

# Krimpen met beleid: tussen afwachten en afbreken

Een essay in opdracht van de Provinciale Raad voor het Omgevingsbeleid (Gelderland)

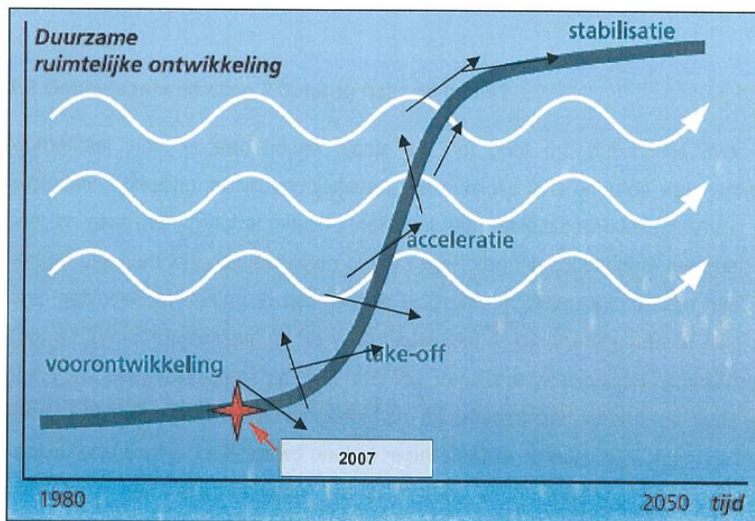
*Gert-Jan Hospers, Radboud Universiteit/Universiteit Twente, november 2011*

Per 1 januari 2011 heeft de Waterleiding Maatschappij Limburg (WML) haar tarieven verhoogd. Oorzaak: de demografische krimp. Onder invloed van de bevolkingsdaling neemt het waterverbruik af, terwijl de kosten voor waterlevering gelijk blijven. De WML krijgt bovendien steeds meer meldingen van legionella binnen. Dat is niet verrassend als je bedenkt dat het leidingennetwerk in sommige krimpwijken een stuk minder wordt benut. Of dit nog niet genoeg is, heeft de Limburgse waterleidingmaatschappij steeds meer moeite om het oppervlaktewater te zuiveren. De waterkwaliteit is de laatste jaren verslechterd: door de vergrijzing en de daarmee gepaard gaande toename van het medicijngebruik komen er steeds meer schadelijke stoffen in het oppervlaktewater terecht. Het voorbeeld maakt duidelijk dat bevolkingskrimp verschillende gezichten en gevolgen heeft. Bevolkingskrimp is niet alleen een kwestie van bevolkingsdaling, maar ook van bevolkingsverschuiving. Krimp leidt tot selectieve migratie: het zijn met name hoogopgeleide jongeren die vertrekken, waardoor de lokale bevolkingspiramide steeds meer op een paddenstoel gaat lijken. Bij krimp blijven de ouderen achter, met een andere bevolkingssamenstelling van het gebied als gevolg. Wat dat betreft is Zuid-Limburg een laboratorium voor wat andere plekken in ons land te wachten staat.

Krimp wordt vaak geassocieerd met het platteland. Deels is dat terecht, want zo'n 80% van de gemeenten in ons land die krimpen of gaan krimpen ligt in het landelijk gebied. Die andere 20% van de krimp vinden we in grenssteden (denk aan Heerlen en Emmen) en voormalige groeisteden zoals Almere, Spijkenisse en Zoetermeer. Maar ook in gemeenten die volgens de prognoses blijven doorgroeien gaan groei en krimp hand in hand. Zo voorziet men dat veel stadswijken die net na de oorlog zijn gebouwd bij ongewijzigd beleid gaan krimpen. Het succes van de ene wijk gaat dan ten koste van de andere – een verschijnsel dat ook wel bekend staat als het 'waterbedeffect'. En voor zo'n beetje alle gebieden in ons land geldt: de expansiedrift van gemeenten heeft geleid tot een overcapaciteit van bouwterreinen voor woningbouw, kantoren en bedrijventerreinen. Het is maar de vraag of al die bouwprojecten ooit tot ontwikkeling zullen komen. Een grove schatting van adviesbureau PRC/Arcadis: de totale hoeveelheid aangekochte bouwgrond in ons land bedraagt 360 km<sup>2</sup>. Dat is 1% van de landoppervlakte van Nederland – een enorm gebied als we ons realiseren dat slechts 13% van Nederland bebouwd is (Jager, 2011). Geen wonder dat steeds meer gemeenten bijna bezwijken onder de rentelasten. Experts verwachten dat de komende jaren twintig tot dertig steden failliet gaan, van Tilburg en Breda tot Apeldoorn en Enschede (NICIS, 2011).

