepraten en meedenken waarbij de inbreng van kennis en ervaring niet geschuwd wordt. De vrijblijvendheid waarmee dit gebeurt, maakt dat iedereen de maximale ambities inbrengt zonder deze te koppelen aan realiteitsgehalte. Alle geïnterviewden geven aan dat de betaalbaarheid van de transformatieopgave van het woningbezit geen onderdeel van de afbakening van het transitievraagstuk is. Dit heeft tot gevolg dat de knelpunten met betrekking tot de betaalbaarheid van de ambities niet als probleemperceptie benoemd worden in het gezamenlijke overleg. De overtuiging van partijen dat een gezamenlijke integrale aanpak kan leiden tot een krachtige en succesvolle aanpak is tijdens de interviews zeker voelbaar. Gelijkzeitig hebben de verschillende organisaties niet vanzelfsprekend een houding waarin het eigen organisatiebelang ondergeschikt is aan het gezamenlijke belang.

De geïnterviewden zijn ervan overtuigd dat alle corporaties die in de betreffende regio actief zijn, participeren met de overtuiging dat het eigen organisatiebelang ondergeschikt is aan de gezamenlijke opgave die de krimpproblematiek meebrengt. Een letterlijke quote hierover is: "Tenslotte is de beïnvloeding die nodig is om de gevolgen van de demografische krimp te managen geen taak die door één partij kan worden opgepakt". Toch leidt dit niet tot het benodigde commitment. Over de mogelijke oorzaken van de vrijblijvende houding van de woningcorporaties hebben de geïnterviewde corporaties een eenduidige mening, zijnde: "Het commitment van de verschillende partijen ontstaat als helder is wat de transformatieopgave is en wat dit betekent voor de verschillende organisaties. De verantwoordelijkheden op verschillende beleidsterreinen moeten duidelijk zijn vastgelegd evenals de prestaties die worden verwacht van deelnemers. Daarnaast is het noodzakelijk om participatie in de transitiearena te verankeren in een overeenkomst. Hiermee wordt de bewustwording bij de deelnemende partijen bevorderd en is de vrijblijvendheid geparkeerd". Dit maakt de weg vrij voor het gesprek over de probleempercepties. Zover is nog geen van de regio's gekomen.

Op de beleidsterreinen waarop de deelnemende woningcorporaties actief zijn, aldus de geïnterviewde corporaties, hebben de andere deelnemers (publieke en private partijen) evenmin een gezamenlijk beeld over de verantwoordelijkheid van de woningcorporaties. Zij ervaren dat zowel overheid als de private partijen van mening zijn dat de transformatieopgave van het vastgoed een aangelegenheid is van de woningcorporaties zelf. De geïnterviewden in alle drie de regio's zijn van mening dat zij deze verantwoordelijkheid nog niet kunnen nemen omdat zij nog niet kunnen overzien wat de totale opgave is en of deze opgave financieel door de woningcorporatie zelf kan worden bekostigd. Gezien het feit dat alle drie de regio's hebben gewerkt aan het afbakenen van het transitievraagstuk, bevindt het proces zich feitelijk in de fase van de probleemperceptie en horen deze vraagstukken geagendeerd te worden.

Op de vraag of het niet agenderen van dergelijke vraagstukken betekent dat dit een aanslag is op de resultaten die in eerdere fases zijn behaald, wordt gemeenschappelijk bevestigend geantwoord. Zo geeft de directeur Parkstad aan dat in zijn regio in drie documenten de discussie over de omvang en de mogelijke oplossingsrichtingen herhaald is.

De Zeeuwse woningcorporaties kampen met een eigen problematiek. De sectormanager Woondiensten zegt dat de corporaties niet overtuigd zijn van het feit dat de kwalitatieve transformatieopgave van hun vastgoedportefeuille van invloed is op de krimpproblematiek. Zij constateren dat hun vastgoedpositie beperkt is (20% van de bestaande woningvoorraad) wat de impact van mogelijke kwaliteitsingrepen onzeker en wellicht beperkt maakt. Hij constateert bovendien dat de financiële draagkracht van de betrokken corporaties naar verwachting niet toereikend is. Momenteel zijn de woningcorporaties zoekend naar nieuwe mogelijkheden tot het verhogen van de aantrekkelijkheid van hun woningvoorraad in het krimpgedebiet. Hij sprak in het bijzonder over de mogelijke kansen vanuit het buurland

België. De ruime keuze in landelijk wonen voor een bijzonder aantrekkelijke prijs in Zeeuws Vlaanderen en de relatief beperkte reisafstand naar Zeeuws Vlaanderen vanuit Antwerpen beschouwt hij hierbij als aantrekkelijke kans. De grensoverschrijdende verkenningen leveren echter barrières op die volgens de sectormanager niet eenvoudig te doorbreken zijn. Het verschil in fiscale regelgeving beïnvloedt de keuze van mensen die in de regio Antwerpen werken en in Zeeuws Vlaanderen willen wonen negatief. Beide Zeeuwse vraagstukken zijn recent door de sectormanager namens de woningcorporaties aan het regio-overleg voorgelegd. De uitwerking van de mogelijke oplossingsrichtingen zijn voor de betrokken corporaties essentieel om het ontwikkelingsproces verder te vervolgen. Mogelijke aanpassing van de huidige strategieën en toekomstige investeringsbeslissingen zijn afhankelijk van de uitkomsten.

Directeur Parkstad constateert tijdens het interview dat de probleemperceptie van de woningcorporaties in Parkstad Limburg betrekking heeft op de aanpak van de transformatieopgave van het woningbezit. Het ontbrekende inzicht in de financiële gevolgen van de aanpak maakt dat er geen overeenstemming bereikt wordt binnen de corporaties. Hij gaf aan dat door de betrokken partijen in het regio-overleg het initiatief is genomen tot het formuleren van een visie ten aanzien van de transformatieopgave en de verantwoordelijkheden voor partijen. Het rapport 'Transformatiefonds: Herstructurering op Hoofdlijnen, Stadsregio Parkstad Limburg', waarin naast de vertaling van de transformatieopgave voorstellen worden uitgewerkt met betrekking tot wet- en regelgeving, financieel benodigde instrumentarium en de besturingsvorm, wordt na de zomer van 2010 verwacht. Hij geeft aan dat het nog onduidelijk is of de uitwerking daadwerkelijk leidt tot concretisering van afspraken en het sluiten van convenanten, tussen publieke en private partijen in Parkstad Limburg.

