

Strategieën en instrumenten voor een krimpende gebiedsontwikkeling

Auteur: R. Roelofsen

Begeleider Gemeente Heerlen: J. Essers

Begeleider Van Hall Larenstein: D. Stobbelaar



Heerlen



Gemeente Heerlen

Strategieën en instrumenten voor een krimpende gebiedsontwikkeling

opdrachtgever	Gemeente Heerlen
Begeleider	J. Essers Hoofd bureau Onderwijs, Cultuur en Jeugdbeleid Afdeling Welzijn Postbus 1 6400 AA Heerlen
Begeleider	D. Stobbelaar Van Hall Larenstein Postbus 9001 6880 GB Velp
datum	1 oktober 2017
auteur	ing. R.M.M.G. Roelofsen r.roelofsen@ziggo.nl / r.roelofsen@heerlen.nl 06-51347754 / 045-5604268

Voorwoord

Naar aanleiding van mijn masterstudie proces- en projectmanagement bij Van Hall Larenstein heb ik onderzoek gedaan naar een strategie voor de aanpak van een krimpende gebiedsontwikkeling, waarmee de leefbaarheid in gebieden met bevolkingsdaling behouden kan blijven.

Na decennia van bevolkingsgroei is bevolkingsdaling een thema waar we in Nederland nog niet voldoende op inspelen, al manifesteert dit probleem zich inmiddels een aantal jaren. Bevolkingsdaling is als zodanig nauw verbonden met de fysieke, economische en sociale component binnen de leefomgeving.

Al deze factoren heb ik nader onderzocht om vervolgens een strategie te kunnen ontwikkelen om krimpende gebiedsontwikkeling op een gestructureerde wijze aan te pakken, hetgeen geresulteerd heeft in dit afstudeeronderzoek.

Met het doen van dit onderzoek, kan ik inmiddels terugkijken op een leerzame, doch zeer intensieve periode. Een masteropleiding volgen naast het hebben van een intensieve baan, een gezin en ouders die steeds meer hulp nodig hebben kan leiden tot de nodige stressmomenten. Toch heeft het doorzettingsvermogen overwonnen en heb ik dit onderzoek kunnen afronden.

Daarnaast vergt het schrijven van een onderzoek de nodige creativiteit en ook dat is een proces dat niet altijd even vlekkeloos is verlopen. Ondersteuning en verrijkende inzichten heb ik vooral mogen ontvangen van Johan Essers en Joop Put. Ik wil beiden dan ook bedanken voor hun begeleidende activiteiten.

Daarnaast wil ik Derk-Jan Stobbelaar eveneens danken voor zijn begeleiding en in het bijzonder voor zijn oneindige geduld. Mijn waardering en dank gaat ook naar Iman die in de afrondende fase mee heeft gelezen en het stuk taalkundig van commentaar heeft voorzien.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar mijn werkgever, de gemeente Heerlen, die het voor mij mogelijk heeft gemaakt deze studie te volgen en hiervoor tijd en ruimte beschikbaar heeft gesteld.

Een laatste woord van dank is er voor allen die hebben meegewerkt aan de workshops en die ik heb mogen interviewen voor dit onderzoek.

Inhoudsopgave

	pagina
Voorwoord	3
Inhoudsopgave	4
Managementsamenvatting	6
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Stadsregio Parkstad Limburg - krimpproblematiek	9
1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	12
1.4 Probleemstelling	12
1.5 Doelstelling	13
1.6 Afbakening	13
1.7 Conceptueel model	13
1.8 Onderzoeksmethode	14
1.9 Leeswijzer	16
2 Krimp	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Wat is krimp?	19
2.2.1 Omvang demografische krimp	20
2.2.2 Samenstelling demografische krimp	20
2.2.3 Oorzaken van krimp	21
2.3 Waar komt krimp voor?	23
2.4 Effecten van krimp	23
2.5 Aanpak particulier bezit	25
2.6 Conclusies	26
3 Gebiedsontwikkeling	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Wat is gebiedsontwikkeling?	29
3.3 Vormen van gebiedsontwikkeling	32
3.4 Proces van gebiedsontwikkeling	33
3.4.1 Strategiecycclus	34
3.4.2 De driehoek	36
3.5 Is krimp ingebed in gebiedsontwikkeling?	37
3.5.1 Context	37
3.5.2 Inhoud	38
3.5.3 Actoren	40
3.5.4 Middelen	40
3.6 Conclusie	41
4 De praktijk	43

4.1	Inleiding	43
4.2	Herstructureringsaanpak Hoensbroek	43
4.2.1	Gebiedsbeschrijving	43
4.2.2	Aanpak	48
4.3	Herstructureringsaanpak Vrieheide-De Stack	52
4.3.1	Gebiedsbeschrijving	52
4.3.2	Knelpunten	57
4.3.3	Aanpak	60
4.4	Conclusies	63
5	Handleiding aanpak 'krimpende' gebiedsontwikkeling	67
5.1	Workshop gemeente Heerlen	67
5.2	Uitwerking handleiding	68
5.2.1	Inleiding	68
5.2.2	Programma van eisen handleiding	69
5.2.3	Procesvoorbereiding: Opdrachtformulering	72
5.2.4	Procesvoorbereiding: Procesaanpak	73
5.2.4.1	Identificeren en vormgeven van rollen	73
5.2.4.2	Verkennen van omgeving en speelveld: actoranalyse	74
5.2.4.3	Inbedding in de organisatie	75
5.2.5	Invulling gebiedsontwikkeling	76
5.2.5.1	Vertreksituatie vastleggen: Stap I en II	76
5.2.5.2	Gewenste situatie bepalen: Stap III	76
5.2.5.3	Aanpak/uitvoering: Stap IV	81
5.2.5.4	Monitoring en evaluatie: Stap V	85
6	Reflectie en aanbevelingen	86
6.1	Aanbevelingen	86
	Literatuur	88

Bijlagen

- 1 Verslag workshop aanpak particulier bezit
 - 2 Interviewprotocol casestudies
 - 3 Indicatorenlijst stadsdeelvisie O's Gebrook
 - 4 Model invulling gebiedsontwikkeling
-

Managementsamenvatting

Afname van bevolkingsgroei, vergrijzing en ontgroening zijn een aantal thema's waar delen van Nederland in meer of mindere mate mee te maken heeft gekregen de afgelopen decennia. Het aandeel ouderen neemt toe, terwijl het aantal jongeren afneemt. Deze afname in bevolkingsgroei is ook terug te zien in het afnemen van voorzieningen op wijkniveau.

Een negatieve demografische ontwikkeling, ofwel bevolkingskrimp vereist dat er een visie ontwikkeld wordt waarin daadkracht voorop staat en waarbij over een langere periode vooruit gekeken wordt. Alleen dan kan er toegewerkt worden naar een duurzame toekomstbestendige stad. Uiteraard is er op gemeentelijk en regionaal niveau al gestart met het beleidsmatig invulling geven aan de demografische ontwikkeling. Echter het denken over de concrete aanpak van gebieden met bevolkingskrimp en de daarbij behorende projecten vereist een beleidsmatige invulling met meer diepgang en effectiviteit.

Dit onderzoek richt zich op een concrete en effectieve invulling van gebiedsontwikkeling in een krimpende omgeving binnen de gemeente Heerlen. De probleemstelling binnen dit onderzoek luidt dan ook als volgt: *'Welke processen en strategieën zijn nodig voor een effectieve gebiedsontwikkeling en heeft een krimpende markt als gevolg van demografische ontwikkelingen invloed hierop?'*

Binnen de gemeente Heerlen bestaat duidelijke de behoefte om in een krimpende omgeving de gebiedsontwikkeling gestructureerd aan te pakken. Daarbij dient de gebiedsontwikkeling procesmatig ingebed te worden in de reguliere werkwijze van de gemeente.

Middels een literatuurstudie naar zowel krimp als gebiedsontwikkeling én twee analyses van de aanpak van gebiedsontwikkeling binnen de gemeente Heerlen worden ontwerpcriteria en een handleiding opgesteld voor de gemeentelijke organisatie.

Projectleiders en beleidsmakers kunnen daarmee procesmatig makkelijker een gebiedsontwikkeling opzetten, ook in een krimpende omgeving, omdat strategieën/instrumenten in de handleiding uitvoerig worden beschreven.

Voor wat betreft de literatuurstudie naar krimp blijkt dat krimp in eerste instantie geen ruimtelijk effect heeft. Dit betekent dat krimp dan ook niet ruimtelijk gestuurd kan worden, maar dat ruimtelijke instrumenten faciliterend zijn bij het transformatieproces.

Wél heeft krimp / bevolkingsdaling als zodanig effect op vele andere beleidsterreinen, zoals onderwijs, voorzieningen, wonen, zorg en welzijn, economie, participatie, etc.

Dit betekent dus dat er ten behoeve van een gebiedsontwikkeling in een krimpende omgeving niet volstaan kan worden met ruimtelijke ingrepen. Gebiedsontwikkeling met deze problematiek zal integraal moeten worden opgezet en er dient derhalve aandacht besteed te worden aan alle relevante beleidsterreinen. Alleen met een integrale aanpak zal een gebied toekomstbestendig en 'krimpproof' gemaakt kunnen worden.

Met betrekking tot deze integrale aanpak zijn in de literatuurstudie twee methodes verder onderzocht en verwerkt binnen de handleiding. Te weten, methode Van 't Verlaat en de strategiecycclus van Habiforum. Hieruit blijkt dat deze twee methoden met elkaar gemeent hebben dat zij context, inhoud, actoren en middelen als gemeenschappelijke basis hebben, ondanks het feit dat beide methoden op een andere manier werken. Deze elementen kunnen dan ook worden gezien als het fundament van waaruit de gebiedsontwikkeling opgebouwd kan worden.

Bij de vergelijking van beide methodes blijkt verder dat methode Van 't Verlaat bij krimp leidt tot een 'No Go', aangezien marktwerking onderdeel is van de analyse. Bij krimp is er meestal geen marktwerking meer. De strategiecycclus gaat in de analyse veel meer uit van de 'Ist-Sol'-situatie en acteert vanuit een probleem in een gebied.

Naast de literatuurstudie is een analyse gemaakt van de gebiedsontwikkeling stadsdeel Hoensbroek en de buurt Vrieheide, beide onderdeel van de gemeente Heerlen.

Bij de analyse van het stadsdeel Hoensbroek kwam vooral naar voren dat organiserend vermogen noodzakelijk is en de spil vormt om te komen tot een goed gebiedsontwikkelingsprogramma. Ten tweede zijn actoren wezenlijke spelers, indien deze genegeerd worden dan strandt de aanpak voortijdig. Daarnaast wordt er bij herstructurering gewerkt in een bebouwde omgeving waar mensen wonen. De eerste stap is om te analyseren of er sprake is van sociale en/of veiligheidsproblemen en van daaruit de aanpak te formuleren. Fysieke ingrepen hebben geen kans van slagen indien de mens geen verbinding heeft met zijn omgeving.

Vervolgens is het raadzaam om voor een programma dat twintig jaar in beslag neemt met betrekking tot de financiering de eerste stappen die prioriteit vergen uit te werken en van daaruit de financiering in de loop der tijd op te bouwen. Twintig jaar vooruitzien en financieel dichttimmeren werkt niet.

Ook is het raadzaam om niet bang te zijn om geen duidelijk eindbeeld in de vorm van een ontwerp aan te geven. Richt de aanpak op de realisatie van gestelde ambities en doelen. De weg om deze te bereiken hoeft niet vastomlijnd te zijn.

Als laatste komt naar voren om te werken op basis van een heldere opdracht met geformuleerde doelstellingen en het te verwachten eindproduct uitgedrukt in te bereiken doelen. Benoem daartoe een eenduidige opdrachtgever die ook aanspreekbaar is.

De analyse van buurt Vrieheide leidt tot de bevinding dat een kader noodzakelijk is, of het nu gaat om een strak geregisseerd proces of een bottom up-aanpak. Daarbij blijkt ook nog eens dat in een particuliere setting het heel lastig is om alle actoren mee te nemen. Wie vertegenwoordigt wie blijkt regelmatig onduidelijk te zijn. Tevens moet de overheid zorgdragen voor het basisniveau want handhaving kan niet worden overgelaten aan een bottom up-aanpak. En bij een bottom up-aanpak is een uitvoeringsprogramma voor een periode lastig op te stellen. De overheidsingrepen moeten afgestemd worden met bottom up-voorstellen om zodoende tot een gezamenlijke aanpak te komen. Daarbij blijkt wel weer dat bottom up-initiatieven lastig in tijd zijn te registreren.

Gelet op de geleerde lessen bij de analyse van stadsdeel Hoensbroek en buurt Vrieheide kan worden geconcludeerd dat bij de totstandkoming van de opzet van beide gebiedsontwikkelingen geen sprake is geweest van een gestructureerd proces. De actoren pakten allemaal hun eigen rol, maar hielden niet gezamenlijk een rechte koers bij het opzetten van de beide gebiedsontwikkelingsprocessen. Hierdoor is sprake geweest van een moeizame weg richting uitvoering / realisatie en moest er bij de uitvoering steeds weer nagedacht worden om een en ander passend te krijgen binnen het kader van de integrale gebiedsontwikkeling.

Gebiedsontwikkeling binnen een herstructurering moet dan ook gezien worden als de integrale aanpak van de beleidsvelden sociaal, fysiek, economie en veiligheid binnen een afgebakend gebied met een meerjarig programma waarbinnen een verzameling projecten en activiteiten gaat draaien op de diverse thema's die elkaar onderling moeten gaan versterken.

Met andere woorden: wat de gemeente Heerlen helder voor ogen moet krijgen is de omslag van monofunctionele projectontwikkeling naar multifunctionele gebiedsontwikkeling.

Uit de analyse blijkt ook dat krimp een gebiedsontwikkeling niet in de weg staat. Wel moet anders omgegaan worden met de analyse, zijn financiële middelen anders en bij particulier bezit is de bewonersparticipatie een heel andere opgave.

De vraag ligt nu voor de hand of de aanpak van een gebiedsontwikkeling in een krimpende omgeving wezenlijk anders is dan een gebiedsontwikkeling in een (groei)scenario. Het antwoord luidt: in principe niet. Context, inhoud, actoren en middelen zijn allemaal factoren die ook leidend zijn in een krimpscenario. Alleen zijn veel getallen dan negatief en zal er anders nagedacht dienen te worden over de financiering (tekort aan financiering / niet winstgevend). Hierdoor zullen ook bepaalde actoren afhaken. Andere actoren zoals bewoners zullen veel belangrijker worden. Het begrip leefbaarheid zal een belangrijkere maatstaf worden dan een positief saldo onder aan de streep.

Een ander verschil is dat in een groeiscenario veel minder integraal nagedacht hoeft te worden en een gecombineerde aanpak van fysiek, economisch en sociaal vaak niet nodig is. Bij een krimpend scenario is dat van wezenlijk belang. Stenen zijn dan niet meer de maatstaf maar de mens die al in het gebied woont is het belangrijkste goed. Dit betekent dus dat een sociale aanpak niet meer weg te denken is bij een krimpende gebiedsontwikkeling. Hierdoor komt dan ook tevens de tekortkoming in de Heerlense aanpak nadrukkelijk naar voren, namelijk het ontbreken van een 'overall' gebiedsontwikkelingsprogramma of businesscase.

Te lang is gedacht dat men alles met losse projecten kon oplossen, de zogenaamde groeigedachte. Bij krimp lukt dat niet dus niet meer!

Zie daarom deze handleiding als een gereedschapskist waarin de tools zitten die kunnen dienen om een (krimpende) gebiedsontwikkeling met succes vorm te geven.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Delen van Nederland hebben te maken met een afname van de bevolking, ontgroening en vergrijzing. Het aandeel ouderen neemt toe, terwijl het aandeel jongeren afneemt.

Ook wordt zichtbaar dat voorzieningen steeds meer verdwijnen uit wijken en buurten. Door de demografische ontwikkeling lopen dergelijke voorzieningen gevaar. Het gaat om ondermeer winkels, scholen en bibliotheken.

In de toekomst zal blijken welke voorzieningen kunnen blijven voortbestaan. Daarbij is het van belang voor de wijken en buurten een kritische massa te behouden.

Stedelijke gebiedsontwikkeling wordt bepaald door het vermogen van een gemeente danwel het gemeentebestuur om in te spelen op veranderingen in de omgeving, vaak ingegeven door demografische of economische groei.

Een negatieve demografische ontwikkeling, ofwel bevolkingskrimp, roept om een daadkrachtige aanpak met een langetermijnvisie om zo te komen tot een duurzame toekomstbestendige stad. Middels visievorming, strategisch denken, netwerk- en draagvlakvorming is op gemeentelijk en regionaal niveau beleidsmatig invulling gegeven aan de demografische ontwikkeling, maar deze invulling is nog onvoldoende verankerd in het denken over de aanpak van gebiedsontwikkeling en de projecten die daarbinnen worden gerealiseerd.

Het anders denken over de aanpak van gebiedsontwikkeling in een krimpende omgeving staat in deze thesis centraal. Het onderzoek richt zich daarbij naar een effectieve invulling van gebiedsontwikkeling binnen de gemeente Heerlen (onderdeel van de stadsregio Parkstad Limburg), waarmee de leefbaarheid van wijken en buurten gegarandeerd kan worden ondanks de demografische ontwikkelingen.

1.2 Stadsregio Parkstad Limburg - krimpproblematiek

Parkstad Limburg is een stadsregio (een soort openbaar lichaam) in Zuidoost-Limburg, met in totaal 255.000 inwoners. De gemeenten Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Nuth, Voerendaal, Simpelveld en Onderbanken vormen samen Parkstad Limburg.

Een deel van Parkstad staat nog altijd bekend als Oostelijke Mijnstreek en tot 1998 heette het samenwerkingsverband ook 'Streekgewest Oostelijke Mijnstreek'. Het voorvoegsel 'Parkstad' verwijst naar de karakteristieke, ruimtelijke ordening van mijnkoloniën die onderling gescheiden zijn door landbouwgebieden of natuur. Het karakteristieke van de omgeving is de grote verwevenheid tussen het platteland en de stad. In de stedelijke gebieden liggen vele groene eilanden en groenstroken die doorlopen naar het platteland, zodat de overgang van stedelijk naar landelijk natuurlijk verloopt. Een deel van Parkstad vormt geen onderdeel van de Oostelijke Mijnstreek, maar van de streek Heuvelland. Dit zijn de gemeenten Nuth, Simpelveld en Voerendaal.

In Parkstad Limburg wonen ongeveer 255.000 mensen en daarmee is dit één van de grootste stedelijke regio's buiten de Randstad. Het doel van dit bestuurlijke verbond is om samen beleid te maken om een stabiele economische en leefbare regio te zijn. Heerlen is de grootste gemeente binnen de stadsregio met circa 89.000 inwoners.

Ruim een eeuw geleden maakte de regio Parkstad Limburg (de voormalige Oostelijke Mijnstreek) een grote economische verandering door, door te transformeren van een overwegend agrarisch naar een geïndustrialiseerd gebied. Met de toenemende vraag naar steenkool werd de mijnbouw een belangrijke

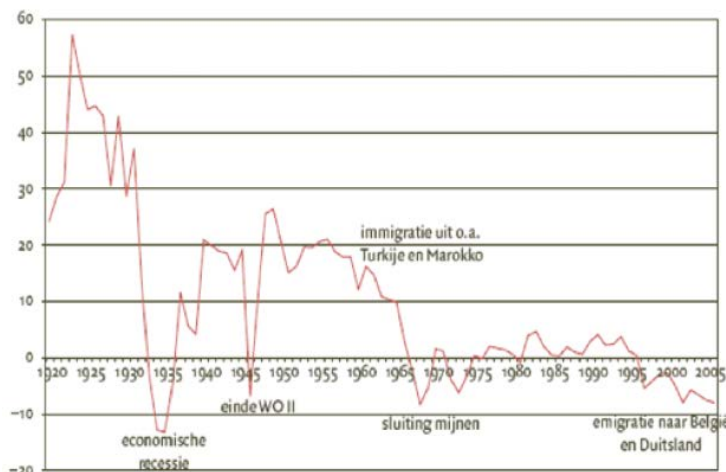
economische aanjager. De vraag naar mijnwerkers zorgde voor een toestroom van nieuwe, overwegend jonge inwoners. Niet alleen arbeiders uit andere delen van Nederland, maar ook uit West- en Oost-Europa en later Marokko en Turkije.

De vrijwel aanhoudende stroom jongeren zorgde ervoor dat de bevolking in de periode van begin vorige eeuw tot de jaren zestig behoorlijk groeide. Deze mensen kwamen te wonen in een versnipperd verstedelijkt gebied met een groot aantal relatief kleine stedelijke kernen. Deze opzet is typerend voor de mijnkoloniën die vanaf de jaren twintig en dertig zijn gesticht, vooral op de hogere gedeeltes van het gebied rondom de mijnwinning. In minder dan tien jaar, van 1966 tot 1974, kwam de steenkolenindustrie in de Parkstadregio geheel tot stilstand. De mijnen sloten en de werkgelegenheid viel sterk terug. Inmiddels zijn de meeste sporen van de mijnbouw uitgewist, al is de versnipperde verstedelijking nog een van de weinige zichtbare overblijfselen die aan het mijnbouwverleden herinneren. Het gevolg van het sluiten van de mijnen was dat de bijna altijd aanhoudende economische en demografische groei omsloeg in krimp: de krimp van de economie betekende krimp van de bevolking. Daar kwam bij dat jonge mensen vertrokken naar elders om te gaan studeren (ontgroening). Tegelijkertijd werden de achtergebleven mijnarbeiders, die in de voorafgaande jaren in groten getale waren ingestroomd, ouder. De combinatie van deze ontwikkelingen versterkte de vergrijzing in Parkstad Limburg. Het aandeel 65-plussers steeg in 1960-1980 met 6% tegenover het landelijke gemiddelde van 3%.

Terwijl voor Nederland voor de periode van 1995 - 2025 nog een groei van 9,4% van de bevolking wordt verwacht, gaan de prognoses (PEARL 2008) er vanuit dat gedurende deze periode de bevolking in de Regio Parkstad afneemt:

- 1995 - 2025: afname bevolking met 16,5% (van 254.000 naar 212.000 inwoners)
- 1995 - 2040: afname bevolking met 29,5% (van 254.000 naar 180.000 inwoners)

Een illustratie van de historische bevolkingsontwikkeling in Parkstad is in figuur 1 weergegeven.



Figuur 1: Latten/Musterd, 2009

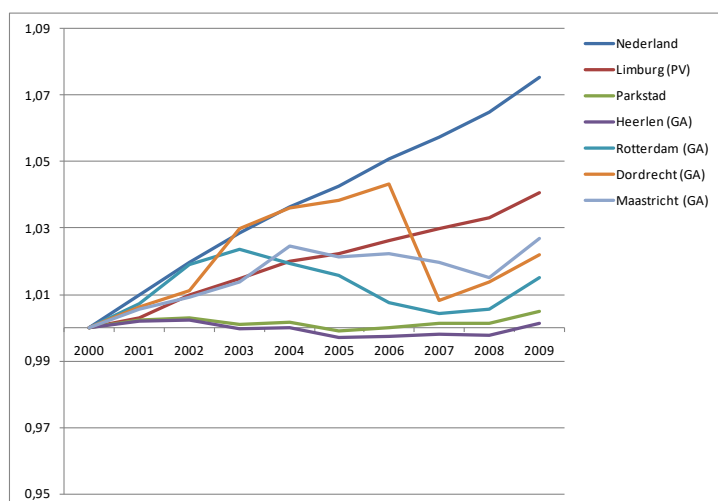
Voor de provincie Limburg als geheel is voor de periode 1995 - 2025 de verwachting dat de bevolking krimpt met 6,1%. Waar in andere delen van Nederland vooral sprake is van groeiende steden en een trek van het platteland naar de steden, is in Limburg ook sprake van krimp binnen het stedelijk gebied.

Onderstaande punten kenmerken de bijzondere situatie van Parkstad Limburg:

- Al sinds 1997 is sprake van bevolkingsdaling in Parkstad.
- In Parkstad is sprake van zowel een bovengemiddelde ontgroening als van een bovengemiddelde vergrijzing:
 - Uittocht van jonge werkzoekenden naar het westen van ons land of naar België en Duitsland. Met name hoogopgeleide jongeren trekken weg uit Parkstad.
 - Midden- en hoge inkomens trekken weg (eenderde van de inwoners die uit Parkstad vertrekken, gaan naar België of Duitsland, mede vanwege hypotheekrenteaftrek. Woningen in Duitsland en België zijn goedkoper dan in Nederland. Belangrijkste reden hiervoor is de lagere grondprijs in onze buurlanden. Daarnaast geldt, voor Nederlanders die zich over de grens vestigen, zij de hypotheekrenteaftrek mogen meenemen. Om deze twee redenen zullen Nederlanders eerder naar de buurlanden verhuizen dan dat dat omgekeerd gebeurt.
 - Zorgbehoevende ouderen keren terug naar de regio.
- Forse daling van het aantal geboorten. Vanaf 1999 is de natuurlijke aanwas in Parkstad Limburg negatief.
- Lagere arbeidsparticipatie dan elders in ons land. Daarnaast heeft de regio te maken met een dalend gemiddeld opleidingsniveau en een groeiende werkloosheid. Parkstad telt naar verhouding veel mensen zonder startkwalificatie op de arbeidsmarkt. Bovendien neemt sinds 1995 ook de potentiële beroepsbevolking van de Regio Parkstad af.
- Er is in geringe mate sprake van huishoudenskrimp, huishoudens worden kleiner, vaker 1 persoons en als door vergrijzing deze wegvalt, is er sprake van leegstand.

De bevolkingskrimp heeft in de afgelopen jaren tevens geleid tot een stagnatie van het aantal huishoudens, met een afname van het aantal huishoudens tussen 2003 en 2008 van bijna 200 en een toename van bijna 400 huishoudens in 2008. Met deze stagnatie onderscheidt Parkstad zich sterk van het Nederlands gemiddelde, maar ook van andere stedelijke regio's in Nederland. Figuur 2 geeft de toename van het aantal huishoudens sinds 2000 in Nederland en een aantal stedelijke gebieden weer. Parkstad (en Heerlen als belangrijke stad), zal naar verwachting als eerste stedelijke regio in Nederland te maken krijgen met huishoudensdaling.