In dit essay staan we stil bij de ruimtelijke en beleidsmatige gevolgen van bevolkingskrimp in onze gemeenten. Twee opmerkingen vooraf. Ten eerste: krimp is een weerbarstig onderwerp dat niet los staat van de bouwcrisis waarmee ons land op dit

moment te maken heeft. Je zou kunnen zeggen dat het een recessie is met structurele consequenties: als de bouw weer in rustiger vaarwater komt, blijft de situatie van bevolkingskrimp over. Het Planbureau voor de Leefomgeving verwacht dat de effecten van de bouwcrisis in krimpregio's persistenter zullen zijn dan in groeiregio's (PBL, 2011). De bouwcrisis leidt de krimp als het ware in. Ten tweede: we hebben het over langdurige processen die zich eerder over decennia dan over jaren uitstrekken. De nieuwe realiteit van krimp vraagt om een omslag in ons denken over ruimtelijke ontwikkeling, ja zelfs een systeemovergang. Volgens transitiewetenschappers Minnesma en Rotmans (2007) kraakt het systeem van de Nederlandse ruimtelijke ordening in zijn voegen. Met het samenkomen van economische, bestuurlijke en demografische ontwikkelingen is het systeem volgens hen rijp voor een 'take-off' in de richting van een nieuw evenwicht. Voor het zover is, zijn we echter tientallen jaren verder. Systeemverandering gaat langzaam: ze vergt niet alleen een omslag in onze cultuur, maar ook een aanpassing van de institutionele structuren en onze manier van werken (zie figuur 1 hieronder). We beginnen het essay dan ook met drie barrières in het Nederlandse systeem van de ruimtelijke ordening die van belang zijn voor een toekomstgericht krimpbeleid in onze steden. Vervolgens behandelen we vier strategieën van krimpbeleid: afwachten, afwaarderen, aftoppen en afbreken. Na een schets van de meest realistische en zinvolle strategie sluiten we het verhaal af met aanbevelingen, met daarbij specifieke aandacht voor de rol van de provinciale overheid.



**Figuur 1** Het systeem van de ruimtelijke ordening (Minnesma en Rotmans, 2007)

### Waarom krimpen met beleid zo lastig is

Niemand kan de ogen sluiten voor de bouwcrisis en de bevolkingskrimp. In sommige wijken in Limburg staan er intussen zoveel huizen te koop dat besloten is de te koopborden uit de tuinen te halen en te vervangen door één bord met het totaalaanbod van de wijk. Toch bouwen gemeenten door en staan de kranten bol met advertenties voor nieuwe woningen. Je zou zeggen: laten we de nieuwbouw matigen en redden wat er te redden

valt. Was het maar zo simpel! Krimp is niet alleen een weerbarstig verschijnsel, er zijn ook tal van partijen actief die ook nog eens uiteenlopende belangen hebben. Die belangen komen voort uit de specifieke cultuur, institutionele structuren en werkwijzen in het systeem van de ruimtelijke ordening. We moeten ons daarvan bewust zijn voordat we strategieën kunnen formuleren die de weg kunnen bereiden voor een nieuw evenwicht.

### *Groei en vernieuwingsdrang staan centraal*

Krimp past niet goed in een tijd waarin we verslaafd zijn aan groei en vernieuwing. Vanaf de Industriële Revolutie zijn ontwikkeling en vooruitgang gemeengoed en geldt het adagium: drie is niet alleen meer dan twee, het is ook iets beters. Groei en krimp zijn elkaars spiegelbeelden: wat er te weinig is in geval van groei (mensen, ruimte, huizen, voorzieningen), is er te veel bij krimp. Bij groei hoort 'schaarste' en bij krimp geldt het principe van 'surplus', aldus de socioloog Reverda (2011). Gewend aan groei vinden het we het lastig om met 'te veel' om te gaan. In krimpsituaties zie je dan ook stevast de reflex om het surplus dat optreedt te reduceren zodat er weer een toestand van relatieve schaarste ontstaat. Denk aan het slopen van huizen en het combineren van voorzieningen. Maar je zou het ook zo kunnen bekijken: waarom gaan we niet uit van het surplus dat krimp creëert? Waarom kijken we niet naar de kansen die de overdaad biedt? Onze instituties staan zo'n denkomslag echter in de weg. Groei geeft de overheid invloed en de mogelijkheid om schaarse ruimte te verdelen. Bovendien: alleen groei wordt beloond. Van oudsher is onze regelgeving toegesneden op groei, terwijl het salaris van wethouders stijgt met de gemeenteomvang. Krimp suggereert daarentegen verlies, neergang en bestuurlijk falen. Het is daarom lastig om afscheid te nemen van het groeiparadigma. Krimp vraagt om een mentale omschakeling – en echt niet alleen bij overheden. Ook stedenbouwers, architecten en ontwikkelaars moeten met krimp leren omgaan. Ze hebben nogal eens de neiging om te denken dat ze het beter kunnen dan hun voorgangers: liever iets nieuws ontwerpen dan het bestaande renoveren. Van die vernieuwingsdrang heeft menige stad spijt. Neem Enschede: de gebouwen uit de textielindustrie zijn bijna allemaal gesloopt, omdat de stad een 'nieuw elan' nodig had. Nu betreuren de Enschedeërs dat en strijden ze om het behoud van het laatste restje industrieel erfgoed.