De Achterhoekse corporaties nemen aldus de bestuurder van de geïnterviewde corporaties een zeer actieve rol in het actualiseren van het regionale woonprogramma. Het kwalitatief woonprogramma dat in 2003 is vastgesteld is voor de corporaties niet passend bij de huidige veranderingen in de woningvraag. Het resultaat van het regionale overleg is dat het aantal toe te voegen woningen in de Achterhoekse regio sterk is bijgesteld (van 10.000 naar 5.900). Tijdens het interview gaf de bestuurder aan dat het draagvlak voor het nieuwe woonprogramma bij de betrokken woningcorporaties niet groot is. Zij zijn van mening dat de beoogde toevoeging nog onvoldoende is uitgewerkt. Het aantal toe te voegen woningen is door de provincie bepaald op basis van de verwachte bevolkingsontwikkeling. Ook de kwaliteitseisen aan de toekomstige nieuwbouwwoningen zijn gebaseerd op de prognoses. De Achterhoekse woningcorporaties zijn van mening dat een kwaliteitsinventarisatie van de bestaande woningvoorraad een reëler beeld geeft om te bepalen wat de gewenste toevoeging van nieuwbouwwoningen moet zijn. De bestuurder heeft in samenspraak met de Achterhoekse corporaties besloten om een kwaliteitsinventarisatie te maken van het eigen woningbezit inclusief de financiële consequenties. Het resultaat hiervan wordt ter bespreking ingebracht in het regio-overleg teneinde het draagvlak van andere organisaties voor de verwachte aanpassingen van de regionale opgave te vergroten. De bestuurder is van mening dat het draagvlak cruciaal is voor de Achterhoekse corporaties om te komen tot concretisering van afspraken en het vastleggen hiervan in conventanten.

De drie geïnterviewden hebben een gemeenschappelijke mening over de rol van de provincie ten aanzien van de regie bij deze processtap. Zij vinden dat de regie ten aanzien van de agendering van probleempercepties bij de provincie ligt met dien verstande dat het zichtbaar maken van de probleempercepties een verantwoordelijkheid is van alle deelnemers.

Resumé: De mate van vrijblijvendheid die door de corporaties wordt ervaren gedurende het voorontwikkelingsproces maakt dat zij nog onvoldoende vertrouwen hebben in de resultaten van de stappen die zijn gemaakt. Het gezamenlijk belang wordt wel erkend echter de verantwoordelijkheden die daarbij horen voor de diverse partijen zijn nog onduidelijk. Het gevolg hiervan is het ontbreken van commitment. Het in beeld brengen van verantwoordelijkheden en de verwachte prestaties van de partijen geven helderheid over de mogelijkheden en de knelpunten. Corporaties zijn van mening dat de regierol ten aanzien van het signaleren van mogelijke knelpunten en het agenderen hiervan bij de provincie ligt.

6.3.5 Ontwikkelen lange termijn visie en gemeenschappelijke agenda

Tijdens de interviews in de drie regio's is gebleken dat de demografische bevolgingskrimp voor woningcorporaties een lange termijn uitdaging is. De geïnterviewden geven aan dat er op verschillende (schaal) niveaus nagedacht wordt over de aanpak van de gevolgen hiervan. In de Achterhoek kan dit in preventieve zin. In Parkstad Limburg en Zeeuws Vlaanderen is de krimpproblematiek actueel. De corporaties melden in de interviews dat zij de gevolgen managen en plannen ontwikkelen voor de toekomstige veranderingen. De corporaties in de drie onderzochte regio's hebben de krimpproblematiek geaccepteerd. Op regionaal en lokaal niveau wordt in samenwerking met de betrokken publieke en private partijen gewerkt aan de gezamenlijke agenda. Dit houdt in dat bepaald wordt op welke beleidsterreinen ingegrepen wordt inclusief verantwoordelijkheden en fasering.

Corporaties worden tijdens het ontwikkelingsproces geconfronteerd met de manier waarop de overheid haar bevoegdheden op de verschillende schaalniveaus heeft georganiseerd. Bij overeenstemming tussen publieke en private partijen voor initiatieven op lokaal niveau (micro niveau) is bij implementatie nauwelijks weerstand merkbaar. Zijn de initiatieven op regionaal niveau (meso niveau) tot stand gekomen, dan spelen de verschillende bevoegdheden bij publieke organisaties op de verschillende schaalniveaus een nadrukkelijke rol in het besluitvormings- en implementatieproces. Landelijke initiatieven zijn mogelijk nog complexer om te organiseren en te implementeren. Vooralsnog is in de geïnterviewde regio's geen sprake van landelijke initiatieven.

Tijdens het interview gaf de sectormanager Woondiensten inzicht in de leegstand in de drie gemeenten. Verder toont hij aan dat (maatschappelijke) voorzieningen verdwijnen door het ontbreken van draagvlak. De gemeente Sluis wordt volgens zijn informatie zwaar getroffen door de demografische bevolgingskrimp en de sterk toenemende vergrijzing. Volgens de sectormanager zijn de gevolgen vooral merkbaar in het bestaande woningbestand van de corporaties in Zeeuws Vlaanderen door leegstand van woningen, de stagnerende doorstroming en de afnemende aantrekkingskracht van de gemeenten. Het ontbrekende voorzieningenniveau wordt door hem als eveneens belangrijke veroorzaker aangeduid. Voor de woningcorporaties is, aldus de sectormanager, samenwerking in de aanpak van de transformatievraagstukken een vereiste om de beoogde ingrepen van invloed te laten zijn op de toekomstige kwaliteit van de regio. Hij geeft te kennen dat de Zeeuwse corporaties in het regio-overleg participeren om te komen tot een gezamenlijke agenda en lange termijn visie over de krimpproblematiek. Omdat de vastgoedpositie van de Zeeuwse corporaties klein is, kiezen zij geen koppositie in het regionale overleg. Hij geeft aan dat zij wel participeren in de diverse projectgroepen die de visie en ambities die zijn vastgesteld in de rapporten 'Onverkende Paden: Uitdagingen voor de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw' en 'Op Pad!: Reflexen doorbreken om te kunnen anticiperen op de demografische veranderingen in Zeeland' nader uitwerken.

