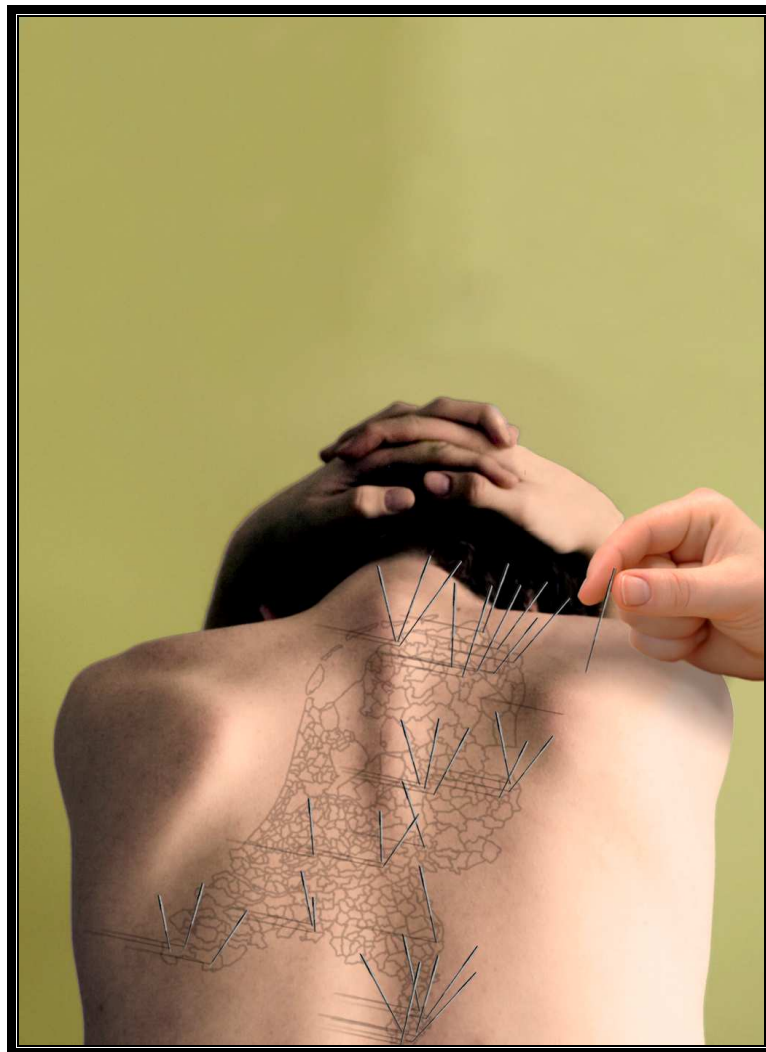


Krimp: een transformatie van bevolking en woningvoorraad

*De woningmarkt van de Westelijke Mijnstreek in een krimpcontext
vanuit een 'multi-level governance' benadering*



Juni 2011
Masterthesis Planologie
J.M. Goossens



Universiteit Utrecht

Afbeelding voorblad: Krimpboekje KuiperCompagnons (Kuiper Compagnons, 2011)

Krimp: een transformatie van bevolking en woningvoorraad

De woningmarkt van de Westelijke Mijnstreek in een krimpcontext vanuit een 'multi-level governance' benadering.

Demographic decline: a transformation of population and housing stock

The housing market of the Westelijke Mijnstreek in a context of demographic decline from a 'multi-level governance' approach.

J.M. Goossens
3039226

14 juni 2011

Masterthesis

Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Planologie
Begeleider: prof. dr. T.J.M. Spit



Universiteit Utrecht

PAS bv.
Plan- en Adviesbureau
Begeleidster: mw. drs. C. Robbe



Voorwoord

Het afgelopen jaar heeft in het teken gestaan van het schrijven van mijn masterthesis. Ondanks dat deze thesis niet het einde van de masteropleiding Planologie betekent, voelt het wel als het einde. Het schrijven van de masterthesis is namelijk een moeilijk proces gebleken en is voor mij te vergelijken met het spelen van een belangrijke tafeltenniswedstrijd. Een wedstrijd waarin het zelfstandig opzetten en uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek centraal stond.

De wedstrijd begon met een stage bij het plan- en adviesbureau PAS bv. Op deze plaats wil ik alle medewerkers bedanken voor de leerzame en leuke stageperiode. Er is mij een unieke kans geboden om deel te nemen in het onderzoeksteam 'krimp' en mijn eerste ervaringen op te doen in de praktijk. Naast de leden van het onderzoeksteam ben ik mijn begeleidster Chantal Robbe ontzettend dankbaar voor haar positieve houding en kritische blik. Zonder haar inzet zou het onderzoek de nodige diepgang missen.

Tijdens de wedstrijd ben ik bijgestaan en geholpen door een aantal personen. Allereerst wil ik mijn begeleider van de Universiteit Utrecht, de heer Tejo Spit, bedanken voor zijn verhelderende inzichten en opbouwende kritieken. De tussentijdse afspraken gaven mij de energie om door te zetten en de kwaliteit van het onderzoek te verhogen. Op persoonlijk vlak ben ik allereerst mijn ouders dankbaar voor hun steun en financiële support tijdens mijn gehele studiekeerperiode. Daarnaast wil ik mijn lieve vriendin Merel bedanken voor haar begrip en rol als motivator in een voor haar erg zware periode. Tot slot heeft mijn huisgenoot en goede vriend Dennis met zijn overdosis aan humor gezorgd voor de welkome ontspanning en steun tijdens moeilijke momenten.

Mijn dank gaat uit naar de respondenten die hebben meegewerkt aan mijn onderzoek. De interviews hebben bruikbare informatie opgeleverd voor de analyse van het onderzoek. Daarnaast wil ik de respondenten bedanken voor de enthousiaste houding en de gastvrije ontvangst die ik kreeg tijdens de bezoeken aan de regio. De verstrekte informatie is anoniem verwerkt in de onderzoeksanalyse. De onderzoeker is niet verantwoordelijk voor de gevolgtrekking door derden.

Aan het eind van de wedstrijd wens ik u veel plezier bij het lezen van mijn masterthesis. De wedstrijd kende hoogtepunten en dieptepunten, maar nadat de laatste bal is geslagen stap ik als winnaar uit het center court: game, set and match!

Jelle Goossens
Juni 2011

Samenvatting

De meest recente bevolkingsprognoses van het PBL en het CBS wijzen uit dat meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten de komende decennia te maken krijgt met demografische krimp. Bovendien doet krimp zich al in een aantal gemeenten en regio's in Nederland voor. Krimp beperkt zich niet alleen tot een absolute afname van de bevolking. Het omvat ook een samenstellingsverandering van bevolking en huishoudens, een huishoudensdaling en demografische ontwikkelingen zoals vergrijzing en ontgroening. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de ruimte en de ruimtelijke ordening. Uit de literatuurstudie naar de ruimtelijke gevolgen van krimp is gebleken dat de gevolgen voor de woningmarkt groot zijn. Demografische krimp wijst er op dat de woningmarkt rekening moet houden met een andere woningbehoefte en daardoor met een nieuwe woningvraag. Teruglopende bevolkingsaantallen en een samenstellingsverandering van de bevolking zorgen voor een kleinere maar vooral ook voor een andere woningvraag. De bestaande mismatch tussen vraag en aanbod op de woningmarkt kan worden versterkt door de huidige en toekomstige demografische krimpontwikkelingen. De bestaande woningvoorraad zal door middel van sloop, herstructurering en nieuwbouw moeten worden getransformeerd en voor een betere afstemming moeten zorgen tussen vraag en aanbod. Door het regionale karakter van demografische krimp betekent dit niet voor iedere Nederlandse regio en iedere woningvoorraad hetzelfde. Een gezamenlijke visie op het krimpvraagstuk en een regionale afstemming van het woningbouwprogramma kan leiden tot een gezondere woningmarkt in tijden van krimp. Wanneer gemeenten proberen zelf de woningbouwopgave te sturen en nieuwe inwoners aan te trekken, kan concurrentie tussen gemeenten ontstaan. Door de structurele aard van demografische krimp lijkt ook de transformatieopgave van de woningvoorraad structureel van aard.

In dit onderzoek wordt nagegaan op welke manier de transformatie van de woningvoorraad bij kan dragen aan de ruimtelijke gevolgen van krimp voor de woningmarkt. Aan de hand van de wetenschappelijke theorie van 'multi-level governance' wordt het samenwerkingsproces ten aanzien van de transformatieopgave in de krimpregio Westelijke Mijnstreek geanalyseerd. Dit heeft geresulteerd in de volgende onderzoeksvraag:

Op welke manier kan een transformatieopgave van de woningvoorraad aansluiten op de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp voor de woningmarkt en welke inzichten biedt de theorie van 'multi-level governance' voor het samenwerkingsproces van de Westelijke Mijnstreek ten aanzien van deze opgave?

Om het regionale samenwerkingsproces te analyseren, is gebruik gemaakt van de inzichten die de theorie van 'multi-level governance' biedt. De theorie sluit aan bij het regionale karakter van krimp en de opgave die er ligt voor partijen die betrokken zijn bij het samenwerkingsproces van de regio. 'Multi-level governance' heeft betrekking op de sturing van het samenwerkingsproces door partijen en gaat in op de onderlinge verhoudingen tussen deze partijen. Door een aantal aspecten kan het samenwerkingsproces en de beleidsopgave van de regio gestuurd worden. De posities van partijen binnen het samenwerkingsproces, het beleid van de partijen en de inzet van beleidsinstrumenten zijn voorbeelden van deze aspecten. De aspecten vormen gezamenlijk het kader waarbinnen de analyse van dit onderzoek plaatsvindt. Door dit kader te koppelen aan de praktijkervaringen van de Westelijke Mijnstreek, wordt inzicht verkregen in de beleidsopgave ten aanzien van de woningvoorraadtransformatie.

De Westelijke Mijnstreek heeft sinds 2002 te maken met demografische krimp en de gevolgen hiervan voor de woningvoorraad zijn inmiddels zichtbaar. Daarnaast hebben de gemeenten, de provincie Limburg, de woningcorporaties, de projectontwikkelaars en zorginstellingen van de regio in de regiovisie het speerpunt 'transformatie woningvoorraad' geformuleerd. Door middel van diepte-interviews met betrokken partijen is onderzoek gedaan naar het samenwerkingsproces ten aanzien van de transformatieopgave. Aan de hand van de empirische analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Uit de empirische analyse is gebleken dat de transformatieopgave van de woningvoorraad een beleidsreactie is die aansluit bij het begeleiden van krimp. De gezamenlijke geformuleerde principes die de opgave ondersteunen, hebben bijgedragen aan het bewustwordingsproces onder bestuurders van de regio. Met name de woningcorporaties en zorginstellingen ondersteunen een kwalitatieve verbetering van de woningvoorraad. De partijen hebben de veranderende woningbehoefte als gevolg van krimp en de daaraan gekoppelde aanpassingen op de woningvoorraad inzichtelijk gemaakt. Vanuit deze reactie zorgen zij ervoor dat het kwaliteitsoogpunt van de opgave wordt nagestreefd.
- Tussen de regiogemeenten en de provincie Limburg ontstaat een spanningsveld met betrekking tot de rol van de provincie. De gemeenten zien slechts een faciliterende rol voor de provincie weggelegd, terwijl de provincie zelf volledig wil participeren in de opgave en het samenwerkingsproces. Hierdoor is de positie en de rol van de provincie kleiner dan werd verondersteld. Bovendien blijkt uit de analyse dat de regionale differentiatie van krimp niet volledig wordt erkend door de provincie. De provincie Limburg zoekt naar beleid dat toepasbaar is voor meerdere Limburgse krimpregio's. Door de verschillen tussen en binnen krimpregio's is het moeilijk om één beleidsaanpak te formuleren.
- Het samenwerkingsproces van de Westelijke Mijnstreek is ontstaan op basis van gelijkwaardigheid. Uit de praktijkanalyse blijkt echter dat het samenwerkingsproces door een gemeente wordt gestuurd. Een woningcorporatie uit de regio heeft de meeste invloed op de transformatieopgave vanwege de inhoudelijke opgave. Door de concrete invulling en uitwerking van deze opgave kunnen de onderlinge verhoudingen tussen partijen veranderen. Wanneer er inhoudelijke en financiële afspraken gemaakt moeten worden over de sloop, herstructurering en nieuwbouw van woningen kan het samenwerkingsproces veranderen. De partijen ontwikkelen andere belangen waardoor andere posities kunnen worden ingenomen en concurrentie tussen gemeenten kan ontstaan. In de Westelijke Mijnstreek ontstaan daarnaast nieuwe en informele samenwerkingsverbanden. De inhoudelijke opgave van de transformatie heeft ervoor gezorgd dat partijen samenwerkingsverbanden aangaan om deze opgave en daarmee het vraagstuk voor de woningmarkt ten aanzien van krimp te begeleiden.
- De empirische analyse van het samenwerkingsproces ten aanzien van de transformatieopgave van de woningvoorraad heeft uitgewezen dat het regionale belang niet volledig terugkomt in het beleid van de betrokken partijen. Doordat partijen via het eigen beleid het proces en de opgave proberen te sturen, wordt het regionale belang niet gediend. De overheden en in het bijzonder de provincie Limburg kunnen met de inzet van beleidsinstrumenten van de Wet ruimtelijke ordening sturing geven aan de beleidsopgave. Uit de analyse is gebleken dat vanuit het samenwerkingsidee de inzet van beleidsinstrumenten wordt vermeden. Wanneer het regionale belang in tijden van krimp niet wordt gediend, kan de inzet van beleidsinstrumenten van de Wet ruimtelijke ordening als wenselijk worden beschouwd.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
Inhoudsopgave	9
Hoofdstuk 1: Inleiding	11
§ 1.1 Aanleiding	11
§ 1.2 Relevantie van het onderzoek	12
§ 1.3 Onderzoeksopzet	14
§ 1.4 Leeswijzer	17
Hoofdstuk 2: De woningmarkt in tijden van krimp	19
§ 2.1 Krimp: een verkenning	19
§ 2.2 De ruimtelijke gevolgen van krimp voor de woningmarkt	24
§ 2.3 Krimpbeleid op de woningmarkt	26
§ 2.4 Regionale differentiatie	29
§ 2.5 Conclusies en bevindingen	31
Hoofdstuk 3: Theoretisch kader: ‘multi-level governance’	33
§ 3.1 Een sturingsfilosofie: ‘multi-level governance’	33
§ 3.2 Sturing in de woningbouwopgave	35
§ 3.3 De betekenis van ‘multi-level governance’ voor dit onderzoek	37
Hoofdstuk 4: Methoden van onderzoek	41
§ 4.1 Onderzoeksontwerp	41
§ 4.2 Conceptueel model en wijze van gegevensverzameling	42
§ 4.3 Operationalisatie	44
Hoofdstuk 5: De Westelijke Mijnstreek in context	49
§ 5.1 Bevolking, huishoudens en de woningvoorraad	50
§ 5.2 Woningbouwprogramma en een nieuwe woningvraag	52
§ 5.3 De realisatie van de transformatieopgave	54
§ 5.4 Conclusie	56
Hoofdstuk 6: Analyse empirisch onderzoek	57
§ 6.1 Aanpak transformatieopgave woningvoorraad	57
§ 6.2 Samenwerkingsproces tussen partijen	62
§ 6.3 Sturing door partijen	68
§ 6.4 Conclusie	73
Hoofdstuk 7: Conclusie	75
Slotbeschouwing	79
Literatuur	81
Bijlage 1: Vragenlijst interviews	85

1. Inleiding

§ 1.1 Aanleiding

In Nederland is sinds de intreding van de industriële revolutie in de 19^e eeuw enkel in termen van groei gedacht door politici, bestuurders en beleidsmakers (Derks e.a., 2006b, p. 5). Groei van de bevolking én groei van de economie. Wanneer in een periode de economische groei stagneert of zelfs afneemt, weten bestuurders dat de ontwikkelingen tijdelijk zijn en de economie vanzelf weer aantrekt. Bestuurders reageren echter anders wanneer zij horen dat het einde van bevolkingsgroei dichterbij komt en zelfs kan resulteren in een absolute afname van de bevolking (Derks e.a., 2006b, pp. 5-9).

De vorige eeuw heeft de Nederlandse bevolking zich verdrievoudigd van 5,1 miljoen in 1900 naar 15,9 miljoen inwoners in 2000. In de meest recente bevolkingsprognoses staat demografische krimp centraal. Vanaf 2025 zal meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten te maken krijgen met krimp. De verwachting is dat de Nederlandse bevolking rond het jaar 2035 de top van 17,5 miljoen inwoners zal bereiken (Nimwegen & Heering, 2009, p. 1). In de jaren en decennia daarna zal het aantal inwoners langzaam teruglopen. Op regionale en lokale schaal is er echter al wel sprake van teruglopende bevolkingsaantallen. Anno 2011 zijn er vooral aan de randen van Nederland veel gemeenten en regio's waar demografische krimp aan de orde van de dag is. Zo kreeg de regio Zuid-Limburg al in 1997 te maken met een structurele bevolkingsdaling, waarna in 2002 de gehele provincie Limburg volgde (Provincie Limburg, 2008a).

Demografische krimp is geen nieuw verschijnsel, zeker niet in internationaal perspectief. Er zijn veel voorbeelden van steden uit Europa die de afgelopen decennia te maken hebben gehad met een afname van de bevolking. Zo zijn bijvoorbeeld de voormalige Britse industriesteden Manchester en Liverpool duizenden inwoners kwijt geraakt. Maar ook in Oost-Duitsland, hebben steden als Leipzig en Halle te maken gehad met een leegloop van inwoners. De demografische krimp in het buitenland is niet vanzelfsprekend met de kripsituatie in Nederland te vergelijken (ROB/Rfv, 2008, pp. 29-30). Zo was de bevolkingsafname in Manchester en Liverpool voornamelijk het gevolg van economische achteruitgang. En was de hereniging van Oost- en West-Duitsland de belangrijkste reden dat Leipzig meer dan een kwart van haar inwoners verloor in de jaren '90. Ook in Nederland is krimp geen nieuw verschijnsel. Verschillende gemeenten hebben in het verleden een afname van de bevolking gekend. Vanaf 1975 is er in enkele gemeenten sprake van demografische krimp geweest. Een aantal gemeenten is geconfronteerd met teruglopende inwonersaantallen, maar deze vorm van demografische krimp was slechts incidenteel. Toch is er pas de laatste jaren een toenemende belangstelling voor het krimpvraagstuk bij bestuurders, politici en wetenschappers (SER, 2011, p. 26). Juist nu staat krimp hoog op de politieke en bestuurlijke agenda, maar waarom is dat het geval?

Een aantal redenen heeft ervoor gezorgd dat er veel aandacht is voor demografische krimp en de gevolgen die daardoor ontstaan. Ten eerste zijn de krimpontwikkelingen meer een regionaal verschijnsel aan het worden dan vroeger het geval was. Verschillende gemeenten zijn in het verleden in aanraking gekomen met een bevolkingsdaling. Het is echter nieuw dat krimp een hele regio treft en niet enkel een individuele gemeente geconfronteerd wordt met krimp. Daarnaast is het opmerkelijk dat tussen de regio's grote verschillen bestaan. In elke regio is het karakter van krimp anders. Vanwege de uiteenlopende geografische, economische en bestuurlijke achtergronden is het vergelijken van krimpregio's gecompliceerd. Ten tweede ligt het tempo waarmee demografische krimp Nederland treft veel hoger dan ooit het geval is geweest (ROB/Rfv, 2008, p. 28). Recente voorspellingen wijzen uit dat in 2025 meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten minder inwoners heeft dan in

2011. Bovendien heeft in datzelfde jaar één op de vijf Nederlandse gemeenten minder huishoudens. Tot slot voltrekt de bevolkingsdaling zich eerder dan aanvankelijk werd verwacht. Waar de top van de Nederlandse bevolking eerst rond het jaar 2050 werd verwacht, zal de top van het aantal inwoners nu naar verwachting in 2035 worden bereikt (ROB/Rfv, 2008, pp. 22-30). Demografische krimp heeft daarnaast gevolgen voor verschillende beleidsterreinen.

Begin 2006 ontstond de discussie rond demografische krimp en de gevolgen ervan voor de ruimtelijke ordening en de ruimtelijke omgeving. Derks e.a. (2006b) hebben met hun publicatie “Structurele bevolkingsdaling; een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers” krimp op de bestuurlijke en politieke agenda gezet. De bevolkingsdaling kwam steeds meer onder de aandacht te staan van adviesorganen. In die tijd zag het Ruimtelijk Planbureau, het huidige Planbureau voor de Leefomgeving, geen bedreigingen of kansen voor de ruimtelijke ordening. De demografische krimpontwikkelingen werden erkend, maar gevolgen voor de ruimte op de korte en lange termijn werden niet voorzien. Namens het Ruimtelijk Planbureau deden Van Dam e.a. (2006a) onderzoek naar de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp. Eind 2006 resulteert dit in het rapport “Krimp en ruimte; bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid” waarin de nadruk ligt op de rol van de demografische component in verschillende ruimtelijke ontwikkelingen. De afgelopen vijf jaar zijn, naast het Planbureau voor de Leefomgeving, meerdere organisaties en adviesorganen bezig geweest met het zoeken naar een oplossing voor de effecten van demografische krimp (ROB/Rfv, 2008; VROM, 2009; SER, 2010). In navolging op deze onderzoeken en rapporten staan in dit onderzoek de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp voor de woningmarkt centraal.

§ 1.2 Relevantie van het onderzoek

In deze paragraaf wordt ingegaan op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van de gekozen onderzoeksrichting. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is gelegen in de manier waarop binnen een regio door publieke en private partijen wordt samengewerkt om de geformuleerde beleidsopgave aan te pakken. De demografische ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat de woningmarkt aan verandering onderhevig is. De opgave voor de woningmarkt heeft betrekking op de aanpassing van de woningvoorraad. Door middel van de afstemming tussen sloop, herstructurering en nieuwbouw kan worden ingespeeld op de veranderende woningbehoefte die door krimp ontstaat. Dit onderzoek sluit aan bij het rapport “Regionale krimp en woningbouw; omgaan met een transformatieopgave” van het Planbureau voor de Leefomgeving (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008a). In deze publicatie werd voor het eerst de nadruk gelegd op de transformatieopgave van de woningvoorraad in tijden van demografische krimp. Zoals in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk naar voren is gekomen, is demografische krimp steeds meer een regionaal verschijnsel geworden. Vanwege het regionale karakter van krimp is een gezamenlijke aanpak op regionale schaal gewenst. Om de transformatieopgave te realiseren, wordt vanuit de literatuur beschreven dat overheden samenwerkingsverbanden aan moeten gaan met marktpartijen en maatschappelijk organisaties. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) benadrukte niet alleen de mogelijkheden die de transformatieopgave zou bieden. Ook de moeilijkheden werden aan het licht gebracht in het rapport. Het aangaan van samenwerkingsverbanden, met betrekking tot het afstemmen van het woningbouwprogramma, is moeilijk te coördineren. Bovendien zou het handelen uit eigen belang de problemen in de toekomst alleen maar verergeren. Het volgende citaat uit het rapport van het PBL geeft de relatie weer tussen het regionale karakter van krimp en de afstemming van het regionale woningbouwprogramma:

In krimpregio's – gebieden waar meerdere buurgemeenten krimpen – is het verstandig deze transformatieopgave op regionaal niveau aan te pakken. Gemeenten dienen hun bouw-, sloop- en herstructureringsprogramma onderling af te stemmen. Wanneer gemeenten dit niet doen en blijven handelen uit eigenbelang, kan dit de problemen die met krimp samengaan verergeren. Extra aanbod op de ene plek leidt namelijk tot extra krimp elders in dezelfde regio (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008a, p. 8).

De transformatieopgave van de woningvoorraad kwam ook onder de aandacht in Limburg, de eerste provincie van Nederland met een structurele bevolkingsdaling. De woonregio Westelijke Mijnstreek nam begin 2009 het speerpunt 'transformatie woningvoorraad' op in haar regiovisie "Ruimte voor nieuwe generaties" (Regio Westelijke Mijnstreek, 2009). De regiogemeenten, provincie Limburg, woningcorporaties, zorginstellingen en projectontwikkelaars zetten zich gezamenlijk in om de ruimtelijke gevolgen van krimp te begeleiden. Overheden en marktpartijen zijn een samenwerkingsverband aangegaan om de opgave voor de woningvoorraad te realiseren en zo bij te dragen aan een evenwichtige woningmarkt. Buiten het feit dat de transformatieopgave in de maatschappij vaker wordt gezien als dé manier om in te spelen op de krimpontwikkelingen, is de maatschappelijke relevantie ook elders verantwoordt. Omdat de Westelijke Mijnstreek al vanaf 2002 kampt met een structurele bevolkingsdaling, is direct handelen gewenst. De gevolgen van krimp zijn inmiddels zichtbaar voor de woningmarkt. Door het negeren of ontkennen van de bevolkingsdaling lost de problematiek zich niet op. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek vindt zijn oorsprong in de toegenomen belangstelling voor de transformatieopgave van de woningvoorraad in een regionaal samenwerkingsverband. In dit onderzoek is het daarbij relevant om te onderzoeken op welke manier het samenwerkingsverband in de praktijk tot uiting komt.

Naast de maatschappelijke relevantie is onderzoek naar het samenwerkingsproces ten aanzien van de woningvoorraadtransformatie in tijden van demografische krimp ook wetenschappelijk relevant. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek wordt verantwoord doordat demografische krimp vanuit een wetenschappelijk theoretisch perspectief wordt benaderd. In verschillende studies worden de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp vanuit meerdere beleidsterreinen en thema's benaderd. In deze studies ontbreekt het echter aan een wetenschappelijke benadering en theoretisch perspectief in relatie met krimp. De studies waarin wel een koppeling wordt gemaakt tussen een wetenschappelijke theorie en de krimp betreft universitaire afstudeeronderzoeken (Van Den Oord, 2009; Slaats, 2010). Het is niet opmerkelijk dat het aantal wetenschappelijke studies met een theoretisch perspectief beperkt is. Dit is het gevolg van de relatief korte periode dat demografische krimp hoog op de politieke en bestuurlijke agenda staat.

De wetenschappelijke relevantie wordt daarnaast verantwoord in de niche van dit onderzoek binnen de standaardliteratuur van de gebruikte wetenschappelijke theorie. De wetenschappelijke relevantie bestaat uit de toetsing van theorie in de praktijk en sluit aan op de maatschappelijke relevantie van het onderzoek. Het samenwerkingsproces ten aanzien van de transformatieopgave van de woningvoorraad wordt in dit onderzoek benaderd vanuit de theorie van 'multi-level governance'. De theorie is geschikt om de sturing en afstemming van de beleidsopgave door overheden en marktpartijen te analyseren. Deze theorie en benadering is ontstaan ten tijde van het Europese eenwordingsproces (Hooghe & Marks, 2001; Gualini, 2004; Van Tatenhove en Liefferink, 2003). Binnen het Europese eenwordingsproces werd de theorie van 'multi-level governance' gebruikt om de positie en invloed van nationale overheden te analyseren. De theorie ziet daarnaast posities en invloeden van andere actoren in het Europese eenwordingsproces toenemen. De theorie gaat er ook vanuit dat het proces niet

alleen formele en verticale beleidsprocessen kent, maar dat er ook aandacht moet worden geschonken aan de aanwezigheid van horizontale en informele beleidsprocessen (Hajer e.a., 2004). Bovendien biedt het eenwordingsproces ruimte voor nieuwe politieke en bestuurlijke praktijken en samenwerkingsverbanden. De theorie van 'multi-level governance' werd vervolgens steeds meer beschouwd als nieuw model en sturingsfilosofie voor overheidssturing.

Door de opkomst van de netwerksamenleving werd de vraag naar een nieuw sturingsmodel voor de overheid groter. De overheidscentristische benadering en het klassieke planningsschema werden verlaten. Er ontstond een sturingsmodel waarin ruimte was voor de betrokkenheid en participatie van zowel overheden als marktpartijen en maatschappelijke organisaties (Spit & Zoete, 2006, pp. 98-99; VROM-Raad, 2006, p. 54). De sturingsfilosofie van 'multi-level governance' geeft inzicht in de verhoudingen tussen deze partijen bij regionale samenwerkingsverbanden. De benadering van multi-level governance gaat uit van verschillende bestuurlijke niveaus die een rol spelen in het beleidsproces. Niet alleen vindt er een wisselwerking plaats tussen deze bestuurlijke niveaus, maar ook zijn de actoren afhankelijk van elkaar bij de vorming van beleid. De onderzoeknische heeft betrekking op de analyse van de beleidsopgave aan de hand van de theorie van 'multi-level governance'.

Vanuit de theorie van 'multi-level governance' wordt het samenwerkingsproces met betrekking tot de transformatie van de woningvoorraad van de Westelijke Mijnstreek geanalyseerd. De theorie sluit daarnaast aan op het regionale karakter van krimp en de gewenste aanpak op regionaal schaalniveau. Vanuit het theoretisch perspectief wordt het samenwerkingsverband van de Westelijke Mijnstreek op meerdere niveaus geanalyseerd. Enerzijds analyseert de theorie van 'multi-level governance' de verhoudingen tussen bestuurslagen van de overheid op verticaal niveau. Anderzijds analyseert het de verhoudingen tussen publieke en private partijen op horizontaal niveau. In het theoretisch kader wordt de betekenis van 'multi-level governance' voor dit onderzoek verder uiteengezet. In de volgende paragraaf worden onderzoeksvraag, deelvragen en conceptueel model gepresenteerd.

§ 1.3 Onderzoekopzet

In deze paragraaf wordt de onderzoekopzet uiteengezet. Centraal in deze paragraaf staat de formulering van de onderzoeksvraag. De onderzoeksvraag vormt een kapstok waar de deelvragen aan worden opgehangen. Om het kader van het onderzoek te verduidelijken, wordt een voorlopig conceptueel model in deze paragraaf behandeld. Allereerst wordt het doel van het onderzoek als volgt geformuleerd:

Inzicht verschaffen in de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp voor de woningmarkt en in het bijzonder voor de woningvoorraad.

Welke aanpassingen van de woningvoorraad zijn gewenst om de krimpcontext, waarin de woningmarkt verkeert, te begeleiden en hoe kunnen die aanpassingen door een samenwerkingsverband worden gerealiseerd? Daarnaast wordt tegen het licht van de wetenschappelijke theorie van 'multi-level governance' de praktijk getoetst. De onderzoeksvraag die bij deze doelstelling hoort, luidt als volgt:

Op welke manier kan een transformatieopgave van de woningvoorraad aansluiten op de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp voor de woningmarkt en welke inzichten biedt de theorie van 'multi-level governance' voor het samenwerkingsproces van de Westelijke Mijnstreek ten aanzien van deze opgave?

De centrale onderzoeksvraag bestaat uit een aantal componenten: demografische krimp, transformatieopgave woningvoorraad, samenwerkingsproces, theorie van 'multi-level governance' en de Westelijke Mijnstreek. De componenten vormen gezamenlijk de kern van de onderzoeksvraag en de verantwoording van de keuze voor deze componenten vindt zijn oorsprong in de aanleiding en relevantie van dit onderzoek en wordt verder uiteengezet in de literatuurstudie en theoretisch kader van dit rapport. De eerste component, 'demografische krimp' betreft de context waarbinnen het onderzoek plaatsvindt. De keuze voor de componenten 'transformatie woningvoorraad' en 'samenwerkingsproces' is ontstaan uit de literatuur naar de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp. De bevolkingsdaling en een samenstellingsverandering van de bevolking zorgen voor een verandering in meerdere facetten van de ruimte en de ruimtelijke ordening. In dit onderzoek worden de gevolgen voor de woningmarkt en woningvoorraad onderzocht. De transformatie van de woningvoorraad en regionale samenwerking zijn twee essentiële ontwikkelingen binnen de bestaande literatuur. Aan de hand van de vierde component, de theorie van multi-level governance', worden de bevindingen uit de literatuur geanalyseerd. De theoretische inzichten worden in de praktijk getoetst. De toetsing vindt plaats in de Westelijke Mijnstreek in de provincie Limburg en is de laatste component van de onderzoeksvraag. Deze regio is één van de regio's in Nederland waar krimp en de gevolgen daarvan het eerst zichtbaar werden. De componenten worden elk afzonderlijk verder uiteengezet in de volgende hoofdstukken van het onderzoeksrapport.