Huishoudenskrimp zal in eerste instantie niet al te sterk doorzetten doordat er door ontgroening en vergrijzing in eerste instantie meer 1-persoonshuishoudens gaan ontstaan. Op termijn (na 2020) zal huishoudenskrimp meer toenemen



Figuur 2: Huishoudenskrimp (RIGO/ EIB 2010)

In de Regio Parkstad is gelukkig niet langer sprake van ontkenning van het vraagstuk van bevolkingsdaling. De regio accepteert de demografische ontwikkelingen als gegeven en geeft aan te willen anticiperen op gebieden als onderwijs, wonen, zorg en arbeidsmarkt, om zo woningvoorraad en voorzieningen aan te passen aan de nieuwe bevolkingsomvang en de veranderende samenstelling van de bevolking. Dit betekent dat de partners in deze regio zich niet richten op hoe bevolkingsdaling tegen te gaan of te keren, maar op hoe de gevolgen van bevolkingsdaling ondervangen kunnen worden.

De belangrijkste problemen waar de woningmarkt in de regio mee kampt, zijn de slechte verhuurbaarheid en leegstand van sommige woningbouwcomplexen in de vroeg-naoorlogse buurten, waardoor de woonomgeving dreigt te verloederen en het voorzieningenniveau (scholen, winkels) onder druk komt te staan. Leegstand, een dalend voorzieningenniveau en verloedering zijn direct of indirect het gevolg van demografische krimp en doen zich vooral voor in de sociaal zwakkere wijken.

1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van deze scriptie is dat ik de kennis over de aanpak van een gebiedsontwikkeling in een krimpende markt wil vergroten en borgen in een handleiding. De maatschappelijke relevantie is dat ik middels dit onderzoek en het opzetten van de handleiding wil bijdragen aan vitale, duurzame toekomstbestendige wijken in de gemeente Heerlen, waar het prettig leven is voor de bewoners van deze wijken.

1.4 Probleemstelling

De gemeente Heerlen, grootste gemeente binnen de stadsregio met een sterk verstedelijkt gebied heeft ervoor gekozen om grotere gebieden op wijkniveau te herstructureren en toekomstproof te maken ten aanzien van de demografische ontwikkelingen. De aanpak van enkele wijken is in eerste instantie gestart als een soort 'trial and error' aanpak, omdat men niet wist hoe men dit goed kon organiseren. De demografische ontwikkeling zorgt daarnaast voor extra aandachtspunten en op onderdelen ook voor een wellicht gewijzigde aanpak ten opzichte van de ontwikkeling van groeiwijken.

De vraagstelling vanuit de gemeente Heerlen is, hoe je een gebiedsontwikkeling gestructureerd kunt oppakken en hoe je de gebiedsontwikkeling ook procesmatig inbedt in de reguliere werkwijzes van de gemeente. In dit onderzoek wil ik dan ook een handleiding ontwikkelen waarmee de gemeente Heerlen, maar wellicht ook andere gemeenten de gebiedsontwikkeling gestructureerd kunnen oppakken. Gelet op deze vraagstelling kom ik tot de volgende probleemstelling voor het onderzoek:

Welke processen en strategieën zijn nodig voor een effectieve gebiedsontwikkeling en heeft een krimpende markt als gevolg van demografische ontwikkelingen invloed hierop?

1.5 Doelstelling

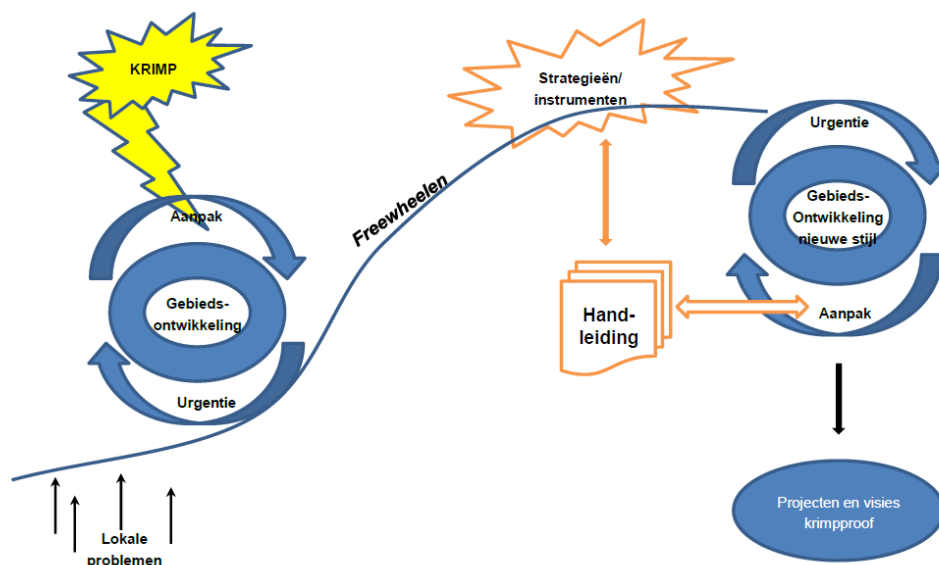
Deze thesis heeft als doelstelling een advies te geven hoe in een krimpende omgeving een gebiedsontwikkeling/herstructureringsaanpak kan worden opgepakt, waardoor op een doelgerichte en afgewogen wijze kan worden ingezet op een positief ontwikkelscenario voor het desbetreffende gebied.

1.6 Afbakening

Het betreft met name een onderzoek naar toepasbare processen en strategieën voor gebiedsontwikkeling binnen de gemeente Heerlen. Hierbij wordt met name gekeken naar de fysieke aspecten van de gebiedsontwikkeling, gekoppeld aan de maatschappelijke context. Het onderzoek zal een handleiding opleveren die door projectleiders en beleidsmakers kan worden toegepast. In dit onderzoek wordt niet ingegaan op bestaande processen op het gebied van projectontwikkeling en de afstemmingsprocessen binnen de gemeentelijke organisatie.

1.7 Conceptueel model

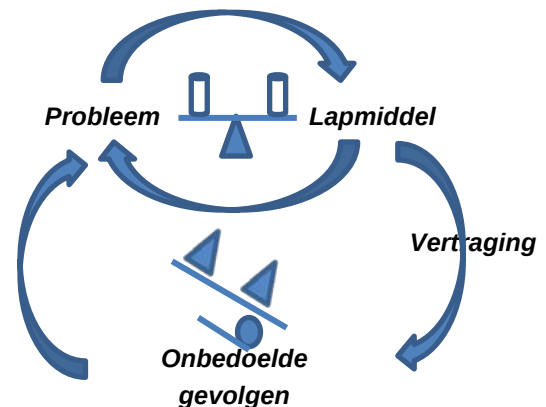
De aanpak die ik volg is schematisch weergegeven in het model in figuur 3. Ten aanzien van gebiedsontwikkeling zijn er bestaande theoretische kaders (zie bv. reisiwijzer gebiedsontwikkeling, 2011, praktijkboek gebiedsontwikkeling 2006 of Van 't Verlaat 2008) die uitgaan van “groeierende” gebiedsontwikkelingen in veelal uitleggebieden. Een gebiedsontwikkeling zet je op, als ten gevolge van bepaalde problematiek (bv. woningtekort) er een urgentie ontstaat die vraagt om een integrale aanpak. Hiervoor bestaan reeds theoretische kaders. Krimp als negatieve demografische ontwikkeling heeft echter invloed op dit kader en vraagt om een andere manier van denken. Via een “trial-and-error” is de gemeente gestart met de aanpak van een aantal wijken en heeft ervaren wel projectmatig problemen te kunnen oppakken, maar niet op een integrale wijze en dit als gebiedsontwikkeling in te bedden. Dit onderzoek moet leiden tot een procesmatige handleiding voor een gebiedsontwikkeling nieuwe stijl. In figuur 3 is deze probleemschets modelmatig weergegeven. In de volgende paragraaf is dit model uitgewerkt in een onderzoeksmethode.



Figuur 3: Conceptueel model

Het model is gebaseerd op de theorie van Peter Senge (1992) 'lapmiddelen die niet werken' (zie figuur 4), waarbij Senge aangeeft dat lapmiddelen op de korte termijn goed lijken te werken maar op de lange termijn leiden tot vertraging met onbedoelde gevolgen en nieuwe problemen.

Zijn principe hierbij is om je te blijven richten op de lange termijn (in deze studie dus een krimpproof beleid) en kortetermijnlapmiddelen te negeren, of ze alleen te gebruiken om tijd te winnen (de freewheel periode in het onderzoeksmodel) en ondertussen aan een middel voor de lange termijn te werken.



Figuur 4: Voorbeeldmodel Senge

1.8 Onderzoeksmethode

Het onderzoek levert een advies in de vorm van een handleiding op voor de gemeente Heerlen, waarmee projectleiders en beleidsmakers een gebiedsontwikkeling/herstructureringsaanpak in een krimpende omgeving makkelijker en procesmatig kunnen opzetten.

Het betreft een ontwerpende studie waarbinnen op basis van theorie en praktijkvoorbeelden toegewerkt wordt naar een handleiding voor de gemeente.

Binnen het onderzoek worden de volgende stappen doorlopen:

A. Theoretisch kader

Om te komen tot een procesaanpak met strategieën om via een gebiedsontwikkeling de problematiek van demografische ontwikkeling aan te pakken, is het noodzakelijk om eerst de achtergronden van krimp/demografische ontwikkeling én de theorieën over gebiedsontwikkeling te doorgronden. Dit doe ik middels een literatuurstudie waarbij ik inga op de aspecten krimp en gebiedsontwikkeling. Hierbij zullen de volgende deelvragen beantwoord worden:

1. Wat houdt bevolkingsdaling in?
Een goed inzicht in de bevolkingsdaling is essentieel om instrumentarium en strategieën te kunnen opstellen. Dit inzicht leidt tevens tot een krimpdefinitie, welke in de thesis gebruikt zal worden.
2. Wat verstaan we onder gebiedsontwikkeling/herstructurering?
3. Maak inzichtelijk wat de effecten zijn van (on)gewijzigd beleid.
De onderliggende vraag hierbij is dat inzicht wordt verkregen in de effecten van (on)gewijzigd beleid als gevolg van de demografische ontwikkelingen en hoe deze doorwerken op de leefbaarheid van wijken en buurten. Binnen deze thesis zal zich dit met name richten op de beleidsvelden fysieke leefomgeving (ruimtelijke ontwikkeling, wonen, stedenbouw etc.), waarbij met name gekeken wordt naar planningsconcepten en welzijn (zorg, onderwijs, maatschappelijke accommodaties, sport etc.) met de nadruk op leefbaarheid.
4. Vergt de aanpak van particulier bezit een andere aanpak dan de aanpak van huurwoningen?
In gebieden met een hoge dichtheid aan huurwoningen kan de problematiek meestal geadresseerd worden aan de woningeigenaar, zijnde de woningbouwcorporatie. Echter in een gebied met veel particulier bezit is dit niet mogelijk en heb je te maken met een veelvoud aan eigenaren. Hoe pas je hier je instrumentarium op toe? Is hiervoor specifiek beleid noodzakelijk? Deze vragen zullen o.a. via een georganiseerde workshop beantwoord worden.

Stap A zal via literatuuronderzoek en een workshop ingevuld worden en de basis vormen voor met name de stappen B t/m E.

B. Praktijkvoorbeelden als 'lessons'

Binnen de gemeente Heerlen zijn reeds twee gebieden opgepakt waarbinnen geëxperimenteerd wordt met vormen van gebiedsontwikkeling. Hieraan ligt echter geen duidelijke procesaanpak aan ten grondslag en de gemeente worstelt ook met de plaats die gebiedsontwikkeling in de organisatie verdient. Binnen dit deel van het onderzoek zal ik twee praktijkvoorbeelden uit Heerlen, de gebieden Hoensbroek en Vrieheide onderzoeken. Hoensbroek en Vrieheide zijn twee gebiedsdelen in Heerlen waar krimp zich sterk manifesteert en waar door middel van een verschillende aanpak gewerkt wordt aan de herstructurering van de gebieden.

Hierbij zullen de volgende deelvragen beantwoord worden:

1. Welke praktijklessen kunnen getrokken worden uit de krimpaanpakken in Hoensbroek en Vrieheide?
2. Wat gebeurt er nu in de praktijk en waar loopt men tegenaan?
3. Hoe werkt de aanpak in de beide gebieden procesmatig?

De praktijkvoorbeelden zullen deels middels literatuuronderzoek beschreven worden en er zullen direct betrokkenen bij beide praktijkcases geïnterviewd worden. De Heerlense aanpak zal vergeleken worden met de aanpak zoals in het theoretisch kader (A) onderzocht is en de verschillen/overeenkomsten zullen gebruikt worden in stap C.

De interviews in deze stap zullen worden uitgevoerd als het 'semi-gestructureerde' interview (Baarda, 2013). Dit betekent dat het interview niet zeer gestructureerd is, zoals het geval is bij een interview dat bestaat uit alleen maar gesloten vragen. Maar het is ook niet ongestructureerd, zodanig dat de geïnterviewde de ruimte wordt gegeven om vrijelijk te praten over wat er maar boven komt.

Semigestructureerde interviews bieden onderwerpen en vragen aan de geïnterviewde, maar zijn zorgvuldig ontworpen om bij de geïnterviewde de ideeën en meningen te ontlokken over het onderwerp, in tegenstelling tot interviews die de geïnterviewde in de richting van vooropgezette keuzes leiden.

De interviews baseren zich op het vermogen van de interviewer om door middel van vervolgvragen meer diepgaande informatie te krijgen over de gewenste onderwerpen.

De vragenlijst is in bijlage 1 opgenomen. De vragen zijn gebaseerd op de theorie van stap A en de verkennende gesprekken met mensen uit het vakgebied.

Voor de interviews zijn personen benaderd die werkzaam zijn/zijn geweest in de beide praktijkcases. Dit zijn voornamelijk mensen van de gemeente Heerlen, stadsregio Parkstad Limburg, corporatie en provincie.

C. Opstellen ontwerpcriteria voor handleiding op basis van uitgevoerde analyses

Hier worden de kaders en de doelstellingen voor de handleiding bepaald, waarbij de verkregen kennis uit de stappen A en B de basis vormt. Het theoretisch kader, aangevuld met de praktijklessen, zal de basis vormen voor de handleiding.

D. Uitwerken handleiding

In deze stap wordt de handleiding opgesteld. De kennis uit de stappen A en B en de ontwerpcriteria uit stap C vormen de basis voor de handleiding. Deze uitwerking wordt besproken met de opsteller/beheerder van de projectmatige processtappen en de programmastappen, om zodoende ook te kunnen waarborgen dat de handleiding ingebed kan worden binnen de gemeentelijke structuren.

E. Toetsing handleiding

De ontworpen handleiding wordt getoetst aan de twee beschreven gebiedsontwikkelingen van de gemeente Heerlen om zodoende een praktijksimulatie te kunnen nabootsen en te ervaren of de handleiding ook werkbaar is. Tevens zal de handleiding middels een werksessie besproken worden met de betrokken projectleiders (binnen een gebiedsteam) van de gemeente Heerlen.

1.9 Leeswijzer

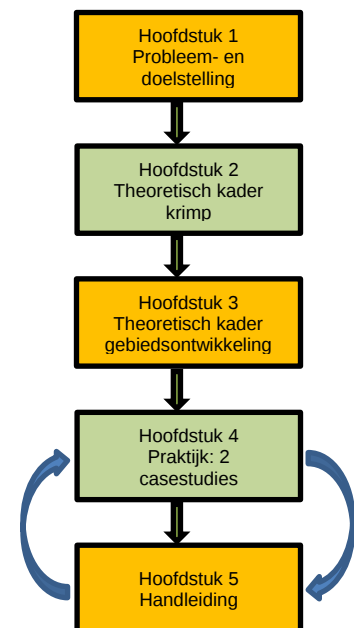
Hoofdstuk 1 is het inleidende hoofdstuk waarin het onderwerp, probleemstelling, doelstelling en de onderzoeksopzet worden toegelicht.

In *hoofdstuk 2* wordt ingegaan op de achtergronden van bevolkingskrimp via een beschrijvende literatuurstudie en een workshop.

In *hoofdstuk 3* wordt ingegaan op de achtergronden van gebiedsontwikkeling en herstructurering. Ook dit is een beschrijvende literatuurstudie.

In *hoofdstuk vier* worden praktijkvoorbeelden beschreven, enerzijds via literatuurstudie en interviews/casestudies van 2 verschillende wijken in de gemeente Heerlen.

In *hoofdstuk 5* wordt de opzet van de handleiding beschreven, de inhoudelijke uitwerking van de handleiding en de toetsing van de handleiding aan de praktijk.



2 Krimp

2.1 Inleiding

De omvang en samenstelling van de bevolking veranderen constant. Structurele veranderingen vinden echter stapsgewijs plaats en worden daardoor pas na langere tijd zichtbaar. Sommige regio's lopen voor op de landelijke ontwikkelingen. Dat is aan de hand in de zogenaamde krimpregio's, welke als eerste met een bevolkingsdaling zijn geconfronteerd. Ook met verwante processen als vergrijzing, ontgroening, een afnemende potentiële beroepsbevolking en minder huishoudens lopen krimpregio's vaak voorop. Zo neemt de vergrijzing sneller toe als veel jongeren en jonge gezinnen een krimpregio verlaten. De regionale bevolkingsdaling is een voorbode van een ontwikkeling die uiteindelijk een groot deel van Nederland zal doormaken.

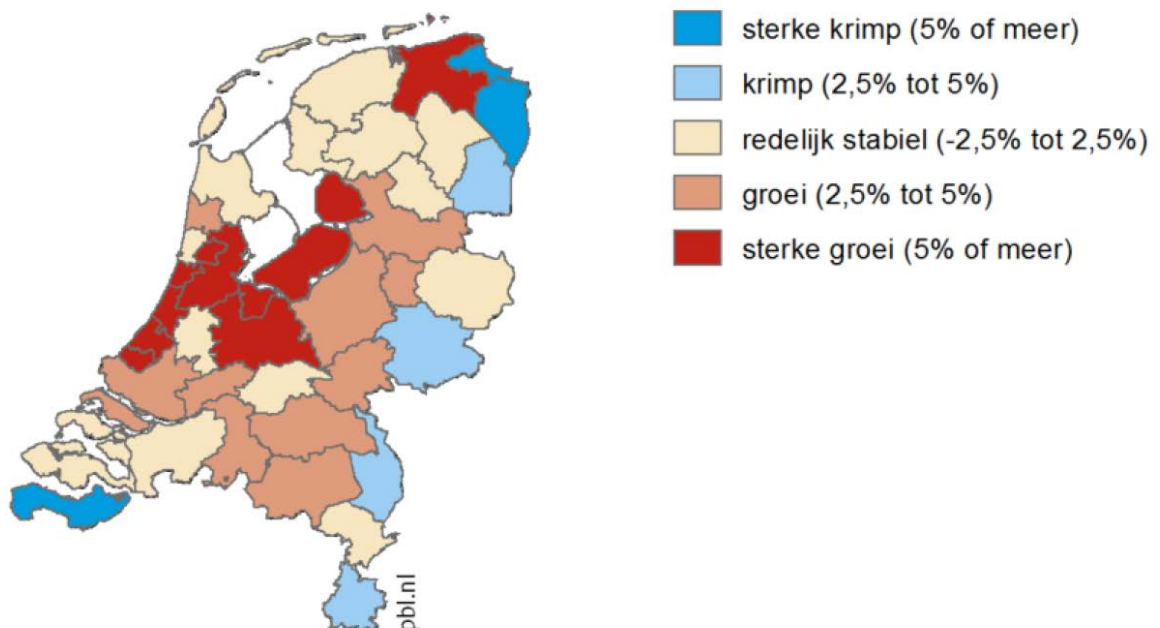
Op Europese schaal zijn binnen landen vergelijkbare patronen zichtbaar. Zo was in de periode 2000-2006 in 30 procent van de Europese regio's sprake van bevolkingskrimp. In meer dan de helft van de krimpregio's (16 procent van alle regio's) was deze bevolkingsdaling het gevolg van zowel een negatieve natuurlijke groei als een vertrekoverschot. Vooral in Oost-Europa is de (voorziene) bevolkingsdaling sterk, veel sterker dan in landen als Nederland.

Echter de bevolkingskrimp Europa breed en de hierop gebaseerde aanpak is niet zondermeer door te vertalen naar Nederlands beleid. Nederland wijkt in Europees kader af door o.a. een zeer grote bevolkingsdichtheid en relatief korte afstanden.

Demografische krimp in al zijn facetten is een complexe materie. Niet in de laatste plaats omdat demografische krimp zich ongelijk voordoet, zowel in tijd als vanuit geografisch perspectief. Ook de demografische ontwikkelingen kunnen per schaalniveau verschillen. Omdat demografische krimp zich niet gelijkmatig over alle plaatsen en gebieden verspreidt, zal in het beleid onderscheid moeten worden gemaakt tussen gebieden die nu al krimpen, gebieden waarvan de prognose is dat ze over vijf jaar gaan krimpen en gebieden waarvan de prognose is dat ze over twintig jaar of later gaan krimpen. Duidelijk is, dat een gebied dat nu al krimpt om een heel andere aanpak vraagt dan een gebied dat over twintig jaar pas gaat krimpen.

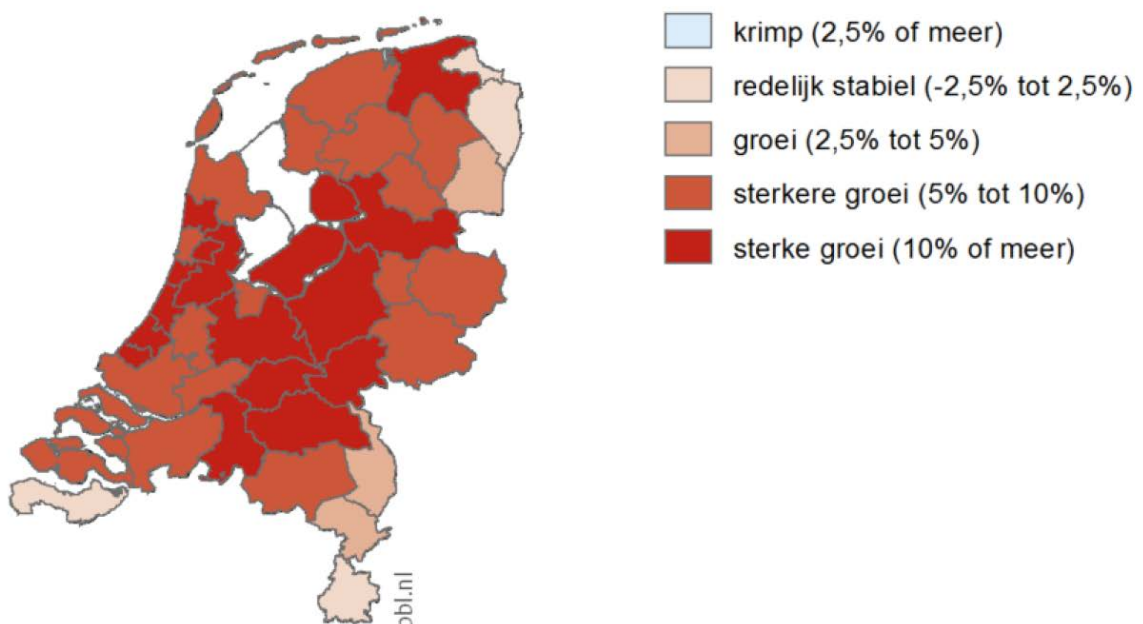
Door de grote landelijke verschillen, maar ook de verschillen tussen bevolkingsdaling (aantal inwoners) en huishoudensdaling is het opleggen van (landelijk vastgestelde) generieke maatregelen onvoldoende om de plaatselijke / regionale context van maatwerk te voorzien. In krimpregio's bestaat een aanzienlijke transformatie-opgave, terwijl het er in anticipeerregio's meer om gaat overcapaciteit te voorkomen.

Volgens de regionale bevolkingsprognose van het CBS/PBL van oktober 2013 blijft het inwonertal van Nederland de komende decennia toenemen (prognose 2025). Vooral in de Randstad is de bevolkingsgroei nog sterk, maar aan de randen van Nederland gaat het inwonertal in diverse regio's krimpen met 2,5% of meer. Deze ontwikkeling wordt in figuur 5 weergegeven.



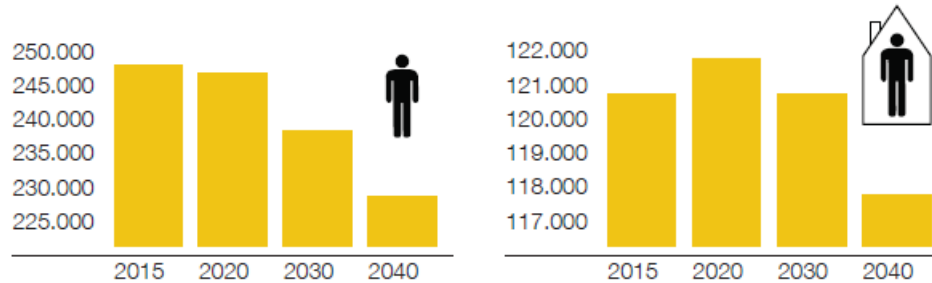
Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek en Planbureau voor de Leefomgeving
 Figuur 5: Bevolkingsdaling 2012-2025

Ook het aantal huishoudens neemt in de toekomst nog stevig toe. Dit is vrijwel overal in Nederland zo. Alleen in Delfzijl en omgeving en Zeeuws-Vlaanderen zal huishoudenskrimp optreden. In Zuid-Limburg en Oost Groningen stukt de groei (prognose 2025). Dit wordt in figuur 6 weergegeven.