In Parkstad Limburg zijn diverse beleidsdocumenten opgesteld die volgens de directeur Parkstad leiden tot herhaling in de visievorming en discussie met betrekking tot de omvang, de gevolgen op de diverse beleidsterreinen en de mogelijke oplossingsrichtingen. De corporaties zijn van mening dat dit een teken is van het nog niet aanwezige vertrouwen van de partijen die aan tafel zitten. Een niet onbelangrijke risicofactor in het proces tot samenwerking. Tijdens het interview heeft de directeur inzicht gegeven in de bestaande visiedocumenten en de uitgangspunten die hierin opgenomen zijn. In het rapport 'Krimp als Kans' stonden twee vragen centraal:

- Hoe kunnen we de bevolgingsdaling benutten als kansen voor de regio?;
- Hoe moeten we omgaan met bevolgingsdaling; wat zijn de gevolgen en welke instrumenten zijn toepasbaar om de gevolgen te beperken?

Het project was een zoektocht naar oplossingsstrategieën en daarbij passende instrumenten. Volgens de directeur Parkstad lag de focus van het project op de gevolgen voor de woningmarkt.

In 2008 is het vervolgdocument "gebiedsdocument Parkstad; Parkstad maakt 't mogelijk" gepresenteerd waarin de visie op de demografische bevolkingskrimp en de strategische agenda is vastgelegd. De strategie van de regio ten aanzien van de demografische ontwikkeling is vertaald in een drietal hoofdpunten⁶⁹ die in paragraaf 6.2.1 zijn uitgeschreven.

Als vervolgstap is in samenwerking met publieke en private partijen in 2009 een rapport Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA)⁷⁰ opgesteld. De beoogde doelstelling van de MKBA rapportage was volgens de directeur Parkstad het maken van afspraken met betrekking tot de totale transformatieopgave tussen de overheid (VROM-WWI en Provincie Limburg) en de regio Parkstad Limburg. De essentie van de conclusies uit het rapport is volgens de directeur Parkstad dat het nader onderzoeken van de mogelijkheden tot transformatie van het bestaande woningbestand een alternatief voor de voorgenomen sloopplannen kan zijn. Hij onderschrijft deze conclusie omdat de corporaties constateren dat de kosten voor 80% bij corporaties liggen terwijl de baten vooral aan de huidige en toekomstige bewoners toekomen. Uit zijn ervaring weet hij dat transformatie minder kosten met zich meebrengt dan sloop en daarmee de haalbaarheid wordt vergroot.

Tijdens het interview kwam ook aan bod dat de overheid in haar Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling "Krimpen met Kwaliteit" aan de krimpregio's een bijdrage van 31 miljoen heeft toegekend voor het terugdringen van de structurele leegstand. Voorwaarde hierbij is dat de regio Parkstad Limburg, samen met provincie en Rijk, een transformatieplan voor de woningmarkt maakt, inclusief bijbehorend financieel arrangement. De concrete uitwerking van het transformatieplan Parkstad Limburg wordt naar verwachting in augustus 2010 afgerond. De uitkomsten kunnen als basis dienen voor de concretisering van afspraken met de diverse publieke en private organisaties.

In de regio Achterhoek geeft de bestuurder die de gezamenlijke woningcorporaties vertegenwoordigt te kennen dat de impact van de demografische bevolkingskrimp eveneens zijn weerslag heeft op verschillende beleidsterreinen van de woningcorporaties. De nadruk wordt door de woningcorporaties gelegd op het kwalitatieve woningbouwprogramma voor de regio. De regio heeft tot 2020 een groeiende woningbehoefte van ongeveer 4000 woningen. Op de lange termijn wordt op basis van de bevolkingsprognoses een sloopopgave van 5500 woningen verwacht. Volgens de bestuurder zijn de samenwerkende Achterhoekse woningcorporaties van mening dat zij nu dienen te sturen op het kwalitatieve woningbouwprogramma zodat er geen investeringen worden gedaan in producten die niet passen binnen de toekomstige woningvraag. De Achterhoekse corporaties hebben besloten geen afwachtende houding aan te nemen ten aanzien van het toekomstige krimpvraagstuk. In de toelichting tijdens het interview is gebleken dat de corporaties elkaar in een vroeg stadium hebben opgezocht om de visie van de Achterhoekse corporaties op te stellen ten aanzien van de woningopgave in de Achterhoek. In 2009 hebben zij deze visie gepresenteerd aan de regio als inbreng in de regionale woonvisie. De bestuurder verwoordt dat de Achterhoekse corporaties de woonvisie en de regionale discussies op de diverse beleidsvelden als basis zien voor de uitwerking van de lange termijn visie en de gezamenlijke agenda voor de Achterhoek. Bindende afspraken zijn voor de woningcorporaties randvoorwaarde voor het succesvol implementeren van een regionale woonvisie. Hij spreekt hierbij uit dat vrijblijvendheid elke gemeente en nieuwe politieke wind, de ruimte geeft om haar eigen richting op te gaan.

⁶⁹ Bron: Gebiedsdocument Parkstad Limburg: 'Parkstad maakt 't mogelijk', 2008

⁷⁰ Bron: MKBA Herstructureringsaanpak Parkstad Limburg, 2010

Resumé: De totstandkoming van de lange termijn visie is in de drie onderzochte regio's een proces met uiteenlopende inzet en resultaten. De regionale visies worden op hoofdlijnen uitgewerkt zonder doorkijk naar de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen. Het resultaat hiervan is dat discussie worden herhaald door inventarisaties te herhalen in plaats van uit te gaan van eerder vastgestelde inventarisaties. Ook het draagvlak ten aanzien van de visies wordt door de corporaties ter discussie gesteld. Door het ontbreken van inzicht en verantwoordelijkheden door vastgelegde afspraken kunnen organisaties aan tafel blijven met een 'eigen agenda'. Draagvlak voor de gemeenschappelijke agenda en de lange termijn visie wordt door woningcorporaties als cruciaal aangeduid voor het implementatieproces. Ook de manier waarop de overheid haar bevoegdheden heeft georganiseerd op de verschillende schaalniveaus kunnen barrières opwerpen gedurende het ontwikkelingsproces.

6.3.6 Verkennen van transitiepaden

Het verkennen van de verschillende scenario's om de vastgestelde ambities succesvol te implementeren is een proces waarin in alle drie de krimpregio's de corporaties positie innemen. In alle interviews kwam aan bod dat de bijdrage van de corporaties wordt gestart vanuit haar kennis van het woningbezit en van de gebieden waarin zij werkzaam zijn. De geïnterviewde corporaties ervaren deze processtap als een stimulerende en creatieve fase in het ontwikkelingsproces. Een belangrijke fase, aldus de corporaties, omdat zij in deze procesfase hun kennis en ervaring kunnen delen, waardoor innovatieve ideeën ontstaan die niet zouden ontstaan wanneer ieder vanuit de eigen professie de problematiek benadert.

