

Rijksuniversiteit Groningen

# Demografische krimp in Noord-Fryslân

Een beschrijvend en verkennend onderzoek naar de beleidsreactie in Noord-Fryslân op het verschijnsel demografische krimp



# Bevolgingskrimp in Noord-Fryslân

*Welke strategieën worden er toegepast om krimp te begeleiden?*

Een beschrijvend en verkennend onderzoek naar de beleidsreactie in Noord-Fryslân op het verschijnsel demografische krimp

Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

Masteropleiding Vastgoedkunde

Eerste begeleider RuG:

Drs. T. van der Meulen

Tweede beoordelaar RuG:

Prof. Dr. E.F. Nozeman

Afstudeerlocatie:

Buro Vijn BV. te Oentsjerk

Auteur:

Ing. J.S.Gerbrandy

Maart, 2010



# Voorwoord

Toen ik een aantal jaren geleden mijn Bouwkunde opleiding afrondde kwam ik tot de conclusie dat ik verder wilde gaan studeren. Na een korte periode van oriëntatie is destijds besloten dat het Vastgoedkunde zou gaan worden. Echter, van studeren is het dat jaar weinig gekomen aangezien ik mij volledig gericht heb op mijn functie als penningmeester bij Friese studentenvereniging F.F.J. Bernlef. Een prachtig jaar waarvoor ik de vereniging en mijn bestuursgenoten zeer dankbaar ben. De jaren hierop volgend ben ik daadwerkelijk met mijn studie vastgoedkunde begonnen. Met veel genoegen kijk ik nu terug op deze tijd. Er zijn eerlijk gezegd geen perioden geweest tijdens mijn studie dat ik heb getwijfeld aan deze keuze. Sterker nog, de master Vastgoedkunde bleek een master te zijn die goed aansloot bij mijn interesses. Met name de vakken vastgoedontwikkeling, proces- en projectmanagement en bouwrecht heb ik met veel genoegen gevolgd. Het idee om demografische krimp in Noord-Fryslân te gaan onderzoeken is ontstaan aan de keukentafel van mijn ouders. Niet wetende dat dit onderwerp de maanden daarop volop in de belangstelling is komen te staan ben ik in juli bij Buro Vijn BV. in Oentsjerk (Fryslân) begonnen. Het eerste contact met Buro Vijn werd gelegd tijdens de carrièredagen georganiseerd door onze faculteit. Ik ben Buro Vijn dankbaar dat ik bij hen in de keuken heb mogen kijken en dat ik daar mijn onderzoek kon doen. Zoals gezegd volop aandacht voor het onderwerp demografische krimp. Vanaf het moment dat de bladeren in Nederland van de bomen vallen, de herfst dus, tot aan nu verschijnen er bijna wekelijks, sommige weken praktisch dagelijks, krantenkoppen en achtergrondartikelen over dit onderwerp. Ik wil iedereen bedanken die zo attent was mij te attenderen op verschenen literatuur en andere nuttige artikelen. Het doet mij deugd dat er zoveel belangstelling voor dit onderwerp bestaat. Dit zeg ik omdat kleine plattelandsdorpen, die vooral worden geteisterd door een afname van inwoners en huishoudens, mij na aan het hart liggen. Door de grote publieke belangstelling voor het onderwerp ben ik ervan overtuigd dat er passende antwoorden worden gevonden. Zelf ben ik erg verheugd met het feit dat ik me een dik half jaar in deze materie heb mogen verdiepen. De ondersteuning die ik heb gehad van mijn begeleider, de heer drs. Tom van der Meulen, waardeer ik zeer. Vanaf deze plek wil ik de heer van der Meulen dan ook hartelijk dank zeggen voor zijn nuttige begeleiding en de feedback op mijn onderzoek. Ook was er altijd wel even ruimte voor een praatje over ruimtelijke ordening in de meest brede zin van het woord, waarbij regelmatig de Bosatlas even uit de kast kwam. Verder wil ik graag mijn vrienden en huisgenoten, die ik heb ontmoet tijdens mijn studietijd, bedanken voor de fantastisch mooie tijd. Velen van hen zijn of waren actief bij F.F.J. Bernlef en G.S.S.V. The Knickerbockers. Ook wil ik mijn 'heit en mem', tevens mijn hoofdsponsor, en rest van mijn familie danken voor het geduld en het gestelde vertrouwen. Last but zeker niet least, wil ik mijn lieve vriendinnetje, Renate, bedanken voor al haar humor en een haar geruststellende woordjes zo nu en dan. Eltsenien tige tank!

Groningen, 23 maart 2010

Jelle Sipke Gerbrandy

# Samenvatting

Voor de toekomstige woningbouwbehoefte is voor het voor krimpregio's van belang te kijken naar de ontwikkeling van het aantal- en het type huishoudens. Uit bestudeerde literatuur komt duidelijk naar voren dat de problematiek zich toespitst rondom twee thema's: coördinatie en financiering. In dit onderzoek is onderzocht hoe actoren, die actief zijn in het beleidsveld van woningbouw, in de provincie Fryslân in hun woningbouwbeleid reageren op het verschijnsel demografische krimp. Dit is gedaan door twee recent herziene woonplannen, die van de gemeenten Dantumadiel en Ferwerderadeel, te bestuderen. Daarnaast zijn een drietal woningbouwprojecten in krimpgebieden nader bekeken. Het gaat om de plannen Franeker-Zuid te Franeker, Offingaburg te Hallum en de herstructurering Kollum-Zuidoost te Kollum.

Door het bestuderen van twee woonplannen en een overkoepelende strategische woonvisie is gebleken dat de essenties van de documenten is dat er een kwaliteitsslag in de bestaande woningvoorraad gemaakt moet worden, om deze klaar te maken voor de toekomst. Bevolkingskrimp moet worden gezien als aanjager van deze kwaliteitsslag. Geconstateerd wordt dat in beide gemeenten de gedachte postvat dat zij kwaliteit boven kwantiteit moeten gaan verkiezen. Het toekomstperspectief van met name de dorpen ligt in de kwaliteit van de sociale cohesie, de rust, de frisse lucht en al deze kwaliteiten van dorpen. Als een kern haar maatschappelijke- en (in mindere mate) economische dynamiek gaat verliezen, waar is dan überhaupt de kurk waarop je gaat bouwen?

Door een drietal woningbouwprojecten te bekijken in gemeenten die krimpen of gaan krimpen is een beeld gekregen wat voor gevolgen krimp kan hebben voor projecten.

De woningmarkt in Kollum is geleidelijk veranderd van een gespannen aanbiedersmarkt in een ontspannen vragersmarkt. Onder andere de (toekomstige) bevolkingskrimp heeft er hier voor gezorgd dat de woningcorporatie Thús Wonen en de gemeente Kollumerland een kwalitatief zeer hoogwaardig woningbouwconcept gaat leveren. De woningcorporatie en de gemeente investeren stevig in Kollum-Zuidoost omdat zij hiermee willen voorsorteren op bevolkingskrimp. Door een extreem duurzaam woningbouwconcept aan te bieden is het mogelijk geweest om externe geldstromen binnen te halen. De bevolkingskrimp is de aanjager geweest voor de kwalitatieve slag die wordt gemaakt.

Door in Hallum in te zetten op een vernieuwd woningbouwconcept was het mogelijk om bijna de helft van de totale investeringsopzet uit gelden te halen die niet uit de exploitatie hoefden te komen. Doordat ook hier een kentering plaatsvond van aanbod- naar vraaggestuurd beleid hebben de gemeente en de woningcorporatie maatwerk geleverd: het project is een afspiegeling geworden van de leefgemeenschap van Hallum. Het project Offingaburg zou als voorbeeldproject kunnen dienen aangezien dit bouwproject optimaal gebruik heeft gemaakt van de synergievoordelen (combinatie wonen en zorgen) die te behalen zijn wanneer een nieuwe woningbouwconcepten worden aangeboden.

Dat de krimp van de bevolking (financiële) gevolgen kan hebben voor projecten die reeds in uitvoering zijn illustreert uitbreidingslocatie Franeker-Zuid te Franeker. Op basis van autonome groeicijfers is in de jaren '90 een plan van 625 woningen ontwikkeld. Uit deze plannen zijn ook allerlei bovenwijkse voorzieningen gefinancierd.

Deze financiering loopt via de afzet van kavels die, u raadt het, slecht loopt. Daarbij komt het probleem dat met de ontwikkeling van Franeker-Zuid de regionale woningmarkt er niet beter van wordt.

Opvallend is dat in krimpgebieden vraaggestuurde projecten succesvol blijken te zijn (Kollum, Hallum) en dat projecten die geïnitieerd zijn op basis van aanbodgestuurd denken minder succesvol blijken te zijn. Uit interviews blijkt dat de woningmarkt in Noord-Fryslân erg fragiel is, en dat kleine ingrepen grote gevolgen kunnen hebben voor de regionale woningmarkt. Verder is gebleken dat in twee van de drie projecten bevolkingskrimp tot vraaggerichte innoverende ideeën hebben geleid. Offingaburg en Kollum-Zuidoost zijn goede voorbeelden hoe gemeenten en corporaties slim gebruik hebben gemaakt van bijvoorbeeld IS(P)V-gelden en andere subsidiestromen. Hiervoor is een ambtelijke organisatie nodig die projecten uit verschillende invalshoeken bekijkt en die netwerken kan aanspreken. Voor een goede begeleiding van de gevolgen van bevolkingskrimp is in eerste instantie bewustwording cruciaal. Bewustwording bij de volksvertegenwoordigers geeft bestuurders de legitimiteit om impopulaire maatregelen die met krimp samengaan te nemen.

# Lijst met figuren en tabellen

## Figuren:

- Figuur 1.1: Bevolkingskrimp vooral in het noordoosten- en noordwesten van Fryslân
- Figuur 2.1: Huishouden- en bevolkingsprognose 2005-2025
- Figuur 2.2: Bevindingen rapport Krimp en Ruimte
- Figuur 3.1: De woningmarkt en de invloed van krimp
- Figuur 3.2: Woningprijzen indien het aanbod op de woningmarkt wordt aangepast aan de afnemende vraag
- Figuur 4.1: Een reeks beslissingen als een rollenspel in de beleidsarena
- Figuur 4.2: Het conceptueel model
- Figuur 6.1: Ontwikkeling inwoners 2004 – 2009, gemeentelijk en regionaal
- Figuur 6.2: Natuurlijke groei van de bevolking, gemiddelde periode 1998-2007
- Figuur 6.3: Geboorten als (%) van de totale bevolking, 1998-2007
- Figuur 6.4: Overledenen als (%) van de totale bevolking, 1998-2007
- Figuur 6.5: Saldo totale binnenlandse migratie gemiddelde 1998-2007
- Figuur 6.6: Saldo binnenlandse migratie, alleengaanden en gezinnen, gemiddelde 1998-2007
- Figuur 6.7: Saldo buitenlandse migratie, gemiddelde 1998-2007
- Figuur 6.8: Ontwikkeling leeftijdscohorten 0-14 jarigen en 15-65 jarigen (%) van 2010-2020
- Figuur 6.9: Aandeel 65 plussers (%) in respectievelijk 2009 en 2030
- Figuur 6.10: Ontwikkeling huishouden 2003-2008, (%) per jaar
- Figuur 6.11: Sloop- en nieuwbouw van woningen, 1988-2007
- Figuur 6.12: Typologie naar nieuwbouw en sloop van woningen, 2003-2007
- Figuur 6.13: Bevolkingsgroei (jaarlijks) noordoost Fryslân 1986-2030
- Figuur 6.14: Veranderende kwalitatieve kenmerken bevolking in NOFA -gemeenten tot 2016
- Figuur 6.15: Krimp en groei naar omvang kernen 2000-2008
- Figuur 6.16: Woningbehoefte 2007-2016 in noordoost Fryslân
- Figuur 6.17: Huishoudenontwikkelingen woningmarktregio's 2010-2020 en 2020-2030
- Figuur 6.18: Regionale kerncijfer bevolkingsprognose 2009-2030
- Figuur 6.19: Woningbehoefte 2007-2016 in noordwest Fryslân
- Figuur 6.20: Gemiddelde jaarlijkse bevolkingsafname/-toename
- Figuur 6.21: Huishoudenontwikkeling (%) 2010-2020 en 2020-2030
- Figuur 7.1: Bevolkingsgroei Dantumadiel 1998-2008
- Figuur 7.2: Leeftijdsopbouw gemeente Dantumadiel van de bevolking op basis van trendprognoses 2006
- Figuur 7.3: Aantal jaren waarin aantal inwoners is afgenomen, 1979-2008
- Figuur 8.1: Masterplan Franeker-Zuid
- Figuur 8.2: Door onthouding goedkeuring zullen fase 3 en 4 voorlopig niet ontwikkeld
- Figuur 8.3: Sfeerimpressie vrijstaande- en halfvrijstaande huizen in de Elfstedenbuurt
- Figuur 8.4: Woningaanbod Franeker onder de honderdduizend euro kosten koper
- Figuur 8.5: In oktober 2009 is begonnen met de 1e fase van de herstructurering
- Figuur 8.6: Een sfeerimpressie van de nieuwe wijk in Kollum-Zuid
- Figuur 8.7: Art impressive vooraanzicht project Offingaburg
- Figuur 8.8: In het hart van het terpdorp Hallum is Offingaburg gebouwd

Figuur 8.9: Woonzorg combinatie Offingaburg op een mooie zonnige middag

Tabellen:

Tabel 2.1: Verschillende vormen van krimp

Tabel 3.1: Beleidsalternatieven met gekoppelde beleidsstrategieën

Tabel 4.1: Samenvattend schema

Tabel 5.1: Beleidsalternatieven met gekoppelde beleidsstrategieën

Tabel 6.1: Regionale kerncijfer bevolkingsprognose 2009-2030

Tabel 6.2: Absolute bevolkingsaanwas noordelijke gemeenten 2000-2009

Tabel 6.3: Bevolkingsontwikkeling Holwerd, Dokkum en de gemeente

Tabel 6.4: Uitbreidingsruimte op basis van trendvarianten, regio noordoost

Tabel 6.5: Regionale kerncijfer huishoudenprognose 2009-2030

Tabel 6.6: Absolute bevolkingsaanwas gemeenten noordwest Fryslân

Tabel 6.7: Regionale kerncijfer bevolkingsprognose 2009-2030

Tabel 6.8: Regionale kerncijfer huishoudenprognose 2009-2030

Tabel 6.9: Uitbreidingsruimte op basis van trendvarianten, regio Noordwest

Tabel 7.1: Groei bevolking, huishoudens en woningbehoefte volgens variant LOG-REG-GEM

Tabel 7.2: Prognose totaal aantal huishoudens Dantumadiel volgens voorkeursvariant

# Inhoud

- I** Voorwoord
- II** Samenvatting
- IV** Lijst met figuren te tabellen
- 1 Inleiding** - Het onderzoekskader en de probleemstelling
  - 1.1 Aanleiding
  - 1.2 Relevantie
  - 1.3 Doel-/probleemstelling
  - 1.4 Onderzoeksaanpak en onderzoeksmodel
  - 1.5 Leeswijzer

## Deel I – Demografische krimp, de context

- 9 Demografische krimp** - Grofweg drie oorzaken voor demografische krimp
  - 2.1 Wat is demografische krimp
  - 2.2 Oorzaken en omvang demografische krimp
- 13 Demografische krimp en de woningmarkt** - Beleidsalternatieven en uitvoeringsstrategieën
  - 3.1 Bevolkingsdaling en huishoudendaling
  - 3.2 Gevolgen krimp voor de woningmarkt
  - 3.3 Samenvattend schema
  - 3.4 Problematiek
  - Deelconclusie

## Deel II – Het theoretisch kader

- 19 Verschillende actoren in de beleidsarena** - Allerhande partijen die verschillende rollen spelen
  - 4.1 De beleidsarena
  - 4.2 Actoren in de beleidsarena
  - 4.3 Rollenspel in de beleidsarena
  - 4.4 Samenvattend schema
- 24 Verschillende beleidsalternatieven** - Omgaan met een kleinere- en andere woningvraag
  - 5.1 Mogelijke beleidsalternatieven bij krimp
  - 5.2 Omgaan met een kleinere woningvraag
  - 5.3 Omgaan met een andere woningvraag
  - 5.4 Regionale afstemming
  - 5.5 Krimpbeleid: voorbeeldstrategieën
  - 5.6 Besluit en deelvragen



## Deel III – De praktijksituatie in Noord-Fryslân

### **31 Bevolkingsdynamiek in Noord-Fryslân** - Wat betekent de krimp voor de woningvraag in de gemeente

- 6.1 Bevolkingsdynamiek in historisch perspectief
  - 6.2 Ontwikkeling huishoudens en woningen
  - 6.3 Prognoses bevolkingsdynamiek noordoost Fryslân
  - 6.4 Daadwerkelijke problematiek
  - 6.5 Consequenties voor woningbouw
  - 6.6 Prognoses bevolkingsdynamiek noordwest Fryslân
- Deelconclusie

### **45 Strategische woonvisie en woonplannen** - Hoe reageren gemeenten beleidsinhoudelijk op de kleinere- en andere woningvraag

- 7.1 Inleiding
  - 7.2 Strategische woonvisie NOFA-gemeenten
  - 7.3 Woonvisie gemeente Dantumadiel
  - 7.4 Woonvisie gemeente Franekeradeel
- Deelconclusie

### **54 Bouwactiviteiten in een krimpende regio** - Drie bouwprojecten onder de loep

- 1. De Elfstedenwijk te Franeker
- 2. Een duurzame wijk te Kollum
- 3. Offingaburg te Hallum

### **69** Conclusie en aanbevelingen

### **72** Literatuur

### **76** Lijst met geïnterviewde personen

### **77** Bijlagen

# 1 Inleiding

## Het onderzoekskader en de probleemstelling

### .1 Aanleiding

Grote delen van Nederland hebben te maken met bevolkingskrimp. Bevolkingskrimp manifesteert zich op dit moment vooral in de perifeer gelegen gebieden als Noord-Groningen, Zuid-Limburg en Zeeuws Vlaanderen. Voor andere gebieden, zoals Friesland, Drenthe en Twente, vormt bevolkingskrimp het toekomstperspectief voor de komende jaren. Dat bevolkingskrimp verstrekkende gevolgen kan hebben, kan wellicht het beste geïllustreerd worden aan de hand van de reportage die Zembla vier januari 2009 uitzond over het dorpje Ganzedijk in de provincie Groningen. Ganzedijk geldt vanaf dat moment als het schoolvoorbeeld van hoe het een dorp kan vergaan wanneer er ernstige bevolkingsdaling optreedt. Hoogtepunt, of dieptepunt zo men wil, in deze discussie was de uitspraak van de wethouder in de gemeente Reiderland<sup>1</sup>, de gemeente waaronder Ganzedijk valt: *'Het beste is om Ganzedijk als samenleving te laten eindigen en terug te geven aan de natuur'* (Interview Nu.nl 25 februari 2009). Zoals gebleken in Ganzedijk kan bevolkingskrimp vergaande gevolgen hebben voor de leefbaarheid van een dorp en de maatschappelijke samenhang van de bevolking daarmee ontwrichten. Gezien het feit dat bevolkingskrimp of bevolkingsdaling een verschijnsel is dat zich steeds meer openbaart in delen van Nederland, heeft ontkennen, in de zin van het wijten aan een tijdelijke crisis, geen betekenis meer. Omdat de gevolgen (ruimtelijk, economisch, maatschappelijk) van bevolkingsdaling zo aanzienlijk kunnen zijn én omdat de leefbaarheid van het platteland in het geding is, is het onderwerp bevolkingskrimp buitengewoon onderzoekswaardig. Bevolkingskrimp op zichzelf heeft de laatste jaren veel aandacht genoten. Het rapport 'Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers' (Derks et al., 2006) vormde het begin van het debat rondom het thema bevolkingskrimp. Op dit moment is bevolkingskrimp een thema dat op verschillende terreinen de gemoederen flink bezighoudt, maar zijn wetenschappelijke studies over de ruimtelijke gevolgen van bevolkingskrimp nog op één hand te tellen (Poel et al., 2008). Dat bevolkingskrimp, zoals gezegd, op dit moment volop in de belangstelling staat blijkt wel uit de recente uitspraak van de minister van Wonen Werk en Integratie (WWI) dhr. Van der Laan in dagblad Trouw (15 mei 2009): *'Als er niks gebeurt ontstaan er in Nederland spookdorpen waar burgers wegtrekken en de economische activiteit weggehaald wordt'*

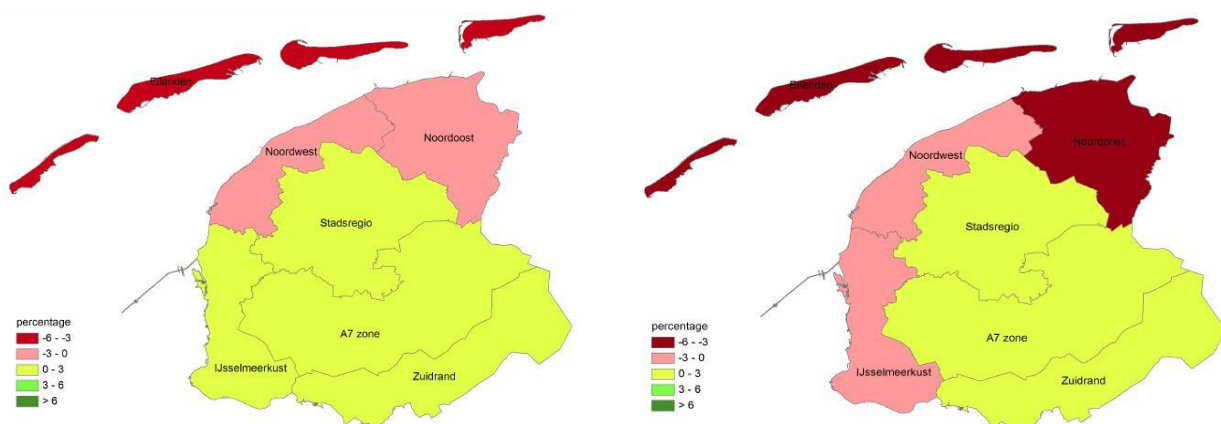
Dichtgetimmerde woningen, verpauperde bedrijventerreinen, onverhuurbare kantoorpanden, dit associëren we met verregaande bevolkingskrimp. Het zijn de beelden die we kennen van steden als Detroit, Leipzig en Greater Manchester: steden die voornamelijk door een proces van de-industrialisatie en suburbanisatie te maken hebben gehad met een flinke afname van de bevolking. Het Franse platteland is een voorbeeld waarbij hele dorpen en streken ontvolkt zijn geraakt door het wegvallen van de economische motor: de landbouw. Voltrekt dit doemscenario zich ook over de gebieden gelegen in de periferie van Nederland? Of in gebieden zoals Oost-Groningen en Limburg, waar, net als in Frankrijk en Polen, de stuwende kracht van de economie is verdwenen? In de gebieden Zuid-Limburg en Oost-Groningen is bevolkingskrimp nu al duidelijk voelbaar zij het niet zo dramatisch als in de genoemde voorbeelden.

---

<sup>1</sup> De gemeente Reiderland had 7000 inwoners en bestond uit de kernen Beerta, Finsterwolde, Nieuweschan, Drieborg en Ganzedijk. Op 1 januari 2010 is de gemeente opgeheven en gefuseerd met Winschoten en Scheemda, onder de naam Oldambt.

In de provincie Fryslân uit krimp zich vooral in het noordoosten en noordwesten van de provincie (zie figuur 1.1). In een recent artikel in Elsevier (2008) sloegen bestuurders van deze gemeenten alarm over *'de ontvolking en dreigende verpaupering en leegstand, die zelfs wel eens zouden kunnen leiden tot spookdorpen zoals je die ook in Frankrijk tegenkomt'*. Er zijn meer tekenen aan de wand dat het noorden van Fryslân te maken krijgt met demografische krimp, getuige menig krantenartikel dat verscheen de afgelopen tijd:

- 'Bevolkingskrimp een prikkel voor de woningmarkt' (Leeuwarder Courant, 13 februari 2010)
- 'Even mooi als kwetsbaar, red het platteland' (Trouw, 16 mei 2009)
- 'Een nationaal probleem in de uithoeken van Nederland' (NRC Handelsblad, 16 juni 2009)
- 'Geen enkel gebied wordt afgeschreven' (De Volkskrant, 17 februari 2009)



Figuur 1.1: Bevolkingskrimp vooral in het noordoosten- en noordwesten van Fryslân (Bron: Provincie Fryslân)

## Het onderzoeksgebied

In dit onderzoek zal het thema bevolkingskrimp in Noord-Fryslân centraal staan. Omdat het thema bevolkingskrimp vele beleidsvelden beslaat is in dit onderzoek de aandacht gevestigd op één specifiek onderwerp, namelijk: de woningmarkt.

Demografische krimp kan worden gedefinieerd in termen van aantallen (inwoners, huishoudens), bevolkingssamenstelling (leeftijd, etniciteit) en huishoudensamenstelling (omvang, levensfase, inkomen), waarbij samenstellende delen van de bevolking in omvang afnemen (Van Dam et al., 2006:21). In dit onderzoek zal zowel naar de aantallen als naar samenstelling van de bevolking worden gekeken. De ruimtelijke gevolgen waarop wordt ingegaan beperken zich tot de woningmarkt. Buiten beschouwing worden gelaten, mobiliteit, arbeidsmarkt, milieu en het voorzieningenniveau. Deze ruimtelijke gevolgen worden niet behandeld omdat de tijd waarin dit onderzoek voltooid wordt niet toereikend is. In geografische zin wordt het onderzoek afgebakend tot de woningmarktregio's noordoost- en noordwest Fryslân (bijlage 1). Zodoende zal met name op gemeentelijk- en regionaal niveau naar de ruimtelijke gevolgen van bevolkingskrimp worden gekeken. De reden om het onderzoek te beperken tot twee de woningmarktregio's noordoost- en noordwest Fryslân is omdat op die manier dieper op de materie kan worden ingegaan.

## 1.2 Relevantie

### Wetenschappelijk

Onze leefomgeving moet voortdurend opnieuw worden ingericht omdat het aan verandering van tijd onderhevig is. De voortdurende verandering van de maatschappij door groei of krimp van de bevolking, beschikbaarheid van nieuwe technieken en technische mogelijkheden, economische ontwikkelingen: het zijn de aanjagers van een continue transformatie van onze gebouwde en ongebouwde omgeving (Fokkema et al., 2008). Het is voor iedereen van belang dat er goed met de schaarse ruimte wordt omgegaan zodat de ruimtelijke kwaliteit wordt gewaarborgd of verbeterd. De Poel et al. (2008) stellen dat wetenschappelijke studies over de ruimtelijke gevolgen van bevolkingskrimp nog op een hand te tellen zijn. Met dit onderzoek wordt inzicht verkregen in hoe actoren in het beleidsveld van ruimtelijke investeringen omgaan met het fenomeen demografische krimp.

### Maatschappelijk

Zoals hierboven al genoemd is de inrichting van de ruimte voor iedereen van belang. Het is van belang dat de bevolking goede en betaalbare huisvesting wordt geboden, dat er voldoende werkgelegenheid is, dat er bereikbare voorzieningen zijn, dat het stadshart goed functioneert en dat een oude woonwijk niet verpaupert (Fokkema et al., 2008). Het gekende doemscenario van het Franse- en Poolse platteland willen we met z'n allen voorkomen in Nederland. Vanuit publiek perspectief gezien draagt dit onderzoek bij aan hoe (lokale) overheden om zouden kunnen gaan met de ruimtelijke gevolgen van bevolkingskrimp. De (lokale) overheid behoort het maatschappelijk belang te dienen en te voorkomen dat een gemeente of regio in een negatieve spiraal terechtkomt.

## 1.3 Doel- / probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in hoe verschillende actoren, die actief zijn op de woningmarkt in het noorden van Fryslân, omgaan met de ruimtelijke gevolgen van bevolkingskrimp cq. welk beleid er gevoerd wordt ten aanzien van bevolkingskrimp.

De probleemstelling waarnaar in dit onderzoek antwoord naar wordt gezocht luidt:

*Hoe reageren actoren, die actief zijn in het beleidsveld van woningbouw, in de provincie Fryslân in hun woningbouwbeleid op het verschijnsel demografische krimp: welke strategieën worden er toegepast om krimp te begeleiden?*

Om de probleemstelling te beantwoorden is het onderzoek opgedeeld in drie onderdelen. In deel I wordt gekeken naar het verschijnsel demografische krimp waarbij wordt ingegaan op de consequenties voor de woningvraag en woningbouwopgave als gevolg van demografische krimp. In het theoretisch kader, deel II, van deze scriptie zal worden ingegaan op wat voor beleidsalternatieven partijen, die actief zijn in verschillende beleidsarena's, kunnen hanteren ten aanzien van de krimpproblematiek. Tenslotte zal in deel III het casestudiegebied nader worden bekeken en geanalyseerd. Dit is gedaan door twee recent opgestelde woonplannen te bestuderen en drie verschillende woningbouwprojecten in krimpgebieden te analyseren.

Binnen deze drie thema's in dit onderzoek zullen deelvragen worden beantwoord. Aan het eind van elke onderdeel zal een deelconclusie worden getrokken. Op deze manier kan gestructureerd een antwoord worden gevonden op de probleemstelling.

## Deelvragen

De volgende deelvragen zullen worden beantwoord. De eerste twee deelvragen hebben betrekking op de hoe gemeenten, in relatie tot woningbouw, omgaan met demografische krimp (hoofdstuk 7). De andere deelvragen worden beantwoord door concrete projecten te analyseren (hoofdstuk 8).

- Wat betekent de krimp voor de woningvraag in de gemeente?
- Hoe reageren gemeenten beleidsinhoudelijk op de veranderende woningvraag?
- Hoe ziet de beleidsarena er in de betreffende woningbouwprojecten uit? Welke rol vervullen de verschillende actoren?
- Wat waren/zijn de doelstellingen van deze actoren binnen de beleidsarena?
- Hebben de actoren omwille van het krimpscenario hun doelstellingen in de beleidsarena moeten bijstellen/opgeven? Met andere woorden: welke interactie was er tussen de partijen?
- In hoeverre hebben actoren gebruik gemaakt van de in het conceptueel model veronderstelde beleidsalternatieven?

## 1.4 Onderzoeksaanpak

Nu vastgesteld is wat met dit onderzoek bereikt wordt, resteert de vraag op welke wijze dat gedaan moet worden. Het antwoord op deze heeft geleid tot de werkwijze of strategie voor dit onderzoek. In deze paragraaf komt naar voren langs welke wegen en met welke middelen tot een antwoord op de probleemstelling wordt gekomen.

Dit onderzoek is een beschrijvend en een verkennend onderzoek. De onderzoeksvraag veronderstelt niet dat er een onderliggende theorie bekend is waarin een hypothese verankerd ligt. In dit onderzoek gaat het erom een nauwkeurige beschrijving te geven van de belangrijkste kenmerken van de onderzoekseenheden volgens de in het onderzoeksmodel beschreven systematiek (Baarda & De Goede, 2001). In totaal zijn twee gemeenten en drie woningbouwprojecten als casestudies onderzocht. De keuze van de casestudiegebieden is gebaseerd op demografische statistieken. Voor het casestudiegebied is in kaart gebracht welke gevolgen de krimp voor de woningvraag heeft en hoe gemeenten in hun woningbouwbeleid reageren op de veranderende woningvraag (zie ook §1.3).

Bij de vergaring van de gegevens is gekozen voor het afnemen van interviews boven enquêtes. Dit is gedaan omdat er in dit onderzoek veel waarde gehecht wordt aan direct contact met de geïnterviewde. Omdat het in een onderzoek naar gevoerd beleid vaak gaat om waarden die de geïnterviewde aan het beleid toekent, wordt interviewen geprefereerd boven het houden van een enquête. Gesproken taal bezit namelijk een veel groter scala aan uitingsmogelijkheden (Nederhoed, 2000). Het onderzoek heeft een theoretisch en empirisch gedeelte. Het theoretische gedeelte zal worden gedaan aan de hand van uitgebreid literatuuronderzoek. Het empirische gedeelte zal worden gedaan aan de hand van documentenanalyse en interviews. Het literatuuronderzoek zal derhalve aan het eigenlijke onderzoek voorafgaan.