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek en Planbureau voor de Leefomgeving
 Figuur 6: Huishoudensdaling 2012-2025

Specifiek voor de regio Parkstad Limburg wordt de prognose in figuur 7 weergegeven waarbij er tevens een doorkijk is naar 2040. Dan is er wel sprake van huishoudensdaling.



Figuur 7: Prognose inwonersaantallen en huishoudensaantallen in de regio Parkstad Limburg (CBS 2012)

Gedeelten van Nederland en op de langere termijn geheel Nederland worden hierdoor geconfronteerd met een demografische omslag, van groei naar krimp van de bevolking. Deze verandering vraagt een omslag in het denken, vooral als daling van de bevolking gekoppeld wordt aan instrumentarium voor de stedelijke gebiedsontwikkeling. Eerst is het echter noodzakelijk om het fenomeen krimp nader te beschouwen. In dit hoofdstuk wordt het begrip krimp verder beschreven en wordt de vraag “wat houdt krimp in?” beantwoord.

2.2 Wat is krimp?

Als we praten over krimp, praten we dan allemaal over hetzelfde? In deze paragraaf wordt beschreven wat krimp inhoudt.

Vaak wordt met de benaming krimp bedoeld dat het aantal inwoners in een gebied afneemt. Dit is echter een te eenzijdige benadering van het begrip krimp volgens Van Dam et al (2006). Volgens hun benadering is het beter te spreken van demografische krimp. Hierbij doet krimp zich niet alleen voor als het inwonersaantal daalt, maar ook als het aantal huishoudens daalt of als samenstellende delen van de bevolking in omvang afnemen, bijvoorbeeld naar leeftijd (ontgroening) of naar etniciteit (verkleuring). Zelfs een afname van het aantal huishoudens met een bepaald inkomen kan in een brede definitie als demografische krimp worden beschouwd.

Demografische krimp kan derhalve, volgens Van Dam et al (2006) worden gedefinieerd in termen van zowel aantallen (inwoners, huishoudens), als bevolkingssamenstelling (naar leeftijd, etniciteit) en huishoudenssamenstelling (naar omvang, levensfase, inkomen), waarbij samenstellende delen van de bevolking in omvang afnemen. Indien dus sprake is van een neerwaartse lijn van één of meerdere van genoemde termen dan kan men spreken over demografische krimp. De effecten kunnen zeer uiteenlopend zijn, afhankelijk van het type krimp.

Een bevolkingskrimp is niet uniek, dit verschijnsel doet zich voor in de gehele wereld, maar met name de westerse landen met hierin Europa lopen daarin voorop. Voorbeelden van krimpgebieden in Europa die op ons voorlopen zijn bv. het zuiden van Italië en het Franse platteland maar ook delen van Duitsland en Groot-Brittannië. Volgens Knol (2006) zijn er vier ontwikkelingen binnen Europa die een zichtbare bevolkingsafname tot gevolg hadden:

- De de-industrialisatie vanaf 1930 met vooral een effect in sterk geïndustrialiseerde gebieden.
- De ontwikkelingen van urbanisatie en suburbanisatie die leidden tot een afname van de bevolking op het platteland en vervolgens een afname van de bevolking in de stad.
- Het wegvallen van het ijzeren gordijn eind jaren '80 had een sterke trek naar het westen tot gevolg met leegloop van de steden en gebieden in voormalig Oost-Duitsland.

- In Europa sterven meer mensen dan er geboren worden of migreren, waardoor Europa tot 1950 het enige continent is met een afnemende bevolking.

De eerste drie ontwikkelingen worden veroorzaakt door economische invloeden. De vierde ontwikkeling is een zuiver demografische invloed. In de navolgende subparagrafen wordt dit verder toegelicht.

2.2.1 Omvang demografische krimp

De bevolkingsontwikkeling in een land of regio wordt enerzijds bepaald door geboorte en sterfte en anderzijds door vestiging en vertrek (binnenlandse en buitenlandse migratie). Een afnemend bevolkingsaantal kan in beginsel worden teruggevoerd op ontwikkelingen in deze vier componenten. Zo kan er sprake zijn van een dalend geboortecijfer (een afnemende 'vruchtbaarheid'), een oplopend sterftecijfer, of een negatief migratiesaldo (als gevolg van een oplopend aantal vertrekkers of een afnemend aantal vestigers). Deze ontwikkelingen kunnen zich tegelijkertijd voordoen en elkaar versterken, maar elkaar ook compenseren. Zo kan een negatief migratiesaldo (vertrekoverschot) worden gecompenseerd door een natuurlijke bevolkingsgroei. In Nederland is nog steeds sprake van interregionale verschillen in zowel vruchtbaarheid als sterftecijfers, al worden deze verschillen langzamerhand kleiner.

Naast de ontwikkeling in het aantal inwoners is de ontwikkeling van het aantal huishoudens van belang, met name voor de woningmarkt. De meest recente cbs-prognoses voorzien een geleidelijke groei tot 8,1 miljoen huishoudens in 2035, waarna het aantal huishoudens zich tot 2050 zal stabiliseren. De gemiddelde huishoudensgrootte zal verder teruglopen en volgens het cbs naar een niveau van 2,1 personen per huishouden .

Het is voorts van belang op welk ruimtelijk schaalniveau de ontwikkelingen in aantallen inwoners en huishoudens worden geanalyseerd. Een aanzienlijke teruggang op het niveau van wijk of buurt doet zich niet noodzakelijk ook op regionaal niveau voor. Zo kunnen buurten, wijken of steden krimpen in groeiende regio's, maar ook het omgekeerde komt voor. Demografische krimp vereist dus een zorgvuldige analyse op meerdere ruimtelijke schaalniveaus. Daarbij moet tevens oog zijn voor de omvang van de demografische krimp (in aantallen en aandelen) en voor het tempo waarin deze zich voltrekt.

2.2.2 Samenstelling demografische krimp

Demografische krimp is in het algemeen een selectief verschijnsel: krimp doet zich vooral voor onder bepaalde bevolkingsgroepen. Daardoor verandert de samenstelling van de totale bevolking. De belangrijkste vorm is krimp onder bepaalde leeftijdsgroepen, bijvoorbeeld van 0 tot 20 jaar (ontgroening), of van 20 tot 65 jaar (een afnemende potentiële beroepsbevolking). In de komende decennia zal het aandeel van de potentiële beroepsbevolking in de totale Nederlandse bevolking licht afnemen, terwijl het aantal ouderen sterk zal toenemen (door de vergrijzing van de babyboomgeneratie).

Demografische krimp wordt zowel in de literatuur als in de publieke discussies vaak in verband gebracht met vergrijzing, hetzij als oorzaak, hetzij als gevolg van krimp. De toename van het aantal ouderen moet volgens Van Dam et al (2006) echter niet direct worden gezien als krimp, maar als groei, waaraan overigens eveneens specifieke ruimtelijke gevolgen verbonden zijn.

Met het oog op de (regionale) economische ontwikkeling is vooral de verhouding tussen het aantal 'actieven' en 'niet-actieven' relevant. Leeftijdsspecifieke krimp is daarnaast van invloed op het ruimtegebruik, de woningmarkt, de vraag naar bepaalde voorzieningen en de mobiliteit.

Dit geldt ook voor etnisch-specifieke krimp, met name in de grote steden, waarbij sprake is van een teruglopend aantal autochtone en een toenemend aantal allochtone huishoudens (= groei).

Een andere vorm van selectieve bevolkingskrimp is die naar inkomen. Hierbij gaat het niet om demografische, maar om sociaaleconomische krimp. Met name de grote steden van Nederland zijn de laatste decennia geconfronteerd met een afnemend aandeel hogere- en middeninkomenhuishoudens als gevolg van selectieve migratie en suburbanisatie (Latten 2006). De bevolkingssamenstelling van de grote steden verandert, wat een mogelijke weerslag heeft op de leefbaarheid en vitaliteit van deze steden, en in het bijzonder van bepaalde stadswijken en buurten.

Steden trekken vooral jonge mensen aan, op zoek naar een opleiding en werk. In de stad doorlopen ze parallelle carrières, zowel op de arbeidsmarkt (opleiding, inkomen) als in hun huishoudensvorming. Deze carrières worden onder andere gematerialiseerd op de woningmarkt. In de loop van een mensenleven veranderen de woonvoorkeuren. En op een zeker moment voldoet het stedelijke woningaanbod (een relatief groot aantal meergezinswoningen en relatief weinig aanbod in het middensegment) niet meer aan de vraag. Dientengevolge verlaten veel huishoudens, vooral uit de midden- en hoge inkomensgroepen, de stad om zich te vestigen in randgemeenten (suburbanisatie) of landelijke gemeenten (ruralisatie, counterurbanisatie).

Hoewel de Nederlandse grote steden de laatste jaren stabiele bevolkingsaantallen hebben, worden ze in toenemende mate bewoond door een- en tweepersoonshuishoudens, lagere-inkomensgroepen, en etnische minderheden (Latten 2006). Onderhuids is daarmee sprake van een grote bevolkingsdynamiek. De gevolgen daarvan manifesteren zich vooral in bepaalde wijken en buurten.

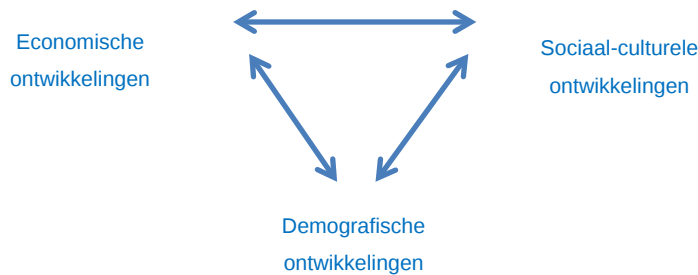
2.2.3 Oorzaken van krimp

Bevolkingskrimp in stedelijke gebieden is geen nieuw fenomeen. Voordat het verstedelijkingstijdperk intrad waren de oorzaken van krimp van stedelijke gebieden terug te voeren op plagen, brand, afname van belangrijkheid, oorlogen of natuurrampen. Langzamerhand trokken steeds meer mensen naar stedelijke gebieden, deze globale verstedelijking is sinds 200 jaar onafgebroken aan de gang. Rond het jaar 1800 leefde er wereldwijd 2% van de bevolking in stedelijke gebieden, in het jaar 2000 was dit bijna 50% en voorspellingen duiden op 75% in het jaar 2050 (Oswalt e.a. 2006).

Echter niet alle steden groeien! Denk aan bv. Detroit als voorbeeld van een zwaar krimpende stad. Detroit groeide door de productie van auto's, de krimp werd veroorzaakt door de structurele veranderingen in en globalisering van de productie waardoor er sprake was van economische teloorgang en mensen de stad verlieten (Doucet 2013).

Door de toenemende digitalisering van de wereld met de bijbehorende globalisering zijn we ook niet meer afhankelijk van fysieke knooppunten in netwerkstructuren, de wereldeconomie kan ook functioneren zonder dat de werknemers in het bereikbare ommeland wonen. Andere aspecten dan bereikbaarheid van 'het werk' gaan hierdoor een rol spelen zoals cultuur, natuur, schoonheid en milieuaspecten.

Van Dam (2006) bevestigt dat. Demografische krimp, hoe deze ook wordt gedefinieerd, kent grofweg drie oorzaken: een sociaal-culturele (individualisering, emancipatie), een (regionaal-) economische, en een planologische. In figuur 8 wordt de complexe wederkerige relatie tussen economische, sociaal-culturele en demografische ontwikkelingen weergegeven.



Figuur 8: Wederkerige relatie tussen 3 oorzaken demografische krimp (Van Dam 2006)

Sociaal-culturele factoren zijn vooral van invloed op het natuurlijk bevolkingsverloop (met name geboortecijfers) en op migratiebewegingen. (Regionaal-)economische en planologische factoren beïnvloeden vooral de migratiebewegingen. En planologische factoren spelen een grote rol in krimp of groei op lokaal niveau.

Planologische ontwikkelingen op krimpgebied manifesteren zich volgens Van Dam (2006) vooral op lokaal schaalniveau: groei en krimp van gemeenten zijn in het verleden sterk bepaald geweest door de woningbouwontwikkeling. Zeker tot en met de uitvoering van de Vierde Nota Extra (1993) werd deze in belangrijke mate gestuurd door het ruimtelijke orderingsbeleid van de rijksoverheid. Voorbeelden zijn de ontwikkeling van Flevoland (Almere), het groeikernenbeleid, en het Vinexbeleid. Ook de 'niet-groei' van gemeenten en woonplaatsen is lange tijd bepaald door het ruimtelijk beleid op verschillende bestuurlijke schaalniveaus.

Sociaal-culturele ontwikkelingen kunnen leiden tot zowel een enorme ontgroening als een sterke vergrijzing. De leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking is in veertig jaar drastisch gewijzigd en aan die veranderingen is nog geen eind gekomen. Mede gezien de vergrijzing van de babyboomgeneratie zal het aandeel ouderen (de 'grijze druk') blijven toenemen, terwijl het aandeel 20-64-jarigen (de potentiële beroepsbevolking) zal afnemen. De sterke vergrijzing wordt overigens niet alleen veroorzaakt door het ouder worden van de babyboomgeneratie, maar ook door de gestaag toegenomen levensverwachting. Pas vanaf 2040, wanneer de meeste leden van de babyboomgeneratie zullen zijn overleden, zal het aantal (en aandeel) ouderen in de Nederlandse bevolking weer teruglopen.

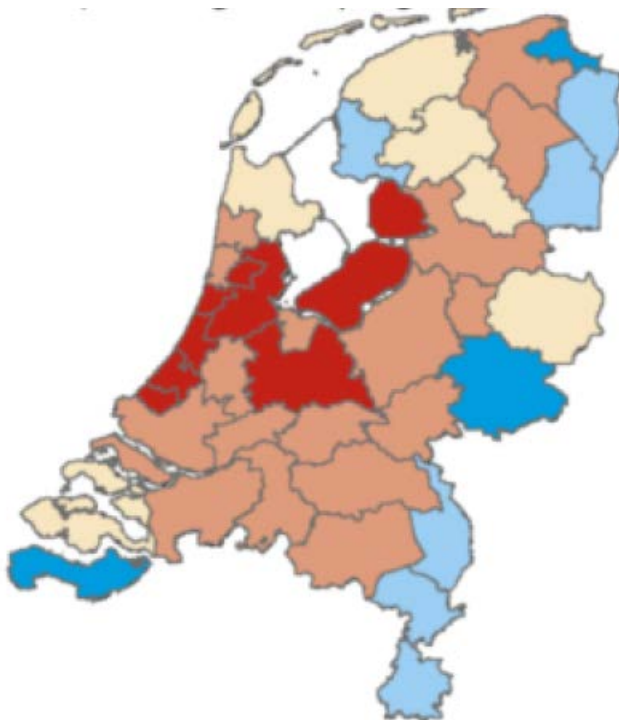
Ook de economische conjunctuur heeft invloed op bevolkingsontwikkelingen, met name op het geboortecijfer. Het vertrouwen dat mensen hebben in de economie en daarmee in de ontwikkeling van hun inkomen (het 'consumentenvertrouwen'), beïnvloedt niet alleen de woningmarkt en de aanschaf van duurzame consumptiegoederen, maar ook – zij het iets vertraagd – het krijgen van kinderen. Zo was het geboortecijfer in Nederland relatief hoog rond de hoogconjunctuur van 2000, terwijl de daling van het aantal geboorten vanaf het eerste halfjaar van 2004 voor een deel kan worden toegeschreven aan de economische teruggang (Latten & De Jong 2005 in Van Dam 2006).

In het algemeen wordt een sterke bevolkingsdaling aangetroffen in regio's waar het economisch minder goed gaat, terwijl in meer welvarende regio's vaak juist een sterke groei van de bevolking wordt gevonden (Van der Gaag et al. 1999 in Van Dam 2006).

2.3 Waar komt krimp voor?

Op basis van de voorgaande paragraaf kan geconcludeerd worden dat krimp het meest wordt aangetroffen in gebieden waar het economisch minder goed gaat, in welvarende regio's groeit de bevolking nog. Voorbeelden zijn bv. Detroit, de stad krimpt als gevolg van het verdwijnen van de autoindustrie, de oostelijke mijnstreek (Parkstad-Limburg) waar als het gevolg van het verdwijnen van de mijnen en de beperkte herinvulling van de werkgelegenheid veel werkloosheid is ontstaan en de textielindustrie in Twente waar een vergelijkbare situatie als in de oostelijke mijnstreek zich heeft voorgedaan. Maar ook het al eerder genoemde opheffen van het ijzeren gordijn heeft krimp veroorzaakt in het voormalig Oost-Duitsland. In Italië en Frankrijk komt krimp sterk voor op het platteland en groeien de steden.

Op dit moment zijn de Nederlandse krimpregio's met name te vinden aan de randen van Nederland: Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen, de Achterhoek en Oost-Groningen. Dit zijn met name de gebieden die buiten de economische kernzone (as Amsterdam-Eindhoven en de Randstad) vallen. In figuur 9 zijn de huidige krimpregio's in het blauw weergegeven.



Figuur 9: Ligging krimpregio's (Planbureau voor de leefomgeving, 2013)

2.4 Effecten van krimp

Hoewel krimp zich geleidelijk voltrekt en qua aard, omvang en gevolgen verschillend uitwerkt per gebied, zijn de gevolgen van bevolkingsdaling ingrijpend voor de inwoners van Nederland. Voor bijna elk beleidsterrein leveren de gevolgen van bevolkingsdaling voor bestuurders, beleidsmakers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven nieuwe opgaven op voor de toekomst

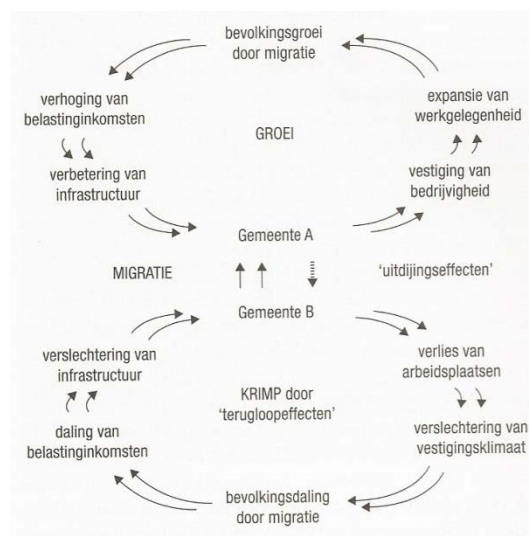
Wat zijn dan de effecten van krimp? Als een regio of een gemeente te maken krijgt met krimp dan verdwijnt het groeimodel. Men krijgt als gemeente geen inkomsten meer uit de verkoop van bouwgrond, men kan minder belastingen innen (minder woningen, minder rioolaansluitingen) en krijgen de gemeenten ook minder bijdrages vanuit de Rijksschatkist.

Daar tegenover staat dat krimpende gemeentes vaak zwaarder moeten investeren in de leefbaarheid en de herstructurering om een aantrekkelijke stad te blijven en te voorkomen dat men in een neerwaartse cyclus van verpaupering terechtkomt. Ook voorzieningen moeten worden teruggebracht, waardoor een gemeente ook hier te maken krijgt met overtollig vastgoed waarvoor geen markt is en die alleen maar geld kost in het kader van beheer.

Als niet in dit proces wordt ingegrepen ontstaat een doorgaande waardedaling van het onroerend goed die aanleiding geeft tot een afnemende investeringsbereidheid. Hierdoor neemt de aantrekkelijkheid van het woongebied steeds verder af, hetgeen leidt tot toenemende migratie uit het gebied.

Dit verschijnsel krijgt dan een eigen dynamiek die wel wordt aangeduid als zelfversterkende krimp (cumulatieve causatie). Feitelijk betekent dit dat sprake is van een koude sanering van het gebied. Dit komt ondermeer tot uitdrukking in een voortdurende waardedaling van het onroerend goed.

In figuur 10 is dit proces weergegeven aan de hand van een werkgelegenheidsvoorbeeld.



Figuur 10: Proces van cumulatieve causatie (Hospers/Reverda 2012)

Wat ook duidelijk is, is dat krimp een integraal probleem is. Geconcludeerd kan dan ook worden dat ontgroening en vergrijzing samen met de terugloop van de beroepsbevolking de eerste effecten van krimp zijn, maar dat de doorwerking zowel ruimtelijk, economisch als sociaal plaatsvindt en dat ze elkaar versterken zoals uit figuur 10 blijkt.

De fysieke component is bij krimp echter niet leidend, zoals bij groei wel het geval is, maar juist volgend. Voor een groeiscenario op voorraad bouwen is logisch, maar 'op voorraad' slopen is niet mogelijk én door de na-ijling van het groeieffect heeft de groeistuipe nog een lange nawerking.

In tabel 1 wordt op basis van diverse onderzoeken (o.a. topteam krimp 2009, Oevering 2010) de effecten van bevolkingsdaling per beleidsterrein inzichtelijk gemaakt.

Beleidsterrein	Effecten
Sociale samenhang	➤ Andere verhoudingen tussen burgers en omgeving ➤ Vitale buurten komen onder druk te staan
Voorzieningen	➤ Opschalen, samenvoegen of sluiten van voorzieningen ➤ Afname van de leefbaarheid in buurten
Onderwijs	➤ Daling leerlingaantallen ➤ Daling inkomsten ➤ Afname van de kwaliteit van onderwijs ➤ Samenvoegen of sluiten van scholen ➤ Toename reistijd
Zorg en Welzijn	➤ Verandering in zorgvraag ➤ Toename zorgvraag ➤ Toenamekosten ➤ Samenvoegen instellingen ➤ Gebrek aan arbeidskrachten in de zorg
Wonen	➤ Doorlooptijd verkoop woning wordt langer ➤ Onverkoopbare woningen ➤ Waardedaling van woningen ➤ Leegstand ➤ Verpaupering ➤ Terugbrengen en transformeren woningvoorraad
Economie	➤ Kloof tussen arbeidsvraag en –aanbod ➤ Afname vestigingsklimaat ➤ Onvervulbare vacatures ➤ Leegstand van winkels en bedrijfsterreinen

Tabel 1: Effecten van krimp op de diverse beleidsterreinen

2.5 Aanpak particulier bezit

De aanpak van particulier bezit is een nog onbekend fenomeen in Nederland, binnen de oude stadsvernieuwing is wel ervaring opgedaan, maar vooral door het opkopen van woningen. In een krimpsituatie zonder verdienmodel is dit uiteraard geen haalbare oplossing. Om nu toch de mogelijkheden te onderzoeken, is in samenwerking met de gemeente Heerlen een workshop georganiseerd, waarbij zowel overheden, woningbouwcorporaties, bankwezen, NVM en de private ontwikkelaar zijn uitgenodigd om aan de hand van een aantal stellingen te discussiëren.

Een uitgebreide samenvatting van de workshop is opgenomen in bijlage 1. Onderstaand een korte samenvatting met de geleerde lessen uit de workshop.

Ingrijpen in het woningaanbod in zowel de huur- als de particuliere sector van Parkstad is noodzakelijk: om waardedaling van de huizen tegen te gaan en het woningaanbod te moderniseren. De krimp biedt de regio kansen om de revitalisering op een vernieuwende manier aan te pakken en meer kwaliteit te brengen in de ruimtelijke structuur. Hier ligt een taak die overheid en marktpartijen samen moeten oppakken want de klus is groot en de tijd dringt. Voor 2020 ligt er voor Parkstad een taakstelling om 12.000 woningen uit de markt te halen en ongeveer 6.000 nieuwe -levensloopbestendige- woningen te realiseren. Bij de helft van het aantal te slopen woningen gaat het om particulier bezit. Er zijn verschillende scenario's mogelijk om deze doelstelling te realiseren, variërend van niets doen en de krimp zijn gang laten gaan in de stedelijke

omgeving met alle consequenties van dien, voor zowel de individuele bewoner als de kwaliteit van het gebied. Verdunning is een mogelijkheid: verspreid over de regio de rotte kiezen weghalen. Je kunt vernieuwen: een deel slopen en de rest grootschalig renoveren. Maar je kunt de sloopopdracht ook in één keer inlossen door het slopen van de buurten/wijken met de grootste problemen.

Niets doen is voor de deelnemers van de workshop geen optie: iedereen is voor ingrijpen, het merendeel zelfs voor groots ingrijpen: 'We moeten grote stappen zetten. Maar dan wel op basis van een heldere toekomstvisie voor zowel de regio als de (herstructurerings)wijken. Zo laat je zien dat je doel- en toekomstgericht bent. Je brengt je kansen en kwaliteiten in kaart en wordt daardoor ook weer aantrekkelijker voor beleggers en investeerders, die met name voor de uitvoering van de sloop- en vernieuwingsopdracht in de particuliere sector onmisbaar zijn. Maar er is meer nodig. Het ontbreekt in Nederland momenteel nog aan effectieve financiële instrumenten en mogelijkheden om in te grijpen in de particuliere woningvoorraad. Corporaties zijn als partner van de overheid eerder geneigd te investeren in kwaliteitsverbeteringen. Vrijwel geen particuliere eigenaar zal zonder compenserende maatregelen zijn woning slopen, omdat deze verouderd of verwaarloosd is, of niet meer past in het toekomstbeeld van een wijk. En ook voor grootschalige renovatieprojecten in het particuliere bestand ontbreekt het aan financiële middelen. Bijkomend probleem is dat uitvoerende maatregelen zich vooral op individueel niveau afspelen. Daar moet om te beginnen de communicatiestrategie op gericht zijn: om eigenaren te betrekken, en het liefst ook een actieve rol te geven in de revitalisering van de particuliere woningvoorraad moet je het traject samen met de bewoners doorlopen, in de voorbereidingsfase misschien zelfs 1:1.