In deze fase blijkt het eigen organisatiebelang ondergeschikt aan de gezamenlijke ambities. In alle interviews werd naar voren gebracht dat niet alle ervaringen in de verkenningsfase met applaus worden ontvangen. De ruimte die ervaren wordt in deze ontdekkingsfase heeft ook negatieve effecten. Discussies over verantwoordelijkheden, fasering, barrières en het beschikbare instrumentarium zijn vanzelfsprekend onderdeel van de verkenning. In de praktijk leiden deze discussies in alle drie de regio's tot vertragingen of uit-/ of afstel van de uitwerking van de scenario's. Een discussie die overal terugkeert, is de discussie met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor de voorzieningen die nodig zijn om de vergrijzing te ondersteunen. Een gemeenschappelijk advies dat in elk interview naar voren is gebracht is de noodzaak van een sterke regio. Deze kan discussies, vertragingen en mislukken van verkenningen voorkomen aldus de corporaties.

In Zeeland heeft de verkenningsfase volgens de sectormanager Woondiensten zeer positieve effecten. Beleidsterreinen zoals mobiliteit die normaliter niet worden aangeraakt door de woningcorporaties zijn door deze verkenningsfase als belangrijk aangemerkt. De sectormanager gaf aan dat de Zeeuwse corporaties onderdeel zijn geworden van een initiatief ter verruiming van de mobiliteit. Samenwerking in dit plan heeft niet alleen geleid tot de realisatie van het plan maar blijkt ook een direct effect te hebben op de aantrekkelijkheid van het gebied waardoor indirect ook de corporaties profiteren van de opbrengst door de hogere waarde van het vastgoed. Hij attendeerde tijdens het gesprek nog op de eerder genoemde verkenning van de corporaties naar het buurland België. Het resultaat van deze verkenning wordt op dit moment op verschillende schaalniveaus bij publieke en private partijen ingebracht als mogelijke bijdrage aan de Zeeuwse ambities.

In Parkstad Limburg nemen de corporaties een proactieve rol in diverse stuur- en projectgroepen waar de verkenning van de transitiepaden op de verschillende beleids-terreinen wordt doorlopen. De meerwaarde van het samen optrekken in verschillende initiatieven in deze fase wordt door de directeur Parkstad nadrukkelijk ervaren. De kennisdeling en het verkregen inzicht in de verschillende organisatiestructuren en belangen

heeft hij expliciet benoemd en hebben aldus hem een positief effect op de kracht van de samenwerking in de regio.

De Achterhoekse corporaties zien volgens de bestuurder het initiatief van het Stormberaad, in de vorm van 'werkfabrieken' in de Achterhoek als een uitstekende manier om zowel voor de korte termijn als de lange termijn exercities te doen naar de mogelijkheden die er zijn om ambities te realiseren. De ervaring van de geïnterviewde bestuurder is dat deze manier van verkenning in breed verband resulteert in een breed draagvlak met bereidheid tot inzet vanuit diverse organisaties.

Resumé: De verkenningsfase wordt door corporaties ervaren als een zeer belangrijke verbindingsschakel in het proces. Door de kennisdeling en het gezamenlijk optrekken in deze ontwikkelingsfase ontstaan niet alleen innovatieve ideeën, het brengt tevens de organisaties dicht bij elkaar. Het buiten de eigen organisatiegrenzen denken brengt samenwerking die vooraf niet was verwacht. Regievoering wordt in deze fase door de corporaties als belangrijk aangeduid. Vooral de mogelijke verzanding in discussies tijdens de verkenningstrajecten wordt als vertragend en negatief ervaren. Regievoering wordt hierin door de corporatie toebedeeld aan de overheid.

6.3.7 Ontwikkelen en toepassen van instrumenten

De zoektocht naar het beschikbare en toepasbare instrumentarium dat nodig is om gestelde ambities in de drie onderzochte regio's te realiseren is volop gaande. Gemeenschappelijk geven de geïnterviewden aan dat dit nauwelijks gestructureerd plaatsvindt. Twee van de geïnterviewden vermelden hierbij expliciet dat dit nog een onontgonnen terrein is waarin zij nog zoekende zijn naar de vraag die gesteld moet worden. Alle regio's verkeren nog in de exercitiefase, zijn bezig met het opzetten van experimenten en verkenning van verschillende scenario's. Geen van de geïnterviewde corporaties heeft in beeld wat de visie en ambities van de regio voor haar organisatie betekent. Noch qua benodigde ruimte in wet- en regelgeving, noch in financiële zin is in beeld welke instrumenten beschikbaar en toepasbaar zijn op de huidige krimpproblematiek. Alle drie de corporaties constateren tijdens de interviews dat ook hun denken, evenals dat van de overheid, volledig is gericht op groei. Dit leidt binnen alle geïnterviewde corporaties tot nadenken over grondposities na het slopen van woningen, tot het slopen van woningen waarvan de levensduur nog niet is verstreken en participeren op beleidsterreinen die in beginsel niet jouw verantwoordelijkheid zijn. Deze denklijn heeft eerder geen rol gespeeld bij het bepalen van de strategie van de corporaties in de drie krimpregio's.

In de regio Parkstad Limburg wordt volgens de directeur Parkstad momenteel gewerkt aan een transformatieplan voor de woningmarkt met bijbehorend financieel arrangement. Alle corporaties participeren in dit traject. Het transformatieplan is het antwoord van de regio Parkstad Limburg op de randvoorwaarde die door de overheid in het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling 'Krimpen met Kwaliteit' is gesteld ten aanzien van de beschikbaar gestelde 31 miljoen. Tijdens het interview is inzicht gegeven in de conceptversie van het transformatieplan dat naar verwachting na de zomer van 2010 wordt gepresenteerd.

Tijdens de interviews met de Achterhoekse en Zeeuwse corporaties is gemeld dat zij momenteel binnen het eigen regionale samenwerkingsverband van corporaties aan het inventariseren zijn wat de consequenties van de ambities voor hun organisatie kunnen zijn en wat er nodig is om deze ambities te realiseren. De sectormanager Woondiensten verwacht zowel op het gebied van beschikbare financiële stromingen als op het gebied van wet- en regelgeving knelpunten in Zeeuws Vlaanderen. De bestuurder van de Achterhoekse corporaties verwacht vooral knelpunten op het gebied van beschikbaarheid van financiële ruimte. In het najaar worden de resultaten van de eigen exercities verwacht.