Bij de selectie van de cases (bouwprojecten) speelden de volgende zaken een rol:

- De drie bouwprojecten bevinden zich in een gebied waar de krimpproblematiek al speelt of in de toekomst gaat spelen (zie hoofdstuk 6)
- Het project Franeker-Zuid is gekozen omdat dit een groot bouwproject is dat in een krimpregio wordt gerealiseerd. De gevolgen van demografische krimp voor het project zelf kunnen worden geanalyseerd maar ook de gevolgen van het bouwproject voor de regio kunnen worden geanalyseerd (zie hoofdstukken 6 en 8).
- De herstructurering Kollum-Zuid is gekozen omdat het hier gaat om een herstructurering die plaatsvindt in de (sterk) krimpende woningmarktregio noordwest Fryslân. Door dit project te kiezen kan worden bekeken wat de overwegingen waren van verscheidene actoren om deze herstructurering in dit gebied zo grootschalig aan te pakken.
- Het reeds opgeleverde project Offingaburg in Hallum is gekozen omdat dit project succesvol is gerealiseerd in een krimpende regio (zie hoofdstukken 6 en 8).
- De twee woonplannen die zijn geanalyseerd staan in het teken van krimpbeleid gericht op woningbouw (zie hoofdstuk 7).

Door projecten te kiezen die zich in verschillende stadia van ontwikkeling bevinden wordt bekeken of er door de tijd heen een verschuiving van beleid is geweest. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld een verschuiving van beleid van aanbod- richting vraaggestuurd.

### Beleidslevenscyclus en soorten beleidsevaluatie

Beleid wordt ontwikkeld in reactie op een (potentieel) probleem, dat om een oplossing vraagt (Winsemius, 1986:16; Bressers & Klok, 2008). In de beleidslevenscyclus van Winsemius (1986) worden vrijwel altijd vier verschillende fasen onderscheiden.

- o Fase 1: signalering en erkenning: Is er sprake van een probleem? Over de aard en omvang, de oorzaken en effecten bestaan grote verschillen van mening. Vroeg of laat wordt hier door de overheid op gereageerd. Als verantwoordelijke overheidsorganen tot de conclusie komen dat er een probleem moet worden opgelost, komt er de vraag naar gericht beleid en breekt de tweede fase aan.
- o Fase 2: beleidsformulering: In deze fase ligt het accent op het analyseren van middelen voor de meest effectieve oplossing(en) van het vraagstuk. Politieke en maatschappelijke consensus over ernst en omvang van het probleem groeit.
- o Fase 3: oplossing: In deze fase wordt het vraagstuk aangepakt met het instrumentarium dat daarvoor beschikbaar is.
- o Fase 4: beheer: kenmerkt zich door afnemend politiek belang en waarborgen bereikte resultaat.

In de beleidslevenscyclus van Winsemius bevindt het onderwerp demografische krimp zich in fase twee. Overheden en andere partijen zoals woningbouwcorporaties en projectontwikkelaars erkennen dat demografische krimp grote maatschappelijke implicaties heeft. De overheid is, sinds de werkbezoeken van minister Van der Laan aan de krimpsteden Maastricht en Heerlen, *'doordrongen geraakt van de problematiek van de bevolkingsdaling in zijn omvang en urgentie'*. Andere partijen (lees: partijen in Parkstad Limburg) zijn al langere tijd aan het inventariseren wat de beleidskoers zou moeten zijn om demografische krimp te begeleiden (De derde leeftijd

voor Parkstad Limburg, 2005). In bepaalde regio's, met name in het buitenland, zijn (lokale) overheden al in een dusdanig ver stadium aangekomen dat zij inmiddels de derde fase hebben bereikt. Hierbij moet worden gedacht aan het *Stadtumbau Ost- en Stadtumbau West* programma wat in Duitsland is gelanceerd, of het *Housing Market Renewal Programme (HMR-Programme)* in Engeland.

### Ex-ante en Ex-post evaluatie

In alle fasen van de beleidslevenscyclus kan beleidsevaluatie plaatsvinden. Door Hoogerwerf & Herweijer (2008) worden twee verschillende vormen van beleidsevaluatie onderscheiden die te maken hebben met de tijdsdimensie: ex-ante en ex-post evaluatie. Een ex-ante evaluatie beoordeelt de inhoud, processen en effecten van beleid vooraf, dus nog voor het beleid in werking is getreden (Hoogerwerf, 2008:179). Hiermee ondersteunt een ex-ante evaluatie het ontwerp van nieuw beleid in de beleidsvoorbereidende fase (Van der Vlist, 2007:20). Een ex-post evaluatie daarentegen evalueert vigerend beleid (Voogd, 2006:22). In deze scriptie is gekozen voor een ex-post evaluatie aangezien het doel van dit onderzoek is om gevoerd beleid te analyseren. Er is zodoende sprake van een verkennend onderzoek naar gevoerd woningbouwbeleid.

### Beleid en de beleidsarena

Onder beleid wordt verstaan: het complex van handelingen jegens een probleem of doelgroep (Voogd, 2006:21). Verder omschrijft Voogd dat dit complex van handelingen tegenwoordig wordt aangeduid met het begrip beleidsarrangement en dat dit arrangement kan worden vastgelegd in een plan maar dat dit niet strikt noodzakelijk is. Het uiteindelijke arrangement, al dan niet vastgelegd in een plan, is tot stand gekomen in een beleidsarena. Deze beleidsarena wordt gekenmerkt door de voortdurende interne coalitievorming (Twynstra & Gudde, 2009). Om beleid te kunnen analyseren is het daarom belangrijk om het niet algemeen over beleid te hebben maar over specifieke operationalisering van dat beleid. Deze operationalisering vindt men bijvoorbeeld terug in een beleidsnota (woonvisie/woonplan) of een specifiek bouwproject (casestudie). Door een concreet project te analyseren kan worden onderzocht hoe actoren invulling hebben gegeven aan het beleid. Daarnaast kan worden bekeken of het ingezet beleid nog passend is in de huidige situatie van bevolkingskrimp.

### Casestudies in dit onderzoek

Kenmerkend voor een casestudie is dat gewerkt wordt met een relatief klein aantal onderzoekseenheden die intensief worden bestudeerd. Er wordt meer in de diepte dan in de breedte gewerkt (Janssen-Jansen, 2004:143). De diepgang in dit beschrijvende en verkennende onderzoek is bereikt door interviews met open vragen te houden en door middel van documentenanalyse. In dit onderzoek is gekozen voor een meervoudige casestudie om cases onderling te kunnen vergelijken. De overwegingen waarom deze verschillende casestudies zijn gekozen zijn reeds genoemd. Door respectievelijk een netwerkanalyse en de sneeuwbalmethode zijn de verschillende geïnterviewde personen en literatuur geselecteerd. De literatuurlijst en de lijst met geïnterviewde personen vindt u aan eind van dit onderzoek.

## 1.5 Leeswijzer

Het rapport is opgedeeld in drie delen. Na dit inleidende hoofdstuk zullen aan de orde komen:

**Deel 1: Demografische krimp, de context:** Om na te gaan wat demografische krimp is, wat de oorzaken van demografische krimp zijn en welke gevolgen krimp voor de woningvraag heeft, is uitgebreid *literatuuronderzoek* verricht en is gebruik gemaakt van *demografische statistieken*. Hoofdstukken 2 en 3 beschrijven de belangrijkste overwegingen omtrent bevolkingskrimp en de woningmarkt.

**Deel 2: Theoretisch raamwerk:** Om na te gaan wat het begrip beleidsarena inhoudt en welke beleidsalternatieven gemeenten hebben om met de gevolgen van een kleinere- en andere woningvraag om te gaan is uitgebreid *literatuuronderzoek* verricht. In de hoofdstukken 4 en 5 wordt dit weergegeven.

**Deel 3: Demografische krimp in Noord-Fryslân:** In hoofdstuk 6 wordt de bevolkingsdynamiek in Noord-Fryslân in zowel historisch- als toekomstperspectief beschreven. Om te achterhalen welke beleidsdoelen gemeenten zich, met betrekking tot woningbouw, hebben gesteld is voor twee gemeenten het woonbeleid door middel van *documentenanalyse en interviews* bestudeerd, zie hoofdstuk 7. Daarnaast zijn drie woningbouwprojecten als casestudies geanalyseerd om te bekijken hoe gemeenten hun woningbouwbeleid vertalen in projecten, zie hoofdstuk 8.





**Demografisch krimp, de  
context**

# 2 Demografische krimp

## Grofweg drie oorzaken voor demografische krimp

### .1 Wat is demografische krimp

Tot 2035 hebben we in Nederland te maken met een groei van de bevolking tot een maximum van 17 miljoen inwoners. Hierna zal de bevolking afnemen vanwege een stabiliserend aantal geboorten en sterke toename van het aantal sterfgevallen als gevolg van de vergrijzing (De Jong, 2005). De bevolkingsgroei zal zich echter niet homogeen over Nederland verspreiden; het algemene beeld is dat het Westen groeit en de rest van Nederland langzaam tot stilstand komt (Latten & Musterd, 2009). Vanaf 2025 zal meer dan de helft van de 441 gemeenten in Nederland minder inwoners hebben dan nu. Daarnaast heeft één op de vijf gemeenten in 2025 minder huishoudens dan nu (CBS, 2009).

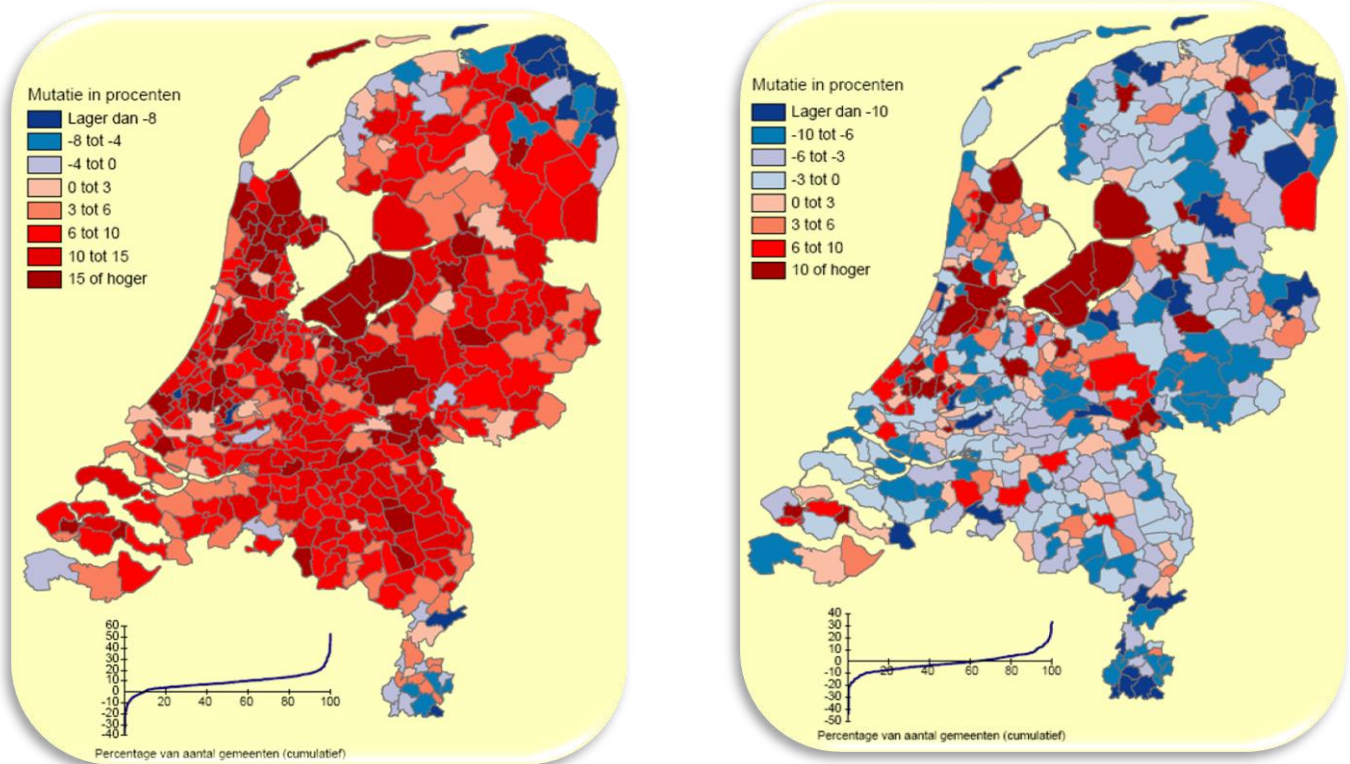
Volgens Van Dam et al. (2006) kan bevolkingskrimp worden gedefinieerd in termen van zowel aantallen (inwoners, huishoudens), als bevolkingsamenstelling (naar omvang, levensfase, inkomen), waarbij samenstellende delen van de bevolking in omvang afnemen. Van Dam et al. (2006) maken hier een cruciaal onderscheid voor aantallen in de zin van inwoners en huishoudens. Dit onderscheid is wezenlijk omdat de ontwikkeling van het aantal huishoudens van belang is voor met name de woningmarkt (zie hoofdstuk 3). Voorts benoemen Van Dam et al. (2006) nadrukkelijk dat er evenzeer van krimp gesproken mag worden zodra samenstellende delen van de bevolking in omvang afnemen, bijvoorbeeld naar leeftijd (ontgroening) of naar etniciteit (verkleuring). De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (2008) hebben de verschillende vormen van krimp in de onderstaande tabel overzichtelijk weergegeven.

	Kwantitatief	Kwalitatief
<b>Bevolking</b>	Daling aantal inwoners	Wijziging in samenstelling bevolking: <ul style="list-style-type: none"><li>- Ontgroening (daling aandeel jongeren)</li><li>- Vergrijzing (stijging aandeel ouderen)</li><li>- Verkleuring (stijging aandeel allochtonen)</li></ul>
	Daling aantal huishoudens	Wijziging in samenstelling huishoudens: <ul style="list-style-type: none"><li>- Verdunning (daling aantal personen per huishouden)</li><li>- Selectieve migratie (wegtrekken van specifieke inkomensgroepen of huishoudens in een bepaalde levensfase)</li></ul>

Tabel 2.1: Verschillende vormen van krimp (Bron: Rob/Rfv, 2008)

Zoals gezegd vindt er regionaal polarisatie plaats. Naast groeiregio's, vooral de steden en hun ommeland, zullen er ook krimpregio's ontstaan. Deze krimpregio's ontstaan voor het merendeel in de perifeer gelegen gebieden. De oorzaken van deze polarisatie zullen in paragraaf 2.2 besproken worden. Gesteld kan worden dat met name grote maatschappelijke veranderingen leiden tot nieuwe verstedelijking waardoor het platteland in de 'luwte' terecht komt (Latten en Musterd, 2009).





Figuur 2.1: Huishouden- en bevolkingsprognose 2005-2025 (Bron: CBS Statline, 2009)

Uit de verkennende studie Krimp en Ruimte (Van Dam et al., 2006) komt naar voren dat huishoudendaling gevolgen heeft voor de woningmarkt. In het kader op bladzijde 11 zijn kort de relevante bevindingen uit dat onderzoek samengevat. In hoofdstuk drie zal hier verder op worden ingegaan.

## 2.2 Oorzaken en omvang van de krimp

Van Dam et al. (2006:23) benoemen grofweg drie oorzaken voor demografische krimp: een sociaal-culturele (individualisering, emancipatie), een (regionaal-)economische en een planologische. Daarnaast is het zo dat de regionale verschillen in bevolkingsgroei (krimp hier, groei elders) te maken hebben met de reeds aanwezige bevolking (Latten, 2009). Hierbij kan gedacht worden aan wat deze inwoners waarderen in de regio met betrekking tot aanwezige voorzieningen of samenstelling van de woningvoorraad. Sociaal-culturele factoren zijn vooral van invloed op het natuurlijke bevolkingsverloop. Regionaal-economische en planologische factoren beïnvloeden vooral de migratiebewegingen (Van Dam et al., 2006).

## Belangrijkste bevindingen rapport Krimp en Ruimte (Van Dam et al., 2006)

- Voor de woningbouw is het nauwelijks relevant dat het totaal aantal inwoners afneemt. Relevant zijn vooral de ontwikkelingen in het aantal en de samenstelling van de huishoudens.
- In gemeenten en regio's met teruglopende huishoudenaantallen kan leegstand ontstaan, kan de segregatie verscherpen en de kwaliteit van de leefomgeving afnemen. Deze gevolgen zullen geconcentreerd neerslaan in bepaalde wijken, buurten en dorpen. Vooral vroegnaoorlogse woongebieden (1945-1970) zijn kwetsbaar.
- Demografische krimp biedt naast bedreigingen ook kansen. In regio's waar momenteel sprake van een groot woningtekort leidt krimp tot minder druk op de woningmarkt. Eventuele leegstand in leegstand geeft in bepaalde wijken geeft een goede indicatie van de waardering voor typen woningen en woonomgevingen.
- Aangezien in sommige regio's het toppunt van de ontwikkeling van het aantal huishoudens reeds is gepasseerd, dient goed te worden nagedacht over de nog te plegen toevoegingen aan de huidige woningvoorraad.
- Als reactie op demografische krimp kiezen lokale en regionale overheden er vooral voor de kwaliteit van de woningvoorraad te vergroten. Dat brengt het gevaar van concurrentie tussen gemeenten met zich mee. Dit kan leiden tot onrendabele ruimtelijke investeringen en onomkeerbare ruimtelijke ontwikkelingen. Krimp proberen te keren lijkt dan ook weinig zin te hebben, begeleiden wel.

Figuur 2.2: Bevindingen rapport Krimp en Ruimte (Van Dam et al., 2006)

### De sociaal-culturele component

De sociaal-culturele ontwikkelingen zijn vooral van belang als het gaat over het vruchtbaarheidscijfer (TFR) en daarmee de natuurlijke bevolkingsaanwas. Het vruchtbaarheidscijfer stabiliseert zich in Nederland op dit moment rond 1,7-1,8. Om het geboortecijfer op peil te houden moet een vruchtbaarheidscijfer van 2,1 gehaald worden. Uit cijfers van het CBS (evt. bijlage) is duidelijk te zien dat in de krimpgebieden Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen en in Oost-Groningen het vruchtbaarheidscijfer erg laag ligt. Het relatief hoge geboortecijfer in Fryslân is opvallend, gezien het feit dat het noorden van Fryslân te boek staat als een krimpgebied. Een verklaring voor de krimp van bepaalde gemeenten in Fryslân heeft te maken met negatieve migratiestromen (Derks, 2006; Latten et al., 2008). Negatieve migratiestromen zijn voor het merendeel de resultante van (regionaal-)economische en planologische factoren. Een negatieve migratiestroom wordt vooral veroorzaakt door een verminderde aantrekkelijkheid van het gebied voor bepaalde groepen bewoners, zie hoofdstuk 6 (Van Dam et al., 2006)

### (Regionaal-)economische component

De aantrekkelijkheid van de omgeving voor bepaalde groepen bewoners, vooral jongeren en de potentiële beroepsbevolking, heeft onder andere te maken met de ligging van het gebied ten opzichte van de nationale economie: afstanden tot centra van de nationale economie zijn van belang voor de ontwikkeling van de regionale economie (Thissen & Poelman, 2009:47). De aantrekkelijkheid van het een gebied wordt naast de (economische)

ligging van het gebied ook bepaald door de aantrekkelijkheid van de gemeente of stad (voorzieningenniveau en kwaliteit woningvoorraad), of door aantrekkelijkheid van de buurt en/of wijk (Van Dam et al., 2006).

### **Planologische component**

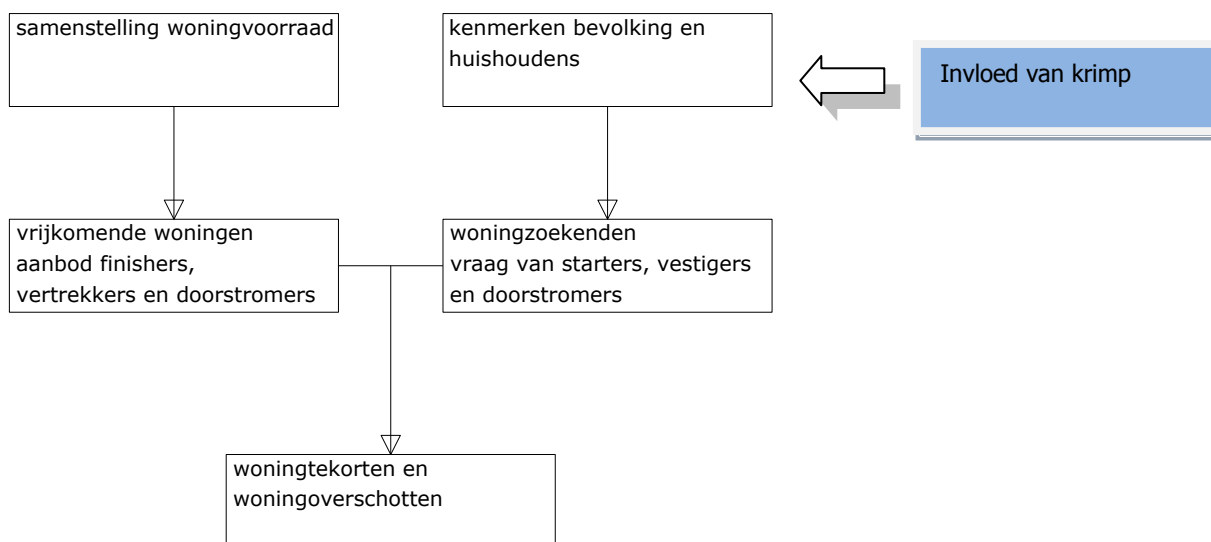
Planologische factoren spelen een grote rol in krimp of groei op lokaal niveau (ibid, pp. 24). Hoe de woningbouw zich op lokaal niveau heeft ontwikkeld is voor een groot deel afhankelijk van het ruimtelijke ordeningsbeleid van de rijksoverheid. Van Dam et al. (2006) noemt als voorbeeld de ontwikkeling van Flevoland, het groeikernenbeleid en het Vinexbeleid. Op provinciaal niveau kan worden gedacht aan afspraken zoals die zijn opgenomen in bijvoorbeeld het streekplan 'Om de kwaliteit fan de Romte' van de provincie Fryslân of het provinciaal omgevingsplan (POP) van de provincie Groningen. De provincie Fryslân concretiseert dit door in haar streekplan in te zetten op de concentratie van woningbouw in stedelijke bundelingsgebieden en woningbouwregio's. Met deze strategie beoogt de provincie *'een vermindering van de woningvraag op het platteland waardoor er in kleine kernen meer ruimte is voor de opvang van de plaatselijke woningbehoefte en de landschappelijke openheid zoveel mogelijk behouden blijft'* (Streekplan Provinsje Fryslân, 2007:43). Daar waar de overheid expliciet groeigebieden aanwijst, wijst zij daarmee impliciet ook 'niet-groeigebieden' aan. Kortom, groei en niet-groei worden mede bepaald door ruimtelijk beleid op verschillende bestuurlijke schaalniveaus (Van Dam et al., 2006).

# 3 Demografische krimp en de woningmarkt

## Beleidalternatieven en uitvoeringsstrategieën

### .1 Bevolkingsdaling en huishoudendaling

Het onderscheid tussen bevolkingsdaling en huishoudendaling is cruciaal als het gaat om de consequenties voor de woningmarkt. Bevolkingsdaling is met name van belang wanneer er naar het voorzieningenniveau gekeken wordt. Huishoudendaling heeft invloed op de vooral invloed op de woningvraag. In regio's waar het aantal huishoudens daalt wordt ook een forse verandering in de huishoudensamenstelling verwacht (De Jong, 2007). Niet alleen zal er dus kwantitatief een andere woningvraag zijn, ook kwalitatief zal de woningvraag veranderen. Krimpene regio's zullen zodoende moeten omgaan met een kleinere- en andere vraag naar woningen. Overigens niet in alle gebieden waar de bevolking daalt, daalt het aantal huishoudens. Dit heeft te maken met het verschijnsel huishoudensverdunning. Huishoudensverdunning wordt deels door demografische factoren bepaald en deels door factoren die verband houden met de levensloop van mensen (PBL, 2009).



Figuur 3.1: De woningmarkt en de invloed van krimp (Bron: eigen bewerking)

In deze simplistische weergave van de woningmarkt in figuur 3.1 verandert in de krimpcontext het tekstvakje 'kenmerken bevolking en huishoudens' rechtsboven. De kenmerken van de bevolking en de huishoudens veranderen zowel kwantitatief als kwalitatief. Dit heeft gevolgen voor de woningvraag die hieruit voortvloeit. Dit zal worden behandeld in paragraaf 3.2.

## 3.2 Gevolgen van krimp voor de woningmarkt

De verschillende actoren op de woningmarkt ervaren ook verschillende gevolgen van demografische krimp. Een woonconsument ervaart andere gevolgen dan een woningcorporatie of projectontwikkelaar. Hierna wordt eerst ingegaan op de gevolgen van krimp door een kleinere woningvraag, vervolgens wordt ingegaan op de gevolgen van een andere woningvraag.

## Een kleinere woningvraag

Een verminderde vraag naar een product leidt volgens de gangbare economische principes tot een lagere prijs voor dat product. Demografische krimp zorgt voor een terugvallende vraag naar woningen en dus voor dalende prijzen (Eichholtz & Cosemans, 2009). Als voorbeeld geven zij Berlijn waar de woningprijzen als sinds 1994 gestaag zakken. Ook merken zij op dat in krimpgebieden in Nederland de prijsdaling lijkt ingezet. Dit komt doordat inelasticiteit in het aanbod niet zorgt voor een prijscorrectie (Conijn, 2006; Senden & Smeets, 2009). Doordat woningprijzen dalen zijn woonvoorkeuren makkelijker te realiseren: woningzoekenden kunnen makkelijker een huis kopen of huren dat bij hen past en worden minder gehinderd door concurrenten op de markt (Van der Wagt & Boon, 2006:27). Enerzijds is het dus positief voor woonconsument omdat hij profiteert van een lagere prijs van een woning. Anderzijds is het zo dat continue vraaguitval kan leiden tot leegstand. Leegstand die zich vooral in het minst gewilde deel van de woningvoorraad zal openbaren. Immers, in een ontspannen woningmarkt kunnen ook de minder kapitaalkrachtige kopers of huurders zich relatief meer veroorloven. Langdurige leegstand, zo stellen Van Dam et al. (2006), kan verloedering tot gevolg hebben en (huur)prijzen onder druk zetten (zie § 3.4). Deze ingezette negatieve spiraal kan ervoor zorgen dat krimpende regio's concentratiegebieden van arme, laagopgeleide inwoners worden. Van der Laan (2009) waarschuwt voor *'een beweging van Tokkies richting krimpgebieden'*. Wel moet worden opgemerkt dat de prijsdaling niet alleen is gebaseerd op demografisch druk maar ook wordt bepaald door bijvoorbeeld de rentestand, hypotheekvoorwaarden of conjuncturele ontwikkelingen (Eichholtz & Cosemans, 2009; Renes et al., 2006:28).

Naast lagere prijzen en leegstand in het minst gewilde deel van de voorraad leidt huishoudendaling in de huursector tot een grotere verhuissnelheid. De ontspannen markt maakt het voor de huurders makkelijker een gewenste huurwoning te vinden. In de koopsector echter staan huizen langer te koop. Een verkoper is over het algemeen niet geneigd de prijs van zijn woning snel aan te passen aan de lagere prijs. Bovendien willen huizenverkopers eerst hun eigen huis verkopen voordat zij een nieuwe woning kopen. De verkooptijd van de te koop staande woningen neemt toe (Verwest et al., 2008).

Voor gemeenten zullen inkomsten uit grondexploitaties dalen doordat ontwikkelaars terughoudend zullen zijn om in de uitleg te ontwikkelen. Immers, het zomaar in het wilde weg bouwen 'in de wei' voor de markt is veel te risicovol in verband met afzetproblemen.

## Een andere woningvraag

In regio's waar het aantal huishoudens daalt is het niet zo dat er geen ruimte is voor nieuwbouw. Door een veranderende samenstelling (zie tabel 2.1) van de bevolking, veranderen de eisen die dezelfde bevolking stelt aan haar woonsituatie. Uit de theorie komt naar voren dat met name jongeren wegtrekken uit krimpende gebieden terwijl ouderen achterblijven (ibid, pp.40). Met de vergrijzing in aantocht veranderen logischerwijs ook de eisen die gesteld worden aan de woningvoorraad. De vraag naar nultreden- en meergeneratiewoningen zal toenemen terwijl de vraag naar grondgebonden woningen zal dalen in krimpgebieden (Visser & De Boer, 2009). De kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod die zo ontstaat biedt ontwikkelaars en bouwmaatschappijen in de toekomst kansen.

### 3.3 Samenvattend schema

Uit de literatuur (Verwest et al., 2008; Eichholtz & Lindenthal, 2009) komen drie beleidsalternatieven naar voren waarin wordt aangegeven welke strategieën er theoretisch mogelijk zijn om krimp te begeleiden. Hieronder worden deze beleidsalternatieven genoemd. Binnen een beleidsarena, die per (woningbouw)project verschillend zal zijn, zullen deze beleidsalternatieven uitgewerkt worden. In hoofdstuk vier vormen de beleidsarena en de beleidsalternatieven het theoretisch kader voor dit onderzoek.

Beleidsalternatieven	Strategie
<b>Kleinere woningvraag</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Slopen</li><li>- Nieuwbouw matigen</li><li>- Minder huurwoningen door verkoop</li></ul>
<b>Andere woningvraag</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Herstructurering</li><li>- Nieuwe woonconcepten</li><li>- Verbetering woonomgeving</li></ul>
<b>Regionale afstemming</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Regionale woonvisie</li></ul>

Tabel 3.1: Beleidsalternatieven met gekoppelde beleidsstrategieën (Bron: eigen bewerking)

### 3.4 Problematiek

Om de genoemde beleidsalternatieven ook daadwerkelijk uit te voeren is het cruciaal dat er een uitvoeringsstrategie aan gekoppeld wordt. Verwest et al. (2008) constateren dat coördinatieproblemen en het financieringsvraagstuk de belangrijkste struikelblokken zijn.

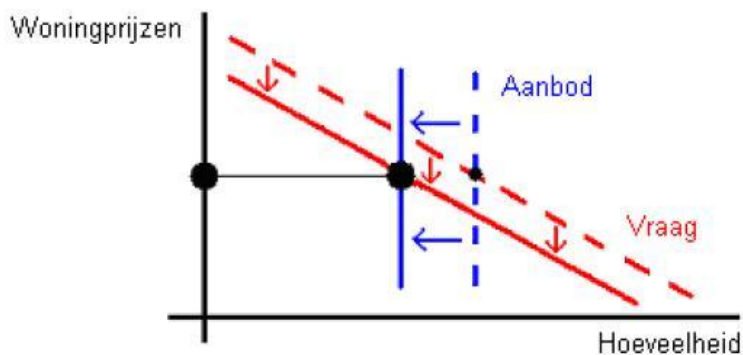
#### Financieringsvraagstuk

De noodzakelijke sloop- en herstructureringopgave zal waarschijnlijk bij gemeenten en woningbouwcorporaties komen te liggen. Particulieren en commerciële woningbezitters zullen de sloop niet voor hun rekening nemen en de woning eerder leeg laten staan (Senden & Smeets, 2009). Deze opgave vraagt van gemeenten en woningbouwcorporaties flinke investeringen. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat het onwaarschijnlijk is dat in een situatie van krimp herstructureringsopgaven rendabel gefinancierd kunnen worden omdat slopen veel geld kost. Ten eerste kost het daadwerkelijk slopen geld plus dat de woningen vaak nog een bepaalde boekwaarde hebben. Ten tweede hebben gemeenten en corporaties bijna geen mogelijkheden om winsten uit uitleglocaties in te zetten. Dit heeft te maken met de beperkte terugverdiencapaciteit en inkomstenderving door leegstand.

#### Terugverdiencapaciteit

Door een daling van het aantal huishoudens zal de vraag naar woningen zal afnemen. Indien het aanbod op de woningmarkt niet aangepast wordt aan de dalende vraag, zal het evenwichtpunt tussen vraag en aanbod verschuiven. Dit zal in theorie leiden tot lagere woningbouwprizen waardoor de terugverdiencapaciteit beperkt is. Hierdoor zullen sloop en herstructurering moeilijk betaald kunnen worden uit woningbouw. Indien het aanbod wordt verkleind, kunnen de prijzen theoretisch op peil blijven, zie figuur 3.2 (Senden & Smeets, 2009)





Figuur 3.2: Woningprijzen indien het aanbod op de woningmarkt wordt aangepast aan de afnemende vraag (bewerking van Balchin & Rodin, 1998)

### Huurinkomsten

De hoogte van de huurprijzen blijft in krimpgebieden op hetzelfde niveau, dit komt door de huurtoeslag: de overheid compenseert de hoge huur (Visser & De Boer, 2009:10). Senden en Smeets (2009) verwachten dat markthuurgprijzen zullen worden geremd en mogelijk zullen dalen. De huurtoeslag, zo stellen Visser en De Boer (2009), werkt als bescherming van de financiële positie van de verhuurder, maar vergroot de problemen in de goedkope koopsector. Uit cijfers van de provincie Fryslân blijkt dat leegstand in toenemende mate optreedt in de koopsector (Notitie Regionale Woningbouwafspraken, 2008). In de gevallen waar leegstand hebben corporaties helemaal geen inkomsten, de waarde van de woningen daalt en de liquiditeit neemt af terwijl de herstructureringsopgave groot is (Visser & De Boer, 2009:10).