Verder zijn er nieuwe financiële instrumenten nodig om de projecten te financieren. Verschillende ideeën passeren de revue. Overheid en marktpartijen kunnen samen een (wijk)ontwikkelingsmaatschappij of een sloopfonds oprichten die initiatieven financiert. Er kan een 'baatbelasting' ingevoerd worden waarmee alle bewoners een bijdrage leveren aan de kwaliteitsverbetering van hun regio. De oprichting van een 'bad bank' die overal in Nederland slechte panden opkoopt en vervolgens sloop om de sociale problemen en verloedering te voorkomen, zou een optie zijn. En ook het Duitse model, waarbij banken woningen opkopen en slopen om de waarde van resterende woningen op peil te houden, wordt als een mogelijkheid gezien. Feit is dat krimp in een particuliere setting om vernieuwing en samenwerking vraagt: geen van de partijen kan als solist een rol spelen. Voor een effectieve en oplossingsgerichte aanpak is een goed team nodig van overheid, marktpartijen én actieve bewoners die als kartrekker willen fungeren. Er is vooral, om deze vernieuwende weg in te kunnen slaan, lef nodig. Lef om in te grijpen: met het oog op een positieve toekomst, door kritisch te kijken naar wat je sloop en met respect voor het verleden. Het historisch besef is een belangrijke factor bij herstructurering.

2.6 Conclusies

Gelet op de hoeveelheid literatuur en onderzoeken is het thema krimp geen onbekend fenomeen meer en staat het veel meer op het netvlies van bestuurders, politiek en de beleidsmakers. Er is ook veel kennis over hoe te komen tot strategieën voor de aanpak van deze problematiek.

Ten behoeve van mijn onderzoek heb ik in hoofdstuk 1 een aantal deelvragen geformuleerd die ik middels het literatuuronderzoek naar krimp wil beantwoorden, het betreffen de volgende vragen:

1. Wat houdt bevolkingsdaling in? Een goed inzicht in de bevolkingsdaling is essentieel om instrumentarium en strategieën te kunnen opstellen. Dit inzicht leidt tevens tot een krimpdefinitie welke in de thesis gebruikt zal worden.
 2. Maak inzichtelijk wat de effecten zijn van (on)gewijzigd beleid. De onderliggende vraag hierbij is dat
-

inzicht wordt verkregen in de effecten van (on)gewijzigd beleid als gevolg van de demografische ontwikkelingen en hoe deze doorwerken op de leefbaarheid van wijken en buurten. Binnen deze thesis zal zich dit met name richten op de beleidsvelden fysieke leefomgeving (ruimtelijke ontwikkeling, wonen, stedenbouw etc.), waarbij met name gekeken wordt naar planningsconcepten en welzijn (zorg, onderwijs, maatschappelijke accommodaties, sport etc.) met de nadruk op leefbaarheid.

3. Vergt de aanpak van particulier bezit een andere aanpak dan de aanpak van huurwoningen?
In gebieden met een hoge dichtheid aan huurwoningen kan de problematiek meestal geadresseerd worden aan de woningeigenaar zijnde de woningbouwcorporatie. Echter in een gebied met veel particulier bezit is dit niet mogelijk en heb je te maken met een veelvoud aan eigenaren. Hoe pas je hier instrumentarium op toe? Is hiervoor specifiek beleid noodzakelijk?

Wat is bevolkingsdaling?

Op basis van het uitgevoerde literatuuronderzoek kan geconcludeerd worden dat er sprake is van demografische krimp als zowel aantallen (inwoners, huishoudens), als bevolkingssamenstelling (naar leeftijd, etniciteit) en huishoudenssamenstelling (naar omvang, levensfase, inkomen), in omvang afnemen.

Naar mijn mening is naast deze definitie van demografische krimp ook van belang in welke context deze demografische krimp plaatsvindt. De geschiedenis geeft een heel duidelijk beeld van de context door de jaren heen. Elke tijd heeft karakteristieke oorzaken, die van invloed zijn op de demografische opbouw. Bij de koppeling tussen demografische krimp en gebiedsontwikkeling is het daarom belangrijk dat de context waarbinnen deze gebiedsontwikkeling wordt gerealiseerd goed wordt geanalyseerd. Hierdoor zijn de cijfers die bepalen of er sprake is van demografische krimp niet alleen maar cijfers. Deze cijfers krijgen door de context een extra lading waardoor het eenvoudiger is om de gevolgen van demografische krimp te beïnvloeden. Hierop kunnen binnen een gebiedsontwikkeling dan strategieën en instrumenten worden ingezet. Of dit op dit moment reeds in de praktijk gebeurt, zal in de praktijkcases onderzocht worden.

Wat zijn de effecten bij (on)gewijzigd beleid?

Krimp heeft in eerste instantie geen ruimtelijk effect, dit betekent dat krimp ook niet ruimtelijk gestuurd kan worden, maar dat ruimtelijke instrumenten faciliterend zijn bij het transformatieproces. Dit past in de algemene trend dat ontwikkelingsplanologie (organisch ontwerpen) de plaats inneemt van de toelatingsplanologie.

Wel heeft krimp/bevolkingsdaling effect op vele andere beleidsterreinen, zoals beschreven in tabel 1 in paragraaf 2.4. Dit betekent dat je ten behoeve van een gebiedsontwikkeling in een krimpende omgeving niet kunt volstaan met ruimtelijke ingrepen. Een dergelijke gebiedsontwikkeling zal integraal moeten worden opgezet en aandacht dienen te besteden aan alle relevante beleidsterreinen, waarbij ingrepen in het ene beleidsterrein gevolgen kunnen hebben voor het andere beleidsterrein. Gebeurt dit niet, dan kan de vraag gesteld worden of de ruimtelijke ingrepen een impact hebben op het gebied. Met een integrale aanpak heb je de kans om een gebied toekomstbestendig/'krimpproof' te maken.

Dit wordt eveneens geconstateerd in 'Ruimte maken voor ontwerpen' BNA (2009): Ontwerpers moeten de sociale, economische en ruimtelijke dynamiek en potenties van een gebied in beeld brengen om te komen tot een helder afwegingskader waarmee een transitie in gang gezet kan worden.

Is de aanpak van particulier bezit anders dan van huurwoningen?

In de literatuur is over de aanpak van particulier bezit nog weinig terug te vinden. Reden hiervoor is dat de aanpak van particulier eigendom vrij lastig is, gelet op het 'eigen' bezit én de manier van ingrijpen, zoals dat met huurwoningen gebeurt (slechtste woningen uit de markt halen door een corporatie), voor particulier bezit niet te doen is omdat je met elke eigenaar overeenstemming dient te bereiken en er op koopwoningen

niet wordt afgeschreven (zoals wel gebeurt met corporatiebezit). Hierdoor vertegenwoordigen koopwoningen altijd een hogere waarde, waarbij de eigenaar ook nog een woningschuld kan hebben waardoor ook de bank betrokken raakt bij de aanpak. Dus naast een krimpprobleem komt hier ook een financieel probleem bij kijken dat door de woningmarktrecessie alleen maar groter is geworden.

Voor de aanpak van particulier bezit kan geconcludeerd worden dat:

- Ingrijpen in huur én particulier woningaanbod noodzakelijk
- Niets doen geen optie is, wel ingrijpen op basis van heldere visie
- Financiële instrumenten tbv de aanpak noodzakelijk zijn, momenteel ontbreken deze
- Samenwerking noodzakelijk is, niemand kan dit alleen oplossen

Tot slot wil ik hier aangeven dat, ondanks dat krimp nog steeds sterke associaties oproept met termen als achteruitgang, 'stand still' en 'niet meer geloven in', én er zowel negatieve als positieve effecten van krimp zijn, de oplossing van krimp alleen mogelijk is als we krimp accepteren en bereid zijn tot een volledige transitie in denken. We moeten, ook in gebiedsontwikkeling, bereid zijn om een 180° omslag in denken aan te durven.

We moeten ook niet blijven denken in doemscenario's of in termen of krimp een kans of een probleem is, maar we moeten de vraag beantwoorden hoe we aan de slag gaan met krimp als opgave. Hoe komt het op ons af? Wat betekent krimp voor de ons bekende structuren in zorg, infrastructuur, ruimte en onderwijs?

Het vraagstuk moet zijn hoe we krimp als nieuw gegeven implementeren in gebiedsontwikkelingen en projecten, hoe kunnen we op een duurzame wijze anticiperen op krimp en dit meenemen bij integrale gebiedsontwikkelings- en herstructureringsopgaves. In de praktijkcases zal ik onderzoeken in hoeverre men hier reeds ervaring mee heeft opgedaan, wat dit betekent voor de gebiedsontwikkelingen en of dit inderdaad een omdenken vraagt.

3 Gebiedsontwikkeling

3.1 Inleiding

In dit onderzoek staan gebiedsontwikkeling en demografische krimp centraal. In het vorige hoofdstuk ben ik ingegaan op het begrip krimp. In dit hoofdstuk ga ik in op het begrip gebiedsontwikkeling. Om te komen tot een handleiding voor 'krimpende gebiedsontwikkeling' is het noodzakelijk om beide begrippen te analyseren en theoretisch uit te werken.

Gebiedsontwikkeling en de aanpak hiervan lijkt een vanzelfsprekendheid in de ruimtelijke ontwikkeling. Dit is echter niet helemaal juist. Gebiedsontwikkeling is de afgelopen jaren sterk in beweging geweest. Mede door de toename van de ruimtedruk en steeds actueler wordende thema's als natuurbeheer, duurzaamheid, bereikbaarheid en leefbaarheid zijn de vraagstukken van ruimtelijke ordening steeds complexer geworden en is bij de overheid het besef gegroeid dat deze vraagstukken niet los van elkaar gezien kunnen worden. Onder invloed van de economische recessie en het gegeven dat het groeidenken, waarmee jarenlang de agenda van gebiedsontwikkeling bepaald werd, ten einde is, heeft de context en complexiteit een andere wending gekregen. Deze veranderende context en een toenemende complexiteit van de ruimtelijke opgaven hebben de inzichten over ruimtelijke ontwikkeling sterk veranderd. De partijen die bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten betrokken zijn en de rollen die deze partijen in dit proces toebedeeld krijgen, veranderen met deze processen mee.

In dit hoofdstuk zal ik het begrip gebiedsontwikkeling en de daarbij behorende methodes en instrumenten toelichten. Hiermee kan antwoord worden gegeven op de vraag "Wat is (stedelijke) gebiedsontwikkeling?". De inzichten uit dit hoofdstuk en het voorgaande hoofdstuk zijn van belang om de verbanden tussen krimp en gebiedsontwikkeling weer te geven en deze te gebruiken bij de analyse van de praktijkcases én om te komen tot een handleiding.

3.2 Wat is gebiedsontwikkeling?

Er is geen eenduidige definitie van gebiedsontwikkeling, onderstaand zal ik vanuit de literatuur een beschrijvend overzicht geven van de uitleg over gebiedsontwikkeling en op basis van een korte analyse komen tot een omschrijving van het begrip gebiedsontwikkeling, zoals toegepast zal worden in dit onderzoek.

In het rapport 'Ontwikkelkracht' (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005) wordt gebiedsontwikkeling gedefinieerd als:

Gebiedsontwikkeling is in te zetten voor het formuleren van antwoorden op complexe opgaven, ook in financiële zin, die bestuurlijke en sectorale grenzen doorsnijden. Gebiedsontwikkeling betekent het versterken van slagvaardigheid, een oriëntatie op uitvoeren, het synchroniseren van belangen, het koppelen van dossiers, het genereren van snelheid en het op gang brengen van kwalitatieve en duurzame bewegingen.

Volgens dit rapport kenmerkt gebiedsontwikkeling zich door:

- Een samenhangende ondernemende aanpak voor sociaal economische opgaven, woningbouw, bedrijfsterreinontwikkeling, infrastructuur, de transformatie van de agrarische sector, natuur- en landschapsonwikkeling en de wateropgave in een duidelijk afgebakend gebied;
 - Gemeentegrensoverschrijdende initiatieven op een schaalniveau dat voor burgers en volksvertegenwoordigers herkenbaar is en waarvoor bereidheid kan worden verkregen om te investeren in ontwikkelingen die het directe eigen belang overstijgen;
 - Samenwerking tussen enkele gemeenten onderling en met de provincie;
-

- Samenwerking met private partijen, waaronder projectontwikkelaars;
- Samenwerking met maatschappelijke organisaties, zoals natuur- en milieuorganisaties;
- Financiële constructies.

Het gaat met name om initiatieven die een zeer lange doorlooptijd hebben (10 tot 20 jaar). De Adviescommissie ziet gebiedsontwikkeling vooral als een manier van denken en samenwerken voor en door bestuurders, gericht op realisatie. Opmerkelijk genoeg valt binnenstedelijke gebiedsontwikkeling buiten de begripsomschrijving van de Adviescommissie.

In het boek 'Engel uit het Marmer' (De Zeeuw, 2007) wordt gebiedsontwikkeling omschreven als: Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her-)ontwikkeling van een gebied. Kernpunt van gebiedsontwikkeling is dat proces en inhoud onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. In de praktijk verbindt gebiedsontwikkeling:

- Uiteenlopende functies en belangen in een samenhangend en begreemd plan;
- Planvorming met ruimtelijke investeringen;
- Winstgevend met verlieslatend plandelen;
- Overheid met marktpartijen, maatschappelijke organisaties en bewoners.

In het rapport 'Een procesaanpak voor integrale gebiedsontwikkeling, een haalbare kaart?'

(TNO/Roeloffzen, 2004) komt de auteur tot de volgende definitie van integrale gebiedsontwikkeling:

De totale ontwikkeling van een gebied waarbij alle functies in beschouwing worden genomen, zoals (indien aanwezig) wonen, werken, natuur en landschap, recreatie, landbouw en infrastructuur en waarbij het planproces interactief tussen alle actoren (belanghebbenden) plaatsvindt.

In het 'Praktijkboek gebiedsontwikkeling' (Rooy, et al., 2006) wordt gebiedsontwikkeling omschreven als:

Gebiedsontwikkeling gaat primair om een maatschappelijke opgave die een interdisciplinaire aanpak vereist. Deze benadering is gebaseerd op de veronderstelling dat gebiedsontwikkeling vanuit 'De Nota Ruimte' leidt tot:

- Meer investeringen in ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid;
- Meer snelheid in uitvoering van gezamenlijke plannen;
- Meer betrokkenheid van bewoners en gebruikers bij hun leefomgeving.

Binnen deze definitie van gebiedsontwikkeling staan gebieden centraal in plaats van institutionele grenzen of plannen van beleidsmakers. Hierbij wordt gewerkt van binnen naar buiten en met aandacht voor wonen, werken, water, wegen, natuur, landschap, etc.

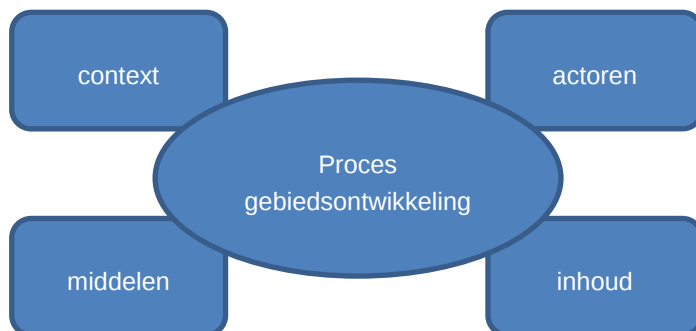
De overheid (reiswijzer gebiedsontwikkeling) beschrijft het begrip gebiedsontwikkeling als volgt:

De inrichting van de openbare ruimte in ons land is de afgelopen jaren sterk veranderd. Door de toenemende complexiteit en het grote aantal belanghebbenden is zowel het tempo van uitvoering als de kwaliteit van veel plannen onder druk komen te staan. Meer samenwerking en een betere afstemming van plannen in een gebied moeten dit ondervangen. Deze aanpak wordt aangeduid met de term gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling leidt ertoe dat:

- De verschillende belangen in een gebied beter op elkaar worden afgestemd;
 - De publieke en private functies beter afgestemd worden;
 - Er een integrale businesscase ontstaat waarin de kosten en opbrengsten in het kader van de grondexploitatie met elkaar kunnen worden verevend.
-

Volgens Van 't Verlaat (2008) is *stedelijke gebiedsontwikkeling*: “Het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden”.

Stedelijke gebiedsontwikkeling bestaat volgens Van 't Verlaat uit een aantal elementen, die in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling een sterke interactie met elkaar hebben. Deze elementen zijn context, inhoud, actoren en middelen. In figuur 11 zijn deze elementen en hun verband weergegeven.



Figuur 11: Schematisch overzicht stedelijke gebiedsontwikkeling volgens van 't Verlaat (2008)

Procesmanagement vormt het overall kader waarbinnen bovenstaande elementen met elkaar verbonden worden en interacties tot stand worden gebracht.

Tot slot, wat is nu stedelijke gebiedsontwikkeling?

In de huidige ruimtelijke ordening in Nederland staat de term gebiedsontwikkeling volop in de belangstelling. De term gebiedsontwikkeling wordt in Nederland vaak gebruikt als containerbegrip en wordt in de literatuur veelvuldig gebruikt en op verschillende wijzen toegelicht. Dit heeft te maken met het feit dat de term gebied te algemeen is om exact aan te duiden welk aspect nu eigenlijk bedoeld wordt. Uit de verschillende definities en verklaringen kan echter wel een aantal gemeenschappelijke kenmerken worden benoemd (van 't Verlaat, 2008; van Rooy, 2009; Zeeuw, 2007):

- het gaat om een fysieke en/of functionele verandering van een afgebakend gebied;
- de nadruk ligt op de financiële, ruimtelijke en maatschappelijke samenhang;
- het actief ingrijpen door overheden en andere partijen;
- participatie van meerdere actoren, zowel publiek als privaat met verschillende belangen;
- het proces van gebiedsontwikkeling is complex.

Het kenmerk van gebiedsontwikkeling is dat het niet begint vanuit een gedefinieerd project, maar dat vaak een maatschappelijk probleem of kans de start is van een gebiedsontwikkelingsopgave (van Rooy, 2009; Zeeuw, 2007). Daarnaast gaat het uit van de specifieke kenmerken van een gebied en de specifieke partners en partijen, die elk hun eigen belangen hebben. Daarbij gaat het ook om de samenwerking en afstemming tussen publiek, private marktpartijen en andere particuliere partijen.

Volgens Van 't Verlaat is stedelijke gebiedsontwikkeling “het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden. Daarbij gaat het niet alleen om ruimtelijke ontwikkelingen, maar deze moeten worden gezien in nauwe samenhang met economische, sociale en andere ontwikkelingen” (Van 't Verlaat, 2008). In feite gaat het daarbij om de verandering van gebieden, een herontwikkeling, waarbij bestaande functies zoals wonen, werken en recreëren door nieuwe worden vervangen.

Hierbij dient nadrukkelijk onderscheid gemaakt te worden tussen projectontwikkeling en gebiedsontwikkeling. Dit wordt met name ingegeven door het schaalniveau (en niet alleen in vierkante meters). Projectontwikkeling richt zich op het proces van het ontwikkelen en realiseren van woningbouwprojecten, commercieel vastgoed en bedrijfsterreinen. Dit is doorgaans gericht op één gebouw of een combinatie daarvan, maar kan ook bestaan uit het realiseren van 1000 woningen, terwijl gebiedsontwikkeling zich juist kenmerkt door het gebouw- en locatieoverstijgende karakter. Gebiedsontwikkeling werkt aan het realiseren van ambities en doelstellingen (effecten), terwijl projecten zeer resultaatgericht zijn en de oplossing al grotendeels vastligt.

De activiteit en het proces van projectontwikkeling bevindt zich daarmee binnen het proces van gebiedsontwikkeling. Een gebiedsontwikkeling kan dan ook gezien worden als een programma, hiervoor kun je ook de principes van programmatisch werken gebruiken.

De gebiedsontwikkeling bestaat uit verschillende elementen die in het ontwikkelingsproces met elkaar worden verbonden. Het proces bestaat uit de afstemming tussen de context, de inhoud, de actoren en de middelen voor een bepaald gebied, die via adequaat proces- en programmamanagement tot het gewenste resultaat moeten leiden (zie figuur 11 en 14).

Gebiedsontwikkeling gaat dus over de transformatie van een begreemd gebied, waarbij de functie van het gebied kan veranderen en waarbij voor de transformatie een integrale aanpak (fysiek, sociaal en economisch) noodzakelijk is, gebaseerd op een (uitvoerings)programma. Een grondige analyse van context, inhoud actoren en middelen vormt de basis voor het proces van gebiedsontwikkeling, gecombineerd met een continue monitoring van de effecten in relatie tot doelstellingen waardoor tussentijdse bijsturing mogelijk blijft. Om het proces van gebiedsontwikkeling succesvol te laten verlopen is een sterk organiserend vermogen noodzakelijk.

3.3 Vormen van gebiedsontwikkeling

Er zijn verschillende soorten gebiedsontwikkeling, elk met een eigen risicoprofiel en mate van betrokkenheid van eigenaren en/of gebruikers.

De volgende gebiedsontwikkelingen zijn te onderscheiden volgens de reiswijzer gebiedsontwikkeling (2011):

Binnenstedelijk:

Binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen zijn complex omdat ze vaak zijn ingeklemd tussen bestaande bebouwing. Ze hebben een hoog risicoprofiel door onder meer de versnippering en stapeling van functies, zoals winkels, parkeren, wonen en voorzieningen. Daarnaast zijn de huidige en toekomstige eigenaren en/of gebruikers in meerdere of mindere mate intensief bij de gebiedsontwikkeling betrokken, in verschillende rollen en met verschillende belangen. Bij binnenstedelijke ontwikkelingen spelen bereikbaarheid en parkeermogelijkheden vaak een belangrijke rol. Voorbeelden: centrumplannen (de herontwikkeling en uitbreiding van winkelcentra), herstructurering van woonwijken, herstructurering van bedrijventerreinen, transformatie van voormalige industrie- of bedrijventerreinen.

Nieuwe ontwikkelingen in uitleggebieden:

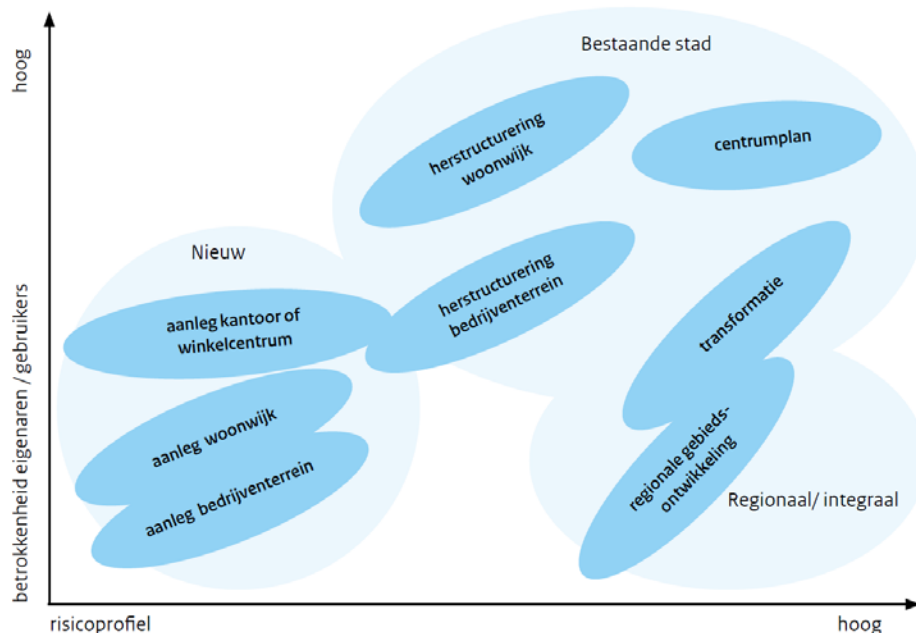
Het risicoprofiel van uitleggebieden wordt vooral bepaald door de grootschalige verwervingen, de lange doorlooptijd van de ontwikkeling en afzet van het vastgoed. Daarnaast spelen onder meer vragen op het gebied van ontsluiting, openbaar vervoer en waterretentie. Het grote aanbod van woningen, bedrijven-terreinen, kantoren en winkels is sterk conjunctuurgevoelig. Dat maakt het noodzakelijk om in de afspraken

tussen partijen flexibiliteit in te bouwen. Voorbeelden van projecten in uitleggebieden: nieuwbouw van woningen, nieuwe bedrijventerreinen of kassen, grootschalige winkelcentra, detailhandel of kantoren.

Integrale gebiedsontwikkelingen op regionale schaal:

Vanwege de lange tijdsduur en omvang hebben deze gebiedsontwikkelingen doorgaans een hoog risico-profiel. De huidige gebruikers en eigenaren zijn inhoudelijk minder betrokken bij de gebiedsontwikkeling dan in binnenstedelijke projecten. Regionale ontwikkelingen worden meestal geïnitieerd door de provincie, die daarmee een impuls wil geven aan de leefkwaliteit, bereikbaarheid, het voorzieningenniveau en de werkgelegenheid in een specifieke regio. Het gaat vaak om grote gebieden met een sterk multifunctioneel programma en hoge kosten voor de inrichting van het gebied. Bijzondere aandachtspunten zijn: natuurcompensatie en recreatie, verevening van (de opbrengsten van) functies en Publiek-Publieke Samenwerking (betrokkenheid van en samenwerking tussen meerdere overheden).

De verschillen tussen de diverse typen gebiedsontwikkeling zijn in figuur 12 weergegeven.



Figuur 12: Verschillen tussen vormen van gebiedsontwikkeling (reiswijzer gebiedsontwikkeling 2011)

Ook de beide praktijkboeken Gebiedsontwikkeling (2006 en 2009, De Rooy) laten op basis van de beschrijving van een 40-tal praktijkcases vaak bovenstaande indeling zien.