De onderzoeksvraag wordt door middel van een aantal theoretische en empirische deelvragen nader uitgewerkt. De theoretische deelvragen zullen inzicht geven in de bestaande literatuur omtrent demografische krimp en de woningmarkt. Bovendien geven de theoretische deelvragen het kader aan waarbinnen het empirisch deel van dit onderzoek wordt uitgevoerd. De empirische deelvragen moeten, in combinatie met de literatuurstudie en theoretische inzichten, leiden tot de beantwoording van de onderzoeksvraag. De onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

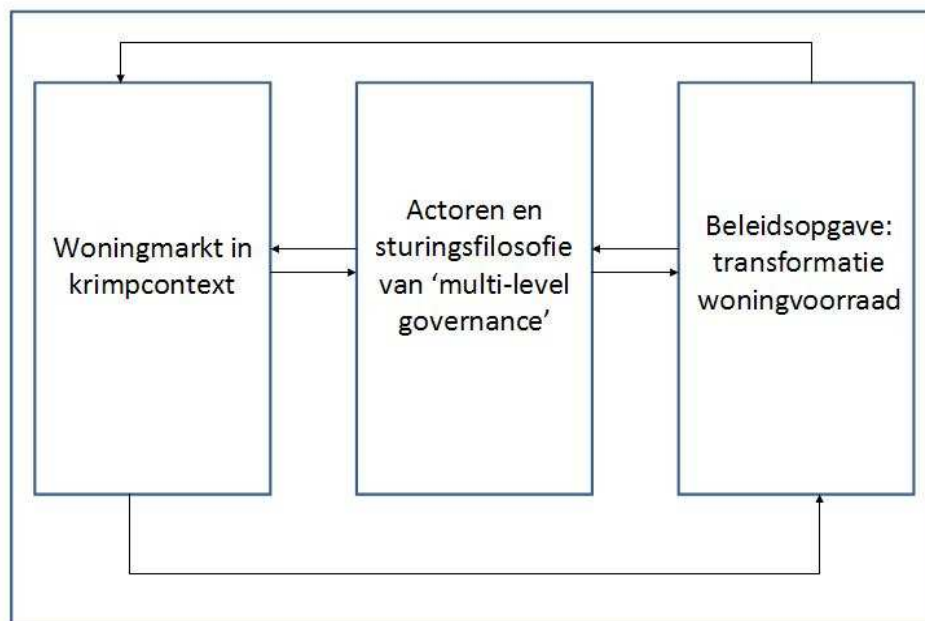
- 1) *Wat is demografische krimp en wat zijn de gevolgen voor de ruimtelijke ordening en de ruimtelijke omgeving?*
- 2) *Wat zijn de gevolgen van krimp voor de woningmarkt en welke beleidsopgave ligt er voor de woningvoorraad in krimpgebieden?*
- 3) *Welke inzichten biedt de theorie van 'multi-level governance' voor het samenwerkingsproces ten aanzien van de transformatie van de woningvoorraad?*
- 4) *Aan de hand van welke onderzoeksmethoden en op welke manier kan het samenwerkingsproces van de Westelijke Mijnstreek worden onderzocht?*
- 5) *In welke mate beïnvloeden de aspecten van 'multi-level governance' de samenwerking en sturing door actoren bij de transformatieopgave in de Westelijke Mijnstreek?*
- 6) *In welke mate wordt en kan de Wet ruimtelijke ordening worden toegepast om de transformatieopgave in de Westelijke Mijnstreek te realiseren?*

De deelvragen 1 en 2 omvatten het theoretisch deel. Deze deelvragen zullen door middel van een literatuurstudie worden behandeld. Met behulp van de eerste deelvraag wordt het verschijnsel krimp geïntroduceerd en vindt de eerste afbakening van het onderwerp plaats. Deelvraag 2 zorgt ervoor dat het onderwerp verder wordt afgebakend. De ruimtelijke

gevolgen voor de woningmarkt worden vertaald naar een concrete en relevante beleidsopgave voor de woningvoorraad in een krimpcontext. De relatie tussen deelvraag één en twee vindt zijn grondslag in de bevindingen uit de literatuurstudie. De bevindingen uit de literatuurstudie worden in deelvraag 3 gekoppeld aan de inzichten van de sturingsfilosofie van 'multi-level governance'. Aan de hand van de deelvraag kan worden onderzocht op welke manier de betrokken partijen het samenwerkingsproces met betrekking tot de transformatieopgave sturen. Met behulp van deelvraag 4 worden theorie en praktijk met elkaar verbonden. In het methodologisch hoofdstuk worden de keuzes voor de gebruikte onderzoeksmethoden uitgewerkt. De laatste twee deelvragen worden beantwoord in het empirisch deel van dit onderzoek, wat is uitgevoerd in de Westelijke Mijnstreek. Door middel van deelvraag 5 worden de aspecten van de wetenschappelijke theorie empirisch onderzocht. Hierbij is het belangrijk om na te gaan hoe de aspecten van de theorie het samenwerkingsproces ten aanzien van de opgave sturen en hoe de betrokken actoren hiermee omgaan. In de laatste deelvraag wordt onderzocht welke invloed de beleidsinstrumenten van de Wet ruimtelijke ordening hebben op het samenwerkingsproces van de Westelijke Mijnstreek. De deelvragen worden in verschillende hoofdstukken uitgewerkt. Op deze manier kan uiteindelijk een antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag.

Aan de hand van de onderzoeksopzet is in figuur 1.1 een beknopt en voorlopig conceptueel model te zien. Een uitgewerkt conceptueel model wordt in hoofdstuk 4 weergegeven. Het conceptueel model geeft in één oogopslag weer op welke manier het onderzoek is opgezet. Allereerst is uitgegaan van de ruimtelijke gevolgen die demografische krimp heeft voor de woningmarkt. Demografische krimp en de ruimtelijke gevolgen voor de woningmarkt vormen de context van het onderzoek en worden door middel van de literatuurstudie onderzocht. Vervolgens zijn de actoren en de theorie van 'multi-level governance' een weergave van het theoretisch perspectief dat centraal staat in het rapport. De beleidsopgave die voortvloeit uit de context en het theoretisch perspectief is de transformatieopgave van de woningvoorraad.

Figuur 1.1: Voorlopig conceptueel model



In het methodologisch hoofdstuk (hoofdstuk 4) wordt het conceptueel model verder uitgewerkt met de bevindingen en onderzoeksrichtingen die voortgekomen zijn uit de literatuur en theorie.

§ 1.4 Leeswijzer

Om tot een beantwoording van de onderzoeksvraag te komen, wordt eerst de literatuur van demografische krimp en de woningmarkt uitvoerig besproken. In hoofdstuk 2 wordt het begrip ‘krimp’ geïntroduceerd en wordt een overzicht gegeven van de literatuur over demografische krimp en de ruimtelijke gevolgen van krimp voor de woningmarkt en woningvoorraad. In het hoofdstuk wordt daarnaast het kader van het onderzoek uitgezet. De wetenschappelijke theorie van ‘multi-level governance’ wordt in hoofdstuk 3, het theoretisch kader, gepresenteerd. In hoofdstuk 4 wordt de stap gemaakt naar het empirisch deel van het onderzoeksrapport. In het hoofdstuk wordt ingegaan op de methodologische verantwoording van het onderzoek en vindt de operationalisatie van de theorie plaats. Vervolgens gaat hoofdstuk 5 in op het onderzoeksgebied, de woonregio Westelijke Mijnstreek. Hierin wordt de krimpcontext afgezet tegen het woningmarktbeleid van de regio. In hoofdstuk 6 vindt de analyse van het empirisch onderzoek plaats en worden de literatuur en theorie aan elkaar gekoppeld. In het laatste hoofdstuk van dit rapport, hoofdstuk 7, staat de beantwoording van de onderzoeksvraag centraal. Het onderzoek wordt afgesloten met een slotbeschouwing.

2. De woningmarkt in tijden van krimp

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op demografische krimp en welke ruimtelijke gevolgen krimp heeft voor de woningmarkt. Wat is krimp precies en wanneer is krimp geconstateerd in Nederland? Waardoor ontstaat demografische krimp en welke gevolgen heeft dit voor de ruimte en de ruimtelijke ordening? Allereerst dient paragraaf 2.1 als brede verkenning van het verschijnsel krimp. In paragraaf 2.2 worden de ruimtelijke gevolgen van krimp voor de woningmarkt uiteengezet. Vervolgens worden in paragraaf 2.3 de verschillende beleidsreacties voor de woningmarkt ten aanzien van demografische krimp beschreven. In paragraaf 2.4 wordt de regionale differentiatie uitgelicht en wordt duidelijk waar krimp zich afspeelt in Nederland. Tot slot worden in paragraaf 2.5 de belangrijkste bevindingen en conclusies voor het vervolg van dit onderzoeksrapport besproken.

§ 2.1 Krimp: een verkenning

In dit onderzoeksrapport wordt met de definitie van krimp de demografische component bedoeld. Demografische krimp wordt in het algemeen omschreven als een afname van het totale aantal bewoners in een bepaald gebied. In rapporten van het Planbureau voor de Leefomgeving (2008a) en het toenmalige Ruimtelijk Planbureau (2006) wordt echter gewaarschuwd voor de beperkte benadering van het begrip krimp. Demografische krimp is namelijk meer dan alleen een absolute afname van het aantal bewoners (Ruimtelijk Planbureau, 2006a, pp. 20-21). Ondanks dat krimp meestal wordt beschreven in termen van een afname van de bevolking, heeft het ook betrekking op huishoudensaantallen, bevolkingssamenstelling en huishoudenssamenstelling.

Binnen het begrip krimp moet onderscheid worden gemaakt tussen de kwantitatieve aspecten en de kwalitatieve aspecten van het verschijnsel. Kwantitatieve aspecten omvatten het aantal inwoners en het aantal huishoudens. De kwalitatieve aspecten hebben betrekking op de samenstelling van de bevolking en huishoudens (ROB/Rfv, 2008, pp. 30-31). De bevolkingssamenstelling omvat zaken zoals de verdeling naar leeftijd van de bevolking en naar etniciteit. Het Ruimtelijke Planbureau (RPB) hanteert in het rapport 'Krimp en Ruimte' (2006) de onderstaande definitie:

“Demografische krimp kan worden gedefinieerd in termen van zowel aantallen (inwoners, huishoudens), als bevolkingssamenstelling (naar leeftijd, etniciteit) en huishoudenssamenstelling (naar omvang, levensfase, inkomen), waarbij de samenstellende delen van de bevolking in omvang afnemen” (Ruimtelijk Planbureau, 2006a, p. 20).

In dit onderzoeksrapport wordt bovenstaande definitie niet als volledig beschouwd, omdat demografische krimp in de literatuur vaak gekoppeld wordt aan demografische ontwikkelingen zoals vergrijzing (groter aandeel ouderen) en ontgroening (kleiner aandeel jongeren) (Derks e.a., 2006a, pp. 7-9). Door het RPB wordt dit niet als demografische krimp gezien. Zij constateren dat dit eerder een vorm van groei is waaraan ruimtelijke gevolgen zijn verbonden (Ruimtelijk Planbureau, 2006a, pp. 22-23). Derks e.a. (2006a) richten zich in het rapport 'De krimpende stad' wel op ontwikkelingen als vergrijzing en ontgroening. Het is volgens de auteurs noodzakelijk om naast de aantallen en samenstelling van de bevolking en huishoudens ook aandacht te schenken aan de demografische gevolgen die hierdoor ontstaan in een bepaald gebied (Derks e.a., 2006a, p. 9). Aangezien krimp naast een absolute bevolkingsdaling ook betrekking heeft op andere demografische ontwikkelingen wordt een brede definitie van het begrip krimp gehanteerd. De definitie van krimp luidt als volgt:

Demografische krimp kan worden gedefinieerd als een afname van het aantal bewoners of huishoudens, alsmede een verandering van de bevolkingssamenstelling en huishoudenssamenstelling en de demografische gevolgen die hierdoor ontstaan in een bepaald gebied.

Deze definitie wordt gehanteerd omdat de demografische gevolgen die ontstaan door krimp, zoals ontgroening en vergrijzing, niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Naast een absolute afname en een samenstellingsverandering zijn de demografische gevolgen die daardoor ontstaan ook een component van demografische krimp. De bevolkingsomvang wordt bepaald door het aantal geboorten, het aantal sterftegevallen en het migratiesaldo in een bepaald gebied. De geboortecijfers zijn gebaseerd op het vruchtbaarheidsgehalte van de vrouwelijke bevolking. Het sterftecijfer wordt bepaald aan de hand van de levensverwachting en het migratiesaldo is het gevolg van het verschil tussen immigratie en emigratie (VROM, 2009, p. 12).

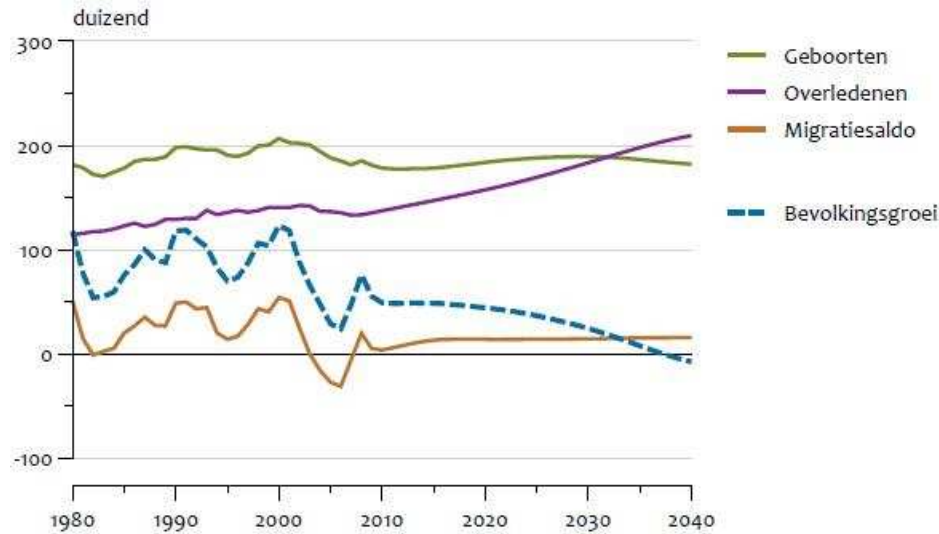
Krimp in cijfers en beeld

Hieronder wordt een overzicht van demografische krimp en de demografische ontwikkelingen in Nederland gegeven aan de hand van de meest recente prognoses. Op de volgende pagina's volgt een overzicht van de meest recente nationale en regionale bevolkingsprognoses van het PBL en het CBS. Voor de regionale en nationale prognoses worden het rapport 'Regionale prognose 2009-2040: vergrijzing en omslag van groei naar krimp' van De Jong & Van Duin uit 2010 en het rapport 'Bevolkingsprognose 2008-2050: naar 17,5 miljoen inwoners' van Van Duin uit 2009 gebruikt.

In het verleden heeft Nederland al eerder te maken gehad met een afname van bevolkingsgroei. Na de snelle groei van de bevolking in de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog heeft de bevolkingsgroei vanaf de jaren '70 een geleidelijke trend laten zien (Ruimtelijk Planbureau, 2006a, p. 30). Verschillende ontwikkelingen zoals emancipatie en individualisering zorgen ervoor dat de vruchtbaarheid daalde. Toch bleef de bevolkingsgroei aanhouden, een daling van het vruchtbaarheidscijfer werd opgevangen door de grote stroom immigranten die Nederland ontving (De Jong & Van Duin, 2010, pp. 9-10).

Sinds het begin van de twintigste eeuw is de bevolking van Nederland verdrievoudigd. In die tijd groeide het aantal inwoners jaarlijks met één procent. De verwachting is dat de Nederlandse bevolking tot 2038 toeneemt tot 17,5 miljoen inwoners, dit neemt niet weg dat het tempo van de toename tot die tijd al afzwakt. Na 2038 is een verdere groei van de bevolking niet zeker. De uitkomsten van verschillende lange termijn prognoses van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) laten een bevolkingsafname zien (VROM, 2009, p. 5). In figuur 2.1 is de verwachte ontwikkeling te zien van geboorten, overledenen, het migratiesaldo en de totale bevolkingsgroei. De figuur laat zien dat er tot 2032 een geboorteoverschot zal zijn. Daarna groeit de bevolking van Nederland alleen nog maar door het migratieoverschot vanuit het buitenland. Het aantal overledenen stijgt de jaren daarop nog harder en het migratiesaldo blijft naar verwachting gelijk. Het gevolg is dat het positieve migratiesaldo niet meer resulteert in een bevolkingsgroei maar in bevolkingskrimp (De Jong & Van Duin, 2010, p. 5). Uiteindelijk leidt dit tot een daling van de Nederlandse bevolking, zoals eerder is verondersteld in de inleiding van dit onderzoek.

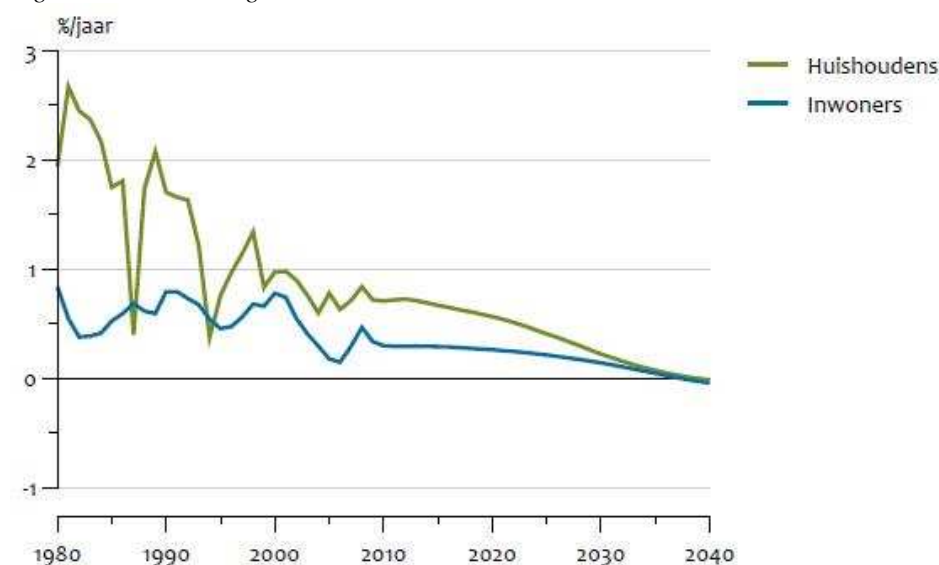
Figuur 2.1: Geboorten, overledenen, migratie en de totale bevolkingsgroei in absolute aantallen



Bron: De Jong & Van Duin, 2010.

Niet alleen de omvang van de bevolking maar ook het aantal huishoudens is de afgelopen decennia toegenomen. In 2005 had de bevolking een omvang van 16,3 miljoen inwoners, 30 jaar eerder bedroeg het inwoneraantal nog 13,6 miljoen. De toename van 20% was ook terug te zien in het aantal huishoudens. In diezelfde periode steeg het aantal huishoudens met 55%, van 4,6 tot 7,1 miljoen. De bevolking en het aantal huishoudens nam in dit geval, absoluut gezien, bijna met hetzelfde aantal toe. Dit had alles te maken met een sterke huishoudensverduunning. In 1960 was het gemiddelde aantal personen per huishouden 3,56. In 2005 bedroeg het gemiddelde cijfer nog maar 2,30 (Ruimtelijk Planbureau, 2006a, pp. 30-31). De individualisering en met name de vergrijzing lieten het aantal één- en tweepersoonshuishoudens toenemen. Het aantal huishoudens zal ook in de nabije toekomst blijven stijgen. Het bestaande aantal huishoudens zal met bijna één miljoen worden uitgebreid tot 8,1 miljoen huishoudens in 2035 (Agtmaal-Wobma & Van Duin, 2007, p. 53). Na 2035, ongeveer op hetzelfde moment als de top van de Nederlandse bevolking is bereikt, is de verwachting dat het aantal huishoudens gaat dalen. Rond 2050 zal het absolute aantal huishoudens circa 8,0 miljoen bedragen.

Figuur 2.2: Relatieve groei van huishoudens en inwoners

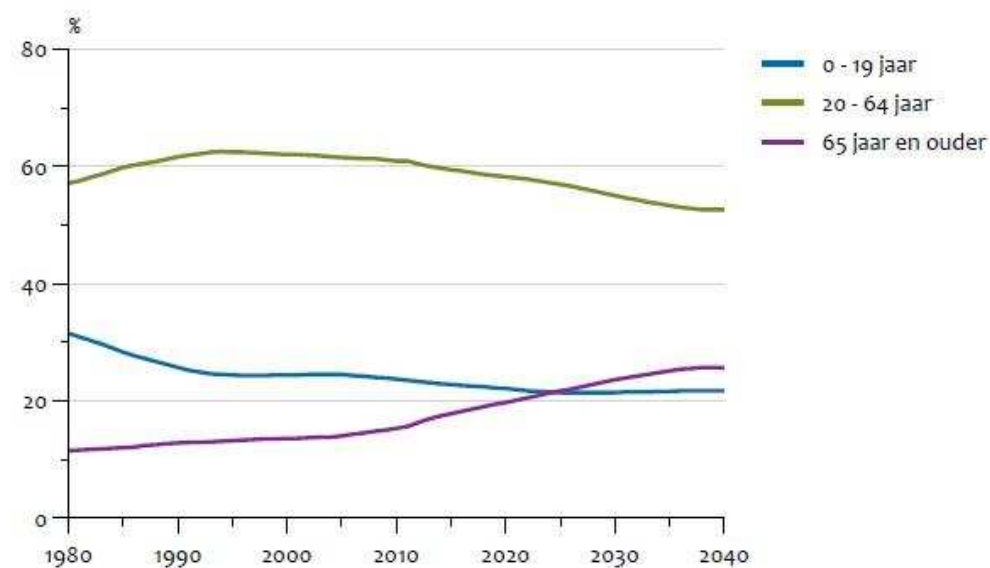


Bron: De Jong & Van Duin, 2010.

Uit figuur 2.2 valt op te maken dat de huishoudensgroei en de bevolkingsgroei van Nederland een vrijwel gelijkwaardig verloop kennen. De verwachting is dat er de komende jaren nog sprake is van een groei die varieert van 0,5 tot 1 procent per jaar. Vanaf 2015 zwakt de groei af, net zoals de relatieve groei van de inwoners, tot nul in het jaar 2040 (De Jong & Van Duin, 2010, pp. 5-6). Hieruit blijkt dat het aantal huishoudens de komende jaren nog toeneemt. Voorlopig stijgt de bevolkingsomvang nog, maar minder hard dan het aantal huishoudens doet vermoeden. Dit heeft alles te maken met de gemiddelde grootte van de huishoudens. De individualisering en de sterke vergrijzing zorgen ervoor dat de huishoudenssamenstelling de komende jaren zal veranderen. Het overlijden van een levenspartner leidt ertoe dat ouderen steeds vaker alleenstaand zijn dan personen van middelbare leeftijd (De Jong & Van Duin, 2010, p. 6).

Met de ontwikkelingen van de bevolkingsgroei verandert ook de bevolkings- en huishoudenssamenstelling. Een daling van de natuurlijke aanwas zorgt voor vergrijzing en veroudering van de samenleving. Dit heeft langzamerhand geleid tot een verandering van de groen-grijze druk: de verhouding van het aandeel 65-plussers en jongeren ten opzichte van het aantal mensen in de potentiële beroepsbevolking (20-64 jaar). (Van Duin, 2009, p. 21). De leeftijdsopbouw van de bevolking is afhankelijk van de bevolkingsgroei, maar leidt ook tot veranderingen in de huishoudenssamenstelling. Uit figuur 2.3 blijkt dat het aandeel ouderen vanaf ongeveer 2010 zal stijgen.

Figuur 2 3: Aandeel bevolking in percentage naar leeftijd



Bron: De Jong & Van Duin, 2010.

Tegelijkertijd laat de curve van de potentiële beroepsbevolking een daling zien vanaf dat jaar. De leeftijdsgroep van 0 tot 19 neemt in verhouding ook af, maar dit is een trend die al decennia speelt. Het aandeel ouderen (65 jaar en ouder) stijgt tot 2040 van 2,4 miljoen naar 4,5 miljoen. In diezelfde tijdperiode daalt de potentiële beroepsbevolking met ongeveer één miljoen, van 10,1 naar 9,2 miljoen (Van Duin, 2009, p. 15.) Voor elke inwoner van Nederland die ouder is dan 65 jaar, zijn er anno 2010 ruim vier personen in de potentiële beroepsbevolking. In 2040 zijn er nog maar twee personen in de leeftijdsgroep van 20 tot 64 jaar voor elke bewoner ouder dan 65 jaar (VROM, 2009, pp. 12-13).

In deze paragraaf is het begrip demografische krimp geïntroduceerd en zijn de bevolkings- en huishoudensprognoses toegelicht die aan de basis staan voor de krimpontwikkelingen in

Nederland. Demografische krimp en demografische ontwikkelingen hebben zich op nationaal niveau op dit moment nog niet ingezet. Voor sommige steden, gemeenten en regio's is krimp echter nu al aan de orde. Naar verwachting zal in 2025 ruim de helft van de Nederlandse gemeenten te maken hebben met de omslag van groei naar krimp. In de periode daarna zal het percentage groeien. Dit betekent niet dat er sprake is van voortdurende of structurele krimp, maar een omslag van krimp naar groei wordt niet in de verwacht in de regionale prognoses (De Jong & Van Duin, 2010, pp. 10-11). Hieronder wordt vervolgens uiteengezet wat de oorzaken zijn van de huidige en toekomstige demografische ontwikkelingen.

Krimpproces

De auteurs van het RPB rapport 'Krimp en Ruimte' stellen dat demografische krimp, onafhankelijk van de definitie, drie 'oorzaken' kent. Waarbij het niet geheel duidelijk is of deze oorzaken de demografische krimp in gang zetten of dat krimp juist leidt tot de ontwikkeling van bepaalde ontwikkelingen. In de literatuur wordt er van uitgegaan dat sociaal-culturele, economische en planologische ontwikkelingen invloed hebben op demografische ontwikkelingen (Ruimtelijk Planbureau, 2006a, p. 23). De ontwikkelingen die zijn beschreven in de vorige paragraaf zetten een aantal processen in gang die op hun beurt demografische krimp veroorzaken. Het geboorteoverschot neemt af en ook het migratiesaldo groeit minder snel. Een gevolg is een absolute bevolkingsafname. Naast de absolute afname van de Nederlandse bevolking zijn er nog een aantal andere processen die de krimpontwikkelingen in Nederland versterken.

Allereerst hebben de sociaal-culturele en economische ontwikkelingen er voor gezorgd dat de bevolkingssamenstelling veranderd. De Nederlandse bevolking krijgt in de nabije toekomst te maken met een groter aandeel ouderen (vergrijzing) en een kleiner aandeel jongeren (ontgroening). De leeftijdsopbouw van de bevolking is al ingrijpend veranderd de afgelopen jaren en het eind is nog niet in zicht. In de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog steeg het geboortecijfer in Nederland tot ongekende hoogte (Ruimtelijk Planbureau, 2006a, p. 24). Anno 2010 bereiken de eerste Nederlanders van de zogenaamde babyboomgeneratie de leeftijd van 65 jaar. Bovendien draagt de hoge leeftijdsverwachting bij aan het grote aandeel ouderen. De verwachting is dat vanaf 2040 het aantal ouderen weer zal teruglopen. Niet geheel toevallig is 2040 het jaar dat waarschijnlijk de meeste babyboomers zijn overleden (Ruimtelijk Planbureau, 2006a, p. 25). Verschillende sociaal-culturele ontwikkelingen (emancipatie en individualisering) en economische ontwikkelingen (arbeidsparticipatie en zelfontplooiing) hebben er voor gezorgd dat het aantal kinderen per vrouw in Nederland is afgenomen. Een daling in het Nederlandse vruchtbaarheidscijfer heeft ervoor gezorgd dat het aantal geboorten de afgelopen 50 jaar is gedaald (De Beer & Deerenberg, 2005, p. 54). Het Nederlandse vruchtbaarheidscijfer (1,7) begeeft zich op dit moment ver onder de brutovervangingsfactor van 2,1. Dit cijfer geeft het aantal kinderen per vrouw aan dat nodig is om de omvang van de Nederlandse bevolking constant te houden (Derks e.a., 2006b, pp. 8-9). Het gevolg is dat de Nederlandse bevolking relatief gezien ouder wordt, omdat het aandeel jongeren afneemt.

Ten tweede leidt een verandering van de bevolkingssamenstelling niet alleen tot ontgroening en vergrijzing, maar heeft het ook gevolgen voor de huishoudensontwikkeling. Dergelijke demografische ontwikkelingen zorgen er voor dat de vraag naar eenpersoonshuishoudens toeneemt. De vergrijzing heeft als gevolg dat veel ouderen na het overlijden van hun partner weer alleen komen te wonen. Op deze manier neemt het aantal eenpersoonshuishoudens toe. Daarnaast wordt verondersteld dat samenwonenden steeds vaker uit elkaar gaan en jongeren het ouderlijk huis verlaten. Deze ontwikkelingen leiden tot een toenemende vraag naar woningen voor eenpersoonshuishoudens. Het gevolg is dat er rekening gehouden moet worden met een verschuiving in de woningbehoefte in plaats van een

teruglopende woningbehoefte (Agtmaal-Wobma & Van Duin, 2007, pp. 53-54). Een afname van de bevolking leidt op deze manier niet direct tot een afname van het aantal huishoudens. In een gebied kan de vraag naar eenpersoonshuishoudens toenemen, terwijl op hetzelfde moment de totale bevolking afneemt. In plaats van een daling van het aantal huishoudens lijkt het type huishouden en de huishoudensgrootte veel meer van belang (De Jong e.a., 2006, p. 11). De voornaamste oorzaak van een absolute huishoudensdaling is het wegtrekken van jongeren uit een bepaalde gemeente of regio.

Tot slot dragen planologische ontwikkelingen bij aan het krimpproces. Het ruimtelijk ordeningsbeleid kan door middel van woningbouwontwikkelingen het krimpproces beïnvloeden (Ruimtelijk Planbureau, 2006a, p. 23). In de Vierde Nota Extra heeft het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer aangegeven welke ontwikkelingen Nederland de komende decennia moest doormaken. Vooral de verstedelijking en woningbouwopgave die daarmee gepaard gaat, worden uitgewerkt in dergelijke nota's en geven sturing aan lagere overheden (Gemeente Midden-Drenthe, 2009, p. 6). Een woningbouwopgave kan er toe leiden dat uit de omliggende gemeenten nieuwe inwoners worden getrokken. Deze gemeenten krijgen vervolgens te maken met het wegtrekken van huidige bewoners waardoor de bevolkingsdaling wordt versterkt. Het groeikernenbeleid geeft sturing aan demografische ontwikkelingen en tracht het wegtrekken van inwoners uit gemeenten tegen te gaan (Boeijenga & Mensink, 2008, p. 11). Bovenstaande processen kunnen een bevolkingsdaling in de hand werken. Vooral de huishoudensontwikkeling en een veranderende bevolkingssamenstelling zijn bepalend voor eerder besproken ontwikkelingen. De gevolgen en uitkomsten van het krimpproces heeft gevolgen voor de ruimtelijke ordening en de ruimtelijke omgeving.

§ 2.2 De ruimtelijke gevolgen van krimp voor de woningmarkt

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ruimtelijke gevolgen van krimp voor de woningmarkt en welke (beleids)reacties die oproept bij overheden.

Gevolgen voor de ruimte

Krimp en andere demografische ontwikkelingen hebben gevolgen voor de ruimte en de ruimtelijke planning. Zoals in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is gebleken, heeft krimp niet alleen betrekking op bevolkingsaantallen. Huishoudens, samenstellingsveranderingen en andere demografische gevolgen hebben, naast de bevolkingsomvang, ook gevolgen voor de ruimtelijke omgeving en ruimtelijke ontwikkelingen. De verwachte absolute bevolkingsdaling in combinatie met deze demografische ontwikkelingen hebben gevolgen voor de woningmarkt (Ruimtelijk Planbureau, 2006a, p. 73). De ruimtelijke gevolgen van krimp zijn voor de woningmarkt het grootst en op dit moment het meest zichtbaar. De ruimtelijke gevolgen voor de woningmarkt zijn niet zozeer te wijten aan een absolute daling van bevolking, vooral de ontwikkeling van de huishoudens en de samenstelling van de bevolking is van belang. Deze ontwikkelingen bepalen deels de kwantitatieve (aantal) en de kwalitatieve (samenstelling) woningbehoefte (Bargeman, 2009, p. 12). De woningvoorraad zal aangepast moeten worden op de toekomstige wisselende vraag naar woningen als gevolg van de ontgroening en vergrijzing van de Nederlandse bevolking. De veranderingen in bevolkings- en huishoudenssamenstelling hebben invloed op de woningmarkt en de woningvoorraad. Met behulp van aanpassing, vervanging en verwijdering kan er worden ingespeeld op de vraag naar woningen (Ruimtelijk Planbureau, 2006a, p. 74). Daarnaast verschillen de gevolgen van krimp per woningmarkt. Zo geeft een huishoudensdaling de woningvragers wat meer ruimte op een krappe woningmarkt. De prijzen van woningen dalen, er zijn kortere wachtlijsten en meer keuzemogelijkheden kunnen het gevolg zijn. De voorkeuren van woonconsumenten

kunnen in deze situatie eerder gerealiseerd worden. In een ontspannen woningmarkt zijn de gevolgen van krimp wat minder positief van aard. Het aanbod van woningen is hoger dan de vraag en leegstand van woningen in minder aantrekkelijke delen is vaak het onvermijdelijke gevolg (Visser & Van Dam, 2006, pp. 44-45).