### *De overheid is een speler op de grondmarkt*

Voor een goede werking van de markt moet de overheid kaders scheppen. Dan weten alle marktpartijen waar ze aan toe zijn. De bestuurskundige Lindblom (2001) omschreef de taakverdeling tussen overheid en markt beeldend als volgt: 'Als de markt een dans is, dan moet de overheid zorgen voor de dansvloer en het orkest.' In veel markten heeft de overheid zo'n faciliterende rol, maar dat geldt helaas niet in de grondmarkt. De overheid zorgt daar niet alleen voor de dansvloer en het orkest, maar danst zelf mee. Met behulp van bestemmingsplannen kunnen gemeenten bepalen wat waar gebouwd wordt, terwijl ze vervolgens via het grondbedrijf gronden kunnen aan- en verkopen. Lange tijd vormde de verkoop van gronden een belangrijke inkomstenbron voor de gemeente. Het grondbedrijf was een melkkoe, maar wordt in steeds meer steden een molensteen (Van der Krabben, 2011). De woningmarkt zit in een crisis, terwijl beleggers, ontwikkelaars en corporaties een pas op de plaats maken. In veel gemeenten is de nieuwbouw daardoor vrijwel helemaal stil komen te liggen. De situatie in Tilburg is illustratief (Onderdenwijngaard, 2011). Zo'n vijf jaar geleden kocht de gemeente van de NS een gebied van 55 hectare

langs het spoor in het centrum van Tilburg. Deze zogenaamde ‘Spoorzone’ moet een bruisend stadsdeel worden, met horeca, woningen, kantoren en onderwijs. Marktpartijen durven het echter niet meer aan om in het gebied te investeren. De rentelasten lopen op tot astronomische bedragen. Zo moet de gemeente Tilburg in 2012 van alle stedelijke bouwprojecten die stilliggen 70 miljoen euro aan rente afboeken. De stad loopt financieel tegen haar grenzen aan. Moeten we nu medelijden hebben met gemeenten die net zoals Tilburg klem zitten? Eigenlijk hebben ze de problemen door hun expansiedrift zelf veroorzaakt. Sommige deskundigen, zoals projectontwikkelaar Rudy Stroink, zien de lokale overheden zelfs als de grootste boosdoeners in de bouwcrisis. Hoe het ook zij, de vreemde rol van de overheid in de grondmarkt is mede debet aan de overcapaciteit.

### *Eigenbelang wint het van algemeen belang*

Samenwerking wordt gepresenteerd als het panacee voor zo’n beetje elk maatschappelijk probleem. Als we alle rapporten mogen geloven, zijn ook de aanpak van de bouwcrisis en krimp gebaat bij synergie, netwerken, allianties, coalities, publiek-private samenwerking, regionale afstemming en allerlei andere vormen van samenwerking. Het punt is alleen dat samenwerken gemakkelijker gezegd is dan gedaan. Natuurlijk, er zijn ‘best practices’ op het gebied van samenwerking rond krimpvraagstukken. Neem het ‘Rotte Kiezen’-project in Friesland waarin vier corporaties en de organisatie ‘Doarpswurk’ samenwerken om eigenaren van verpauperde panden te stimuleren om onderhoud te plegen. Of kijk naar Parkstad en de Achterhoek waar gemeenten hun woningbouwprogramma’s regionaal op elkaar afstemmen. Maar in de praktijk vallen de resultaten van samenwerking vaak tegen. Deze merkwaardige paradox (samenwerking zoeken, maar daarin steevast falen) wordt veroorzaakt door het ‘prisoner’s dilemma’ (Axelrod, 1984). De kern van deze theorie is dat partijen er allemaal belang bij hebben om samen te werken, maar uit wantrouwen telkens bezwijken voor het eigenbelang. Zeker in krimpregio’s gaat het nogal eens mis met allianties. Dat hoeft niet te verbazen: gemeenten vissen in dezelfde vijver die door krimp steeds kleiner wordt. Wat er bij de ene gemeente aan bewoners bijkomt, gaat er bij de buurgemeente af (‘inwonerkannibalisme’). In krimpregio’s zijn gemeenten dan ook elkaars concurrenten. In zo’n context wint bestuurlijke machtsstrijd, haantjesgedrag en gebrek aan vertrouwen het veelal van een gedeelde visie waaraan alle gemeenten zich houden. Dit verschijnsel heet ook wel ‘kerktorenpolitiek’: als het erop aankomt, kijken lokale bestuurders altijd naar hun eigen kerktoren (Hospers, 2010). Op zich is dat goed te begrijpen. Wethouders worden immers niet afgerekend op wat ze voor de regio doen, maar voor hun gemeente. Bovendien is er vaak sprake van lokale sentimenten. Vooral buurgemeenten of plaatsen die op elkaar lijken gunnen elkaar het licht in de ogen niet, of het nu gaat om Arnhem en Nijmegen of Franeker en Harlingen. Het lijkt er wel op alsof ze zich tegen elkaar móeten afzetten om hun eigen identiteit te kunnen definiëren – een proces van ‘ordering by bordering’(Van Houtum en Van Naerssen, 2002).