3.4 Proces van gebiedsontwikkeling

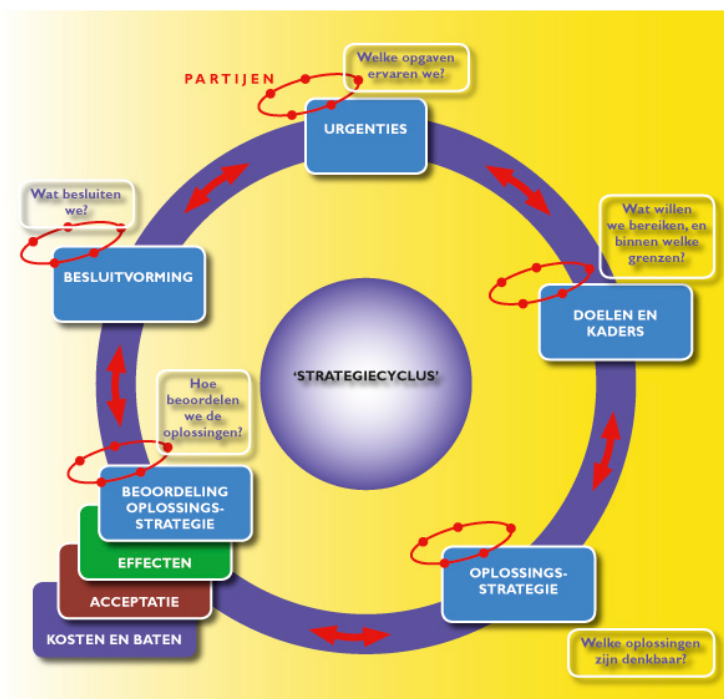
In de voorgaande paragraaf is het begrip gebiedsontwikkeling beschreven, duidelijk is geworden dat er geen eenduidige omschrijving is van het begrip gebiedsontwikkeling. Het gaat wel om de integrale aanpak van problemen in een gebied, vaak geïnitieerd door een maatschappelijke opgave en waar meerdere actoren bij betrokken zijn. Proces en inhoud zijn hierbij onlosmakelijk met elkaar verbonden.

In deze paragraaf zal ik aan de hand van twee voorbeelden de te doorlopen processtappen in een gebiedsontwikkeling toelichten. Deze twee voorbeelden zijn:

- Strategiecycclus (Habiforum, VROM, NIROV 2006)
- De driehoek van Van 't Verlaat (2008)

3.4.1 Strategiecycclus

In elke gebiedsontwikkeling wordt een route afgelegd van opgave naar oplossing. Kenmerkend voor gebiedsontwikkeling als nieuwe werkwijze is dat deze route anders wordt afgelegd; niet meer met vooraf gedefinieerde uitkomsten, maar open, interactief en experimenteel. Dat vraagt structuur en ruimte. Structuur, omdat op een systematische en verantwoorde manier stappen nodig zijn om van een goede probleemanalyse te komen tot een effectieve en gedragen oplossing. En ruimte omdat elk van die stappen vraagt om openheid en transparantie, om mogelijkheden voor alle partijen om elke stap met eigen ideeën te verrijken en om erkenning van de wederzijdse afhankelijkheid van partijen om resultaten te bereiken. Partijen werken daarbij samen, maar wel met verschillen in verantwoordelijkheden en rollen. De 'Strategiecycclus' kan helpen om structuur en ruimte te bieden in een gebiedsontwikkeling. Deze bestaat uit een aantal stappen om gebieds- en beleidsurgenties te analyseren, oplossingsrichtingen te ontwikkelen en tot besluitvorming te brengen. De stappen worden cyclisch doorlopen; een voorlopig besluit na een voorverkenning kan het startpunt zijn voor een nieuwe cyclus voor de verkenningen- of planstudiefase. En bovendien is elke stap ook weer een cyclus, maar dan van partijen die samenwerken en gezamenlijk de volgende stap zetten. In figuur 13 zijn de vijf stappen van de strategiecycclus weergegeven.



Figuur 13: De strategiecycclus (Habiforum, VROM, NIROV, 2006)¹

Hoe werken de 5 stappen? In de navolgende toelichting worden de vijf stappen van de strategiecycclus nader beschreven.

¹ Persoonlijke noot: In deze cyclus ontbreekt de uitvoering en de monitoring van de uitvoeringseffecten en mogelijke bijsturing door deze effectmeting. In mijn ogen is de cyclus daarom niet volledig.

Stap 1 Urgenties²

In deze stap worden de gebiedsurgenties en beleidsurgenties in beeld gebracht. Gebiedsurgenties staan voor de gevoelde opgaven in een gebied, bijvoorbeeld wateroverlast of de noodzaak van een gevarieerd woon- en werkklimaat. Beleidsurgenties staan voor meer algemene ontwikkelingen, denk aan klimaatverandering of mobiliteit, die een gebiedsgerichte uitwerking kunnen hebben. Kern is dat deze urgenties niet alleen door de overheid, maar ook door private en particuliere partijen kunnen worden geagendeerd. Zo ontstaat een gedeelde opvatting van de opgaven in een gebied.

Stap 2 Doelen en kaders³

Op basis van de inventarisatie van urgenties worden in stap 2 doelen en publieke kaders geformuleerd die richting gaan geven aan de gebiedsontwikkeling. De doelen kunnen worden ontleend aan het beleid, maar kunnen ook meer direct worden afgeleid van de urgenties die partijen in een gebied ervaren. Kaders kunnen inhoudelijk en procesmatig van aard zijn. Inhoudelijke kaders duiden de reikwijdte van een gebiedsontwikkeling. Procesmatige kaders kunnen betrekking hebben op spelregels die partijen overeenkomen over informatievoorziening, wijze van betrokkenheid, fasering van besluitvorming, et cetera. Hoewel het de voorkeur verdient dat overeenstemming bestaat over doelen en kaders, zal in deze stap de formele verdeling van taken en bevoegdheden uiteindelijk doorslaggevend zijn voor de formulering van doelen en kaders.

Stap 3 Oplossingsstrategieën

In deze stap wordt in brede zin verkend welke oplossingsstrategieën denkbaar zijn, die aansluiten bij de geformuleerde doelen en kaders voor de gebiedsontwikkeling. Cruciaal in deze stap is dat het formuleren van oplossingsstrategieën niet alleen plaatsvindt door de initiatiefnemer. In beginsel moeten zoveel mogelijk partijen in de gelegenheid worden gesteld om ideeën aan te dragen, voorlopige bouwstenen te verrijken en alternatieven te ontwikkelen, waar mogelijk binnen de in de vorige stap vastgestelde doelen en randvoorwaarden. In de praktijk betekent dit dat naast een voorlopige oplossingsstrategie van de overheden of private initiatiefnemer(s), ook strategieën van bijvoorbeeld belangengroepen of gebruikers in het formele plan- en besluitvormingstraject worden meegenomen. De criteria met wegingsfactoren dienen hier dan ook vastgelegd te worden ten behoeve van de te maken keuzes in stap 4. Deze manier van werken vergroot de acceptatie, benut de lokaal aanwezige kennis en biedt kansen voor samenwerking.

Stap 4 Beoordeling oplossingsstrategieën

In deze stap worden de oplossingsstrategieën beoordeeld op beleid, effecten, acceptatie, kosten en kostendragers en bijdrage aan duurzame ontwikkeling. Dit gebeurt op basis van de in stap 2 vastgelegde criteria en daarbij behorende wegingsfactoren. Bij de beoordeling van effecten gaat het doorgaans om fysieke effecten, zoals de effecten op water, natuur, landschap, recreatie, et cetera. De criteria en indicatoren voor deze beoordeling worden ontleend aan beleid en regelgeving van overheden. Voor het beoordelen van de acceptatie bij partijen zijn diverse technieken beschikbaar zoals enquêtes, keukentafelgesprekken, burgerpanels, digitale dialoog, etc. Bij het beoordelen van de kosten en kostendragers gaat het om een raming van de kosten en van de mogelijke financieringsbronnen (publiek en privaat). Afhankelijk van de fase van een gebiedsontwikkeling kan het gaan om een eerste, globale inschatting tot een uitvoerige maatschappelijke kosten-batenanalyse, al dan niet op basis van kengetallen.

² Persoonlijke noot: Wil men dit goed doen, dan moeten niet alleen de urgenties in beeld gebracht worden, maar dan moet ook vastgelegd worden waarvoor niet gekozen wordt. Bij het doorlopen van de cyclus kunnen ook andere inzichten ontstaan.

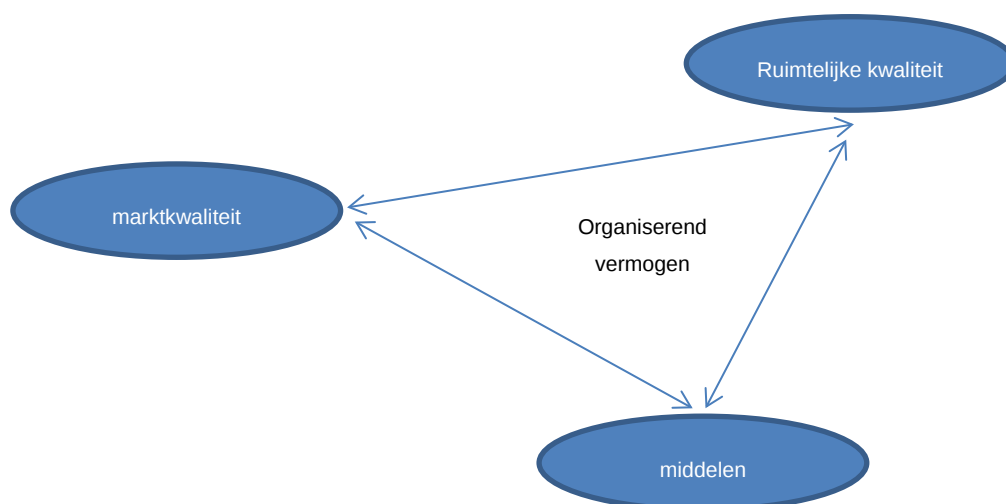
³ Persoonlijke noot: Ook wet- en regelgeving maken onderdeel uit van de publieke kaders, ook als zij niet van invloed zijn op de beleidsurgenties.

Stap 5 Besluitvorming

Als volgende stap in de strategiecycclus geldt de besluitvorming. Het besluit verschilt afhankelijk van de fase in de plan- en besluitvorming (voorverkenning, verkenning, planstudie). Het verdient overigens de voorkeur om de resultaten van elke stap vast te leggen door middel van een overeenkomst of vaststellingsdocument (tussen projectleiding, opdrachtgever en partners). Bij eventuele knelpunten in een bepaalde stap kan daardoor altijd worden teruggevallen op het besluit van de vorige stap. Met het formele besluit na stap 5 worden de resultaten van alle stappen door de beslissers verankerd als basis voor de vervolgfases en/of uitvoering van de gebiedsontwikkeling.

3.4.2 De driehoek

Gebiedsontwikkeling bestaat volgens Van 't Verlaat (2008) uit een viertal elementen zijnde: context, inhoud, actoren en middelen. De verschillende elementen staan niet los van elkaar. Zij reageren op elkaar, maar volgens Van 't Verlaat (2008) kent het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling voortkomend uit de hiervoor genoemde elementen drie invalshoeken. Ruimtelijke kwaliteit, Marktkwaliteit en Middelen. Alle drie de invalshoeken zijn belangrijk. Bij elke stedelijke gebiedsontwikkeling moet er gestreefd worden naar optimalisatie van de drie invalshoeken. Schematisch wordt dit in figuur 14.



Figuur 14: Optimalisatie van drie invalshoeken volgen Van 't Verlaat (2008)

Bij deze methode wordt, door middel van het optimaliseren van de invalshoeken ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen, gebiedsontwikkeling tot stand gebracht. Om dit te bereiken is er organiserend vermogen nodig. Van 't Verlaat (2008) omschrijft dit als volgt, organiserend vermogen is: "Het effectief benutten van strategische netwerken, de aanwezigheid van leiderschap, het kunnen creëren van effectieve ruimtelijk-economische condities, de aanwezigheid van visie en een strategie, de kunde om maatschappelijk en politiek draagvlak te bewerkstelligen, de kunde om strategische netwerken tussen publieke en private actoren op te bouwen en te benutten en ten slotte de "performance" van dit alles".

Wat bij deze methode van gebiedsontwikkeling opvalt, is het ontbreken van de rol van de actoren. Welke actoren betrokken zijn bij het optimaliseren van deze driehoek laat het bovenstaande schema niet zien. De context waarbinnen deze optimalisatie plaatsvindt, wordt slechts vertegenwoordigd door marktkwaliteit.

Andere variabelen van de context zoals de beleidscontext, maatschappelijk, economische en sociaal-economische factoren blijven buiten beschouwing.

Hetzelfde geldt voor de inhoud. Met betrekking tot dit element is in de driehoek alleen maar aandacht voor ruimtelijke kwaliteit. Andere inhoudelijke aspecten zijn niet in deze methode verwerkt of worden geacht onderdeel uit te maken van ruimtelijke kwaliteit.

De vier elementen uit de methode van stedelijke gebiedsontwikkeling van Van 't Verlaat, zoals beschreven in figuur 11, vormen tezamen de ingrediënten van stedelijke gebiedsontwikkeling, die via een adequaat procesmanagement tot een gewenst resultaat moeten leiden. Het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling komt tot stand met behulp van de driehoek zoals beschreven in figuur 14.

Organiserend vermogen moet volgens Van 't Verlaat worden toegepast in concrete processen van gebiedsontwikkeling. Hiermee legt Van 't Verlaat een verbinding tussen zijn beide methoden.

Tot slot komen in beide methoden van Van 't Verlaat de middelen aan de orde. Bij de driehoek van Van 't Verlaat zijn de middelen gericht op financiële middelen en in het schema van gebiedsontwikkeling (figuur 11) kunnen middelen, naast financiële middelen, ook kennis of grond inhouden.

De optimalisatie van de drie invalshoeken (figuur 14) van Van 't Verlaat kan gebruikt worden, maar het is hierbij wel noodzakelijk om het schema van gebiedsontwikkeling erbij te betrekken om een volledig beeld te krijgen van het proces van gebiedsontwikkeling.

De methoden van Van 't Verlaat wijken dus behoorlijk af van de strategiecycclus. Bij de strategiecycclus wordt op een totaal ander manier invulling gegeven aan het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling dan in de methoden van Van 't Verlaat. De elementen van gebiedsontwikkeling van Van 't Verlaat zijn wel terug te vinden in de strategiecycclus. De actoren zijn hierbij partijen, de middelen zijn de kosten en baten en de inhoud zijn de mogelijke oplossingen en de context kan worden gezien als doelen en kaders.

3.5 Is krimp ingebed in gebiedsontwikkeling?

Opvallend is dat geen enkele beschrijving van gebiedsontwikkeling in de voorgaande paragrafen ingaat op het aspect krimp, elke definitie is opgesteld in een tijd dat alles nog mogelijk was. Het rapport 'Ontwikkelkracht' (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005) sluit binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zelf uit, terwijl in een krimpende markt je alleen binnenstedelijk bezig bent en absoluut niet meer in de uitleggebieden.

De methode van Van 't Verlaat die een beschrijving geeft van de elementen van stedelijke gebiedsontwikkeling (zie figuur 11) bespreekt context, actoren, middelen en inhoud. Als het over gebiedsontwikkeling gaat zullen deze elementen voor elke afzonderlijke gebiedsontwikkeling bestudeerd moeten worden, ook voor een 'krimpende' gebiedsontwikkeling! Navolgend zal ik voor elke element een link leggen met krimp. Dit vormt de basis voor de bestudering van de praktijkcases in relatie tot gebiedsontwikkeling.

3.5.1 Context

Het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling vindt altijd plaats in een bepaalde context. De context geeft aan op welke manier er tegen het ruimtelijke probleem aangekeken wordt. Hoe ruimtelijke veranderingen tot stand komen en hoe deze zijn te verklaren, is afhankelijk van de bril waarmee men naar het probleem kijkt (Van 't Verlaat, 2008). Talloze studies vanuit een planologische, economische, sociologische, geografische achtergrond en zo meer hebben hier reeds onderzoeken naar gedaan. Al deze vakgebieden

kijken met een andere interesse naar stedelijke gebiedsontwikkeling.

Bij het opstarten van stedelijke gebiedsontwikkeling is het van belang om te weten binnen welke context deze stedelijke gebieds-ontwikkeling zich afspeelt. Het is daarom noodzakelijk om te weten, waar de “sense of urgency” vandaan komt en welke vakdiscipline de boventoon voert in de context. Daarnaast is er bij gebiedsontwikkeling sprake van beleidscontext die door de verschillende overheden worden opgesteld. Ook het beleid maakt onderdeel uit van de context.

“Wanneer stedelijke gebiedsontwikkeling ter hand wordt genomen, is het van groot belang om eerst de beleidscontext op hogere schaal te onderkennen. Het aan te pakken stedelijk gebied is immers geen beleidsmatig eiland zonder enige samenhang met het beleid op hogere schaalniveaus” (Van 't Verlaat, 2008). De context waarbinnen stedelijke gebiedsontwikkeling plaatsvindt, is in die delen van het land die te maken hebben met demografische krimp veranderd.

Het schema van Van 't Verlaat (2008) laat zien dat verandering van de context door demografische krimp effecten heeft op de actoren, inhoud, middelen en het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling.

Volgens Van 't Verlaat (2008) zijn maatschappelijke, economische en sociaal-economische ontwikkelingen zeer bepalend voor gebiedsontwikkeling. Deze ontwikkelingen maken onderdeel uit van de context. Krimp maakt deel uit van een maatschappelijk, economische en sociaal-economische ontwikkeling. Gelet hierop kun je demografische krimp voegen onder de context.

Voor de beschrijving van demografische krimp binnen de context is ten eerste van belang door welke bril het probleem bekeken wordt (Van 't Verlaat, 2008). De context waarbinnen een stedelijk gebiedsvraagstuk zich afspeelt, wordt door vele variabelen bepaald. Bijvoorbeeld door sociaal-maatschappelijk aspecten, het economisch, juridisch/wettelijk kader, beleid op verschillende schaalniveaus, het politieke klimaat, demografische aspecten, ruimtelijke aspecten en zo meer.

Het fenomeen krimp raakt veel van deze variabelen. Vanuit iedere variabele afzonderlijk wordt op een andere manier de problematiek van demografische krimp benaderd. Al deze visies vanuit verschillende invalshoeken zijn van belang en vormen samen de context.

Een ander onderdeel is de beleidscontext op de verschillende schaalniveaus. In Nederland heb je te maken met verschillende bestuurslagen; gemeente, regio, provincie, Rijk en Europa. Bij stedelijke gebiedsontwikkeling is het bestaande beleidskader relevant, meestal staat dit al vast in beleidsstukken en wetgeving. Voor stedelijke gebiedsontwikkeling in krimpgebieden is het wel interessant om in beeld te brengen of en welke specifieke onderdelen van het beleid te maken hebben met demografische krimp én of er überhaupt in het beleid al rekening mee is gehouden.

3.5.2 Inhoud

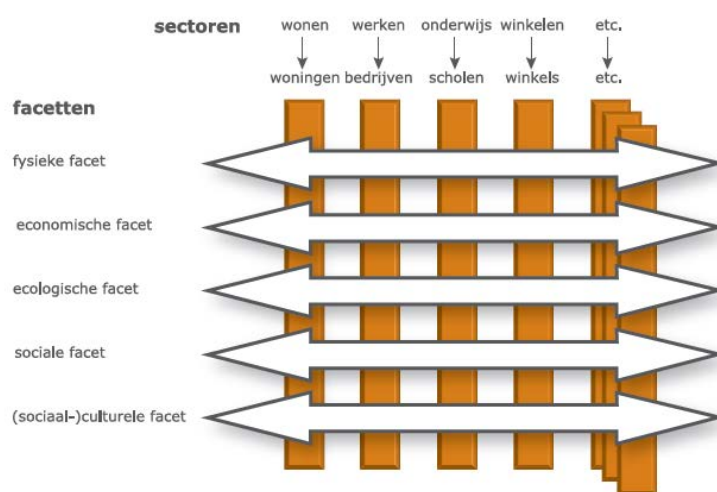
Bij (binnen)stedelijke gebiedsontwikkeling wordt een gebied (her)ontwikkeld. De oude functie van een locatie wordt verbeterd of als dat nodig is volledig getransformeerd. Hierbij is er een duidelijk verschil tussen uitlegggebieden, de zogenoemde “groene wei”-ontwikkelingen en de herstructureringsopgaven binnen het bestaand stedelijk weefsel. Ontwikkeling of herontwikkeling van gebieden zijn steeds minder vaak gericht op een eenzijdig programma. Een integrale aanpak is noodzakelijk omdat toekomstige gebruikers kritischer worden. Door woningmarktonderzoeken en leefstijlonderzoeken is het mogelijk om beter in te spelen op de wensen van de toekomstige gebruikers.

Deze veranderende context van gebiedsontwikkeling heeft tot gevolg dat de inhoud van gebiedsontwikkeling ook veranderd is. Door de integrale aanpak spelen sectorale en facetmatige aspecten een belangrijke rol. Bij de sectorale aspecten is het programma van een stedelijke gebiedsontwikkeling en de daarbij behorende afzonderlijke functies van belang. Voorbeelden van sectoren zijn wonen, werken,

onderwijs en dergelijke. De facetmatige aspecten lopen dwars door elke sector heen.

Elke sector krijgt te maken met het fysieke facet, het economische facet, het ecologisch facet, het sociale facet en eventueel andere facetten (Van 't Verlaat, 2008).

Door de integrale aanpak van gebiedsontwikkeling ontstaat interactie tussen de sectoren en de facetten van de gebiedsontwikkeling. Juist door het benoemen van de sectoren die bij gebiedsontwikkeling betrokken zijn en de uitgangspunten, doelstellingen, eisen en gegevens die er vanuit de facetten worden opgelegd, kan er inzicht komen in overeenkomsten, tegengestelde belangen, knelpunten of andere aspecten die het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen beïnvloeden. In figuur 15 is dit schematisch weergegeven.



Figuur 15: Sectoren en facetten (Van 't Verlaat, 2008)

Bij gebiedsontwikkeling in krimpgebieden verandert de variabele demografie binnen de context. Door demografische krimp verandert de context en dat is weer van invloed op de inhoud van gebiedsontwikkeling. Een afstemming van sector- en facetbeleid is daarom van groot belang. Aan de hand van het voorbeeld van de woningmarkt licht ik dit toe.

In krimpgebieden ontstaat er een overschot aan woningen. Dit komt omdat er teveel in aantal zijn en omdat de woningen kwalitatief niet meer aansluiten bij de vraag. Een oplossing vanuit de sector wonen is grootschalige herstructurering. Deze herstructurering heeft niet alleen gevolgen voor de sector wonen, maar ook voor het fysieke facet of het economische facet. Door herstructurering gaat de fysieke ruimte in deze gebieden op de schop en dat heeft weer ingrijpende gevolgen voor de bewoners van de herstructureringswijk, waardoor het sociale facet erbij betrokken wordt. Maar minder woningen betekent ook wat voor de voorzieningen en wellicht een kleinere winkelbehoefte.

Een ander voorbeeld is dat door de vergrijzing een overschot aan schoolgebouwen ontstaat. Deze schoolgebouwen zijn in krimpgebieden moeilijk te transformeren. In plaats van deze gebouwen leeg te laten staan kunnen deze ook worden ingezet voor andere functies. Hiermee zorgt een verandering in de sector onderwijs voor een kans in een ander facet afhankelijk van de te kiezen functie.

Dit zijn slechts twee voorbeelden, gebiedsontwikkeling in krimpgebieden heeft belang bij het maken van dwarsverbanden tussen sectoren en facetten zodat er kansen kunnen worden gecreëerd.

Met behulp van de bovenstaande voorbeelden is toegelicht dat de verandering van context door demografische krimp doorwerkt in de inhoud van gebiedsontwikkeling, waarbij de ingreep in een van de sectoren gevolgen kan hebben voor meerdere sectoren.

3.5.3 Actoren

Belangrijk in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling zijn de betrokken actoren. Deze actoren spelen een rol bij het invullen van de andere onderdelen (context, inhoud, middelen). Elke actor die betrokken is bij het proces van gebiedsontwikkeling heeft zijn eigen belang. Bij gebiedsontwikkeling is het noodzakelijk dat de betrokken actoren samenwerken. Door het integrale karakter van gebiedsontwikkeling zijn er vaak veel actoren betrokken bij het proces van gebiedsontwikkeling. De afstemming tussen deze actoren maakt stedelijke gebiedsontwikkeling complex. Niet alle actoren hebben dezelfde rol in gebiedsontwikkeling. Ook hier is weer van belang vanuit welke context deze actoren operen. Daarnaast is van belang welke rol zij in het proces hebben. De volgende globale verdeling van actoren wordt gehanteerd:

- kritieke actor;
- relevante actor;
- relevante actor op afstand.

De kritieke actoren zijn actoren die nodig zijn voor de besluitvorming en de financiering. De relevante actoren zijn actoren die noodzakelijk zijn voor het verkrijgen van draagvlak en de steun aan het plan. Tot slot zijn de relevante actoren op afstand actoren die op de een of andere manier met gebiedsontwikkeling in krimpgebieden te maken hebben.

In de veelheid van actoren is er onderscheid te maken in de publieke en private sector. Hierbij is er een bijzonder rol voor de woningbouwcorporaties weggelegd. Zij zijn de laatste jaren opgeschoven van de publieke kant naar de private kant. Woningbouwcorporaties werden verantwoordelijk voor hun eigen financiën, waardoor zij zich meer zijn gaan gedragen als een private partij. Echter, hun primaire taak is niet het behalen van winsten en rendementen maar het ontwikkelen van sociale woningbouw. De band van woningbouwcorporaties met hun publieke grondbeginselen is nog steeds aanwezig. Het huidige kabinet maakt door haar beleid de corporaties steeds meer verantwoordelijk voor hun primaire taak. Andere taken moeten de corporaties aan de markt overlaten.

Tot slot zijn er de burgers, bedrijven en belangenorganisaties. Deze drie groepen organiseren zich steeds professioneler, waardoor ze een belangrijke stempel op gebiedsontwikkeling kunnen drukken.

In krimpgebieden zullen de diverse publieke actoren (Rijk, provincie en gemeente) moeten samenwerken aangezien ingrepen niet op zichzelf staan, maar kunnen doorwerken in een gehele regio. Private partijen zullen steeds minder betrokken raken bij 'krimpende' gebiedsontwikkeling, er is nauwelijks sprake van een verdienenmodel zodat investeringen niet zullen renderen. Wel is er een investerende rol voor woningbouwcorporaties. Door het terugploegen van een deel van de verhuurdersheffing naar corporaties in de krimpgebieden ontstaat er een financiële ruimte waarmee men ook weer kan investeren.