In dit onderzoek worden overige ruimtelijke gevolgen, bijvoorbeeld voor de mobiliteit en het voorzieningsniveau buiten beschouwing gelaten. Het onderzoek richt zich op de gevolgen voor de woningmarkt. Aangezien overige gevolgen voor de ruimtelijke ordening en de ruimtelijke omgeving beperkter zijn dan de gevolgen voor de woningmarkt. Bovendien zijn de ruimtelijke gevolgen van krimp voor de mobiliteit en het voorzieningsniveau toe te schrijven aan sociaaleconomische ontwikkelingen en in mindere mate aan demografische ontwikkelingen (Ruimtelijk Planbureau, 2006a, pp. 90-94). De verwachting is dat de ontwikkeling van de woningmarkt in relatie tot krimp, de meest interessante uitkomsten zal bieden. Daarnaast dragen de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp bij aan het bewustwordingsproces onder bestuurders. Ook bestuurders moeten een omslag van groei naar krimp maken. Waar eerder altijd in termen van groei werd gedacht, moet nu rekening worden gehouden met krimp (Derks e.a., 2006b, p. 5). Het actieplan 'Krimpen met kwaliteit' van het Rijk, de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg wijst op een omslag in het bestuurlijk denken: "Bestuurders moeten af van de 'automatische piloot' gericht op bevolkingsgroei" (Rijk e.a., 2009, p. 7). Langzamerhand is de bewustwording van het verschijnsel krimp zich steeds verder aan het verspreiden over Nederland. De (ruimtelijke) gevolgen krijgen meer vorm en worden door bestuurders en beleidsmakers erkend. Daarnaast is het wenselijk dat bestuurders en beleidsmakers tijdig inspelen op demografische krimp. Wanneer er niets gedaan wordt, kan het zogeheten sneeuwbaaleffect ontstaan. Negatieve effecten volgen elkaar op, waardoor uiteindelijk de gevolgen voor de ruimtelijke omgeving groter kunnen uitvallen. De gevolgen voor de woningmarkt worden hieronder besproken.

De woningmarkt in een krimpcontext

In tijden van demografische krimp is niet alleen de bevolkingsdaling van belang maar zijn de bevolkingssamenstelling en huishoudensontwikkelingen relevant voor de woningmarkt. Dit komt doordat de vraag naar het aantal woningen wordt bepaald door het huishoudensaantal. En de vraag naar het type woning wordt bepaald door de veranderende bevolkings- en huishoudenssamenstelling (ROB/Rfv, 2008, p. 70). Huishoudens zijn op deze manier verantwoordelijk voor de vraagzijde op de woningmarkt. Net zoals de totale Nederlandse bevolking, zal het aantal huishoudens in Nederland de komende 25 jaar nog niet dalen. De verwachting is dat het aantal huishoudens met ongeveer één miljoen stijgt tot 8,1 miljoen huishoudens in 2035 (Ruimtelijk Planbureau, 2006a, p. 73). De stijging van het aantal huishoudens is voor het grootste deel toe te schrijven aan een groei van het aantal eenpersoonshuishoudens. In gemeenten en regio's waar de bevolking is gedaald, is er niet altijd sprake van een huishoudensdaling. Dit is te wijten aan de huishoudensverdunning door de vergrijzing van de Nederlandse bevolking. Daarnaast zijn er ook krimpgebieden waar zich reeds een daling van het aantal huishoudens heeft voorgedaan. De toekomstige woningvraag leidt tot een veranderende woningvoorraad, zowel in aantallen woningen als in type woningen. Anders gezegd: de woningmarkt in een krimpcontext krijgt te maken met een kleinere woningvraag én een andere woningvraag (Nimwegen & Heering, 2009, pp. 90-91).

Kleinere woningvraag

Een daling van het aantal huishoudens kan zowel positieve als negatieve gevolgen hebben voor de woningmarkt. De toekomstige en huidige woningzoekenden ondervinden de meeste voordelen van een huishoudensdaling. Zij zijn in staat om hun woonvoorkeuren eerder te realiseren in krimpgebieden. Bovendien zijn de huizenprijzen in deze gebieden lager dan het

landelijke gemiddelde. Starters op de woningmarkt kunnen hiermee hun voordeel doen, ook omdat de huishoudensdaling zorgt voor een kortere wachtlijst voor huurwoningen (Ruimtelijk Planbureau, 2006a, p. 74). De aanbieders op de woningmarkt zien vooral nadelen van een huishoudensdaling. Wanneer de vraag naar woningen kleiner wordt, neemt de kans op een overaanbod en afzetproblemen op de woningmarkt toe. Huurders en kopers zullen minder makkelijk gevonden worden voor vrijgekomen of nieuw gebouwde woningen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008a, p. 16). Op den duur leidt dit tot leegstand op de woningmarkt. Voornamelijk de minst aantrekkelijke delen van de woningvoorraad zijn gevoelig voor veranderingen in de vraagaanbodverhouding op de woningmarkt. Met name in naoorlogse wijken zal leegstand eerder zichtbaar zijn. Dit komt vooral omdat in deze wijken de concentratie huurwoningen hoog is en de woningvoorraad minder in trek is. Daarnaast heeft leegstand een direct negatief gevolg op de woonomgeving, omdat leegstand de leefbaarheid van de buurt verslechtert (Nimwegen & Heering, 2009, p. 91).

Andere woningvraag

Een verandering in de samenstelling van de bevolking leidt tot een andere vraag op de woningmarkt. De vergrijzing en ontgroening van de bevolking dienen vertaald te worden naar de woningvoorraad. Door de demografische ontwikkelingen zullen bepaalde woningtypen minder gevraagd worden dan andere. Tekorten en overschotten van woningtypen is het onvermijdelijke gevolg (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008a, pp. 17-18). Vergrijzing roept om meer seniorenwoningen en zorgwoningen. De woningvoorraad zal op deze groeiende vraag moeten worden aangepast. Tegelijkertijd kan door vergrijzing een overschot aan eengezinswoningen ontstaan (VROM-raad, 2007, p. 143). De ontwikkeling van de huishoudenssamenstelling is voor de woningvoorraad van groot belang, omdat dit de vraagzijde beïnvloedt. Leeftijd en omvang bepalen voor een deel de vraag naar een woningtype. De ontwikkeling van de woningvoorraad dient niet langer gestoeld te zijn op kwantiteit. Demografische krimp vraagt om een kwaliteitsslag in de woningvoorraad (Ruimtelijk Planbureau, 2006a, pp. 74-76).

Uit deze paragraaf is gebleken dat demografische krimpontwikkelingen direct en indirect leiden tot veranderingen in de samenstelling van de woningvoorraad en op de vraag- en aanbodzijde van de woningmarkt. In de volgende paragraaf wordt uiteengezet hoe overheden reageren op een woningmarkt in tijden van demografische krimp.

§ 2.3 Krimpbeleid op de woningmarkt

Het merendeel van de gemeenten in Nederland wordt voorlopig nog niet geconfronteerd met demografische krimp. Toch zijn er op dit moment al wel verschillende gemeenten en regio's die te maken hebben met krimp. Dit vraagt om nieuw beleid. Beleid dat rekening houdt met de demografische ontwikkelingen en veranderingen op de woningmarkt. Daarbij moet de beleidscontext worden aangepast en moet de omslag van groei naar krimp worden gemaakt. In deze paragraaf wordt ingegaan op de beleidsreacties van overheden. Daarbij worden globaal twee reacties onderscheiden, het bestrijden van krimp en het begeleiden van krimp.

Het bestrijden van krimp

De constatering van krimp heeft bij veel gemeenten in eerste instantie geleid tot het negeren ervan. (Verwest e.a., 2007, p. 27). Een beleidsreactie die daaruit voortvloeit, is het bestrijden van krimp door gemeenten. Krimpgemeenten en krimpregio's bestrijden de krimp door middel van een aantal beleidsimplicaties op de woningmarkt.

Allereerst blijven gemeenten, ondanks dat de gemeente kampt met neerwaartse demografische ontwikkelingen en een verwachte huishoudensdaling, toch doorbouwen. Hierbij wordt uitgegaan van het principe dat het bouwen van nieuwe woningen leidt tot het aantrekken van inwoners en bedrijvigheid (van Vliet, 2009, p. 10). Deze beleidsstrategie werd door veel gemeente gehanteerd. De gemeenten in Parkstad Limburg, een regionaal samenwerkingsverband in de provincie, zijn de periode van krimp bestrijden inmiddels voorbij. De regio Zeeuws-Vlaanderen verzet zich echter al jaren tegen de demografische krimp en houdt zich daarbij vast aan bovenstaande bouwgedachte.

Ten tweede wordt door middel van nieuwe woonconcepten getracht nieuwe doelgroepen naar krimpgebieden te 'lokken'. Het specifieke woonaanbod moet zorgen voor een trek naar het gebied van een doelgroep die nog niet eerder bestond. Een dergelijk woonconcept is 'Blauwestad' in de provincie Groningen. Dit concept betrof de realisatie van maar liefst 1.200 tot 1.800 woningen aan de rand van een kunstmatig aangelegd meer. Aangezien de (luxe) woningen op grote kavels staan, wordt er geprobeerd een sociaaleconomisch gezonde doelgroep naar de krimpregio te halen. Vooral Randstedelingen zouden interesse hebben voor het nieuwe woonconcept (Nimwegen & Heering, 2009, p. 115). De trek naar het krimpgebied blijft echter uit waardoor de realisatie van woningen achterblijft bij de plannen. Er zijn meerdere nieuwe woonconcepten die gericht zijn op de komst van stedelingen naar krimpgebieden. Elk project is gebaseerd op een combinatie van wonen in een rustige en ruime omgeving.

Daarnaast zijn er nog specifiekere projecten waarmee getracht wordt krimp te bestrijden. Een voorbeeld hiervan is het project dat zich richt op gepensioneerden die eerder zijn verhuisd naar het westen voor werk. De gedachte is dat deze vrij grote groep terug wil keren naar het gebied wat ze ooit hebben verlaten (Nimwegen & Heering, 2009, p. 116). In krimpregio's in Zuid-Limburg worden speciaal voor deze doelgroep concepten ontwikkeld. Een bepaald type boerderij wordt gerenoveerd in en is gericht op de groep gepensioneerden, ook wel terugkeerouderen genoemd. Gemeenten en regio's proberen op deze manier bewoners te trekken en zo de krimp te bestrijden (Van Vliet, 2009, p. 10).

Tot slot wordt met marketingcampagnes geprobeerd inwoners te houden of juist naar het gebied toe te trekken. Dergelijke campagnes worden door gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden ingezet met het doel de krimp tegen te gaan. In het buitenland werden de marketingcampagnes al vaker ingezet om de woningvraag te prikkelen (Nimwegen & Heering, 2009, p. 116). In Nederland maakte Zeeuws-Vlaanderen reclame voor de regio op de emigratiebeurs. Daar werden toekomstige emigranten overtuigd om niet naar het buitenland te vertrekken maar juist naar Zeeuws-Vlaanderen te verhuizen. Hierbij werd benadrukt dat bewoners daar in een rustige, ruime en groene omgeving kunnen wonen. Ook Delfzijl heeft campagnes gevoerd om het beeld van de woonomgeving te verbeteren. Onder de titel 'Echte sterren wonen in Delfzijl' werden mensen overtuigd Delfzijl als nieuwe vestigingsplaats te kiezen (Nimwegen & Heering, 2009, pp. 116-117).

Het begeleiden van krimp

Er zijn echter ook gemeenten en regio's die krimp proberen te begeleiden in plaats van het te bestrijden. Waar de provincie Zeeland krimp zoveel mogelijk probeert te bestrijden en tegen te gaan, is de provincie Limburg gericht op het begeleiden van krimp (Verwest e.a., 2007, p. 29). Het woningbouwbeleid wordt aangepast op de nieuwe vraag, waardoor vraag en aanbod op de woningmarkt beter op elkaar zijn afgestemd.

Allereerst zorgen krimpgemeenten er voor dat het mogelijk is om woningen te slopen, waardoor de woningvoorraad enigszins kleiner wordt. Op deze manier wordt een woningoverschot, wat leegstand kan veroorzaken, voorkomen of beperkt. Delfzijl en Heerlen, twee krimpgemeenten, hebben sloop opgenomen in het woningbouwbeleid. Daarbij gaat het

niet om stadsdelen of volledige wijken, maar individuele panden of delen van een woonblok (Nimwegen & Heering, 2009, p. 117). Bovendien kan sloop een bijdrage leveren aan de verandering in samenstelling van de woningvoorraad. Rijtjeshuizen worden door middel van gedeelde sloop opgesplitst in twee-onder-een-kapwoningen. Ook sloop waarna geen vervanging van woningen of vastgoed plaatsvindt, kan een voordeel zijn voor de kwaliteit van de woningvoorraad. Groene ruimte kan leiden tot een verbetering van de woon- en leefomgeving. De kosten voor het aanleggen van groene ruimte en het slopen van woningen zijn echter hoog. Daarnaast zijn de opbrengsten voor dergelijke ontwikkelingen laag (Van Vliet, 2009, pp. 10-11).

Een tweede reactie om krimp te begeleiden is het terugbrengen van het aantal nieuwbouwplannen. De omslag van groei naar krimp moet worden doorgevoerd in het aantal nieuwbouwplannen, maar ook in de inhoud van de plannen moet de omslag zichtbaar zijn (VROM, 2009, p. 46). Parkstad Limburg heeft de nieuwbouwplannen van zeven gemeenten tegen het licht gehouden. Hieruit bleek dat de vraag naar woningen veel kleiner was dan het beoogde aantal nieuwbouwwoningen. Vervolgens is in samenwerking met corporaties een regionale woningbouwprogrammering ontwikkeld. Ook de provincies Zeeland en Groningen proberen het aantal nieuwbouwplannen terug te dringen. Friesland zet regionale woonvisies in om te kunnen voorzien in de woningbehoefte. Groningen houdt, met behulp van een contingentenbeleid, nieuwbouwplannen in de hand. Waar, wanneer en hoeveel woningen er in een gemeente mogen worden gebouwd is afhankelijk van de provincie (Nimwegen & Heering, 2009, p. 118).

Tot slot biedt ook herstructurering van de woningvoorraad de mogelijkheid om krimp te begeleiden. Door herstructurering kan de woningvoorraad beter aansluiten op vraag van de huidige inwoners. Op deze manier wordt getracht te voorkomen dat inwoners vertrekken uit de buurt of wijk omdat ze geen woning vinden die voor hen geschikt is. Het aantrekken van nieuwe bewoners wordt door krimp gemeenten vervangen door juist de huidige bewoners langer te binden aan de buurt of wijk (Van Vliet, 2009, p. 11). Herstructurering heeft op deze manier de voorkeur boven nieuwbouwplannen. Ook voor de provincie Limburg heeft herstructurering de hoogste prioriteit. De naoorlogse wijken komen op dit moment het meest in aanmerking voor herstructurering. Bovendien worden herstructureringsplannen, net als grote woningbouwplannen, afgestemd op regionaal niveau (Nimwegen & Heering, 2009, pp. 118-119). Niet alleen de huidige bewoners, maar ook nieuwe inwoners kunnen naar de wijk worden getrokken als gevolg van herstructurering. De differentiatie in de woningvoorraad zorgt voor een grotere aantrekkelijkheid van het gebied. Herstructurering draagt niet alleen bij aan de afname van het woningaanbod maar ook aan de veranderende samenstelling van het woningaanbod.

Begeleiden, bestrijden of allebei niet?

Het bestrijden van krimp door gemeenten en provincies blijkt weinig succesvol te zijn. Ondanks dat een overschot aan bouwplannen niet direct een probleem betekent voor gemeenten, wordt het toch als probleem ervaren. Veel bouwplannen leiden immers tot leegstand in de bestaande woningvoorraad. Bestaande woningen zijn minder geliefd bij woningzoekende dan nieuwbouwwoningen. Bovendien worden bouwplannen soms niet meer gerealiseerd, als de woningvraag daalt. Daarnaast lijken nieuwe woonconcepten maar nauwelijks aan te slaan. Het beste voorbeeld is dat van 'Blauwestad'. De trek van nieuwe inwoners naar het krimpgebied blijft daar volledig uit. Het enige effect is dat er regionale concurrentie wordt aangewakkerd, maar dit is eerder een negatief dan een positief effect (Nimwegen & Heering, 2009, pp. 121-122). Omliggende gemeenten verliezen op deze manier inwoners, wat zorgt voor grote regionale verschillen. De concurrentie tussen gemeenten is niet wenselijk, waardoor het verstandiger is krimp te begeleiden dan te bestrijden. Vooral in

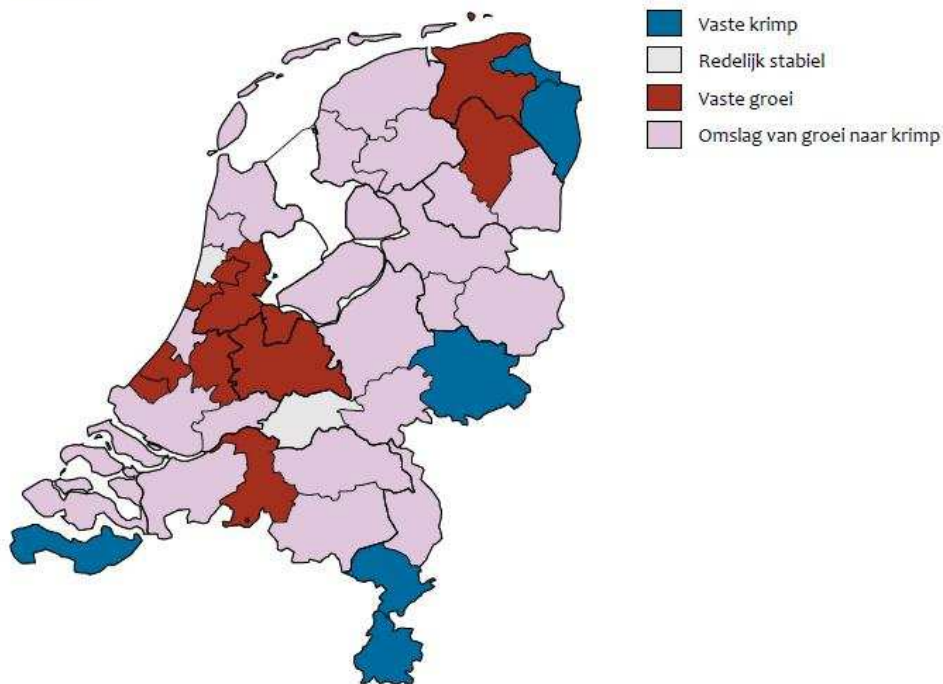
krimpregio's die te kampen hebben met structurele krimp is het scenario van onderlinge concurrentie tussen gemeenten onwenselijk. Het aanpassen van de woningvoorraad, en daarmee het begeleiden van krimp, biedt meer mogelijkheden voor krimp gemeenten en krimp regio's (Nimwegen & Heering, 2009, pp. 122-123). Om te zorgen dat onderlinge concurrentie wordt tegengegaan, doen de gemeenten van een krimp regio er verstandig aan om de regionale woningbouwopgave gezamenlijk af te stemmen. Het maken van afspraken over de uitvoering van het regionale woonbeleid zal gericht moeten zijn op nieuwbouw, sloop en herstructurering van de woningvoorraad (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008a, pp. 100-102). Voor de aanpak van deze transformatieopgave van de woningvoorraad op regionale schaal moet in eerste instantie door gemeenten van de regio worden ondersteund. Maar regionale krimp biedt ruimte voor krachtig optreden vanuit de provincie (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008a, pp. 116-117). Desondanks is ook de stap naar het begeleiden van krimp voor lokale bestuurders niet zomaar gemaakt. Deze stap lijkt wel zinvol omdat het begeleiden van krimp aansluit bij noodzakelijke aanpassingen op de woningvoorraad als het gevolg van krimp.

§ 2.4 Regionale differentiatie

Eerder in dit hoofdstuk, in paragraaf 2.1, is ingegaan op de prognoses ten aanzien van krimp en de demografische ontwikkelingen die daarmee samenhangen. Daarnaast is gebleken dat demografische krimp in sommige gemeenten en regio's al speelt. Deze paragraaf geeft inzicht in waar krimp zich afspeelt en waar naar verwachting de gevolgen voor krimp het grootst zullen zijn. Aangezien in dit onderzoeksrapport de relatie tussen krimp en de woningmarkt centraal staat, wordt de regionale differentiatie van krimp aangegeven op COROP-niveau. Wenselijk was een overzicht op het niveau van de woningmarktregio in Nederland. Aangezien er geen cijfers en kaarten beschikbaar zijn die op dit niveau inzicht geven in demografische ontwikkelingen, is gekozen voor het COROP-niveau. Nederland telt 40 COROP-gebieden en is een regionale indeling die tussen gemeenten en provincies in ligt. Een samenvoeging van een aantal gemeenten mondt uit in een COROP-gebied (Giesbers, 2007, p. 1). Door middel van kaart 2.1 wordt inzicht gegeven op de regionale prognoses van krimp. In de periode tot 2040 krijgen de randgebieden van Nederland te maken met structurele krimp. Vooral in de Randstad laten de meeste COROP-gebieden vaste groei zien. De meeste andere gebieden krijgen in de komende decennia te maken met een omslag van groei naar krimp.

Kaart 2.1: Bevolkingsontwikkeling per COROP-gebied in de periode 2008-2040

2008 - 2040

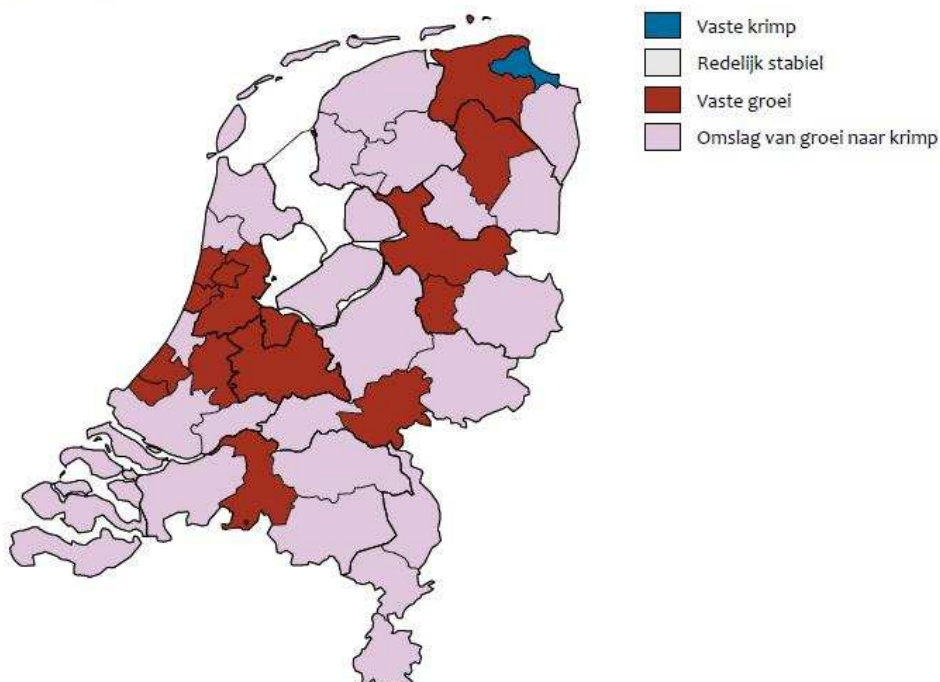


Bron: De Jong & Van Duin, 2010.

Voor de woningmarkt is het echter van belang om op de verwachte ontwikkeling van het aantal huishoudens in te gaan. Eerder is al beschreven dat een absolute bevolkingsdaling niet direct hoeft te leiden tot een huishoudensdaling. Verschillende processen, zoals de veranderende huishoudenssamenstelling, resulteren zelfs in een groei van het aantal huishoudens. Kaart 2.2 geeft een bevestiging van deze ontwikkeling.

Kaart 2.2: Huishoudensontwikkeling per COROP-gebied in de periode 2008-2040

2008 - 2040



Bron: De Jong & Van Duin, 2010.

Op deze kaart is te zien dat slechts één COROP-gebied te maken krijgt met een absolute daling van het aantal huishoudens op de lange termijn. In het merendeel van de gebieden vindt er een omslag van groei naar krimp plaats. Naast de vaste groei van het aantal huishoudens in de Randstad, zijn er daarbuiten ook COROP-gebieden die groei laten zien (De Jong & Van Duin, 2010, pp. 16-17). Kaart 2.1 en 2.2 laten de verwachte krimp in het aantal inwoners en het aantal huishoudens zien. In één oogopslag is te zien dat het merendeel van de Nederlandse COROP-gebieden te maken krijgt met een omslag van groei naar krimp. Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg en het noordoosten van Groningen krijgen met een structurele bevolkingsdaling te maken. De verwachte huishoudensdaling blijft in die gebieden, behalve in het COROP-gebied Delfzijl en omgeving, voorlopig achter. Wel worden veel gebieden in de toekomst geconfronteerd met een afname van de groei in het aantal huishoudens. Uiteindelijk zal dit in een aantal gebieden resulteren in een huishoudensdaling. Demografische krimp betekent en is niet in elke situatie hetzelfde. Op nationaal niveau bestaan er veel verschillen, maar ook binnen regio's zijn de situaties onderling moeilijk met elkaar te vergelijken. De omvang van de bevolkingsdaling is voor vrijwel elke gemeente anders, maar ook de oorzaken die hieraan ten grondslag liggen verschillen (De Jong & Van Duin, 2010, pp. 11-12). Juist omdat de structurele krimp een regionaal verschijnsel aan het worden is, is het belangrijk om krimp op deze schaal te benaderen. Ondanks de verschillen binnen regio's is een aanpak op dit schaalniveau wenselijk. Het zelfstandig bestrijden van krimp kan leiden tot concurrentie tussen gemeenten en kan een verzwakking van de totale regio betekenen (Nimwegen & Heering, 2009, pp. 121-122).

§ 2.5 Conclusies en bevindingen

De meest recente bevolkings- en huishoudensprognoses van het PBL en het CBS wijzen uit dat meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten de komende decennia te maken krijgt met demografische krimp. Krimp beperkt zich niet alleen tot een absolute bevolkingsdaling. Ook de huishoudensdaling, de verandering van de bevolkings- en huishoudenssamenstelling en de demografische ontwikkelingen die hierdoor ontstaan, vallen onder het begrip 'krimp'. Ontgroening en vergrijzing zijn demografische ontwikkelingen die ontstaan door een veranderende bevolkingssamenstelling. De huidige en toekomstige demografische ontwikkelingen hebben gevolgen voor de ruimte en de ruimtelijke ordening in Nederland. In dit hoofdstuk zijn, door middel van een literatuurstudie, de ruimtelijke gevolgen van krimp voor de woningmarkt uiteengezet.

De situatie op de woningmarkt kenmerkt zich door een kwantitatieve en kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod. De bestaande woningvoorraad sluit niet voldoende aan bij de woningvraag van de Nederlandse bevolking. Demografische krimp kan dit beeld versterken en de mismatch vergroten. De woningmarkt krijgt door demografische krimp te maken met een veranderende woningbehoefte: een kleinere maar vooral ook andere woningvraag. De absolute bevolkingsdaling vraagt om een verkleining (kwantiteit) van de woningvoorraad, maar dit is niet het grootste struikelblok voor de woningmarkt. Met name de samenstellingsverandering van bevolking en huishoudens vraagt om een andere (kwaliteit) woningvoorraad. De bestaande woningvoorraad kan door middel van sloop, herstructurering en nieuwbouw zorgen voor een betere afstemming tussen vraag en aanbod op de woningmarkt in tijden van krimp. Om in te kunnen spelen op de veranderende woningbehoefte worden overheden gevraagd om een passende beleidsreactie. De reacties lopen uiteen van het bestrijden van krimp tot het begeleiden van krimp. Het bestrijden van krimp is een reactie die weinig succesvol is gebleken. Bestuurders zijn zich inmiddels bewust van de gevolgen van krimp en hebben de stap gemaakt naar het begeleiden van krimp. Gezien de gevolgen van de

demografische ontwikkelingen voor de woningmarkt is het begeleiden van krimp een reactie die beter aansluit bij de aanpassing (transformatie) van de woningvoorraad. Bovendien betekent krimp niet voor elke regio hetzelfde. Aangezien demografische krimp steeds meer een regionaal verschijnsel aan het worden is, wordt de regionale schaal steeds belangrijker. Nederlandse regio's laten onderling verschillen zien, maar ook binnen regio's bestaat er een contrast tussen de krimpgemeenten. In Nederlandse krimpgebieden kan concurrentie tussen gemeenten ontstaan wanneer het gaat om de woningbouwopgave en het aantrekken van nieuwe inwoners. Een gezamenlijke visie op het krimpvraagstuk en de afstemming van het woningbouwprogramma biedt kansen voor de gemeenten van de regio. Door de onvermijdelijke verkleining en verandering van de woningvoorraad zullen gemeenten hun bouw-, sloop- en herstructureringsprogramma op elkaar af moeten stemmen. Wanneer gemeenten de transformatieopgave van de woningvoorraad niet gezamenlijk aanpakken, kan dit de gevolgen voor de woningmarkt vergroten. Gezien de bevolkings- en huishoudensprognoses lijkt niet alleen de demografische krimp, maar ook deze transformatieopgave, structureel van aard.

In het vervolg van dit onderzoek wordt de transformatieopgave van de woningvoorraad nader bestudeerd. De (woon)regio Westelijke Mijnstreek, waar demografische krimp zich vanaf 2002 voordoet, heeft inmiddels ingezet op een transformatieopgave van de woningvoorraad. In het volgende hoofdstuk wordt het theoretisch kader waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt, uiteengezet. Vervolgens wordt het onderzoeksgebied, de Westelijke Mijnstreek, geïntroduceerd.

3. Theoretisch kader: ‘multi-level governance’

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader geschetst voor het onderzoek. In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de transformatieopgave van de woningvoorraad door overheden, marktpartijen en andere organisaties gerealiseerd kan worden. De overheid kan op verschillende manier sturing geven aan de regionale woningbouwprogrammering. In dit onderzoeksrapport wordt vanuit de theorie van ‘multi-level governance’ inzicht gegeven in de sturing van de overheid bij de transformatieopgave van de woningvoorraad. Allereerst wordt in paragraaf 3.1 de sturingsfilosofie ‘multi-level governance’ beschreven. Extra aandacht is er in deze paragraaf voor de verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’. In paragraaf 3.2 wordt de veranderende sturingfilosofie op de woningbouwopgave van de overheid uiteengezet en wordt besproken hoe de woningbouwopgave gestuurd kan worden. Tot slot wordt in paragraaf 3.3 weergegeven wat de betekenis van de theorie is voor dit onderzoek. Daarnaast wordt in deze paragraaf uiteengezet welke aspecten van de theorie van ‘multi-level governance’ worden gebruikt om de praktijkanalyse uit te voeren.

§ 3.1 Een sturingsfilosofie: ‘multi-level governance’

Van ‘government’ naar ‘governance’

Voordat wordt ingegaan op de theorie van ‘multi-level governance’ wordt allereerst een beschrijving gegeven van een belangrijke verschuiving die ten grondslag ligt aan de theorie. Deze verschuiving heeft vooral te maken met de manier waarop er tegen de begrippen overheidssturing en overheidsbeleid wordt aangekeken. De afgelopen decennia is er een aantal ontwikkelingen geweest die er voor gezorgd hebben dat overheidssturing en beleid is veranderd. Eén van die ontwikkelingen is de toenemende aandacht voor het gegeven dat de aansturing niet uitsluitend plaatsvindt door de overheid alleen. Sturing van sectoren van de maatschappij is een wisselwerking van meerdere actoren. De positie die de overheid binnen dit netwerk van actoren inneemt kan verschillen van een centrale positie tot een positie die minder dominant is (Bressers & Kuks, 2000, p. 3) Een andere ontwikkeling is de opkomst van de netwerksamenleving. De vraag om nieuwe vormen van sturing ontstaan door de toenemende onderlinge afhankelijkheid tussen markt, maatschappelijke organisaties en overheden. In de vorige eeuw was er sprake van hiërarchische overheidssturing (VROM-Raad, 2006, p. 39). Beleidsdoelen werden vanuit een top-down benadering gerealiseerd door de overheid. Bovenstaande ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat steeds minder sturing is van bovenaf. De overheden merken steeds meer dat er minder overheidscentristisch wordt gedacht. Ze worden door de maatschappij gezien als één van de vele spelers in het aansturingproces en is daarmee afhankelijk van de andere spelers. Tegenwoordig bevindt de overheid zich tussen en naast andere actoren die gezamenlijk een netwerk vormen. Deze actoren hebben verschillende belangen en opvattingen die voor de totstandkoming van beleidsdoelen van elkaar afhankelijk zijn (Teisman, 2006, p. 83). Van de overheid wordt verwacht dat ze samenwerken met de betrokken actoren. Daarnaast wordt er gehandeld vanuit het principe dat de overheid niet zomaar boven andere actoren staat. In het verleden was er juist meer sprake van hiërarchische sturing vanuit de overheid. De term ‘government’ sluit het best aan op deze hiërarchische vorm van overheidssturing. Eén actor bepaalt het beleid en de invloed van andere actoren op dit beleid is klein. Het verlaten van de gedachte dat de overheid centraal staat, wordt in de literatuur vaak beschreven als de omslag van ‘government’ naar ‘governance’. Zo omvat de term ‘governance’ volgens Teisman het volgende:

‘De verschuiving van de overheid als sturende eenheid naar een groter geheel van in elkaar verstrengelde leidinggevendenden die samen invulling geven aan de ontwikkeling van stelsels’ (Teisman, 2006, p. 82).