Resumé: Het inzicht en overzicht van het benodigde instrumentarium voor de realisatie van de verschillende ambities in de krimpregio's is bij de corporaties niet beschikbaar. Er is in alle drie de krimpregio's een start gemaakt met de inventarisatie hiervan. Het loslaten van het denken vanuit groei is hierin voor alle partijen nog een uitdaging.

6.3.8 Formuleren van tussendoeleinden

Tijdens de interviews is gebleken dat bij geen van de geïnterviewde corporaties aandacht is voor het bepalen van tussendoeleinden. Niet in de eigen organisatie, niet in het regionale samenwerkingsverband voor corporaties noch in het regionale proces wat samen met andere partijen is ingezet. Gedurende de interviews wordt duidelijk dat de individuele corporaties wel tussentijds de stand van zaken opmaken om te bepalen of men wil anticiperen op ontwikkelingen door het aanpassen van de bestaande strategieën.

Resumé: De fase waarin corporaties met de andere partijen in de krimpregio's tussendoeleinden bepalen is volgens de geïnterviewde corporaties nog niet bereikt.

6.3.9 Monitoren en evalueren

Geen van de drie krimpregio's is in het transitieproces al in de fase waarin monitoring en evaluatie aan de orde is, aldus de geïnterviewden. Toch blijkt tijdens de gesprekken dat in alle drie de regio's ongeplande tussentijdse evaluaties plaatsvinden binnen het samenwerkingsverband van woningcorporaties. Hierbij worden enerzijds de rol en taak van de corporaties in het proces beschouwd en worden nieuwe strategieën doorgesproken en bepaald ten aanzien van de inbreng in de volgende processtap(pen). Anderzijds wordt stilgestaan bij de inbreng en verantwoordelijkheden van andere partijen in het transitieproces. De rode draad in de interviews is dat deze processtap in het gezamenlijke proces nog niet is bereikt. Daarmee is er geen sprake van bewust geplande monitoring of evaluaties op inhoud of proces. Wel vinden beperkte evaluaties in het gezamenlijke overleg plaats die spontaan ontstaan naar aanleiding van gebeurtenissen die van invloed zijn op de beleidsterreinen van de corporaties.

Resumé; Monitoren en evalueren is nog geen agendaonderwerp binnen het gezamenlijke proces in krimpregio's.

6.3.10 Organiseren van de volgende transitieronde

In alle interviews wordt aangegeven dat het bewust organiseren van de volgende transitieronde nog niet aan de orde is geweest. Wel is gedurende het proces een wisselende samenstelling in de diverse stuur- en projectgroepen ontstaan. Gemeenschappelijk uit de interviews blijkt dat hierbij bewuste keuzes worden gemaakt op basis van kennis, ervaring en positie op het betreffende beleidsterrein. De geïnterviewde corporaties zien deze werkwijze in een langdurig proces, zoals in het transitieproces ten aanzien van de bevolkingskrimp, als een vanzelfsprekendheid.

Resumé; Het organiseren van de volgende transitieronde wordt vertaald als een voortdurende beweging in bezetting in stuur- en projectgroepen binnen de dynamiek van het transitieproces.

Conclusie

De resultaten van het praktijkonderzoek leiden tot het beeld dat de praktijk meer kenmerken van de chaostheorie heeft dan van het transitie management. Toch zijn een aantal van de stappen wel doorlopen. Met name het inrichten van de transitiearena, het organiseren van het multi-actor proces en het afbakenen van het transitievraagstuk zijn in alle drie de regio's en in alle interviews duidelijk herkenbaar. De overige processtappen worden wel herkend, maar door de geïnterviewden nog niet in de praktijk ervaren. Gezien het feit dat alle geïnterviewden blijken te geven van een eigen probleem perceptie, is het ontbreken van het agenderen hiervan waarschijnlijk een barrière om te komen tot bindende implementatieafspraken. Na toelichting van het transitieproces als begeleidingsinstrument hebben de geïnterviewde corporaties aangegeven dat dit mogelijk een toepasbare methodiek is.

Daarnaast is gebleken dat in de huidige praktijk binnen de drie onderzochte regio's onvoldoende toetsbaar is of het transitieproces ondersteuning kan bieden in het totale ontwikkelingsproces. Een eindconclusie over de toepasbaarheid van het transitie management is dan ook niet mogelijk. Wel kan geconcludeerd worden dat de drie conclusies die door Helma Born in haar scriptie worden getrokken (tijdige agendering, het belang van regievoering en de behoefte aan maatwerk) worden bevestigd in het voor deze scriptie uitgevoerde praktijkonderzoek.



7 Conclusies en aanbevelingen

Met vertrouwen aan de toekomst bouwen is de sleutel tot succes. Dit is de kunst van het verbinden van strategische ambities en kansen door verschillende spelers, met ieder hun eigen belang en op verschillende schaalniveaus in de huidige maatschappelijke omgeving.

De mate van aanpassing van de strategie van woningcorporaties

Geconcludeerd mag worden dat de demografische bevolkingsdaling invloed heeft gehad op het bepalen van strategieën en het strategisch handelen van woningcorporaties in de krimpregio's de afgelopen jaren. De strategieën zijn per regio verschillend qua inhoud en het schaalniveau waarop de strategieën zijn bepaald is niet per definitie hetzelfde. In de grensgebieden van Nederland, Limburg en Zeeland en in de Achterhoek, is de krimpproblematiek nu al aan de orde. Belangrijke nuance hierbij is dat de demografische bevolkingskrimp niet overal in de regio van toepassing is. Er zijn deelregio's waar deelgebieden groeien en de naastgelegen gemeenten juist krimpen. Ook het proces om te komen tot een gewenste strategie is in de onderzochte regio's niet op een eenduidige manier verlopen.

De belangrijkste bevindingen zijn langs de lijn van de onderzoeksvragen nader toegelicht. Tevens zijn aanbevelingen gedaan en oplossingsrichtingen geboden.