Bewoners en huiseigenaren spelen een belangrijke rol als actor in een 'krimpende' gebiedsontwikkeling. Zij ervaren direct de mogelijke verpaupering met alle gevolgen van dien.

3.5.4 Middelen

Stedelijke gebiedsontwikkeling is zeer kostbaar en kent grote risico's. Aan de andere kant is het mogelijk om met behulp van gebiedsontwikkeling grote rendementen te behalen. Daarnaast kunnen door stedelijke gebiedsontwikkeling stedelijke problemen worden aangepakt, die ervoor zorgen dat het stedelijk weefsel een kwalitatieve impuls krijgt waardoor het imago van het desbetreffende gebied verbetert. Het gevolg van deze impulsen is stijging van grondwaarde en stijging van de waarde van het vastgoed. Dit niet alleen in het plangebied zelf maar ook in aangrenzende gebieden. Gebiedsontwikkeling is alleen maar mogelijk als de

middelen die voor deze ontwikkeling nodig zijn ook gegenereerd kunnen worden.

Bij elke ruimtelijke ontwikkeling staat de grondexploitatie centraal. Zonder een haalbare grondexploitatie is stedelijke gebiedsontwikkeling niet mogelijk. Samenwerkingsvormen, grondeigendom en risicodragend vermogen vormen tezamen met de financiële haalbaarheid een geheel als het over middelen gaat. De middelen die voor stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen worden ingezet zijn vastgoed, gronden, financierings-mogelijkheden, subsidies en kennis en kunde. Als het gaat over vastgoed, gronden en financierings-mogelijkheden dan kunnen zowel publieke als private partijen hiervoor input leveren. Subsidieverstreking is een taak van de publieke sector. Kennis en kunde zijn wat specifiek. Overheden hebben minder verstand van opstalexploitaties en marktkwaliteiten van een plan. Deze kennis is vooral bij private partijen aanwezig. Grondexploitaties zijn bij vooral de gemeentelijke overheden bekend terrein.

Het financieren van ruimtelijke ontwikkelingen was voornamelijk mogelijk doordat de groei voor opbrengsten zorgde. De krimp daarentegen levert voornamelijk verliesposten op. Suggesties als regionaal en bovenregionaal verevenen tussen groei en krimpgebieden blijken onmogelijk, aangezien het alleen op vrijwillige basis kan, hetgeen niet snel gebeurt omdat ook groeigemeenten geld nodig hebben voor ontwikkelingen.

Door de kredietcrisis en de hieropvolgende recessie is er veel veranderd op financieringsgebied. Banken en beleggers hebben de geldkraan dichtgedraaid, waardoor marktpartijen moeite hebben met het financieren van hun ontwikkelingen. Door grote onzekerheden op de vastgoedmarkt worden de eisen die de geldschietters stellen steeds strenger en door het tekort aan geld wordt het financieren van ontwikkelingen steeds duurder. Krimp is in Nederland nog een vrij nieuw fenomeen, waardoor er nog niet veel over bekend is, oftewel er zijn nog veel onzekerheden. Daarnaast heeft krimp een negatief imago dat niet bijdraagt aan het vergroten van de kans om investeringen mogelijk te maken. Doordat er nog geen echte ervaringen in het verleden zijn opgedaan kunnen beleggers en banken niet of nauwelijks vertrouwen op opgedane ervaringen. Om de genoemde redenen zal de financiering van gebiedsontwikkeling vanuit de marktpartijen moeizaam zijn. Een andere financieringsbron is de publieke sector, doordat gebiedsontwikkeling in krimpgebieden vooral opgestart wordt vanuit het belang van leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en transformatie is dit te legitimeren. Maar is de publieke sector in staat om in de financiering van 'krimpende' gebiedsontwikkeling het initiatief te nemen gelet op de diverse bezuinigingsacties?

3.6 Conclusie

Ten behoeve van mijn onderzoek heb ik een hoofdstuk 1 ten aanzien van gebiedsontwikkeling de deelvraag: "Wat verstaan we onder gebiedsontwikkeling/herstructurering?" geformuleerd. Uit de uitgevoerde literatuurstudie kan ik het volgende concluderen.

In dit hoofdstuk zijn het begrip én het proces gebiedsontwikkeling toegelicht aan de hand van de bijbehorende methoden. Bij stedelijke gebiedsontwikkeling is er sprake van een gestructureerde transformatie van een gebied, waarbij er naast een ruimtelijke verandering ook functieveranderingen kunnen worden doorgevoerd. Er is geconstateerd dat bij stedelijke gebiedsontwikkeling een integrale aanpak noodzakelijk is.

Na het bestuderen van de genoemde methoden die betrekking hebben op het proces van gebiedsontwikkeling, constateer ik dat deze methoden met elkaar gemeen hebben dat zij context, inhoud, actoren en middelen als gemeenschappelijk basis hebben, ondanks dat de methoden op een andere manier werken. Deze elementen kunnen dan ook worden gezien als een fundament van waaruit je elke gebiedsontwikkeling kunt opbouwen. Ik zal deze dan ook gebruiken in mijn handleiding voor de gemeente

Heerlen.

Of je nu spreekt over een ontwikkeling in een groeigebied of in een krimpgebied, de vier genoemde elementen zijn zoals gezegd altijd van belang. Wat echter ontbreekt bij deze elementen is een goede opzet om te komen tot een gebiedsontwikkelingsprogramma of businesscase.

Van 't Verlaat (2008) laat via de in figuur 14 beschreven driehoek zien hoe concrete gebiedsontwikkeling vorm kan worden gegeven door een evenwicht te zoeken tussen marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen met behulp van organiserend vermogen. Bij het opzetten van een gebiedsontwikkelingsprogramma moet dus onderzoek gedaan worden naar deze aspecten, die dan vertaald worden in een programma gebiedsontwikkeling.

Echter, zelf wil ik twee kanttekeningen plaatsen bij deze opzet van Van 't Verlaat:

1. Van 't Verlaat gaat uit van marktkwaliteit en beschrijft dat door te zeggen dat je met behoud van de kwaliteiten van de twee andere pijlers moet inspelen op de wensen en behoeften van de markt. In een krimpend gebied is de marktvraag zeer gering en is er sprake van overaanbod, dit zou resulteren in een 'no go'. Krimp vraagt vaak eerst om desinvesteringen, reeds aanwezige markt weghalen en deze urgentie krijg je niet helder bij deze methode.
2. Van 't Verlaat benoemt de actoren wel nadrukkelijk als element, maar in zijn gebiedsontwikkelingsmodel komen ze niet terug.

Als tweede methode heb ik de strategiecycclus (Habiforum, Nirov, VROM, 2006) toegelicht. De keuze voor deze methode heeft te maken met de totaal andere aanpak. Deze methode behandelt het proces van gebiedsontwikkeling op een open, experimentele en interactieve manier. Aangezien omgaan met krimp ook vraagt om anders denken en experimenten kan dit een geschikt model zijn. Vooral stap 1 van deze methode spreekt mij aan voor dit onderzoek, omdat deze stap begint met het in beeld brengen van gebiedsurgenties en beleidsurgenties. Via te bepalen doelen werk je toe naar oplossingsrichtingen die je verder gaat uitwerken.

Ik zie de strategiecycclus (Habiforum, VROM, NIROV, 2006) dan ook meer als basis om te komen tot een gebiedsontwikkelingsprogramma, omdat hier veel meer van de IST/SOL situatie wordt uitgaan.

In de op te stellen handleiding in hoofdstuk 5 zal ik daarom een relatie leggen tussen de strategiecycclus en de door mij voorgestelde aanpak.

.

4 De praktijk

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vormt het empirisch gedeelte van mijn onderzoek. In mijn onderzoek wil ik strategieën en instrumenten voor het omgaan met krimp in gebiedsontwikkelingen/projecten benoemen. Echter, op dit moment zijn er nog geen beschreven strategieën en instrumenten, wel wordt in de praktijk al gewerkt aan gebiedsontwikkelingen binnen een krimpende context.

Deze praktijkaanpak is vaak trial-and-error en staat onder invloed van allerlei elementen die de aanpak in positieve of negatieve zin beïnvloeden. Het doel van dit hoofdstuk is om te onderzoeken welke praktijklessen getrokken kunnen worden uit de aanpakken in Hoensbroek en Vrieheide. Het onderzoek is uitgevoerd in twee verschillende gebieden, waarbij de aanpak zeer uiteenlopend is geweest. De theorie uit de vorige hoofdstukken vormt het theoretische raamwerk van waaruit de casegebieden zijn bestudeerd. De casestudie wordt als volgt opgebouwd. Allereerst een gebiedsbeschrijving inclusief de demografische gegevens, gevolgd door een toelichting op de aanpak en de gebruikte strategieën/instrumenten en een samenvatting van de conclusies uit de gevoerde interviews.

Na deze toelichting maak ik een analyse en trek ik conclusies.

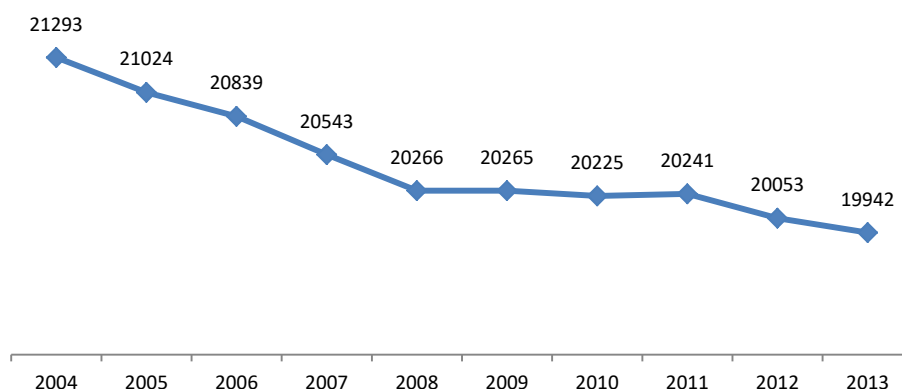
4.2 Herstructureringsaanpak Hoensbroek

4.2.1 Gebiedsbeschrijving

Algemeen

Hoensbroek behoort sinds 1982 tot de gemeente Heerlen. Daarvoor was Hoensbroek een zelfstandige gemeente die weinig binding had met Heerlen ondanks dat het een van de toegangspoorten was naar de stad Heerlen. Hoensbroek bestaat uit de volgende vier buurten: Hoensbroek Centrum de Dem, Mariagewanden Terschuren, Mariarade en Nieuw-Lotbroek.

In totaal telt Hoensbroek 19.942 inwoners⁴ en 10.175 huishoudens waarvan 43% alleenstaand. De dalende tendens in de bevolkingsontwikkeling is in onderstaande figuur zichtbaar.



Figuur 16: Bevolkingsontwikkeling Hoensbroek (Parkstadmonitor 2013)

⁴ Voor de statistische gegevens in deze paragraaf is gebruik gemaakt van de Parkstadmonitor (<http://www.parkstad-limburg.buurtmonitor.nl/>)

Hoensbroek is gelegen in het heuvelachtige zuiden van Limburg en is evenwijdig aan de hoogtelijnen ontstaan. De bebouwing loopt voornamelijk van oostelijke naar westelijke richting, evenwijdig aan de hoogtelijnen in het landschap. De eerste bebouwing is ontstaan rondom het kasteel, langs de in oost-westelijke richting lopende Hoofdstraat en Kouvenderstraat en de noord-zuid lopende Amstenraderweg en Nieuwstraat.

Mijnbouw is van zeer groot belang geweest voor de ontwikkeling van Hoensbroek en daarmee ook voor de fysieke en sociale structuur van het stadsdeel. De sociale stratificatie van de voormalige staatsmijnen is nog steeds herkenbaar in de huizenbouw en de groeperingen van de huizen. De hoofdwegenstructuur is gericht op het gemakkelijk bereiken van het werk: richting de staatsmijnen. De inmiddels begroeide oude spoordijk aan de Kastanjelaan vormt een natuurlijke afscheiding tussen Mariarade en Centrum.

Van oudsher hebben mensen uit verschillende landen en plaatsen zich in Hoensbroek gevestigd om in de mijnen te werken. De staatsmijn was gebaat bij een hechte sociale structuur onder de medewerkers en stimuleerde het ontstaan van een hecht verenigingsleven. Het sociale leven van menig Hoensbroekenaar vond plaats rondom de mijnen en de katholieke kerk. Deze situatie veranderde door de sluiting van de mijnen vanaf de jaren '60. De werkgelegenheid verdween uit de regio, de inkomens van de gezinnen daalden en de werkloosheid steeg enorm.

De sociale binding tussen de mensen nam af door het wegvallen van de staatsmijn en de gelijktijdige deconfessionalisering. Mede door deze economische ontwikkeling hebben sindsdien weinig jonge mensen van buiten zich gevestigd in Hoensbroek. Het voormalige dorp is in een snel tempo aan het vergrijzen, evenals veel andere plaatsen in de regio. In Hoensbroek is 20 procent van de bewoners 65 jaar of ouder, 62 procent is tussen de 20 en 64 jaar en 18 procent is tussen de 0 en 19 jaar.

Ruimtelijke structuur



Mariarade

Mariarade is gelegen in het noordelijke gedeelte van Hoensbroek. De buurt wordt omsloten door de Randweg, de Akerstraat Noord, de Pastoorskuilenweg en de Kastanjelaan. De buurt grenst aan het oude gedeelte van het centrum. De paden die achter de huizen langs lopen, waren voor bewoners lange tijd een bron van zorg. Er was wildgroei ontstaan van omheiningen en afrasteringen. De kwaliteit en de verlichting van

de paden liet ooit veel te wensen over, maar de meeste achterpaden zijn inmiddels goed verlicht. Ook heeft Mariarade een aantal binnenterreinen (Emmaplein e.o., Amstenraderweg) die voor verschillende toepassingen gebruikt worden, zoals volkstuintjes, garages en opslagruimtes. Enkele binnenterreinen hebben een onduidelijke toegang en maken een rommelige indruk.

Mariagewanden-Terschuren

Mariagewanden ligt ten westen van Mariarade aan de andere kant van de Pastoorskuilenweg, gepositioneerd aan de Geleenbeek en de Caumerbeekzone. De buurt wordt begrensd door de Randweg, de spoorlijn Heerlen-Sittard en de Juliana-Bernhardlaan. De buurt is geen stedenbouwkundige eenheid. Het hoogteverschil in het landschap en de infrastructuur verdeelt de buurt in een aantal verschillende deelgebieden. De grootste tegenstelling is te vinden op de Schuureikenweg, waaraan de Kasteelbuurt en Schuureik grenzen. Schuureik wordt gekenmerkt door grote vrijstaande woningen, hoogteverschillen en vergezichten over het Limburgse Heuvellandschap. De daarnaast gelegen Kasteelbuurt is een typische mijnwerkersbuurt met kleine huizen, smalle straten en een concentratie van lage inkomens. In de Kasteelbuurt is ook een woonwagenkamp gevestigd. Tussen de twee buurten loopt een strook groen waar vroeger het mijnspoor liep. Het overige gedeelte wordt gekenmerkt door rijtjes huizen gebouwd in de jaren '70 en '80. Met name het gebied gelegen tussen mijnspoor en Hoofdstraat kenmerkt zich door een opeenstapeling van sociale- en veiligheidsproblemen.

Centrum de Dem

Centrum de Dem ligt aan de andere kant van de Hoofdstraat en wordt begrensd door de Kastanjelaan, Akerstraat Noord, de Kasteel Hoensbroeklaan, die eindigt in de Gravin van Schonbornlaan en de voetbalvelden. Centrum de Dem is een samentrekking van de volgende buurten: Centrum, de Dem, Slak, Horst en Metten. De buurt vormt meer een administratieve eenheid dan dat zij in de beleving van bewoners een eenheid vormt. Vraag aan iemand uit Centrum de Dem waar hij woont en hij zal verwijzen naar één van deze buurten, maar niet naar Centrum de Dem. Centrum de Dem is een gedifferentieerd gebied van vooroorlogse en naoorlogse woningbouw en heeft een aantal groeiperioden gekend. De buurt bestaat uit een veelvoud aan woningtypes en sferen en valt uiteen in een aantal deelgebieden, zoals het gebied rondom voormalig bejaardentehuis De Schutse, waar een supermarkt is gelegen en waar omheen verschillende woongebieden liggen en de omgeving van de Heisterberg en de Kouvenderstraat, waar herenhuizen, winkelpanden en verpauperde panden elkaar afwisselen. Een aantal winkelpanden heeft de functie als winkel verloren. Dit ziet men ook terug in de Akerstraat Noord, één van de oudste toegangswegen tot Heerlen, waar voorheen altijd veel economische activiteit was. De straat bestaat uit ruim opgezette panden en villa's, waarvan tegenwoordig verschillende panden leegstaan of zijn dichtgetimmerd.

Het centrum is het oudste gedeelte van Hoensbroek en bestaat uit het gebied tussen de Markt en de Akerstraat Noord, een winkelgebied dat een jaren '70 karakter heeft met thans grote leegstand en een vergrijsd winkelaanbod. Dit was in de jaren '60 heel anders, in de glorie van de mijnen had Hoensbroek een regionale winkelfunctie en was de Akerstraat Noord duurder dan de kalverstraat in Amsterdam. De Markt wordt voornamelijk als parkeerterrein gebruikt en is niet aantrekkelijk. Het Gebroekerplein (halverwege het winkelgebied) is een 'plein' dat al van oudsher bestaat, omdat er een aantal wegen samenkomen, maar het is nooit een plein geweest maar een kruispunt van wegen, na een grootschalige reconstructie heeft het wel deze naam gekregen.

Slak-Horst-Metten is het gebied ten westen van de Nieuwstraat en bestaat voornamelijk uit vooroorlogse arbeiderswoningen (de Slak), woningen uit de jaren '80 (Horst-Metten) en een gedeelte met recente woningbouw. Het gebied is de laatste jaren steeds dichter bebouwd en heeft door de achterpaden en binnengebieden een kruip-door-sluip-door karakter.

Nieuw-Lotbroek

Nieuw-Lotbroek ligt in het zuiden van Hoensbroek en omvat het NS-station. De buurt wordt begrensd door de Juliana Bernhardlaan, de Koumenweg, de Verlengde Klinkerstraat en het spoor. De buurt is gedeeltelijk

gebouwd voor de mijnwerkers en werd vroeger 'de stationskolonie' genoemd. De buurt bestaat uit verschillende gedeelten: een oud gedeelte waarin ook het oude kasteel en een aantal landelijke huizen zijn gelegen, een industrieterrein, een sportpark met onder andere voetbalvelden en een aantal woonbuurten. De Boshouwersweide is een woonbuurt tussen de Overbroekerstraat en de Bernardstraat met een specifieke structuur. De huizen zijn er met een grote dichtheid gebouwd. Er is weinig ruimte voor parkeerplaatsen en speelruimte voor kinderen.

Wonen

De ruim 10.000 woningen in het stadsdeel Hoensbroek betreffen voor een kleine 70 procent eengezinswoningen. De totale woningvoorraad bestaat voor 52 procent uit huurwoningen, 45 procent uit koopwoningen. Zes procent staat leeg.

Het overgrote deel (85 procent) betreft naoorlogse bouw. In Nieuw-Lotbroek dateert de na-oorlogse woningbouw vooral van direct na de oorlog (periode 1945-1970). In Mariagewanden/Terschuren is het grootste deel gerealiseerd in de periode van 1971 tot 1990. Het nieuwbouwprogramma tot 2025-2030 voor het stadsdeel voorziet in een toename van de woningvoorraad met circa 400 woningen, terwijl in totaal circa 1.600 woningen zullen worden gesloopt.

43% van de inwoners woont alleen waarbij ongeveer een kwart van alle bewoners de huidige woning ongeschikt acht voor toekomstig gebruik. Dit vraagt een specifiek woningaanbod. Door de behoeften en voorzieningen van deze groep in kaart te brengen, kan samen met de aanpak van de leegstand het woonaanbod worden afgestemd op de woonvraag.

De bevolkingsafname die samen gaat met een vergrijzing en ontgroening bedreigt de balans in het stadsdeel Hoensbroek.

Hoensbroek heeft vitale groene woonmilieus (met een dorps imago), met name in Mariarade, Maria-Gewanden-Noord en Nieuw-Lotbroek-Noord. De waardering van deze woon- en leefomgeving in Hoensbroek ligt echter onder het gemiddelde van Heerlen. Toch zijn de inwoners gehecht aan de buurt en waarderen ze de eigen woning zelfs boven gemiddeld. Alleen Hoensbroek-Centrum (onder gemiddelde) en Maria Gewanden (gelijk aan gemiddelde) blijven achter qua woningwaardering. Over de toekomstbestendigheid van de woning zijn de inwoners van Hoensbroek-Centrum positiever dan het Heerlense gemiddeld. Bijna de helft van de bewoners denkt ook in de toekomst in de woning te kunnen blijven wonen. Op het gebied van leegstand heeft de buurt een inhaalslag gemaakt door (voorgenomen) sloop waardoor de leegstand in 2014 rond het gemiddelde van Heerlen uitkomt.

Sociaal-economische kenmerken

De werkloosheid is sinds 2009 stabiel en in sommige buurten licht gedaald. Het aandeel niet-werkende werkzoekenden is in 2013 het grootst in Terschuren (12%) en Hoensbroek-Centrum (10%). Het aandeel is het laagst in Mariarade (6%).

Buurt	2003	2004	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	2013
Maria Gewanden	9	10	11	12	9	8	8	8	8	8
Terschuren	14	16	16	15	13	12	12	14	12	12
Mariarade	6	6	7	7	7	4	6	6	6	6
Hoensbroek-Centrum	11	13	15	15	12	10	11	12	11	10
De Dem	9	10	12	13	11	9	9	9	8	8
Nieuw Lotbroek	7	8	9	9	8	7	7	7	6	7
Heerlen totaal	8	10	11	11	9	8	8	8	8	8

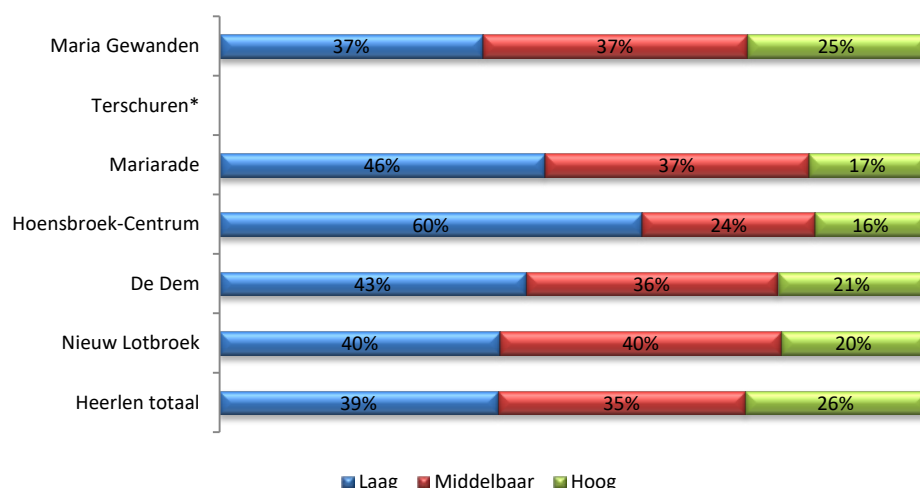
Figuur 17: Werkeloosheidcijfers (bron: Parkstadmonitor 2013)

Het gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen ligt in Terschuren in 2011 met € 36.500,- duidelijk boven dat in andere buurten van Hoensbroek. In Hoensbroek-Centrum is het gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen met € 22.800,- het laagst.

Buurt	*€1000,-
Maria Gewanden	27,8
Terschuren	36,5
Mariarade	28,8
Hoensbroek-Centrum	22,8
De Dem	26,5
Nieuw Lotbroek	29,4
Heerlen totaal	28,1

Figuur 18: Gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen (*€1000) (bron: Rio 2011)

Het aandeel laag opgeleiden in de bevolking is met 60% het hoogst in Hoensbroek-Centrum. Het aandeel hoog opgeleiden is het hoogst in Maria Gewanden (25%) en blijft hiermee net onder het Heerlense gemiddelde.



Figuur 19: Opleidingsniveau (bron: Parkstadmonitor 2013)

Het aantal bedrijven in Hoensbroek per 1000 inwoners ligt voor 4 van de 6 subbuurten onder het Heerlense gemiddelde. Ook kent de potentiële beroepsbevolking in Hoensbroek-Centrum en Terschuren een hoog percentage bijstandsgerechtigden (boven Heerlens gemiddelde). Het percentage werkzame beroepsbevolking ligt in 4 van de 6 buurten boven het gemiddelde van Heerlen. Negatieve uitzondering hierop is Hoensbroek-Centrum, waar de werkzame beroepsbevolking maar 51% bedraagt (Heerlens gemiddelde is 65%).

Voorzieningen

Inwoners van Hoensbroek-Centrum en Mariarade zijn bovengemiddeld tevreden over de buurtvoorzieningen en winkels in de eigen buurt. In Nieuw Lotbroek zijn de inwoners minder tevreden over de buurtvoorzieningen. Hier ligt de tevredenheid ruim onder het Heerlense gemiddelde.

Op het gebied van parkeren zijn de inwoners van Maria Gewanden aanzienlijk tevredener dan de gemiddelde inwoner van Heerlen. In de andere buurten ligt de tevredenheid over de parkeervoorzieningen rond het Heerlense gemiddelde. Uitzondering is de Dem waar men minder tevreden is over de

parkeermogelijkheden.

In Hoensbroek zijn 7 basisscholen en drie scholen voor voortgezet onderwijs. De 7 basisscholen worden in de periode tot 2017 samengevoegd tot vier brede maatschappelijke voorzieningen, waarbij geanticipeerd wordt op het teruglopend leerlingenaantal.