‘Governance’ impliceert een manier van besturen die gericht is op de samenwerking tussen meerdere actoren die participeren in netwerken, dit zijn zowel publieke als private actoren. Het begrip heeft betrekking op horizontale sturing en neemt afstand van hiërarchische sturing vanuit de overheden. In de ruimtelijke ordening is deze omslag van ‘government’ naar ‘governance’ duidelijk zichtbaar. Overheden werken op meerdere plaatsen samen met marktpartijen en maatschappelijke organisaties bij de ontwikkelingen en uitvoering van ruimtelijke plannen (VROM-Raad, 2006, pp. 39-40). ‘Governance’ is een complex begrip maar de interactie tussen private en publieke actoren in een geheel van formele en informele samenwerkingsverbanden is een terugkerend aspect van het begrip (Hajer e.a., 2004, p. 11). Het belangrijkste verschil tussen ‘government’ en ‘governance’ heeft betrekking op de betrokkenheid, deelname en hiërarchische verhoudingen van de overige actoren bij het beleidsvormingsproces. Wanneer andere actoren van de overheid meer de ruimte krijgen om het beleidsproces te sturen, vindt er een verschuiving plaats in de richting van ‘governance’ (Vreke e.a., 2009, p. 13). Binnen het begrip ‘governance’ speelt samenwerking een belangrijke rol. Deze samenwerking kan door één enkel schaalniveau beïnvloedt worden, door meerdere afzonderlijke schaalniveaus, maar ook door de wisselwerking van deze schaalniveaus. Deze schaalniveaus hebben veelal betrekking op de bestuurslagen van de overheid. Binnen een beleidsproces kunnen andere actoren dan de overheid aansturing geven aan een schaalniveau. Het is daarbij niet van belang of de overheid actief is op het schaalniveau. Bovendien zijn andere actoren niet beperkt om op meer dan één schaalniveau actief te zijn. Deze interactie tussen meerdere schaalniveaus ontstaat doordat het beleidsproces ook steeds meer op verschillende schaalniveaus betrekking heeft. Het interacterende karakter van schaalniveaus en bestuurslagen wordt als ‘multi-level governance’ aangeduid (Bressers & Kuks, 2000, pp. 3-4).

‘Multi-level governance’

Als reactie op de overheidscentristische benaderingen ten tijden van het Europese integratieproces is de ‘multi-level governance’ benadering ontstaan (Hooghe & Marks, 2001; Gualini, 2004; Van Tatenhove en Liefferink, 2003). De benaderingen waarin de nationale overheden centraal staan, gaan uit van een versterkte positie en invloed van nationale overheden bij het Europese eenwordingsproces. De nationale overheden nemen een dominante positie in bij de vorming van Europees beleid (Hajer e.a., 2004, p. 18). De benadering van ‘multi-level governance’ ziet echter ook voor andere actoren, naast de nationale overheden, een rol weggelegd. Deze benadering gaat er van uit dat in het Europese beleidsproces niet alleen formele en verticale beleidsprocessen aanwezig zijn, maar dat er ook aandacht moet worden geschonken aan horizontale en meer informele beleidsprocessen. Aangezien de Europese Unie een breed en dynamisch terrein omvat, is het geschikt voor het ontstaan van nieuwe politieke en bestuurlijke praktijken en samenwerkingsverbanden (Hajer e.a., 2004, pp. 17-18). In dit onderzoek ligt de focus niet op het Europese beleidsproces, maar op de ‘multi-level governance’ benadering als nieuw model voor overheidssturing. Met de opkomst van de netwerksamenleving werd de vraag voor een nieuw sturingsmodel groter. De betrokkenheid en participatie van publieke en private partijen bij de vorming en uitvoering van beleid is een kenmerk van het model. De onderlinge samenhang en afhankelijkheid tussen actoren staat centraal in het model van ‘multi-level governance’ (VROM-Raad, 2006, p. 54). In het werkdokument ‘Maatlat Government-Governance’ van Vreke e.a. (2009) wordt een brede definitie gegeven van het model van ‘multi-level governance’. Omdat er veel

uiteenlopende definities zijn van het model wordt in dit onderzoeksrapport de definitie van het werkdocument gehanteerd. De definitie van het model van ‘multi-level governance’ luidt als volgt:

“Het model van ‘multi-level governance’ betreft de verschillende niveaus (niet zonder meer overheidslagen) die een rol spelen in een beleidsproces. Het gaat daarbij niet alleen om het meervoudige karakter, maar met name ook om de onderlinge afhankelijkheid tussen niveaus. Omdat (beleids)problemen vaak verschillende schaalniveaus kennen, vraagt de wisselwerking tussen deze niveaus om multi-level coördinatie” (Vreke e.a., 2009, pp. 15-16).

Met betrekking tot de ruimtelijke ordening wordt met het sturingsmodel het klassieke planningschema verlaten. Binnen het klassieke planningschema is de nationale overheid verantwoordelijk voor het vormen van strategische planning en beleid. De provincie en gemeenten zijn respectievelijk verantwoordelijk voor de tactische en operationele planning (Spit & Zoete, 2006, p. 251). Het klassieke planningschema maakt plaats voor een schema waarin overheden zelf bepalen wat de gewenste ontwikkelingsrichting is en welke belangen aansluiten bij hun positie binnen het schema. Wanneer het beleidsvormingsproces vorm krijgt, wordt er afstemming met andere actoren gezocht. Dit proces wordt in eerste instantie door de eerstverantwoordelijke actor opgezet waarna andere betrokken actoren met verbonden belangen participeren in het proces. Naast de overige publieke partijen kunnen ook marktpartijen en maatschappelijke organisaties (private partijen) een prominente rol spelen (Spit & Zoete, 2006, pp. 98-99). Zoals al eerder in deze paragraaf is gebleken, heeft het model van ‘multi-level governance’ niet altijd als fundament gediend voor de sturingsfilosofie. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de veranderende sturingsfilosofie in de woningbouwopgave.

§ 3.2 Sturing in de woningbouwopgave

In de vorige paragraaf zijn de ontwikkelingen besproken die er voor hebben gezorgd dat er een belangrijke verschuiving heeft plaatsgevonden met betrekking tot overheidssturing en overheidsbeleid. Het model van ‘multi-level governance’ wordt gezien als het nieuw sturingsmodel dat aansluit bij de opkomst van de netwerksamenleving. Aangezien in dit onderzoeksrapport de sturing in de woningbouwopgave centraal staat, wordt in deze paragraaf ingegaan op de sturingsfilosofie van de overheid in de woningbouwopgave.

Het Nederlandse woningmarktbeleid en de rol van de overheid

De invoering van de Woningwet in 1901 wordt vaak beschouwd als begin van het nationale woon- en volkshuisvestingbeleid. In deze tijd won het maatschappelijk belang van wonen aan terrein. Omdat wonen een primaire levensbehoefte is voor de Nederlandse burger, is het maatschappelijk belang van wonen nog steeds groot (SER, 2010, p. 25). Zo groot dat in artikel 22 van de Grondwet is vastgesteld dat door bevordering van voldoende woongelegenheden de nationale overheid zorg moet dragen voor de huisvesting van haar inwoners. Niet alleen de kwantiteit van de woningvoorraad, maar ook de kwaliteit van de voorraad moet in acht worden genomen door de rijksoverheid (Ruimtelijk Planbureau, 2006b, p. 35). Het Nederlandse woningmarktbeleid kenmerkt zich door een aantal elementen die betrekking hebben op de aanbod- en vraagkant van de markt. Een ingewikkelde beleidsconstructie met een veelvoud aan instrumentarium is het gevolg van complexe woningmarktontwikkelingen (SER, 2010, p. 25).

Het beleidsinstrumentarium aan de aanbodkant van de woningmarkt vindt zijn grondslag op verschillende terreinen. Allereerst heeft de overheid een aantal instrumenten om

de aanbodkant van de woningmarkt te sturen. Zo maakt het ministerie van VROM afspraken over de woningbouwproductie en kan het door middel van ruimtelijkeordeningsbeleid en milieubeleid eisen stellen aan de nieuwbouwproductie. Daarnaast kunnen gemeenten gebruik maken van grondbeleid om een bepaald beleid te voeren ten aanzien van grondposities (SER, 2010, pp. 25-26). Ook de Wet Stedelijke Vernieuwing en het Bouwbesluit zijn instrumenten waarmee minimumkwaliteitseisen en ontwikkelingsprogramma's vastgesteld kunnen worden (Hoek e.a., 2008, p. 39). Ten tweede zijn woningcorporaties verantwoordelijk voor een groot deel van de huursector. De Woningwet en het Besluit beheer sociaal huursector zijn voor deze corporaties wettelijke instrumenten waarmee zij de aanbodkant van de markt reguleren (SER, 2010, p. 26).

Het beleidsinstrumentarium aan de vraagkant van de woningmarkt loopt sterk uiteen. Allereerst is de huurregulering een beleidsinstrument dat voor zowel huurders als verhuurders regels stelt. De woonruimteverdeling heeft een wettelijke grondslag in de Huisvestingswet en Leegstandwet. De rijksoverheid zorgt door middel van het Waarborgfonds dat het terugbetalen van het hypotheekbedrag plaatsvindt en dat er overdrachtsbelasting wordt betaald bij de overdracht van onroerende zaken. Daarnaast maken gemeenten het mogelijk om een starterslening af te sluiten en bestaan er andere vraagsubsidies aan eigenaar-bewoners in de zin van de hypotheekrenteaftrek en huurtoeslag voor huurders met een laag inkomen (SER, 2010, pp. 26-27).

Redenen voor overheidsingrijpen op de woningmarkt

De overheid kan het woningmarktbeleid vormen door verschillende beleidsinstrumenten in te zetten. Er moeten echter wel gegronde redenen zijn voor het ingrijpen van de overheid op de woningmarkt. Aangezien de rijksoverheid verantwoordelijk is voor een goede en passende huisvesting van de Nederlandse bevolking, is het vanzelfsprekend dat overheidsingrijpen op de vrije markt soms noodzakelijk is. Zeker wanneer de uitkomsten maatschappelijk onwenselijk zijn en daardoor niet geaccepteerd kunnen worden (SER, 2010, pp. 42-43). Het is echter niet altijd duidelijk wanneer overheidsingrijpen gelegitimeerd is en wat de redenen hiervoor zijn. Er kunnen globaal vijf redenen worden onderscheiden. Allereerst kan er worden ingegrepen door de overheid wanneer de marktwerking van de woningmarkt niet goed is. De overheid kan zo fungeren als zogenaamde marktmeester om stabiliteit op de markt te creëren (VROM-Raad, 2007, p. 64). Ten tweede kan de overheid ingrijpen om negatieve externe effecten tegen te gaan. Wanneer een groot deel van de woningvoorraad slecht onderhouden is, kan worden ingegrepen om dit negatieve externe effect tegen te gaan. De leefbaarheid van de totale woonomgeving wordt in de hand gewerkt als overheidsingrijpen uitblijft (VROM-Raad, 2007, pp. 64-65). Een derde reden voor overheidsingrijpen is het ontwikkelingsmotief van de woningmarkt. De overheid kan zich inzetten voor een ontwikkeling van woningen en buurten die verder kijkt dan de korte termijn. De te realiseren nieuwbouwwoningen moeten niet alleen voldoen aan de huidige woningbehoefte, maar er moet ook kwaliteit worden geborgen voor de toekomstige decennia. Ten vierde is het rechtvaardigheidsmotief een reden voor de overheid om in te grijpen op de woningmarktontwikkelingen. De woningvoorraad dient in sommige gevallen te worden herzien, om zo beter aan te sluiten bij de woonbehoefte van bepaalde doelgroepen (VROM-Raad, 2007, p. 65). Tot slot kan overheidsingrijpen zijn grondslag vinden op het onderschattingmotief. Op deze manier kunnen burgers door de overheid een bepaalde richting op gestuurd worden. Indien een burger niet in staat is om op de juiste manier het belang van wonen te waarderen, kan overheidsingrijpen de oplossing bieden. Vaak wordt deze interventie niet beschouwd als democratisch, omdat niet de burger maar de overheid de overhand heeft (VROM-Raad, 2007, p. 66).

Een nieuwe opgave: overheidssturing in tijden van demografische krimp

Zoals al eerder beschreven in dit hoofdstuk is het overheidscentristische denken verlaten en is gekozen voor een sturingsfilosofie die beter bij deze tijd past. Een tijd die gekenmerkt wordt door de onderlinge afhankelijkheid van markt, overheid en andere organisaties bij het maken van (ruimtelijke) beleid. De visie, geformuleerd in de Nota Ruimte, sluit aan bij de huidige en toekomstige manier van sturing: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ (VROM, 2006, p. 17). Hierin is het model van ‘multi-level governance’ als nieuwe sturingsfilosofie terug te vinden. Publieke en private actoren nemen in het beleidsvormingsproces verschillende posities in en zijn actief op meerdere schaalniveaus (VROM-Raad, 2006, p. 7). Deze nieuwe sturingsfilosofie heeft gevolgen voor de nationale overheid. De Rijksoverheid moet zich bewust zijn van haar veranderende positie. De sturing van beleidsvorming en beleidsuitvoering bevindt zich in een netwerk van overheden, markt en samenleving. Het model van ‘multi-level governance’ geeft provincie en gemeenten de ruimte om nieuwe samenwerkingsverbanden aan te gaan. Vanuit het oogpunt van ‘multi-level governance’ is het aanneembaar dat overheden en marktpartijen steeds meer afhankelijk van elkaar worden (VROM-Raad, 2006, pp. 8-11).

In het vorige hoofdstuk werd geconcludeerd dat de woningmarkt op dit moment en in de toekomst te maken krijgt met een kleinere en andere woningvraag als het gevolg van demografische krimp. Met het oog op de toekomstige huishoudens- en bevolkingsontwikkelingen is het wenselijk om het functioneren van de woningmarkt nauwlettend in de gaten te houden. Nederland krijgt te maken met een veranderende woningbehoefte: een kleinere maar vooral andere woningvraag. Voor veel gemeenten betekent dit dat het woningbouwprogramma regionaal moet worden afgestemd met het oog op de toekomstige ontwikkelingen. De woningvoorraad kan in dit geval worden getransformeerd door middel van sloop, herstructurering en nieuwbouw op elkaar af te stemmen. Overheden, markt en maatschappelijke organisaties zullen deze regionale transformatieopgave van de woningvoorraad gezamenlijk moeten aanpakken. In de volgende paragraaf wordt uiteengezet wat de betekenis van het model van ‘multi-level governance’ is voor de transformatieopgave van de woningvoorraad in een demografische krimpcontext.

§ 3.3 De betekenis van ‘multi-level governance’ voor dit onderzoek

In dit hoofdstuk is het model van ‘multi-level governance’ geïntroduceerd als nieuwe sturingsfilosofie. In deze paragraaf wordt duidelijk wat de relatie is tussen deze theorie en de woningmarkt in combinatie met demografische krimp. Vanuit de literatuurstudie is geconcludeerd dat het transformeren van de woningvoorraad wenselijk is in tijden van demografische krimp. Naast de publieke actoren zullen ook private actoren participeren in het beleidsvormingsproces met betrekking tot de transformatieopgave van de woningvoorraad. In dit onderzoeksrapport wordt het model van ‘multi-level governance’ gebruikt om de totstandkoming en sturing van dit proces te analyseren. Het model van ‘multi-level governance’ sluit aan bij de opgave die er voor gemeenten en provincies ligt. Maar ook marktpartijen zoals woningcorporaties en projectontwikkelaars hebben belangen bij het beleidsvormingsproces. Het samenwerkingsproces ten aanzien van de beleidsopgave voor de woningvoorraad wordt in dit onderzoek benaderd vanuit de theorie van ‘multi-level governance’.

Ondanks dat deze theorie is ontstaan ten tijden van het Europese eenwordingsproces is de theorie bruikbaar om de sturing en afstemming van de beleidsopgave door overheden en marktpartijen te analyseren op regionale schaal. (Hooghe & Marks, 2001; Gualini, 2004; Van Tatenhove en Liefferink, 2003). De sturingsfilosofie van ‘multi-level governance’ geeft

inzicht in de verhoudingen tussen deze partijen bij regionale samenwerkingsverbanden. De benadering van ‘multi-level governance’ gaat uit van verschillende bestuurlijke niveaus die een rol spelen in het beleidsproces. Niet alleen vindt er een wisselwerking plaats tussen deze bestuurlijke niveaus, maar ook zijn de actoren afhankelijk van elkaar bij de vorming van beleid. De theorie sluit daarnaast aan op het regionale karakter van krimp en de gewenste aanpak op regionaal schaalniveau. Door het theoretisch perspectief wordt het samenwerkingsverband van de Westelijke Mijnstreek op meerdere niveaus geanalyseerd. Enerzijds analyseert de theorie van ‘multi-level governance’ de verhoudingen tussen bestuurslagen van de overheid op verticaal niveau met voornamelijk formele beleidsprocessen. Anderzijds analyseert de theorie de verhoudingen tussen overheden en marktpartijen onderling op horizontaal niveau. Op dit niveau ontstaan daarnaast ook informele beleidsprocessen en samenwerkingsverbanden (Hajer e.a., 2004, p. 18). De theorie van ‘multi-level governance’ wordt steeds meer beschouwd als nieuw model en sturingsfilosofie voor overheidssturing. Het samenwerkingsproces van de Westelijke Mijnstreek kan met behulp van het model worden geanalyseerd. Er wordt inzicht gegeven hoe het proces ten aanzien van de realisatie van de woningvoorraadtransformatie zich heeft ontwikkeld. Hierbij wordt ingegaan op welke bestuurslagen domineren en hoe de onderlinge verhoudingen liggen tussen overheden en marktpartijen (Bressers & Kuks, 2000, p. 18). Maar ook de verhouding tussen rijk, provincie en gemeenten staat centraal. Andere vragen die beantwoord dienen te worden, hebben betrekking op de interactie tussen de verschillende overheden. Daarnaast is belangrijk welke partij precies betrokken is bij het beleidsvormingsproces. Wat is de positie en rol van elke afzonderlijke actor? Welke actor neemt het initiatief en brengt de partijen bij elkaar? Welke rol is geaccepteerd voor de overheid en wat vinden de overheden zelf van deze rol? Hoe communiceren de betrokken actoren en worden alle partijen gehoord (Vreke e.a., 2009, pp. 15-16)? Dit zijn enkele vragen die voortkomen uit de theorie van ‘multi-level governance’ en waardoor het samenwerkingsproces ten aanzien van de transformatieopgave geanalyseerd kan worden. Om de theorie toe te kunnen passen op het samenwerkingsproces van de Westelijke Mijnstreek is een aantal aspecten geformuleerd. In dit onderzoek worden de volgende aspecten van de wetenschappelijke theorie gebruikt om de analyse te kunnen uitvoeren:

- de aanwezige bestuurslagen (rijk, provincie en gemeenten) en private partijen,
- de mate van dominantie van bestuurslagen en private partijen bij het proces,
- de onderlinge verhoudingen tussen overheden,
- de onderlinge verhoudingen tussen overheden en private partijen,
- de betrokkenheid en rol van publieke en private partijen op het proces,
- de positie en invloed van publieke en private partijen op het proces,
- de communicatie en interactie tussen publieke partijen onderling,
- de communicatie en interactie tussen overheden en private partijen,
- de sturing van het proces door overheden en private partijen,
- de sturing van de opgave door overheden en private partijen,
- de afstemming van het eigen beleid door overheden en private partijen,
- de sturing van het proces door middel van de inzet van beleidsinstrumenten.

Conclusie

De aspecten die in dit hoofdstuk zijn besproken, komen voort uit de literatuur van de theorie. De aspecten vormen gezamenlijk het kader waarbinnen de analyse van dit onderzoek plaatsvindt. Door de aspecten van de theorie te toetsen aan de praktijkervaringen van het samenwerkingsverband van de Westelijke Mijnstreek, kan inzicht worden gegeven in het samenwerkingsproces met betrekking tot de transformatieopgave van de woningvoorraad. In

het volgende hoofdstuk wordt de methodologie van dit onderzoek behandeld. Hierin worden de aspecten van het model van 'multi-level governance' geoperationaliseerd en vertaald naar verschillende interviewvragen. Daarnaast wordt het onderzoeksgebied in het volgende hoofdstuk geïntroduceerd.

4. Methoden van onderzoek

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke onderzoeksmethoden worden toegepast voor het empirisch onderzoek. In paragraaf 4.1 vindt de verantwoording voor het onderzoeksontwerp plaats. Waarom is er gekozen voor een case studie en welke voor- en nadelen heeft dit onderzoeksontwerp? In de eerste paragraaf wordt daarnaast voor het eerst de case studie gepresenteerd en wordt de context gekoppeld aan het onderzoeksontwerp. In paragraaf 4.2 wordt het conceptueel model gepresenteerd en wordt ingegaan op de wijze van gegevensverzameling. In paragraaf 4.3 vindt de operationalisatie van het onderzoek plaats. De wijze waarop de gegevens worden verwerkt met behulp van het analyseschema staat in deze paragraaf centraal.

§ 4.1 Onderzoeksontwerp

In deze paragraaf staat het onderzoeksontwerp voor het empirisch onderzoek centraal. Een onderzoeksontwerp of research design dient als raamwerk waarbinnen het verzamelen en analyseren van de data plaatsvindt (Bryman, 2008, p. 31). Het onderzoeksontwerp waar in dit onderzoeksrapport gebruik van wordt gemaakt is een case studie. Voordat wordt ingegaan op de case studie als onderzoeksontwerp en welke voor- en nadelen het ontwerp kenmerkt, krijgt eerst de context een prominente rol.

De woonregio Westelijke Mijnstreek

De case die in dit onderzoeksrapport wordt geanalyseerd is de woonregio Westelijke Mijnstreek in Zuid-Limburg. De regio bestaat uit de gemeenten Beek, Schinnen, Sittard-Geleen en Stein. De keuze voor de Westelijke Mijnstreek als onderzoeksgebied is inhoudelijk om verschillende redenen te verantwoorden. Ten eerste staat de regio Westelijke Mijnstreek sinds 2002 bekend als krimpregio. Hiermee was de Westelijke Mijnstreek één van de eerste Nederlandse krimpregio's. Ten tweede zijn de ruimtelijke gevolgen, na bijna één decennium demografische krimp, zichtbaar in de regio. Op dit moment en in de toekomst zal er sprake zijn van een bevolkings- en huishoudensdaling. Tot slot heeft de literatuurstudie uitgewezen dat krimp een regionaal verschijnsel is en dat een transformatie van de woningvoorraad wenselijk is in tijden van demografische krimp. De gemeenten, provincie en private partijen in de Westelijke Mijnstreek hebben een regionaal samenwerkingsverband gevormd. Het samenwerkingsverband van de regio kenmerkt zich door een aantal speerpunten. Eén van deze speerpunten is geformuleerd als 'transformatie woningvoorraad'. Dit verantwoordt de keuze voor de Westelijke Mijnstreek als onderzoeksgebied, omdat het samenwerkingsproces ten aanzien van de transformatieopgave van de woningvoorraad als het gevolg van krimp centraal staat binnen dit onderzoek. Tegen het licht van de gebruikte theorie van 'multi-level governance' is de regio interessant, omdat de betrokken actoren bekend zijn met de afstemming en sturing van het regionale woningbouwprogramma in combinatie met demografische krimp. In het volgende hoofdstuk worden de demografische ontwikkelingen in de Westelijke Mijnstreek naast de ontwikkelingen op de woningmarkt gelegd en krijgt het speerpunt 'transformatie woningvoorraad' extra aandacht.

Case studie

Om het samenwerkingsproces van een regio ten aanzien van de transformatieopgave te analyseren, is een case studie geschikt als onderzoeksontwerp. Een case studie kan worden omschreven als een verdiepende analyse van één bepaald verschijnsel of gebied. In dit onderzoeksrapport wordt onderzoek gedaan naar de transformatieopgave van de woningvoorraad als het gevolg van demografische krimp in een regio. Een logisch gevolg is

de keuze voor een krimpregio als onderzoeksobject. Bij een case studie wordt de ‘case’ gezien als het onderzoeksobject. Het onderzoeksobject betreft de (woon)regio Westelijke Mijnstreek waarbinnen de onderzoeker probeert deze ‘case’ te analyseren vanuit het perspectief van het onderzoek (Bryman, 2008, p. 54). Aan de keuze voor een case studie kunnen verschillende argumenten ten grondslag liggen. Enerzijds kan de onderzoeker kiezen voor een case die uniek is en extreme verschillen met andere cases laat zien. Het doel van de onderzoeker is in dit geval het verklaren van de uitzondering op de regel. Anderzijds kan er worden gekozen voor een ‘typische’ case, waarbij de case een voorbeeldstellende functie heeft voor andere cases. In dit geval heeft de doelstelling van de onderzoeker betrekking op het analyseren van normale of alledaagse omstandigheden en condities van de case. Vanuit de literatuur is de regionale differentiatie van krimp uiteengezet. De situatie waarin de woningvoorraad zich bevindt, is voor elke regio anders. Dit geldt ook voor de Westelijke Mijnstreek, waar de gevolgen van demografische krimp voor de woningvoorraad anders zijn dan in een aangrenzende krimpregio. In dit onderzoeksrapport wordt daarom gekozen voor een ‘typische’ case. Het doel van het onderzoek is niet om de case te vergelijken met een groep vergelijkbare cases, waardoor de keuze voor één krimpregio wordt verantwoord (Bryman, 2008, p. 55-56). In de voorgaande hoofdstukken is er geen sprake geweest van een uitzonderlijke krimpregio, waardoor de keuze voor een unieke of extreme case studie in dit onderzoek niet voor de hand ligt.

Generaliseerbaarheid

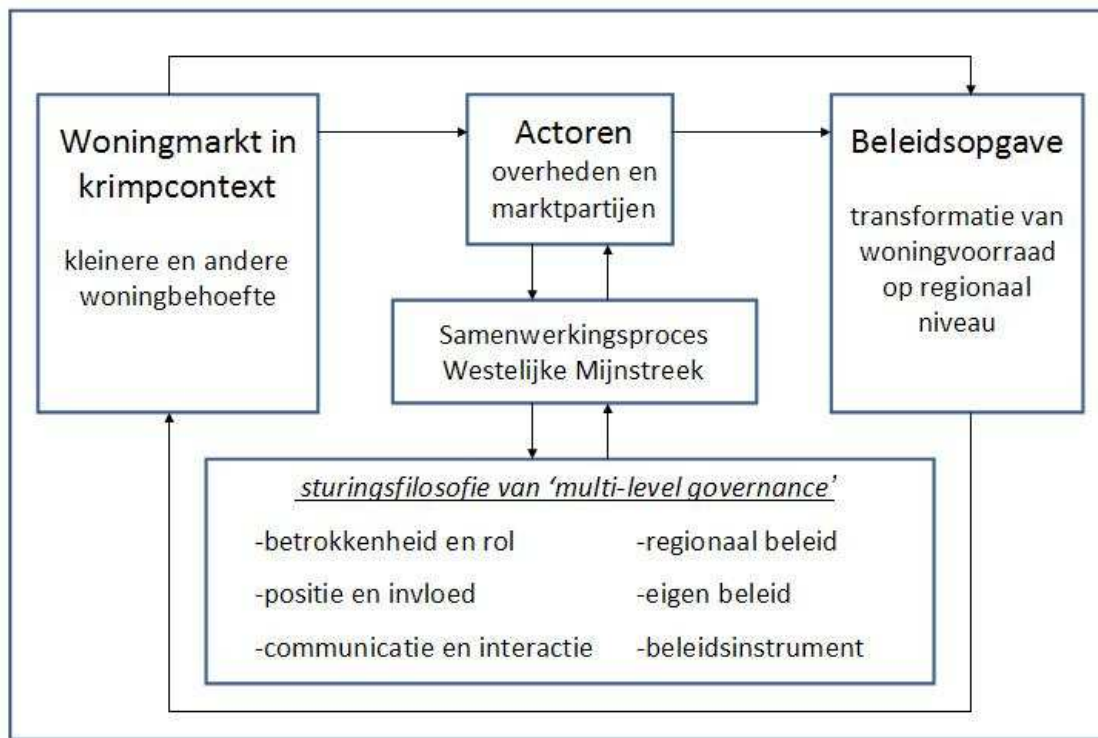
De keuze voor een bepaald onderzoeksontwerp heeft naast voordelen ook een aantal nadelen. Dit geldt ook voor het case studie ontwerp. Een ‘typische’ case moet niet worden beschouwd als een representatieve case (Bryman, 2008, p. 56). Een representatieve case veronderstelt dat een totale populatie wordt vertegenwoordigd. Een algemeen kenmerk van case studies is dat de uitkomsten en bevindingen niet representatief zijn voor andere cases. Binnen de context van dit onderzoek betekent dit dat er geen uitspraken gedaan kunnen worden voor alle krimpregio’s in Nederland of andere krimpregio’s van de provincie Limburg. De beperkte generaliseerbaarheid van uitkomsten en bevindingen uit een case studie wordt als grootste kritiekpunt gezien voor het onderzoeksontwerp. Formeel gezien is deze kritiek terecht, omdat empirische uitkomsten pas generaliseerbaar zijn wanneer er meer dan 30 case studies zijn geanalyseerd. Het is echter niet vanzelfsprekend dat, wanneer er meer dan één case studies worden geanalyseerd, uitkomsten en bevindingen wel generaliseerbaar zijn. Elke case studie heeft namelijk zijn eigen context waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd. Dit leidt er toe dat er niet of nauwelijks uitspraken kunnen worden gedaan over cases die niet zijn onderzocht. Daarnaast is de uitvoering van een onderzoek met meer dan 30 case studies erg tijdrovend en complex. Ondanks dat deze case studie niet leidt tot een vergelijking met andere krimpregio’s, kan dit onderzoek nieuwe inzichten bieden voor regionale samenwerkingsprocessen die zijn ontstaan vanuit de ruimtelijke gevolgen van krimp. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van één case studie, namelijk het regionale samenwerkingsproces van de Westelijke Mijnstreek in een krimpcontext. De uitkomsten en bevindingen zijn niet generaliseerbaar voor andere regionale samenwerkingsprocessen, maar kunnen wel leiden tot het verbreden van kennis in andere krimpregio’s.

§ 4.2 Conceptueel model en wijze van gegevensverzameling

In deze paragraaf wordt het uitgewerkte conceptueel model van het onderzoek gepresenteerd en ingegaan op welke manier de data worden verzameld. In de inleiding van dit onderzoek is een voorlopig conceptueel model gepresenteerd. Het uitgewerkte conceptueel model is opgesteld aan de hand van de bevindingen uit de literatuurstudie en de inzichten uit het

theoretisch kader. In het conceptueel model (figuur 4.1) worden de relaties tussen literatuur en theorie vereenvoudigd weergegeven.

Figuur 4.1: Conceptueel model



Het conceptueel model geeft aan hoe de bevindingen uit de literatuurstudie in de hoofdstukken gekoppeld worden aan de theorie en het onderzoeksgebied. De literatuurstudie heeft uitgewezen dat demografische krimp grote gevolgen heeft voor de woningmarkt. Het gevolg van een woningmarkt in een krimpcontext is een kleinere en andere woningbehoefte. Aangezien de schaal waarop krimp speelt gemeenteeverschrijdend is, is een regionale aanpak wenselijk. Om in te spelen op deze gevolgen zal het regionale woningbouwprogramma moeten worden aangepast. Door middel van de afstemming van sloop, herstructurering en nieuwbouw op regionaal niveau kan de transformatieopgave van de woningvoorraad gerealiseerd worden. Deze transformatieopgave van de woningvoorraad is in de woonregio Westelijke Mijnstreek een actueel thema. Aan de linker- en rechterkant zijn respectievelijk de context en de beleidsopgave van het onderzoek weergegeven. Centraal binnen dit onderzoek is het samenwerkingsproces tussen de betrokken actoren ten aanzien van de opgave. Dit samenwerkingsproces wordt vanuit de sturingsfilosofie van 'multi-level governance' geanalyseerd. De actoren, het samenwerkingsproces en de sturingsfilosofie hebben een prominente rol gekregen binnen het conceptueel model, doordat ze de kern van het model vormen. Dat de transformatie van de woningvoorraad gewenst is, is tot uiting gekomen in het samenwerkingsproces van de regio Westelijke Mijnstreek. Met behulp van de theorie van multi-level governance wordt inzicht verkregen in het samenwerkingsproces van de regio en hoe de actoren het proces en de opgave sturen. De verschillende aspecten zijn aan bod gekomen in het theoretisch kader en worden in de volgende paragraaf geoperationaliseerd. De sturing van de actoren door middel van de aspecten van de theorie hebben invloed op het samenwerkingsproces van de Westelijke Mijnstreek. Vervolgens zijn de actoren in staat om de beleidsopgave in tijden van demografische krimp aan te passen. Het doel van het empirisch deel van dit onderzoeksrapport is om te achterhalen hoe de afstemming en sturing van de transformatieopgave van de woningvoorraad tussen verschillende partijen plaatsvindt in de

regio Westelijke Mijnstreek. Daarbij wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de betrokken partijen van het afstemmingsproces en hoe er door verschillende partijen gestuurd wordt ten aanzien van de transformatieopgave.

Kwalitatief versus kwantitatief onderzoek

In dit onderzoeksrapport is gekozen voor kwalitatief onderzoek en niet voor kwantitatief onderzoek. Door middel van kwalitatief onderzoek kunnen de gedachten en redenen achter de antwoorden worden achterhaald. Met kwantitatief onderzoek bestaat deze mogelijkheid niet. Om de doelstelling van het empirisch onderzoek te behalen is kwalitatief onderzoek de meeste geschikte methode. Binnen het kwalitatieve onderzoeksveld is de keuze gemaakt voor diepte-interviews. Het kwalitatieve diepte-interview kan globaal in twee typen interviews worden verdeeld: het ongestructureerde interview en het semigestructureerde interview (Bryman, 2008, pp. 438-439). Het verschil tussen beide typen interview is de relatie van de onderzoeker ten opzichte van de respondent. Een semigestructureerd interview gaat uit van een open gespreksvorm, maar de onderzoeker heeft wel een leidende taak. De onderzoeker heeft daarnaast een lijst met onderwerpen die aan bod moeten komen. Bij een ongestructureerd interview is de rol van de onderzoeker passiever en reageert hij alleen op datgene wat bruikbaar is voor het onderzoek (Bryman, 2008, pp. 438). In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van semigestructureerd interviewen.