Gemeenschappelijk in de drie onderzochte regio's is zichtbaar dat:

1. De bewustwording en acceptatie van de demografische bevolkingsdaling heeft plaatsgevonden. Alle corporaties die werkzaam zijn in de krimpregio's participeren in een regionaal overleg waarin gezocht wordt naar een gezamenlijke definiëring van de omvang en de gevolgen.
2. Noodzaak tot deelname in het integrale regioproces wordt ingegeven vanuit de positie van woningcorporaties als eigenaar van gemiddeld 30% van de woningen in een gebied. Het voorkomen van leegstand van woningen en (maatschappelijke) voorzieningen, verpaupering van woongebieden en waardedaling van het vastgoed van woningcorporaties zorgen voor een evident belang. Corporaties erkennen de invloed van andere beleidsterreinen waarvoor de verantwoordelijkheid bij andere partijen ligt. Dit draagt bij aan de motivatie tot samenwerking en integrale benadering.
3. In elke regio zijn meerdere corporaties actief. De eerste samenwerking ten aanzien van de krimpproblematiek wordt gezocht op het niveau van samenwerkende corporaties in het krimpgebied. Er is geen afwachtende houding ten aanzien van de overheid. In tweede instantie wordt ingestapt in een regionaal integraal overleg waarbij de regievoering veelal bij de overheid ligt. De inbreng van de corporaties is een gezamenlijk standpunt op hoofdlijnen ten aanzien van de beleidsterreinen waarop de woningcorporaties actief zijn. De lokale consequenties per organisatie zijn op dat moment nog niet in beeld gebracht.
4. Gebrek aan draagvlak in het regionale proces. Het groeiproces om te komen tot de denkomslag van groei naar krimp wordt niet voldoende gezamenlijk doorlopen. De veronderstelling dat door tussentijdse rapportages en overleg het groeiproces van de corporaties die niet deelnemen, maar vertegenwoordigd worden in het regio-overleg doorzet blijkt onjuist te zijn. Dit resulteert in herhaling van de regiodiscussie en beperkt vertrouwen in de vertegenwoordiging in het regio-overleg.
5. Elke situatie is in de uitwerking uniek. Concreet leidt dit tot behoefte aan maatwerk en de constatering dat ervaringen in andere regio's beperkte toepasbaarheid in de eigen regio hebben. In het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling gaat de overheid nog uit van experimenten en pilotprojecten die bij succesvolle realisatie kunnen dienen als voorbeeld voor andere regio's. Corporaties gaan ervan uit dat de uitwerkingen niet of nauwelijks toepasbaar zijn in andere gebieden.

De beïnvloeding van de gevolgen van de demografische krimp op de beleidsterreinen van woningcorporaties leidt veelal tot aanpassing van de strategie van corporaties. In het bijzonder de strategie ten aanzien van het vastgoed (woningen en maatschappelijk vastgoed), leefbaarheid, integrale benadering op verschillende schaalniveaus en de samenwerking met andere partners in het gebied.

De beïnvloeding van de strategieën van woningcorporaties naar aanleiding van de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp in de onderzochte krimpregio's heeft geresulteerd in de volgende aanpassingen:

1. **Acceptatie:** Bewustwording en acceptatie hebben geleid tot interne en externe agendering. Voor de ontwikkeling van de toekomstvisie van de verschillende regio's participeren corporaties in regionale overlegstructuren.
2. **Samenwerking:** Solistische aanpak biedt onvoldoende mogelijkheden en kansen ten aanzien van de krimpproblematiek. Proactieve samenwerking met andere woningcorporaties, overheid en andere (maatschappelijke) organisaties is noodzakelijk.
3. **Organisatiebelang en beleidskaders:** De bestaande beleidskaders en het individuele organisatiebelang worden losgelaten om te komen tot een gezamenlijke, integrale aanpak waarin ruimte is voor vernieuwing en experimenten.
4. **Vastgoed:** Een transformatieopgave binnen de vastgoedportefeuille is noodzakelijk. De omvang van de woningvoorraad moet worden verminderd en er is behoefte aan een kwaliteitsverbetering. Van kwantiteit naar kwaliteit. Woningcorporaties passen hun vastgoedstrategie aan op het gebied van woningen en maatschappelijke voorzieningen. Meer kwalitatieve veranderingen door herstructurering en sloop van bestaande woningen en reductie van het woningbouwprogramma nieuwbouw.
5. **Leefbaarheid:** De aanpak van de gevolgen van de krimpproblematiek op de verschillende leefbaarheidsaspecten zijn onderdeel van de verantwoordelijkheid van woningcorporaties. Corporaties zoeken samenwerking met overheid en (maatschappelijke) organisaties om de verschillende vraagstukken te kunnen oppakken.

De corporaties in de onderzochte krimpregio's hebben aanpassingen in de strategieën op de verschillende beleidsterreinen aangebracht. Hierdoor wordt samenwerking ten aanzien van de integrale benadering van het complexe vraagstuk rondom de krimpproblematiek vereenvoudigd. De aanpassingen bieden ruimte voor corporaties om buiten de bestaande kaders te denken en te handelen, ruimte voor vernieuwing en het verkennen van beleidsterreinen die niet direct tot de verantwoordelijkheid van corporaties behoren.

Het proces

Het onderzoek toont aan dat de gevolgen van de demografische krimp enorme effecten kunnen hebben op verschillende beleidsthema's en schaalniveaus in verschillende regio's. Een complex proces in een dynamische omgeving waarin een veelheid aan betrokken partijen, ieder met een eigen organisatiebelang, deelneemt. Het bekijken van de praktijkvoorbeelden maakt inzichtelijk dat de problematiek van demografische krimp nog niet volgens een vast proces wordt doorlopen. De ontwikkelingsprocessen van de drie regio's bevinden zich nog in de voorontwikkelingsfase. Niet verwonderlijk gezien het feit dat in de literatuur wordt gesteld dat de denkomslag die gemaakt moet worden door de betrokken publieke en private partijen die betrokken zijn in het proces minimaal een generatie in beslag neemt.

Gemeenschappelijke kenmerken van alle drie processen:

1. Een aantoonbare acceptatie en bewustwording. Zowel publieke als private partijen zijn zich bewust van de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp. Alle partijen willen integraal sturen op de kansen die de krimpproblematiek brengt;
2. Regievoering door de provincie. In de getoetste gebieden is de provincie regievoerder. Veelal omdat er nog geen eenduidig beeld en belang is bij de participerende gemeenten in de krimpgebieden;
3. Gezamenlijk belang en de behoefte tot integrale benadering van het totale vraagstuk. Partijen erkennen het gezamenlijke belang van een integrale aanpak. In de huidige fase van het ontwikkelingstraject is de behoefte ontstaan tot het maken van bindende afspraken ten aanzien van de verantwoordelijkheden en prestaties die van partijen worden verwacht;
4. Maatwerk: Partijen zijn gedurende het proces tot het besef gekomen dat ieder gebied een unieke aanpak vraagt. Dit impliceert dat het 'blauwdrukdenken' niet mogelijk is binnen een complex ontwikkelingsproces zoals het proces rondom de demografische bevolkingskrimp. De toepasbaarheid van ontwikkelde initiatieven en experimenten zijn naar verwachting beperkt toepasbaar.