Veiligheid en ontmoeting

De ervaren en feitelijke overlast en criminaliteit toont grote verschillen in de wijk. De subbuurt Mariarade ervaart ten opzichte van het Heerlense gemiddelde weinig overlast en criminaliteit. Hoensbroek-Centrum scoort daarentegen op overlast en criminaliteit boven gemiddeld.

In Mariarade en Hoensbroek-Centrum ligt de maatschappelijke participatie boven het Heerlense gemiddelde en ook de andere subbuurten kennen een goede participatie.

Het verenigingsleven in Hoensbroek stamt deels nog uit de tijd dat de mijnen een belangrijke rol speelden in het sociale leven van bewoners. Hoensbroek heeft een georganiseerd verenigingsleven, maar wordt geconfronteerd met een dalend ledenaantal door de vergrijzing en een afnemende aanwas onder jongeren.

4.2.2 Aanpak

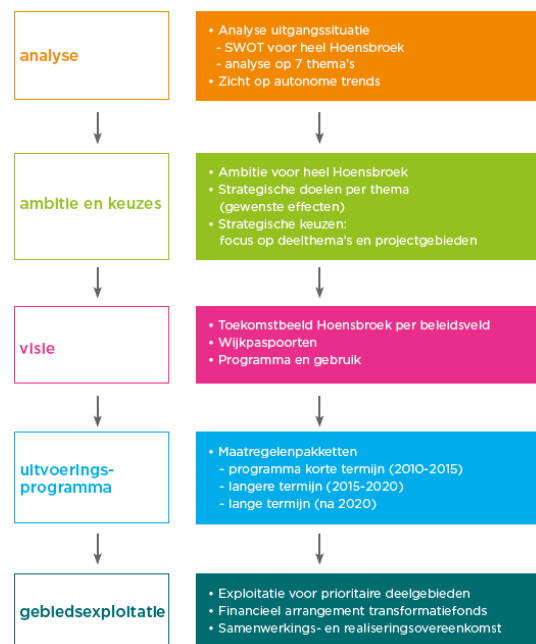
De hieronder beschreven aanpak is gebaseerd op de gevoerde interviews met de sleutelfiguren in het proces om te komen tot een gedragen aanpak voor het stadsdeel Hoensbroek en na bestudering van diverse masterplannen en rapporten waarin de aanpak wordt beschreven.

De herstructureringsaanpak Hoensbroek is gestart in 2005, gelet op de veelheid aan ontwikkelingsplannen die werden ingediend en waarbij de samenhang tussen deze plannen ontbrak, is besloten om een masterplan op te stellen. Het traject om te komen tot het masterplan Hoensbroek heeft 4 jaar geduurd en het proces heeft regelmatig stilgelegen, omdat men niet wist hoe het krimpvraagstuk te verwerken in het masterplan. Ook de sociale aspecten werden in eerste instantie niet meegenomen in het masterplan, dit was sterk fysiek ingesteld. Uiteindelijk is in 2009 het masterplan door de raad van de gemeente Heerlen vastgesteld.

Geconcludeerd kon echter worden dat er geen draagvlak was bij andere partijen, zoals bv. de woningcorporaties, om dit masterplan te omarmen. Daarnaast waren de maatregelen om te komen tot een integrale aanpak van het krimpvraagstuk zeer beperkt. Behoudens enkele algemene opmerkingen over terugbrengen hoogbouw en extensivering van woonwijken (en benoeming van één concreet plan) is er geen concreet antwoord gegeven hoe met de demografische ontwikkeling om te gaan en welke strategieën gekozen dienen te worden om het stadsdeel 'krimpproof' te maken. Ook een uitvoeringsprogrammering en een financieel kader ontbreken. Voor de uitwerking dienen uiteenlopende uitvoeringsplannen (beleids- en uitvoeringsgericht) opgesteld te worden. Echter het organiserend vermogen om dit te doen ontbreekt op dat moment bij de gemeente en de aanpak dreigt een papieren tijger te worden.

Ook was onduidelijk wat het op te leveren product diende te zijn, een visie, een uitwerkingsprogramma, een ontwerpproduct? Een heldere opdracht was nl. nooit opgesteld en gedeeld met de betrokken actoren. Ook de sturing op het proces ontbrak en onduidelijk was wie opdrachtgever was voor het op te stellen product.

In 2010 is het stadsdeel Hoensbroek ook onderdeel geworden van de Limburgse wijkenaanpak. Met deze aanpak wil de provincie Limburg in samenwerking met de gemeentes de leefbaarheid in wijken verbeteren. In de regio Parkstad Limburg wordt deze opgave eveneens gekoppeld aan de demografische ontwikkelingen. Voorwaarde is dat er een integrale businesscase wordt opgesteld in samenwerking met de woningcorporaties, de stadsregio en de provincie Limburg. Tijdens het proces om te komen tot een integrale businesscase wordt al snel duidelijk dat het masterplan uit 2009 niet de gedragenheid kent om de basis te vormen voor de businesscase. Ook de voorgestane aanpak is onderwerp van discussie.



Figuur 20: Opbouw stadsdeelvisie Os Gebrook

De gemeente wil op basis van het masterplan een projecten-carroussel optuigen, terwijl de andere partners een integrale gebiedsontwikkeling nastreven gebaseerd op een analyse, formuleren van ambities, doelstellingen en keuzes en uitwerking in een visie, gekoppeld aan een uitvoeringsprogramma en een gebiedsexploitatie.

Uiteindelijk wordt er een stadsdeelvisie opgesteld voor het gehele stadsdeel maar is de gebiedsexploitatie gericht op een beperktere businesscase (Aldenhofpark en centrum Hoensbroek). Reden om hiervoor te kiezen is het sluitend krijgen van de gebiedsexploitatie in relatie tot beschikbare middelen bij de diverse partners. De gemeente Heerlen kiest er zelf voor om te starten met de brede gebiedsontwikkeling op basis van een tekortbegroting en jaarlijks aanvullend krediet te zoeken (raadsbesluit gemeente Heerlen, januari 2012). Anno 2014 bedraagt het totale tekort op de gebiedsontwikkeling Hoensbroek nog circa 8 miljoen euro. Het door de provincie geïnitieerde proces heeft de kenmerken van de habiforum aanpak (strategiecycclus), zoals beschreven in hoofdstuk 3.

Uit de interviews wordt duidelijk dat in het proces om te komen tot een stadsdeelvisie inclusief programmering er toch nog vaak sprake was van weinig gezamenlijke gedragenheid (geen wij-gevoel) en dat vaak voor de eigen organisatie werd gepleit en niet voor het belang van het stadsdeel. Ook werd het totale proces te traag gevonden en wilden enkele partijen sneller tot realisatie komen (niet schrijven maar gewoon starten met realisatie). Ook de insteek van partners veranderde gedurende het proces, zo startte de provincie met de insteek 'investeren in plaats van subsidiëren', maar is uiteindelijk toch weer voor de

behoudende lijn van subsidiëren gekozen. Hierdoor blijven de risico's van de gebiedsontwikkeling toch weer bij enkele partners liggen, hetgeen de gedragenheid niet bevordert.

Ook het feit dat de gemeente weinig ervaring had met integrale gebiedsontwikkeling

Pfff, ik heb nachten wakker gelegen hoe ik de gemeente zover kreeg om integraal te denken in plaats van financieringsdenken over losse projectjes.

speelde een rol bij de trage totstandkoming van de Hoensbroekse aanpak. De gemeente is bekend met projectmatig werken en weet hoe men projecten moet opzetten. Echter, een gebiedsontwikkeling waar sprake is van meerdere projecten vergt een andere aanpak dan een project met één ontwikkeling. Die andere aanpak betreft zowel het proces, de inhoud en de financiering.

In figuur 20 is de opzet van de stadsdeelvisie weergegeven. Dit lijkt ook de grote lijn te zijn om een integrale gebiedsontwikkeling op te zetten, zoals ook in hoofdstuk 3 is beschreven. De gemeente had echter meteen de stap gemaakt naar de uitvoering en was enthousiast gestart met projecten die elk, op het project toegesneden, wel een doelstelling kende, maar waarvan niet bekend was of er een positieve bijdrage was aan het grote geheel. Daarnaast ontbrak bij de gemeente een duidelijke regierol. Wie was nu opdrachtgever om te komen tot een gebiedsontwikkeling, wie is opdrachtgever voor de uitvoering, hoe verhouden beleid en uitvoering zich tot elkaar. Sinds medio 2012 is de herstructureringsaanpak binnen de gemeente ondergebracht in een programma herstructurering onder aansturing van een programmamanager. Deze programmamanager is tevens opdrachtgever voor de uitvoering.

In het voorjaar van 2012 heeft de inzet geleid tot een stadsdeelvisie (met een strategische aanvulling op het masterplan 2009) waarin ook afspraken zijn gemaakt over de aanpak van de demografische ontwikkelingen en waarin naast een fysieke aanpak ook gekozen is voor een economische en een sociaal-veilige aanpak en waarbij heldere keuzes in programmering zijn gemaakt op basis van prioriteiten, financiën en capaciteit. Deze aanpak is vertaald in een uitvoeringsprogramma tot 2025. Inmiddels is er ook een uitvoeringsorganisatie opgezet als onderdeel van het programma Herstructurering en wordt er deels gebiedsgericht gewerkt. De gemeentelijke organisatie is nog steeds sterk projectgericht en het besef dat men in een matrixorganisatie werkt waar lijn en programma samen moeten optrekken, is nog niet volledig aanwezig.

Op dit moment (2014) is de gebiedsontwikkeling in uitvoering, worden projecten gerealiseerd, maar is het nog te vroeg om te kunnen aangeven wat de effecten van de genomen maatregelen zijn op de demografische ontwikkeling. Bij de uitvoering van projecten blijkt dat het geformuleerde beleid op onderdelen nog niet voldoende is om te komen tot een goede uitwerking op projectniveau. Hierdoor gebeurt het dat binnen projecten nieuw beleid wordt opgesteld, dit is geen consistente aanpak en kan leiden tot eenzijdige beleidskeuzes alleen toegespitst op één project. Wel is Hoensbroek nu in een uitvoeringsboost gekomen, waardoor ook burgers het gevoel krijgen dat er daadwerkelijk iets gebeurt.



Opvallend is dat iedereen aangeeft dat de aanpak van sociale- en veiligheidsproblematiek zeer belangrijk is voor het slagen van de herstructurering, terwijl de masterplannen en ook de stadsdeelvisie er nog weinig over zeggen. Pas tijdens het traject is het plan 'Hart voor Hoensbroek' opgesteld waarin de sociaal-veilig aanpak inclusief een achter-de-voordeur-aanpak wordt beschreven. Iedereen geeft aan dat zonder deze aanpak een fysieke aanpak weinig kans van slagen heeft. Mensen met sociale problematiek worden individueel geholpen en

voorzien van een passend rugzakje en dan herplaatst in reguliere woonwijken, waar ze ook na verhuizing nog gevolgd en gesteund worden. Gemeente werkt hierbij integraal samen met corporaties, politie, opbouwwerk en hulpverlenende instanties.

Parallel aan de stadsdeelvisie is vanuit de herstructureringsaanpak Hoensbroek ook de methode Gebrookerbos ontwikkeld. Deze methode is met name toegesneden op het gebied Heerlen Noord en opgezet vanuit het idee dat in eerste instantie Hoensbroek veel lege plekken zou krijgen ten gevolge van krimp en noodzakelijke sloop zonder nieuwbouw en men niet wist wat men met deze gatenkaas moest aanvangen. Wel was duidelijk dat de identiteit en de sociale cohesie onder druk kwam te staan. Binnen de herstructureringsaanpak van Hoensbroek is de doorvertaling van deze methode een belangrijk aandachtspunt en een van de eerste voorbeelden van organische gebiedsontwikkeling waarbij de maakbaarheidsgedachte en het denken in blauwdrukken wordt losgelaten. In deze studie ga ik daar niet verder op in, maar gelet op de inhoud wordt in het navolgende blok een korte samenvatting van de aanpak gegeven.

In Nederland is krimp een relatief jong begrip. Het vraagt om een verandering van bestaande instrumenten, omdat deze niet meer toereikend zijn voor de hedendaagse complexiteit. De oude methodes die blind staren op een vastomlijnd eindbeeld en idee-fixe maken plaats voor een open houding, transparant proces en allianties tussen overheid, burgers en ondernemers; *een paradigmawisseling*

In Heerlen Noord wordt die uitdaging op een experimentele wijze opgepakt. Men kiest voor oplossingen waarin burgers en andere partners een nadrukkelijke rol spelen. De kern van de opgave is niet het vormen (of bouwen) van iets nieuws op een lege plek, maar het omvormen van een bestaande plek tot iets nieuws; *de methode Gebrookerbos*. Met als doel om mogelijkheden en kansen te verzilveren die de neerwaartse ontwikkeling in Heerlen Noord stabiliseren en het gebied voorzien van duurzame, sociale en economische impulsen.

In 2020 leidt dat tot een gevarieerd landschap in de driehoek kasteel Hoensbroek – Heidenaturpark - zandgroevengebied dat de historische identiteit en structuur terugbrengt en versterkt. Er ontstaat gedocumenteerde en overdraagbare kennis van een duurzame ontwikkelingsmethode voor 'lege' gebieden en restruimtes. Het transformatieproces voorziet als een nieuwe levensader het gebied van nieuwe zuurstof. Het resultaat is een nieuw elan, een nieuwe entiteit. Een entiteit die zichtbaar wordt in de gebouwde en ongebouwde omgeving van Heerlen Noord, in de economische functionaliteit van het gebied en in een vitaal en ondernemend burgerschap.

Er is een hoofdrol weggelegd voor de ontwikkeling van stadslandbouw in combinatie met recreatie en toerisme. De Atlas Gebrookerbos fungeert bij deze ontwikkeling als leidraad. Als een verwijzing naar een nieuwe fase in het stedelijk landschap dat actief in te vullen en te gebruiken is. En als een eerste stap om het landschap op grote schaal op te waarderen en een collectief bewustzijn te creëren voor het gegeven dat de ruimte opengesteld is voor gebruik en productie. Binnen deze kansrijke thema's kunnen zich vele initiatieven vanuit ondernemende burgers ontplooiën.

Op macroniveau vormen de deelprojecten de structuurdragers. Ze geven het gebied een herkenbare samenhang die aansluit op de historische identiteit (Mijnspoor, Corio Glana, Zandgroevegebied). Voor de micro-initiatieven fungeren deze projecten als condensatiekernen, waaruit een nieuw economisch netwerk zich kan ontwikkelen.

De bottom-up aanpak van Gebrookerbos om te komen tot een transformatie van het gebied, maakt het betrekken en activeren van mensen tot een kritische succesfactor. *Engagementmarketing* is hier het antwoord op. Vertrekpunt is het stimuleren van betrokken personen om hun eigen netwerk te activeren en de interactie met hun directe omgeving aan te gaan. Zo ontstaan kleine communities met een goed perspectief voor bereiken en 'beraken'. Via deze betrokken communities zullen andere initiatiefnemers of bewoners enthousiast worden, zelf initiatieven gaan nemen of de initiatieven gaan gebruiken en beleven –*Put hot triggers on the path of motivated people*–.

Daarnaast moeten grotere groepen mensen het gebied en wat er gebeurt op een bepaalde manier gaan beleven. We willen dat omwonenden zich betrokken voelen bij het proces en de projecten. Dat er een positief gevoel en beeld ontstaat bij het fenomeen Gebrookerbos. Om dit brede beeld te laten ontstaan, moet het project zichtbaar worden gemaakt en moeten we de micro-initiatieven en de macroprojecten onderling met elkaar verbinden. Dit vergt een expressieve en gecoördineerde communicatie.

De aanpak Gebrookerbos is een totaal nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling waarbij het nu nog te vroeg is om te kunnen aangeven of dit een nieuwe succesvolle methode van gebiedsontwikkeling is, maar in de huidige conjunctuur is de aanpak veelbelovend.

4.3 Herstructureringsaanpak Vrieheide-De Stack

4.3.1 Gebiedsbeschrijving

De wijk Vrieheide bestaat uit de buurten Weggebekker, Uterweg, Nieuw-Einde, Versiliënbosch en Vrieheide. De wijk omvat circa 3.100 woningen. De wijk is gelegen in Heerlen-Noord, aan de rand van de Brunsummerheide en tegen de grens met gemeente Brunssum. De herstructurering van de wijk wordt altijd geassocieerd met de problematiek rond particulier woningbezit in een krimpende regio. Het gaat dan met name om het gebied met de zogenaamde “witte woningen”, welke zijn gelegen in de buurten Vrieheide en Uterweg. In de overige drie buurten staan hoofdzakelijk huurwoningen die worden beheerd door Weller en Woonpunt.

Stedenbouw en architectuur

De ontwikkeling van de wijk is gestart in de mijnwerkers tijd. In deze tijd zijn twee mijnwerkerswijken (koloniën) gebouwd. Deze zijn aangelegd in het open veld langs bestaande wegen en paden om de vele immigranten onderdak te kunnen bieden. De mijnwerkersbuurtjes waren solitair gelegen woonwijken die een nauwe band hadden met de steenkoolmijnen. In deze wijken ontstonden hechte sociale gemeenschappen, vaak met eigen voorzieningen. De opzet en architectuur van deze wijken was gebaseerd op tuindorpconcept naar Engels en Frans voorbeeld. Het idee daarachter was dat het zware werk in de steenkoolmijn gecompenseerd moest worden met een groene woonomgeving. Vandaar dus huizen met eigen moestuintjes voor gezonde groenten. Inmiddels is de mijnwerkerskolonie Nieuw Einde rond 1970 gesloopt en vervangen door nieuwbouw. De mijnwerkerskolonie Versiliënbosch bestaat nog wel en betreft huurwoningen in bezit van de woningstichting Woonpunt.



Op de foto links (met op de voorgrond Versiliënbosch) zien we heel duidelijk, dat de mijnwerkerswijken, dorpjes in het open landschap waren.

De jaren na de Tweede Wereldoorlog stonden in het teken van explosieve bevolkingsgroei en woningnood. Ook in Heerlen werden op grote schaal nieuwe woningen gebouwd. Daarvoor werden met name de open ruimten tussen de bestaande buurtjes benut. Zo ook in Vrieheide.

DUIZEND WONINGEN VOOR GROTE GEZINNEN Heerlen stampst te Vrieheide nieuwe stad uit de grond



“Duizend woningen voor grote gezinnen” kopte dagblad ‘De Nieuwe Limburger’ op 10 december 1960. Naast de duizend woningen is ook een winkelcentrum, een school en een kerk gerealiseerd. De wijk is destijds ontwikkeld door de Vascomaatschappij N.V. die de woningen verhuurden. De ‘witte woningen’ dateren uit de wederopbouwperiode. Heerlen was in die tijd een welvarende stad door de mijnindustrie. De wijk bestaat uit 837 eengezinswoningen en twee torenflats met in totaal 96 appartementen. Eind jaren '60 van vorige eeuw ging de Vascomij failliet. De woningen kwamen in bezit van de gemeente die ze onderbracht in de stichting 1277. Deze stichting exploiteerde het complex tot medio jaren '80. Toen kwamen de woningen in handen van een belegger die een start maakte met de verkoop van de woningen. Circa 75% van alle witte woningen is thans in bezit van de zittende bewoners. De overige woningen zijn in het bezit van twee particuliere beleggers: Newomij (witte woningen) en Grouwels Daelmans (torenflats Vrieheidepark).



Na de oorlog was er veel ruimte nodig om de woningnood op te kunnen lossen. Met de “witte woningen” werd de open ruimte tussen de mijnwerkerswijken Versliënbosch, Nieuw Einde en de Maria Christinawijk volgebouwd. De strokenbouw deed zijn intrede in Heerlen. Strokenbouw is een stedenbouwkundig verkavelingsprincipe waarbij de bebouwing in parallelle rijen wordt geordend.

De “witte woningen” zijn ontworpen door architect Peter Sigmond. Sigmond (1932) studeerde in 1954 af aan de Technische Universiteit van Budapest in de richting ‘uitvoerende bouwkunde’. In 1956 vluchtte hij naar Engeland waar hij samenwerkte met het architectenechtpaar Peter en Alison Smithson, exponenten van een nieuwe architectuurstroming: ‘new brutalism’, een stroming die floreerde tussen de jaren ‘50 en ‘70 van de vorige eeuw. Deze term is een afgeleide van de Franse term ‘béton brut’, vrij vertaald: ruw beton. De stijl wordt gekenmerkt door lineaire blokachtige vormen, repeterende gevelelementen en een dominant gebruik van beton als constructiemateriaal. De stijl werd veelvuldig toegepast bij overheidsgebouwen, winkelcentra en sociale woningbouw.

Eind jaren ‘50 kwam Sigmond naar Nederland. Samen met bouw- en constructiebedrijf Vascomij ontwikkelde hij voor Vrieheide de “paalwoning”. Het was een woning met een bijzondere constructie: een cilindervormige kern met trappen en toiletten als enige drager. Volgens Sigmond kon op die manier de dreiging van mijnschade beperkt blijven. Uiteindelijk bleef het bij één proefmodel, maar de basisprincipes van dat model zijn wel toegepast in het ontwerp van de woningen in Vrieheide.

Ook in stedenbouwkundig opzicht vormde het ontwerp voor de ‘witte woningen’ een complete trendbreuk met het verleden. De woningen in de oorspronkelijke mijnwerkerswijken uit de jaren ‘20 en ‘30 van vorige eeuw zijn veelal gebouwd in Amsterdamse School architectuur naar het klassieke Engelse tuindorp-concept van Ebenezer Howard zoals al eerder beschreven. De witte woningen hebben echter geen tuin en oorspronkelijk was alle groen openbaar. Bij de verkoop van de woningen is echter ook een groot gedeelte van dit openbare groen als ‘tuin’ meeverkocht, verkaveld en thans voorzien van schuttingen, uitbouwen etc. in alle soorten en maten.

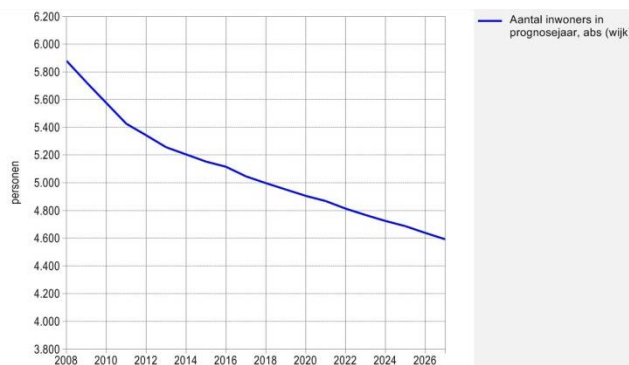
De wijk Vrieheide kan als geheel worden getypeerd als een groen-stedelijk (sub-urbaan) woonmilieu. Een groen-stedelijk woonmilieu kan worden gekenmerkt als een wijk met een lage graad van functiemenging met een accent op rustig wonen in een stedelijke omgeving. Bestaande voorzieningen zijn toegerust op de maat en schaal van de buurt. Openbaar groen is geclusterd in parken en plantsoenen en langs de rand van de wijk.

Gemeten over heel Heerlen/Parkstad kan worden gesteld dat er een overschot is aan dit type woonmilieu. Om te komen tot afgewogen beleidsbeslissingen over vraag en aanbod van woonmilieus, is het echter zaak goed kennis te nemen van de verschillende kwaliteiten van diverse subbuurtjes in hetzelfde woonmilieu. Zo worden bijvoorbeeld de mijnwerkerswijkjes ook getypeerd als groen-stedelijk woonmilieu. De wijk staat bekend om zijn hoge aandeel particulier woningbezit. Toch hebben ook de corporaties bezit in de wijk.

Demografie

Op 1 januari 2009 woonden in Vrieheide – De Stack 5.933 mensen; onderverdeeld naar de subbuurten geeft dat het volgende beeld: Weggebekker 391 bewoners, Uterweg 1.502 bewoners, Nieuw-Einde 1.667 bewoners), Versliënbosch 711 bewoners en Vrieheide 1.662 bewoners. De wijk heeft een relatief jonge leeftijdsopbouw: de leeftijdscategorieën 0 tot 15 jaar en 25 tot 45 jaar zijn relatief sterk vertegenwoordigd in vergelijking met de gehele gemeente Heerlen. Het percentage inwoners van 65 jaar en ouder is in vergelijking met Heerlen juist lager. Het aantal alleenstaanden is lager dan het Heerlense gemiddelde (38% tegenover 44%). Zo’n 11% van de bewoners is allochtoon van niet-westerse komaf.

Het opleidingsniveau in de wijk is laag: ongeveer 50% van de bewoners heeft maximaal MAVO afgerond. De wijk kent het op één na hoogste werkloosheidscijfer (12% tegenover 9%) en het inkomensniveau is beduidend lager dan in de rest van Heerlen: bijna 40% van de huishoudens heeft een laag inkomensniveau (tot € 1.300 per maand) tegenover bijna 30% van de huishoudens in heel Heerlen.



Figuur 21: Bevolkingsdaling tot 2027 (bron: bureau onderzoek en statistiek gemeente Heerlen)

Prognoses geven aan dat in 2027 de omvang van de bevolking met zo'n 23% aanzienlijk is afgenomen (in Heerlen is dat 16%). De samenstelling van de bevolking verandert ook sterk waarbij er vooral sprake zal zijn van ontgroening, vergrijzing, afname van de werkende populatie en toename van het aantal eenpersoonshuishoudens.

De vraag naar andere woningtypen (afname eengezinswoningen, toename van woningen voor ouderen) is evident. Er zijn relatief veel huishoudens met kinderen in de buurt: 34% tegenover het Heerlens gemiddelde van 27%. Opvallend is het grote aantal jongeren dat opgroeit in een gezinssituatie waarbij niet beide eigen ouders aanwezig zijn (33% tegenover Heerlen gemiddeld 26%). Van deze jongeren groeit 15% op in een gezinssituatie waarin een of beide ouders werkloos zijn en 20% waarin een of beide ouders arbeidsongeschikt zijn (het Heerlens gemiddelde bedraagt respectievelijk 12% en 13%).