### **Vier strategieën van krimpbeleid**

Krimp vraagt van beleidsmakers een andere manier van denken. Dat is niet gemakkelijk, want de huidige cultuur (het groeidenken), institutionele structuren (de werking van de grondmarkt) en werkwijzen (kerktorenpolitiek) in de ruimtelijke ontwikkeling staan een

soepele transitie in de weg. In de praktijk zie je dan ook dat veel gemeenten vanuit de groeifilosofie krimp proberen te bestrijden: met nieuwbouw en campagnes hopen ze nieuwkomers te trekken. Deze 'koude', op buitenstaanders gerichte strategie werkt niet, want uiteindelijk strijden gemeenten om dezelfde groep. Een succesvolle wervingsactie van de ene plaats trekt inwoners weg bij de andere. Daar komt bij dat mensen honkvast zijn: twee derde van de Nederlanders verhuist binnen de gemeente, terwijl slechts 7% verder kijkt dan de eigen regio (Latten en Kooiman, 2011). Dat zien we aan de Blauwestad in Oost-Groningen: van de 1800 kavels waren er anno 2010 maar 180 verkocht, waarvan de helft aan mensen uit de buurt (Van Sluis, 2010). Als bewoners al verder kijken dan de eigen regio, verhuizen ze vanwege een studie, werk of relatie. Ook binnen een gemeente geldt dat een succesvol nieuwbouwproject inwoners uit andere wijken wegtrekt, waardoor de gemeente er per saldo niets mee op schiet. Krimp los je niet op met het groeiparadigma, of, zoals Albert Einstein het eens zei: 'Je kunt een probleem niet oplossen met de denkwijze die het heeft veroorzaakt.' In plaats van krimp te bestrijden kun je het proces maar beter begeleiden (Verwest en Van Dam, 2010). Accepteer dat de bevolking daalt, investeer in kwaliteit en richt je op de eigen bevolking. Binnen deze 'warme' aanpak zijn er vier opties, die we voor het gemak aanduiden met 'de vier A's van krimpbeleid': afwachten, afwaarderen, aftoppen en afbreken.

#### *(1) Afwachten: samen wachten op een trigger*

Wie had ooit gedacht dat de Oost-Duitse krimpstad Leipzig na tien jaar de 'place to be' voor creatief Duitsland zou worden? Het gebeurde gewoon, misschien wel ondanks in plaats van dankzij beleid. Wat dat betreft is de gedachte van de Duitse stedenbouwer Sulzer (2007) nog niet zo gek. In een interview met *Der Spiegel* merkte hij eens op: 'Krimp... Ik kan het woord eigenlijk niet meer horen. Zo relevant vind ik het niet dat er een paar huizen leeg staan. Laten we liever vooruitkijken en niet meteen alles slopen – dat kan altijd nog.' Sulzer pleitte er daarom voor om niet meer te spreken van 'shrinking cities', maar van 'waiting cities', dus 'steden die wachten totdat hun verborgen waarden ontdekt worden'. In een langetermijnproces als krimp is het inderdaad van belang om niet overhaast en ondoordacht te handelen. Nu Nederland in een bouwcrisis zit, gebeurt dat overigens ook niet, omdat gemeenten, ontwikkelaars en corporaties op elkaar wachten. Ze wachten af wie als eerste het initiatief neemt en hopen daarvan te profiteren. Bij sloop is het bijvoorbeeld zo dat de kosten bij één partij (gemeente of corporatie) terecht komen, maar dat de baten bij derden neerslaan. Blijkbaar is in ons land de irritatie over de verloederding in wijken, leegstand van kantoren en doortikkende rentetellers nog niet groot genoeg om tot actie over te gaan. Het lijkt wel of we met z'n allen wachten op een trigger: een druppel die de emmer doet overlopen (Verschoor, 2011).