Respondenten

De selectie van respondenten bij kwalitatief onderzoek vindt anders plaats dan bij kwantitatief onderzoek. Het is bij kwalitatief onderzoek niet mogelijk om door middel van een statistische berekening te bepalen of er voldoende gegevens, in dit geval respondenten, zijn verzameld. De onderzoeker bepaalt wanneer er voldoende informatie uit de interviews is gekomen en concludeert dat een extra interview geen nieuwe informatie meer oplevert. Voor de selectie van de respondenten is binnen dit onderzoek gekeken naar de partijen die een maatschappelijk en financieel belang hebben bij de realisatie van de transformatieopgave van de woningvoorraad in de regio Westelijke Mijnstreek. Een voorwaarde is dat alle relevante respondenten zijn vertegenwoordigd in het onderzoek. Er is gezocht naar respondenten die de belangrijkste partijen kunnen vertegenwoordigen en betrokken zijn bij de transformatieopgave. Daaruit zijn zeven diepte-interviews voortgekomen. Na het verzamelen van de gegevens moeten de gegevens verwerkt worden en kunnen de resultaten geïnterpreteerd worden. De volgende paragraaf geeft aan op welke manier de gegevens in dit onderzoeksrapport worden verwerkt.

§ 4.3 Operationalisatie

In de voorgaande hoofdstukken is kennis opgedaan over de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp voor de woningmarkt. Daarnaast is een theorie geïntroduceerd die inzicht geeft in de manier waarop binnen een regio afstemming en sturing van het regionale woningbouwprogramma kan worden geanalyseerd. In dit hoofdstuk zijn het onderzoeksontwerp, conceptueel model en case studie gepresenteerd. In deze paragraaf worden de inzichten uit de literatuurstudie en het theoretisch kader vertaald naar het interviewschema en het analyseschema.

Interviewschema

In hoofdstuk 3 van dit onderzoeksrapport is de theorie van ‘multi-level governance’ uiteengezet. De vertaling van deze theorie en de daaraan gerelateerde aspecten naar specifieke interviewvragen wordt hieronder weergegeven in het interviewschema. Deze vertaling

(operationalisatie) is het in meetbare termen uitdrukken van een theoretisch raamwerk. De theorie van ‘multi-level governance’ heeft betrekking op een aantal aspecten. In paragraaf 3.3 zijn deze aspecten al aan bod gekomen. Hieronder worden de aspecten van het ‘multi-level governance’ model opgesomd. ‘Multi-level governance’ heeft betrekking op:

- de aanwezige bestuurslagen (rijk, provincie en gemeenten) en private partijen,
- de mate van dominantie van bestuurslagen en private partijen bij het proces,
- de onderlinge verhoudingen tussen overheden,
- de onderlinge verhoudingen tussen overheden en private partijen,
- de betrokkenheid en rol van publieke en private partijen op het proces,
- de positie en invloed van publieke en private partijen op het proces,
- de communicatie en interactie tussen publieke partijen onderling,
- de communicatie en interactie tussen overheden en private partijen,
- de sturing van het proces door overheden en private partijen,
- de sturing van de opgave door overheden en private partijen,
- de afstemming van het eigen beleid door overheden en private partijen,
- de sturing van het proces door middel van de inzet van beleidsinstrumenten.

Met betrekking tot het samenwerkingsproces van de regio Westelijke Mijnstreek kunnen bovenstaande aspecten van het ‘multi-level governance’ model gekoppeld worden aan de transformatieopgave van de woningvoorraad. In figuur 4.2 wordt het interviewschema weergegeven. In het interviewschema worden de aspecten van het theoretisch kader vertaald naar vragen die betrekking hebben op de demografische ontwikkelingen en de daaruit voortkomende transformatieopgave van de woningvoorraad.

Figuur 4.2: Interviewschema

Interviewcategorie	Aspecten ‘multi-level governance’	Vragen/stellingen
Aanpak transformatieopgave woningvoorraad	Inhoudelijk aanpak transformatieopgave woningvoorraad	<ul style="list-style-type: none"> - Belangrijkste reden(en) tot overgaan transformatie woningvoorraad? - Maatschappelijk en financieel belang bij transformatieopgave? - Aanpak van transformatieopgave is juist geformuleerd door regio.
	Procedurele aanpak transformatieopgave woningvoorraad	<ul style="list-style-type: none"> - Geformuleerde principes zijn de juiste principes om transformatieopgave van de woningvoorraad te realiseren.
Samenwerkingsproces tussen partijen	Betrokkenheid en rol bij samenwerkingsproces	<ul style="list-style-type: none"> - Welke partijen zijn betrokken bij het samenwerkingsproces? - Mist het samenwerkingsproces een partij? - Wat is de rol van eigen partij en overige partijen op het samenwerkingsproces?
	Positie en invloed op het samenwerkingsproces	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe dominant is eigen partij en overige partijen op het samenwerkingsproces? - Hoe liggen onderlinge verhoudingen tussen de partijen en wat is de aard van deze verhoudingen?

	Communicatie en interactie tijdens het samenwerkingsproces	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is de overlegstructuur tussen de betrokken partijen? - Hoe vindt interactie tussen partijen plaats? - Samenwerking wordt voldoende bevorderd door partijen.
Sturing van het samenwerkingsproces door partijen	Sturing eigen partij	<ul style="list-style-type: none"> - Welke mogelijkheden voor sturing van het samenwerkingsproces? - Komt deze sturing terug in beleid van partij?
	Sturing overige partijen	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe sturen overige partijen het samenwerkingsproces? - Wat is de invloed van deze sturing op het samenwerkingsproces? - Is deze sturing geaccepteerd door eigen partij en overige partijen?
Inzet beleidsinstrumenten Wet Ruimtelijke Ordening	Provincie	<ul style="list-style-type: none"> - Rol van de provincie bij transformatie woningvoorraad. - Welke beleidsinstrumenten van Wet Ruimtelijke Ordening worden ingezet? - Welke beleidsinstrumenten kunnen in de toekomst worden ingezet?
	Gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> - Wat vindt de gemeente van de rol van provincie bij transformatieopgave woningvoorraad? - Welke beleidsinstrumenten van Wet Ruimtelijke Ordening worden ingezet? - Welke beleidsinstrumenten kunnen in de toekomst worden ingezet?
	Private partijen	<ul style="list-style-type: none"> - Rol van overheden bij transformatie van woningvoorraad volgens private partij? - Welke beleidsinstrumenten van Wet Ruimtelijke Ordening worden ingezet?

Het interviewschema geeft een overzicht van de aspecten van het ‘multi-level governance’ model in combinatie met de transformatieopgave van de woningvoorraad in de Westelijke Mijnstreek. De geformuleerde vragen moeten er voor zorgen dat er inzicht wordt verkregen in het afstemmings- en sturingsproces tussen de betrokken publieke en private partijen bij de realisatie van de transformatieopgave. Na de gegevensverzameling wordt de verkregen informatie geïnterpreteerd en geanalyseerd. Aan de hand van het analyseschema worden de antwoorden op de interviewvragen geïnterpreteerd.

Analyseschema

Het analyseschema dient als hulpmiddel bij het interpreteren en verwerken van de informatie uit de interviews. Om het analyseschema overzichtelijk te houden is er per deelvraag aangegeven welke interview- en antwoordcategorie gebruikt zijn en welke vragen uit de vragenlijst betrekking hebben op de betreffende deelvraag. De deelvragen zijn in de inleiding van dit onderzoeksrapport behandeld. De vragenlijst die gebruikt is bij het afnemen van de interviews is in bijlage 1 opgenomen. Het analyseschema heeft dezelfde structuur als het interviewschema. De aspecten van 'multi-level governance' gelden nu als antwoordcategorie. Bovendien is de inhoudelijke en procedurele aanpak van de transformatieopgave opgenomen als antwoordcategorie. De antwoordcategorieën worden gebruikt om de verkregen informatie overzichtelijk te houden voor zowel de onderzoeker als de lezer van het onderzoeksrapport. Daarnaast worden de bevindingen uit de interviews in een verhalende vorm uiteengezet in de onderzoeksanalyse. In de onderzoeksanalyse wordt vastgehouden aan het analyseschema zoals die hieronder te zien is. Het analyseschema wordt in figuur 4.3 weergegeven.

Figuur 4.3: Analyseschema

Deelvraag	Interviewcategorie	Antwoordcategorie	Vraagnummer
1	Aanpak transformatie woningvoorraad	Inhoudelijke aanpak	4 – 7
		Procedurele aanpak	8 en 9
2	Aanpak transformatie woningvoorraad	Inhoudelijke aanpak	4 – 7
		Procedurele aanpak	8 en 9
3	Samenwerkingsproces tussen partijen	Betrokkenheid en rol	10 – 13
		Positie en invloed	13 – 17
		Communicatie en interactie	18 – 20
4	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
5	Sturing van het samenwerkingsproces	Sturing eigen partij	21 – 23
		Sturing overige partijen	24 – 29
6	Inzet beleidsinstrumenten Wro	Provincie	30 – 32
		Gemeenten	33 – 35
		Overige partijen	36 – 38

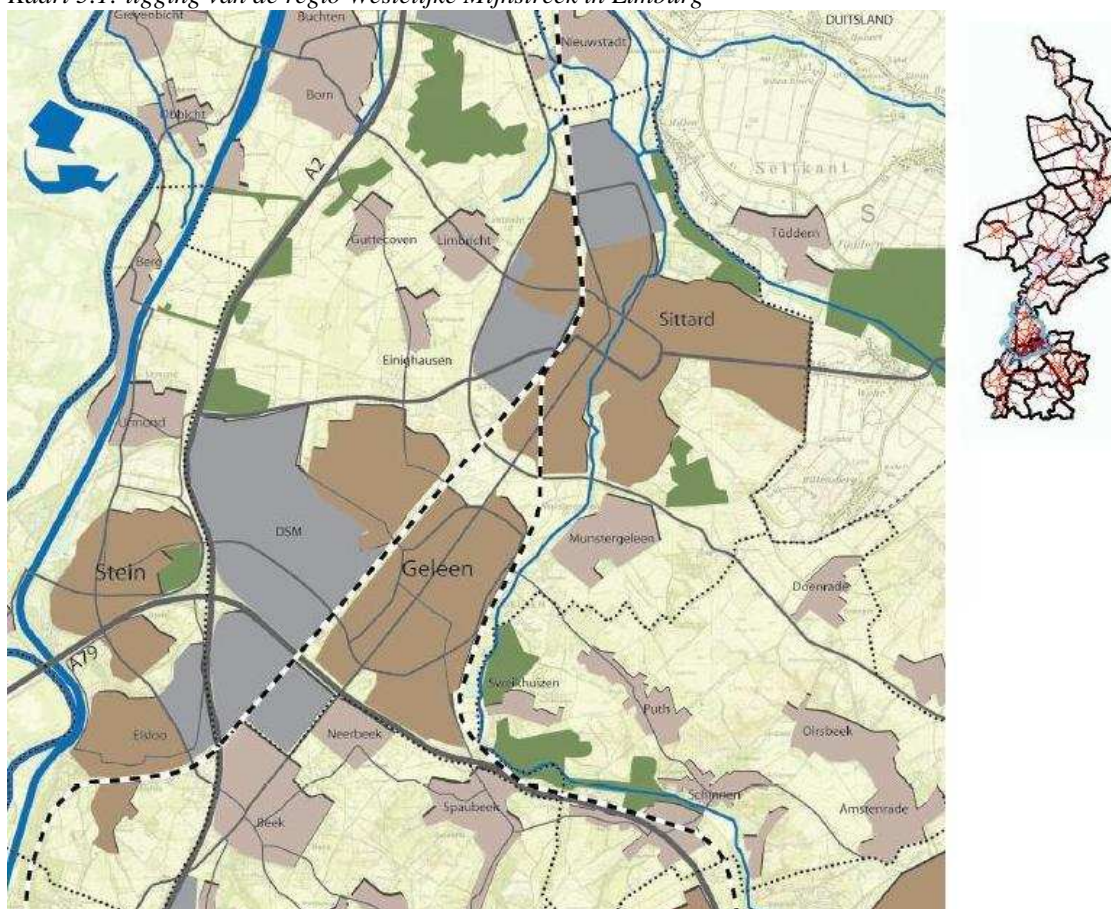
Conclusie

De bevindingen worden geïnterpreteerd in samenhang met de literatuurstudie naar de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp en de sturingstheorie van 'multi-level governance'. Uiteindelijk moet de onderzoeksanalyse de basis vormen voor de beantwoording van de deelvragen en de onderzoeksvraag. In deze paragraaf is de opzet van het empirisch onderzoek gepresenteerd en beargumenteerd. De verantwoording voor een case studie heeft plaatsgevonden in de eerste paragraaf van het hoofdstuk. Daarnaast is er ingegaan op de manier van gegevensverzameling en op welke wijze de gegevens zullen worden geanalyseerd. Hiermee is het methodologische gedeelte van het onderzoek afgesloten. De onderzoeksanalyse vindt plaats nadat in het volgende hoofdstuk de context van het onderzoeksgebied, de Westelijke Mijnstreek, verder is uiteengezet.

5. De Westelijke Mijnstreek in context

Vanaf 2002 heeft de provincie Limburg te maken met een bevolkingsdaling. Daarmee loopt Limburg duidelijk voor op de overige provincies van Nederland. De verwachting is dat het aantal inwoners in 2030 onder de één miljoen is gezakt en ongeveer gelijk is aan het inwoneraantal in 1970. Op dit moment telt de provincie Limburg ruim 1,1 miljoen inwoners. De bevolkingsdaling zal zich verder doorzetten na 2030 en gaat gepaard met een grote verandering in de leeftijdsopbouw van de bevolking. In 2040 zal het aantal jongeren in de provincie ten opzichte van 1970 gehalveerd zijn en is het aantal ouderen verviervoudigd (Provincie Limburg, 2008a, p. 5). Voor de provincie Limburg is deze structurele bevolkingsdaling een actueel onderwerp. De (woon)regio Westelijke Mijnstreek kreeg al in 2002 te maken met een omslag van groei naar krimp. Deze regio bestaat uit de gemeenten Beek, Schinnen, Sittard-Geleen en Stein in het zuiden van Limburg (kaart 5.1).

Kaart 5.1: ligging van de regio Westelijke Mijnstreek in Limburg



Bron: Companen & Buro5 Maastricht, 2011.

In dit hoofdstuk wordt de regionale woningbouwopgave van de Westelijke Mijnstreek bekeken vanuit een krimpperspectief. In paragraaf 5.1 wordt een overzicht gegeven van de toekomstige bevolkings- en huishoudensontwikkelingen en de bestaande woningvoorraad. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 ingegaan op het huidige woningmarktbeleid en de nieuwe vraag die ontstaat als gevolg van demografische krimp. In paragraaf 5.3 wordt uiteengezet hoe de regio de transformatieopgave denkt te realiseren. Daarnaast wordt gekeken op welke manier de Wet ruimtelijke ordening bij kan dragen aan deze realisatie. De betekenis voor het onderzoek en de conclusies die kunnen worden getrokken uit het hoofdstuk worden in paragraaf 5.4 besproken.

§ 5.1 Bevolking, huishoudens en de woningvoorraad

In deze paragraaf worden de demografische trends en de bestaande woningvoorraad in de regio Westelijke Mijnstreek weergegeven. Welke ontwikkelingen komen op de regio Westelijke Mijnstreek af en hoe is de woningvoorraad op dit moment opgebouwd? Eind 2005 bedroeg het inwoneraantal van de regio Westelijke Mijnstreek 155.675. Dit aantal was vier jaar later, in 2009, gedaald tot 151.319 inwoners. De komende decennia wordt er een verdere daling van het inwonertal verwacht. De verwachting is dat ten opzichte van 2006 de bevolking in 2030 met ruim 9% is gedaald (Companen, 2008, p. 13). In tabel 5.1 is de bevolkingsprognose weergegeven voor de gemeenten van de regio.

Tabel 5.1: Bevolkingsprognose 2006-2030 per gemeente van de Westelijke Mijnstreek

Gemeente	2006	2020	2030	Ontwikkeling 2006-2030
Beek	16.926	16.107	15.388	-9%
Schinnen	13.439	12.523	11.550	-14%
Stein	26.656	25.556	24.168	-9%
Sittard-Geleen	96.648	92.149	88.072	-9%
Westelijke Mijnstreek	155.675	148.355	141.207	-9%

Bron: Companen, 2008.

De oorzaken van een daling van de bevolking vindt zijn oorsprong in een daling van de natuurlijke aanwas. Ontgroening en vergrijzing van de bevolking zorgen dat het aantal geboorten terugloopt en het aantal sterfgevallen oploopt. Daarnaast kent de regio een negatief immigratiesaldo. Jonge mensen trekken uit de regio vanwege een studie of baan elders in het land, maar de regio verliest ook inwoners aan buurlanden België en Duitsland. Dit migratiepatroon zorgt ervoor dat de totale bevolking daalt en dat ontwikkelingen zoals ontgroening en vergrijzing stijgen (Companen, 2008, pp. 14-17). De regionale prognose van de bevolking naar leeftijd laat zien dat het aantal jonge mensen (0 tot 19 jaar) in de periode tot 2030 met 12% daalt. Het aantal mensen in de potentiële beroepsbevolking (20 tot 64 jaar) daalt met 18% en het aantal ouderen mensen (65 jaar en ouder) stijgt met 49% in dezelfde periode. Het aantal huishoudens zal ondanks de bevolkingsdaling de komende jaren nog blijven groeien. In 2006 bedroeg het aantal huishoudens in de Westelijke Mijnstreek 67.132 (Companen, 2008, p. 15). In tabel 5.2 zijn de huishoudensprognoses voor de totale regio uitgesplitst naar type huishouden.

Tabel 5.2: Huishoudens 2006-2030 voor de Westelijke Mijnstreek naar huishoudentype

Huishoudentype	2006	2020	2030	Ontwikkeling 2006-2030
1 & 2 phh < 20 jaar	642	564	468	-27%
1 & 2 phh 20 – 29 jaar	5.311	6.173	5.156	-3%
1 & 2 phh 30 – 39 jaar	5.013	3.997	4.033	-20%
1 & 2 phh 40 – 49 jaar	4.698	3.226	2.974	-37%
Gezinnen	24.031	20.866	18.845	-22%
1 & 2 phh 50 – 59 jaar	7.808	8.514	5.973	-24%
1 & 2 phh 60 – 69 jaar	8.908	11.728	12.488	+40%
1 & 2 phh 70+	10.721	13.672	16.894	+58%
Totaal	67.132	68.739	66.832	0%
Absolute groei		+1.600	-1.900	-300

Bron: Companen, 2008.

Uit tabel 5.2 valt op te maken dat de huishoudensgroei niet door zet en zal omslaan in een absolute huishoudensdaling. De verwachte bevolkings- en huishoudensontwikkelingen leiden tot een veranderende woningbehoefte. Om inzichtelijk te krijgen wat dit betekent voor de

woningvoorraad van de regio wordt hieronder eerst een beeld van de bestaande woningvoorraad geschetst.

De woningvoorraad

Eind 2008 bedroeg de woningvoorraad van de regio Westelijke Mijnstreek 66.738 woningen. Tabel 5.3 geeft een overzicht van de eigendomsverhouding van de regionale woningvoorraad.

Tabel 5.3: Woningvoorraad naar eigendom in Westelijke Mijnstreek (in %)

Gemeente	Huur	Koop	Onbekend	Totaal
Beek	32%	65%	3%	100%
Schinnen	26%	71%	3%	100%
Sittard-Geleen	42%	54%	4%	100%
Stein	30%	70%	0%	100%
Westelijke Mijnstreek	37%	59%	3%	100%

Bron: Provincie Limburg, 2008b.

Uit de tabel blijkt dat het grootste deel van de woningvoorraad uit koopwoningen bestaat en een kleiner deel de huurwoningen betreft. Met betrekking tot het woningtype bestaat het grootste deel van de voorraad koopwoningen uit 2-onder-1-kap-woningen en vrijstaande woningen. De huursector bestaat vooral uit appartementen. In tabel 5.4 wordt de woningvoorraad uitgesplitst naar woningtype.

Tabel 5.4: Woningvoorraad naar woningtype in Westelijke Mijnstreek (in %)

Gemeente	App.	2/1 kap-woning	Hoek-woning	Tussen-woning	Vrijstaande woning	Onbekend	Totaal
Beek	22%	34%	9%	10%	24%	2%	100%
Schinnen	10%	37%	9%	10%	32%	2%	100%
Sittard-Geleen	28%	28%	11%	15%	16%	1%	100%
Stein	5%	29%	14%	25%	22%	5%	100%
Westelijke Mijnstreek	22%	30%	11%	16%	19%	2%	100%

Bron: Provincie Limburg, 2008b.

In tabel 5.5 is tot slot nog een indicatie gegeven van de bouwperiode van de woningvoorraad. Het merendeel (72%) van de woningen is tussen 1945 en 1990 gebouwd. Slechts een klein aandeel (15%) van de woningen is voor de Tweede Wereldoorlog gerealiseerd. De overige 13% van de woningvoorraad is na 1990 gebouwd.

Tabel 5.5: Woningvoorraad naar bouwjaar in Westelijke Mijnstreek (in %)

Gemeente	Voor 1945	1945-1970	1971-1990	Na 1990	Totaal
Beek	15,9%	41,2%	31,3%	11,6%	100%
Schinnen	20,7%	32,6%	36,8%	9,9%	100%
Sittard-Geleen	14,7%	41,5%	30,2%	13,6%	100%
Stein	13,3%	42,0%	31,5%	13,2%	100%
Westelijke Mijnstreek	15,1%	40,8%	31,1%	13,0%	100%

Bron: Provincie Limburg, 2008b.

De hierboven besproken demografische trends hebben gevolgen voor de bestaande woningvoorraad en de woningbouwopgave van de komende tientallen jaren. De veranderende woningbehoefte als het gevolg van demografische krimp vraagt om minder en andere woningen, maar ook andere plannen. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op deze veranderende woningvraag en wat dit betekent voor het woningbouwprogramma van de Westelijke Mijnstreek.

§ 5.2 Woningbouwprogramma en een nieuwe woningvraag

De recente bevolkings- en huishoudensprognoses (Companen, 2008) zorgen voor een kleinere en andere woningbehoefte. In deze paragraaf wordt uiteengezet wat de demografische ontwikkelingen betekenen voor de woningbouwopgave en de woningvoorraad van de regio. Allereerst wordt het huidige woningbouwprogramma afgezet tegen de realisatie van het programma in de afgelopen jaren.

Het woningmarktbeleid

In 2008 bedroeg de plancapaciteit van de Westelijke Mijnstreek 4.991 toevoegingen van woningen en 875 onttrekkingen door middel van sloop. Een kanttekening is dat slechts 27% van de plancapaciteit hard is (Provincie Limburg, 2008b, p. 7). Hierdoor ontstond een netto toevoeging van 4.116 woningen in de regio. In het basisprogramma van de regionale woonvisie Westelijke Mijnstreek, opgesteld in 2005, zouden per jaar gemiddeld 650 woningen moeten worden toegevoegd aan de bestaande woningvoorraad. Dit aantal is alleen in het eerste jaar behaald. De laatste drie jaar bleef de realisatie achter bij deze kwantitatieve opgave van het basisprogramma. Met nog één van de vijf realisatiejaren te gaan, het jaar 2009, was 63% van het regionale basisprogramma gerealiseerd. De verwachting is dat begin 2010, wanneer de planperiode ten einde is, de realisatiegraad uitkomt op 59% (Provincie Limburg, 2008b, p. 8). Naast een kwantitatieve opgave kent het regionale woningbouwprogramma ook kwalitatieve doelstellingen. Zo is in het programma met name ingezet op een verhouding tussen de koop- en huursector van 56% tegenover 44%. Het basisprogramma heeft daarnaast de nadruk gelegd op het toevoegen van appartementen aan de woningvoorraad. Tot slot werd in het programma de realisatie van 642 zorgwoningen opgenomen. Net zoals de andere kwalitatieve doelstellingen werd het aantal zorgwoningen niet gerealiseerd. In de afgelopen drie jaar is slechts 14% van dit aantal gerealiseerd (Provincie Limburg, 2008b, pp. 8-9). Er kan worden geconcludeerd dat de doelstellingen ten aanzien van de woningbouwproductie voor het grootste deel niet zijn behaald. Zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin is het aantal gerealiseerde woningen minder dan beoogd. Als het gevolg van de demografische ontwikkelingen in de regio Westelijke Mijnstreek vindt er een verschuiving plaats naar een andere woningvraag. Hieronder wordt besproken wat de gevolgen van een nieuwe woningvraag zijn voor het woningbouwprogramma van de regio.

Een nieuwe woningvraag

De huishoudensprognoses hebben uitgewezen dat demografische krimp in 2020 leidt tot een absolute daling van het aantal huishoudens. Vanaf dat jaar daalt de woningbehoefte in absolute aantallen. Voorraaduitbreiding in de regio zal tot die tijd beperkt blijven met circa 100 woningen per jaar. Hierdoor liggen grote uitbreidingsplannen in de regio niet voor de hand (Companen, 2008, p. 20). Een nieuwe woningvraag als het gevolg van demografische krimp leidt naast de kwantitatieve opgave tot een grote kwalitatieve opgave. Hieronder wordt de nieuwe woningvraag verder toegelicht.

Ten eerste neemt de behoefte aan sociale huurwoningen af. Het aantal sociale huurwoningen bedraagt circa 18.000 woningen. De verwachting is dat er in 2030 tussen de 4.000 en 6.000 van deze woningen overbodig zijn. Omdat de het grootste deel van de sociale huurwoningen zich bevindt in het stedelijk woonmilieu, is een transformatieopgave nodig. De transformatie zal gericht moeten zijn op de vervanging van sociale huurwoningen door levensloopbestendige sociale woningen of koopwoningen (Companen, 2008, p. 20). De vervanging door koopwoningen is daarnaast een direct gevolg van de toenemende behoefte aan eigen woningbezit in de regio.

Daarnaast richt de woningvraag zich op de huisvesting van ouderen. De vergrijzing zorgt voor een toenemende behoefte aan woningen die geschikt zijn voor ouderen. Gezien de veronderstelling dat ouderen het liefst zelfstandig blijven wonen, zijn aanpassingen van de woningvoorraad nodig. In eerste instantie kan een fysieke aanpassing in de huidige woning volstaan, maar ook het verhuizen naar nultreden- en zorgwoningen behoort tot de mogelijkheden. Ondanks de bevolkingsdaling zal de vraag naar nultreden- en zorgwoningen blijven groeien (Companen, 2008, pp. 21-22).

Ten derde zal de behoefte aan centrumstedelijke woonmilieus toenemen. De voorkeur van veel senioren gaat uit naar dit type woonmilieu. Maar ook jonge stellen en jongeren wonen graag in het centrum. Daarnaast groeit ook de vraag naar groene woonmilieus. De huidige woningvoorraad kent een groot aandeel woningen dat niet tot één van deze woonmilieus behoort. Herstructurering kan in dit deel van de woningvoorraad niet worden voorkomen. Gezien de toekomstige huishoudensdaling is het niet wenselijk dat nieuwbouw leidt tot een groei van de woningvoorraad (Companen, 2008, pp. 22-24). Herstructurering van bestaande woningen kan de oplossing bieden voor de toenemende behoefte aan centrumstedelijke en groene woonmilieus.

Tot slot biedt een nieuwe woningvraag beperkte kansen voor de ontwikkeling van excellente woonmilieus. Op kleine schaal is er ruimte voor dit topsegment wat zich kenmerkt door nieuwe, dure en thematische woningen. Ondanks de kleinschalige toevoeging van unieke woningen, is de impact van de toevoeging groot (Companen, 2008, p. 21).

Conclusie: aanpassing van het woningbouwprogramma

Het woningmarktbeleid van de regio Westelijk Mijnstreek en het woningbouwprogramma wat daaraan vast zit, sluiten op dit moment niet op elkaar aan. De demografische ontwikkelingen en de daarmee veranderende woningbehoefte vragen om een aanpassing van bestaande woningvoorraad. De belangrijkste conclusies die getrokken kunnen worden ten aanzien van het kwantitatieve en kwalitatieve programma luiden als volgt (Companen, 2008, pp. 25-28):

- Van het woningbouwprogramma tot 2010 zijn circa 1.700 woningen niet gerealiseerd;
- Door de huidige en toekomstige demografische trends is er noodzaak om het woningbouwprogramma op dit moment bij te stellen en niet pas in 2020;
- De totale woningvoorraad mag niet verder worden uitgebreid in absolute aantallen. Het aantal sociale huurwoningen zal in 2030 met circa 5.000 worden teruggebracht;
- De toevoeging van woningen moet gezien worden als vervangende nieuwbouw. Daarbij moet de kwaliteit van de woningen aansluiten bij de vraag die geformuleerd is vanuit de transformatie;
- Nieuwbouw, sloop en herstructurering zijn nodig om te kunnen voorzien in de nieuwe woningvraag als het gevolg van demografische krimp, vergrijzing en ontgroening;
- Uitbreiding, vervanging en aanpassing van de woningvoorraad wisselen zich af en zal in moeten spelen op de kwantitatieve en kwalitatieve vraag naar woningen.

Na aanleiding van bovenstaande conclusies heeft de Westelijke Mijnstreek gekozen voor een transformatie van de woningvoorraad. Door middel van een regionale aanpak en samenwerking moet de bestaande woningvoorraad worden getransformeerd, zodat dit beter aansluit bij de toekomstige woningbehoefte. In de volgende paragraaf wordt gekeken op welke manier de regio de transformatieopgave van de woningvoorraad kan realiseren.

§ 5.3 De realisatie van de transformatieopgave

De gemeenten Beek, Schinnen, Sittard-Geleen en Stein zijn samen met de provincie Limburg een samenwerkingsverband aangegaan. Innovatie, duurzaamheid en kwaliteit zijn de belangrijkste dragers van de samenwerkingsovereenkomst. In 2009 is een regiovisie opgesteld om cruciale onderwerpen gezamenlijk aan te pakken. De transformatieopgave van de woningvoorraad is één van de speerpunten van de regiovisie. Aangezien de totale woningvoorraad in absolute aantallen niet meer hoeft te groeien, wordt dit in de regiovisie vertaald naar een kans. Onder het motto: ‘van meer naar beter’ wordt op het principe ‘één goede woning erbij, één slechte woning eraf’ ingezet. In dit hoofdstuk is verondersteld dat de transformatieopgave gewenst is. Inmiddels heeft de opgave de aandacht van de provincie Limburg en de gemeenten van de Westelijke Mijnstreek. In deze paragraaf staat de aanpak van deze opgave voor de woningvoorraad centraal. Hoe denkt de woonregio Westelijke Mijnstreek de transformatieopgave te realiseren en welke beleidsinstrumenten van de Wet ruimtelijke ordening kunnen hierbij worden ingezet?

Aanpak

De inhoudelijke aanpak van de transformatie van de woningvoorraad heeft betrekking op de aspecten zoals die hierboven zijn geformuleerd. Het principe ‘één erbij, één eraf’ heeft tot gevolg dat nieuwbouw en sloop in evenwicht zijn. Meer kwaliteit van de woningvoorraad leidt tot een aantrekkelijker regionale woningmarkt. Voor een absolute uitbreiding van de woningvoorraad is gezien de demografische ontwikkelingen en de toekomstige woningbehoefte geen draagvlak. Doordat de woningvraag voor de oudere leeftijdsgroepen toeneemt, zal de herstructureringsopgave van de voorraad groot zijn in de Westelijke Mijnstreek (Regio Westelijke Mijnstreek, 2009, p. 19). De procedurele aanpak van de transformatieopgave kent de volgende uitgangspunten:

- De uitvoering van de transformatie van de woningvoorraad moet in handen liggen van partijen die zowel maatschappelijk als financieel gezien baat hebben bij deze opgave in de regio. Naast de provincie Limburg en de gemeenten Beek, Schinnen, Sittard-Geleen en Stein zijn dit ook corporaties, zorginstellingen, institutionele beleggers en ontwikkelaars van de regio.
- Rijk, provincie en gemeenten moeten vertrouwen hebben in de transformatieopgave en de gehanteerde aanpak. Overheden dienen randvoorwaarden te scheppen om de aanpak te bevorderen.
- De inzet van instrumenten die betrekking hebben op de ruimtelijke ordening kunnen bijdragen aan het realiseren van prioriteiten. Planologische instrumenten ten aanzien van volkshuisvesting moeten de realisering faciliteren.
- Het starten van de transformatie van de woningvoorraad kan voor andere partijen een stimulerend effect hebben. Overheden dienen gelden beschikbaar te stellen, zodat andere betrokken (private) partijen kunnen aansluiten.
- Overheden kunnen in het gehele proces de regie voeren, door samenspel tussen publieke en private partijen te stimuleren.