### Coördinatieproblemen (organisatorisch)

Naast het financieringsprobleem hebben krimpregio's te maken met een organisatorisch probleem. Gemeenten die regionaal te maken hebben met vraaguitval dienen samen te werken om een gezonde woningmarkt te realiseren. Groeidenken en het eigen belang van individuele gemeenten staat echter vaak haaks op het belang van de regio (Rob/Rvf, 2008:11). Dit heeft een aantal oorzaken (Verwest et al., 2008):

- Ontbreken bovengemeentelijke bestuurslaag ('regionale gat')
- Ongelijke verdeling van krimp (regionaal commitment)
- Angst voor freeriding (prisoner's dilemma)

Doordat er een bovengemeentelijke bestuurslaag ontbreekt, ook wel het 'regionale gat' genoemd, is samenwerking tussen gemeenten, al die er al is, op vrijwillige basis. Deze vrijwillige basis is in krimpregio's lastig te realiseren omdat het in deze situaties gaat om het verdelen van pijn (ibid, pp. 22). Het verdelen van pijn in die zin dat gemeenten inkomsten uit grondexploitatie en andere geldstromen van de rijksoverheid (ISV en BLS<sup>2</sup>)

<sup>2</sup> Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) subsidies zijn met name bedoeld voor het stimuleren van de woningbouwproductie. Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) is ingesteld om door middel van een integrale aanpak de achterstanden in sommige buurten en wijken in de steden mee te helpen oplossen, de leefbaarheid te verbeteren en de aantrekkelijkheid van de steden te vergroten (VROM, 2010).

missen zodra zij minder bouwen. Ook zitten gemeenten vaak vast aan afspraken (bouwtitels<sup>3</sup>) met derden die bepaalde grondposities hebben ingenomen waardoor zij voorzichtig zijn om woningbouwplannen naar beneden bij te stellen (Project Nieuw! Zeeland, 2008; interview Van der Kamp, september 2009). Naast het ontbreken van een bovengemeentelijke bestuurslaag ontbreekt het bij gemeenten ook vaak aan regionaal commitment (Verwest et al., 2008). Niet alle gemeenten zijn bereid om andere gemeenten te helpen, dit mede doordat krimp vaak ongelijk verdeeld is. Tot slot speelt bij gemeenten de angst voor 'freeriding' wat voort komt uit wat ook wel het prisoner's dilemma wordt genoemd: gezamenlijk optreden levert het beste resultaat op voor de partijen, maar onzekerheid over het handelen van anderen leidt ertoe dat partijen voor individueel gewin kiezen (ibid, pp. 23).

## Deelconclusie

Bevolkingsdaling is geen nieuw verschijnsel, verschillende gemeenten in Nederland hebben hier al mee te maken gehad in het recente verleden (Zuid-Limburg, Oost-Groningen). De publicatie van het rapport 'Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers' (Derks et al., 2006) vormde het begin van het debat rondom het thema bevolkingskrimp. Bevolkingskrimp kent grofweg drie oorzaken: een sociaal-culturele (individualisering, emancipatie), een (regionaal-)economische en een planologische. Daarnaast is het zo dat de regionale verschillen in bevolkingsgroei te maken hebben met de al aanwezige bevolking. Als gevolg van de bevolkingskrimp heeft in 2025 ruim de helft van de gemeenten minder inwoners dan nu. Eén op de vijf gemeenten heeft ook minder huishoudens.

Demografische krimp of bevolkingsdaling heeft enerzijds een kwantitatieve dimensie en anderzijds een kwalitatieve dimensie. In krimpregio's speelt vaak naast een kwantitatieve verandering in de woningvraag (minder inwoners, minder huishoudens) ook een kwalitatieve verandering in de woningvraag (gewijzigde samenstelling van de bevolking). Krimpde regio's zullen daarom moeten omgaan met een kleinere- maar ook met een andere vraag naar woningen.

De ontwikkeling van de het aantal huishoudens heeft gevolgen voor de woningvraag, deze zal afnemen. Echter, door een kwalitatieve verschuiving van de vraag zal er wel een andere behoefte aan woningen komen. Het aantal ouderen (vaker alleenstaanden) zal toenemen, terwijl het aantal gezinnen met kinderen zal afnemen. Dit heeft logischerwijs consequenties voor de woningbehoefte. Om deze kleinere- en andere vraag naar woningen goed te accommoderen zijn er een aantal beleidsstrategieën die passen bij een kleinere- en een andere vraag naar woningen. De problematiek rondom de uitvoering van deze beleidsalternatieven concentreert op twee punten: coördinatie en financiering. Opbrengsten uit woningbouw, die vaak gebruikt worden bijvoorbeeld herstructurering te bekostigen, drogen op doordat de vraag weg valt. De coördinatieproblemen ontstaan doordat belangen van individuele gemeenten vaak haaks op de belangen van de regio staan.

---

<sup>3</sup> Een bouwtitel is een recht om te bouwen op grond van het bestemmingsplan.

# Theoretisch raamwerk



# 4

## Verschillende actoren in de beleidsarena

### Diverse partijen die verschillende rollen spelen

#### .1 De beleidsarena

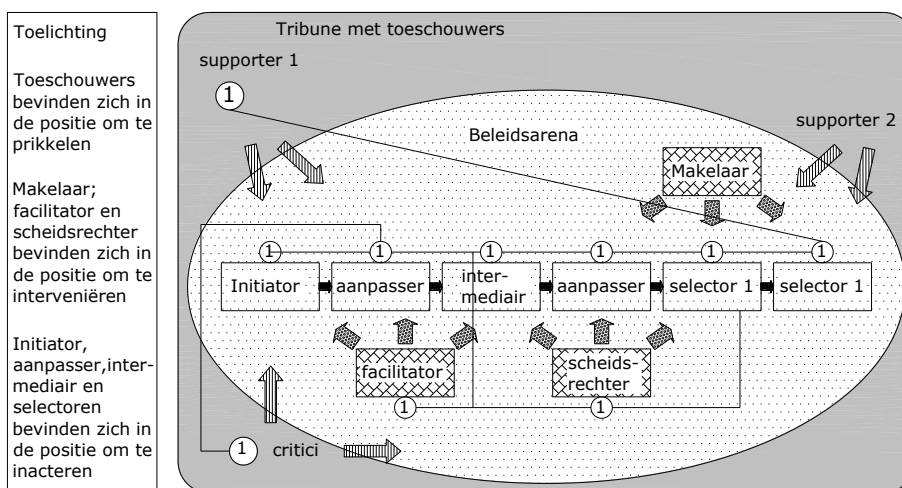
In het beleidsveld rondom krimp zijn meerdere actoren betrokken. Veel actoren in dit beleidsveld krijgen door de bevolkingsdaling een andere rol. Routines en automatismen uit het verleden, gestoeld op groei, werken niet meer (Gerrichhauzen & Dogterom, 2007:16). Volgens Winsemius (1986) doorlopen veel beleidsvraagstukken een beleidslevenscyclus (zie § 1.5) die wordt bestaat uit vier fasen: erkenning, beleidsformulering, oplossing en beheer. Noodzakelijk voor een effectieve begeleiding van krimp is dat alle relevante partijen goed doordrongen zijn van de fase waarin het beleidsproces zich bevindt (ibid, pp.16). Daarnaast is het volgens Gerrichthauzen en Dogterom (2007) van groot belang zicht te hebben op wie zich in het speelveld bewegen om zo goed vast te kunnen stellen wat hun rol en bijdrage is om het nieuwe project gerealiseerd te krijgen. Dit speelveld waarin actoren zich bewegen noemen we de beleidsarena. Volgens Teisman (1992:61) is de beleidarena *'een geactiveerd netwerk waarbinnen actoren beslissingen nemen over een bepaald beleidsproject'*. Deze beleidsarena *'formuleert zich rond een bepaald beleidsinitiatief, waaraan een probleem/doel van minstens één der actoren ten grondslag ligt, maar biedt ook kansen aan andere actoren om hun problemen/doelen in te brengen'* (ibid, pp.62). In dit kader kan gesteld worden dat er in dit onderzoek meerdere partijen zijn die een probleem of doel hebben. Hierbij hebben de gemeente en de woningcorporatie een maatschappelijke en/of financiële doelstelling, namelijk het in stand houden en/of verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en het verdienen aan de woningbouw. De ontwikkelaars zien kansen om deze projecten of gebiedontwikkelingen mogelijk te maken en op deze manier geld te verdienen. Om de beleidsarena te kunnen structureren heeft Evan (1976) het begrip rol geïntroduceerd. De rol (zie § 4.3) die een actor in de beleidsarena speelt heeft te maken met de belangen die de actor vertegenwoordigt en welke afhankelijkheidsrelaties er bestaan binnen de beleidsarena. Met andere woorden: wie behartigt welke belangen en in hoeverre zijn actoren van elkaar afhankelijk. Zodra actoren wederzijds afhankelijk van elkaar zijn nemen beleidsvelden de structuur van een netwerk aan (Teisman, 1992:49). Binnen dit netwerk zijn zij tot elkaar veroordeeld doordat de verschillende actoren over middelen beschikken die de ander nodig heeft voor het project en waarvoor geen substituuat aanwezig is (Pfeffer & Salancik, geciteerd uit Teisman, 1992). Zie het voorbeeld dat Teisman (1992) geeft in het kader hieronder.

Voor overheidproducten geldt dat, als het om ruimtelijke investeringen gaat, deze vaak niet kunnen worden ingewisseld voor andere producten. Als het ministerie van Verkeer en Waterstaat een nieuwe Betuwespoorlijn wil, lijkt het moeilijk voorstelbaar dat milieu- of andere problemen er toe leiden dat de actor plotseling iets totaal anders wil. Dat betekent dat de verdeling van middelen actoren op het beleidsveld van ruimtelijke investeringen in sterke van elkaar afhankelijk maakt.

Wederzijdse afhankelijkheid staat centraal in een netwerk. Teisman (1992) beschrijft dat wederzijdse afhankelijkheid te typeren is naar drie aspecten: (1) de verdeling van middelen, (2) de acceptatie dat eigen ambities slechts te bereiken zijn door interactie met partijen die over onmisbare middelen beschikken en (3) de interactie om te zien of 'concerted action' mogelijk is. Met betrekking tot de middelen kan men denken aan autoriteit, financiën, informatie, grond, commitment en legitimiteit (ibid, pp. 53). Naast de afhankelijkheid van middelen creëren actoren ook een afhankelijkheidsrelatie door zij zich ambities stellen. Naarmate een actor zich ambitieuzer opstelt zal de afhankelijkheid van andere actoren toenemen. De nadruk verschuift van het zelfstandig kunnen realiseren van beperkte doelen naar het in samenwerking ontwikkelen van ambitieuze doelen (ibid, pp. 54). Wat het derde aspect betreft gaat het erom in hoeverre actoren bereid zijn om eigen autonomie prijs te geven in ruil voor vergroting van de mogelijkheden die gezamenlijke besluitvorming biedt om schaarse hulpmiddelen aan te boren (Aiken & Hage, 1986; Lammers, 1989, geciteerd uit Teisman 1992).

Een project komt alleen tot stand wanneer alle actoren in de beleidsarena hun doelen bevredigd zien. Deze bevrediging van doelen komt door interactie tot stand en is pas na interactie te kennen (Teisman, 1992). In het begin wordt er gesproken over algemene doelen, tijdens de interactie kunnen er nieuwe doelen ontstaan omdat de actoren verschillende doelen van elkaar ontdekken (Teisman, 1992). De vertaling ervan in concrete handelingsdoelen is het beste te bezien als een ontdekkingsproces (In 't Veld, 1986, geciteerd uit Teisman 1992). Het ontdekkingproces vertaalt zich op deze manier in een nieuw compromis. De start van een project kan gezien worden als het einde van het ontdekkingsproces: er is een akkoord bereikt tussen alle actoren in de beleidsarena. Naar een concreet bouwproject vertaalt betekent dit dat er kan worden begonnen met de bouw.

In paragraaf 4.2 komen de actoren aan bod die een rol spelen in de gekozen projecten (zie hoofdstuk 8). In het conceptueel model wordt aangegeven hoe de beleidsarena er voor deze projecten uitziet. In paragraaf 4.3 komt aan de orde welke rollen de actoren in de beleidarena zouden kunnen spelen.



Figuur 4.1: Een reeks beslissingen als een rollenspel in de beleidsarena (Bron: Teisman, 1992:64)

## 4.2 Actoren in de beleidsarena

In de beleidsarena voor bouwprojecten zijn diverse spelers zoals gemeenten, provincies, woningcorporaties, ontwikkelaars, vastgoedbeleggers en bouwmaatschappijen actief. De belangrijkste spelers worden hieronder zeer bondig toegelicht.



## **Gemeente**

In Nederland wordt vaak gezegd: volkhuusvesting Rijkszaak, uitvoering Gemeentetaak. Dit komt onder andere doordat de lokale overheid veelal over de grond beschikt en deze kan bestemmen (actieve grondpolitiek). Bij de uitvoering van deze Gemeentetaak is zij echter afhankelijk van andere, vaak private, partijen. De Gemeente legt haar gemeentetaken wat betreft woningbouw vast in haar woonvisie en/of woonplan. De gemeente stemt in het woonplan de vraag naar- en aanbod van woningen op elkaar af. In het woonplan worden prestatieafspraken gemaakt tussen gemeente, provincie en woningcorporatie. In de definitie wordt het verwoord: *'Een woonplan is een door de gemeenteraad goedgekeurd gemeentelijk beleidsdocument dat de krachtlijnen en keuzes voor het lokaal woonbeleid weergeeft. Dit plan vormt het eindresultaat van een planningsproces door de verschillende lokale woonactoren, dat -vertrekkende vanuit de kennis en analyse van de gegeven situatie - in een aantal stappen komt tot prioritaire beleidskeuzes en een tijdsgebonden actieprogramma'*.<sup>4</sup> Marktpartijen helpen de gemeenten om de toekomstige woningbouwopgave te realiseren. Er bestaat zodoende een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen deze partijen.

## **Woningcorporatie**

Het merendeel van de huurwoningen in Nederland is in bezit van de woningcorporaties. Volgens de omschrijving op de website van VROM (bezocht op 20 februari 2009) is de oorspronkelijke taak van de woningcorporaties *'het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen'*. Tegenwoordig houden deze corporaties zich echter ook bezig met *'het bouwen van koopwoningen en het verbeteren van de leefbaarheid van de buurten waar de woningen staan. Bovendien stimuleren woningcorporaties het eigen woningbezit door de verkoop van huurwoningen'*. De lokale overheid heeft de corporatie dus nodig als het gaat om expertise op het gebied van maatschappelijk vastgoed en sociale woningbouw. Andersom, heeft de woningcorporatie de gemeente nodig om (goedkoop) aan gronden te komen om de (sociale)woningbouw te realiseren. Door de gronden relatief goedkoop aan te bieden kan onder de huurtoeslaggrens ontwikkeld worden plus dat ook de openbare ruimte opgeknapt kan worden.

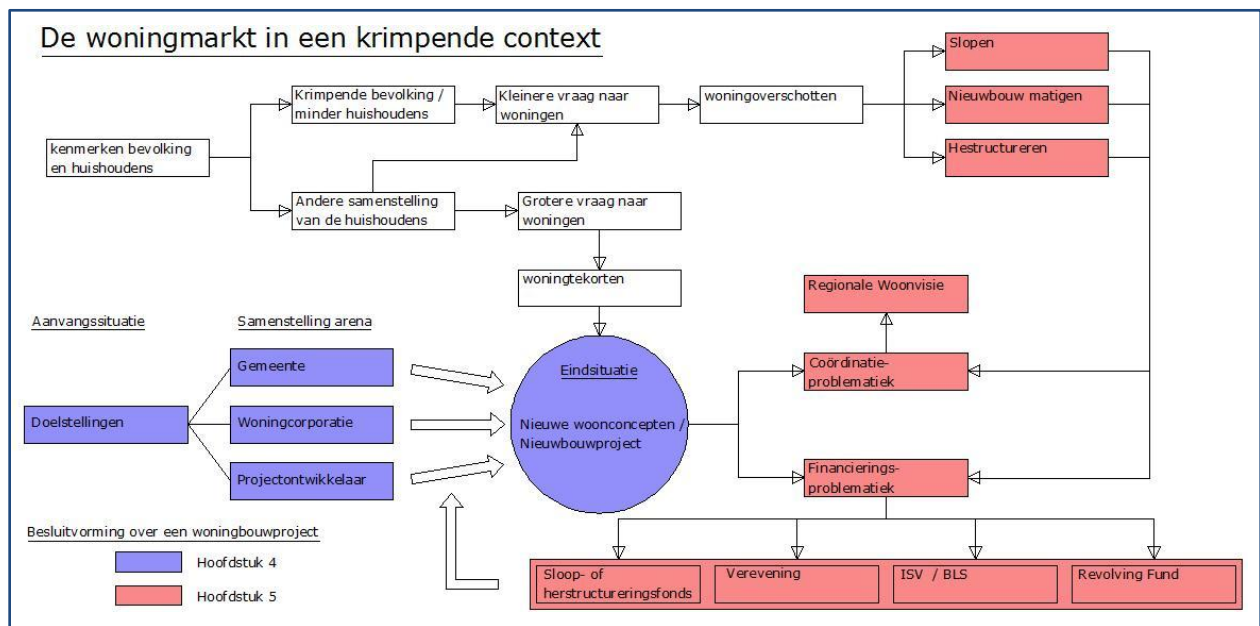
## **Ontwikkelaars / Private partijen**

Private betrokkenheid bij ruimtelijke projecten is drievoudig van karakter (Teisman, 1992). Naast de banken/beleggers zijn er de bouwmaatschappijen en de projectontwikkelaars. Banken en beleggers beschikken over de financiële middelen om in onroerend goed te investeren. Projectontwikkelaars zijn vanwege hun marktkennis en slagvaardigheid betrokken bij ruimtelijke ontwikkelingen (ibid, pp. 67). Ontwikkelaars zijn afhankelijk van een lokale overheid omdat die de juridische randvoorwaarden (bestemmingsplan) voor een stuk grond bepalen. Andersom, is de gemeente afhankelijk van een ontwikkelaar als zij bijvoorbeeld aantrekkelijke woonmilieus wil realiseren. In de krimpcontext zijn aantrekkelijke woonmilieus zelfs essentieel om bewoners in een regio te houden en nieuwe bewoners aan te trekken (Khandekar & Van Haeften, 2007).

---

<sup>4</sup> Handleiding lokaal woonbeleid. Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, juli 2002, pp. 8

In onderstaand conceptueel model is aangegeven hoe de actoren gepositioneerd zijn binnen project in een gebied dat te maken heeft met bevolkingskrimp.



Figuur 4.2: Het conceptueel model (Bron: eigen bewerking)

In de bovenstaande beleidsarena zijn niet alle actoren benoemd. De arena zou kunnen worden uitgebreid met de volgende actoren: de provincie, beheerders/bewoners en burgers.

### 4.3 Rollenspel in de beleidsarena

Zoals in paragraaf 4.1 al is gesteld heeft Evan (1976) de beleidsarena gestructureerd door rollen toe te kennen aan actoren. Teisman (1992:62) definieert het begrip rol als volgt: *'Een rol duidt op de bijdrage van actoren aan besluitvorming in een beleidsarena; het geheel van bijdragen aan het besluitvormingsproces'*. De actoren in de beleidsarena zijn als het ware de spelers van een spel die allemaal een verschillende rol kunnen spelen. Teisman (1992) heeft een ideaaltypisch beeld geschetst van rollen zoals deze in beleidsarena kunnen worden aangetroffen. De volgende rollen worden onderscheiden:

- De initiator
- De supporters
- De administrateurs of aanpassers
- De critici
- De selectoren
- De makelaars
- De arbiters
- De facilitators

De initiator is degene die het project initieert. De initiator beschikt vaak over onvoldoende middelen (zie § 4.1) om het project realiseren, daardoor is hij aangewezen op andere actoren. De groep die wel over de middelen beschikt, en die heil zien in het project worden supporters genoemd. De administrateurs en critici zijn actoren die een potentiële hindermacht zijn binnen het project. Zij zien vooral de negatieve kanten van het project. De makelaar en de arbiter spelen een rol binnen de beleidsarena zodra er conflicten tussen actoren ontstaan. De

makelaar zet vooral in op consensusvorming op vrijwillige basis. Echter, zodra het conflict verhard en er geen wil meer is tot consensusvorming blijft arbitrage over.

Teisman (1992) stelt dat hoewel de beleidsarena zich rondom een initiatief en de initiatiefnemer formeert het niet zo hoeft te zijn dat deze in het verdere proces de stuwende kracht achter het project is. Deze positie kan overgenomen worden door bijvoorbeeld een supporter die wel in de positie is om de stuwende kracht achter het project te zijn.

#### 4.4 Samenvattend schema

	<b>Concept</b>	<b>Begripsbepaling</b>
Handelingseenheid	Actor	Eenheid die zich door traceerbaar handelen opstelt als een beïnvloedbare partij
Handelingscontext	Netwerken	Relatiepatronen tussen actoren
Handelingsveld	Beleidsarena	Geactiveerd deel van een netwerk met daarin beïnvloedingsposities gericht op interactie, interventie of prikkels
Relatie tussen handelingseenheden	Wederzijdse afhankelijkheid	Noodzaak tot interactie, voorkomend uit bezit van middelen in relatie tot gestelde doelen (ambitie)
Opbouw van de beleidarena	Positie, rollen en rollenspellen	Een spel met initiatiefnemers, supporters, critici etc. (zie § 4.2)

Tabel 4.1: Samenvattend schema (Bron: Teisman, 1992)



# 5 Verschillende beleidsalternatieven

## Omgaan met een kleinere- en andere woningvraag

### .1 Mogelijke beleidsalternatieven bij krimp

Het Ontwerplab Krimp geeft in zijn rapport 'Krimp biedt Ruimte (2009)' terecht aan dat *'veel krimpdiscussies zich focussen op de omvang van het probleem, de vraag of er wel een probleem is en of het tij niet te keren valt'* (pp.6). Het gevaar daarvan is, zo stellen de onderzoekers van hetzelfde rapport, dat de discussie vooral gaat over wat er niet is of wat minder wordt en daarin blijft hangen. In dit hoofdstuk zal de focus liggen op hoe gemeenten ervoor kunnen zorgen dat de kwaliteit van krimpregio's behouden kan blijven. Met andere woorden: hoe wordt voorkomen dat mensen vast komen te zitten in hun huis, of dat een straat, dorp of gemeente zodanig verpaupert dat de bewoners die wel willen blijven alsnog vertrekken (ibid, pp. 6).

Uit de literatuur (Van Dam et al., 2006; Bontje, 2004; Rob/Rbf, 2008:34) blijkt dat krimp niet te stoppen is en dat planners er verstandig aan doen krimp te accepteren, en niet proberen te bestrijden of te blijven hopen op groei. Drie beleidsalternatieven op het gebied van woningbouw zijn bekend uit de literatuur: omgaan met een kleinere woningvraag, omgaan met een andere woningvraag en regionale afstemming (Verwest et al., 2008:40).

Enkele auteurs (Gerrichhausen & Dogterom, 2007; Ontwerplab Krimp, 2009) geven voorbeelden van strategieën die gebruikt zouden kunnen worden bij de drie verschillende beleidsalternatieven. Hierna zullen de drie beleidsalternatieven, met de daarbij behorende krimpstrategieën, besproken worden. Vervolgens zal aandacht zijn voor de problematiek rondom de uitvoeringstrategie. De verschillende beleidsalternatieven en krimpstrategieën zijn in de onderstaande tabel overzichtelijk weergegeven.

Beleidsalternatieven	Strategie
<b>Kleinere woningvraag</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Slopen</li><li>- Nieuwbouw matigen</li><li>- Minder huurwoningen door verkoop</li></ul>
<b>Andere woningvraag</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Herstructurering</li><li>- Nieuwe woonconcepten</li><li>- Verbetering woonomgeving</li></ul>
<b>Regionale afstemming</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Regionale woonvisie</li></ul>

Tabel 5.1: Beleidsalternatieven met gekoppelde beleidsstrategieën (Bron: eigen bewerking)

## 5.2 Omgaan met een kleinere woningvraag

### Selectieve sloop

De meest voor de hand liggende oplossing voor verkleinen van het overschot aan woningen in een wijk is sloop. Door individuele panden selectief te slopen kan een nieuw woningtype ontstaan. Zo kunnen door de sloop van enkele rijtjeswoningen twee-onder-één-kapwoningen worden gerealiseerd, terwijl door sloop ook meer hoekwoningen kunnen ontstaan (Verwest et al., 2008:41). Sloop van woningen is echter omstrede omdat ze kan worden beschouwd als kapitaalvernietiging, met name wanneer de woningen nog niet volledig zijn afgeschreven (ibid, pp. 40). In dit verband spreken woningcorporaties vaak over de 'onrendabele top' die achterblijft in de boekhouding. Het belangrijkste struikelblok is zodoende de financiering van de sloop.

Slim krimpen houdt in dat nieuwbouw wordt gekoppeld aan sloop (1 erbij=1 eraf, of 1 erbij= 2 eraf). In Limburg wordt deze strategie 'slimpen' genoemd. (zoeken naar project in Limburg). Het krimplaboratorium Dongeradeel heeft naar analogie van de 'slimp-strategie' de 2-1=3-strategie ontwikkeld. Deze strategie benut vrijkomende ruimte (leegstand) om nieuwe kwaliteiten te introduceren en zo een gebied, dorp of buurt geheel te versterken (Ontwerplab Krimp, 2009:15). Selectieve sloop wordt op deze manier meer als kans dan als bedreiging gezien. Het voorbeeld in het kader onderschrijft dit.

#### Peins als 'slow resort'

Voor dit dorp in noordwest Fryslân zijn voorstellen gedaan om een krimp van 20% te realiseren. Dat streven vertaalt zich in:

- het verwijderen van de incurante voorraad;
- het vrijmaken van randen van het dorp, zodat het contact met het landschap wordt hersteld;
- het verleggen en versmallen van de doorgaande weg, wat leidt tot een herstel van de relatie tussen dorpskern, cultuurhistorisch erfgoed en het landschap.

#### Nieuwbouw matigen

Naast sloop kan ook worden gedacht aan het beperken van de uitbreiding van de woningvoorraad. Echter, het feit dat in een regio minder vraag is naar woningen betekent niet dat lokale overheden moet stoppen met bouwen. De stad Essen volgde in de jaren '80 zo'n strategie met als gevolg dat bewoners de stad verlieten omdat zij geen vervolgstap in hun wooncarrière konden maken (Khandekar & Van Haeften, 2007). Dit komt doordat demografische krimp dikwijls gepaard gaat met een verandering van de samenstelling van de bevolking (lees: vergrijzing). Hierdoor is nieuwbouw nodig voor een kwalitatieve verandering in het aanbod, zie § 3.1.

#### Minder huurwoningen door verkoop

Omdat de negatieve effecten van een verminderde vraag naar woningen als eerste zijn te zien in de (goedkope) huursector, proberen corporaties in krimpregio's hun woningvoorraad te verkleinen (Verwest et al., 2008:19). Dit kan bijvoorbeeld door een deel van de voorraad te verkopen aan particulieren of andere investeerders. Verwest et al., (2008) wijzen hier wel op het negatieve gevolg van het versnipperde eigendom wat ontstaat waardoor eventuele herstructureringsprocessen worden belemmerd. Daarnaast lopen potentiële kopers wellicht onnodige vermogensrisico's wanneer de markt nog verder stagneert (Khandekar & Van Haeften, 2007:40). *'Op termijn blijken veel van deze voormalige huurwoningen zwakke plekken op de woningmarkt te worden, omdat kopers weinig geld hebben voor investeringen'* (Visser & De Boer, 2009a:13).

## 5.3 Omgaan met een andere woningvraag

### Herstructurering

Door de woningvoorraad te herstructureren kan worden ingespeeld op de veranderende kwalitatieve behoeften van de toekomstige doelgroepen. In het geval van een rijtjeswoning kan bijvoorbeeld de scheidingsmuur worden verwijderd waardoor er één grote woning ontstaat in plaats van twee kleine. Hierdoor verandert het aanbod in de huursector waardoor er beter in de woningbehoefte kan worden voorzien. Bewoners met verhuisplannen kunnen zodoende voor de krimpregio worden behouden. Tegelijkertijd zal door sommige van deze aanpassingen de totale voorraad worden verkleind (Verwest et al., 2008:19).

### Nieuwe woonconcepten

Door het toevoegen van nieuwe woonconcepten kan in een krimpregio worden geprobeerd huidige en nieuwe inwoners te binden (ibid, pp. 20). Het gevaar van deze strategie schuilt hem in het feit dat de woningmarkt een regionale markt is (Renes et al., 2006:16) waardoor investeringen in één gemeente kunnen leiden tot desinvesteringen in de andere gemeente door bijvoorbeeld overproductie van woningen. Het krimpprobleem wordt op deze manier niet opgelost maar slechts verschoven, ook wel verdringing genoemd. Als voorbeeld kan hier de Blauwestad in Oost-Groningen worden genoemd. Deze heeft niet de beoogde welvarende Randstedelingen getrokken, maar vooral mensen uit de regio zelf (Trouw, 2009). Ook de provincie Zeeland voert een dergelijk beleid: nieuwbouwlocaties en een uitgebreide reclamecampagne om wonen in Zeeland te promoten (Khandekar & Van Haeften, 2007).

Een andere mogelijkheid om (jonge) mensen te binden aan een dorp of regio kan worden bereikt door het aanbieden van zogenaamde kluswoningen. Hierbij worden woningen om niet of tegen een gereduceerd tarief aangeboden onder de voorwaarde van een grootschalige opknapbeurt. Vooral in Rotterdam zijn met dit concept successen geboekt (Visser & De Boer, 2009:10). Jongeren kochten hier verpauperde panden die niet onverbeterd konden worden doorgeëxploiteerd en brachten op deze manier nieuw elan in de wijk (Klos, 2009:47). Aansluitend hierop stelt de Stuurgroep Krimp voor om bewoners overtollige woningen 'weg' te geven, bijvoorbeeld om meer woonruimte te creëren, een bedrijfje te beginnen of een bed & breakfast te openen etc. Op deze manier wordt een soort van 'wooneconomie' gestimuleerd (Van Dijk, 2009:18). Deze nieuwe bewonersinitiatieven kunnen vervolgens aan scholen en opleidingen worden gekoppeld voor stage en leerwerkplekken (ibid, pp. 18).

### Verbetering van de woonomgeving

Een van de mogelijke manieren om met krimp om te gaan is om de nadruk leggen op het goede woonklimaat van het krimpgebied. Lokale overheden kunnen in samenwerking met het bedrijfsleven plannen ontwikkelen om de regio beter op de kaart te zetten door bijvoorbeeld de aanwezigheid van rust en ruimte en de aantrekkelijkheid van het dorpse te benadrukken, de zogenaamde 'unique selling points' (Aedes, 2008:3). Een prettig woonklimaat kan de krimp verzachten omdat het mensen vasthoudt en andere mensen aantrekt (De Ceuster, 2009:38). In dit verband kan worden gedacht aan wat men in de provincie Zeeland voor ogen heeft, namelijk mensen uit andere gebieden laten 'verblijven' in tweede woningen omdat zij de woonomgeving in Zeeland waarderen. *'Je gaat niet op vakantie naar je woning in Zeeuws-Vlaanderen, terwijl je in Amsterdam woont. Nee, je woont en leeft op twee plekken. Een voortdurende bewoonde of verhuurde tweede woning geeft een enorme impuls aan de economie'* (ibid, pp. 38). Woningcorporaties zouden, in overleg met de gemeente, huizen 'toegankelijk' kunnen maken zodat die woningen aansluiten op de vraag naar een tweede verblijfplaats.

Overigens zou deze strategie, inzetten op 'unique selling points', voor de provincie Fryslân goed aansluiten bij het streekplan 'Om de kwaliteit fan de Romte'. Eén van de belangrijkste strategische keuzes in het Friese streekplan is de kenmerkende kwaliteiten van het Friese landschap te koesteren als kapitaalgoed van de provincie en deze drager te laten zijn van nieuwe ontwikkelingen (Krimp biedt Ruimte, 2009:16).