#### *(2) Afwaarderen: we nemen ons verlies dan wel*

Op dit moment is er nog te veel 'lucht' in de vastgoedmarkt. Vroeg of laat zal afwachten dan ook gepaard moeten gaan met afwaarderen. De eigenaren van grond en opstallen schatten in hoe lang ze het nog kunnen uitzingen. Het is dan het eenvoudigste om af te wachten en kijken wat er gebeurt. Het punt is alleen dat ruimte waar geen vraag naar is, steeds minder waard wordt. Afwaarderen betekent gewoon je verlies nemen – en daar staat niemand om te springen. Pas als het echt niet anders kan, gaan eigenaren over tot afwaardering en zal de markt piepend en krakend in beweging komen. Toch zal het er een

keer van komen. Duco Stading – voorzitter van het Nationaal Programma Herbestemming – ziet nu al een omslag: ‘De taxateurswereld is ‘om’. Kansloze lege kantoren worden niet meer gewaardeerd als waren zij nog verhuurbaar’ (Nationaal Programma Herbestemming, 2011). André Verschoor van de Grontmij verwacht echter dat de trigger zich pas over een paar jaar aandient: ‘De grootschalige veiling van leegstand vastgoed, halverwege 2014. Dat wordt hem’ (Verschoor, 2011). Waarschijnlijk krijgt hij gelijk: pas als er geen uitweg meer is, verandert er wat. De veiling van leegstaand vastgoed in 2014 zal de lucht uit de markt halen en zelfs leiden tot prijzen die onder de marktwaarde van toekomstig gebruik komen. Dat is het punt waarop de transformatie van vastgoed kan beginnen en de gebruiker centraal komt te staan, met andere woorden: ‘vraaggestuurd revitaliseren’. Alle partijen zijn er natuurlijk bij gebaat om gecontroleerd af te waarden in plaats van op deze genadeslag te wachten. Maar de kans dat het eigenbelang het wint van het algemeen belang is helaas vele malen groter.

### *(3) Aftoppen: laten we de voorraad gaan renoveren!*

De relevante vraag voor krimpgebieden is niet ‘hoe trekken we nieuwe inwoners?’, maar ‘hoe zorgen we ervoor dat de huidige inwoners niet vertrekken?’. Dat vereist een omslag in het denken, van kwantiteit naar kwaliteit. Als een gemeente nog nieuwbouwprojecten op de rol heeft staan, dan zijn startersleningen of –subsidies een interessante maatregel. In Hoogeveen bijvoorbeeld betalen lokale starters op de woningmarkt zo’n 30% minder voor de kavels van het nieuwbouwproject Vlinderplateau. De gemeente Sluis geeft inwoners met woongerelateerde vragen gratis advies en verstrekt leningen waarmee ze hun huis kunnen verbouwen of een eerste hypotheek kunnen financieren. Ook kunnen gemeenten woningen en krimpwijken herstructureren. De Duitsers hebben het daarbij eufemistisch over ‘Gesundschumpfen’, de Britten praten over ‘planning for decline’. In ons land gaan steeds meer krimp gemeenten over op herstructurering. Er zijn legio voorbeelden van zulke revitaliseringsmaatregelen. Hieronder een greep uit de mogelijkheden voor herstructurering (Van der Werf, 2009):

- *Aftoppen*: het verminderen van flatlagen door de bovenste verdieping van een woning af te halen. Hoogbouw wordt op deze wijze laagbouw.
- *Optoppen*: het toevoegen van extra voorzieningen bovenop een bestaand flatcomplex, zoals daktuinen of een gemeenschappelijke ruimte.
- *Samenvoegen*: het combineren van naast elkaar of boven elkaar gelegen woningen. Zo zijn in Heerlen mijnwerkershuisjes samengevoegd.
- *Uitplinten*: het toekennen van een andere functie op de begane grond van een flatgebouw, zoals een woning, ontmoetingsruimte of atelier.
- *Opplussen*: het verbeteren van bestaande woningen zodat ouderen er goed kunnen wonen. Denk aan het weghalen van drempels en het maken van een lift.
- *Aankoppen*: het toevoegen van voorzieningen, ingangen of woningen aan een flat.
- *Aanpuisten*: het verdiepen van een woning, zodat een ‘kangoeroewoning’ ontstaat voor ouderen die graag dicht bij hun kinderen willen wonen.