De Wet ruimtelijke ordening

Aangezien demografische krimp een regionale aanpak vereist, zijn gemeenten en provincie belangrijke partijen bij de realisatie van de transformatieopgave van de woningvoorraad. In dit hoofdstuk is uiteengezet wat de opgave voor de woonregio Westelijke Mijnstreek is en wat er nodig is om de transformatie van de woningvoorraad daadwerkelijk te realiseren. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt de overheden verschillende mogelijkheden om tot regionale

afstemming van het gewenste beleid te komen en hier sturing aan te geven. Vanwege de aanpak op regionale schaal en het regionale karakter van krimp is krachtig overheidsoptreden gewenst. In dit geval wordt vooral van de provincie Limburg verwacht dat er krachtig wordt opgetreden. De provincie kan er op toezien dat het ruimtelijk ordeningsbeleid van gemeenten is afgestemd op de afspraken die in de regio zijn gemaakt. Met de invoering van de nieuwste Wet ruimtelijke ordening, op 1 juli 2008, heeft de provincie verschillende mogelijkheden om te zorgen dat deze afspraken worden nagekomen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008a, p. 10). Ondanks dat de provincie de goedkeuringsbevoegdheid van bestemmingsplannen verliezen in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, biedt de wet ook nieuwe mogelijkheden voor de provincie. Ten eerste heeft de provincie nieuwe mogelijkheden om het provinciaal beleid door te laten werken in gemeentelijk beleid. Zo kan de provincie via een verordening een proactieve of reactieve aanwijzing haar beleid laten doorvoeren naar een lager bestuursniveau (Provincie Limburg, 2007, p. 13). Het streekplan van de provincie is komen te vervallen met de nieuwe wet. Structuurvisies zijn daarvoor in de plaats gekomen, maar deze zijn enkel zelfbindend en werken niet automatisch door in gemeentelijk beleid. De wet kent nieuwe instrumenten die zowel vooraf als achteraf kunnen worden ingezet om in te grijpen bij het planvormingsproces van de gemeenten (Provincie Limburg, 2007, p. 4). Ten tweede heeft de provincie, door de aanpassing van de wet, de mogelijkheid gekregen om zelfstandig projecten uit te voeren. De Grondexploitatiewet en het inpassingsplan geven de provincie de mogelijkheid om zelf grondbeleid te voeren en op het zelfde moment plannen te realiseren. Dit is echter alleen mogelijk als er sprake is van provinciaal belang en de structuurvisie van de provincie naar een plan verwijst (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008a, pp. 27-28). Het wettelijke instrumentarium van de provincie bestaat in de nieuwe Wro uit de volgende instrumenten (Provincie Limburg, 2007, pp. 5-6):

- Structuurvisie; hierin staan de hoofdlijnen van het ruimtelijk ordeningsbeleid.
- Provinciale ruimteverordening; wanneer het nodig is kan de provincie gebruik maken van een provinciale verordening waarin regels worden gesteld aan het gemeentelijk bestemmingsplan. Hierdoor zijn gemeenten verplicht het bestemmingsplan binnen een bepaalde termijn aan te passen aan de verordening.
- Inpassingsplan; naast de gemeenten hebben nu ook provincies de mogelijkheid om een bestemmingsplan vast te stellen. Alleen wanneer er sprake is van provinciaal belang kan een inpassingsplan gerealiseerd worden.
- Projectbesluit; wanneer een bestemmingsplan van een gemeente een bepaalde ontwikkeling in de weg staat kan door middel van het projectbesluit de gewenste ontwikkeling toch mogelijk worden gemaakt.
- Proactieve aanwijzing; dit instrument geeft de provincie de mogelijkheid om iets te organiseren voor één specifieke situatie. De gemeente moet vervolgens het bestemmingsplan wijzigen en zich houden aan de voorschriften van de aanwijzing.
- Inspraak op bestemmingsplan; ondanks dat de provincie geen goedkeuringsbevoegdheid meer heeft ten aanzien van het bestemmingsplan, blijft de provincie inspraak houden door middel van het opstellen van een zienswijze en het verplichte vooroverleg.
- Reactieve aanwijzing; door deze aanwijzing kan de provincie een gedeelte van het bestemmingsplan ongeldig verklaren. De gemeente moet vervolgens een nieuw bestemmingsplan maken voor het onderdeel.
- Grondbeleid; de wet biedt de provincie de mogelijkheid, wanneer het inpassingsplan is gebruikt, om de grondbeleidbevoegdheid uit te breiden met de Grondexploitatiewet.

De inhoud van de Grondexploitatiewet is opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening en is voor de provincie een nieuw beleidsinstrument. De overheid kan door middel van bewuste interventie op de grondmarkt richting geven aan het grondbeleid (Provincie Limburg, 2007, pp. 5-7). Overheden kunnen faciliterend en actief grondbeleid voeren. Faciliterend grondbeleid gaat uit van afspraken tussen overheid en marktpartijen over de gebruiksmogelijkheden van de grond. Wanneer de overheid de grond zelf koopt en daarna zelf een plan realiseert of grond verkoopt aan een ontwikkelaar, wordt gesproken over actief grondbeleid (Provincie Limburg, 2007, pp. 6-7). De Grondexploitatiewet is in de Wet ruimtelijke ordening opgenomen om bij gebiedsontwikkeling de kosten en opbrengsten van verschillende projecten te kunnen combineren, dit wordt verevening genoemd. De verwachting is dat met de Grondexploitatiewet het verhalen van kosten en verevening bij gebiedsontwikkeling eenvoudiger wordt gemaakt (Provincie Limburg, 2007, p. 7). Of dit daadwerkelijk het geval is, moet nog blijken. Ondanks dat de provincie een prominente rol heeft bij de regionale afstemming van ruimtelijk beleid, zal ook het gemeentelijke grondbeleid gericht moeten zijn op het ruimtelijke ordeningsbeleid dat door de regio is geformuleerd (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008a, pp. 26-27). De bovenstaande veranderingen hebben gevolgen voor de doorwerking van beleid en de sturing van overheidslagen daarbij. Dit geldt ook voor de transformatieopgave van de woningvoorraad in de Westelijke Mijnstreek. De nieuwe beleidsinstrumenten die zijn ontstaan door de vernieuwde Wet ruimtelijke ordening, kunnen mogelijkheden bieden voor de totstandkoming van de transformatieopgave van de woningvoorraad.

§ 5.4 Conclusies

Geconcludeerd kan worden dat de regionale woningbouwopgave van de Westelijke Mijnstreek dient in te spelen op de huidige en toekomstige demografische ontwikkelingen die de regio treffen. Uit dit hoofdstuk blijkt dat het bestaande woningmarktbeleid en het woningbouwprogramma onvoldoende zijn afgestemd op demografische krimp. Beleidsmakers en bestuurders hebben hun beleid aangepast en rekening gehouden met een structurele transformatieopgave van de woningvoorraad. Op deze manier kan de mismatch tussen vraag en aanbod op de woningmarkt worden gedicht. Wanneer er niet wordt gereageerd in tijden van krimp, kan het de situatie op de woningmarkt verergeren. Het is wenselijk dat de uitvoering van de transformatieopgave van de woningvoorraad naast de regiogemeenten en de provincie Limburg in handen ligt van betrokken marktpartijen. Van de overheden wordt verwacht dat zij de juiste randvoorwaarden scheppen, zodat het samenwerkingsproces ten aanzien van de opgave kan worden gestart. Daarnaast hebben overheden verschillende mogelijkheden om het proces en de beleidsopgave te sturen. De inzet van beleidsinstrumenten van de Wet ruimtelijke ordening biedt mogelijkheden voor de provincie Limburg. Wanneer het regionale belang niet wordt gediend, kan de provincie deze instrumenten inzetten. Vanuit de theorie van 'multi-level governance' hebben ook de marktpartijen invloed op het samenwerkingsproces van de Westelijke Mijnstreek. In het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van deze theorie het samenwerkingsproces ten aanzien van de transformatieopgave geanalyseerd.

6. Analyse empirisch onderzoek

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het empirisch deel van het onderzoek gepresenteerd. Literatuur, theorie en methodologie komen samen in de praktijkanalyse die verricht is in de regio Westelijke Mijnstreek in Zuid-Limburg. In het conceptueel model en de toelichting daarop (paragraaf 4.2) is te zien hoe de literatuur ten aanzien van krimp en de wetenschappelijke theorie van multi-level governance zich tot elkaar verhouden. In paragraaf 4.3 zijn de aspecten van ‘multi-level governance’ met betrekking tot de transformatieopgave van de woningvoorraad geoperationaliseerd. Het doel van het empirisch deel is om te achterhalen hoe de afstemming en sturing van de transformatieopgave van de woningvoorraad tussen verschillende partijen plaatsvindt in de regio. En op welke manier de Wet ruimtelijke ordening kan worden toegepast om de afstemming te faciliteren. Daarbij wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de betrokken partijen van het afstemmingsproces en hoe er door verschillende partijen gestuurd wordt ten aanzien van de transformatieopgave. Bij de analyse van de interviews wordt vastgehouden aan de structuur van het analyseschema uit paragraaf 4.3. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de inhoudelijke en procedurele aanpak van de transformatieopgave. In paragraaf 6.2 wordt het samenwerkingsproces tussen de betrokken partijen in de Westelijke Mijnstreek geanalyseerd. Belangrijke aspecten van de theorie van ‘multi-level governance’ komen in deze paragraaf aan bod. Vervolgens wordt in paragraaf 6.3 geanalyseerd hoe en op welke manier de partijen het samenwerkingsproces sturen en op welke manier de inzet van beleidsinstrumenten van de Wet ruimtelijke ordening hieraan kan bijdragen. In de laatste paragraaf van het hoofdstuk, paragraaf 6.4, worden de belangrijkste conclusies van het hoofdstuk uiteengezet. Daarnaast dient de laatste paragraaf als opstap naar de algehele conclusie van het onderzoek in hoofdstuk 7. De analyse wordt in verhalende vorm weergegeven, waarbij de informatie die is verstrekt anoniem wordt verwerkt. De geïnterviewde respondenten vertegenwoordigen de belangrijkste partijen die betrokken zijn bij het samenwerkingsproces. Relevante uitspraken van de respondenten worden geciteerd en cursief weergegeven in de tekst en zijn afkomstig van gemeenten, provincie, woningcorporaties, projectontwikkelaars en zorginstellingen.

§ 6.1 Aanpak transformatieopgave woningvoorraad

In het vorige hoofdstuk is het speerpunt ‘transformatie woningvoorraad’, zoals deze in de regiovisie van de Westelijke Mijnstreek uit 2009 is geformuleerd, toegelicht (Regio Westelijke Mijnstreek, 2009). Voor de aanpak van de transformatieopgave zijn inhoudelijke en procedurele principes geformuleerd die als leidraad dienen voor de aanpak. In deze paragraaf worden de principes en de algehele aanpak benaderd vanuit het oogpunt van de betrokken partijen. Waarom is het juist nu van belang om over te gaan naar het transformeren van de woningvoorraad? Zijn de juiste principes geformuleerd die inhoudelijk en procedureel de aanpak ondersteunen? Bovenstaande vragen staan centraal in deze paragraaf.

Inhoudelijke aanpak

De totstandkoming van het speerpunt ‘transformatie woningvoorraad’ vindt zijn oorsprong in de demografische ontwikkelingen in combinatie met de situatie op de woningmarkt. De belangrijkste redenen om over te gaan tot een aanpassing van de woningvoorraad hebben betrekking op de demografische ontwikkelingen. Vanuit de literatuur, besproken in hoofdstuk 2, werd verondersteld dat de veranderende woningbehoefte niet alleen toe te schrijven is aan de bevolkingsdaling, maar ook aan de veranderende samenstelling van de bevolking. De respondenten geven allen aan dat niet alleen de afname van de bevolking heeft gezorgd voor de transformatieopgave zoals die er nu ligt. Naast het feit dat de bevolking afneemt, zal ook

de samenstelling van de bevolking anders worden. Deze samenstellingsverandering komt doordat jongeren wegtrekken (ontgroening) uit de regio en het aantal ouderen binnen de regio stijgt (vergrijzing). De volgende passage van een medewerker van een gemeente geeft aan dat krimp niet alleen draait om een absolute bevolkingsafname:

“Krimp is nu aan de orde. De woningbehoefte neemt af, krimp speelt zich binnen de regio af op het platteland en in de stad. Maar de vergrijzing staat eigenlijk op de eerste plaats en ook ontgroening treft de regio.”

Ook de provincie Limburg maakt duidelijk waarom men zich genoodzaakt voelt om over te gaan tot een transformatie van de woningvoorraad:

“Minder inwoners en de sterke vergrijzing zijn de voornaamste redenen die hebben gezorgd voor de opgave zoals die er nu ligt.”

Deze twee demografische trends zorgen er voor dat het transformeren van de woningvoorraad op dit moment zo belangrijk is. Doeltreffend is de uitspraak van een medewerker van een gemeente over de transformatie van de woningvoorraad in combinatie met de huidige demografische ontwikkelingen:

“Volgens mij is de transformatie woningvoorraad een voortschrijdend proces, dat is iets waar je altijd mee bezig moet zijn. Panden, locaties en wijken verouderen en je moet blijven herwaarderen. Ook op de schaal van de gemeente speelt dat een rol, nu met demografische krimp is die opgave extra zwaar geworden. De partijen in de regio Westelijke Mijnstreek zijn het er over eens dat er nu wat moet gebeuren.”

Hieruit blijkt dat het transformeren van de woningvoorraad een continu proces is. Vaak ging dit gepaard met een stijging van de bevolkingsaantallen. De opgave ligt nu echter gecompliceerder en behoeft extra aandacht omdat demografische krimp het proces bemoeilijkt. Krimp, vergrijzing en ontgroening zorgen voor een nieuwe woningvraag. Deze nieuwe woningvraag bestaat uit een kwantitatieve opgave en een kwalitatieve opgave voor de woningvoorraad. De kwantitatieve opgave ontstaat door absolute bevolkingsdaling van de komende decennia. Minder inwoners en uiteindelijk minder huishoudens leiden tot een afname van de woningvraag. Woningen komen leeg te staan, woningprijzen dalen en de verkooptijd van een woning neemt toe. De kwalitatieve opgave heeft betrekking op het wegtrekken van jongeren uit de regio en de groei van het aantal ouderen. Nieuwbouw, sloop en herstructurering zijn nodig om te kunnen voorzien in de nieuwe woningvraag en de toekomstige woningbehoefte. Op dit moment en ook in de nabije toekomst zal het woningbezit van woningcorporaties, sociale huurwoningen, het eerst uit de markt vallen. De woningcorporatie met het grootste woningbezit in de regio spreekt dit nadrukkelijk uit. Dit wordt samengevat in het volgende citaat van een medewerker van de corporatie:

“Wij willen onze woningen verhuurbaar houden, als we daar niet op inspelen krijgen we over een aantal jaar een enorme opgave. Het woningbezit van corporaties gaat als eerst uit de markt vallen. Als we nu niets doen, worden deze woningen straks niet meer afgenomen. We zullen dus moeten ingrijpen door middel van sloop en herstructurering.”

Het woningbouwprogramma moet worden aangepast om op een juiste manier in te spelen op de demografische krimpontwikkelingen in de regio Westelijke Mijnstreek. Voor uitbreiding, in de zin van nieuwbouw, is slechts beperkt ruimte. Uit bovenstaande passage blijkt dat sloop

en herstructurering meer tot de verbeelding spreken voor het woningbouwprogramma. Om de woningvoorraad zo goed mogelijk af te stemmen op de kwantitatieve en kwalitatieve veranderende woningbehoefte moeten sloop, herstructurering en nieuwbouw worden ingezet om aan deze vraag te kunnen voldoen. Ook in de literatuurstudie van dit onderzoek werd verwacht dat een transformatie van de woningvoorraad bij kon dragen aan een gezonde woningmarkt in tijden van krimp. Om dit doel te realiseren heeft het samenwerkingsverband van de Westelijke Mijnstreek een regiovisie opgesteld. Daarin werd de aanpak van het speerpunt 'transformatie woningvoorraad' uitgewerkt en onderbouwd met behulp van een aantal geformuleerde principes. Zo werd de nadruk gelegd op een kwaliteitsimpuls voor de woningvoorraad. Deze kwaliteitsimpuls moest gerealiseerd worden door nieuwbouw, sloop en herstructurering op elkaar af te stemmen. Daarnaast is er in de toekomst geen ruimte voor uitbreiding. Alle respondenten gaven aan dat ze het met deze aanpak eens waren. Bovendien hebben de principes geholpen om het bewustwordingsproces van demografische krimp onder bestuurders te versnellen. Een belangrijk laatste principe waar meer discussie over bestaat, is het principe 'één woning erbij, één woning eraf'. Medewerkers van de gemeenten geven aan dat er met dit principe een adagium is gelanceerd om demografische krimp en de gevolgen daarvan voor de woningvoorraad onder de aandacht bij bestuurders te brengen. Het principe heeft uitstekend zijn werk gedaan, maar het lijkt erop dat dit omslaat. Een medewerker van één van de gemeenten maakt dit duidelijk:

“Het adagium één erbij, één eraf heeft heel goed gewerkt in het bewustwordingsproces. Nu gaat het echter tegen ons werken, omdat het een doel op zich lijkt te zijn geworden. Het lijkt alsof wij willen afremmen, maar dat is helemaal nooit de bedoeling geweest. De bevolkingskrimp heeft duidelijk gemaakt hoe belangrijk een gezonde woningmarkt is. Dat is iets heel anders dan dat je geen nieuwbouw wil, want zo wordt het vaak wel uitgelegd. We willen wel nieuwe ontwikkelingen om een gezonde woningmarkt te realiseren.

Andere partijen merken op dat het principe inderdaad inhoudelijk ter discussie staat. Het is niet exact duidelijk wat er met het principe wordt bedoeld en hoe dit in de praktijk ingevuld gaat worden. Een gemeente en een projectontwikkelaar geven aan dat het principe 'één erbij, één eraf' een gezond principe is, maar dat niet geheel duidelijk is op welke manier dit gehanteerd moet worden. Een woningcorporatie ervaart hetzelfde:

“Het principe is een prima manier en het vormt min of meer het spoorboekje voor de zaken die we nu aan het uitrollen zijn. Waar we nu wel een beetje tegenaan lopen is dat de opgave voor de woningcorporaties, omdat die het meest kwetsbare woningbezit hebben, het grootst is. Als woningcorporatie kunnen wij, wanneer wordt gesloopt, niet op dezelfde plek iets terugzetten. Zoet en zuur moeten dus aan elkaar verbonden worden. Hoe dichter we bij die oplossingen komen, hoe groter het spanningsveld wordt. Het komende jaar wordt dit erg spannend verwacht ik.”

Uit bovenstaande uitspraak blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de invulling van het principe en de consequenties die dit met zich meebrengt. De woningcorporaties zullen relatief gezien het grootste deel van hun woningbezit moeten slopen. De opgave voor gemeenten is kleiner dan de opgave die er ligt voor de corporaties. Wanneer er één woning wordt gesloopt uit het bezit van de woningcorporaties betekent dat er ergens anders ruimte is om één woning aan de woningvoorraad toe te voegen. Het is echter niet de bedoeling dat gemeenten of projectontwikkelaars weglopen met de opbrengsten van deze nieuwe woning. Zoet en zuur zullen met elkaar verbonden moeten worden om de kosten te dragen en de transformatieopgave van de woningvoorraad te kunnen realiseren.

Procedurele aanpak

Naast het formuleren van enkele principes die de inhoudelijke aanpak van de transformatieopgave ondersteunen, is er ook een aantal principes geformuleerd die betrekking hebben op de procedurele aanpak van de opgave. Het samenwerkingsverband van de regio heeft op deze manier getracht het speerpunt extra kracht bij te zetten. De procedurele aanpak van de opgave kenmerkt zich door de volgende uitgangspunten. Allereerst moet de uitvoering liggen in de handen van de partijen die zowel een maatschappelijk als financieel belang hebben bij de transformatieopgave in de regio. Daarnaast wordt van de overheden verwacht dat zij de randvoorwaarden scheppen, de regie voeren en instrumenten die betrekking hebben op de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting inzetten. Bovendien moeten partijen in het kader van de samenwerking hun eigen beleid afstemmen op de in de regiovisie geschetste ambitie. De geformuleerde principes hebben tot verschillende reacties geleid bij de betrokken partijen. Een belangrijke kanttekening van de kant van de projectontwikkelaar en zorginstelling is dat de meeste principes niet nieuw zijn en vanuit een vertrouwd oogpunt zijn opgesteld. Hieruit blijkt dat de verschuiving van government naar governance, zoals in het theoretisch kader is toegelicht, ingebed is in de gedachte van de partijen. Het is niet nieuw dat de overheid de regie voert, maar dat marktpartijen betrokken zijn bij het proces. Zo merkt een projectontwikkelaar terecht op:

“Deze principes zijn niet nieuw, laten we dat voorop stellen. Dit is een evenwicht wat altijd op de markt is geweest. De overheid heeft altijd de regie in het ruimtelijke ordeningsproces. Er zijn altijd meerdere partijen betrokken zoals nu ook het geval is met woningcorporaties en ontwikkelaars.”

Vanuit de zorginstelling wordt benadrukt dat de principes een logische reactie zijn op de huidige en toekomstige ontwikkelingen als gevolg van demografische krimp. Een medewerker van een zorginstelling geeft dit aan in de volgende passage:

“De principes geven weer hoe de verhoudingen zijn en ik denk ook dat ze zo moeten zijn. Je kunt dat niet aan een zorgaanbieder, een woningcorporatie of ontwikkelaar overlaten. Ik denk toch dat de overheden, en vooral gemeenten, daar overkoepelend optreden en boven de partijen staan.”

De respondenten gaven allen aan achter de principes te staan, zoals die in de regiovisie zijn geformuleerd. Daarnaast krijgt demografische krimp door deze principes een nieuw karakter. De ruimtelijke gevolgen van krimp voor de woningmarkt en woningvoorraad werden, net zoals de algehele krimpontwikkelingen, als negatief beschouwd. Een medewerker van een gemeente vat dit in de volgende uitspraak samen:

“Deze principes leiden er ook toe dat het voor bestuurders iets nieuws is en dat er niet telkens met een negatieve boodschap wordt uitsproken. Je weet dat je krimpt en maatregelen moet treffen omdat je een aantrekkelijke regio wilt blijven voor investeerders. Je kunt daarom niet negatieve boodschappen uit blijven brengen, dus die principes brengen wijsheid en sturen het proces. Krimp komt op ons af en dat leidt tot offers, maar over 30 jaar kunnen we de beste woningvoorraad van heel Europa hebben.”

Deze uitspraak heeft betrekking op de verwachtingen uit de literatuur ten aanzien van een passende beleidsreactie in tijden van krimp. Hieruit blijkt dat de transformatie van de woningvoorraad aansluit bij het begeleiden van krimp. De gevolgen van krimp voor de woningvoorraad worden op deze manier positief benaderd. De provincie Limburg geeft aan

dat het formuleren van de principes echter geen garanties voor de toekomst biedt. De weg die ingeslagen wordt, lijkt op dit moment de juiste weg maar de toekomst zal dit moeten uitwijzen. Wanneer blijkt dat dit niet het geval is, kan hier door andere regio's lering uit worden getrokken. De regio Westelijke Mijnstreek heeft op haar beurt naar de ontwikkelingen in Parkstad Limburg gekeken. Parkstad Limburg is aangrenzende regio van de Westelijke Mijnstreek die als eerste getypeerd werd als krimpregio. Het bovenstaande wordt in een citaat van een medewerker van de provincie Limburg benadrukt:

“Je moet je goed realiseren dat hetgeen waarmee we bezig zijn, volkomen nieuw is. Het is dus interessant en uitdagend om te kijken hoe we de ‘problematiek’ gezamenlijk te lijf kunnen gaan. Je weet alleen niet of dit definitief de goede weg is, omdat de toekomst ons dat moet leren. We nemen dingen uit Parkstad mee, maar andere regio's kunnen misschien weer profiteren wat hier in de Westelijke Mijnstreek is gebeurd tegen die tijd.”

Ondanks dat er overeenstemming bestaat over de principes, ontstaan er toch spanningsvelden wanneer het gaat om de uitwerking van de principes in de praktijk. De gemeenten willen wel de regie voeren en de randvoorwaarden scheppen, maar zijn wel voorzichtig dat ze daarmee tegelijkertijd niet de hele opgave naar zich toetrekken. Doeltreffend is de uitspraak van een medewerker van een gemeente:

“In het ruimtelijke orderingsbeleid en in de bestemmingsplannen kan worden vastgelegd dat gemeenten actief kunnen sturen. Maar het is niet nodig om de totale verantwoordelijkheid naar je toetrekken, want op die manier betaal je de hoogste prijs.”

De gemeenten en de woningcorporaties staan niet recht tegenover elkaar als het gaat om het scheppen van randvoorwaarden door de gemeenten. Als vervolg op het vorige citaat van een medewerker van een gemeente:

“We hebben als gemeenten gezegd dat we tot 2020 proberen het proces faciliteren en de regie rol nemen in de zin dat we de samenwerking tussen partijen organiseren. Maar we gaan niet de oplossing zijn of bieden, de oplossing moet een gezamenlijke oplossing zijn. Of dat gaat werken, is afwachten.”

Hieruit blijkt dat de gemeente verwacht dat de oplossing gezamenlijk tot stand komt en dat andere partijen hierbij betrokken worden. Ook in de theorie van ‘multi-level governance’ wordt uitgegaan van de betrokkenheid van partijen die belang hebben bij de opgave. De gemeenten zullen de regie voeren maar zien hierin ook een mogelijke valkuil wanneer andere partijen zich naar de achtergrond begeven. De regierol van de overheden wordt door de woningcorporaties vanuit een ander perspectief bekeken. Ook zij merken dat negatieve ontwikkelingen het samenwerkingsproces en de realisatie van de opgave kunnen bemoeilijken. Een woningcorporatie uit de regio uit zijn angst door middel van de volgende passage:

“De principes vind ik op zich niet verkeerd. Het moet alleen niet zo ver gaan dat bijvoorbeeld de provincie bepaalde zaken gaat dicteren. De gemeente gaat bij sommige ontwikkelingen op de stoel van de woningcorporaties zitten en naar mijn idee slaat dat soms door. Ik merk dit wanneer het heel concreet wordt. Wij hebben binnen de corporatie de expertise om dit zelf op te pakken of in ieder geval gezamenlijk te doen.”

Deze tegenstellingen kunnen er voor zorgen dat gemeenten en corporaties nu of later in het proces tegenover elkaar komen te staan. In deze paragraaf is de aanpak van de transformatieopgave van de woningvoorraad geanalyseerd. In de volgende paragraaf volgt een analyse van het samenwerkingsproces tussen de partijen die de opgave moeten realiseren.

§ 6.2 Samenwerkingsproces tussen partijen

In de vorige paragraaf is gebleken dat er overeenstemming is tussen de partijen wanneer het gaat om de geformuleerde aanpak en principes die daarbij horen. In deze paragraaf wordt het samenwerkingsproces tussen de betrokken partijen in de Westelijke Mijnstreek geanalyseerd. In hoofdstuk 4 zijn enkele aspecten aan bod gekomen die kenmerkend zijn voor de theorie van ‘multi-level governance’. Het samenwerkingsproces ten aanzien van de transformatieopgave van de woningvoorraad wordt geanalyseerd aan de hand van de aspecten van het theoretische model van ‘multi-level governance’. Doordat het regionale samenwerkingsproces vanuit de wetenschappelijke theorie wordt benaderd, worden de aspecten van het model empirisch getoetst. Er wordt ingegaan op de dominantie van de verschillende bestuurlagen en hoe de verhoudingen liggen tussen overheden onderling en naar marktpartijen toe. Welke partijen zijn betrokken bij het proces en wat is de rol van deze partijen? Welke positie hebben de overheden en marktpartijen en hoeveel invloed oefenen zij uit op het samenwerkingsproces? Hoe wordt er door de partijen gecommuniceerd en hoe vindt er interactie plaats? Dit zijn enkele vragen die centraal staan in dit deel van de analyse.

Betrokkenheid en rol

In de vorige paragraaf werd opgemerkt dat de theorie van ‘multi-level governance’ uitgaat van de betrokkenheid van de partijen die belang hebben bij de opgave of het proces. Uit de analyse blijkt dat de verwachtingen uit de theorie in dit opzicht juist zijn. Alle respondenten gaven aan dat de gemeenten van de regio, de provincie Limburg, de woningcorporaties, de zorginstellingen en de projectontwikkelaars betrokken zijn bij het samenwerkingsproces ten aanzien van de transformatieopgave. Opmerkelijk is het feit dat aan de betrokkenheid van de regiogemeenten en de woningcorporaties niet ter discussie staan. Aan de betrokkenheid van de sommige partijen wordt nogal eens getwijfeld. Zo geeft de zorginstelling aan dat de provincie zich voornamelijk op de achtergrond begeeft. Een gemeente laat merken dat de zorginstellingen in mindere mate betrokken zijn bij het proces. Het is niet verrassend dat alleen de provincie Limburg de betrokkenheid van de rijksoverheid ziet, al geeft de provincie toe dat het rijk in mindere mate bij het proces aanwezig is. Een woningcorporatie twijfelt aan de betrokkenheid van de projectontwikkelaars. Volgens een corporatie zitten de projectontwikkelaars er uit eigen belang en dus om hun posities binnen de regio te behouden. Een projectontwikkelaar lijkt dit eenvoudig te weerleggen en verklaart dat de betrokkenheid van bepaalde partijen afhankelijk is van eigendomsposities:

“Kort gezegd; iedereen die een eigendomspositie heeft in de regio is betrokken bij het samenwerkingsproces, zo moet je het wel zien. De Westelijke Mijnstreek staat open voor het contact tussen alle partijen die eigendom- of grondposities hebben in de regio.”

Vanuit het oogpunt van de projectontwikkelaar lijkt deze redenering logisch en voor de hand liggend. Een aantal respondenten geeft bovendien aan dat de betrokkenheid van beleggers misschien wenselijk was geweest. Twee van de gemeenten en een zorginstelling uit de regio laten dit blijken. Een medewerker van één van de gemeenten geeft aan dat de betrokkenheid van de rijksoverheid gemist wordt. Een medewerker van een andere gemeente ziet daarnaast

het belang van makelaars voor de transformatieopgave. De volgende uitspraak onderstreept dit belang:

“Ik denk dat de makelaars, veel te weinig betrokken zijn bij het proces. Dit heb ik ook van iemand van het NVM gehoord. Makelaars hebben een ontzettend goed beeld van wat woonconsumenten willen en waar ze tegenaan lopen. Zij hebben ook een krimpnotitie ontworpen met een overkoepeld beleid van makelaars wat gericht is op krimp.”

Ondanks dat de meeste partijen de betrokkenheid van de belangrijkste partijen erkennen, zijn er toch verschillen. Deze verschillen hebben betrekking op de rol die aangenomen wordt door de betrokken partijen. De respondenten benadrukken dat gelijkwaardigheid de basis vormt voor het samenwerkingsverband van de regio Westelijke Mijnstreek. Het is echter niet zo dat iedere partij een even grote rol op zich neemt, maar daar lijkt ook geen behoefte aan. Een doeltreffende uitspraak op dit gebied komt van een medewerker van een gemeente:

“Wij zijn niet de grootste gemeente van de regio, maar nemen ambtelijk en bestuurlijk toch nadrukkelijk deel in het proces en hebben de leiding over dit speerpunt. Maar dat wil niet zeggen dat leiding zich uitdrukt in hiërarchische verbanden. Ik zie de rol van de gemeenten erg hoog. Als dat niet gebeurt, dan wordt dat door andere partijen ook niet gedaan.”

Uit deze uitspraak blijkt dat, ondanks dat de gemeenten het voortouw nemen, het principe van gelijkwaardigheid geldt binnen het samenwerkingsproces. Iedereen heeft belang bij de opgave en dus wordt er samen gewerkt aan de aanpak van het speerpunt. De gemeenten onderling kennen hun verantwoordelijkheid en drukken dit ook uit in de rol die zijn voor hun eigen partij zien binnen het proces. Zoals in de vorige passage al duidelijk werd, ziet de gemeente een grote rol voor haar gemeente weggelegd. Voor een andere gemeente is die rol relatief gezien kleiner dan die voor de grotere gemeenten van de Westelijke Mijnstreek, ondanks dat de basis van het samenwerkingsproces gevormd wordt door het beginsel van gelijkwaardigheid. Een gemeente geeft aan dat de grootste gemeente van de regio wordt gezien als kartrekker van het samenwerkingsproces. Een beleidsmedewerker van een gemeente benadrukt deze stelling op de volgende manier:

“Ja, de gemeente Sittard-Geleen heeft een grote rol in het samenwerkingsproces ten opzichte van de overige drie gemeenten. Dit komt omdat Sittard-Geleen de kerngemeente van de regio is. Dat kan ook niet anders, daar ben je immers centrumgemeente voor.”

De respondenten erkennen daarnaast de grote rol die er is weggelegd voor de woningcorporaties. Enerzijds heeft dit te maken met de grote opgave die er in hun woningsegment is. Anderzijds komt dit door de expertise die er is bij de corporaties. De gemeenten van de regio, maar ook de projectontwikkelaars en zorginstellingen geven aan dat woningcorporaties een grote rol op zich nemen. De woningcorporaties beseffen zelf ook dat zij een belangrijke rol spelen in het samenwerkingsproces ten aanzien van de transformatieopgave. Een beleidsmedewerker van een woningcorporatie uit de regio drukt dit uit met de volgende woorden:

“Omdat wij vanuit de corporaties leading zijn in de regio en genoeg personeel hebben om actief betrokken te zijn bij de transformatie woningvoorraad is het voor de hand liggend dat wij die rol hebben en niet de kleinere woningcorporaties. En omdat de corporaties een heel belangrijke rol hebben, kijken ook de gemeenten heel duidelijk naar de manier waarop wij

ons profileren. Je merkt dat de gemeente Sittard-Geleen en onze woningcorporatie de twee belangrijkste partijen zijn.”