Een goed voorbeeld over de nut en noodzaak van investeringen in de publieke ruimte betreft de herstructurering en nieuwbouw van de wijk Kwelderland in Delfzijl-Noord. Het feit dat er hier geen investeringen gedaan zijn in de openbare ruimte wordt gezien als één van de oorzaken van de problemen bij de herstructurering en nieuwbouw in de wijk (Verwest et al., 2008:82). Wanneer een gemeente een aantrekkelijke woonomgeving weet te creëren met wervende woonmilieus en daardoor nieuwe bewoners weet te trekken kan dit gunstige neveneffecten hebben. Haartsen (2008:8) beschrijft in Noorderbreedte dat uit recent onderzoek is gebleken dat het klassieke idee van 'wonen volgt werkt' achterhaald is. *'In toenemende mate geldt tegenwoordig het principe 'jobs follow people'. Je moet dus proberen mensen te trekken, bijvoorbeeld met een aantrekkelijke woonomgeving, dan komt de werkgelegenheid vanzelf.'*

Hierbij moet worden opgemerkt dat deze strategie regelmatig ten onrechte in minder kansrijke regio's wordt gepropageerd in de 'ontkenningsfase' om het krimpperspectief niet onder ogen te hoeven zien (Aedes, 2008:3). Bij het aantrekken van nieuwe bewoners als bij het aantrekken van nieuwe bedrijven ligt concurrentie tussen gemeenten, regio's of provincies, op de loer. Dit kan leiden tot onrendabele ruimtelijke investeringen en onomkeerbare ruimtelijke ontwikkelingen (Verwest et al., 2008:196).

## 5.4 Regionale afstemming

Het feit dat de woningmarkt niet een lokale- maar regionale markt is maakt het vraagstuk rondom demografische krimp gecompliceerd (Rob/Rvf, 2008). Bij regionale krimp is regionale afstemming van bouw-, sloop-, en herstructureringsprocessen van groot belang om verdringing tegen te gaan (Verwest et al., 2008:20). Wanneer krimp geen lokaal maar een regionaal fenomeen is waarbij meerdere gemeenten in de regio krimpen zullen de effecten van krimp voor de woningbouw op regionaal niveau ingrijpender zijn dan bij intraregionale verschuivingen zoals suburbanisatie (ibid, pp. 21). Krimpende gemeenten moeten samenwerken om een gezonde woningmarkt te realiseren (Rob/Rvf, 2008:75). Zoals eerder genoemd ligt tussen in krimpregio's concurrentie om dezelfde inwoners op de loer. Uiteindelijk zou deze ongezonde concurrentie kunnen leiden tot allerlei negatieve gevolgen zoals bouwen voor leegstand, overinvesteringen, lange verkooptijden en verliesleidende grondexploitaties (ibid, pp. 42).

## 5.5 Krimpbeleid: voorbeeldstrategieën

Bij de uitvoeringsstrategie is het van groot belang om alle betrokken partijen, zowel private als publieke, om de tafel te hebben (Krimp biedt ruimte, 2009:66).

### Regionale woonvisie

Omdat krimp veelal een regionaal probleem is moet het probleem ook regionaal aangepakt worden. In het rapport 'Krimp biedt ruimte' (2009) wordt het ontwikkelen van een regionale woonvisie als startpunt aanbevolen. Meerdere partijen zoals gemeenten, corporaties, ontwikkelaars, makelaars en bijvoorbeeld zorgaanbieders moeten samenwerken aan een regionale woonvisie. In Parkstad Limburg zijn bij het opstellen van de regionale woonvisie niet alleen gemeenten, maar ook corporaties, ontwikkelaars en zorgaanbieders betrokken (Krimp biedt Ruimte, 2009:60). Deze 'Regionale Woonvisie op Hoofdlijnen' vormt *'onder meer het kader voor de bovenlokale*

*afstemming van woningbouwprogramma's, borgt de samenwerking met corporaties en marktpartijen, stuurt op kwaliteit en geeft de bandbreedte voor het indicatief programma van de regio aan'.*

*'In de woonvisie Parkstad wordt een aanloop genomen naar een volumebeleid, waarbij een aanzet wordt gegeven tenminste de bestaande planvoorraad kritisch te bestuderen op realisme' (Gerrichhauzen & Dogterom, 2007:37). Dit heeft ertoe geleid dat voor Parkstad Limburg de kwantitatieve woningbouwopgave flink naar beneden is bijgesteld. Voor de periode 2006-2010 waren oorspronkelijke 12.000 woningen gepland. In overleg met marktpartijen is deze toename van de voorraad teruggebracht tot ca. 2.400 woningen (Gebiedsdocument Parkstad Limburg, 2008).*

### Sloop- of herstructureringsfonds

Om de kosten voor sloop- en herstructurering te dekken kunnen gemeenten samen met woningbouwcorporaties op zoek gaan naar nieuwe financieringsconstructies. Het oprichten van een sloopfonds (Heerlen) of een herstructureringsfonds (Sluis) zijn hiervan voorbeelden (Verwest et al., 2008:182). In Sluis heeft men de vorming van een gemeentelijk herstructureringsfonds tot speerpunt benoemd in het bestuursakkoord "Sluis aan Zet 2006-2010": *'Op het gebied van ruimtelijke ordening zet het college zich in voor herstructurering van bestaand gebied. Bouwers en ontwikkelaars van andere plannen dienen een bijdrage te betalen in de ontwikkeling van deze gebieden'.* Per nieuwgebouwde woning moeten projectontwikkelaars 10.000 tot 25.000 euro storten (ibid, pp. 182).

In Heerlen is de afspraak simpel: twee woningen moeten worden gesloopt voordat er één nieuwe mag worden gebouwd (Ubink, 2009:32). Daarnaast dienen ontwikkelaars voor elk nieuw te bouwen woning een bepaald bedrag in een sloopfonds te storten. Uit dit sloopfonds kan een sloop of herstructurering elders bekostigd worden: een soort 'verwijderingsbijdrage' of 'statiegeld' (Krimp biedt ruimte, 2009:61).

Aansluitend op de hierboven genoemde financieringsconstructies voor sloop of herstructurering is voor de noordelijke gemeenten van de provincie Fryslân een methodiek ontwikkeld om de verpaupering van panden in Friese dorpen en kernen aan te pakken. Belangrijk onderdeel van deze methodiek is het instellen van een 'rotte kiezenfonds'. Vanuit dit fonds zouden gemeenten of corporaties de onrendabele top kunnen financieren die ontstaat bij de bij het 'uitkopen' van de eigenaar. Om dit fonds zoveel mogelijke onafhankelijk van begrotingsperikelen te laten zijn moet het fonds een revolving karakter hebben zo schrijven Weusthuis BV. en Doarpswurk (2008) in hun rapport 'Verpauperde panden in Friese dorpen'.

### Verevening

In krimpregio's is het problematisch om grondexploitaties kostenneutraal af te sluiten. Het feit dat een grondexploitatie niet altijd positief is wil niet zeggen dat deze om bijvoorbeeld maatschappelijke overwegingen niet noodzakelijk is, denk aan een herstructureringsopgave. Om de herstructureringsopgave toch uit te kunnen voeren dan zal naar andere middelen moeten worden gezocht om het tekort te aan te vullen. Hiertoe zijn een aantal mogelijkheden. Verevening is één van deze mogelijkheden. Dit houdt in dat een batig saldo uit een andere ontwikkeling, vaak in een uitleggebied, wordt gebruikt om het tekort in de andere ontwikkeling aan te vullen. De problematiek van een krimpregio's is dat terugverdien capaciteit beperkt is (zie § 3.4). Het is zodoende interessant om te kijken of er groeigebieden in de krimpende regio liggen zodat deze mee kunnen betalen (zie kader).

### Kan verevening een oplossing zijn?

'Ja, alleen moet dit wel in regionaal verband gebeuren. Als de ene gemeente een bijdrage vraagt van private partijen en/of particulieren om de sloop en herstructurering elders in de gemeente te kunnen financieren (gemeentelijk sloopfonds), en een andere gemeente niet, zal verevening niet van de grond komen. Verevening werkt alleen als er op regionaal niveau financieringsafspraken worden gemaakt. Het kan des te interessanter zijn, als er krimp- en groeigebieden naast elkaar liggen. Dit kan er voor zorgen dat een krimpgemeente financieel profiteert van de ontwikkelingspotenties in de naburige groeigemeente. De inkomsten uit de nieuwbouw in de groeigemeente worden vervolgens gedeeltelijk gebruikt om de kosten van de benodigde sloop en herstructurering in de naburige krimpgemeente te dekken'.

Uit een interview met Femke Verwest, Ruimtelijk Plan Bureau (RPB)

### Subsidiestromen ISV en BLS

Bij de eerder genoemde uitvoeringsstrategieën, een sloopfonds en verevening, proberen gemeenten de kosten te dekken door samenwerking met marktpartijen. Krimpgemeenten zullen ook een eigen bijdrage moeten leveren. Door de beperkte terugverdiencapaciteit is dit echter lastig. Hierdoor zijn gemeenten aangewezen op eigen vermogen (reserves), dan wel subsidiestromen van derden. In het kader van woningbouw bestaan twee belangrijke geldstromen van de rijksoverheid richting gemeenten: het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) (Rob/Rvf, 2008). Over de eerste subsidiestroom kunnen we kort zijn: niet stedelijke gebieden en woningen met een woningoverschot komen niet in aanmerking voor BLS-gelden (Rob,Rvf, 2008:76). Voor ISV gelden ligt dit anders. Provincies kunnen op regionaal niveau ISV-gelden inzetten om onrendabele investeringen in het kader van herstructurering te financieren (Rob,Rvf, 2008:76). De gemeente Delfzijl heeft in de ISV-1 periode (2000-2004), in het kader van de herstructurering van Delfzijl-Noord, 11 miljoen euro van de provincie Groningen ontvangen. Tijdens de ISV-2 (2005-2009) periode heeft Delfzijl nogmaals 3,5 miljoen euro ontvangen (Nieuwsbank.nl bezocht op 12 december 2009).

Interessant in het kader van nieuwe woonconcepten is in dit geval het zogenaamde InnovatieProgramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV). Het IPSV maakt onderdeel uit van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Een deel van het ISV-budget (10%) kan worden ingezet voor creatieve of vernieuwende ideeën op het gebied van stedelijke vernieuwing (VROM, pagina bezocht op 12 december 2010). Aangezien de ISV geldstroom via de provincie loopt, loopt ook de IPSV geldstroom via de provincie. Het is dus niet zo dat de geldstroom per definitie ten goede moet komen aan stedelijke vernieuwing maar dat ook projecten als dorpsvernieuwing aan bod kunnen komen omdat provincies zich niet hoeven te houden aan de landelijk gehanteerde verdeelsleutels (Rob/Rvf, 2008:77).

# Demografische krimp in Noord-Fryslân, de bevindingen





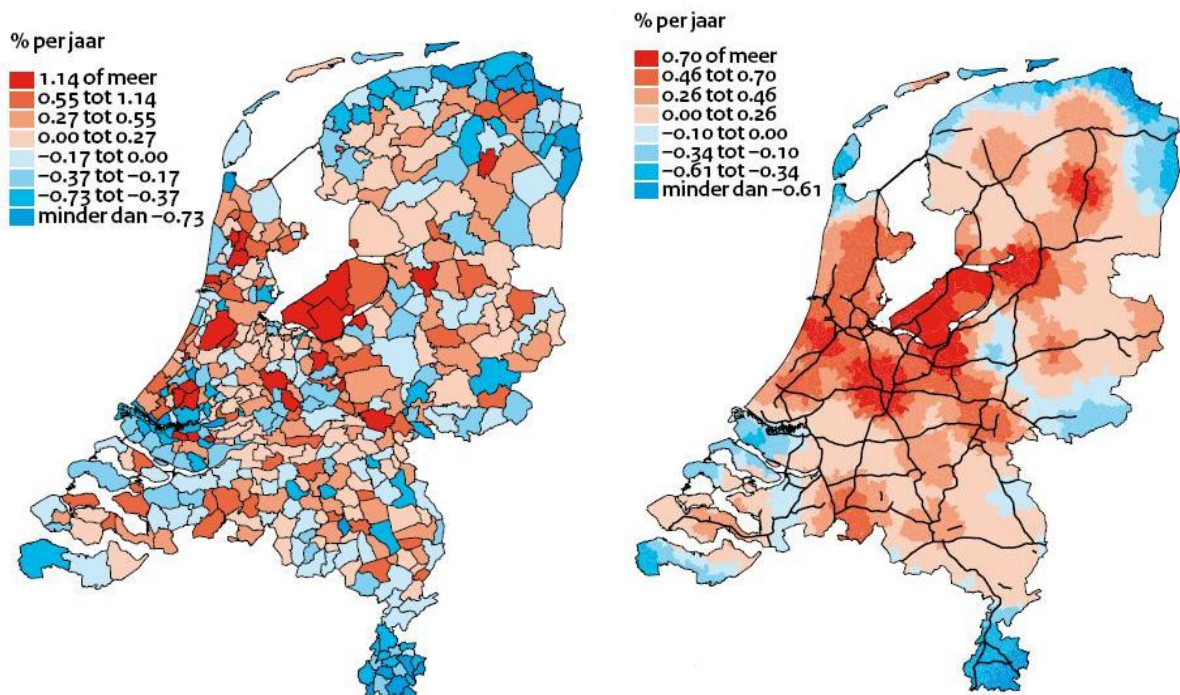
# 6

## Bevolkingsdynamiek in Noord-Fryslân

Wat betekent de krimp voor de woningvraag in de gemeente

### .1 Bevolkingsdynamiek in historisch perspectief

Zoals in hoofdstuk 2 al eerder is geschreven zal Nederland tot 2035 te maken hebben met een groei van de bevolking. Deze groei zal echter steeds langzamer gaan, vanaf de jaren zestig en zeventig kent Nederland al een sterke afname van het aantal geboorten (§2.1). Naast steeds minder geboorten zal het sterftecijfer toenemen als gevolg van de toenemende vergrijzing. Bevolkingsgroei is naast geboorte en sterfte (natuurlijke groei) sterk afhankelijk van nationale en internationale migratiestromen. De schommelingen in (inter)nationale migratie zijn groter dan de schommelingen in natuurlijke groei (Louter en Van Eikeren, 2009). Economische ontwikkelingen en beleid hebben een sterke invloed op de internationale migratie (ibid, pp. 8) Om de ontwikkelingen, zoals deze zich op dit moment voor doen in Noord-Nederland, te kunnen duiden is enig historisch besef nodig. Hieronder zullen een aantal figuren worden gepresenteerd die dit deze historische bevolkingsdynamiek voor Noord-Nederland in kaart brengen. Hierbij is een onderscheid gemaakt in de componenten: natuurlijke bevolkingsgroei, binnenlandse migratie en buitenlandse migratie. Uit figuur 6.1 blijkt dat de ontwikkeling van het aantal inwoners voor de regio Noord-Fryslân als geheel negatief is geweest.



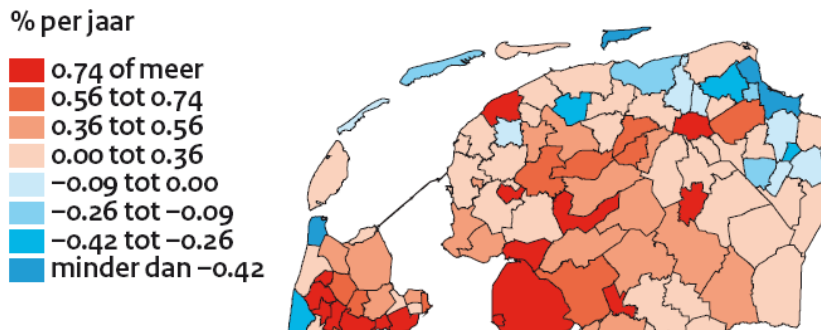
Figuur 6.1: Ontwikkeling inwoners 2004 – 2009, gemeentelijk en regionaal (Bron: Louter en Van Eikeren, 2009)

#### Natuurlijke bevolkingsgroei

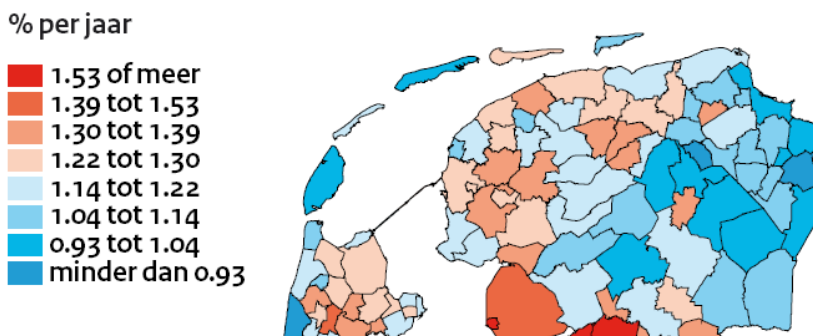
In figuur 6.2 is weergegeven hoe de natuurlijke groei er voor Noord-Nederland uit ziet. Wat opvalt voor Fryslân is dat alleen de gemeenten Dantumadeel en Menaldumadeel een negatieve natuurlijke groei laten zien (meer sterfte dan geboorten). In figuur 6.3 is aangeven hoe het aantal geboorten van een gemeente zich verhoudt tot het landelijk gemiddelde. Gemeenten met een geboortecijfer boven het landelijk gemiddelde zijn



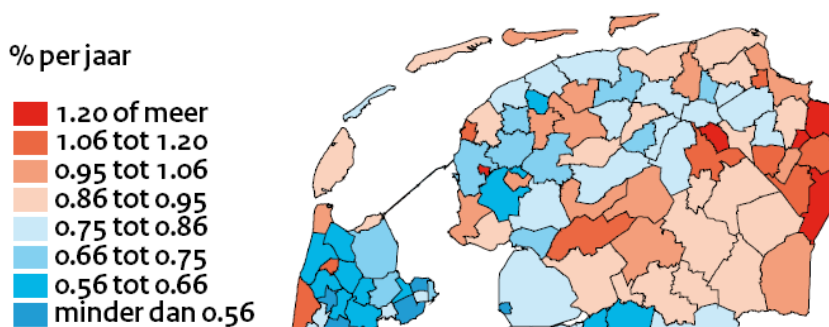
rood aangeven. Aangezien Noord-Fryslân bekend staat als krimpregio is het opvallend dat in veel van deze gemeenten het geboortecijfer boven het landelijk gemiddelde ligt. Een hoog geboortecijfer hangt veelal samen met een hoog migratiesaldo (ibid, pp. 40). Dat deze vlieger voor (Noord)-Fryslân niet op gaat blijkt uit figuur x § (migratie). Het sterftecijfer (figuur 6.5) vormt min of meer de contramal van het geboortecijfer (ibid, pp. 41).



Figuur 6.2: Natuurlijke groei van de bevolking, gemiddelde periode 1998-2007 (Bron: Louter en Van Eikeren, 2009)



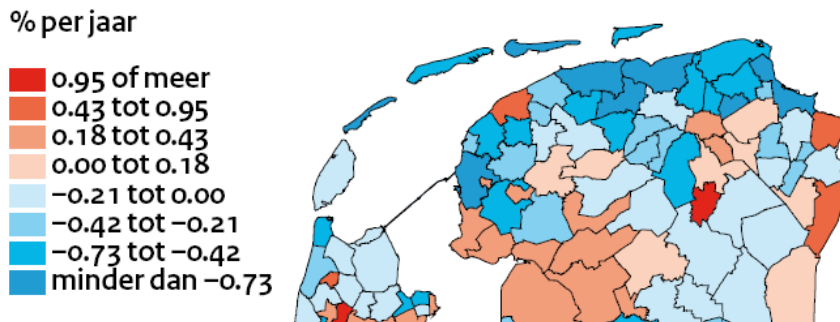
Figuur 6.3: Geboorten als (%) van de totale bevolking, 1998-2007 (Bron: Louter en Van Eikeren, 2009)



Figuur 6.4: Overledenen als (%) van de totale bevolking, 1998-2007 (Bron: Louter en Van Eikeren, 2009)

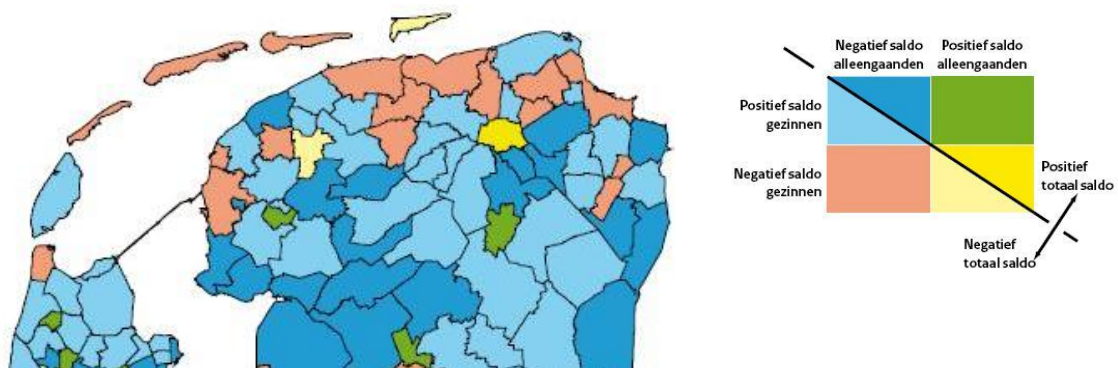
### Binnenlandse migratie

De tweede component in de bevolkingsontwikkeling is de binnenlandse migratie. In tegenstelling tot de componenten natuurlijke groei en internationale migratie is de som over alle gemeentelijke binnenlandse migratiesaldi per definitie gelijk aan nul (ibid, pp. 45). Het gemeentelijk kaartbeeld laat voor de noordelijke delen van Fryslân een negatief binnenlands migratiesaldo zien. De gemeente het Bildt is hierin een uitzondering, zie figuur 6.5.



Figuur 6.5: Saldo totale binnenlandse migratie gemiddelde 1998-2007 (Bron: Louter en Van Eikeren, 2009)

Bij figuur 6.5 moet worden opgemerkt dat wanneer een gemeente 'blauw' is, dit niet per definitie betekent dat voor elk leeftijdscohort het migratiesaldo negatief is. Met andere woorden: of het binnenlands migratiesaldo in een gemeente per saldo positief is, wordt bepaald door de som van de migratiestromen over de diverse groepen. Als voorbeeld kan hier de gemeente het Bildt worden genoemd. Waar een groep alleengaanden de gemeente verliet, kwam een groep gezinnen terug. Per saldo resulteerde dit voor de gemeente het Bildt in een positief binnenlands migratiecijfer. Figuur 6.6 geeft een en ander weer voor de overige noord Friese gemeenten.

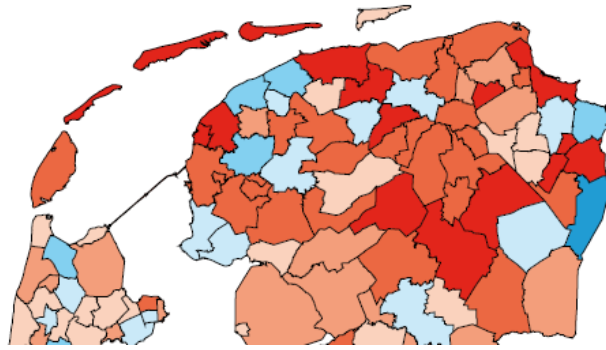
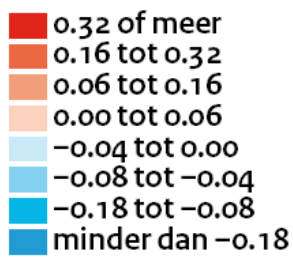


Figuur 6.6: Saldo binnenlandse migratie, alleengaanden en gezinnen, gemiddelde 1998-2007 (Bron: Louter en Van Eikeren, 2009)

### Internationale migratie

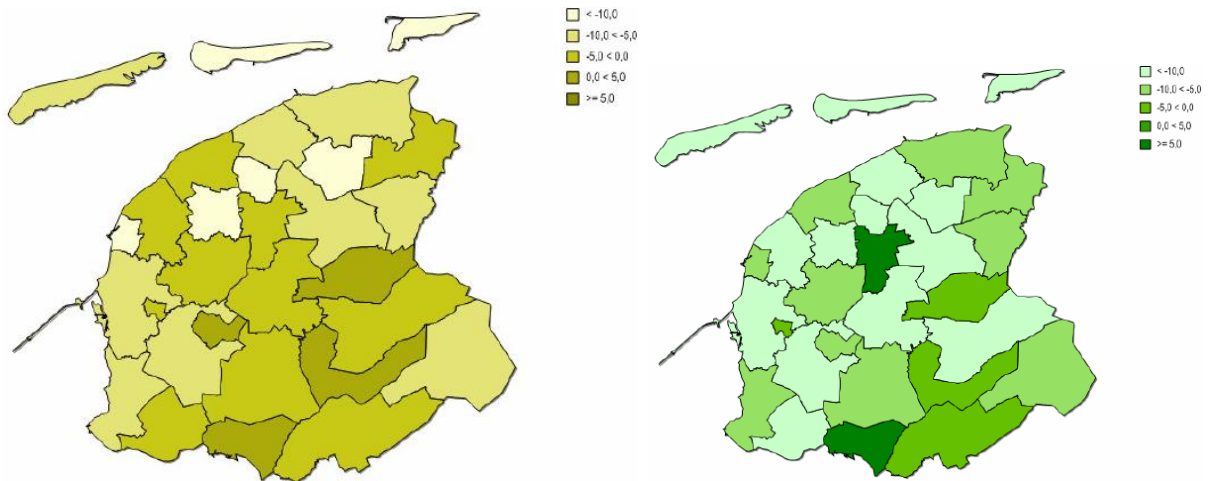
De derde component van de bevolkingsontwikkeling is de internationale migratie. Voor de noord Friese gemeenten geldt dat zij, met uitzondering van de gemeenten het Bildt en Ferwerderadeel, een positief buitenlands migratiesaldo hebben. Dit is mede het gevolg van het grote aantal asielzoekers dat zich hier, vooral in 2000 en 2001, heeft gevestigd (ibid, pp. 44). Figuur 6.7 geeft een overzicht van het saldo van buitenlandse migratie.

% per jaar

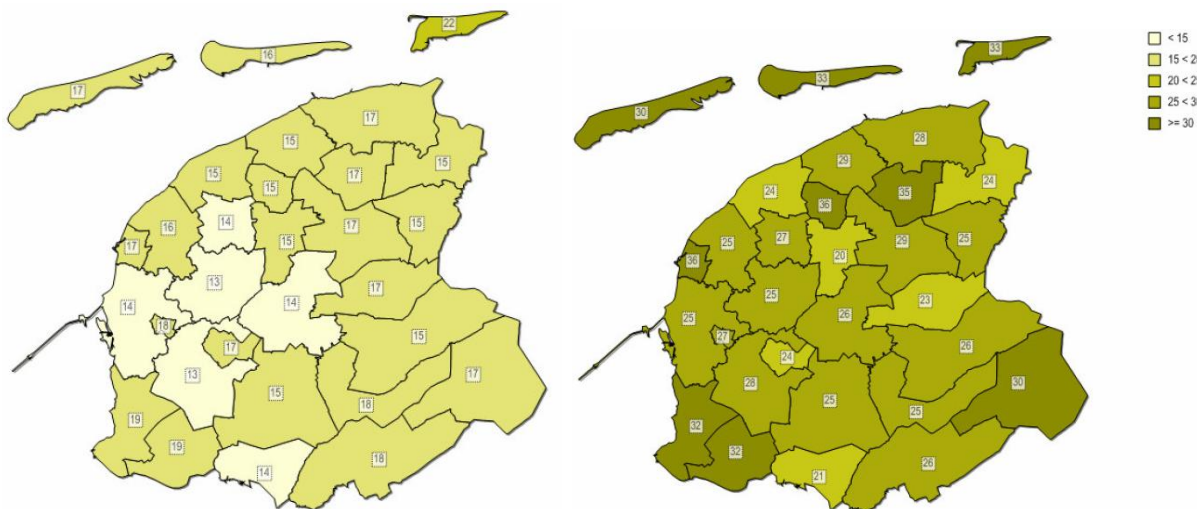


Figuur 6.7: Saldo buitenlandse migratie, gemiddelde 1998-2007 (Bron: Louter en Van Eikeren, 2009)

Tot slot kan nog wat gezegd worden over de ontwikkeling van de verschillende leeftijdscohorten. In de figuren hieronder is weergegeven hoe deze zich zullen gaan ontwikkelen voor de leeftijdscohorten van respectievelijk 0-14 jaar, 15-64 jaar en 65+. In deze figuren is duidelijk de trend van ontgroening en vergrijzing te zien.



Figuur 6.8: Ontwikkeling leeftijdscohorten 0-14 jarigen en 15-65 jarigen (%) van 2010-2020 (Bron: provincie Fryslân, 2010)

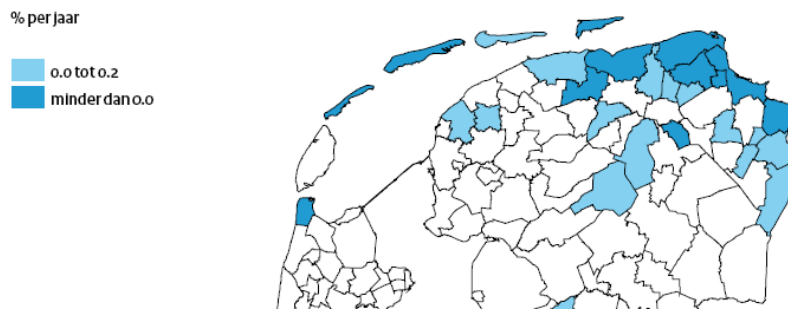


Figuur 6.9: Aandeel 65 plussers (%) in respectievelijk 2009 en 2030 (Bron: provincie Fryslân, 2010)

## 6.2 Ontwikkeling huishoudens en woningen

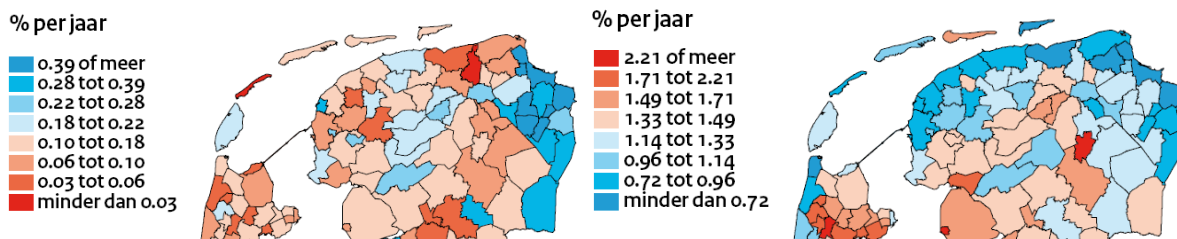
Wanneer in een regio het aantal inwoners daalt, hoeft dit net per definitie te betekenen dat ook het aantal huishoudens daalt. Waar in een regio het aantal inwoners daalt heeft dit vooral gevolgen voor het draagvlak voor de aanwezige voorzieningen (scholen, winkels, etc.). In gemeenten waar ook het huishoudental daalt, heeft dit ook gevolgen voor de woningmarkt (zie hoofdstuk 3). In deze paragraaf zal worden ingegaan op de ontwikkeling van het aantal huishoudens en de ontwikkeling van de woningvoorraad voor de regio Noord-Fryslân.

In de afgelopen vijf jaar is er in de regio noordoost Fryslân<sup>5</sup> één gemeente die te maken heeft gehad met een afname van het aantal huishoudens: de gemeente Kollumerland (zie figuur 6.10). De gemeenten Dongeradeel, Ferwerderadeel en Menaldumadeel hebben een zeer bescheiden toename van (minder dan 0,2%) laten zien. De kans is hier groot dat ook hier, zodra het aantal inwoners gaat afnemen, het aantal huishoudens zal dalen (ibid, pp. 65).



Figuur 6.10: Ontwikkeling huishouden 2003-2008, (%) per jaar (Bron: Louter en Van Eikeren, 2009)

Figuur 6.11 geeft de ontwikkeling van het aantal nieuwgebouwde- en het aantal gesloopte woningen weer tussen 1988-2007. In de blauwe gebieden ligt de sloop boven het landelijk gemiddelde. Uit figuur 6.11 blijkt verder dat de gemeenten Dongeradeel, Kollumerland en Harlingen meer gesloopt hebben dan het landelijke gemiddelde. Voor de vrijwel de gehele waddenkust blijkt dat er hier minder nieuwbouw is gerealiseerd dan het landelijk gemiddelde (blauwe gebieden). In noordoost- en noordwest Fryslân is, zo blijkt uit figuur 6.11, de afgelopen decennia weinig gebouwd en gesloopt.