Renoveren kost veel geld, maar uit onderzoek blijkt dat de kosten van renovatie opwegen tegen vervangende nieuwbouw (Poulus en Visser, 2010; Koopman, 2010). Zeker in deze bouwcrisis is de renovatie van een bestaand gebouw voor een aannemer een interessante

klus. Waarom altijd nieuw bouwen? Voor krimpgebieden heeft het adagium ‘renovate before you innovate’ (Zyman, 2004) meer zin. Onder deze strategie van herstructurering valt ook de transformatie van functies met als motto ‘nieuwe ideeën voor oude gebouwen’ (Jacobs, 1961). Zo kunnen kantoren relatief simpel tot studentenwoningen worden omgebouwd. Dat gebeurt bijvoorbeeld al in Amsterdam, ook al zitten er voor eigenaars financiële haken en ogen aan. In Duitsland zijn de afgelopen jaren goede ervaringen geboekt met de herstructurering van krimpwijken (Verwest en Van Dam, 2010). Neem Leinefelde in Thüringen, waar een mix van revitaliseringsmaatregelen is toegepast: in dezelfde wijk zijn flats afgetopt en woningen samengevoegd, terwijl sommige huizen er een extra kamer, balkon of tuin bij hebben gekregen. Vrijvallende plekken in de wijk worden opgevuld met groenvoorzieningen die de lokale bevolking naar eigen inzicht voor een bepaalde periode mag gebruiken als moestuin, barbecueplek of speeltuin. In sommige plaatsen in Noord-Duitsland verruimen lokale bestuurders de bestemming van woningen. Zo kan een leegstand pand bijvoorbeeld een vakantiewoning worden. Onverkoopbare panden worden bovendien niet dichtgespijkerd, maar met klimop en wilde wingerd bedekt – wat er stukken mooier uitziet dan planken of hekken.

#### *(4) Afbreken: laat het sloopbedrijf maar komen*

Veel krimpgemeenten in ons land hebben geen zin om te zoeken naar herstructurering en herbesteding van hun overvloedige woningvoorraad. Om leegstand te voorkomen wordt al snel het sloopbedrijf erbij gehaald. Omfloerst spreken bestuurders van ‘ontbouwen’ of ‘amoveren’, maar het komt gewoon neer op ‘slopen’ en ‘afbreken’. Oost-Groningen en Parkstad Limburg slopen al op grote schaal. Delfzijl heeft een sloopopgave van bijna 1600 woningen, die de komende jaren nog eens verdubbeld wordt. Parkstad zet liever in op ‘onthuren’ en ‘slimpen’: nieuwbouw is toegestaan, maar alleen als er voor elk nieuw huis twee vrijgekomen huurwoningen worden afgebroken. In Kerkrade-West activeert corporatie Hestia werkloze jongeren uit de buurt om te helpen bij de sloop van portiekflats in hun wijk – niet alleen om de jongeren zo een arbeidsperspectief te geven, maar ook om ze bij de wijk te betrekken. De lokale omstandigheden geven vaak de doorslag of een woning afgebroken of gerenoveerd wordt. Harde criteria zijn nauwelijks te geven (Pots, 2011). Misschien is het motto van hotelmagnaat Conrad Hilton nog wel de beste leidraad voor sloop of renovatie. Gevraagd naar het succes van zijn hotels, antwoordde Hilton: ‘Uiteindelijk gaat het om drie zaken: locatie, locatie, locatie’. Ook voor een pand in een krimpgebied geldt dat de ligging in de stad of wijk cruciaal is. Toch is het maar de vraag of schaarste creëren door sloop altijd een goed idee is. Woningen afbreken kost ook geld en daar komt bij: weg is weg. Naast de fysieke waarde gaat namelijk ook de emotionele waarde van een slooppand verloren. In de woorden van Reverda (2011): ‘Door te slopen vernietigen we ook de overige, aan de ‘ruimte’ toebehorende waarden en dimensies en lopen we het risico een groot gedeelte van ons individuele, sociale en culturele leven te amputeren.’ Geen wonder dat sloop vaak weerstand oproept bij bewoners, zeker als de gemeente niet de moeite neemt om alternatieven met ze te bespreken. Dat afbraak lang niet altijd nodig is, laat het Noorderkwartier in Dordrecht zien. De wijk stond op de nominatie om gesloopt te worden, tot de corporatie van de Turkse en Antilliaanse bewoners hoorde dat de huizen juist goed aansloten bij hun woonwensen. De boven- en benedenwoningen maakten het mogelijk dat grootouders boven het gezin van hun kinderen konden wonen – ze voldeden

dus prima als ‘kangoeroewoningen’. Het Noorderkwartier is gerenoveerd in plaats van gesloopt en daardoor kon de sociale cohesie in de wijk in stand blijven.