Opmerkelijk is de gedachte over de rol die is weggelegd in het samenwerkingsproces voor de provincie Limburg. Er bestaat een grote tegenstelling tussen de opvatting van de regiogemeenten en de opvatting van de provincie. Waar gemeenten uitgaan van een faciliterende rol van de provincie, heeft de provincie een hele andere rol voor ogen. De provincie Limburg wijkt af van de klassieke rol en wil veel meer meedoen en meedenken bij het proces en de projecten om het doel te realiseren. In het theoretisch kader is uiteengezet dat de overheidscentristische benadering is veranderd in een benadering waar de overheid één van de partijen is. Dit aspect van de theorie wordt door een medewerker van de provincie Limburg in de volgende uitspraak samengevat:

“We zijn veel meer dan enkel faciliterend en ondersteunend in het proces. We leveren ook een stukje kennis, kunde en kassa zoals wij dat noemen. Aan de andere kant is het voor de provincie volslagen nieuw, waar we uiteindelijk sterk afwijken van de klassieke rol die voor ons is weggelegd. De provincie wil een partner zijn, investeren en de risico's dragen die de opgave met zich meebrengt. Daarom heeft de provincie ook mensen van buitenaf ingehuurd, die in meerdere keuzes hebben gekeken en dus weten waar het over gaat.”

Het spanningsveld tussen gemeenten en provincie wordt nog meer duidelijk wanneer de sturing van het samenwerkingsproces centraal staat. In de volgende paragraaf wordt de sturing van het proces door verschillende partijen geanalyseerd. Hieronder wordt allereerst ingegaan op de positie en invloed van de partijen in het samenwerkingsproces.

Positie en invloed

Eerder in deze paragraaf is aan bod gekomen dat de juiste partijen zijn betrokken bij het samenwerkingsproces. Nu wordt echter ingegaan op de positie van een partij binnen het samenwerkingsproces en welke invloed de partijen hierop uitoefenen. Het is niet opmerkelijk dat de positie en invloed van woningcorporaties en de grote gemeenten van de regio het grootste is. Met betrekking tot het samenwerkingsproces zijn de gemeenten de kartrekkers van het proces. Daarnaast wordt eveneens de samenwerking en bijeenkomsten georganiseerd door de gemeenten. Vanwege de uitgangspunten en principes die geformuleerd zijn in de regiovisie mag er van de gemeenten verwacht worden dat de samenwerking door hen wordt georganiseerd. De meeste invloed op het samenwerkingsproces hebben echter de woningcorporaties. De opgave die in handen ligt van de woningcorporaties leidt indirect tot een dominantere positie in het samenwerkingsproces. Een medewerker van een van de woningcorporaties benadrukt deze belangrijke positie:

“Wij zijn een heel grote partner in de regio. De projectontwikkelaars en gemeenten worden steeds meer afhankelijk, omdat wij duidelijke grondposities hebben. Als je kijkt naar deze posities in combinatie met de transformatieopgave worden we eigenlijk steeds belangrijker. Zouden wij niets doen, dan gaat het ook slecht met de gemeenten en de andere partijen.”

Uit de passage blijkt dat de gemeenten in zekere zin afhankelijk zijn van de woningcorporaties en de richting die zij kiezen. In de literatuur, besproken in hoofdstuk 2, is duidelijk geworden dat gemeenten het ruimtelijk ordeningsbeleid bepalen. Vanuit deze gedachte beseffen de woningcorporaties wel dat ook zij afhankelijk zijn van de gemeenten. De beleidsmedewerker van een woningcorporatie vervolgt:

“Wij zijn toch uiteindelijk afhankelijk van gemeenten als het gaat om bouwvergunning en bestemmingsplannen en dergelijke. We kunnen ons wel een grote broek aantrekken, maar uiteindelijk moeten we wel samen door de deur. Het is dus belangrijk dat we samen met gemeenten in goed overleg blijven. Zij moeten een helicopterview houden en partijen bij elkaar brengen en houden.”

De zorginstellingen en de projectontwikkelaars erkennen de positie en invloed van de woningcorporaties op het samenwerkingsproces. Een zorginstelling geeft aan dat de corporatie meer invloed heeft op het samenwerkingsproces dan de gemeenten. De grote opgave en het financiële aspect zorgen ervoor dat de corporaties veel invloed hebben. Een projectontwikkelaar benadrukt nogmaals het belang van de eigendomspositie die de woningcorporaties hebben. Maar ook de zorginstellingen zullen door de veranderende woningbehoefte een steeds sterkere positie krijgen binnen het samenwerkingsproces. Vooralsnog voeren de gemeenten de regie, maar is de positie van de woningcorporaties het grootst. De zorginstelling realiseert zich dat zij niet de meeste invloed op het proces hebben, maar dat deze de komende jaren wel zal groeien. Een projectontwikkelaar vindt dat er door hen veel invloed wordt uitgeoefend op het samenwerkingsproces en vindt dit ook een logisch gevolg. In de volgende passage van een projectontwikkelaar wordt dit duidelijk:

“Die invloed vind ik groot, die moet ook groot zijn. Of die als zodanig wordt onderkend betwijfel ik. De overheden nemen de marktpartijen daar onvoldoende in mee. Het overgrote deel van de nieuwbouwsector die wel gerealiseerd wordt, ligt in de handen van marktpartijen. Wij moeten als ontwikkelaars meer invloed krijgen, niet vanuit een machtpositie, maar meer vanuit het kwaliteitsoogpunt.”

Deze passage sluit aan de bij vraag naar meer kwaliteit op de woningvoorraad. In de literatuur en in het speerpunt ‘transformatie woningvoorraad’ is de kwalitatieve opgave van de woningmarkt in een krimpcontext van belang. De invloed van de projectontwikkelaars wordt door de andere partijen echter niet erkend. Gemeenten geven aan dat door de beperkte ontwikkelingsmogelijkheden er voor de projectontwikkelaars weinig te halen is. De ontwikkelaars zoeken de woningcorporaties en zorginstellingen op omdat zij nog enigszins de mogelijkheid hebben om over te gaan tot nieuwe ontwikkelingen. Hierdoor ontstaan nieuwe samenwerkingsverbanden tussen de betrokken partijen. Vooral de gemeenten hadden vooraf niet verwacht dat dit proces van samenwerking zich zo snel zou voltrekken. De medewerker van een gemeente ervaart dat er nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan door de transformatieopgave van de woningvoorraad:

“Ontwikkelaars hebben ontdekt dat uitbreidingsmogelijkheden gering zijn in de regio. Zij hebben snel de move gemaakt naar woningcorporaties en zorgaanbieders, omdat zij nog wat te verteren hebben. Er worden nu samenwerkingsverbanden aangegaan die ik vijf jaar geleden nauwelijks voor mogelijk had gehouden.”

De theorie van ‘multi-level governance’ gaat uit van het ontstaan van informele en tijdelijke samenwerkingsprocessen, naast de meer formele processen van de overheden. Deze ontwikkeling is in het samenwerkingsproces van de Westelijke Mijnstreek terug te zien. Meerdere respondenten gaven aan dat er samenwerkingverbanden worden aangegaan. Een zorginstelling geeft aan dat ze goede contacten hebben met woningcorporaties. Door middel van herstructurering en kleinschalige nieuwbouw worden zorgwoningen toegevoegd aan de woningvoorraad, omdat de krimppontwikkelingen er voor zorgen dat hier meer vraag naar is. Met de woningcorporaties worden zo afspraken gemaakt over de betreffende opgave.

Hierdoor kunnen zowel de corporaties als de zorginstellingen samen hun doelen en de ambities van de regio realiseren. Ook de woningcorporaties zien verschillende posities binnen het samenwerkingsproces gevormd worden. De demografische ontwikkelingen en de gevolgen voor de woningvoorraad hebben de zaken veranderd. Doeltreffend is de uitspraak van een medewerker van een woningcorporatie:

“Als corporaties niet slopen, kunnen projectontwikkelaars niet bouwen. Vroeger konden gemeenten meer sturen, nu moeten ontwikkelaars naar de woningcorporaties. Wij hebben op onze beurt projectontwikkelaars nodig voor bepaalde zaken, dus het is logisch dat we met deze marktpartijen blijven samenwerken.”

Deze nieuwe samenwerkingsvormen wordt ook door één van de projectontwikkelaars uit de regio bevestigd. Ontwikkelaars zoeken corporaties op en voeren intensief overleg. De opgave die er ligt met betrekking tot sloop en herstructurering is de projectontwikkelaars niet ontgaan. De beperkte mogelijkheden voor de bouw van nieuwe woningen kunnen in samenwerking met de corporaties en zorginstellingen worden gerealiseerd. Het is van belang dat de gemeenten de nieuwe samenwerkingsverbanden faciliteren zodat er een situatie kan ontstaan waar meerdere partijen baat bij hebben. De gemeenten kunnen er op deze manier voor zorgen dat er weinig verliezers zijn en de transformatieopgave een passende aanpak krijgt. Hier ligt een grote uitdaging voor de gemeenten van de regio Westelijke Mijnstreek. Op dit moment zijn de onderlinge verhoudingen tussen de partijen goed. Het is echter de vraag of dit ook zo blijft wanneer concrete afspraken gemaakt gaan worden. Juist dan kunnen posities van partijen veranderen en kunnen andere partijen het samenwerkingsproces gaan domineren.

Communicatie en interactie

In het laatste deel van deze paragraaf wordt de communicatie en interactie tussen de betrokken partijen ten aanzien van het samenwerkingsproces geanalyseerd. Communicatie en interactie tussen de partijen kunnen een cruciale rol spelen in het samenwerkingsproces. Goede communicatie en voldoende interactie zorgen voor een succesvolle samenwerking. Wanneer de communicatie minder goed verloopt en er weinig interactie is, kan dit het proces frustreren. De respondenten gaven aan dat de overlegstructuur duidelijk uiteengezet is. De regio kent een klankbordgroep, een stuurgroep en meerdere projectgroepen. De klankbordgroep biedt ruimte voor inspraak van alle partijen. De stuurgroep is actief op een bestuurlijk niveau, terwijl de projectgroep zich richt op het ambtelijke niveau. De provincie geeft aan dat de communicatie en met name de interactie bevorderd worden omdat er een goede wisselwerking is tussen het ambtelijke en bestuurlijke niveau. Dit komt omdat zowel in de stuurgroep als in de projectgroep dezelfde partijen betrokken en aanwezig zijn om het samenwerkingsproces vorm te geven. Een woningcorporatie ziet echter wel een tegenstelling ontstaan tussen het bestuurlijke en ambtelijke niveau. Deze tegenstelling ontstaat door externe factoren zoals in het volgende citaat van een medewerker van een corporatie duidelijk wordt:

“Op cruciale momenten worden besluiten voorgelegd aan de stuurgroep. Zij bepalen ook wat de volgende stappen zouden moeten zijn en bepalen de randvoorwaarden. Er is dus een onderscheidt tussen uitvoering en beleidsbepaling. Op ambtelijk niveau gaat de communicatie goed, op bestuurlijk niveau is dit lastiger. Dat heeft alles te maken met verkiezingen en beloftes die daar gedaan worden.”

Desondanks zijn de meeste respondenten tevreden op de manier waarop de communicatie op ambtelijk niveau verloopt. Meerdere gemeenten van de Westelijke Mijnstreek zijn tevreden

over de manier van communiceren naar de betrokken partijen uit de regio. Door middel van nieuwsbrieven worden de partijen op de hoogte gebracht van de recente ontwikkelingen met betrekking tot de regiovisie en het speerpunt 'transformatie woningvoorraad'. De reacties die gemeenten hierop krijgen komen vaak bij bestuurders van andere partijen terecht. Andere partijen merken hierdoor dat er progressie wordt geboekt. Ook de provincie benadrukt dat communicatie naar de betrokken partijen erg belangrijk is, ook wanneer er geen stappen vooruit zijn gemaakt. Een projectontwikkelaar heeft een kanttekening bij de communicatie met de verschillende partijen:

“De communicatie loopt in principe goed, alleen heb ik het idee dat het wat eenzijdig is. Het is meer het aanreiken van informatie dan het voeren van discussie en juist dat laatste is belangrijk. Nieuwsbrieven hebben een informatief karakter maar bieden geen ruimte voor reactie. Wanneer ik via, via dan toch reageer en dat later niet terugzie, gaat er wat fout.”

Uit deze passage blijkt dat de interactie tussen partijen ter discussie staat. Niet alleen de projectontwikkelaars geven aan dat er weinig ruimte is voor interactie tussen de partijen. Ook een gemeente en een woningcorporatie geven aan dat de interactie nog beter kan. Het samenwerkingsproces wordt daarnaast steeds spannender, omdat er concrete afspraken gemaakt gaan worden. Door deze ontwikkeling zal ook de interactie tussen partijen veranderen. Een medewerker van een corporatie vat dit samen in de volgende uitspraak:

“Als men aan tafel zit en er wordt iets geroepen dan bedenkt iedereen wat dat voor betekening heeft voor zijn eigen partij. Zeker nu de uitvoering dichterbij komt, wordt het steeds spannender. Iedereen moet nu immers kleur bekennen.”

Een gemeente erkent de kritische houding van de woningcorporaties en merkt bovendien op dat partijen onderling afspraken maken. Doeltreffend is de uitspraak van een medewerker van één van de gemeenten over de interactie tussen partijen:

“Die interactie kan nog beter. Niet iedereen is volledig open en laat het achterste van zijn kiezen zien. Het gaat goed in het samenwerkingsproces zoals het goed gaat, maar iedereen is erg voorzichtig naar elkaar toe. Na een gezamenlijk overleg tussen de partijen wordt er gebeld tussen twee partijen om dezelfde zaken nader te bespreken.”

Doordat de communicatie en interactie tussen partijen niet efficiënt georganiseerd is, kan het samenwerkingsproces niet optimaal functioneren. Deze gemeente is niet de enige respondent die aangeeft dat partijen elkaar buiten het samenwerkingsproces opzoeken. Een zorginstelling en een projectontwikkelaar zien dat er op eigen initiatief afspraken worden gemaakt. Dit wordt niet bevorderd vanuit het samenwerkingsproces door middel van communicatie. De marktpartijen die belang hebben bij een bepaalde ontwikkeling zoeken elkaar zelf op. Een zorginstelling uit de regio ervaart hetzelfde:

“Wij hebben de woningcorporaties en ontwikkelaars opgezocht om de opgave en de taak die nu bij ons ligt op te pakken. Ik ervaar niet dat de samenwerking tussen ons en de corporaties vanuit de gemeenten wordt bevorderd. Maar we staan met zijn alle voor een taak en de samenwerking tussen de partijen wordt wel vanuit de gemeenten georganiseerd.”

Communicatie en interactie vinden op verschillende niveaus plaats. De betrokken partijen communiceren met elkaar op ambtelijk niveau maar ook op bestuurlijk niveau. Binnen deze partijen worden onderling met andere partijen gecommuniceerd. Uit de analyse blijkt dat deze

communicatie tussen twee partijen onderling vaak dezelfde zaken betreffen als in het gehele samenwerkingsproces aan de orde is. In deze paragraaf is het samenwerkingsproces ten aanzien van het speerpunt ‘transformatie woningvoorraad’ geanalyseerd aan de hand van de aspecten van het model van ‘multi-level governance’. In de volgende paragraaf wordt deze analyse vervolgd door in te gaan op de sturing van het samenwerkingsproces door partijen.

§ 6.3 Sturing door partijen

In de regiovisie van de Westelijke Mijnstreek is, ten aanzien van het speerpunt ‘transformatie woningvoorraad’, een aantal uitgangspunten opgesteld. Om de doelen van het speerpunt te realiseren kunnen partijen het samenwerkingsproces sturen. Daarnaast kan de inzet van beleidsinstrumenten bijdragen aan de realisering van de opgave. Volkshuisvestingsbeleid en instrumenten die betrekking hebben op de ruimtelijke ordening kunnen het proces faciliteren. In deze paragraaf wordt geanalyseerd hoe en op welke manier de partijen het samenwerkingsproces sturen en op welke manier de inzet van beleidsinstrumenten van de Wet ruimtelijke ordening hieraan kan bijdragen. Daarbij is gebruik gemaakt van de bevindingen uit de literatuur. De Wet ruimtelijke ordening biedt de overheden verschillende mogelijkheden om tot regionale afstemming van het gewenste beleid te komen en hier sturing aan te geven. Door welke partijen en hoe wordt het samenwerkingsproces gestuurd? Komt het beleid, de ambitie en de aanpak van de regio terug in het beleid van de partijen of wordt hier juist vanaf geweken? Worden er beleidsinstrumenten ingezet en is dit wenselijk gezien de toekomstige ontwikkelingen?

Regionaal beleid versus eigen beleid

Een van de geformuleerde principes in de regiovisie stelt dat de partijen hun eigen beleid af moeten stemmen op de regionale ambitie. In het kader van de samenwerking kan het speerpunt alleen gerealiseerd worden wanneer alle belangen op het regionale belang zijn afgestemd. De respondenten geven aan dat er in het eigen beleid rekening wordt gehouden met de regionaal geschetste ambitie met betrekking tot de transformatieopgave. De marktpartijen laten blijken dat ook zij het regionaal beleid meenemen in het eigen beleid van de partij. Zo zijn de zorginstellingen bekend met de demografische ontwikkelingen en het regionale beleid wat hierop afgestemd is. De vraag naar zorgwoningen zal, gezien de ontwikkelingen, de komende jaren en decennia toenemen. Toch is het van belang dat er contact gehouden wordt met gemeenten en het geformuleerde ruimtelijke orderingsbeleid. Aanpassingen van de woningvoorraad moeten in samenspraak met de overige partijen van het samenwerkingsproces plaatsvinden. Door de beperkte mogelijkheden voor nieuwbouwprojecten worden projectontwikkelaars gedwongen om het eigen beleid daarop aan te passen. De ontwikkelaars reageren en anticiperen op de demografische ontwikkelingen in de Westelijke Mijnstreek, omdat het anders niet rendabel is om projecten te starten. De woningcorporaties houden ook rekening met het beleid dat is opgesteld door de regio in de regiovisie en de verschillende documenten. In de literatuurstudie is beschreven dat het wenselijk is het eigen beleid af te stemmen op de regionale ambitie gezien het regionale karakter van demografische krimp. Ondanks dat de woningcorporaties een eigen beleid opstellen, zijn de plannen afgestemd op de opgave en ambities van de Westelijke Mijnstreek. Een medewerker van een woningcorporatie vat dit als volgt samen:

“Zoals eerder gezegd trekken wij als woningcorporatie een eigen plan. Wij hebben in een rapport een aantal hotspots aangeduid waar wij wat gaan doen met betrekking tot transformatie van de woningvoorraad. Wij hebben dus inzichtelijk gemaakt waar we complexen hebben en wat we ermee willen bereiken. Daarmee is rekening gehouden met de

documenten van de regio. Hier kunnen de gemeenten hun voordeel behalen. Het boekwerk is eigenlijk intern, maar dit hebben we ook aan de gemeenten geleverd.”

Uit deze passage blijkt dat de afstemming van het eigen beleid op het regionale beleid kan leiden tot een positieve ontwikkeling. In het geval van de woningcorporatie wordt expertise gekoppeld aan de betreffende beleidsopgave. Ook de regiogemeenten nemen in het eigen ruimtelijke ordeningsbeleid het beleid van de regiovisie mee. In het eigen beleid wordt echter veel uitgebreider ingegaan op het ruimtelijke ordeningsbeleid, maar het vertrekpunt ligt bij het regionale beleid. Een medewerker van één van de gemeenten merkt op dat het niet verstandig is om af te wijken van het regionale belang en het geformuleerde beleid:

“Als we ons gemeentebeleid niet afstemmen op het regionale belang dan kunnen we net zo goed doorgaan met het voeren van ons eigen beleid. Het regionale beleid komt in plaats van het beleid van elke afzonderlijke gemeente. In het nieuwe woningbouwprogramma zal ook de regionale visie terugkomen, maar dat is naar mijn weten ook de bedoeling.”

Uit een kanttkening van de provincie blijkt dat het niet vanzelfsprekend is dat het beleid van meerdere partijen wordt afgestemd op dat van de regio. Partijen hebben toch altijd eigen doelstellingen en ambities. Zelfs wanneer zij partner zijn in een regionaal samenwerkingsproces waar het belang van de regio gediend te worden. Een medewerker van de provincie Limburg ervaart het volgende:

“Vanuit je rol van de provincie, moet je als vertrekpunt het eigen beleid wat eronder ligt hanteren. Dat probeer je als input in de gezamenlijke opgave te krijgen, maar dat loopt natuurlijk niet altijd één op één omdat er verschillende ambities zijn. Elke partij moet altijd terug naar hun eigen ban, omdat we nog niet zo ver zijn dat één autoriteit beslist. Het is de kunst om doelstellingen en belangen zoveel mogelijk bij elkaar te krijgen.”

Ondanks dat partijen het eigen beleid afstemmen op dat van de regio, wordt er door het eigen beleid getracht sturing te geven aan het proces en de opgave.

Sturing van het proces en de opgave

In dit hoofdstuk is eerder aangegeven dat de gemeenten het voortouw nemen om de samenwerking tussen de partijen te organiseren. Bovendien is dit één van de geformuleerde uitgangspunten van de regiovisie. De gemeenten brengen de partijen bij elkaar, organiseren en leiden de bijeenkomsten. Volgens de respondenten vervullen de gemeenten de rol die voor hen is weggelegd. Een zorginstelling geeft bovendien aan dat de gemeenten het aangewezen orgaan zijn om het samenwerkingsproces vorm te geven. Ook de gemeenten stellen dat zij het samenwerkingsproces bij elkaar brengen en de leiding nemen wanneer partijen met elkaar rond de tafel zitten. Er bestaat echter verschil tussen het sturen van het samenwerkingsproces en het sturen van de opgave. In de Westelijke Mijnstreek wordt dit verschil duidelijk. Doordat de woningcorporaties de grootste opgave hebben, merken de overige betrokken partijen dat de corporaties de opgave sturen. Een medewerker van een woningcorporatie uit de regio erkent de sturing door de corporaties:

“Wij zien ook dat we een omslag moeten maken. Intern geldt als stelregel: we gaan niet op subsidiepotjes wachten. We nemen onze verantwoordelijkheid en wat we later aan financiële middelen binnen krijgen, is meegenomen. Om op de, vaak stroperige, processen van de overheid te gaan wachten, is niet verstandig omdat we nu die omslag moeten maken. We willen vooruit, de transformatie moet doorgaan.”

Door het beleid van de woningcorporaties is het inzichtelijk welke aanpassingen de woningvoorraad op bepaalde plekken nodig heeft. De woningcorporaties lopen vooruit op het samenwerkingsproces en werken toe naar de aanpak van de transformatieopgave. Vanuit de projectontwikkelaars wordt weinig gestuurd. Dit is het gevolg van de beperkte mogelijkheden voor nieuwbouwprojecten en de eigendomsposities in de regio. Een projectontwikkelaar geeft aan dat de opgave nu vooral wordt gestuurd door de woningcorporaties. Zij kunnen sturing geven aan de inhoudelijke opgave, omdat zij voelen waar het probleem zit en waar woningen onttrokken moeten worden. Ook een zorginstelling erkent dat de transformatieopgave van de woningvoorraad wordt gestuurd door de woningcorporaties. Zorginstellingen werken daarnaast samen met de corporaties aan de inhoudelijke aanpak van de transformatieopgave. Een medewerker van een zorginstelling illustreert dit door de volgende uitspraak:

“Het eigen beleid van de zorginstellingen wordt afgestemd op een eigen ontworpen behoeftemodel. De zorgwoningen worden gescreeend in de zin dat er wordt gekeken in hoeverre de woningen geschikt zijn om mensen met een bepaalde zorgbehoefte te huisvesten. Dat hebben we gerapporteerd en vervolgens inzichtelijk gebracht wat er moet gebeuren om in de behoefte te kunnen voorzien. Daarmee gaan we naar de woningcorporaties en geven we aan wat er bevonden is.”

De woningbehoefte die ontstaat door een kleinere en andere woningvraag, zoals ook beschreven in de literatuur, wordt door de zorginstellingen inzichtelijk gemaakt. Vervolgens wordt samen met de corporaties de opgave ingevuld. De woningcorporaties merken dat de gemeenten zelf ook inzien dat de corporaties een grote speler zijn in de transformatieopgave van de woningvoorraad. Een gemeente stelt echter dat de woningcorporaties en de gemeenten samenwerken om de opgave inhoudelijk vorm te geven. Het uiteindelijke doel van de gemeenten is om beleid te formuleren waarop gestuurd kan worden als het aankomt op de afstemming tussen sloop, herstructurering en nieuwbouw. De regiogemeenten kunnen de opgave sturen door middel van het ruimtelijke ordeningsbeleid van de afzonderlijke gemeenten. Een medewerker van een regiogemeente stelt:

“Binnen een dergelijk proces pas je als gemeente het ruimtelijk beleid aan en daarmee stuur je de beleidsopgave. Daar stem je over af, je ligt toe en daar overleg je wel over, maar uiteindelijk moet de overheid het beleid vaststellen. Het ruimtelijke beleid is dus de manier waarmee wij sturen op bepaalde ontwikkelingen.”

Vanuit de theorie van ‘multi-level governance’ kan worden verklaard dat de onderlinge verhoudingen tussen de gemeenten en corporaties veranderen. Dit is het gevolg van de sturende rol van de corporatie ten aanzien van de beleidsopgave. De gemeenten hebben meer invloed op de sturing van het samenwerkingsproces. Naast de gemeenten kan ook de provincie het samenwerkingsproces en de beleidsopgave sturen. Een gemeente geeft aan dat dit echter beperkt mogelijk is, zeker wanneer het gaat om de inhoudelijke opgave van de transformatie. Dit is het gevolg van de meerdere krimpregio’s in de provincie Limburg. De provincie heeft kenbaar gemaakt gelijktijdig bezig te zijn in andere regio’s van de provincie en heeft geprobeerd dit aan elkaar te koppelen. Door de uiteenlopende problematiek en de grote regionale verschillen tussen de regio’s is dit echter niet gelukt. Hieruit blijkt dat de verwachtingen, die voortkomen uit de literatuurstudie naar de regionale differentiatie van krimpregio’s, uit zijn gekomen. De Westelijke Mijnstreek heeft daarom zijn eigen weg in geslagen en merkt daarnaast weinig van de sturing van de provincie. Ondanks dat de provincie op de achtergrond acteert, heeft het een aantal instrumenten waarmee het kan

sturen. Naast de inzet van beleidsinstrumenten en het opleggen van het eigen beleid, benadrukt een medewerker van de provincie de positie van de provincie Limburg:

“Maar je hebt natuurlijk ook je instrumentarium waarmee je kan sturen. Je financieel instrumentarium en het juridische instrumentarium. We proberen dat niet vanuit de klassieke benadering, maar juist vanuit een samenwerkingsidee hoe je dat het beste kan vormgeven.”

De provincie probeert vanuit de gedachte van de theorie ‘multi-level governance’ te sturen en niet van de klassieke benadering. De provincie geeft aan niet boven de andere partijen te staan, maar juist als één van de partijen in het samenwerkingsproces. Het is bij de overige betrokken partijen niet duidelijk welke rol de provincie precies inneemt in dit proces. Een gemeente geeft aan dat de provincie het proces ondersteund en slechts meedenkt. De provincie presenteert zichzelf als partij die richting geeft en het proces stuurt, maar dat ervaren de respondenten niet. Daarnaast stelt de provincie Limburg geld beschikbaar, maar dit wordt niet zomaar geleverd. Aangezien niet van de provincie verwacht wordt dat ze met een oplossing komen, zien de gemeenten liever geld. Er is echter nog een andere mogelijkheid voor de provincie Limburg om de transformatieopgave van de woningvoorraad te sturen. Door het regionale karakter van demografische krimp en de aanpak op regionale schaal is krachtig overheidsoptreden gewenst. Zo kan de provincie Limburg er op toe zien dat het ruimtelijke ordeningsbeleid van gemeenten wordt afgestemd op de afspraken die in de regio zijn gemaakt. De Wet ruimtelijke ordening geeft de provincie verschillende mogelijkheden om te zorgen dat de transformatieopgave wordt gerealiseerd.

De inzet van beleidsinstrumenten

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt de overheden verschillende mogelijkheden om tot regionale afstemming van het gewenste beleid te komen en hier sturing aan te geven. Hieronder wordt geanalyseerd of de inzet van beleidsinstrumenten wenselijk is en hoe de overige partijen van het samenwerkingsproces dit ervaren. De respondenten gaven allen aan dat er op dit moment geen instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening worden ingezet. Dit heeft enerzijds te maken met de vroege fase waarin de beleidsopgave zich bevindt. Anderzijds geeft de provincie aan dat vanuit het samenwerkingsidee de inzet van deze instrumenten moet proberen te vermijden. In de volgende uitspraak van een medewerker van de provincie Limburg komt deze gedachte terug:

“We hebben de mogelijkheden, maar dit is alleen bedoeld om in te grijpen wanneer het niet goed gaat. Je dreigt er af en toe heel voorzichtig mee, dus je geeft aan dat als het niet gezamenlijk wordt opgepakt er ook nog juridische en wettelijke mogelijkheden zijn om bepaalde zaken af te wikkelen. Corporaties en gemeenten weten dat we deze mogelijkheden hebben, maar het geldt als ultieme oplossing.”

Deze uitspraak sluit aan bij de bevindingen uit de literatuur met betrekking tot de inzet van beleidsinstrumenten van de Wet ruimtelijke ordening. De literatuur gaf aan dat de inzet van instrumenten wenselijk is, wanneer het regionale belang van de Westelijke Mijnstreek niet gediend wordt. De overige partijen die zijn betrokken bij het samenwerkingsproces reageren wisselend op de mogelijke inzet van beleidsinstrumenten van de Wet ruimtelijke ordening, beschreven in het vorige hoofdstuk. De gemeenten hebben in principe geen baat bij de inzet van beleidsinstrumenten door de provincie Limburg. Één van de gemeenten geeft aan dat er binnen de regio wordt samengewerkt, maar dat de provincie zijn verantwoordelijkheden neemt als het gaat om bovenregionale problematiek. Dezelfde gemeente merkt op dat ze geen baat hebben bij een aanwijzing, projectbesluit of reactief beleid. Er moet samengewerkt

worden aan hetzelfde proces. Alles wat op regionale schaal opgepakt kan worden, moet in de handen liggen van de regio. Toch ziet een andere gemeente uit de regio het nut van de mogelijke inzet van de beleidsinstrumenten. Een medewerker van een gemeente vat dit op onderstaande manier samen:

“De regiogemeenten willen wel zelf kunnen blijven bepalen welke ontwikkelingen wel of niet worden toegestaan, maar we willen wel dat de provincie helpt. Dat is dus behoorlijk dubbel. Als ze heel actief sturen, zou dat heel veel problemen opleveren, maar helemaal niet sturen zou ook problematisch zijn. De inzet van die beleidsinstrumenten door de provincie is een fijne gedachte als blijkt dat het regionale belang wordt geschaad.”

De gemeenten geven daarnaast aan dat er een regionale structuurvisie ‘wonen’ is opgesteld. De Wet ruimtelijke ordening biedt op deze manier de mogelijkheid om de opgave op regionale schaal op te pakken. Bovendien wordt de structuurvisie regionaal opgesteld en lokaal vastgesteld. Alle besturen van de betrokken partijen, tot en met de provincie, zetten in op de daarin geformuleerde koers. De marktpartijen staan verder af van de inzet van de beleidsinstrumenten van de Wet ruimtelijke ordening. Een woningcorporatie is niet positief ten opzichte van de beleidsinstrumenten. De provincie Limburg moet volgens een corporatie alleen in bijzondere gevallen optreden. De problemen moeten op lokale schaal worden opgelost. De provincie staat verder van de problematiek af dan de partijen die dagelijks betrokken zijn bij het samenwerkingsproces en de beleidsopgave. Een medewerker van een zorginstelling ziet mogelijkheden voor de inzet van instrumenten:

“De mogelijkheid tot het inzetten van beleidsinstrumenten lijkt mij in eerste instantie goed. De provincie Limburg kan toch meer over de grenzen van gemeenten kijken zodat gemeenten elkaar niet onderling beconcurreren.”

Wanneer gemeenten elkaar onderling beconcurreren, kan het regionale belang onder druk komen te staan. De inzet van beleidsinstrumenten kan in die situatie uitkomst bieden. Een projectontwikkelaar denkt dat de inzet van beleidsinstrumenten een schaalniveau lager terechtkomt. Ondanks dat de provincie op dit moment meer mogelijkheden heeft dan voor de invoering van de Wet ruimtelijke ordening in 2008, staan de gemeenten dichterbij de opgave. De toekomst zal daarnaast moeten uitwijzen of de inzet van beleidsinstrumenten door de provincie wenselijk en noodzakelijk is. Vooralsnog zijn er geen instrumenten ingezet door de provincie Limburg. Demografische krimp geldt als een regionaal fenomeen. De provincie geeft aan dat de legitimatie voor de inzet van beleidsinstrumenten ligt in de krimpregio Parkstad Limburg. Daar is te zien wat er uiteindelijk gebeurd als er niet door de overheid wordt ingegrepen. Het is de vraag of het zover komt in de Westelijke Mijnstreek. De inzet van beleidsinstrumenten geldt als stok achter de deur voor het provinciale belang. In de volgende paragraaf worden de belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk uiteengezet.

§ 6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van het empirisch deel van het onderzoek gepresenteerd. Aan de hand van de literatuur en theorie uit de voorgaande hoofdstukken zijn deze uitkomsten geanalyseerd. In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies van het hoofdstuk weergegeven.