Barrières in het transitieproces:

1. Het formuleren van een gezamenlijke visie op hoofdlijnen verloopt succesvol. De nadere uitwerking en implementatie lopen vast op een aantal onderdelen, namelijk:
 - het vrijblijvende karakter van deelname; afspraken met betrekking tot verantwoordelijkheid en prestatie blijven uit;
 - de inrichting van de bevoegdheden⁷¹ van de overheid op de verschillende schaalniveaus (micro, meso, macro) kan de implementatie van genomen initiatieven versnellen, vertragen of tegenhouden;
2. Agendering probleempercepties: het ontbreken van inzicht en overzicht in consequenties voor de individuele partijen maakt dat het draagvlak voor de gezamenlijke integrale ambitie afneemt. Dit wordt niet geagendeerd en niet gezamenlijk besproken;
3. Het bij voortschrijdend inzicht opnieuw vaststellen van het gezamenlijke belang en het 'gezamenlijk verlangen' wordt niet geagendeerd. Het opnieuw vaststellen is cruciaal in het proces omdat het gezamenlijke belang tussen alle partijen niet evident is.

⁷¹ Rijksoverheid heeft haar landelijke sturingsbevoegdheid voor een groot deel gedecentraliseerd op provinciaal- en gemeentelijk niveau. Bron: website Rijksoverheid

Aanbevelingen:

1. Transitie management kan een bijdrage leveren in de verbetering van het integrale ontwikkelingsproces van complexe vraagstukken zoals de aanpak van de gevolgen van demografische bevolkingskrimp. In het praktijkonderzoek is gebleken dat het toetsen van de toepasbaarheid van het transitie management nog niet mogelijk is. Het verdient de aanbeveling dit nader te onderzoeken in een later stadium van het ontwikkelingsproces in de drie onderzochte regio's.
2. Faciliteer het multi-actorproces binnen complexe ontwikkelingsprocessen. Samenwerking in een creatieve vernieuwingsarena is van cruciaal belang voor de denkomslag die organisaties moeten maken. De verantwoordelijkheid voor het faciliteren van het multi-actorproces ligt bij de overheid.
3. De overheid moet als regievoerder in het ontwikkelingsproces een omgeving creëren waarin probleem percepties tijdig geagendeerd worden. Door met elkaar in open dialoog probleem percepties te bespreken wordt voorkomen dat individuele organisatiebelangen gaan prevaleren boven het gezamenlijke belang.
4. Organiseer in complexe ontwikkelingsprocessen tussenstappen waarin de bewustwording van de verschillende partijen wordt geagendeerd ten aanzien van verantwoordelijkheden en verwachte prestaties. De regierol ligt bij de overheid.
5. Voorkom vrijblijvendheid bij de deelnemende partijen ten aanzien van de verantwoordelijkheid en de verwachte prestaties van organisaties. Leg de afspraken vast in convenanten en samenwerkingsovereenkomsten.
- 6. THINK TOMORROW..... ACT TODAY.**



Literatuur

- Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling; "Krimpen met kwaliteit". Rijk, VNG, IPO, 2009
- Strategy as Force; Towards Effective Strategies for Urban Development Projects: The case of Rotterdam CityPorts. Proefschrift Tom Daamen, 2010
- Stedelijke Gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen. Dr. Jan van 't Verlaat, 2003
- Transitie management: Sleutel voor een duurzame samenleving. Jan Rotmans, 2003
- Advies TopTeam Krimp. Advies aan Parkstad, Advies aan Zeeland, Advies aan Groningen, 2009
- "Krimp als structureel probleem, rapportage TopTeam Krimp voor Parkstad Limburg, 2009
- "Krimp als kans". Regio Parkstad Limburg, 2007
- De nieuwe groei heet krimp, een perspectief voor Parkstad Limburg. NICIS Institute, 2009
- Regionale Woonvisie: Parkstad Limburg 2006. Parkstad Limburg 2006
- Regionaal woningbouwprogramma: Parkstad Limburg 2007. Parkstad Limburg 2007
- Gebiedsdocument Parkstad Limburg; "Parkstad maakt 't mogelijk". november 2008
- MKBA Herstructureringsaanpak Parkstad Limburg. RIGO Research en Advies en EIB, 2010
- Transformatiefonds, herstructurering op hoofdlijnen (conceptversie). Stadsregio Parkstad Limburg, 2010
- Onverkende paden; Uitdagingen voor de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw. Provincie Zeeland, 2008
- Op pad! Reflexen doorbreken om te kunnen anticiperen op de demografische veranderingen in Zeeland. Provincie Zeeland, 2009
- Visie ACO corporaties op de woningopgave in de Achterhoek. 2009
- Kwalitatief Woonprogramma 2010-2019, regio de Achterhoek, 2010
- Regionale woonvisie Achterhoek 2010-2020: "Alleen ga je sneller, samen kom je verder", conceptversie 2010. Achterhoekse gemeenten, Provincie Gelderland en Achterhoekse corporaties, 2010
- Aanvalsplan Achterhoek Authentiek Anders. Stormberaad, 2009
- Krimp en ruimte; Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid. Ruimtelijk Planbureau, 2006
- Kerncijfers van de bevolkingsprognose 2006-2050. Centraal Bureau voor de Statistiek, 2009
- Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp. Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010
- Regionale bevolkings- en allochtonenprognose 2005-2025. Centraal Bureau voor de Statistiek, 2006
- "Nederland Krimpt: bedreiging of kans?", visies en strategieën voor corporaties. Aedes, Compact 42, 2009
- Krimp..... een groeiende opgave. Position Paper Aedes, 2008
- "Van groei naar krimp", een demografische omslag in beeld, in DEMOS themanummer 7, Bulletin over Bevolking en Samenleving. Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, 2009
- Scriptie 'Onze klok wijst nieuwe tijden aan; krimp op de agenda van regionale gebiedsontwikkeling'. Drs. Helma Born, 2009
- Basisboek Kwalitatief Onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek. Baarda, De Goede en Teunissen, 2005
- Website MVRM
- Website KEI kenniscentrum voor stedelijke vernieuwing
- Website Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Website NICIS Institute Urban Research & Practice
- Website Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid

Bijlage 1

Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling: "Krimpen met Kwaliteit"

Bezoek de website www.mvrom.nl voor het downloaden van bovengenoemd document.