### **Volop ruimte voor de provinciale overheid**

Het vraagstuk van krimp in onze steden is gebaat bij een realistische strategie. Het wachten op inwoners die nooit zullen komen is een heilloze weg. Krimp vraagt om begeleiding in plaats van bestrijding (Verwest en Van Dam, 2010). Steden kunnen beter uitgaan van de reeds aanwezige bevolking en woningvoorraad. Binnen zo’n ‘warme’ aanpak zijn er verschillende mogelijkheden om met krimp om te gaan: afwachten, afwaarderen, aftoppen en afbreken. Van de vier strategieën zijn afwaarderen (we nemen ons verlies dan wel) en aftoppen (laten we de voorraad gaan renoveren!) het meest zinvol en op de lange termijn het meest duurzaam. Immers: de lucht wordt dan uit de markt gehaald, terwijl er voldoende mogelijkheden zijn om woningen en wijken te revitaliseren. Afwachten leidt vanzelf tot afwaarderen en met het afbreken van huizen gaat er veel meer verloren dan de woning alleen. Tegelijkertijd is het maar de vraag of marktpartijen uit zichzelf tot transformatie en herstructurering van de woningvoorraad overgaan. De verleiding om op elkaar te blijven wachten is groot. Het systeem van de ruimtelijke ordening in ons land is bovendien gericht op groei, schaarste en nieuwbouw – en dat verandert echt niet van de ene op de andere dag. Ook staan de wonderlijke rol van de lokale overheid in de grondmarkt en hardnekkige kerktorenpolitiek een soepele transitie in de weg. Deze context van ingesleten reflexen, instituties en werkwijzen is funest voor een zinvolle omgang met krimp. Daarom is overheidsingrijpen nodig die verder gaat dan symptoombestrijding. We hebben een aanpak nodig die toekomstbestendig is en die het pad kan effenen voor een nieuw evenwicht.

*Provincie: maak gebruik van je bevoegdheden!*

Als middenbestuur kan en moet de provinciale overheid een rol spelen bij de aanpak van de bevolkingskrimp die op dit moment door de bouwcrisis wordt ingeleid. De provincie heeft namelijk mogelijkheden en verantwoordelijkheden op het gebied van thema’s die juist bij krimp van belang zijn: de fysieke leefomgeving, de gemeentefinanciën en bovenlokale vraagstukken. De bevoegdheden van de provincie strekken zich uit van de ‘preek’ (bewustwording en communicatie), de ‘peen’ (positieve prikkels, zoals subsidies en fondsen) tot en met de ‘zweep’ (negatieve prikkels, zoals toezicht en regelgeving). Neem de provinciale structuurvisie: daarin kan de provincie op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) ruimtelijke kaders vastleggen. Met zulke beleidsinstrumenten kan de provincie bijdragen aan een omslag in het systeem van de ruimtelijke ordening. De provincie kan in het geval van krimp tenminste drie nuttige rollen spelen:

- *Draag met preventief toezicht bij aan de omslag van groei naar krimp*  
Het provinciebestuur heeft mogelijkheden om een gemeente onder preventief financieel toezicht te plaatsen als de begroting en meerjarenraming niet sluitend zijn (Korsten en Goedvolk, 2008). Bij bevolkingskrimp neemt de kans op niet-sluitende begrotingen toe – met minder inwoners krijg je immers minder belastinginkomsten binnen, terwijl de kosten gelijk blijven. De provincie kan



- gemeenten wijzen op het belang van deugdelijke en realistische ramingsgrondslagen. Op die manier kan ze gemeenten helpen bij de noodzakelijke omslag van groei naar krimp.
- *Blokkeer met behulp van de Wro onrealistische nieuwbouwplannen*  
De provincie is de aangewezen partij om op te treden waar bovenlokale en regionale belangen in het geding zijn. Bij krimp is dat het geval. Uit eigen beweging zullen gemeenten in een krimpgebied niet tot regionale samenwerking overgaan – het ‘prisoner’s dilemma’ en de daaruit voortvloeiende kerktorenpolitiek zijn nu eenmaal hardnekkig. Een neutrale, derde partij is nodig, die bovendien de beschikking heeft over ‘preken’, ‘penen’ en ‘zweepen’. De provincie is die derde partij bij uitstek. Ze kan de Wro gebruiken om het mes te zetten in gemeentelijke nieuwbouwplannen die vanuit regionaal perspectief tot overcapaciteit leiden. Op dit punt is de provincie Gelderland overigens al goed bezig: ze stond aan de wieg van de gezamenlijke woningbouwafspraken in de Achterhoek. Daardoor is het aantal geplande woningen in die regio teruggebracht van 14.000 naar 6.000 (Aedes Magazine, 2011).
  - *Ontwerp een regeling die herstructurering voor gemeenten aantrekkelijk maakt.*  
Nieuwbouw klinkt stukken aantrekkelijker dan herstructurering. Om ervoor te zorgen dat gemeenten, corporaties en ontwikkelaars eerder tot renovatie van de bestaande voorraad overgaan, zou de provincie een ‘herstructureringsfonds’ in het leven kunnen roepen. Ook is het mogelijk om een soort ruimte-voor-ruimte regeling te ontwerpen waarin degene die iets nieuws gaat bouwen verplicht wordt om een ander gebouw te slopen. Zuid-Holland heeft zo’n provinciale regeling voor de glastuinbouw. Tuinders in het Westland mogen alleen een nieuwe kas bouwen als ze een andere, leegstaande kas slopen. In Zuid-Limburg leidt zo’n aanpak ook tot resultaat: je krijgt er pas een bouwvergunning voor een nieuwe woning als je er twee gesloopt hebt. Het gevolg: het percentage leegstaande woningen daalt (Nationaal Programma Herbestemming, 2011).