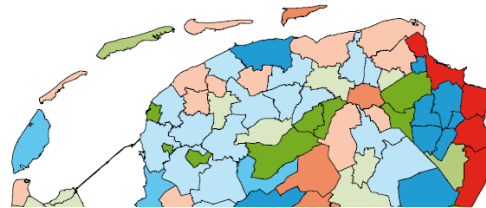
Figuur 6.11: Sloop- en nieuwbouw van woningen, 1988-2007 (Bron: Louter en Van Eikeren, 2009)

<sup>5</sup> De woningmarkt regio noordoost Fryslân bestaat uit de gemeenten: Achtkarspelen, Dantumadiel, Dongeradeel en Kollumerland

Louter en Van Eikeren (2009) geven in hun rapport ook een overzicht van sloop en nieuwbouw over de periode 2003-2007. Uit figuur 6.12 blijkt dat vooral de gemeente Dongeradeel flink aan het slopen is geslagen en hiervoor relatief weinig terug heeft gebouwd. Voor de andere gemeenten in noordoost- en noordwest Fryslân geldt dat zowel sloop als nieuwbouw (ruim) onder het landelijk gemiddelde liggen. Dit duidt op stabilisatie van de woningvoorraad.

		Nieuwbouw		
		Ruim onder gemiddelde	Onder gemiddelde	Boven gemiddelde
Sloop	Ruim boven gemiddelde	8	18	23
	Boven gemiddelde	19	19	25
	Onder gemiddelde	107	106	116

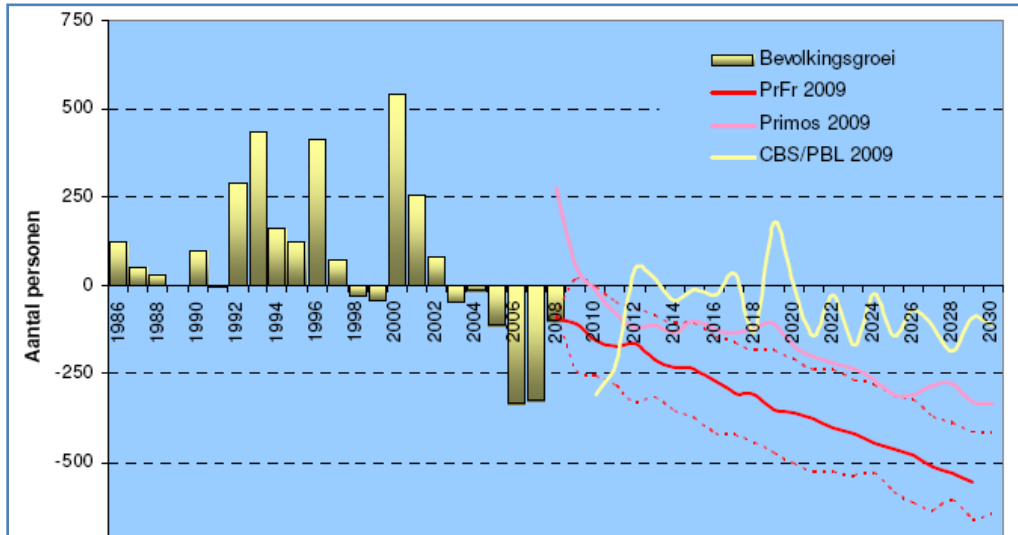
In de negen cellen staat het aantal gemeenten



Figuur 6.12: Typologie naar nieuwbouw en sloop van woningen, 2003-2007 (Bron: Louter en Van Eikeren, 2009)

### 6.3 Prognoses bevolkingsdynamiek noordoost Fryslân

Nu inzichtelijk is gemaakt hoe de bevolkingsdynamiek er voor Noord-Fryslân in het (recente) verleden uitzag, is zaak om ook vooruit te kijken. Op basis van cijfers van de provincie Fryslân zijn hieronder een aantal figuren te zien die de toekomst, wat betreft bevolkings- en huishoudengroei, prognosticeren.



Figuur 6.13: Bevolkingsgroei (jaarlijks) noordoost Fryslân 1986-2030 (Bron: Provincie Fryslân, 2010)

	2009	2010	2015	2020	2025	2030	2010-2020		2020-2030	
							abs	rel	abs	rel
Achtkarspelen	28.117	28.114	27.958	27.580	27.012	26.295	-534	-1,9%	-1.285	-4,7%
Dantumadeel	19.376	19.303	18.744	18.010	17.098	16.030	-1.293	-6,7%	-1.980	-11,0%
Dongeradeel	24.602	24.569	24.400	24.117	23.723	23.147	-452	-1,8%	-970	-4,0%
Kollumerland c.a.	13.080	13.081	13.026	12.942	12.812	12.624	-139	-1,1%	-318	-2,5%
<b>Noordoost</b>	<b>85.175</b>	<b>85.067</b>	<b>84.128</b>	<b>82.649</b>	<b>80.645</b>	<b>78.096</b>	<b>-2.418</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-4.553</b>	<b>-5,5%</b>

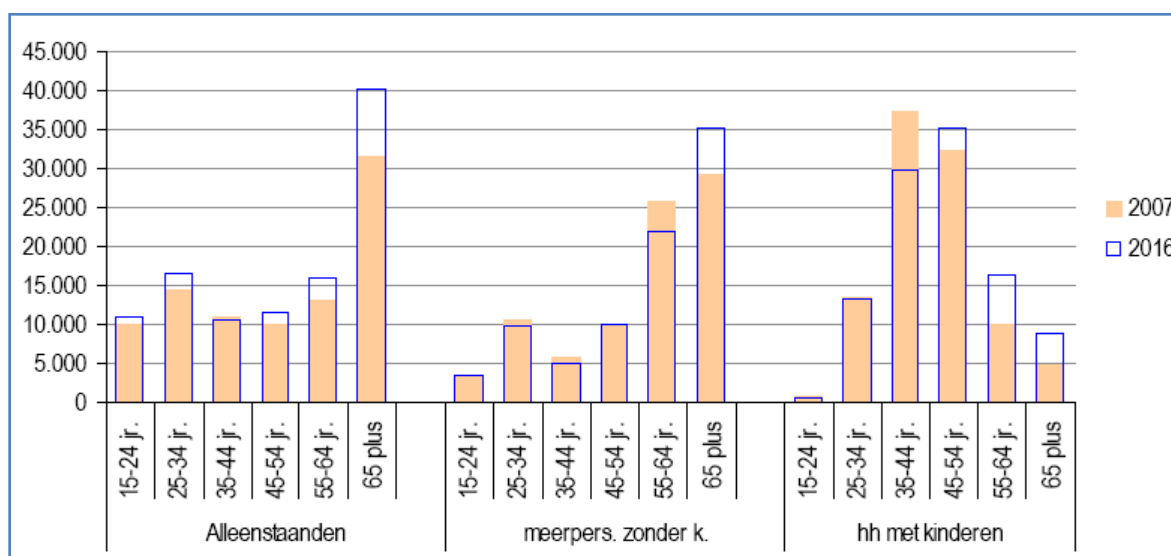
Tabel 6.1: Regionale kerncijfer bevolkingsprognose 2009-2030 (Bron: Provincie Fryslân, 2010)



De verwachting is dus dat de bevolking zal afnemen. Tussen de periode 1997 en 2007 is de gehele regio slechts met 352 personen gegroeid (zie tabel 6.2). Tot 2017 wordt er nog wel een groei van het aantal huishoudens verwacht (zie figuur 6.16), daarna zal het aantal huishoudens afnemen (Strategische Woonvisie NOFA, 2009:10). Het gaat in deze cijfers om het totaal aantal huishoudens. Het kan natuurlijk wel zo zijn dat het aantal alleenstaanden toeneemt terwijl het aantal gezinnen afneemt (zie § 6.1). De strategische woonvisie (2009) die de Noord-Friese gemeenten hebben opgesteld erkent dit: *'naast de kwantitatieve ontwikkelingen zijn vooral de kwalitatieve ontwikkelingen richtinggevend voor het woningbouwbeleid'*. In figuur 6.4 zijn de belangrijkste kwalitatieve kenmerken van de bevolking in de NOFA-gemeenten genoemd (WOBOF 2007; Strategische Woonvisie NOFA, 2009).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Achtkarspelen	28.011	28.013	28.045	28.102	28.156	28.134	28.223	28.143	28.088	28.139
Dantumadeel	19.833	19.843	19.765	19.685	19.726	19.679	19.555	19.461	19.399	19.367
Dongeradeel	24.255	24.726	24.953	24.961	25.008	25.116	25.034	24.857	24.694	24.610
Kollumerland	13.134	13.192	13.264	13.356	13.128	13.112	13.116	13.131	13.085	13.048

Tabel 6.2: Absolute bevolkingsaanwas noordelijke gemeenten 2000-2009 (Bron: CBS Statline, 2010)



Figuur 6.14: Veranderende kwalitatieve kenmerken bevolking in NOFA -gemeenten tot 2016 (Bron: CBS Statline)

Figuur 6.9 maakte al duidelijk hoeveel procent van de gemeente in 2030 65+ zal zijn. Duidelijk is dat vooral het aantal (alleenstaande) 65 plussers tot 2030 flink zal toenemen. Overigens geldt dit ook voor de meerpersoons huishoudens zonder- en met kinderen (zie figuur 6.14).

## 6.4 Daadwerkelijke problematiek

Op het eerste gezicht lijkt de problematiek in noordoost Fryslân wel mee te vallen. Van extreme leegstand en massale verkrotting is namelijk geen sprake. Ook de minst gunstige huishoudensprognose (zie figuur 6.16) laat zien dat er tot 2017 sprake is van groei. Dit relatief gunstige beeld dient enigszins genuanceerd te worden.

### Bedreigingen woningmarkt die voortvloeien uit het WOBOF 2007

Uit het Woningbehoeftenonderzoek (2007) blijkt dat:

- Er opvallend weinig koopappartementen aanwezig zijn in de regio noordoost.

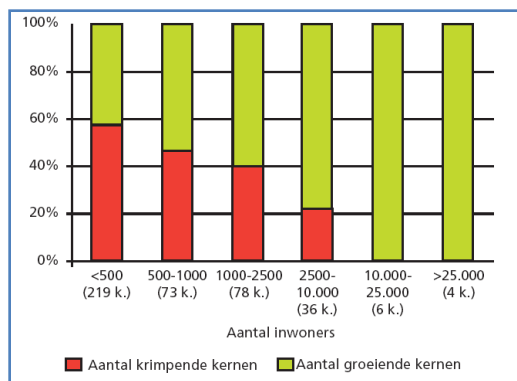
- ◆ Terwijl de vraag naar appartementen logischerwijs zal toenemen aangezien de bevolking zal vergrijzen.
- Achtkarspelen relatief veel goedkope huurwoningen heeft (huur ≤ 339,-). Het goedkope deel beslaat 49% van het totaal aan huurwoningen.
  - ◆ Zodra de druk op de woningmarkt wegvalt dan zou in dit segment leegstand of verloedering het eerste zichtbaar kunnen zijn.
- Kollumerland en Dongeradeel beiden een aanzienlijk aandeel hebben in het laagste segment koopwoningen (≤ € 150.000,-).
  - ◆ Zodra het in de huur minder gaat krijgt men hier in de goedkope koop op een gegeven moment ook last van (zie ook case studie Franeker-Zuid).
- Ten aanzien van de leeftijdsamenstelling is geconcludeerd dat de bevolking van noordoost meer vergrijsd is dan het gemiddelde van Fryslân. Dantumadeel is het meest vergrijsd binnen de regio.
  - ◆ Hier kan een financieel probleem voor de eigenaren ontstaan omdat deze de woningen maar moeilijk aan de man kan brengen in krimpende regio's.
- Noordoost Fryslân op grond van inkomensklassen tot een van de armere regio's in Fryslân behoort.
  - ◆ Aangezien Noord-Fryslân tot de armere regionen van dit land behoort ligt zullen de inkomsten uit grondexploitatie laag zijn.
- Er is een relatief lage vraagdruk (dus een mogelijk overschot) als het gaat om rijwoningen in het huursegment in noordoost Fryslân. Veelal zijn dit goedkope huurwoningen.
  - ◆ Het risico bestaat dat zodra de vraag helemaal wegvalt leegstand optreedt.

### Interpretatie cijfers naar schaalniveau

Belangrijk bij de interpretatie van kaarten en cijfers is het schaalniveau. Op gemeentelijk niveau wordt voor de komende periode, tot 2017, nergens een daling van de woningbehoefte voorspeld. Ter verduidelijking: de 'krimpscores' voor Dongeradeel als geheel worden gedrukt door de prestaties van regiostad Dokkum. In Dokkum is de bevolkingsomvang tamelijk stabiel en neemt de werkgelegenheid zelfs toe. Maar voor de dorpen van Dongeradeel wijzen de cijfers nu al duidelijk op krimp (Gerrichhauzen & Dogterom, 2009:14; figuur 6.15). Holwerd bijvoorbeeld heeft in de afgelopen jaren het bewoneraantal met 6 procent terug zien lopen terwijl in Dongeradeel de bevolking slechts met 1 procent afnam, zie tabel 6.3 en figuur 6.20.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Absoluut	Relatief
Dokkum	12.979	12.934	12.999	13.160	13.147	13.074	95	1%
Holwerd	1.726	1.778	1.792	1.769	1.704	1.664	- 98	-6%
Dongeradeel	16.409	16.383	16.468	16.598	16.522	16.406	- 3	0%

Tabel 6.3: Bevolkingsontwikkeling Holwerd, Dokkum en de gemeente Dongeradeel (Bron: CBS Statline, 2010)



Figuur 6.15: Krimp en groei naar omvang kernen 2000-2008 (Bron: provincie Fryslân, 2010)

### Stijging woningbehoefte gesegmenteerd

Dat de woningbehoefte tot 2017 uitgebreid moet worden, betekent niet dat dit voor alle woningtypen nodig zal zijn. Op basis van het Woningbehoefteonderzoek (2007) wordt geconstateerd dat er een relatief grote groep 65-plussers op zoek is naar een andere woning meestal een appartement of nultredenwoning. Deze groep zal zodra de vergrijzing echt toeslaat explosief gaan groeien. Deze huidige senioren en de potentiële senioren (leeftijdscategorie 45-65 jaar) wonen over het algemeen in koopwoningen. Voordat de stap naar een appartement kan worden gezet zal eerst de huidige woning moeten worden verkocht. Verkocht aan een leeftijdscategorie die uit de regio weggetrokken is. Het probleem met deze groeibriljantjes is, zo schrijven Khandekar en Van Haeften (2007), de afzetbaarheid van de woningen. Terwijl er wel markt lijkt te zijn voor nieuwe woningen, vooral door de kwalitatieve verandering in de vraag, komt de ontwikkeling niet tot stand. *'Er tekent zich een wisselwerking af tussen de problematiek van de verschillende stakeholders in het gebied; de dalende huizenprijzen betekenen een financieel probleem voor de eigenaren, waardoor projectontwikkelaars, ondanks productie van gewilde projecten, afzetproblemen hebben en er minder investeringen plaatsvinden in wijken die deze kwaliteitsimpuls juist goed kunnen gebruiken'.*

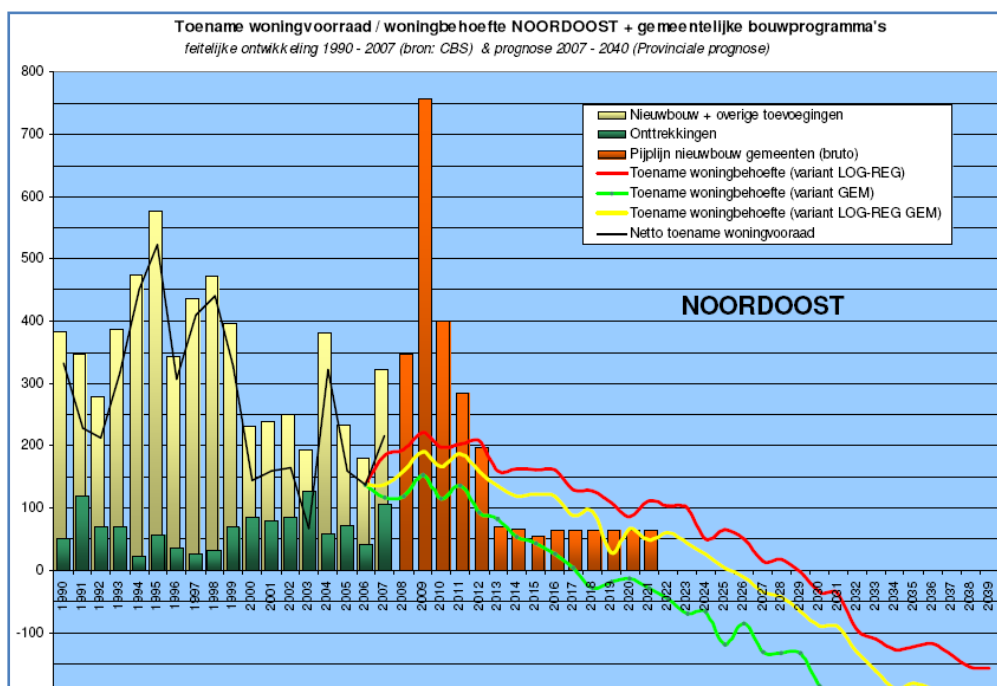
## 6.5 Consequenties voor de woningbouw

De gemeenten Kollumerland, Dongeradeel, Achtkarspelen en Dantumadeel (NOFA-gemeenten) hebben in het licht van de demografische ontwikkelingen in de regio een analyse van de woningmarkt laten uitvoeren. Als basis voor dit onderzoek hebben het Woningbehoefteonderzoek (WOBOF 2007) en het rapport 'Woningmarktanalyse NOFA-gemeenten' gediend. Samen met het rapport 'Prognose Bevolking en Woningbehoefte' van de provincie Fryslân heeft dit geresulteerd in een aantal kwantitatieve- en kwalitatieve vooruitzichten voor noordoost Fryslân.

De absolute aanwas van de bevolking is de afgelopen jaren klein geweest in de NOFA-gemeenten (zie tabel 6.2). Dit heeft onder andere te maken gehad met een negatieve binnenlandse migratie (Woningmarktanalyse NOFA-gemeenten, 2008). De verschillende trendvarianten (LOG-GEM, GEM, LOG-REG GEM) zoals die te zien zijn in figuur 6.16 zijn het gevolg van verschillende verwachtingen van binnenlandse- en buitenlandse migratie.

Recent, augustus 2008, heeft de provincie Fryslân de ontwikkelingen in bevolkingsomvang en woningvoorraad geactualiseerd. Dit heeft geresulteerd in de Notitie Regionale Woningbouwafspraken (2008) waarin de provincie Fryslân heeft vastgesteld hoeveel woningen er per woningmarktregio tot 2016 gebouwd mogen worden. In figuur 6.16 is te zien wat dit voor de regio noordoost betekent.





Figuur 6.16: Woningbehoefte 2007-2016 in noordoost Fryslân (Bron: provincie Fryslân, 2008)

Wanneer men deze getallen vergelijkt met de zogenaamde restrictiegetallen<sup>6</sup> die voortvloeien uit het woonbeleid Wenjen 2000+ dan kunnen we concluderen dat dit beleid van hogere richtgetallen uitging dan wat op basis van de prognoses nodig zal zijn. Uitgaande van het minst gunstige scenario<sup>7</sup>, het GEM-scenario, houdt dit voor noordoost in dat er tot 2016 behoefte is aan 746 nieuwe woningen, 480 minder dan wat op basis van eerdere afspraken overeengekomen is (zie tabel 6.4).

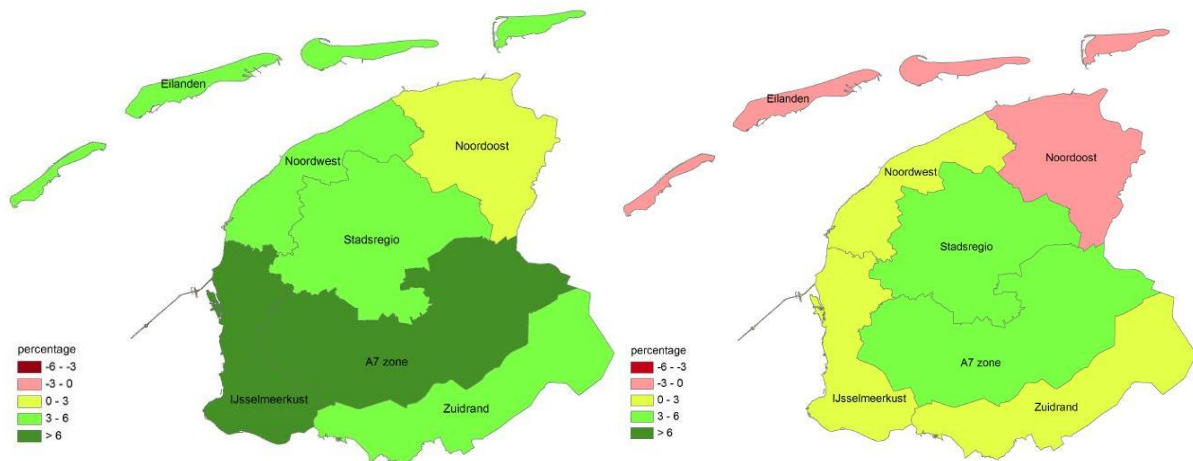
	Prognose t/m 2015	2008	Ruimte per jaar	Restrictiegetal 2008 t/m 2009	Uitbreidingsruimte 2010 t/m 2015	Ruimte per jaar
GEM	746		93	1.226	-480	-80
LOG-REG-GEM	1.279		160	1.226	53	-8
LOG-REG	1.652		207	1.226	426	71

Tabel 6.4: Uitbreidingsruimte op basis van trendvarianten, regio noordoost (Bron: NRW, 2008)

In de Woningmarktanalyse NOFA-gemeenten (2008) wordt geconcludeerd dat de bevolkingsomvang de komende jaren waarschijnlijk gaan stagneren en afnemen. De woningbehoefte zal door de groei van het aantal huishoudens nog licht toenemen. Vanaf 2017 zal er volgens figuur 6.16 een negatieve woningvraag zijn. In hetzelfde rapport wordt geconcludeerd dat gemeenten zich in hun woningbouwbeleid vooral moeten gaan richten op de groeicategorieën, *'de grootste uitdaging ligt in het aanpassen van de bestaande voorraad op de vergrijzing en de veranderende woonwensen van de steeds groter wordende groep 45 plussers en senioren'*.

<sup>6</sup> Restrictiegetallen zijn getallen die aangeven hoeveel woningbouwcontingent de provincie Fryslân een woningmarktregio t/m 2009 heeft toegewezen

<sup>7</sup> De meest recente trendprognose van de provincie Fryslân (januari 2010) acht het waarschijnlijk dat het GEM-scenario het meest aannemelijk is voor de toekomstige woningbehoefte.



Figuur 6.17: Huishoudenontwikkelingen woningmarktregio's 2010-2020 en 2020-2030 (Bron: provincie Fryslân)

	2009	2010	2015	2020	2025	2030	2010-2020		2020-2030	
							abs	rel	abs	rel
Achtkarspelen	11.221	11.233	11.463	11.505	11.566	11.428	272	2,4%	-77	-0,7%
Dantumadeel	7.566	7.621	7.724	7.609	7.477	7.143	-12	-0,2%	-466	-6,1%
Dongeradeel	10.064	10.139	10.454	10.557	10.526	10.427	418	4,1%	-130	-1,2%
Kollumerland c.a.	5.252	5.293	5.456	5.490	5.498	5.390	197	3,7%	-100	-1,8%
<b>Noordoost</b>	<b>34.103</b>	<b>34.286</b>	<b>35.097</b>	<b>35.161</b>	<b>35.067</b>	<b>34.388</b>	<b>875</b>	<b>2,6%</b>	<b>-773</b>	<b>-2,2%</b>

Tabel 6.5: Regionale kerncijfer huishoudenprognose 2009-2030 (Bron: Provincie Fryslân, 2010)

Uit figuur 6.16 blijkt dat gemeenten, op basis van te hoge verwachtingen vanuit eerdere prognoses en woningbouwafspraken, een overmaat aan plannen in de pijplijn hebben zitten. De provincie constateert dat het naar verwachting per 1-1-2010 resterende, niet gebouwde programma dat tot 2010 ter beschikking stond uitgesmeerd moeten worden tot 2016. *'Hetgeen betekent dat plannen zullen moeten doorschuiven, dan wel dat zachte plannen na herprioritering, zullen moeten worden afgeblazen. In deze periode zal de aandacht kwalitatief moeten worden gericht op de bouw in de juiste segmenten'* (Notitie Regionale Woningbouwafspraken, 2008:8). In tabel 6.4 is weergegeven wat dit voor de gemeenten betekent wat betreft het woningbouwprogramma. Let wel: dit is het middenscenario. In het minst gunstige scenario, misschien wel het meest reële scenario overigens (Interview Van der Kamp, september 2009), is er slechts plek voor 746 nieuwe woningen hetgeen betekent dat eerder toegezegd woningbouwcontingent zal moeten worden ingeleverd.

## 6.6 Prognoses bevolkingsdynamiek noordwest Fryslân

Wat voor de gemeente in noordoost Fryslân geldt, geldt ook voor de gemeenten in noordwest Fryslân<sup>8</sup>. Een gezamenlijke woonvisie zoals de regio noordoost deze heeft is hier niet voorhanden. Voor gegevens over deze woningmarktregio moet geput worden uit het WBOF (2007). Gegevens over bevolkingscijfers zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek en de provincie Fryslân.

<sup>8</sup> De woningmarkt regio noordwest Fryslân bestaat uit de gemeenten: Ferwerderadeel, Franekeradeel, het Bildt en Harlingen

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
het Bildt	10.259	10.437	10.545	10.949	10.968	11.013	10.963	10.933	10.933	10.887
Ferwerderadeel	8.818	8.894	8.953	9.008	8.967	8.976	8.894	8.865	8.865	8.825
Franekeradeel	20.354	20.743	20.955	21.048	20.972	20.887	20.571	20.542	20.542	20.579
Harlingen	15.444	15.533	15.561	15.839	15.959	15.642	15.465	15.567	15.567	15.689

Tabel 6.6: Absolute bevolkingaanwas gemeenten noordwest Fryslân 2000-2009 (Bron: CBS Statline, 2010)

In de regio noordwest is het aantal inwoners de afgelopen periode met ongeveer 1100 inwoners gegroeid (zie tabel 6.6 en figuur 6.18). Tot 2030 zal het tal inwoners met ongeveer 1700 mensen afnemen. In absolute cijfers zal dit het snelst gaan in de gemeente Harlingen met 776 mensen. In 2030 zullen er volgens de prognoses van het CBS ongeveer 1300 meer huishoudens zijn (zie tabel 6.7 en tabel 6.8).

	2009	2010	2015	2020	2025	2030	2010-2020		2020-2030	
							abs	rel	abs	rel
Het Bildt	10.920	10.953	11.046	11.093	11.142	11.170	140	1,3%	77	0,7%
Ferwerderadeel	8.819	8.805	8.678	8.459	8.180	7.896	-346	-3,9%	-563	-6,7%
Franekeradeel	20.628	20.648	20.694	20.690	20.646	20.486	42	0,2%	-204	-1,0%
Harlingen	15.659	15.675	15.709	15.548	15.240	14.772	-127	-0,8%	-776	-5,0%
<b>Noordwest</b>	<b>56.026</b>	<b>56.081</b>	<b>56.127</b>	<b>55.790</b>	<b>55.208</b>	<b>54.324</b>	<b>-291</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-1.466</b>	<b>-2,6%</b>

Tabel 6.7: Regionale kerncijfer bevolkingsprognose 2009-2030 (Bron: Provincie Fryslân, 2010)

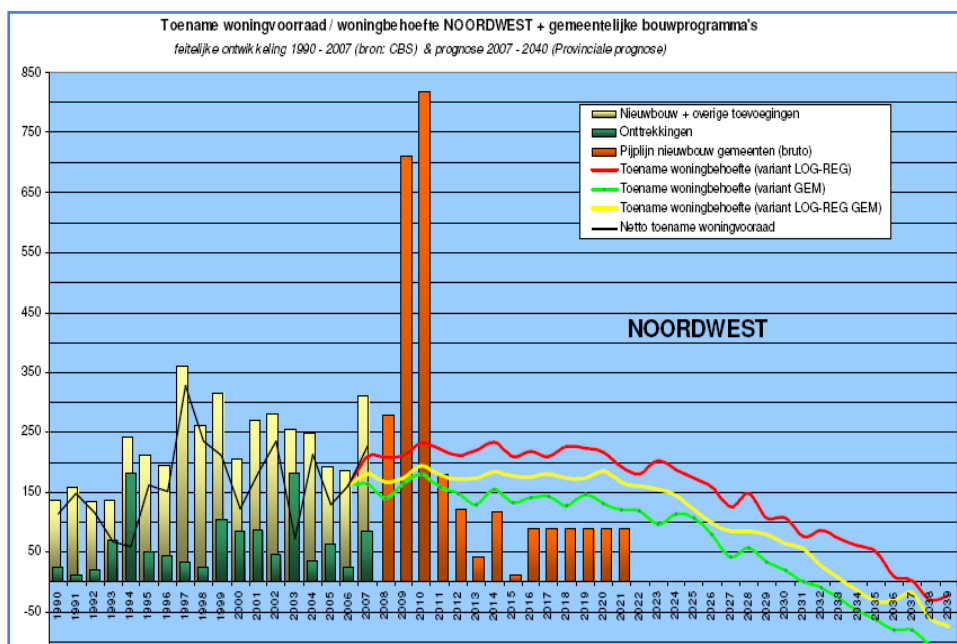


Figuur 6.18: Regionale kerncijfer bevolkingsprognose 2009-2030 (Bron: CBS Statline)

Net als in de woningmarktregio noordoost zal ook hier de woningbouwbehoefte afnemen. Uit figuur 6.19 blijkt dat volgens het middenscenario (LOG-REG GEM) rond 2032 de woningbehoefte echt onder nul duikt. Mocht vooral het migratiesaldo voor deze regio tegenvallen (hier wordt sterk rekening mee gehouden) dan is eerder het scenario van de groene lijn denkbaar en zal de woningbehoefte al eerder onder nul duiken. In noordoost gaat de groene lijn, mochten de migratiecijfers tegenvallen, al in 2017 door de nullijn. Duidelijk is in ieder geval dat het aantal nieuwbouwwoningen dat de gemeenten in de pijplijn hebben voor de korte termijn veel te hoog is (zie figuur 6.19 en tabel 6.9).

	2009	2010	2015	2020	2025	2030	2010-2020		2020-2030	
							abs	rel	abs	rel
Het Bildt	4.457	4.479	4.568	4.647	4.795	4.876	168	3,8%	229	4,9%
Ferwerderadeel	3.549	3.587	3.677	3.660	3.686	3.661	73	2,0%	1	0,0%
Franekeradeel	8.731	8.766	8.998	9.099	9.110	9.300	333	3,8%	201	2,2%
Harlingen	6.809	6.826	6.998	7.143	7.141	7.078	317	4,6%	-65	-0,9%
<b>Noordwest</b>	<b>23.546</b>	<b>23.658</b>	<b>24.241</b>	<b>24.549</b>	<b>24.732</b>	<b>24.915</b>	<b>891</b>	<b>3,8%</b>	<b>366</b>	<b>1,5%</b>

Tabel 6.8: Regionale kerncijfer huishoudenprognose 2009-2030 (Bron: Provincie Fryslân, 2010)



Figuur 6.19: Woningbehoefte 2007-2016 in noordwest Fryslân (Bron: provincie Fryslân, 2008)

	Prognose t/m 2015	2008	Ruimte per jaar	Restrictiegetal 2008 t/m 2009	Uitbreidingsruimte 2010 t/m 2015	Ruimte per jaar
GEM	1.147	143		1.454	-307	-51
LOG-REG-GEM	1.375	172		1.454	-79	-13
LOG-REG	1.731	216		1.454	277	46

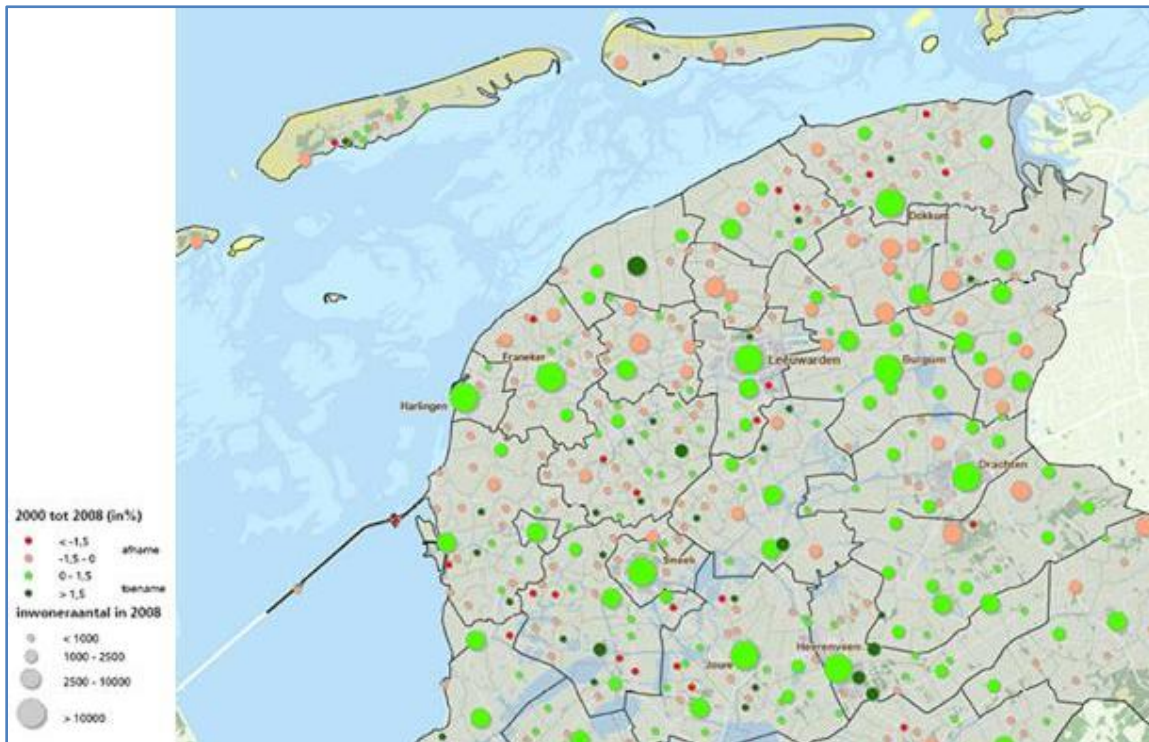
Tabel 6.9: Uitbreidingsruimte op basis van trendvarianten, regio Noordwest (Bron: NRW, 2008)

In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de vraag hoe de betreffende gemeenten met de inzichten omtrent bevolkingskrimp omgaan. In paragraaf 4.2 is genoemd dat het te voeren woningbouwbeleid door gemeenten wordt vastgelegd in woonplannen en woonvisies. In hoofdstuk 8 zal een tweetal woonplannen, die recentelijk zijn herzien, worden geanalyseerd.