Het belang van de regio Westelijke Mijnstreek om over te gaan tot een transformatie van de woningvoorraad heeft betrekking op de demografische ontwikkelingen die de regio op dit moment en in de komende decennia gaan treffen. Zoals ook is gebleken uit de literatuurstudie ontstaat er een nieuwe woningvraag. Door samenwerking van de regiogemeenten, provincie en marktpartijen kan de woningvoorraad aangepast worden en beter aansluiten bij de kleinere en andere woningvraag als het gevolg van de bevolkingsdaling, vergrijzing en ontgroening. De geformuleerde principes, die de aanpak te ondersteunen, hebben bijgedragen aan de bewustwording van de krimpproblematiek onder bestuurders. Daardoor is met het samenwerkingsproces een bepaalde richting gekozen. Het is nu nog niet duidelijk of dit de goede richting is, dat zal de toekomst moeten uitwijzen.

Uit de analyse is gebleken dat het samenwerkingsverband van de Westelijke Mijnstreek is ontstaan op basis van gelijkwaardigheid. De gemeenten brengen de partijen bij elkaar en organiseren het proces. Daarnaast is de rol van de woningcorporaties groter dan dat van de overige betrokken partijen. De rol van de provincie Limburg staat der discussie. De provincie wil een partner in het proces zijn, terwijl de gemeenten slechts een faciliterende rol voor de provincie zien weggelegd. De beperkte uitbreidingsmogelijkheden en de nieuwe woningvraag zorgen ervoor dat er nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan. De onderlinge verhoudingen binnen de samenwerkingsverbanden zijn positief te noemen. Wanneer concrete afspraken gemaakt gaan worden met betrekking tot de transformatieopgave kunnen onderlinge verhoudingen veranderen. Andere partijen kunnen het samenwerkingsproces gaan domineren, omdat de posities van partijen anders worden.

Een belangrijk uitgangspunt van het samenwerkingsverband heeft betrekking op de afstemming van het eigen beleid op de regionale ambities en aanpak. De marktpartijen en overheden geven aan dat zij het eigen beleid aanpassen op het regionale belang. Uit de analyse is gebleken dat partijen echter eigen belangen en doelstellingen hebben. Geconcludeerd kan worden dat de gemeenten het samenwerkingsproces sturen, maar de woningcorporaties verantwoordelijk zijn voor de sturing van de beleidsopgave. Met de inzet van beleidsinstrumenten van de Wro heeft de provincie Limburg de mogelijkheid om het regionale proces en de opgave te sturen. De beleidsinstrumenten kunnen het regionale belang dienen in tijden van demografische krimp. Zowel de provincie als de gemeenten geven aan dat deze inzet niet als wenselijk kan worden beschouwd.

In het volgende hoofdstuk worden de resultaten uit het empirisch deel gekoppeld aan de theorie van ‘multi-level governance’ en de literatuur naar de ruimtelijke gevolgen van krimp voor de woningmarkt. Aan de hand daarvan wordt een antwoord op de onderzoeksvraag gegeven.

7. Conclusie

In het laatste hoofdstuk van dit onderzoeksrapport worden de conclusies uit dit onderzoek getrokken. De resultaten uit het empirisch onderzoek worden gekoppeld aan de uitkomsten van de literatuurstudie en het theoretisch kader. Voordat antwoord gegeven wordt op de onderzoeksvraag, wordt eerst een korte terugkoppeling naar de belangrijkste conclusies uit de literatuur en theorie gemaakt.

Uit de literatuur is gebleken dat een transformatieopgave van de woningvoorraad kan bijdragen aan een gezondere woningmarkt in tijden van demografische krimp. De situatie op de Nederlandse woningmarkt kenmerkt zich door een mismatch tussen vraag en aanbod. Demografische krimp kan deze mismatch op de woningmarkt verergeren. De bevolkingsdaling, vergrijzing en ontgroening zorgen voor een andere woningbehoefte. Er ontstaat een kleinere maar vooral ook andere woningvraag. Door gepaste nieuwbouw in combinatie met sloop en herstructurering van de woningvoorraad kan het aanbod van woningen beter aansluiten bij de veranderende woningvraag. De afstemming van het regionale woningbouwprogramma is gewenst gezien het regionale karakter van krimp. Door de structurele aard van demografische krimp lijkt ook de transformatieopgave van de woningvoorraad structureel van aard. In de regiovisie van de (woon)regio Westelijke Mijnstreek is het speerpunt ‘transformatie woningvoorraad’ geformuleerd. Vanuit de sturingsfilosofie van ‘multi-level governance’ is vervolgens het samenwerkingsproces ten aanzien van de transformatieopgave geanalyseerd. In de inleiding is de onderzoeksvraag van dit rapport geformuleerd. De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke manier kan een transformatieopgave van de woningvoorraad aansluiten op de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp voor de woningmarkt en welke inzichten biedt de theorie van ‘multi-level governance’ voor het samenwerkingsproces van de Westelijke Mijnstreek ten aanzien van deze opgave?

De beantwoording van de onderzoeksvraag komt tot stand door de koppeling van literatuur, theorie en praktijk. Aan de hand van de aspecten van de theorie van ‘multi-level governance’ is een praktijkanalyse naar het samenwerkingsproces van de Westelijke Mijnstreek uitgevoerd. Geconcludeerd kan worden dat het regionale samenwerkingsproces van de Westelijke Mijnstreek vanuit de theorie van ‘multi-level governance’ kan worden benaderd en daardoor nieuwe inzichten biedt. De verklaringen voor deze conclusie vinden hun oorsprong in de praktijkanalyse van het samenwerkingsproces. De belangrijkste verklaringen worden hieronder behandeld.

De theorie van ‘multi-level governance’ gaat uit van het ontstaan van nieuwe samenwerkingsverbanden die het proces en de opgave kunnen sturen. De samenwerking tussen overheden is veelal gebaseerd op formele verbanden. In de Westelijke Mijnstreek zijn daarnaast meer informele en tijdelijke samenwerkingsverbanden gevormd. De inhoudelijke opgave van de woningvoorraadtransformatie heeft ervoor gezorgd dat partijen samenwerken om de opgave te begeleiden. Door de beperkte uitbreidingsmogelijkheden van de woningvoorraad trekken woningcorporaties, ontwikkelaars en zorginstellingen naar elkaar toe. Vanuit de literatuur is besproken dat de transformatie van de woningvoorraad een passende beleidsreactie is met betrekking tot het begeleiden van krimp. Uit de analyse van het samenwerkingsproces van de Westelijke Mijnstreek blijkt dat deze veronderstelling juist is. De betrokken partijen staan positief tegenover het samenwerkingsproces en de daaraan gekoppelde beleidsopgave voor de regio. De gezamenlijk geformuleerde principes die de

aanpak ondersteunen, hebben bijgedragen aan het bewustwordingsproces onder bestuurders. Hierdoor wordt in de Westelijke Mijnstreek op dit moment ingespeeld op de gevolgen van krimp voor de woningvoorraad. Daarnaast wordt in de literatuur aangegeven dat de woningbehoefte verandert als gevolg van de demografische ontwikkelingen. Een kwalitatieve verbetering van de woningvoorraad in een krimpcontext wordt daarbij als wenselijk beschouwd. Met name de woningcorporaties en zorginstellingen ondersteunen dit kwaliteitsoogpunt, omdat zij de woningbehoefte en de aanpassingen voor de woningvoorraad in het eigen beleid inzichtelijk hebben gemaakt.

De sturingsfilosofie van ‘multi-level governance’ is ontstaan vanuit het vertrekpunt dat de overheidscentristische benadering wordt verlaten voor een benadering waarin alle betrokken partijen van het samenwerkingsproces de mogelijkheid hebben om te sturen. In de literatuur is deze verschuiving omschreven als een omslag van ‘government’ naar ‘governance’. Uit de analyse blijkt dat er op dit gebied een spanningsveld ontstaat tussen de regiogemeenten en de provincie Limburg. De gemeenten zien een faciliterende rol voor de provincie weggelegd, waarin het proces wordt ondersteund en voor de (financiële) middelen wordt gezorgd. De provincie zelf wil een partner zijn in het samenwerkingsproces en betrokken zijn bij de opgave. De gedachte van de provincie sluit aan bij de verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’. Daarnaast past het binnen de benadering van ‘multi-level governance’, waarin naast overheden ook marktpartijen deel uitmaken van beleidsvormingsprocessen. Tegelijkertijd betekent dit dat de rol van de provincie Limburg in het samenwerkingsproces kleiner is dan in de literatuur naar de ruimtelijke gevolgen van krimp werd verondersteld. Door het regionale karakter van krimp werd verwacht dat de provincie een belangrijke positie in zou nemen binnen het proces. Geconcludeerd kan worden dat de provincie deze positie wel in wil nemen, maar dat de gemeenten dit niet erkennen en als onwenselijk beschouwen. Bovendien blijkt uit de analyse dat de veronderstelde regionale differentiatie van demografische krimp in zekere mate niet wordt erkend door de provincie. De gemeenten geven aan dat de provincie zoekt naar beleid dat toepasbaar is voor meerdere regio’s uit de provincie. Vanuit de literatuur kan dit worden bediscussieerd gezien de grote verschillen tussen en binnen krimpregio’s. Uitgaande van de verschillen tussen krimpregio’s is het niet aannemelijk dat er beleid kan worden gevormd wat toepasbaar is voor iedere Limburgse krimpregio.

De theorie van ‘multi-level governance’ kenmerkt zich door de onderlinge verhoudingen tussen partijen en de posities ten opzichte van elkaar. De regiogemeenten, de provincie Limburg, de woningcorporaties, de projectontwikkelaars en de zorginstellingen zijn de partijen die primair betrokken zijn bij het samenwerkingsproces van de Westelijke Mijnstreek. Deze samenwerking is ontstaan op basis van gelijkwaardigheid. Uit de praktijkanalyse blijkt echter dat gemeenten en een woningcorporatie de meeste invloed uitoefenen op het samenwerkingsproces. Ondanks dat deze rol van de gemeente en corporatie wordt geaccepteerd, ontstaat er een spanningsveld tussen het samenwerkingsproces en de transformatieopgave. Het spanningsveld ontstaat door de inhoudelijke opgave van de transformatie. De gemeenten organiseren het samenwerkingsproces en brengen de partijen bij elkaar. Maar de inhoudelijke opgave wordt gestuurd door woningcorporaties. In tijden van krimp valt het woningbezit van de corporaties het eerst uit de markt. De grote sloop- en herstructureringsopgaven liggen daarmee in handen van de corporaties. Hoewel de woningcorporaties de opgave sturen, zijn zij afhankelijk van het ruimtelijk ordeningsbeleid van de gemeenten. Het spanningsveld is vanuit de theorie van ‘multi-level governance’ te verklaren, omdat de theorie uitgaat van de betrokkenheid van de partijen die belang hebben bij de opgave. Gezien de sloop- en herstructureringsopgave wordt de rol van corporaties

gelegitimeerd vanuit de theorie. Door de concrete invulling en uitwerking van de opgave kunnen de onderlinge verhoudingen tussen partijen veranderen. Ook vanuit de theorie is deze verwachting te verklaren. De benadering van ‘multi-level governance’ gaat uit van het domineren van het samenwerkingsproces door verschillende partijen. Wanneer er inhoudelijke en financiële afspraken gemaakt moeten worden over de sloop en herstructurering van een bepaald deel van de woningvoorraad van de Westelijke Mijnstreek, kan het samenwerkingsproces veranderen. De partijen ontwikkelen andere belangen waardoor andere posities kunnen worden ingenomen en concurrentie tussen gemeenten kan ontstaan.

In de literatuur naar de gevolgen van krimp voor de woningvoorraad wordt verondersteld dat concurrentie tussen gemeenten van de regio ontstaat wanneer het beleid van de partijen niet wordt afgestemd op het regionale belang. De theorie van ‘multi-level governance’ beschrijft dat partijen het samenwerkingsproces en de beleidsopgave kunnen sturen door middel van het eigen beleid. Uit de analyse van het samenwerkingsproces van de Westelijke Mijnstreek ten aanzien van de transformatieopgave van de woningvoorraad blijkt dat het regionale belang niet volledig terugkomt in het beleid van de betrokken partijen. Met behulp van het eigen beleid wordt geprobeerd het samenwerkingsproces en daarmee ook de transformatieopgave te sturen. De marktpartijen en overheden geven aan dat zij het eigen beleid aanpassen aan de gezamenlijk geformuleerde ambities, maar dat zij ook te maken hebben met de doelstellingen en ambities van de eigen partijen. De bevindingen uit de literatuur zijn niet afgestemd op de inzichten uit de theorie waardoor er discussie ontstaat. Vanuit de theorie wordt het eigen beleid gezien als een manier om het proces en de opgave te sturen. De literatuur beschrijft dat dit niet wenselijk is voor de woningvoorraad in een krimpcontext en geeft daarnaast aan dat overheden de mogelijkheid hebben om de beleidsopgave te sturen. De overheden en in het bijzonder de provincie Limburg kunnen met de inzet van beleidsinstrumenten van de Wet ruimtelijke ordening sturing geven aan de beleidsopgave. In de literatuur wordt verondersteld dat de inzet van beleidsinstrumenten niet wenselijk is. Dit wordt bevestigd vanuit de analyse in de Westelijke Mijnstreek. Geconcludeerd kan worden dat de provincie vanuit het samenwerkingsidee de inzet van beleidsinstrumenten probeert te vermijden. Ook de overige partijen van het samenwerkingsproces hebben weinig baat bij de inzet van dergelijke instrumenten. Tot op heden blijft de inzet van beleidsinstrumenten beperkt tot de Structuurvisie Wonen. De beleidsinstrumenten van de Wet ruimtelijke ordening kunnen worden ingezet om het regionale belang in tijden van krimp te dienen.

De fase waarin het samenwerkingsproces zich op dit moment bevindt, stemt de betrokken partijen over het algemeen positief. De betrokken partijen hebben voor een bepaalde richting gekozen. Het is niet duidelijk of dit de juiste richting is, omdat de ontwikkelingen gebaseerd zijn op prognoses. Dat de demografische krimp en daarmee de transformatieopgave van de woningvoorraad binnen de Westelijke Mijnstreek onvermijdelijk is, is een feit. Het is nu het moment om deze demografische ontwikkelingen te begeleiden.

Slotbeschouwing

In deze masterthesis is onderzoek gedaan naar de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp voor de woningmarkt. In deze slotbeschouwing wordt het onderzoek in het breder perspectief van de ruimtelijke ordening geplaatst. Binnen het onderzoek is het regionale karakter van demografische krimp verondersteld en dit heeft als startpunt voor het onderzoek gediend. Daarnaast zijn de regionale bevolkings- en huishoudensprognoses van het CBS en het PBL aanleiding geweest om de gevolgen van krimp voor de woningmarkt te onderzoeken. Juist deze twee punten kunnen in het licht van de ruimtelijke ordening vanuit het onderzoek worden bediscussieerd.

Vanuit de wetenschappelijke theorie van ‘multi-level governance’ ontstaat er een interessante discussie over de ruimtelijke ordening ten aanzien van het regionale karakter van krimp. De literatuur en onderzoeksanalyse sluiten aan bij het vraagstuk naar de regionale bestuurslaag in Nederland. Dit vraagstuk staat bekend als het ‘regionale gat’. Met het ‘regionale gat’ wordt aangeduid dat een regionale bestuurslaag in Nederland ontbreekt en dat de regionale problematiek daaruit voortkomt (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1998, pp. 53-54). Nederland kent geen formele bestuurslag op regionaal schaalniveau waardoor de uitvoering afhankelijk is van de deelnemende partijen aan het samenwerkingsproces. De benadering van ‘multi-level governance’ biedt mogelijkheden om de transformatieopgave van de woningvoorraad op regionale schaal te organiseren. Binnen de theorie is een belangrijke rol weggelegd voor de provincie en gemeenten van de regio. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat er een spanningsveld bestaat tussen de gemeenten en provincie met betrekking tot de beleidsopgave. De taak van de overheden is om de problematiek die ontstaat als gevolg van krimp op regionale schaal te begeleiden en het ‘gat’ juist verder te dichten. Het is echter de vraag of de transformatieopgave van de woningvoorraad in de Westelijke Mijnstreek zonder de aanwezigheid van een regionaal bestuurslaag succesvol gerealiseerd kan worden.

Dit onderzoek kan daarnaast worden afgezet tegen het ‘pijplijneffect’ waarmee binnen de ruimtelijke ordening vaak rekening wordt gehouden. Dit wil zeggen dat de effecten van ontwikkelingen en processen geleidelijk optreden over een aantal jaren. De ontwikkelingen en processen worden vanuit een bepaalde gedachte gestart. De uitkomsten van deze gedachte zijn soms pas jaren later terug te zien. Vanuit dit onderzoek ontstaat hierdoor een tweede discussie. De regionale prognoses ten aanzien van krimp zorgen ervoor dat er op dit moment beleid wordt afgestemd op de prognoses en ontwikkelingen worden gestart. Dit geldt ook voor de ruimtelijke gevolgen van krimp voor de woningvoorraad. Het samenwerkingsverband van de Westelijke Mijnstreek probeert door middel van de transformatieopgave de gevolgen van krimp te begeleiden. Het is echter nog niet duidelijk wat de uitkomsten van deze aanpak zullen zijn en of de bevolkings- en huishoudensprognoses daadwerkelijk uitkomen. Tegenover het ‘pijplijneffect’ staat het ‘sneeuwbaaleffect’ wat kan ontstaan wanneer er nu niet wordt gereageerd op de demografische krimpontwikkelingen. Het ‘sneeuwbaaleffect’ verwijst naar de opeenstapeling van gevolgen, waardoor de betreffende problematiek aanzienlijk wordt vergroot. Zo kunnen er meer mensen wegtrekken wanneer de woningvoorraad niet wordt aangepast en kunnen meer woningen leeg komen te staan. Deze situatie proberen overheden en marktpartijen in de Westelijke Mijnstreek te vermijden door nu in te spelen op de gevolgen van krimp.

Literatuur

- Agtmaal-Wobma, E. & C. van Duin (2007), *Huishoudensprognoses 2006-2050: belangrijke uitkomsten*. In: Bevolkingstrends(55)2, blz. 53-59. Centraal Bureau voor de Statistiek. Heerlen.
- Bargeman, C.A. (2009), *Krimp in Brabant: afnemende groei, krimp rond 2030, maar nog wel een flinke woningbouwopgave*. In: Demos(25)1, blz. 11-13. Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut. Den Haag.
- Beer, J. de & I. Deerenberg (2005), *Regionale verschillen in vruchtbaarheid: een verklarend model*. In: Bevolkingstrends(53)1, blz. 46-55. Centraal Bureau voor de Statistiek Heerlen.
- Boeijenga, J. & J. Mensink (2008), *Vinex Atlas*. Rotterdam: Uitgeverij 010 Publishers.
- Bressers, J.T.A. & S.M.M. Kuks (2001), *Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip*. In: Beleidswetenschap, 15 (1). pp. 76-104.
- Bryman, A. (2008), *Social Reserach Methods*. Oxford University Press Inc: New York.
- CBS Statline (2010), *Kerncijfers van de bevolkingsprognose 2000-2050; 2002-2050; 2004-2050; 2006-2050; en 2008-2050*. Centraal Bureau voor de Statistiek. Heerlen.
- Companen (2008), *Woonmilieuvisie Westelijke Mijnstreek. Wonen met kwaliteit in een veranderende markt*. Arnhem.
- Companen & Buro5 Maastricht (2011), *Ontwerp Structuurvisie Wonen Westelijke Mijnstreek. Kansen voor een evenwichtige woningmarkt*. Arnhem/Maastricht.
- Dam, F. van, C. de Groot & F. Verwest (2007), *Groei, krimp en ruimte: toekomstige regionale en lokale verschillen*. In: Demos(23)1, blz. 1-5. Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut. Den Haag.
- Derks, W., P.Hovens & L. Klinkers (2006a), *De krimpende stad. Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Derks, W., P. Hovens & L. Klinkers (2006b), *Structurele bevolkingsdaling: een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Duin, C. van (2009), *Bevolkingsprognose 2008-2050: naar 17,5 miljoen inwoners*. In: Bevolkingstrends(57)1, blz. 15-22. Centraal Bureau voor de Statistiek. Heerlen.
- Gemeente Midden-Drenthe (2009), *Nota van uitgangspunten visie op wonen: perspectief voor 2009-2020*. Beilen.

- Giesbers, H. (2007), *COROP-gebieden 2005*. In: Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Bilthoven.
- Gualini, E. (2004), *Multi-level Governance and Institutional Change: The Europeanization of Regional Policy in Italy*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove & C. Laurent (2004), *Nieuwe vormen van Governance: Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Mileu. Bilthoven.
- Hoek, T.H. van, M.A. Koning & M. Mulder (2008), *Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen: regionale ontwikkeling en beleid na 2009*. Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam. Almere: PlantijnCasparie.
- Hooghe, L. & G. Marks (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefiels Publishers.
- Jong, A. de, P. Feijten, C. de Groot, C. Harmsen, M. van Huis & F. Vernooij (2006), *Regionale huishoudensdynamiek; Achtergronden bij de regionale huishoudensprognoses met het model PEARL*. Ruimtelijk Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek. Den Haag/Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Jong, A. de & C. van Duin (2010), *Regionale prognose 2009-2040: vergrijzing en omslag van groei naar krimp*. Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Bureau voor de Statistiek. Den Haag: NAI Uitgevers.
- Kuiper Compagnons (2011), *Krimp; van diagnose naar medicijn*. Krimpteam Kuiper Compagnons. Rotterdam.
- Nimwegen, N. & L. Heering (2009), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp; een demografische omslag in beeld*. Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken. NIDI rapport nr. 80. Amsterdam: KNAW Press.
- Oord, E. van den (2009), *Roeien zonder riemen. De afhankelijkheden en bedrijfscontinuïteit van woningcorporaties in een krimpcontext*. Masterthesis Universiteit Utrecht.
- Planbureau voor de leefomgeving (2008a), *Regionale krimp en woningbouw: omgaan met een transformatieopgave*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Provincie Limburg, (2007), *Nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Omgaan met nieuwe instrumenten*. Provinciale Staten. Maastricht.
- Provincie Limburg (2008a), *Bevolkingsprognose 2008-2040*. Provincie Limburg, afdeling Strategie en Innovatie. Maastricht.
- Provincie Limburg (2008b), *Woonmonitor Limburg 2008. Factsheetboek Westelijke Mijnstreek 2008*. Provincie Limburg, afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling. Maastricht.

- Regio Westelijke Mijnstreek (2009), *Ruimte voor nieuwe generaties. Een nieuwe visie op de Westelijke Mijnstreek*. Sittard.
- Rijk, VNG & IPO (2009), *Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling: krimpen met kwaliteit*. Het Rijk, Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Interprovinciaal Overleg. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- ROB/Rfv (2008), *Bevolkingsdaling: gevolgen voor bestuur en financiën*. Raad voor het Openbaar Bestuur/Raad voor de financiële verhoudingen. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Ruimtelijk Planbureau (2006a), *Krimp en Ruimte: Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Den Haag/Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Ruimtelijk Planbureau (2006b), *Verkenning van de ruimte 2006: ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*. Den Haag/Rotterdam: NAI Uitgevers.
- SER (2010), *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt. Sociaal-Economische Raad*. Den Haag: Huisdrukkerij SER.
- SER (2011), *Bevolkingskrimp benoemen en benutten. Sociaal-Economische Raad*. Den Haag: Huisdrukkerij SER.
- Slaats, M. (2010), *Groeiende aandacht voor krimp. De strategieën die 'policy entrepreneurs' gebruiken om het thema bevolkingsdaling op de politiek-bestuurlijke agenda te krijgen*. Masterthesis Universiteit Utrecht.
- Spit, T. & P. Zoete (2006), *Ruimtelijke Ordening in Nederland: Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Tatenhove, J. van & D. Liefferink (2003), *The Dynamics of MLG in the European Union: the Interplay of Front stage and Backstage Politics*. Wageningen.
- Teisman, G.R. (2006), *Stedelijke netwerken; ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*. Den Haag: NIROV.
- Verwest, F., F. van Dam & C. de Groot (2007), *Krimp bestrijden of begeleiden?* In: *Openbaar Bestuur*(17)4, blz. 25-28.
- Visser, P. & F. van Dam (2006), *De prijs van de plek: woonomgeving en woningprijs*. Den Haag/Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Vliet, M. van (2009), *Kracht door krimp: kansen van bevolkingsverandering*. Berenschot Procesmanagement. Utrecht.
- Vreke, J., A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk, M. Pleijte, P.H. Kersten & F.J.P. van den Bosch (2009), *Maatlat Government-Governance*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Wageningen.

- VROM (2009), *Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Den Haag.
- VROM-raad (2006), *Ruimte geven, ruimte nemen: voorstellen ter verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid*. Den Haag: OBT bv.
- VROM-raad (2007), *Tijd voor keuzes: perspectief op een woningmarkt in balans*. Den Haag: OBT bv.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. In: Rapporten aan de Regering, nr. 53. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bijlage 1: Vragenlijst interviews

1) Algemene vragen ter introductie en verkenning respondent

1. Hoe lang bent u werkzaam in de regio Westelijke Mijnstreek en wat is uw functie / wat is/zijn uw functie(s) geweest in deze periode?
2. Sinds wanneer bent u betrokken bij de regiovisie Westelijke Mijnstreek?
3. Sinds wanneer bent u betrokken bij het speerpunt ‘transformatie woningvoorraad’ van de regiovisie?

2) Vragen die betrekking hebben op de inhoudelijke en procedurele aanpak van de transformatieopgave

Inhoudelijk:

4. Kunt u uitleggen wat de belangrijkste reden(en) met betrekking tot demografische krimp is/zijn om over te gaan tot transformatie van de woningvoorraad?
5. Welk maatschappelijk en financieel belang heeft uw partij bij de transformatie van de woningvoorraad?
6. Kunt u vertellen wat u vindt van de aanpak van de transformatieopgave van de woningvoorraad zoals die geformuleerd is in de regiovisie? (*geen uitbreiding, meer kwaliteit en het principe: ‘één erbij, één eraf, afstemming nieuwbouw, sloop en herstructurering*)
7. Wat is volgens u inhoudelijk de juiste manier om de transformatieopgave van de woningvoorraad te realiseren?

Procedureel:

In de regiovisie Westelijke Mijnstreek wordt de procedurele aanpak van de transformatie van de woningvoorraad uitgewerkt in een aantal principes. Zo moet de uitvoering in handen liggen van partijen met een maatschappelijk en financieel belang bij de opgave. Daarnaast moeten overheden randvoorwaarden scheppen, de regie voeren en instrumenten die betrekking hebben op ruimtelijke ordening en volkshuisvesting inzetten. Bovendien moeten partijen in het kader van samenwerking hun eigen beleid afstemmen op de in de regiovisie geschetste ambitie.

8. Wat vindt u van de geformuleerde principes om tot een transformatie van de woningvoorraad te komen?
9. Mist u nog een principe? Zo ja, welk principe is dat?

3) Vragen die betrekking hebben op het samenwerkingsproces tussen partijen bij de transformatieopgave van de woningvoorraad

Betrokkenheid en rol:

10. Welke partijen zijn daadwerkelijk betrokken bij de transformatieopgave van de woningvoorraad?
11. Zijn er volgens u partijen die belang hebben bij de transformatie van de woningvoorraad, maar niet in het samenwerkingsproces betrokken worden? Zo ja, welke partijen zijn dit?
12. Hoe groot en wat is de rol van uw partij bij het samenwerkingsproces ten opzichte van andere partijen? Bent u daar tevreden over of ziet u dit liever anders?

13. Wat is volgens u de rol van de overige partijen die zijn betrokken bij het samenwerkingsproces? Bent u daar tevreden over of ziet u dit liever anders?

Positie en invloed:

14. Hoe groot schat u de invloed (dominantie) van u partij op het samenwerkingsproces ten aanzien van de transformatie van de woningvoorraad?
15. Welke partij(en) heeft/hebben volgens u de meeste en minste invloed (dominantie) op het samenwerkingsproces van de transformatieopgave?
16. Waaruit maakt u op dat andere partijen meer of minder invloed (dominantie) hebben op het samenwerkingsproces van de transformatieopgave?
17. Hoe liggen de onderlinge verhoudingen tussen de betrokken partijen ten aanzien van de transformatie van de woningvoorraad? En wat is de aard van deze verhoudingen? (financiën, woningvoorraad bezit, aantal mensen betrokken bij het proces)

Communicatie en interactie:

18. Kunt u vertellen hoe de communicatie tijdens het samenwerkingsproces verloopt tussen betrokken partijen? (overlegstructuur tussen de partijen). Bent u hier tevreden over (efficiënt) of ziet u dit liever anders?
19. Op welke manier vindt er interactie plaats tussen betrokken partijen? Bent u hier tevreden over of ziet u dit liever anders?
20. Wordt samenwerking tussen partijen voldoende bevorderd en worden er initiatieven genomen ten aanzien van de transformatieopgave? Op welke manier merkt u dit?

4) Vragen die betrekking hebben op de sturing door partijen ten aanzien van de realisatie van de transformatieopgave

Eigen partij (gemeente, provincie, corporatie, ontwikkelaar of zorginstelling):

21. Kunt u wat vertellen over de manier waarop uw partij het samenwerkingsproces ten aanzien van transformatieopgave stuurt?
22. Op welke manier komt deze sturing terug in het eigen beleid van uw partij? In welke mate wordt het beleid van uw partij afgestemd op de ambitie van de regio ten aanzien van de transformatieopgave?
23. Heeft uw partij daarnaast mogelijkheden om het samenwerkingsproces te sturen? Zo ja, welke mogelijkheden zijn dit?

Private partijen:

24. Kunt u wat vertellen over de manier waarop betrokken private partijen het samenwerkingsproces sturen?
25. Wat is de invloed van de sturing door private partijen voor uw partij? Stimuleert of beklemt dit juist het samenwerkingsproces?
26. Wat vindt u van deze sturing door private partijen? (acceptatie)

Publieke partijen:

27. Kunt u wat vertellen over de manier waarop gemeenten en provincie het samenwerkingsproces sturen?
28. Wat is de invloed van de sturing door gemeenten en provincie voor uw partij? Stimuleert of beklemt dit juist het samenwerkingsproces?
29. Wat vindt u van deze sturing door gemeenten en provincie? (acceptatie)

5) Vragen die betrekking hebben op de beleidsinstrumenten van de Wro ten aanzien van de realisatie van de transformatieopgave

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt de overheden verschillende mogelijkheden om tot regionale afstemming van het gewenste beleid te komen en hier sturing aan te geven. Vanwege de aanpak op regionale schaal en het regionale karakter van krimp is krachtig overheidsoptreden gewenst. In dit geval wordt vooral van de provincie Limburg verwacht dat er krachtig wordt opgetreden. De provincie kan er op toezien dat het ruimtelijk orderingsbeleid van gemeenten is afgestemd op de afspraken die in de regio zijn gemaakt. Met de invoering van de nieuwste Wet ruimtelijke ordening, op 1 juli 2008, heeft de provincie verschillende mogelijkheden om te zorgen dat deze afspraken worden nagekomen. Beleidsontwikkeling (structuurvisie), beleidsdoorwerking vooraf (provinciale ruimtelijke verordening, proactieve aanwijzing en vooroverleg), beleidsdoorwerking achteraf (reactieve aanwijzing en zienswijze), Beleidsuitvoering (inpassingsplan, projectbesluit, grondbeleid).

Vragen voor provincie:

30. Hoe kijkt de provincie aan tegen de rol, zoals hierboven geformuleerd, die voor haar is weggelegd wanneer er sprake is van regionale krimp? (provinciaal belang)
31. Worden er ten aanzien van de transformatieopgave beleidsinstrumenten van de nieuwe Wro ingezet door de provincie? Zo ja, welke zijn dit en hoe worden die ingezet?
32. Welke beleidsinstrumenten van de nieuwe Wro denkt de provincie in de toekomst te zetten? Wat is het meest aangewezen beleidsinstrument om haar doelen te realiseren?

Vragen voor gemeenten:

33. Hoe kijkt de gemeente aan tegen de rol, zoals hierboven geformuleerd, die voor de provincie is weggelegd wanneer er sprake is van regionale krimp? Merkt de gemeente bij de transformatie van de woningvoorraad wat van de inzet van beleidsinstrumenten van de nieuwe Wro?
34. Worden er ten aanzien van de transformatieopgave beleidsinstrumenten van de nieuwe Wro ingezet door de gemeente? Zo ja, welke zijn dit en hoe worden die ingezet?
35. Welke beleidsinstrumenten van de nieuwe Wro denkt de gemeente in de toekomst te zetten? Wat is het meest aangewezen beleidsinstrument om haar doelen te realiseren?

Vragen voor overige partijen:

36. Wat is uw mening met betrekking tot de rol van overheden, zoals hierboven geformuleerd, die voor hen is weggelegd wanneer er sprake is van regionale krimp?
37. Is uw partij bekend met de beleidsinstrumenten van de nieuwe Wro en in welke mate komt uw partij hiermee in aanraking?
38. Merkt uw partij bij de transformatie van de woningvoorraad wat van de inzet van beleidsinstrumenten van de nieuwe Wro? Zo ja, hoe merkt u dit en welke beleidsinstrumenten zijn dit?

6) Afsluitende vragen

39. Wilt u nog wat toevoegen ten aanzien van de transformatie van de woningvoorraad in de regio? (inhoudelijk en procesmatig)
40. Kunt u ter afsluiting in een aantal zinnen omschrijven wat u vindt van het samenwerkingsproces ten aanzien van de transformatieopgave?