Als de bouwcrisis in ons land voorbij is, blijft de bevolkingskrimp over. We zitten in een recessie met structurele consequenties. Het zal echter nog decennia duren voordat het Nederlandse systeem van de ruimtelijke ordening op deze nieuwe realiteit is ingespeeld. Cultuurverandering, hervorming van institutionele structuren en gedragsverandering kosten nu eenmaal veel tijd. Juist in deze context kunnen provincies met hun specifieke mogelijkheden in het fysieke domein de wegbereiders zijn van een nieuw evenwicht. Natuurlijk, daarmee maakt het provinciebestuur zich niet per se geliefd. Maar liever durf, daadkracht en duidelijkheid dan blijven doormodderen op een weg die doodloopt. Dat is ook de aanpak waar de markt om vraagt. Provincie: pak je rol!

## Literatuur

- Aedes Magazine (2011), Bouwen voor leegstand, *Aedes Magazine*, no. 9-10, p. 4
- Axelrod, R. (1984), *The Evolution of Co-operation*, Basic Books, New York
- Goedvolk, E. en A. Korsten (2008), Bevolkingsdaling vraagt paradigma-verandering, *Bestuurswetenschappen*, 62, pp. 82-89

- Hospers, G.J. (2010), *Krimp!*, SUN, Amsterdam
- Houtum, H. van, en T. van Naerssen (2002), Ordering, bordering and othering, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93, pp. 125-136
- Jacobs, J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York
- Jager, J. (2011), Tijdelijk aangeboden: 360 km<sup>2</sup>, *Vitale Stad, juli 2011*, pp. 24-27
- Koopman (2010), Krimp en woningmarktbeleid, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 15 (6), pp. 11-16
- Krabben, E. van der (2011), *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden: kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?* (inaugurele rede), Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen
- Latten, J. en Kooiman (2011), Aantrekkingskracht van regio's en demografische gevolgen, *Bevolkingstrends, tweede kwartaal*, pp. 105-110
- Lindblom, Ch. (2001), *The Market System: What It Is, How It Works, and What to Make of It*, Yale University Press, New Haven
- Minnesma, M. en J. Rotmans (2007), *Systeem ruimtelijke orde vanuit transitieperspectief*, DRIFT, Rotterdam
- Nationaal Programma Herbestemming (2011), *Leegstand kantoren: het grote afwaarderen is begonnen* (persbericht), [www.herbestemming.nu](http://www.herbestemming.nu)
- NICIS (2011), *Handreiking stedelijke herprogrammering woningbouw*, NICIS Institute, Den Haag
- Onderdenwijngaard, J. (2011), Stedelijke vernieuwing valt stil, *Aedes Magazine, no. 20*, pp. 8-12
- PBL (2011), *Langetermijneffecten van de kredietcrisis op de regionale woningmarkt* (achtergrondstudie), Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- Pots, B. (2011), Slopen of renoveren?, *Aedes Magazine, no. 17-18*, pp. 32-36
- Poulus, C. en A.J. Visser (2010), Anders omgaan met krimp, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 15 (1), pp. 20-24
- Reverda, N. (2011), *Over krimp*, Hogeschool Zuyd, Maastricht
- Sluis, B. van (2010), Groei en krimp liggen dicht bij elkaar, *Dagblad van het Noorden, 9 januari 2010*, p. 11
- Sulzer, J. (red.) (2007), *Revitaliserender Städtebau: Werte*, TUD Press, Dresden
- Verschoor, A. (2011), Wachten op de trigger, *Vitale Stad, juli 2011*, p. 14
- Verwest, F. en F. van Dam (red.) (2010), *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- Werf, van der, S. (2009), *Werken aan wonen: huisvesting in Nederland*, Coutinho, Bussum
- Zyman, S. (2004), *Renovate Before You Innovate*, Portfolio, New York