## Deelconclusie

Duidelijk is dat de krimp van de bevolking, en in het bijzonder de krimp van het aantal huishoudens, op termijn verregaande gevolgen heeft voor de woningmarktregio's noordoost- en noordwest Fryslân. Uit meest recente prognoses blijkt dat vooral de regio noordoost Fryslân hard geraakt wordt. Tot 2030 zal deze regio het met ongeveer 7100 inwoners minder moeten doen. Voor de woningmarktregio noordwest Fryslân geldt dat zij het tot 2030 met ongeveer 1700 inwoners minder zal moeten doen. Bovendien zal de samenstelling van de bevolking er in 2030 compleet anders uitzien dan nu. Uit de figuren 6.8 en 6.9 is duidelijk geworden dat de trend van

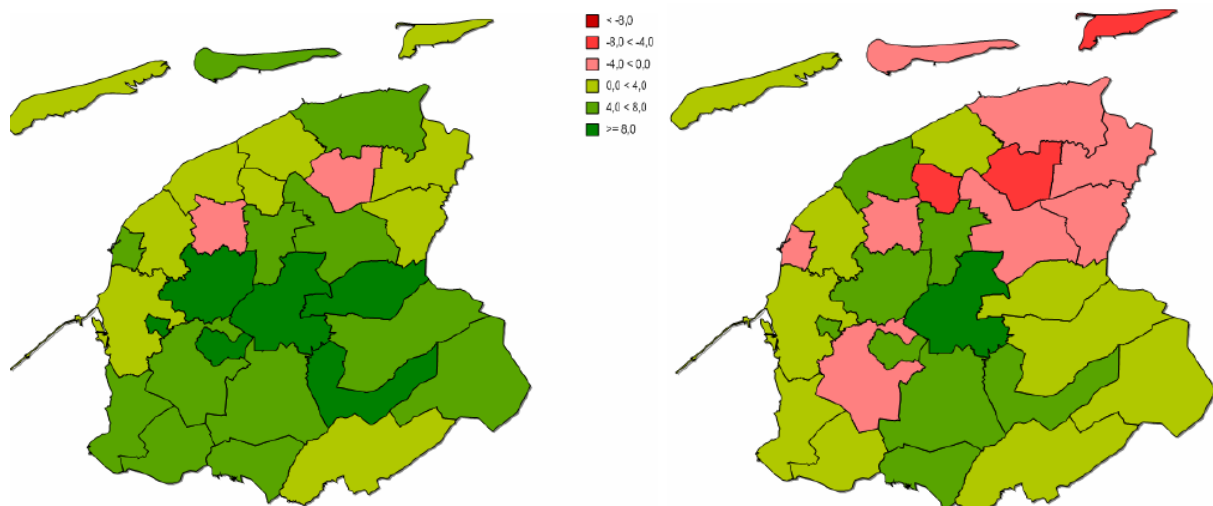
ontgroening en vergrijzing duidelijk zichtbaar is. Uit figuur 6.20 blijkt tevens dat bevolkingskrimp ontzettend scheef verdeeld is over de kernen. Het algemene beeld is dat de kleine kernen te maken hebben met krimp terwijl de grotere kernen de dans enigszins ontspringen (zie ook figuur 6.15).



Figuur 6.20: Gemiddelde jaarlijkse bevolkingsafname/-toename (Bron: provincie Fryslân, 2010)

De kleine plattelandsdorpjes in Noord-Fryslân hebben, zoals het zich laat aanzien, de meeste hinder van de bevolkingskrimp. Bij het interpreteren van cijfer op gemeentelijk niveau is het belangrijk dat men weet dat deze cijfers (vaak) gedrukt worden door goede prestaties van kernsteden en dat de woningbehoefte die er nog is vooral bij 65-plussers vandaan komt (gesegmenteerde woningbehoefte).

Wat voor de toekomstige woningbouwbehoefte van belang is, is de ontwikkeling van het aantal- en het type huishoudens. Figuur 6.21 laat zien dat tot 2020 alleen voor de gemeente Dantumadiel de huishoudenontwikkeling negatief is maar dat tussen 2020-2030 alle NOFA-gemeenten en Harlingen te maken hebben met een negatieve huishoudenontwikkeling. Tot 2030 zal het aantal huishoudens met nog 285 toenemen. Deze toename zal vooral plaatsvinden tussen nu en 2020. Daarna zal het huishoudental snel dalen (zie tabel 6.5).



Figuur 6.21: Huishoudenontwikkeling (%) 2010-2020 en 2020-2030 (Bron: provincie Fryslân, 2010)

Voor noordwest Fryslân geldt dat er tot 2030 nog zo'n 1370 huishoudens zullen bijkomen. In deze regio zal de woningbehoefte dan ook pas na 2030 negatief worden. Maar ook hier geldt dat de woningbehoefte gesegmenteerd zal zijn. Het aantal 65-plussers zal ook hier flink stijgen en daarmee dus ook de vraag naar nultredenwoningen of appartementen die dichtbij zorgcentra liggen.

Tot slot nog een opmerking over de restrictiegetallen. Volgens het GEM-scenario, het meest plausibele scenario naar de laatste cijfers, moeten beide woningmarkt regio's – noordoost en noordwest – contingent inleveren op basis van wat eerder door de provincie is toegezegd. Dat de provincie deze eerder toegezegde contingenten terug kan roepen blijkt uit de casestudie Franeker-Zuid (zie hoofdstuk 8). In het streekplan staat namelijk dat de provinciale trendprognose regelmatig in het kader van het woonbeleid wordt geactualiseerd. Dit kan aanleiding zijn om het woonbeleid te herzien en in de streekplanperiode kan de vrije beschikbare ruimte veranderen (Streekplan 'Om de Kwaliteit fan Romte', 2007:47).



# 7 Strategische woonvisie en woonplannen

## Hoe reageren gemeenten beleidsinhoudelijk op de kleinere- en andere woningvraag

### .1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op hoe gemeenten beleidsinhoudelijk reageren op een kleinere- en andere woningvraag. Woonvisies en woonplannen zijn de beleidsnota's waar gemeenten hun voornemens, althans met betrekking tot woningbouw, voor de komende jaren in vastleggen (zie § 4.2). Het is dus zinvol om aandachtig te bestuderen waar de komende jaren de accenten voor woningbeleid zullen komen te liggen. De woonvisies van de gemeenten Dantumadiel en Franekeradeel zijn geanalyseerd en worden in de evaluatie besproken op hun sterke en zwakkere kanten (zie eind § 7.3 en § 7.4).

### 7.2 Strategische woonvisie NOFA-gemeenten

Daar regionale samenwerking essentieel is voor een succesvolle aanpak van bevolkingskrimp (zie §3.4) is het bestuderen van de strategische woonvisie NOFA niet onbelangrijk. Deze woonvisie fungeert in de noordoost hoek van Fryslân als parapluplan voor de woonvisies van de afzonderlijke gemeenten. Hierna zal kort worden ingegaan op de belangrijkste punten uit de strategische woonvisie NOFA-gemeenten. De regio heeft de volgende uitgangspunten gekozen om noordoost Fryslân als woonregio te versterken:

- Bedien met kwaliteit als eerste de lokale markt
- Benut de laatste groei zo goed mogelijk
- Geef een nieuwe impuls met bijzondere kleinschalige woonconcepten
- Krimp als aanjager van de kwaliteitsslag

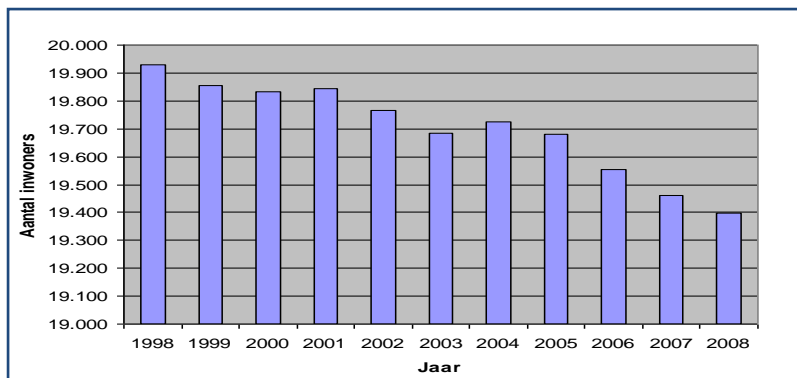
Tegen de achtergrond van de (toekomstige) krimp is een hoofdcoers uitgezet om de woonfunctie van de regio verder te ontwikkelen. De hoofdcoers bestaat uit een vijftal speerpunten:

1. Werken aan woonkwaliteit
2. Duurzaam wonen
3. Wonen als economische impuls
4. Ontwikkelen gebiedsgericht beleid
5. Samenwerken aan wonen

### 7.3 Woonvisie Dantumadiel

De bevolking van de gemeente Dantumadiel krimpt als sinds 1999 (zie figuur 7.1), in absolute aantallen bedroeg de krimp 455 personen. Oorzaak van deze krimp is het negatieve migratiesaldo (Woonvisie Dantumadiel, 2009). Voor de toekomst zal de daling van het aantal inwoners versneld worden voortgezet; naast een negatief migratiesaldo zal ook de natuurlijke groei negatief zijn. Uit het rapport 'Prognose bevolking & woningbehoefte, trendvarianten 2007' van de provincie Fryslân blijkt dat de huishoudensgroei in Dantumadiel al in 2015 onder nul uit zal komen. Het negatieve groei van het aantal huishoudens betekent een negatieve groei van de woningbehoefte. Tabel 7.1 geeft aan wat de verwachtingen zijn tot 2030.



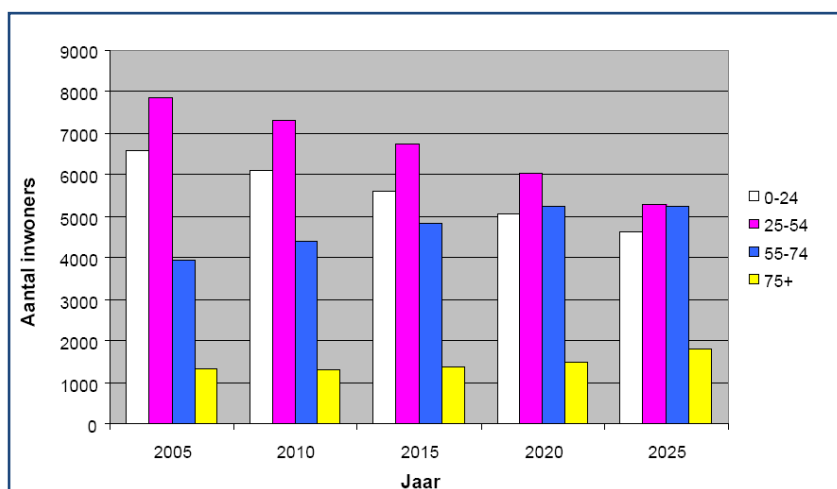


Figuur 7.1: Bevolkingsgroei Dantumadiel 1998-2008 (Bron: provincie Fryslân)

	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	2025-2030
Achtkarspelen	-519	-607	-710	-863	-1058
Dantumadeel	119	23	-95	-189	-305
Dongeradeel	120	26	-94	-191	-307

Tabel 7.1: Groei bevolking, huishoudens en woningbehoefte volgens variant LOG-REG-GEM (Bron: provincie Fryslân)

Naast de kwantitatieve ontwikkelingen moet ook gekeken worden naar de kwalitatieve ontwikkeling van de bevolking om iets over de toekomstige woningvraag te kunnen zeggen. Tabel 7.2 en figuur 7.2 geven een duidelijk beeld over hoe de bevolking zich in kwalitatieve zin zal gaan ontwikkelen. Duidelijk is dat het 0-54 jarigen flink zal dalen, terwijl het aantal 55-plussers flink zal toenemen.



Figuur 7.2: Leeftijdsofbouw gemeente Dantumadiel van de bevolking op basis van trendprognoses 2006 (Bron: provincie Fryslân, 2010)

2005	<>2000	2010	<>2005	2015	<>2010	2020	<>2015	2025	<>2020	2030	<>2025
7523	Nvt	7643	120	7669	26	7575	-94	7384	-191	7077	-307
LOG REG GEM						2005	<>2000	2010	<>2005	2015	<>2010
0-24						161	Nvt	221	40	225	4
25-54						3966	Nvt	3713	-253	3403	-310
55-74						2428	Nvt	2711	283	2968	257
75+						948	Nvt	998	50	1073	75
LOG REG GEM						2020	<>2015	2025	<>2020	2030	<>2025
0-24						166	-59	151	-15	103	-48
25-54						3035	-368	2655	-380	2367	-288
55-74						3189	221	3190	1	3076	-114
75+						1185	112	1388	203	1531	143

Tabel 7.2: Prognose totaal aantal huishoudens Dantumadiel volgens voorkeursvariant (Bron: provincie Fryslân)

Naar aanleiding van de toekomstige ontwikkelingen, zoals die hierboven weergegeven zijn, heeft de gemeente Dantumadiel zijn woonvisie herzien. In de herziene woonvisie wordt het woonbeleid voor de planperiode 2009-2015 uiteengezet met een doorkijk naar 2020.

In de herziene woonvisie draait het om één centraal thema: het accommoderen van de bevolkingskrimp. Krimp mag niet leiden tot verkramping. De gemeente wil de laatste groeipotentie (senioren) optimaal benutten om de transformatie- en herstructureringsopgave in de bestaande voorraad te kunnen financieren. De focus zal liggen op de bestaande voorraad om zo een gedifferentieerd aanbod te houden in de dorpen. Om vanaf 2015, wanneer er nauwelijks meer nieuwbouw nodig zal zijn, dorpen leefbaar te houden zal de komende periode geïnvesteerd worden in de kwaliteit van de leefomgeving en de voorzieningen (Woonvisie Dantumadiel, 2009).

*'Gekeken moet worden naar de ruimtelijke kwaliteiten van dorpen. Om de dorpen leefbaar te houden moet het DNA van het dorp blootgelegd én versterkt worden. Daarnaast kun je aan snelle ICT verbindingen denken waardoor mensen vanuit huis kunnen werken en zodoende niet hoeven te verhuizen voor werk'*  
(Interview Van der Ploeg, januari 2010)

Door te investeren in vooral seniorenwoningen slaat de gemeente twee vliegen in één klap. Door seniorenwoningen te bouwen wordt ingespeeld op de vraag die ongetwijfeld zal komen (zie tabel 7.2), tevens wordt de doorstroming op gang gebracht waardoor er ruimte komt voor starters. Om één en ander te realiseren heeft de gemeente Dantumadiel een viertal speerpunten geformuleerd:

1. Maatwerk en diversiteit in de dorpen
2. Wonen, welzijn en zorg
3. Kwaliteit van het wonen
4. Woonwensen centraal

### Maatwerk en diversiteit in de dorpen

Om de dorpen ook leefbaar te houden is het zaak dat de dorpen aantrekkelijk zijn voor bewoners ook al zullen er in de toekomst minder voorzieningen zijn. Om een dorp aantrekkelijk te maken moet het aanbod van woningen gedifferentieerd zijn zodat starters, gezinnen en senioren hun veranderende woonwensen kunnen

blijven vervullen. Langs de weg van transformatie, herstructurering, inbreiding en als laatste uitbreiding wil Dantumadiel dit bewerkstelligen. Naast investeringen in woningen wil de gemeente ook investeren in de woonomgeving (zie ook §5.2) (Woonvisie Dantumadiel, 2009). Ontzettend belangrijk in de woonvisie is de zinsnede: *'Belangrijk in dit proces is dat de bewustwording op het gebied van demografische veranderingen breed aanwezig is' (pp. 22)*. Door samen met de bewoners een notitie op te stellen, waarin voor elk dorp de voorzieningen worden geïnventariseerd die onder druk staan, wordt draagvlak voor eventuele impopulaire beslissingen verworven. Hetzelfde geldt voor het woonprogramma dat de gemeente voorstaat: per dorp zal een woonprogramma opgesteld worden met daarin hoe en waar getransformeerd, geherstructureerd en gebouwd moet worden. Door maatwerk te leveren wordt draagvlak gecreëerd.

### **Kwaliteit van het wonen**

De gemeente Dantumadiel zet in op het versterken van de bestaande voorraad. Er zal met name worden ingezet op het toekomstbestendig maken van het huidige woningaanbod. In deze bestaande voorraad zal worden gekeken naar hoe de woningen in de toekomst zouden kunnen voldoen aan de woonwensen. Transformatie en herstructurering genieten de voorkeur boven nieuwbouw. De nieuwbouw die gerealiseerd moet worden dient complementair te zijn aan de bestaande voorraad. Het zal vooral gaan om nieuwbouw voor senioren waarbij duurzaamheid leidend is. Inzetten op duurzaamheid kan op langere termijn, waar energieprijzen een steeds belangrijkere rol zullen gaan spelen, helpen bij het accommoderen van krimp. Vooral in de huursector zal het variabele deel van de huurlast, de energielasten, steeds belangrijker gaan worden. Door de huurprijzen niet uit de pan te laten rijzen is het mogelijk dat mensen ook in de toekomst in de meer perifere gebieden kunnen blijven wonen. Tenslotte wordt ook de kwaliteit van de leefomgeving in de woonvisie genoemd. De gemeente is voornemens om naast een ontwikkelplan ook een beheerplan voor de openbare ruimte op te stellen waarmee *'in wijken en buurten de positieve kwaliteiten worden verzilverd, de tekortkomingen worden weggenomen en het imago wordt opgevizeld (Woonvisie, 2009:27)'*.

### **Woonwensen centraal**

Door de woonwensen centraal te stellen wil de gemeente vooral in kaart brengen wat de bevolking van Dantumadiel wil. In 2025 is 40% van de inwoners van Dantumadiel 55 jaar of ouder (zie figuur 7.2). Om de vergrijzing goed te begeleiden door mensen zo lang mogelijk in hun eigen woonomgeving te laten wonen is het nodig inzicht te hebben in hoe mensen willen wonen. Door voor senioren de juiste woningen te bouwen kan in de andere segmenten de woningmarkt op gang worden geholpen waardoor bijvoorbeeld koopstarters een huis kunnen bemachtigen.

### **Evaluatie van de woonvisie**

Uit onderzoek (Verwest et al., 2008) komt naar voren dat financiering en coördinatie de grootste struikelblokken zijn bij het aanpakken van het krimpvraagstuk (zie §3.4). In de woonvisie is met name het eerste struikelblok, de financiering, onderbelicht. In de woonvisie wordt wel geschreven dat beide partijen, de gemeente en de woningcorporatie, financiële middelen moeten reserveren voor de uitvoering van de woonvisie en het woonprogramma maar wordt niet gesproken over hoe zij deze middelen willen reserveren. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het in het leven roepen van een herstructurering- of een sloopfonds of aan plannen om subsidiestromen aan te boren. Wel wordt gezegd dat er mogelijk synergie-effecten worden behaald als koppelingen worden gelegd tussen nieuwbouw, herstructurering en zorg- en welzijnsinfrastructuur. Dat het

koppelen van verschillende beleidsvelden geldstromen kan genereren toont bouwproject Offingaburg (zie analyse projecten § 8.3).

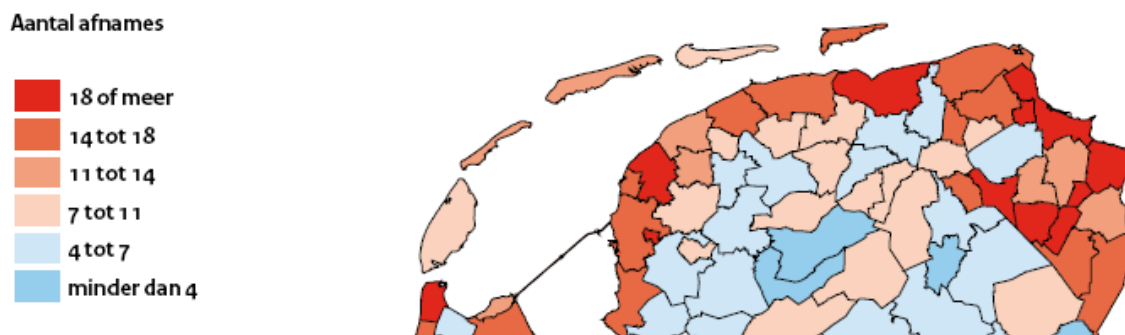
Het andere struikelblok, het coördinatieprobleem, wordt voortvarend opgepakt. Het gaat bij coördinatie vooral om intergemeentelijke coördinatie met als doel freeridgedrag van aan te pakken (zie § 3.4). De woonvisie is opgesteld in samenspraak met andere gemeenten in de regio (Woonvisie Dantumadiel, 2009:17). De strategische woonvisie NOFA heeft als parapluplan gediend voor de gemeentelijke woonvisie. Er wordt in de woonvisie uitdrukkelijk gezegd dat gemeenten gaan samenwerken in de uitvoering van het woningbouwbeleid om ongewenste concurrentie te voorkomen en om de diversiteit van het regionale woningaanbod te vergroten. De samenwerkende gemeenten zullen dit doen *'door regionale afstemming van de woningbouwprogramma's en door het afstemmen van een regionaal woonakkoord'* (pp.18).

Door, naast investeringen in de bestaande voorraad, te investeren in woonconcepten, waarbij wonen en zorg gecombineerd worden, wil de gemeente ervoor zorgen dat inwoners niet uit de gemeente vertrekken en dat zij zolang mogelijk op de 'eigen' plek kunnen wonen. Door de dorps kwaliteiten te benadrukken (DNA-dorpen) en door te investeren in de leefomgeving zorgt de gemeente ervoor dat de dorpen aantrekkelijk blijven als woonlocatie. De eventuele aanleg van de Centrale As<sup>9</sup> moet de regio beter bereikbaar maken zodat men in Dantumadiel kan blijven wonen terwijl men bijvoorbeeld in Groningen werkt. Aan de aanleg van de Centrale As is een woningcontingent gekoppeld.

*'Als je een dorp gaat zien als het menselijk lichaam, en het centrum van het dorp als hart, dan moet je zorgen dat het hart gezond blijft'* (Interview Tigchelaar, december 2009)

## 7.4 Woonvisie gemeente Franekeradeel

De gemeente Franekeradeel bestaat uit een stad, 14 dorpen en twee buurtschappen. Alleen de stad Franeker (+63) en het dorp Tzum (+99) zijn vanaf 2002 aardig gegroeid, de andere kernen zijn vanaf 2002 nauwelijks gegroeid en zelfs redelijk stevig gekrompen qua inwonertal. Het dorp Tzummarum (-203) is hier absoluut en relatief gezien het sterkst gekrompen. Overigens daalt het aantal inwoners van de totale gemeente al een aantal jaren achtereen (zie figuur 7.3).



Figuur 7.3: Aantal jaren waarin aantal inwoners is afgenomen, 1979-2008 (Bron: Louter en Van Eikeren, 2009)

<sup>9</sup> De Centrale As loopt vanaf de noordelijke rotonde Dokkum (Lauwers-seewei) tot Nijega.

Net als de gemeente Dantumadiel heeft ook de gemeente Franekeradeel besloten zijn woonplan te herzien. Aan het vorige woonplan lagen rapporten (Wenjen 2000+, WBOF 2003) ten grondslag die uitgingen van een autonome trendmatige groei van de provincie Fryslân. Op basis van nieuwe inzichten (zie hoofdstuk 6) is duidelijk geworden dat van autonome groei geen sprake meer is maar dat eerder sprake is van afname. Een achttal kaders, om de demografisch verandering goed te begeleiden, wordt gehanteerd bij de herziening van het woonplan<sup>10</sup>:

1. Franekeradeel blijft inzetten op haar rol als woongemeente;
2. Kwaliteit op maat betekent afscheid van contingentenbeschikking vooraf;
3. Realiseren van goede verhouding koop:huur;
4. Locationele woningbehoefte op maat en duurzaam;
5. Bouwen voor specifieke doelgroepen;
6. Prestatieafspraken met woningstichtingen;
7. Monitoring van de ontwikkeling op de woningmarkt;

Voor het eerste kader betekent dit dat in stad Franeker zowel uitbreiding en inbreiding mogelijk is. Voor de dorpen wordt ingezet op herstructurering en inbreiding, dus geen uitbreiding. Met punt twee wordt bedoeld dat dorpen vooraf niet meer op toegezegd contingent hoeven te rekenen. Dit omdat het aantal woningen dat eventueel wordt toegevoegd meer in regionale context moet worden bekeken. *'De richtgetallen zijn verworpen tot rechtgetallen, die in het huidige woningmarktklimaat tot een averechtse uitwerking kunnen leiden'*. Ook het zelfopgelegde verhoudingsgetal 70:30 voor de verdeling van woningbouw tussen stad en dorp is niet meer wenselijk omdat wanneer kwaliteit op maat nodig is dit losgekoppeld moet worden van cijfermatige verhoudingen. Met het vierde kader wil de gemeente lokaal maatwerk leveren, hetgeen voor dorpen betekent dat alleen een goed onderbouwd herstructurerings- danwel inbreidingsplan door de gemeente zal worden opgepakt. Verder wil de gemeente met name inzetten op vrijstaande woningen en twee-onder-één-kappers (ook in het huursegment).

Wat betreft duurzaamheidseisen wil de gemeente niet verder gaan dan wat opgenomen is in het bouwbesluit (zie § 5.2). Bij kader vijf worden vier doelgroepen onderscheiden: sociale doelgroep, ouderen, arbeidsmigranten en zorgbehoevenden. Voor de doelgroepen, ouderen en arbeidsmigranten (glastuinbouw in de regio), dient het nieuwe woonplan te worden herzien omdat in deze groepen de grootste veranderingen worden verwacht. 65 plussers zullen voor massale vergrijzing zorgen en zorgt een extra toevoeging van 200 hectare glastuinbouw voor een extra stroom van ongeveer 200 arbeidsmigranten. De prestatieafspraken met woningstichtingen worden vastgelegd in het Lokaal Akkoord Franekeradeel (zie hierna). Tot slot wil de gemeente Franekeradeel komen tot regionale afstemming van woningbouwprogramma's van de verschillende gemeenten in de regio: *'de gemeente wil in het kader van regionale woningbouwafspraken actief optrekken met de regiogemeenten en woningcorporaties door afstemming van beleid en afspraken daarover, waardoor wordt gezorgd voor een evenwichtig woningaanbod in de regio Noordwest'*.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Stuk raadscommissie: Herziening woonplan gemeente Franekeradeel 21-04-2009

<sup>11</sup> Stuk raadscommissie: Herziening woonplan gemeente Franekeradeel 21-04-2009

## Lokaal Akkoord Gemeente Franekeradeel

In het Lokaal Akkoord Franekeradeel 2009-2013 leggen de gemeente en woningcorporaties vast welke rechten en plichten partijen hebben en ook welke werkafspraken zijn vastgelegd. In het akkoord wat op 15 oktober 2009 is geaccordeerd stellen de gemeente en de woningbouwcorporaties dat twee ontwikkelingen de komende jaren de toon zullen zetten: bevolkingskrimp en de recessie. Dit is een belangrijk gegeven aangezien voor het goed begeleiden van bevolkingskrimp acceptatie noodzakelijk is (Van Dam et al., 2006; Bontje, 2004; Rob/Rbf, 2008:34). Een aantal belangrijke zaken uit het Lokaal Akkoord met betrekking tot bevolkingskrimp zullen hierna kernachtig aan de orde komen te beginnen met de visie.

### De visie

In de visie staan een aantal zaken die met het oog op bevolkingskrimp interessant zijn. Zo kent de stad Franeker een eigen bouwprogramma met als doel mensen van buiten af te trekken. Of dit kans van slagen heeft valt te betwijfelen aangezien de 'nieuwe' bewoners van uitbreidingswijk Franeker-Zuid vrijwel allemaal uit de eigen regio komen. Of er de komende jaren wel mensen van buiten zullen komen? De tijd zal het leren. Belangrijk is verder dat woningcorporaties en gemeenten woningbouwafspraken zullen maken *'om tot een evenwichtig woningbouwprogramma te komen en 'inwonerskannibalisme' te vermijden*<sup>12</sup>.

### 1. Gezamenlijke verantwoordelijkheden en samenwerken

Hier worden duidelijke afspraken gemaakt over samenwerking. Partijen spreken af dat zij invloed uitoefenen op elkaars beleid en plannen. Hier wordt ook een tijdsplanning aan gekoppeld. Daarnaast zal twee keer per jaar overleg plaatsvinden over volkshuisvestelijke ontwikkelingen en jaarlijks over marktontwikkelingen. Corporaties kennen een preferente positie; zij hebben als eerste de mogelijkheid om sociale huur- en koopwoningen te realiseren.

### 2. Duurzaam bouwen en herstructureren

Geconcludeerd wordt dat energiekosten steeds een groter deel van de huurlasten uitmaken. Erg ambitieus is het woonakkoord op dit gebied niet. Wel willen de partijen bijdragen aan een beter milieu en verlaging van de woonlasten (woningen krijgen energielabel). Afgesproken wordt dat 30% van de nieuw te bouwen woningen levensloopbestendig wordt, ook zullen wijk- en dorpsversnieuwingsprojecten worden gestart (zie kader rotte kiezen).

Franekeradeel verdient een pluim voor de manier waarop ze verpaupering van panden te lijf gaan. Dit schrijven Doarpswurk en vier woningbouwcorporaties twee jaar na de start van hun project om 'rotte kiezen' aan te pakken in het noorden van de provincie.

Het project verdient een vervolg, want door bevolkingskrimp in Friesland en elders in het land, blijft verpaupering een groot probleem. De projectgroep gaat proberen bij het Waddenfonds geld los te weken (Leeuwarder Courant, 17 februari 2010)

<sup>12</sup> Lokaal Akkoord Gemeente Franekeradeel 2009-2013



### 3. Vertrouwen in de buurt

Op een zo laag mogelijk schaalniveau (dorp/buurt) zullen gemeente en corporaties initiatieven (zoals rotte kiezen aanpak) steunen. Dit kan zijn in menskracht, juridisch of met het binnenhalen van subsidies.

### 4. Wonen en zorg

Corporatie en gemeente spreken af om uiterlijk april 2010 te komen tot een woningbouw- en herstructureringsprogramma. De gemeente zal vooral inzetten op het realiseren van seniorenwoningen, op locaties in nabijheid van binnenstad of centrum van het dorp. Corporaties leveren via nieuwbouw en aanpassing van de bestaande voorraad een bedrage aan de totstandkoming.

### 5. Financiën

Lokale woningcorporaties hebben een preferente positie: bij de bouw van huurwoningen krijgen lokale woningbouwcorporaties voorrang boven andere marktpartijen. Voor sociale huurwoningen hanteert de gemeente een prijs van € 13.000,- voor 150 m<sup>2</sup> (rijtjeswoning) en 180 m<sup>2</sup> (2 onder 1 kap). Voorts stelt de gemeente budget voor dorp- en wijkvernieuwing beschikbaar en zet het plattelandsgelden, dorpsvisiefondsgelden en gelden voor de Aanpak van Rotten Plekken in voor het vitaal houden van de dorpen.