Bijlage 2

Regionale prognose 2009 – 2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp

Bezoek de website www.cbs.nl voor het downloaden van bovengenoemd document.

THINK TOMORROW

'gevolgen van krimpende bevolking als kans voor woningcorporaties'

Expertgesprekken

Master City Developer
SCRIPTIE jaargang 6

Marty van Dam
Juli 2010

De centrale vraag van het onderzoek is de vraag of woningcorporaties haar strategieën aanpassen ten aanzien van het thema demografische bevolkingskrimp. Gaandeweg het theoretisch onderzoek is de conclusie getrokken dat gelijktijdig kan worden onderzocht of de gekozen transitietheorie in de praktijk wordt herkend en/of toegepast. Hiervoor is de focus gelegd op de regio's Limburg en Zeeland, die al met de gevolgen van de krimpproblematiek zijn geconfronteerd. Daarnaast is de Achterhoek als waardevolle aanvulling op de te onderzoeken regio's benoemd. De reden hiervan is dat de krimpproblematiek ook in deze regio in forse omvang zijn intrede zal doen. Echter in deze regio bestaat de mogelijkheid tot preventief beïnvloeden omdat de gevolgen van de krimpproblematiek nog niet zichtbaar zijn.

Om een breed beeld van de huidige strategieën en de aanpassing van de strategieën te kunnen geven zijn sleutelpersonen op verschillende niveaus van de onderzochte corporaties geïnterviewd. De interviews zijn gevoerd met zes personen zijnde commissarissen, directeuren en beleidsadviseurs. Op verzoek van twee van de geïnterviewde sleutelpersonen worden bij citaten in deze scriptie geen persoonlijke gegevens vermeld. Wel is toestemming verleend tot het opnemen van de persoonlijke gegevens van de geïnterviewden in de bijlage van de scriptie. Tijdens de interviews heeft afstemming plaatsgevonden over de beschikbare documenten die gebruikt kunnen en mogen worden voor het onderzoek. Tot slot is afgesproken met de geïnterviewde sleutelpersonen dat het eindresultaat aan de organisatie ter beschikking wordt gesteld.

In het volgende overzicht zijn de persoonsgegevens, de functie en de organisatie van de geïnterviewde sleutelpersonen vermeld. Daarnaast wordt vermeld welke rol zij vervullen in het regionale samenwerkingsverband van de corporaties in de betreffende krimpregio.

Samenwerkingsverband Zeeuwse corporaties:

- De heer R.P. Bakels, sectormanager Woondiensten Woongood Zeeuws Vlaanderen. Afgevaardigde namens de Zeeuwse corporaties in het regio-overleg.
- De heer HAM van de Vijver, sectormanager vastgoed Woongood Zeeuws Vlaanderen.
De heer van de Vijver is vanuit zijn beschikbare kennis over de vastgoedportefeuille geïnterviewd. Hij heeft geen rol in het regio-overleg.

Samenwerkingsverband corporaties Parkstad Limburg (ROW):

- Mevrouw Drs. H.C.W.G. Maas, voorzitter Raad van commissarissen Woonpunt. Mevrouw Maas is vanuit haar beschikbare kennis en ervaring rondom de krimpproblematiek in Parkstad Limburg geïnterviewd en heeft geen rol in het regionale overleg.
- De heer mr. J. Gijsen, directeur Woonpunt Parkstad. De heer Gijsen vertegenwoordigt de corporaties in het regio-overleg en meerdere regionale stuur- en projectgroepen.

Samenwerkende Achterhoekse woningcorporaties (ACO):

- Mevrouw L. Westerhof-Kraaijvanger, beleidsadviseur Woningstichting Bergh. Mevrouw Westerhof-Kraaijvanger adviseert de verschillende projectgroepen op meerdere beleidsterreinen. Zij heeft geen rol in het regio-overleg.
- De heer C.P. Martinot, bestuurder Sité. Afgevaardigde in het regio-overleg namens de samenwerkende Achterhoekse corporaties.

Leidraad voor de interviews met de sleutelpersonen van corporaties in de krimpgebieden Parkstad Limburg, Zeeuws Vlaanderen en de Achterhoek.

Hoofdvraag scriptie

In hoeverre beïnvloedt de demografische bevolkingskrimp het strategisch handelen van woningcorporaties, die participeren in gebiedsontwikkeling?

Subvragen

- Is uw woningcorporatie zich (voldoende) *bewust* van de huidige en toekomstige demografische bevolkingskrimp en de impact hiervan op gebiedsontwikkeling?
- Zijn de gevolgen van de bevolkingskrimp, voor uw organisatie, alleen zichtbaar op *stedelijk niveau* of wordt uw organisatie ook geconfronteerd met de krimpproblematiek in *plattelandsgebieden*?
- Wat zijn de *gevolgen* van de demografische bevolkingskrimp voor *gebiedsontwikkeling*?
- Op welk *schaalniveau* wordt de krimpproblematiek binnen uw werkgebied benaderd?
- *Participeert* uw organisatie in regionaal of lokaal overleg?
- Wie is *regievoerder* in uw werkgebied ten aanzien van de krimpproblematiek?
- Zijn er *meerdere woningcorporaties* in uw werkgebied?
- Hoe *anticipeert* uw woningcorporatie op de demografische bevolkingskrimp? En hoe komt dit tot uitdrukking (worden strategieën aangepast?)
- Is er een volgens uw organisatie een *gezamenlijk regiobelang* (met publieke en private partijen). En komt dit tot uitdrukking in bijvoorbeeld een (*gezamenlijke regiovisie* met betrekking tot de aanpak van de gevolgen van de demografische bevolkingskrimp?
- Is er sprake van *regionale afstemming*? Wie is hier regievoerder en hoe is het overleg georganiseerd?
- Hoe is het *proces* tot integrale benadering van het vraagstuk demografische bevolkingskrimp ingericht? In welke *fase* bevindt het overleg zich?
- *Wat is er nodig* om de gevolgen te beïnvloeden?
- *Welke partijen* zijn hierbij nodig?
- Wat zijn volgens de woningcorporaties *randvoorwaarden* voor een *effectieve aanpak* van de herstructurerings- en transformatieopgave?