## **Evaluatie van de woonvisie**

De twee stukken die hierboven beschreven zijn bepalen voor de komende jaren het woonbeleid voor de gemeente Franekeradeel. De gemeente heeft de intentie uitgesproken om in regionaal verband bevolkingskrimp zo goed mogelijk te begeleiden. Er is voor de woonplannen, geen regionaal parapluplan, aanwezig zoals dat in Dantumadiel wel het geval was. Wat de consequentie hiervan zal zijn kan nu weinig over worden gezegd.

In de stad Franeker zal zoals gezegd uitbreiding mogelijk zijn. Of deze nieuwbouwwijk mensen van buiten Franekeradeel zal trekken is onzeker. Het merendeel van de woningen die gerealiseerd worden zijn gezinswoningen. Voor de lokale woningzoekenden, die vanuit een starterswoning op zoek zijn naar een eengezinswoning, zou Franeker-Zuid een aantrekkelijke optie kunnen zijn. Echter voor degene die een gezinswoning te koop heeft staan (vaak zgn. 'empty nesters') is dit minder gunstig: deze raakt zijn woning moeizamer kwijt..

*'Franeker was op de koopmarkt al heel slecht, 90% zou koopwoningen worden (Franeker-Zuid) en wie gaat er van buiten in Franeker wonen, niet zoveel mensen, dus het effect wat nu optreedt, namelijk dat de interne woningmarkt in Franeker totaal is ingestort, had je wel kunnen voorzien' (Interview Haffmans, november 2009)*

Opvallend is verder dat er in het woonakkoord wordt gezegd dat energielasten een steeds groter deel van de totale woonlasten gaan uitmaken maar dat de gemeente, wat betreft duurzaamheidseisen, niet verder wil gaan dan wat het bouwbesluit voorschrijft (zie woonvisie). Tot slot, er wordt erkend dat er een transformatie-/herstructureringsopgave ligt maar niet wordt geschreven hoe deze opgave gefinancierd gaat worden. Bondig wordt gesproken over dat de gemeente zich zal inspannen met het binnenhalen van subsidies (zie kader 4 Woonakkoord). Wel worden in het woonakkoord vierkante meter prijzen afgesproken die de corporaties aan de gemeenten betalen.

## Deelconclusie

In hoofdstuk 7 is, door twee woonvisies en een overkoepelende strategische woonvisie te analyseren, gekeken hoe gemeenten beleidsinhoudelijk, zoals schriftelijk vastgelegd, op een kleinere- en andere woningvraag reageren. Mits er wat gedaan wordt met de afspraken zoals deze zijn overeengekomen in het strategische woonvisie NOFA-gemeenten is deze woonvisie een goed document om regionaal samen te werken. De essentie van het document is dat er een kwaliteitsslag in de bestaande woningvoorraad gemaakt moet worden om deze klaar te maken voor de toekomst. Deze kwaliteitsslag moet betaald worden uit de laatste groei die mogelijk is, dit zal met name groei zijn in het leeftijdscohorten 45-plus en senioren. Door de aanleg van de Centrale As wordt de gemeente beter bereikbaar wat zou kunnen resulteren in een beperkte groei. Hiervoor is een contingent van 50 woningen toegezegd. Daarnaast kan door downgrading van de huidige weg, de weg die dwars door verschillende dorpen loopt, de leefbaarheid van deze dorpen worden versterkt waardoor men eerder genegen kan zijn om in de regio te blijven wonen etc. Kortom, krimp moet worden gezien als aanjager van de kwaliteitsslag.

In het herziene woonvisie van de gemeente Dantumadiel is het krimpvraagstuk het centrale thema. De gemeente wil de komende jaren proberen een kwaliteitsslag te maken in de bestaande voorraad om de dorpen leefbaar te houden voor de periode na 2015 wanneer nauwelijks nog nieuwbouw meer nodig zal zijn. Sterk punt uit de woonvisie is dat de gemeente met bewoners wil gaan optrekken. Het in overleg met bewoners opstellen van een notitie waarin alle onder druk staande (of die door krimp onder druk zullen komen te staan) voorzieningen worden benoemd is daar een voorbeeld van. Een ander goed voorbeeld is het voornemen om samen met bewoners beheersplannen voor de openbare ruimte op te stellen. Op deze manier wordt draagvlak verkregen voor impopulaire beslissen die bestuurders zullen moeten nemen als gevolg van demografische krimp. Wat betreft bewustwording is Dantumadiel de juiste weg ingeslagen. Ook de manier waarop men die wil doen is helder, namelijk langs de weg van transformatie, herstructurering, inbreiding en als laatste uitbreiding. Wat niet duidelijk wordt is hoe men deze weg wil financieren. Plannen voor het oprichten van bijvoorbeeld een revolving fund of herstructurerings- of sloopfondsen worden niet genoemd. Dantumadiel had in haar woonvisie de paragraaf financiering moeten uitbreiden. Al was het alleen maar omdat uit onderzoek blijkt dat financiering één van de grootste struikelblokken bij bevolkingskrimp is..

Franekeradeel schrijft in tegenstelling tot de gemeente Dantumadiel haar nieuwe woonvisie niet onder een parapluplan zoals de strategische woonvisie NOFA. Aanleiding voor het herzien de woonvisie zijn naar beneden bijgestelde bevolkingprognoses van de provincie. Tot 2030 zal er in Franekeradeel een behoefte zijn van ongeveer 530 nieuwe woningen. Wat betreft uitbreiding zal dit vrijwel allemaal naar de uitbreidingslocatie Franeker-Zuid gaan. In de dorpen is alleen nog plek voor herstructurering en inbreiding. Minder dan in het woonplan van de gemeente Dantumadiel stuurt de gemeente Franekeradeel op de kwaliteitsslag. Wel wordt over maatwerk op lokaal niveau gesproken en spreekt de gemeente de intentie uit om in het kader van de regionale woningbouwafspraken actief op te trekken met regiogemeenten en woningcorporaties. Met de woningcorporaties heeft de gemeente Franekeradeel een Lokaal Akkoord gesloten waarin zij prestatieafspraken vastlegt voor de periode tot 2013. In dit lokaal akkoord staat het begeleiden van bevolkingskrimp centraal. In dit plan zijn afspraken gemaakt om te komen tot een woningbouw- en herstructureringsprogramma. Hierbij is afgesproken dat de corporaties een vaste prijzen betalen voor grond. Verder wordt over financiën zowel in de nieuwe woonvisie als in het Lokaal Akkoord nauwelijks gesproken.

Concluderend kan worden gezegd dat beide gemeenten bevolkingskrimp zien als hetgeen wat de agenda voor de komende jaren bepaalt. Opvallend is dat beide gemeenten slechts één paragraaf wijten aan hoe men de gevolgen van bevolkingkrimp wil financieren terwijl toch hier de crux zal liggen.

# 8

## Bouwactiviteiten in een krimpende regio

### Drie bouwprojecten onder de loep

Niettegenstaande het feit dat de woningmarktregio's noordwest- en noordoost Fryslân de komende jaren zullen krimpen, of al zijn gekrompen, heeft er wel herstructurering plaatsgevonden en is er ook nieuw gebouwd. Wat voor gevolgen de veranderende demografische context voor projecten heeft wordt hierna beschreven. Door een concreet project te analyseren kan worden nagegaan hoe actoren invulling hebben gegeven aan het beleid. Beleid wordt op deze manier op zijn meest concrete, namelijk beleid in uitvoering, verschijningsvorm bekeken.

### 1

## De Elfstedenwijk

**Waar:** Franeker

**Wat:** Bouw van woonwijk, gerealiseerd in vier fasen, bestaande uit 625 woningen

### Woon- en recreatiegebied Franeker-Zuid

In dit hoofdstuk komt de bouw van 'De Elfstedenwijk' te Franeker aan bod. Het plan is om de Elfstedenwijk in vier fasen te realiseren, uiteindelijk zal de wijk uit vier buurten bestaan met totaal zo'n 625 woningen. In een regio die, zeker de laatste jaren, niet erg hard is gegroeid qua bewoners en huishoudens, is dit een forse uitbreiding van de woningvoorraad. Verder wordt inzichtelijk gemaakt hoe de beleidsarena er uitziet voor het project Franeker-Zuid. Ook wordt beschreven hoe verschillende partijen hun positie zien in de veranderende context van krimp en hoe zij met deze veranderende context omgaan.

#### Analyse van Actoren

Binnen het nieuwbouwproject Franeker-Zuid zijn verscheidene actoren actief. De belangrijkste actoren die actief zijn in deze beleidsarena zijn:

- De Franeker-Zuid CV<sup>13</sup>
- De gemeente Franekeradeel
- De woningcorporatie Accolade
- De provincie Fryslân

Vermeld moet worden dat de Raad van State als externe conditie een belangrijke rol heeft gespeeld (zie hierna). Echter, de Raad van State behoort niet tot de beleidsarena aangezien zij niet structureel betrokken is bij de planvorming van Franeker-Zuid.

Voor naar rollen van de verschillende partijen wordt gekeken binnen dit project eerste een iets over de totstandkomingsgeschiedenis van het woon- en recreatiegebied Franeker-Zuid. De eerste plannen voor het

<sup>13</sup> Bouwfonds Ontwikkeling, Jansma Wegen en Milieu BV en Van der Werf's Bouwbedrijf

realiseren van het woon- en recreatiegebied Franeker-Zuid dateren van eind jaren '90. In de informatienotitie Franeker-Zuid<sup>14</sup> d.d. 16 april 2008 is te lezen dat een aantal uitgangspunten ten grondslag heeft gelegen aan de uitbreiding van de stad Franeker:

- De gemeente Franekeradeel is als woongemeente aangewezen, de gemeente heeft deze ambitie vertaald door een sprong over het Van Harinxmakanaal (zie figuur 8.1);
- Voor de woningbouwuitbreiding was een 2<sup>e</sup> brug over het van Harinxmakanaal en de aanleg van een rondweg noodzakelijk;
- Deze brug is tevens de ontsluiting geworden van voor het bedrijventerrein Kie (zie figuur 8.1);
- Als stedenbouwkundig concept heeft de relatie met het centrum en de hechting met het buitengebied voor de ontwikkeling van het plangebied centraal gestaan.

Aan deze uitgangspunten liggen zodoende planologische argumenten namelijk, Franekeradeel aanwijzen als woongemeente en de ontsluiting van het gebied, ten grondslag. In het vorige woonplan 2005-2010 werd uitgegaan van een autonome trendmatige groei van de woningbehoefte in de provincie Fryslân (Interview Wolbers, november 2009). Vanuit de provincie is deze autonome ontwikkeling omgezet in een ongewijzigd woningbouwcontingent voor de gemeente Franekeradeel tot 2010. Onder andere door de belangrijke positie die Franeker heeft als belangrijke woonplaats in het bundelingsgebied van Harlingen/Franeker<sup>15</sup>. Inmiddels is de realiteit veranderd en rijst de vraag of het plan in zijn oorspronkelijke vorm nog haalbaar is en wat eventueel de gevolgen zijn mocht blijken dat het plan niet gerealiseerd kan worden (terwijl er voor een groot bedrag bovenwijkse voorzieningen zijn aangelegd en een rondweg gerealiseerd is die niet optimaal gebruikt wordt).



Figuur 8.1: Masterplan Franeker-Zuid (Bron: PreBoHus Projectontwikkeling)

<sup>14</sup> Informatienotitie Franeker-Zuid, Bijlage 4b6 16-04-2009

<sup>15</sup> Stuk raadscommissie: Herziening woonplan gemeente Franekeradeel 21-04-2009

## **Rollen van de verschillende actoren<sup>16</sup>**

Verschillende partijen hebben verschillende rollen gehad gedurende het project, zie hieronder:

Initiator: Gemeente en Franeker-Zuid CV. Zij hebben gronden aangekocht en zijn initiator geweest van stedenbouwkundig plan en bestemmingsplan.

Supporter 1: Provincie en gemeente: deze moeten het bestemmingsplan goedkeuren en vaststellen.

Supporter 2: Woningcorporatie Accolade: zag kansen om haar aanbod te differentiëren.

Criticus: Provincie: De provincie heeft vanwege bijgestelde bevolkingsprognoses en woningbehoeftecijfers de tweede driehonderd woningen vooralsnog niet geaccordeerd. De provincie geeft aan dat er in de loop naar 2015 een nieuw bestemmingsplan ontwikkeld dient te worden op basis van de dan beschikbare cijfers. De Raad van State heeft de provincie hierbij in het gelijk gesteld. De belangrijkste afweging is geweest dat in het streekplan is aangegeven dat gedurende de planperiode de beschikbare ruimte voor woningbouw kan wijzigen.

Arbiter: de Raad van State. De Raad van State is niet opgenomen in de beleidsarena maar heeft wel een zeer belangrijke rol gespeeld (zie boven).

De actoren hebben verschillende doelstellingen. De Franeker-Zuid CV heeft als doelstelling het totale plangebied te ontwikkelen en de woningen verkopen met bepaalde kwaliteit en tegen bepaalde marges (Interview Plomp, oktober 2009). De gemeente wil dit plan graag in zijn totaliteit ontwikkelen om zo de woningbehoefte van mensen van zowel binnen als buiten Franeker op te vangen. Daarnaast heeft de gemeente een financieel belang bij de totale ontwikkeling van Franeker-Zuid (zie hierna). De doelstelling van de provincie zijn mijns inziens ook helder. Zij wil als hoger overheidsorgaan voorkomen dat Franeker de komende jaren (na de crisis) Franeker-Zuid volbouwt. Dit zou de woningmarkt in de regio kunnen verstoren (zie § 3.4) bovendien heeft de provincie zelfs de taak, op basis van artikel 28, lid 2 van de Wet op Ruimtelijke Ordening, te onderzoeken of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De woningcorporatie wilde graag sociale huur toevoegen wat een meerwaarde vormde voor het totale bestand: differentiëren van het aanbod (Interview Haffmans, november 2009).

## **Afhankelijkheidsrelaties binnen het project<sup>17</sup>**

Gemeente – Franeker-Zuid CV: Bouwfonds levert, omdat zij hiervoor de kennis en capaciteit in huis hebben, de dienst voor locatiemanagement, juridische- en administratieve zaken. De financiën en grond zijn gelijkelijk verdeeld over de marktpartijen. De uitgeefbare kavel worden ook gelijkelijk verdeeld over de partijen (na aftrek van huurwoningen, particuliere kavel en evt. claims). Jansma Wegen en Milieu BV. maakt als civieltechnisch aannemer ook gedeeltelijk bouw- en woonrijp. De gemeente beschikt over publiekrechtelijke middelen, hier zijn de marktpartijen van afhankelijk. Aangezien de marktpartijen de grond reeds voor de planvorming in handen hadden is de gemeente van deze marktpartijen afhankelijk wat betreft de ontwikkeling van de grond.

Gemeente – Woningcorporatie: Voor het gedeelte sociale huur en koop is de gemeente afhankelijk van de lokale woningcorporatie, op dat moment Accolade. Accolade is op zijn beurt bestemmingsplantechnisch afhankelijk van de gemeente voor de realisatie van gewenste woningtype.

---

<sup>16</sup> De rolverdeling zoals hierboven geschetst is onder andere voortgekomen uit gesprekken met sleutelfiguren van dit project (zie lijst met geïnterviewde personen).

<sup>17</sup> De afhankelijkheidsrelaties zoals deze hierboven geschetst zijn, zijn voortgekomen uit gesprekken met sleutelfiguren van dit project (zie lijst met geïnterviewde personen).



Franeker-Zuid CV – Woningcorporatie: De woningcorporatie zat ten tijde van de ontwikkeling in een redelijk comfortabele positie aangezien zij door de CV als eerste gevraagd moesten worden om het gedeelte sociale huur te ontwikkelen (Woonakkoord Franekeradeel 2004).

### **De krimptext: de (potentiële) gevolgen van deze veranderende situatie**

*'Bij besluit van 29 januari 2008 heeft het college van gedeputeerde staten van Fryslân besloten over de goedkeuring van de door de raad van de gemeente Franekeradeel bij besluit van 7 juni 2007 vastgestelde bestemmingsplan 'Woongebied Franeker-Zuid' (Raad van State, 26 november 2008)'*

In dit besluit op 29 januari 2008 heeft het college van Gedeputeerde Staten van Fryslân besloten goedkeuring te onthouden aan de 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> van het bestemmingsplan Franeker-Zuid. Aan deze onthouding ligt een inhoudelijk argument ten grondslag, namelijk: gewijzigde woningbouwprognoses tot 2015<sup>18</sup>: *'Het college heeft het plan goedgekeurd, behoudens de artikelen 5.2, onder 5.2.1 en onder b, van de planvoorschriften en vier plandelen met de bestemming "Uit te werken woondoeleinden", aangezien de ontwikkeling van de woonwijk in de derde en vierde fase, gelet op de geprognosticeerde daling van de bevolkingsgroei in Fryslân, binnen de planperiode niet uitvoerbaar wordt geacht (Raad van State, 26 november 2008)'*.



Figuur 8.2: Door onthouding goedkeuring zullen fase 3 en 4 voorlopig niet ontwikkeld worden (Bron: gemeente Franeker)

Het onthouden van goedkeuring door de provincie heeft gevolgen voor het project zelf en andere projecten in de regio:

<sup>18</sup> Informatienotitie Franeker-Zuid, Bijlage 4b6 16-04-2009

- Door de onthouding van goedkeuring van een tweede driehonderd woningen wordt wellicht het gebied anders ontwikkeld (meer kijken of bepaalde macrovoorzieningen nog (volledig) benodigd zijn en bijvoorbeeld eerst ontwikkelen op gronden die reeds in eigendom zijn). Ook wordt gekeken waar het plan geoptimaliseerd kan worden (extra opbrengsten/minder kosten) (Interview Plomp, oktober 2009).
- Er zal voor de 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> fase een nieuw bestemmingsplan gemaakt moeten worden aangezien de wettelijke geldigheid van 10 jaar verlopen is.
- De Franeker-Zuid CV zou in totaal anderhalf miljoen euro bijdragen aan de rondweg. Deze zou betaald worden uit de 625 woningen die er tot 2015 in Franeker-Zuid moeten komen. De eerste helft is betaald omdat het bestemmingsplan voor de eerste twee fases onherroepelijk is geworden. De tweede helft krijgt de gemeente als er voor de derde en vierde fase ook een bestemmingsplan ligt.
- Uit uitbreidingslocaties worden twee fondsen gevoed: herstructurering en vooroorlogse wijken. Er wordt voor Franeker-Zuid € 6,- per m<sup>2</sup> in fonds gestort. Nu niet wordt ontwikkeld, wordt ook niet gestort.

Voorts is uit onderhandeling met Franeker-Zuid CV is naar voren gekomen dat eventuele contingenten die door de provincie beschikbaar worden gesteld vanaf 2010 gereserveerd worden voor de ontwikkeling van Franeker-



Zuid<sup>19</sup>. Ontwikkelingen elders (vooral buitenstedelijk) zouden daardoor vast kunnen te komen zitten.

Figuur 8.3: Sfeerimpressie vrijstaande- en halfvrijstaande huizen in de Elfstedenbuurt (Bron: PreBoHus)

### Evaluatie project

De gemeente Franekeradeel is, toen zij 10 jaar geleden begon met het project Franeker-Zuid, uitgegaan van een autonome trendmatige groei van de woningmarkt en heeft daarom indertijd besloten om 625 woningen te realiseren. Inmiddels zijn de eerste woningen opgeleverd maar stukt de verkoop van nieuwe woningen. Sommigen noemen het een vorm van naïef planningsoptimisme (Kerklaan, 2009), anderen wijten het meer aan de lange duur van de planvorming.

*'Hoofdoorzaak is dat de planvorming rondom Franeker zuid gewoon veel te lang heeft geduurd. Als je dit tien jaar geleden had kunnen opleveren/bouwen dan was het een stuk beter gegaan' (Interview Haffmans, november 2009)*

<sup>19</sup> Informatienotitie Franeker-Zuid, Bijlage 4b6 16-04-2009

Dat Franeker nog steeds wil vasthouden aan het originele plan is wonderlijk aangezien zij daarmee de woningmarkt van Franeker en omstreken min of meer op slot zet. Hier komt bij dat zodra het in de koop slecht gaat, je daar in de huur ook last van gaat krijgen. Mensen gaan in een koopwoning die anders in een huurwoning zouden zitten. Onder de ton (kosten koper) kun je in Franeker een huisje kopen (zie figuur 8.4). Mensen die altijd in een huurhuis hebben gewoond zijn niet gewend om onderhoud aan hun huis te plegen waardoor een onwenselijke situatie zou kunnen ontstaan.

	<p><b>Vliet 44</b> - Bewaar</p> <p>8801 VR Franeker  <b>Verkocht onder voorbehoud</b></p> <p>70 m<sup>2</sup> / 79 m<sup>2</sup> · 3 kamers</p> <p>De Franeker Makelaardij</p>	<p>€ 84.500 k.k.</p> 
	<p><b>Willem Lodewijkstraat 4</b> - Bewaar</p> <p>8801 EL Franeker</p> <p>110 m<sup>2</sup> / 97 m<sup>2</sup> · 5 kamers</p> <p>Noorderborg Makelaars</p>	<p>€ 85.000 k.k.</p> 
	<p><b>Professor Schotanusstraat 7</b> - Bewaar</p> <p>8801 EJ Franeker</p> <p>90 m<sup>2</sup> / 154 m<sup>2</sup> · 3 kamers</p> <p>Stegenga Makelaars Franeker B.V.</p>	<p>€ 89.500 k.k.</p> 

Figuur 8.4: Woningaanbod Franeker onder de honderdduizend euro kosten koper (Bron: Funda.nl)

Dat de provincie het plan voor de derde en vierde fase heeft afgekeurd is met het oog op een goede ruimtelijke ordening m.i. verstandig geweest. Waarschijnlijk hadden beleidsmakers het met de kennis van nu het toen anders gedaan..

*'Als diep in het hart van de mensen die bij de gemeente werken dan zullen zij misschien wel blij zijn dat de provincie goedkeuring heeft onthouden aan de tweede fase (lees 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> fase) al zullen zij altijd blijven zeggen dat zij er alles aan hebben gedaan om 600 woningen te realiseren' (Interview Haffmans, november 2009)*

Het plan Franeker-Zuid is in de jaren '90, toen geen mens rekening hield met een krimpscenario, voor het eerst geopperd. Anno 2010 is de situatie drastisch veranderd en zal, denk ik, een gedeelte van het plan moeten worden herontwikkeld. Buiten het feit dat het onzeker is of het project überhaupt volloopt is het ook belangrijk te kijken naar de effecten voor de regionale woningmarkt (zie § 3.4).

Wat de doelstellingen betreft is de gemeente Franekeradeel nog steeds voornemens om het totale plangebied te realiseren (zie hierboven). Vanuit de gemeente is aan de Franeker-Zuid CV de toezegging gedaan dat alle contingenten voor Franeker-Zuid beschikbaar komen. Omtrent dit punt is er duidelijk interactie geweest tussen de gemeente en de marktpartijen. Ook het (nog) niet betalen van de tweede termijn voor de reeds aangelegde rondweg is een vorm van interactie. Interactie en spanning tussen de woningcorporatie en de Franeker-Zuid CV zal er voorlopig niet zijn maar kan, op basis van de demografische vooruitzichten, komen in fase II. Door Haffmans (Interview november 2009) als volgt verwoord: 'De spanning die kan ontstaan is voorlopig op de lange baan geschoven. Ik denk niet dat Optimaal (nu Accolade) de appartementen in fase II zal gaan afnemen of een andere corporatie gaat zoeken die dat wel of niet wil..'. Ook uit de analyse duidelijk dat rollen gedurende het

project kunnen veranderen. Illustratief hiervoor is de switch die de provincie heeft gemaakt: van supporter naar criticus.

Wat betreft de in het conceptueel model veronderstelde beleidsalternatieven kan gezegd worden dat in Franeker gewerkt wordt met een zogenaamde herstructureringsfondsen (zie hierboven). Dit fonds wordt gevuld met de baten uit nieuwbouw. Er is in Franeker-Zuid duidelijk geen sprake van een vernieuwd woningbouwconcept. Evenzeer is dit plan niet ontwikkeld onder een overkoepelend parapluplan of regionale woonvisie.

## 2

## Een duurzame wijk in Kollum

**Waar:** Kollum

**Wat:** Herstructurering 140 woningen in naoorlogse wijk

### Herstructurering project Kollum-Zuidoost

In oktober 2009 is men in Kollum begonnen aan een omvangrijke herstructureringsoperatie. Er worden hier tot 2014 ca 140 huurhuizen gesloopt waarvoor 160 zullen worden teruggebouwd. Daarnaast worden een aantal karakteristieke hofjeswoningen gerenoveerd omdat deze een grote architectonische waarde vertegenwoordigen. Het is de bedoeling dat de herstructurering in een drietal fasen zal plaatsvinden. Woningcorporatie Thús Wonen is verantwoordelijk voor de realisatie van het vastgoed, de gemeente zet zwaar in op de openbare ruimte in het plangebied. In de nieuwbouw zal de nadruk op duurzaamheid komen te liggen. De daken worden uitgerust van PV-panelen en krijgen een hoge isolatiewaarde (lage EPC-waarde). De energie zal worden opgewekt met warmtepompen. Elk huis krijg een warmtepomp waardoor een gasaansluiting overbodig zal zijn. Naast deze duurzaamheidsmaatregelen wordt ook elke woning levensloopbestendig gebouwd zodat men hier tot op hoge leeftijd kan blijven wonen. Bij de huisjes die worden gerenoveerd wordt de scheidingsmuur gesloopt zodat de twee kleine huisjes worden samengevoegd tot een grotere woning waarbij het zogenaamde Delfts Rood (combinatie Delftse School en dominantie kleur) behouden blijft (Karstkarel , 2005).



Figuur 8.5: In oktober 2009 is begonnen met de 1<sup>e</sup> fase van de herstructurering (Bron: Nijnsnet, 2010)

### Analyse van Actoren

Binnen het herstructureringoperatie Kollum-Zuidoost zijn verscheidene actoren actief. De belangrijkste actoren die actief zijn in deze beleidsarena zijn:

- De gemeente Kollumerland
- Woningbouwcorporatie Thús Wonen
- Bewoners
- Bouwer(s), architecten, installateurs etc.



De aanleiding voor de grootscheepse herstructurering van de naoorlogse wijk in Kollum is kwaliteit van de woningen in het gebied. Deze voldeed, zowel woon- als bouwtechnisch, niet meer aan de eisen van deze tijd. Er is gekozen voor herstructurering boven renovatie omdat het bestaande casco beperkingen oplevert om bijvoorbeeld de woningen levensloopbestendig te maken. Daarnaast rezen de energielasten de pan uit verband houdende met de lage isolatiewaarde van de woningen.

### **Rollen van de verschillende actoren<sup>20</sup>**

Initiator: Woningcorporatie Thús Wonen, de slechte kwaliteit van de woningen in het plangebied waren voor Thús wonen reden om het gebied te herstructureren.

Supporter 1: Gemeente, de gemeente heeft voor de aanpak van het openbaar gebied € 2,6 miljoen vrijgemaakt.

Supporter 2: De bewoners hebben van meet af aan inspraak gehad in de planvorming. Zij hebben al vanaf de planvormende fase kunnen aangeven wat men belangrijk vond.

Administrateur: Gemeente (toetsers vergunningen/ procedures/ provincie). De gemeente heeft zich vanuit haar verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting nadrukkelijk bezig gehouden met de passendheid van het project binnen de totale woningvoorraad.

Makelaar: Externe coördinator. Het betrekken van een externe projectleider heeft ervoor gezorgd dat er binnen de werk- en stuurgroep een goede samenwerking is geweest.

De hoofddoelstelling van de woningcorporatie is dat zij de woningvoorraad van Kollumerland wil verbeteren; er moet een betere aansluiting komen op de marktvrage en strategische ontwikkelingen (zie §3.2) (Interview Mellema, januari 2010). Daarnaast geeft de woningcorporatie aan dat zij wil dat ook voor de lange termijn de woningen verhuurbaar blijven (aandacht lage energiekosten) en hiermee duurzaam zijn (lage CO<sub>2</sub> uitstoot) (Interview Kuipers, januari 2010). De woningen dienen geplaatst te worden in een goede woonomgeving en openbaar gebied, hiervoor is de gemeente verantwoordelijk. De doelstelling van de gemeente Kollumerland is om de openbare ruimte zo in te richten dat deze op meerdere fronten duurzaam is. Hierbij kan worden gedacht aan materiaal gebruik (FSC-hout) maar ook stedenbouwkundig. Ontstaan van onoverzichtelijke plekken achter rijtjeswoningen e.d. zal niet meer voorkomen. Ook het behoud van de hofjeswoning moet in dit kader geplaatst worden (Interview Van der Wijk, december 2009).

*'Een aantrekkelijke leefomgeving is een middel om mensen te binden. De leefomgeving duurzaam inrichten is voor de gemeente Kollumerland geen keus maar eerder een must' (Interview Van der Wijk, december 2009)*

Dat het project tot op heden soepel loopt is niet in de laatste plaats te danken aan het vroegtijdig betrekken van de huidige bewoners bij de planvorming. Middels een enquête hebben bewoners hun bijdrage geleverd aan het programma van eisen (PvE). Maar liefst 83% van de bewoners is voor het plan zoals het er nu ligt. De grondposities die de partijen voorafgaand aan de herstructurering hadden, hebben geleid tot de rolverdeling zoals deze nu is. Gronden die van de corporatie naar de gemeente moet en visa versa zijn door beide partijen om niet ingebracht (Interviews Van der Wijk en Kuipers, december 2009 en januari 2010).

---

<sup>20</sup> De rolverdeling zoals hierboven geschetst is onder andere voortgekomen uit gesprekken met sleutelfiguren van dit project (zie lijst met geïnterviewde personen).

## Afhankelijkheidsrelaties binnen het project<sup>21</sup>

Er zijn in dit project drie partijen die een afhankelijkheidsrelatie met elkaar hebben: de corporatie, de gemeente en de bewoners.

Gemeente – Woningbouwcorporatie: Publiekrechtelijke is woningbouwcorporatie afhankelijk van de gemeente (bestemmingsplan/procedures). Ook voor het binnenhalen van ISV gelden voor het project is de corporatie afhankelijk van de gemeente. Voorbeeld: de gemeente heeft een energievisie gemaakt waarbij woningtypen zijn geclassificeerd en scenario's opgesteld. Uitgegaan wordt van het energiezuiniger maken van particuliere woningen in Kollum-Zuidoost. De gemeente krijgt hiervoor maximaal € 260.250,- (Provincie Fryslân, 2009). Ook keert het rijk € 5500,- per woning uit aan subsidie. Deze subsidiestromen lopen allemaal via de gemeente en komen ten bate aan beide partijen. Andersom is de gemeente afhankelijk van Thús Wonen wat betreft de investeringen (zeker ook know-how) in vastgoed. De huidige grondposities (verdeling van middelen) van beide partijen hebben onder andere gezorgd voor deze verdeling van verantwoordelijkheden. Door vooraf de spelregels te bepalen en via een werkgroep en stuurgroep te werken met vertegenwoordigers van beide partijen is het mogelijk gebleken een goede samenwerking tot stand te brengen, waarbij ieder vanuit zijn of haar specifieke rol en kennis een bijdrage heeft kunnen leveren (Interview Van der Wijk, december 2009)

Gemeente/woningcorporatie – Bewoners: De investeringen die met name de woningcorporatie doet worden door toekomstige huurinkomsten en woningverkoppen gedekt. Ongeveer 70 procent zal ontwikkeld worden voor de huurdersmarkt, de overige 30 procent worden koopwoningen. Doordat het variabele gedeelte van de huur dankzij de energiebesparende maatregelen een stuk lager komt te liggen, kan de corporatie het zich veroorloven om de 'kale' huurprijs te verhogen. Door bereidwilligheid van de bewoners ten aanzien van deze vooruitzichten is het voor de corporatie mogelijk om in dit plangebied zo stevig te investeren. Door middel van een systeem van huurgewinning worden toekomstige bewoners zo goed mogelijk begeleid (Interview Van der Wijk, december 2009)

*'Deze samenwerking is weliswaar niet uniek, maar ik prijs de rol van de gemeente. Samenwerken aan wonen is ook echt het samen oplossen van problemen gebleken' (Interview Kuipers, januari 2010)*

### **De krimpcontext: de (potentiële) gevolgen van deze veranderende situatie**

Dat de corporatie zo stevig investeert in Kollum-Zuidoost is deels een strategische keuze. In haar strategienota geeft woningcorporatie Thús Wonen aan zich te willen focussen op kansrijke kernen die in het strategisch beleid en het strategisch voorraad beleid (SVB) uitgewerkt zullen worden. Het is zodoende goed voor te stellen dat in Kollum-Zuidoost wordt voorgesorteerd op dit strategische keuzemoment. In dit SVB zal worden benoemd welke kernen als kansrijk worden aangemerkt, welke kernen als kansarm, en welke kernen als grijs gebied daartussen. Deze driedeling zal gekoppeld worden aan verschillende concrete scenario's (Strategienota Thús Wonen, 2010). Voor de kansarme regio's zo dit kunnen betekenen dat hier minder of misschien niet meer wordt geïnvesteerd terwijl er in kansrijke regio's (zoals Kollum) juist stevig wordt geïnvesteerd. De totale investering voor het project Kollum-Zuidoost bedraagt zo'n € 36 miljoen. Een gedeelte daarvan, daar waar het gaat om de openbare ruimte, wordt door de gemeente gefinancierd.

<sup>21</sup> De afhankelijkheidsrelaties zoals deze hierboven geschetst zijn, zijn voortgekomen uit gesprekken met sleutelfiguren van dit project (zie lijst met geïnterviewde personen).



*'Als we in woningen hadden geïnvesteerd, hadden we minder in de openbare ruimte kunnen investeren. De woningen moeten primair uit de eigen exploitatie komen. De investeringen in de openbare ruimte gaan veel verder dan wat gebruikelijk is' (Interview Van der Wijk, december 2009)*

De wijze waarom in duurzaamheid is geïnvesteerd beperkt zich niet alleen maar tot energetische maatregelen. Al in een vroeg stadium bij de verkaveling van het gebied is stilgestaan bij de duurzame aspecten van de herstructurering. Bijvoorbeeld door kleinere kavels aan te bieden worden de kosten per woning lager. Ook indeling van het plan is van belang omdat een PV-paneel wat op het zuiden is georiënteerd meer rendement behaalt (Interview Kuipers, januari 2010). Eerder is al genoemd dat de gemeente op basis van deze duurzaamheidsvisie ISV-gelden heeft weten binnen te halen.



Figuur 8.6: Een sfeerimpressie van de nieuwe wijk in Kollum-Zuid (Bron: Leeuwarder Courant, 2009)

### **Evaluatie project**

De samenwerkingsovereenkomst is gesloten en het project is op hoofdlijnen tot nu toe verlopen zoals gedacht. Een goede projectorganisatie is essentieel gebleken. Dit is na een iets langere aanloopperiode steeds beter gaan lopen. Het betrekken van een externe projectleider voor de werkgroep en stuurgroep is prima bevallen. Het uitwerken van het project heeft door de omvang en complexiteit wel de nodige tijd in beslag genomen. De zorgvuldigheid richting de huidige bewoners/huurders is erg belangrijk. Hierdoor kost het proces in eerste instantie meer tijd, maar op termijn levert dit een tijdsbesparing op. De uitvoering van het project zal moeten leren of ook in deze fase de goede samenwerking tussen partijen kan worden voortgezet. Uiteraard gaan partijen ervan uit, dat ook bij de realisatie van het project dit het geval zal zijn. Het intensieve overleg en de afstemming tussen partijen wordt dan ook bij de uitvoering voortgezet.

Op de vraag of de doelstellingen uiteindelijk zullen worden gehaald kan op dit moment nog weinig gezegd worden aangezien men nog met de bouw moet beginnen. Wat wel gezegd kan worden is dat het project tot nu tot zo loopt zoals men voor ogen had (Interview Van der Wijk, december 2009). De regio noordoost Fryslân is financieel geen "rijke" regio. Dit betekent dat de koopkracht van de inwoners van dit gebied over het algemeen

beperkt is. Dit betekent dat het uitgangspunt binnen dit project steeds is geweest om betaalbare woningbouw te realiseren passend bij de marktvraag (een krimpende marktvraag) en de bewoners van dit gebied. In dit verband is gekozen voor het bouwen van zo energiezuinig mogelijke woningen binnen de budgettaire mogelijkheden (Interviews Van der Wijk en Kuipers, december 2009 en januari 2010).

Kollum-Zuidoost is een project dat de paden van het conceptueel model heeft bewandeld. De noodzaak van de sloop en herstructurering lag in een verouderde woonvoorraad. Vervolgens is door partijen gekeken wat hebben we nodig en waar is in de toekomst hier behoefte aan en past dit hoe passen deze plannen in de regio? Op basis van de beschikbare informatie is gekozen om (extreem) duurzame levensloopbestendige woningen te bouwen. Op basis van dit woonconcept hebben de corporatie en de gemeente externe geldstromen weten binnen te halen en is het project financieel te realiseren (interactie). De woningcorporatie heeft gekozen om naast huur ook koop te ontwikkelen. Binnen de dit project is zodoende sprake geweest van interne verevening: onder andere de bouw van koopwoningen heeft mogelijk gemaakt dat er fors in de huur wordt geïnvesteerd. Daarnaast is bij de ontwikkeling van het plan rekening gehouden met andere woningbouwplannen in de regio (Interview Van der Wijk, december 2009).

**Waar:** Hallum

**Wat:** Herstructurering vierduizend vierkante meter fabrieksterrein

### Herstructurering project Offingaburg / Hof van Hallum

18 juli 2008 is in Hallum het project Offingaburg opgeleverd. Het project Offingaburg is onderdeel van sanering- en herstructureringmaatregelen van de gemeente Ferwerderadeel. In het centrum van het drieduizend inwoners tellende dorpje Hallum kwam, door verhuizing van koek- en banketfabriek Hellema, zevenduizend vierkante meter fabrieksgebouw leeg te staan. Op het terrein van het verwaarloosde fabrieksgebouw heeft de gemeente een woonvorm gecreëerd die een afspiegeling is van de leefgemeenschap in Ferwerderadeel. Het gerealiseerde programma omvat twee groepswooningen, met elk zes zorgappartementen, 14 zelfstandige seniorenappartementen en zes eengezinswoningen die kunnen worden uitgebreid als kangoeroewoningen. Duurzaamheid en woonzorg zijn de belangrijkste thema's van het plan (SEV, website bezocht op 15 februari 2010). Het historisch dorpsgezicht van Hallum blijft behouden door in de voormalige mengering/vormerij en de directiewoning een bakkerijmuseum annex theeschenkerij 'Het Hellemahuis' te vestigen. Hiermee wil Hallum een plekje op de toeristisch-recreatieve kalender verwerven (SEV, website bezocht op 15 februari 2010).



Figuur 8.7: Art impressive vooraanzicht project Offingaburg (Bron: WonenNoordwest Friesland, 2007)

#### Analyse van Actoren

De volgende actoren hebben een rol gespeeld bij de totstandkoming van Offingaburg.

- De gemeente Ferwerderadeel
- Woningcorporatie Noordwest Friesland
- Zorgcombinatie Interzorg Ferwert

De aanleiding voor het project Offingaburg is helder: herstructurering was noodzakelijk. Daar kwam bij dat er op dat moment, 2004, mogelijkheden bestonden om subsidies te 'stapelen'. Als enige plattelandsgemeente kreeg



## Afhankelijkheidsrelaties binnen het project

Omdat de drie partners samen een compleet concept moesten leveren waren ze inhoudelijk en financieel met elkaar verbonden. Wanneer er één partij zou afhaken zou het concept niet meer werken (Interview Tigchelaar, december 2009). Op basis van deze gedachte is er bij de start in 2003 een prestatieafspraken getekend. Tigchelaar (2009) vermeldt verder dat de partijen van meet af aan wilden samenwerken en dat er zodoende nimmer sprake is geweest van vrijages met andere partijen. Marktpartijen waren hiervoor al van het toneel verdwenen gezien de kosten van het project. Voor het verwerven van de gronden en het aanboren van externe subsidiestromen (zie hierboven) is de woningcorporatie afhankelijk geweest van de gemeente.

## De krimptext: de (potentiële) gevolgen van deze veranderende situatie

Hoewel het bevolkingskrimp op het moment van initiatie nog niet speelde is het project opgeleverd in de tijd dat bevolkingskrimp al wel op de agenda stond. Eerder is al genoemd dat in Offingaburg een woonvorm is gerealiseerd die een afspiegeling vormt van de leefgemeenschap van Hallum. Op deze manier heeft de gemeente maatwerk geleverd zodat het een dynamische woonvorm is geworden: de ontwikkeling is gerealiseerd in een mixed woonvorm die in de regio nog niet bestond.

*'Om maatwerk te leveren moet je behoeften opsporen. Je hebt dan niks aan die prachtige onderzoeken van VROM of de Wobof's van de provincie. Je hebt ze vandaag op je bureau en morgen zijn ze verouderd. Je moet aanbieden waar een latente behoefte aan is' (Interview Tigchelaar, december 2009)*

Het feit dat dit gebouw in een regio is gebouwd waar het niet erg hard groeide op het moment dat het plan werd ontwikkeld/gerealiseerd heeft de partijen mijns inziens erg creatief gemaakt als het gaat om het aanboren van externe geldstromen. Deze geldstromen waren beschikbaar omdat het project wonen en zorgen (mantelzorg mogelijkheden) op innovatieve wijze heeft gecombineerd. In het woonplan van de gemeente Dantumadiel wordt thans gewezen op deze synergie voordelen (zie § 7.2).

## Evaluatie project

*'Hallum mag trots zijn op de nieuwe Offingaburg. Het voorbeeldige zorgwonen heeft vorm gekregen in een verrassend aantrekkelijke geleding en architectuur. Het is een van de beste (zo niet de beste) die in de afgelopen jaren in Friesland tot stand kwamen' (Peter Karstkarel, Leeuwarder Courant 6 maart 2009).*

Het project is uiteindelijk binnen de beoogde raming is gerealiseerd. Uit de gesprekken met de gemeente Ferwerderadeel bleek dat men het plan, mocht zij het opnieuw moeten doen, op dezelfde manier zou aanpakken: op basis van vertrouwen, visie en draagvlak zowel intern als extern. Op dit moment baren alleen de twaalf woonzorgwooneenheden zorgen; slechts de helft is bewoond. Echter, met het oog op de toekomst - waarbij de bevolking zal vergrijzen en meer zorgbehoevend wordt- denk ik dat ook deze wooneenheden vol zullen gaan stromen. De les die men uit dit project kan trekken wordt op de website van VROM door de heer Tigchelaar (2009) helder verwoord: *'anticipeer met de planvisie op de maatschappelijke behoefte in de regio'.*

*'Wanneer met drie parameters gewerkt wordt van 80% per stuk dan zit je op een realiteitsgehalte van onder de 50%. Het is zodoende zaak om maatwerk te leveren' (Interview Tigchelaar, december 2009)*



In de gemeente Ferwerderadeel is het besef ingedaald dat men ontzettend op moet passen met wat men toevoegt aan de bestaande voorraad. Expliciet kwam in het interview met de Gemeente naar voren dat men niet gaat bouwen in de wei, maar dat men gaat kijken naar de 'rotte kiezen' in de bestaande voorraad. De gemeente gaat deze rotte kiezen samen met woningcorporatie Wonen Noordwest Friesland aanpakken (Ondernemingsplan WNWF, 2009).

Zoals in het conceptueel model beschreven was ook in onderhavig project de financiering het grootste struikelblok. Niettemin is dit project een succes geworden (Interview Tigchelaar en Hagenaars, december 2009 en januari 2010). Het succes is vooral te danken aan het feit dat veel externe subsidies konden worden binnengehaald doordat er een innovatief woonconcept werd aangeboden. Wat betreft inpassing in de regionale woningmarkt is dit plan niet gebaseerd op bevolkingsonderzoeken of een regionale visie. Het plan Offingaburg heeft zodoende enerzijds de wegen van het conceptueel model bewandeld door een nieuw concept aan te bieden en voortreffelijk gebruik gemaakt van subsidiestromen, anderzijds is het conceptueel model genegeerd aangezien geen gebruik is gemaakt van bevolkingsonderzoeken, laat staan een regionale woonvisie. Wat betreft interactie is het kalm geweest. Dit blijkt wel uit het feit dat partijen het project op dezelfde wijze aanpakten namelijk, op basis van vertrouwen, draagvlak intern en extern en een duidelijke visie (Interview Tigchelaar, december 2009). Volgens de heer Hagenaars is dit project mede mogelijk geweest doordat ambtenaren van de gemeente Ferwerderadeel hun netwerk in 'Den Haag' goed op orde hadden en zodoende goed inzicht hadden in mogelijke subsidiestromen (interview 2010). Wat dit aspect betreft is er zeker sprake geweest van interactie. Zonder deze ingangen was het project waarschijnlijk veel minder uit de verf gekomen of had het aan kwaliteit moeten inboeten.



Figuur 8.9: Woonzorg combinatie Offingaburg op een mooie zonnige middag (Bron: [www.gebouwvanhetjaar.nl](http://www.gebouwvanhetjaar.nl))

## Conclusie en aanbeveling

Duidelijk is dat de krimp van de bevolking, en in het bijzonder de krimp van het aantal huishoudens, op termijn verregaande gevolgen heeft voor de woningmarktregio's noordoost- en noordwest Fryslân. Uit meest recente prognoses blijkt dat vooral de regio noordoost Fryslân hard geraakt wordt. Tot 2030 zal deze regio het met ongeveer 7100 inwoners minder moeten doen. Voor de woningmarktregio noordwest Fryslân geldt dat zij het tot 2030 met ongeveer 1700 minder zal moeten doen. Bovendien zal de samenstelling van de bevolking er in 2030 compleet anders uitzien dan nu: de trend van ontgroening en vergrijzing zal doorzetten. Verder blijkt dat bevolkingskrimp scheef verdeeld is over de kernen. Het algemene beeld is dat de kleine kernen te maken hebben met krimp terwijl de grotere kernen de dans enigszins ontspringen.

- Wat betekent de krimp voor de woningvraag in de gemeente?

Voor noordoost Fryslân zal de woningvraag vooral na 2020 negatief zijn. Vanaf 2020 zal de woningvraag met 773 teruglopen. Dit betekent dat er tegen die tijd gesloopt dan wel geherstructureerd zal moeten worden. Tot 2020 zal er nog een beperkte groei van het aantal woningen nodig zijn. Deze groei zal gesegmenteerd zijn, vooral de groep 45-plussers en senioren zullen gaan groeien. De krimp noodzaakt de NOFA-gemeenten zodoende tot het maken van ingrijpende plannen om de woningmarkt in juiste banen te leiden (zie deelvraag 2). Voor noordwest Fryslân geldt dat de woningvraag tot 2030 met ongeveer 1700 woningen zal toenemen. Bij deze cijfers moet in ogenschouw worden genomen dat het om cijfers gaat die voortvloeien uit de middenvariant (LOG-REG-GEM). Uit interviews is gebleken dat komende prognose sterk neigen naar de laagste variant (GEM). Voor beide gemeenten geldt ook dat zij eerder toegezegd woningbouwcontingent tot 2010 moeten doorschuiven en dat zachte plannen, dan wel na herprioritering, zullen moeten worden afgeblazen.

- Hoe reageren gemeenten beleidsinhoudelijk op de veranderende woningvraag?

In noordoost Fryslân reageert men door nauw samen te werken (NOFA) adequaat op bevolkingskrimp. Wat betreft coördinatie is noordoost Fryslân door het opstellen van een regionale woonvisie op de goede weg om krimp te begeleiden. Met het verschijnen van dit document hebben gemeenten afgesproken om intergemeentelijk samen te werken op het gebied van woningbouw om zo freeriding van individuele gemeenten te voorkomen. Noordoost Fryslân stuurt in haar woningbouwbeleid op het maken van een kwaliteitsslag in de bestaande woningvoorraad. Het bestuderen van de woonvisie van de gemeente Dantumadiel heeft dit duidelijk gemaakt. Aan beide visies wordt echter nauwelijks een financiële uitvoeringsagenda gekoppeld terwijl juist hier de problematiek te verwachten is. Centrale gedachte is dat herstructurering die nodig zal zijn voor een groot deel betaald gaat worden uit de laatste groei die nog mogelijk is. Er wordt niet gesproken over het optuigen van bijvoorbeeld herstructurerings- of sloopfondsen en dergelijke, iets wat mijns inziens wel nodig zal zijn. In de gemeente Franekeradeel is de krimpproblematiek iets minder manifest dan in Dantumadiel. De gemeente Franekeradeel heeft zich in haar woonplan, wat betreft krimp, iets minder ambitieus opgesteld dan de gemeente Dantumadiel. Wel wordt erkent dat maatwerk in de kleine kernen bittere noodzaak is. Wat betreft de uitvoeringstrategie, met betrekking tot financiering, blijft ook deze gemeente op de vlakte.



- Hoe ziet de beleidsarena er in de betreffende woningbouwprojecten uit? Welke rol vervullen de verschillende actoren?

Wat betreft de exacte rolverdeling binnen de projecten verwijs ik u naar hoofdstuk 8. Meest opvallend was de rol die de provincie Fryslân heeft gespeeld binnen het project Franeker-Zuid: hier is duidelijk sprake geweest van rolverandering tijdens het proces. Helder is dat de provincie in dit project als verantwoordelijk middenbestuur heeft gehandeld. Zij heeft duidelijk haar verantwoordelijkheid genomen in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Maar net als de gemeente heeft de provincie zich ook enigszins schuldig gemaakt aan naïef planningsoptimisme door in eerste instantie het plan te supporteren. Leermoment zou kunnen zijn dat voortaan bij zulke omvangrijke plannen de wat als? vraag meer naar voren komt. Anders dan bij de projecten Franeker-Zuid en Offingaburg hebben bij het project Kollum-Zuidoost de bewoners een belangrijke rol gehad. Bewoners hebben van meet af aan mogen meepraten over de planvorming. De verschuiving naar vraaggestuurde woningbouw is zichtbaar, deze verschuiving zorgt voor een soort mentaal eigenaarschap en omgevingszorg. Betrokken partijen benoemen de actieve bewonersparticipatie als succesfactor voor dit project. In krimpregio's zullen bewoners een steeds meer bepalende rol gaan spelen in de planvorming. In project Offingaburg heeft met name de gemeente een cruciale rol gespeeld. Zij heeft, doordat haar ambtenaren veel externe geldstromen hebben weten los te weken, ervoor gezorgd dat dit project succesvol is gebleken. Uit dit project komt duidelijk naar voren dat het combineren van functies succesvol kan zijn in krimpende regio's. De prikkel om mensen voor een dorp te behouden heeft gezorgd voor creativiteit in het project en het proces.

- Wat waren/zijn de doelstellingen van deze actoren binnen de beleidsarena?

Offingaburg en Kollum-Zuidoost hadden de doelstelling om bestaand gebied te herstructureren en de huidige bewoners te behouden voor dit gebied. Franeker-Zuid had daarnaast de doelstelling om mensen van buitenaf te trekken. De uitgangspunten van de verschillende projecten verschillen zodoende. Of deze verschillende uitgangspunten ook samenhangen met de verschillende successen die zijn geboekt is niet door dit onderzoek te zeggen. Duidelijk is wel dat mensen van buitenaf trekken in de praktijk uiterst moeizaam lijkt te gaan. Het voorbeeld van de Blauwe Stad doet wat dat betreft weinig goeds vermoeden. Ernstig complicerend factor is uiteraard de economische crisis waardoor de verkoop op dit moment ook behoorlijk tegen valt. Gebiedsontwikkelingen zijn echter langdurige processen en situatie kan over paar jaar weer heel anders zijn.

- Hebben de actoren omwille van het krimpscenario hun doelstellingen in de beleidsarena moeten bijstellen/opgeven? Met andere woorden: welke interactie was er tussen de partijen?

Met name in het project Franeker-Zuid is er naar aanleiding van demografische krimp veel interactie geweest. De interactie die partijen hebben wordt voor een groot deel veroorzaakt door de onthouding van goedkeuring aan fase II van het bestemmingsplan (zie hoofdstuk 8). Uit interviews is opgemaakt dat tijdens deze interactie tussen partijen de volkshuisvestelijke afwegingen wel eens ondergesneeuwd zijn geraakt omdat het op een gegeven moment alleen maar over geld ging. In beide andere projecten is de interactie zodanig geweest dat vanuit de

vraagzijde naar het uiteindelijke product is gekeken. Op basis van noodzakelijkheden die verband houden met het krimpvraagstuk is sprake geweest van een creatief proces. Voorbeeld hiervan is de wijze waarop in het project Kollum-Zuidoost met duurzaamheid is omgegaan.

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- In hoeverre hebben actoren gebruik gemaakt van de in het conceptueel model veronderstelde beleidsalternatieven?</li></ul> |
|---|

De projecten Kollum-Zuidoost en Offingaburg hebben behoorlijk de paden van het conceptueel model bewandeld. Uit interviews (Interview Van der Wijk, december 2009) is gebleken dat in Kollum ook rekening is gehouden met de regionale woonvisie. Een visie die voor beide andere projecten overigens niet beschikbaar was, maar dat terzijde. In Kollum en Hallum is door nieuwe woonconcepten geprobeerd bewoners van de dorpen te behouden. In Kollum wordt behalve in vastgoed ook stevig geïnvesteerd in openbare ruimte, hetgeen elders weleens één van de faalfactoren voor het opknappen van een gebied is gebleken (zie § 5.3). Op basis van onderscheidende woonconcepten hebben beide gemeenten veel subsidiegelden weten binnen te halen. De gedachte dat men de huidige bevolking binnen de dorpen wilde houden heeft gezorgd creativiteit. In die zin is de bevolkingskrimp een aanjager voor deze kwaliteitsslag gebleken. Of er een verband bestaat tussen de aard van het project de wijze waarop gebruik is gemaakt van de beleidsalternatieven van het conceptueel model is niet duidelijk. Wel is duidelijk dat de projecten waarbij geherstructureerd moest worden goed gebruik is gemaakt van subsidiemogelijkheden.

Er zijn een aantal aanbevelingen die na het bestuderen van de beleidsdocumenten en de gehouden interviews aan bod moeten komen. Aangezien de problematiek rondom krimp zich toespitst op coördinatie en financiering zouden gemeenten met een concrete financiële uitvoeringsstrategie moeten komen, of in ieder geval onderzoek moeten doen naar de mogelijkheden van verschillende strategieën. In beide woonplannen was de financiële paragraaf mijns inziens te mager en te vrijblijvend.

Verder valt op de in twee van de drie projecten de bevolkingskrimp het proces tot vraaggerichte innoverende ideeën heeft geleid. De ene keer door zwaar in te zetten op duurzaamheid van gebouw en omgeving, de andere keer door een nieuw woonzorg concept aan te bieden. Ambtenaren moeten hiervoor verder dan hun eigen afdeling durven kijken en zorgen dat zij hun netwerk gebruiken (zie project Offingaburg). Naar de toekomst toe zal secuur gekeken moeten worden in welke segmenten vraag is, of komt (besluitvorming loopt niet erg snel in Nederland): vraaggestuurd gaan ontwikkelen. Daarnaast zullen gemeenten en woningcorporaties zich moeten gaan richten op het aanpassen van de bestaande voorraad. Bijvoorbeeld door deze levensloopbestendig te maken of door in te zetten op duurzaamheidsaspecten (energetisch, financieel, woontechnisch etc.) zodat men langer zelfstandig in een woning kan blijven wonen en eventueel werken (zorg voor goede ICT-voorzieningen!). Stedenbouwkundige bureaus krijgen de opdracht om het DNA, de oorspronkelijke structuur, van de dorpen opnieuw bloot te leggen en te versterken. Daarnaast moeten gemeentebesturen krachtig, en dat doen zij al in grote mate in Noord-Fryslân, samenwerken om krimp goed te begeleiden. Het besef dat niet langer lukraak gebouwd kan worden mag dan wel bestuurders steeds meer postvatten, nu is het zaak om ook bij de volksvertegenwoordiging dit besef te laten komen. Volksvertegenwoordigers verschaffen bestuurder legitimiteit om impopulaire beslissingen te durven nemen. Alle hierboven genoemde aanbevelingen zijn aanbevelingen op microniveau om maatwerk te kunnen leveren. Een goed voorbeeld op microniveau is de aanpak van rotte kiezen. Door in een vroegtijdig stadium bewoners van rotte kiezen aan te schrijven kun je voorkomen dat een negatieve spiraal inzet op een plattelandsdorp.

# Literatuur

Aedes (2008), Krimp... een groeiende opgave, position paper 2008. Arnhem: Companen.

Baarda, D.B., M. P. M. de Goede (2001). *Basisboek methoden en technieken; handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff.

Balchin, P. & Rodin, M. (1998). *Housing: the essential foundations*. Londen: Routledge.

Bontje, M. (2004), Leipzig: een krimpende stad, *Geografie*, 13(7), p. 24-27.

Bressers, J.Th.A. en P.J. Klok (2008). *De inhoud van het beleid. Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. 8e druk, Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2009). *Bevolking krimpt in de helft van de gemeenten*, Voorburg/Heerlen, 27 maart 2006

Ceuster, E. de, (2009). De grootste bedreiging is doen alsof er niet aan de hand is. In: *Compact*, (42), p. 15-21 Hilversum: Mewadruk

Conijn, J.S. (2006). *Dansen op de vulkaan*. Oratie UvA, p. 5-25. Vossiuspers UvA: Amsterdam.

Dam, F. van, C. de Groot, F. Verwest (2006). *Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Den Haag/Rotterdam: Nai Uitgevers / Ruimtelijk Planbureau.

Derks, W., P. Hovens, L. Klinkers (2006). *Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Maastricht: VROM-raad en Raad voor Verkeer en Waterstaat.

Derks, W. (2006). Bevolkingskrimp: krimpt bouw? *Real Estate*, (49), p.9-11

Dijk, J. van, (2009). Op zoek naar inspirerende ontwerpstrategieën. In: *Compact* (42), p. 15-21 Hilversum: Mewadruk

Eichholtz, P. en M. Cosemans (2009). De Nederlandse woningmarkt in crisis? In: *ESB* (94), p. 44-49

Eichholtz, P. en T. Lindenthal (2009). Demografische krimp en woningprijzen, In: *ESB* (94), p. 249-252

Evan, W.M. (1976). *Organization theory: structures, systems and environments*. New York: Wiley

Fokkema, J., E. F. Nozeman, K. Laglas, K. van Dulleman (2008). *Handboek projectontwikkeling: een veelzijdig vak in een dynamische omgeving*. Voorburg: NEPROM.

Gebiedsdocument Parkstad Limburg (2008). Rapport: gebiedsdocument Parkstad Limburg. Drukker onbekend.

Gerrichhauzen, L. en J. Dogterom (2007). Rapport: Krimp als kans. Dordrecht: Gerrichhauzen & Partners.

Haartsen, T. (2008). Krimp uit de kramp. In: *Noorderbreedte* 32(4), p. 6-11

Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (2008). *Overheidsbeleid; een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Janssen-Jansen, L. (2004). *Regio's Uitgedaagd; 'Growth management' ter inspiratie van nieuwe paden van pro-actieve ruimtelijke planning*. Assen: Van Gorcum BV.

Jong, A. de, (2005). Bevolkingsprognose 2004–2050: maximaal 17 miljoen inwoners. *Bevolkingstrends*, 53(1) p.12-18.

- Joosten, P. (2008). Spookdorp in Friesland. In: *Elsevier* 64(1), p. 22-23
- Karstkarel, P. (2005). Delfts rood in Friesland. In: *Noorderbreedte* 29(5), p. 31-37
- Klos, W. (2009). Kluswoningen goed voor Rotterdam. In: *Aedes-Magazine* (7), p. 47
- Khandekar, S. en P. van Haeften (2007), *Omgaan met krimp: een nieuw paradigma*, Dordrecht: Gerrichhauzen & Partners.
- Latten, J. en S. Musterd (2009). *De nieuwe groei heet krimp; een perspectief voor Parkstad Limburg*. Den Haag: NICIS Instituut
- Latten, J., M. Das, K. Chkalova (2008). De stad Groningen als roltrap van Noord-Nederland. *Bevolkingstrends* kwartaal 2, Voorburg/Heerlen: CBS.
- Louter, P. en P. van Eikeren (2009). *Bevolkingsafname in Nederland*. Breda: Koninklijke Broese en Peereboom.
- Nederhoed, P. (2002). *Helder rapporteren: een handleiding voor het opzetten en schrijven van rapporten, scripties, nota's en artikelen*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum. Zevende, herziene druk.
- Notitie Regionale Woningbouwafspraken (2008). Opgesteld door Gedeputeerde Staten van Fryslân, 26 augustus 2008. Leeuwarden: Provinsje Fryslân
- Ontwerplab Krimp (2009), *Krimp biedt ruimte*. Drukker onbekend.
- Project Nieuw! Zeeland (2008), Inhoudelijk terugkoppeling fase I project Nieuw! Zeeland oktober 2008 - december 2008. Drukker onbekend.
- Streekplan Fryslân 'Om de kwaliteit fan Romte' (2006). Leeuwarden: Hellinga Grafische specialisten BV.
- Teisman, G.R., (1992). *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's Gravenhage: VUGA.
- Thissen, F. en B. Poelman (2009). *De nieuwe groei heet krimp; een perspectief voor Parkstad Limburg*. Den Haag: NICIS Instituut
- Poel, W., T. van Nieuwkoop, T. Wagenveld (2008). *Literatuurscan Bevolkingskrimp; ruimtelijke gevolgen, oplossingen en strategieën*. VROM, Directie Communicatie: afdeling kennis en maatschappij.
- Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (2008). *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*. Den Haag: 2008.
- Renes G., Thissen M & Segeren A. (2006). *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*. Ruimtelijk Planbureau, Den Haag. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Strategische Woonvisie NOFA (2009). Strategische Woonvisie NOFA. Drukker onbekend.
- Veld, R.J. in't, (1986). Het leervermogen van de overheid. In: *Bovens*, Derksen en Witteveen, p. 34
- Verwest, F., N. Sorel, E. Buitelaar (2008). *Regionale krimp en woningbouw, omgaan met een transformatieopgave*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Visser, A.J. en L. de Boer (2009). De krimpbril op; op naar een Van der Laanheffing? In: *het Experiment* (2), p. 10-11
- Visser, A.J. en L. de Boer (2009a). Krimp en vanzelfsprekendheden in de volkshuisvesting. In: *Compact* (42), p. 11-14. Hilversum: Mewadruk

Vlist, van der A.J., F. H. J. Bunte, M. A. van Galen (2007). *Beleidsevaluatie ex-post; methodiek en illustratie*. Den Haag: LEI.

Ubink, M. (2009). Krimp vraagt om aangepast (financieel) instrumentarium. In: *Compact* (42), p. 31-34  
Hilversum: Mewadruk

Voogd, H. (2006), *Facetten van de planologie*. 7<sup>e</sup> druk, Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Weusthuis BV en Stichting Doarpswurk (2008), *Verpauperde panden in Friese dorpen*. Drukker onbekend.

Wagt, van der M. en C. van der Boon (2006). Krimp: een nieuwe toekomst voor de woningmarkt, van der Wagt en Boon. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* (2), p. 26-29

Winsemius, P. (1986). *Gast in eigen huis; beschouwingen over milieumanagement*. Alphen aan den Rijn: Samsom  
H.D. Tjeenk Willink.

Woonvisie Dantumadiel (2009). *Maken van keuzes tegen de achtergrond van krimp*. Drukker onbekend.

Woonvisie Franekeradeel (2009). *Herziening woonvisie gemeente Franekeradeel*. Drukker onbekend.

#### Internetbronnen:

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), site op meerdere data bezocht in 2009 en 2010,

<http://statline.cbs.nl/statweb/>

Kerklaan, J. (2009), Scenario Based Planning. Geraadpleegd op 16 februari 2010,

<http://www.managementsite.nl/7327/performance-management/scenario-based-planning.html#comments>

Nieuwsbank (z.d.), Ruim 56 miljoen voor stedelijke vernieuwing Delfzijl. Geraadpleegd op 12 december 2009,

<http://www.nieuwsbank.nl/inp/2005/03/16/R066.htm>

Twynstra & Gudde (z.d.), *De politieke arena*. Geraadpleegd op 29 november 2009,  
<http://www.twynstraguddekennisbank.nl/tg.htm?ch=def&id=1269>

Senden, R. en J. Smeets (2009), "*Woningen verhuren in krimpende regio*". Geraadpleegd op 22 december 2009,

<http://www.aedesnet.nl/binaries/downloads/2009/08/woningen-verhuren-in-krimpende-regio.pdf>

VROM (z.d.), dossier Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing. Geraadpleegd op 22 december 2009,

<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=8033>

#### Kranten:

*De Volkskrant*, 17 februari 2009. 'Geen enkel gebied wordt afgeschreven'.

*Leeuwarder Courant*, 13 februari 2010. 'Bevolkingskrimp een prikkel voor de woningmarkt'.

*NRC Handelsblad*, 16 juni 2009. 'Een nationaal probleem in de uithoeken van Nederland'.

*Trouw*, 9 mei 2009. 'Krimpen in gezamenlijkheid - Antwoorden op de leegloop'. De Verdieping, Laura van Baars en Wilma van Meteren

*Trouw*, 16 mei 2009. 'Even mooi als kwetsbaar, red het platteland'.

# Bijlagen

## Bijlage 1: Woningmarktregio's provincie Fryslân