Wonen

De wijk bestaat in totaal uit circa 2.800 woningen, deels corporatiebezit, deels particulier bezit en deels in bezit van beleggers. Er zijn iets meer huurwoningen dan het Heerlens gemiddelde (58% tegenover 59%). Ongeveer de helft van de woningvoorraad bestaat uit rijtjeswoningen (de zogenaamde drive-in woningen). Daarnaast zijn er in de buurt veel flat- of etagewoningen en twee-onder-een-kap woningen. De waardering voor de eigen woning is in Vrieheide – De Stack iets lager dan het Heerlens gemiddelde en daarmee het laagste in de gemeente (gemeten in rapportcijfers een 7,1 tegenover het Heerlens gemiddelde van 7,6).

Met een gemiddelde verkoopprijs van € 104.700 (eerste helft 2009) is Vrieheide-De Stack de goedkoopste wijk van Heerlen, wat deels te verklaren is uit de opbouw van de woningvoorraad. Opvallend is dat in de wijk, evenals in sommige omliggende wijken, de daling van de woningprijzen al vanaf 2006 is ingezet. De verkoop van het aantal, vaak in slechte onderhoudsstaat verkerende, huurwoningen bedraagt zo'n 38,4 procent van alle woningtransacties (periode 2007-2009) en valt als zodanig als fors te kwantificeren. De lage verkoopprijs, zo'n € 20.000 tot € 40.000 onder de gemiddelde verkoopprijs, heeft een neerwaarts effect op de prijsontwikkeling.

Er is een duidelijke trend waarneembaar van een afname van het aantal woningtransacties: in Vrieheide – De Stack nam het transactievolume in de periode 2007-2009 ten opzichte van de periode 1995-1997 af met 14% (voor Heerlen is dat 3%). De verkochte woningen betreffen met name de huurwoningen en woningen in het goedkopere segment (tussenwoningen tot € 100.000). De theoretische verkooptijd van alle woningen in Vrieheide - De Stack bedraagt gemiddeld 25 maanden, tegenover een gemiddelde van 17-19 maanden voor Heerlen en Parkstad Limburg. Van alle gedwongen woningverkoop in Heerlen van de afgelopen jaren, vindt een kwart plaats in Vrieheide - De Stack (gemiddeld 10 op jaarbasis tegenover gemiddeld 40 in heel Heerlen).

De bouwkundige en constructieve staat van de woningen valt over het algemeen als matig tot slecht te kwalificeren. Met name de bouwkundige onderdelen zoals buitenpuien, gevelisolatie, (mechanische)

ventilatie en dakafwerking zijn er in 50 tot 60% van de gevallen slecht aan toe. Constructief beschouwd zijn de woningen bruikbaar voor een nieuwe toekomstvisie van de wijk.

Openbare ruimte

Uit onderzoeken en enquêtes uitgevoerd onder de bevolking, zoals weergegeven in de buurt- en stadsmonitor 2009, blijkt hoe bewoners van Vrieheide – De Stack onderwerpen als kwaliteit van leefomgeving, beschikbaarheid van voorzieningen en ervaren leefbaarheid beoordelen.

Zo wordt in Vrieheide de algemene kwaliteit van de woonomgeving in 2009 met een 5,6 beoordeeld, in relatie tot het Heerlens gemiddelde van 7,0 de laagste score in Heerlen. Ook geven de bewoners aan dat de eigen buurt verloederd is: uitgedrukt op een schaalscore van 0 (zeer laag) tot 10 (zeer hoog) scoort de buurt een 6,4 tegenover het Heerlens gemiddelde van 5,0. De overlastbeleving in de buurt is hoog (4,5) in vergelijking met andere buurten in Heerlen (3,2); de sociale cohesie wordt beoordeeld met een 4,6 tegenover gemiddeld 5,6 in Heerlen.

Wat betreft beheer en onderhoud zijn de bewoners van Vrieheide iets meer dan bewoners van andere buurten ontevreden over het schoonhouden van wegen, straten en pleinen en over het aantal prullenbakken. Uitgedrukt op een schaalscore van 0 (zeer laag) tot 10 (zeer hoog) scoort de buurt een 5,5 tegenover het Heerlens gemiddelde van 6,0.

Voorzieningen

In de wijk is een gevarieerd aanbod aan voorzieningen aanwezig: er zijn zich basis- en voortgezet onderwijs, buitenschoolse opvang/peuterspeelzalen, enkele buurtcentra, een huisartsenpraktijk en apotheek, sport- en overige verenigingen en detailhandel. Daarnaast zijn er enkele horecagelegenheden aanwezig en er staat een kerk in Vrieheide. Het industriegebied is geconcentreerd in Weggebekker.

In 2009 was 56% van de inwoners tevreden met de aanwezige voorzieningen (tegenover het Heerlens gemiddelde van 61%). Nader beschouwd blijkt dat men het meest tevreden is over het basisonderwijs en de winkels, het minst over de speelmogelijkheden voor kinderen en de jongerenvoorzieningen.

Leefbaarheid

De lage waardering van de bewoners voor de algemene kwaliteit van de woonomgeving blijkt uit de beoordelingen in relatie tot het Heerlens gemiddelde op thema's als sociale cohesie (4,6 tegenover 5,6), gehechtheid aan de buurt (45% tegenover 59%), en gevoel van medeverantwoordelijkheid voor leefbaarheid (74% tegenover 85%). Wat betreft sociale participatie – vrijwilligerswerk, sporten, uitgaan, ontmoeten van vrienden en familie – scoort de wijk een 2,8 tegenover Heerlen als geheel een 3,4. Ook voelen bewoners van Vrieheide – De Stack zich door weinig sociale contacten, geldgebrek en slechte gezondheid vaker eenzaam dan in andere buurten (30% ten opzichte van 23%). De gezondheidsbeleving is eveneens slechter dan in andere buurten en vertoont een neerwaartse trend. Van de buurtbewoners zegt in 2009 29% de eigen gezondheid matig of slecht te vinden (in 2007 was dit 26%) ten opzichte van 24% van alle Heerlenaren.

Ook op de onderwerpen criminaliteit en onveiligheid scoort de wijk ongunstig ten aanzien van het Heerlens gemiddelde. In verhouding met het gemiddelde percentage in Heerlen voelen veel bewoners in Vrieheide – De Stack zich wel eens onveilig in de eigen buurt (57% tegenover 41%), een gevoel dat sinds 2003 met 7% punten is toegenomen. Bewoners vermijden in toenemende mate meer plekken in de buurt uit veiligheidsoverwegingen (49% tegenover 37%), en hebben de perceptie dat diefstal van en beschadiging

aan fietsen en auto's, evenals woninginbraak, vaak voorkomt in de buurt (een score van 5,3 tegenover 4,1). Bewoners van Vrieheide – De Stack zijn iets vaker slachtoffer van criminaliteit en onveiligheid dan inwoners van andere buurten in Heerlen (48% tegenover 40%).

Opvallend is het relatief sterke gevoel van onveiligheid onder jongeren in Vrieheide – De Stack (52% tegenover 39%). De subbuurten Uterweg (58%) en Nieuw-Einde (56%) scoren het hoogst. Nog meer jongeren voelt zich 's avonds onveilig in de eigen buurt (71%), met name in Uterweg (81%), Nieuw-Einde (72%) en Vrieheide (76%). Het Heerlens gemiddelde ligt op 56%. De jongeren voelen zich vooral onveilig, omdat zij bang zijn voor andere jongeren. Op ouderschap – betrokkenheid bij rellen - en wapenbezit scoort Vrieheide - De Stack boven het Heerlens gemiddelde (respectievelijk 16% en 10% tegenover 12% en 7%).

Economie

In 2008 was sprake van een absoluut aantal van 209 bedrijfsvestigingen in de wijk Vrieheide – De Stack, waarvan de meeste (33%) zich bevinden in de buurt Vrieheide en de minste in Weggebekker (13%). De belangrijkste sectoren zijn bouwnijverheid, handel en zakelijke dienstverlening.

De werkzame beroepsbevolking in Vrieheide – De Stack is in verhouding met het Heerlens gemiddelde relatief laag (59% tegenover 62%). Het aandeel niet-werkende werkzoekenden is in verhouding tot het Heerlens gemiddelde relatief hoog (12% tegenover 9%).

4.3.2 Knelpunten

De 'witte woningen' vormen een unieke buurt die onderdeel uitmaakt van de wijk Vrieheide – De Stack (kortweg: Vrieheide) in Heerlen. In 1960 uit de grond gestampt als exponent van de wederopbouw en in de markt gezet als "riante woonwijk voor grote gezinnen". Vervolgens door een opeenstapeling van omstandigheden in een neerwaartse spiraal terechtgekomen. De verloedering in de buurt is tastbaar. De woningen zijn slecht onderhouden of staan leeg en te koop. Op funda.nl worden ze vanaf € 52.000,= te koop aangeboden (maart 2014). Tuinen worden gebruikt als parkeerplaats of rommelplek. Openbare ruimtes hebben weinig verblijfskwaliteit en doen dienst als hondenuitlaatplek. Vele al dan niet met vergunning gebouwde aanbouwsels versterken het rommelige karakter van de wijk. Naast deze fysieke vormen van overlast en verloedering is er ook op vrij grote schaal sprake van uiteenlopende vormen van sociale problematiek.

Tegelijkertijd ondervindt Heerlen de gevolgen van sterke demografische veranderingen. Er komen steeds minder jonge mensen en – verhoudingsgewijs – steeds meer ouderen. Wil men Heerlen leefbaar houden dan zullen de gevolgen van de demografische veranderingen moeten worden aangepakt. Er zijn te weinig geschikte woningen voor ouderen. Om ook onze ouderen prettig te laten wonen zullen met name bestaande woningen geschikt moeten worden gemaakt voor senioren. Slechts in beperkte mate kan aanvullende nieuwbouw worden gerealiseerd, omdat het totaal aantal woningen dient te verminderen. Want één van de meest ingrijpende gevolgen van de bevolkingskrimp is dat er in totaliteit te veel woningen zijn. Deze komen leeg te staan als niet wordt ingegrepen, zeker ook in de koopwoningenmarkt. Bekend is dat leegstand tot verloedering leidt. Derhalve zal ook op kwantiteit gestuurd dienen te worden.

In de huidige situatie heeft de wijk te maken met een negatief imago, hetgeen een verlamrend effect heeft op mogelijke ontwikkelingen. Deze neerwaartse spiraal wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door tekortkomingen bij zowel de fysieke als de sociale kant van het begrip 'woonkwaliteit'. Dalende woningprijzen, de veelal slechte onderhoudstoestand van met name de 'witte woningen', hoge energielasten wegens slechte isolatie van de 'witte woningen', de noodzaak om het aantal woningen in

Heerlen te verminderen, het gebrek aan 'bewegingsvrijheid' op de woningmarkt (mensen zitten vast aan hun koopwoning) en steeds meer mensen die in financiële problemen komen bij verkoop van hun woning zijn hier sprekende voorbeelden van.

De "witte woningen" waren oorspronkelijk bestemd voor de huurmarkt. Ze waren ruim van opzet en geschikt voor grote gezinnen van 10 personen. Grote gezinnen waren in die tijd in het katholieke Zuiden zeer gebruikelijk. De huurwoningen waren bestemd voor arbeiders die uit heel Nederland en Europa hiernaartoe kwamen om in de mijnen te werken. Hierdoor ontstond een mengelmoe aan culturen. Die mengelmoe aan culturen bepaalt ook nu nog het straatbeeld in de wijk. De ruime woningen waren een trendbreuk met de vaak kleine mijnwerkerswoningen in de karakteristieke mijnkoloniën. Maar de grote gezinnen en de vele culturen kwamen ook voor in de traditionele mijnwerkerswoningen.

De problemen in Vrieheide zijn begonnen toen de "witte woningen" in de jaren '80 na een faillissement van de toenmalige beheermaatschappij in handen van een belegger kwamen. Deze startte met het een voor een uitponden van de woningen. In deze periode (jaren '80 vorige eeuw) had Nederland een stelsel met premiewoningen. Kopers werden zo door de overheid gestimuleerd een eigen woning te kopen. In Vrieheide heeft dat niet altijd even goed uitgepakt.

Enerzijds zien we dat veel nieuwe woningeigenaren maar net genoeg geld hadden om de woning aan te schaffen en dus onvoldoende geld overhielden om het noodzakelijk onderhoud aan de woning te kunnen verrichten. Anderzijds zien we ook dat door de nieuwe situatie – die wordt gekenmerkt door versnipperd eigen woningbezit met alle daarbij behorende vrijheden en verantwoordelijkheden – het eens zo uniforme en opgeruimde karakter van de openbare ruimte in het deel van de "witte woningen" in de wijk fors is aangetast. De wildgroei aan al dan niet illegale aanbouwsels, al dan niet onderhouden tuinen en allerlei verschillende tuinhekken zijn hier een sprekend voorbeeld van.

De neerwaartse spiraal waarin de wijk is terechtgekomen – en waar de verloedering van het openbaar domein mede debet aan is – heeft ertoe geleid dat de woningen veel minder snel in waarde stegen (en nu sneller in waarde dalen) dan in andere delen van Heerlen en Parkstad. Die voortdurende waardedaling is een stuwende factor gebleken bij het verdere verval van de wijk.

De kwaliteit van de woningen is slecht, er zijn ook te veel woningen in een te hoge dichtheid, de openbare ruimte heeft weinig verblijfskwaliteit en de mensen hebben grosso modo weinig tot geen financieel-economisch perspectief. De uitdaging is om de spiraal te doorbreken en de wijk met zijn mensen een nieuw wenkend perspectief te bieden.

Hieronder een beknopte analyse van knelpunten die mogelijk leiden (of hebben geleid) tot de zwakke financiële positie van de bewoners. Het aanpakken van deze knelpunten zou moeten leiden tot het verbeteren van die financiële positie.

1. Sociaal-economisch

Vrieheide is in sociaal-economisch opzicht een zwakke wijk. We kunnen dat meten aan de hand van drie indicatoren: arbeidsparticipatie, inkomen en opleidingsniveau. Deze drie indicatoren hangen nauw met elkaar samen. In vergelijking met de rest van Heerlen/Parkstad scoort Vrieheide laag op deze onderdelen. Gelet op deze zwakke scores, alsmede het heersende economisch klimaat, is het niet aannemelijk dat de inkomenspositie van de inwoners van Vrieheide zonder stimulans de komende tijd significant zal verbeteren.

Vervolgens zijn de sociaal economische problemen deels ook te wijten aan een gebrek aan zelfredzaamheid. Mensen waren vanuit de tijd van de mijnen gewend geraakt aan de uitstekende infrastructuur van werk, zorg/welzijn en onderwijs die door de Staatsmijnen – als werkgever – , de kerk

(sociale pijler) en de overheid waren aangelegd. Met het sluiten van de mijnen viel de werkgever weg als behartiger van hun sociale belangen en behoeftes, de kerk heeft ook zijn bindende kracht verloren, waardoor de overheid resteert maar het ontstane gat niet kan opvullen. Die goede infrastructuur heeft ons veel opgeleverd, zoals een rijk verenigingsleven, goede buurthuizen en een uitstekend saamhorigheidsgevoel. Maar er is ook het gedachtegoed van een overheid die altijd voor een oplossing moet zorgen. Dat gedachtegoed past niet meer echt bij een overheid die moet bezuinigen en taken decentraliseren. Van burgers wordt verwacht dat zij vaker zelf het initiatief gaan nemen en minder leunen op een overheid. Dit vergt een cultuuromslag die wel nauwgezet door de overheid moet worden begeleid. Tenslotte kunnen de sociaal-economische problemen ook deels worden teruggevoerd op de – achteraf gebleken – onverantwoord grootschalige verkoop van goedkope huurwoningen in de wijk. Gebleken is dat niet iedere koper van destijds de financiële en sociale verantwoordelijkheid van een eigen woning kon dragen.

2. De eigen woning

Ook het eigen woningbezit verzwakt in veel gevallen de financiële positie van de mensen in de wijk. We doelen dan met name op het gedeelte met de “witte woningen”. Dat komt door de slechte bouwkundige toestand en de zwakke energieprestaties van het gros van deze woningen. De woningen dateren van ruim voor de oliecrisis in 1973. Energiezuinig bouwen bestond nog niet. Het gebrek aan middelen voor onderhoud heeft ertoe geleid dat veel van deze woningen nooit zijn gerenoveerd of anderszins energiezuiniger gemaakt. In de huidige tijd, waarin fossiele brandstoffen schaarser worden en de energieprijzen dus stijgen, leidt een woning met een zwakke energieprestatie tot onnodig energieverlies en dus tot extra (onnodig) hoge energiekosten.

Maar ook waardeverlies van de woning is een knelpunt van het eigen woning bezit. Mensen die na 1999 in Vrieheide een woning kochten hebben nu te maken met een hypotheek die doorgaans een stuk hoger is dan de werkelijke WOZ-waarde van die woning. Verkoop van de woning leidt onherroepelijk tot een restschuld. In financieel opzicht snijdt het mes dus aan drie kanten:

- Hoge hypotheeklasten (in vergelijking met de WOZ-waarde)
- Hoog energieverbruik
- Restschuld bij verkoop

We zien hierdoor in Vrieheide steeds meer mensen in de financiële problemen komen. Het gevolg laat zich raden. Mensen krijgen te maken met schulden en raken in een sociaal isolement. Zonder hulp van buitenaf zijn mensen nauwelijks in staat zich uit hun benarde financiële positie te bevrijden. In het ergste geval zien we dat mensen uit hun woning worden gezet vanwege een te hoog opgelopen hypotheekschuld. Zo'n woning wordt dan op een executieveiling verkocht voor slechts een fractie van de werkelijke waarde van de woning. Er schijnen voorbeelden bekend te zijn van executieverkopen waarbij de woning slechts € 21.000,- heeft opgebracht. Dat levert meteen een volgend probleem op: deze woningen vormen voor deze prijs een wel erg interessante uitvalsbasis voor criminele activiteiten.

3. Leefbaarheid/veiligheid

Op het gebied van sociale cohesie scoort de wijk Vrieheide in de Parkstadmonitor met een 4,8 een ruime onvoldoende tegenover een 5,7 als gemiddelde in Parkstad. Voor het meten van de sociale cohesie konden de geïnterviewden een score geven op stellingen zoals: “de mensen in deze buurt gaan op een prettige manier met elkaar om”, “ik woon in een gezellige buurt waar veel saamhorigheid is” of “ik voel me thuis bij de mensen die in deze buurt wonen”. Uit de Parkstadmonitor blijkt dus feitelijk een gebrek aan sociale cohesie. Dat mag dus worden gezien als een knelpunt op het gebied van het verbeteren van de leefbaarheid in de wijk.

Ook verloedering draagt bij aan dit knelpunt. Na de verkoop van de woningen aan zittende bewoners ontstond een wildgroei aan allerlei illegale aan- en bijbouwsels. Diverse soorten tuinhuisjes en “gammaschuttingen” met allerlei verschillende vormen, materialen en kleuren veranderden het opgeruimde karakter dat de openbare ruimte in de periode direct na de bouw zo typeerde. Vanwege het gebrek aan contact met de tuin (de woonkamers liggen op de eerste verdieping) werden de tuinen ook steeds vaker benut als opslagplek. In de voortuin wordt nog steeds veelvuldig geparkeerd. Het beeld van weleer van woningen in een groene parkachtige openbare ruimte is niet meer. Bijkomend probleem daarbij is, dat door de parallelle oriëntatie van de bouwblokken, de voorkanten van het ene woonblok uitkijken op de achterkanten van het volgende. De verrommeling van de privétuinen draagt dus in hoge mate bij aan de verrommeling van de openbare ruimte.



Toen



Nu

Door een niet adequaat handhavingsbeleid heeft deze vorm van verloedering zich ook lang kunnen voortzetten in de wijk en is daardoor ook lastig te herstellen.

Ook op veiligheidsgebied zijn er knelpunten. Met name op het gebied van overlast door jongeren, vernieling en diefstal scoort de wijk beduidend slechter. Daarnaast nodigt de lage woningprijs uit tot aankoop van woningen door criminelen van waaruit hennepsteelt plaatsvindt en andere criminele activiteiten.

4.3.3 Aanpak

De hieronder beschreven aanpak is gebaseerd op de gevoerde interviews met de sleutelfiguren in het proces om te komen tot een gedragen aanpak voor de wijk Vrieheide-de-Stack en na bestudering van diverse rapporten en het masterplan waarin de aanpak wordt beschreven.

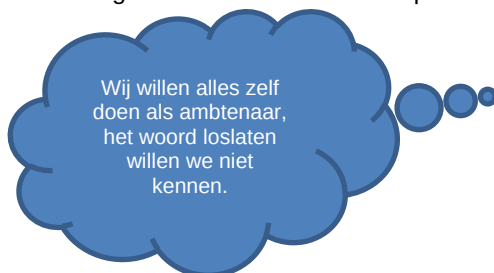
In Vrieheide is niet gekozen voor de traditionele aanpak om te komen tot een masterplan en dan aan de slag te gaan met projecten of een gebiedsontwikkeling. De klassieke werkwijze voor de uitwerking van een masterplan volgt een aantal stappen zoals beschreven in hoofdstuk 3 van waaruit een probleemstelling geformuleerd wordt en oplossingsrichtingen bedacht worden. Vervolgens worden een aantal systeemvereisten (programma van eisen) geformuleerd en wordt één oplossing uitgewerkt, de blauwdruk voor de wijk.

Het Masterplan Vrieheide vroeg echter om een andere benadering om de gebiedsurgenties te kunnen aanpakken. Een benadering die de tekortkomingen van de 'klassieke' benadering probeert te vermijden door de inzet van een meer integrale methodiek. Deze methodiek gaat uit van een bredere scope van meerdere domeinen (economie, welzijn, wonen, zorg) én/óf meerdere organisaties, waarbij relevante

aspecten vanaf het begin worden meegenomen in complexe projecten en complexe maatschappelijke initiatieven. Dit lijkt op een integrale gebiedsontwikkeling maar het streven is om de aanpak aan de bewoners over te laten die zich ook verenigd hebben in een coöperatie. De inzet van de gemeente beperkt zich momenteel tot een beperkte aanpak in de openbare ruimte én in een consequente handavingsaanpak.

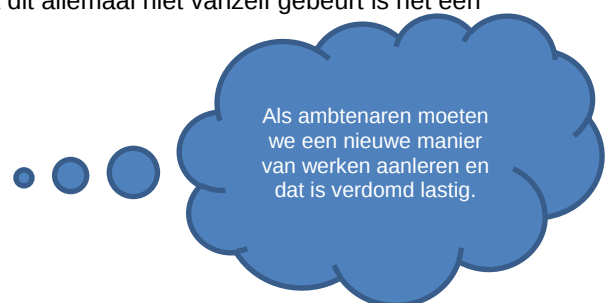
Achterliggende reden hiervoor is het moeizame proces om in de wijk aan de slag te gaan. De wijk had een zeer slechte naam en in samenwerking met de provincie is in eerste instantie een bureaustudie gedaan om de hele wijk te slopen en dit te financieren middels het zilverzand dat onder de wijk aanwezig is. Hiermee werd tevens de kwantitatieve sloopdoelstelling in 1 keer gehaald. Besef dat er in de wijk ook nog mensen woonden was er op dat moment niet. Alhoewel dit plan nooit een formele status heeft gekregen zijn deze ideeën toch gaan ronddwalen in de wijk met spookverhalen tot gevolg. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een gesprek met de bewoners en is men toch in gezamenlijkheid gaan nadenken over de toekomst van de wijk. Gelet op het voorgaande proces, maar ook de ervaringen in bv. Hoensbroek wilde men niet meewerken aan blauwdrukdenken (masterplan met dichtgespijkerd stramien) maar zijn de bewoners uitgedaagd om met plannen te komen.

Dit heeft geresulteerd in een masterplan 2.0 met buurtbusiness als thema. De overheid is hierin niet meer



bepalend maar kaderstellend. Maar daarnaast moet de gemeente inderdaad ruimte laten voor keuzes vanuit de wijk. Dit 'loslaten' is nog vreemd voor een gemeente. Burgers zijn tegenwoordig mondig en het idee van de maakbare samenleving met de hoofdrol voor de overheid is al lang achterhaald. De gemeente moet krachtig zijn en laten zien wat men wil vanuit het democratisch proces, zonder de details volledig in te vullen. Vervolgens alle krachten

bundelen en verantwoordelijkheden delen. Dan ontstaat ook eigenaarschap bij burgers en bij maatschappelijke en commerciële organisaties. Omdat dit allemaal niet vanzelf gebeurt is het een belangrijke verantwoordelijkheid van de overheid deze netwerkvorming te stimuleren en burgers uit te nodigen actief mee te werken aan de verbetering van de wijk. De gemeente vanuit haar regierol is dan met name bezig met portfoliomanagement en met de grotere structuurversterkende projecten, zoals bv. het behoud van de kerk in de wijk en deze transformeren naar regionaal archief.



Vanuit bewoners moeten dan lokale initiatieven komen, zoals woonhuisverbetering, verduurzaming, groenaanpak, speelvoorzieningen etc. Dit betekent dan wel dat de kaders en de spelregels helder moeten zijn, zodat de gemeente initiatieven in een open en transparant proces kan afwegen.

Ook in Vrieheide speelt veiligheidsproblematiek een belangrijke rol. In navolging van Passart en Hoensbroek is ook hier het project Hart voor Vrieheide gestart met hierin de opgave om de onveiligheid weg te nemen. Vrieheide kent in deze aanpak twee zwaartepunten, enerzijds de aanpak van mogelijke zware criminaliteit en anderzijds de aanpak van illegale bouwwerken. De achter-de-voordeur-aanpak zoals in Hoensbroek toegepast is, ligt hier weer lastiger gelet op het particuliere bezit, waardoor onthuring geen optie is om achter de voordeur te komen.

Buurtbusiness Vrieheide (Humbé Martens) is een strategisch masterplan dat naast ruimtelijke aspecten sterk insteekt op een leefbaarheidstransformatie van de wijk. Dit masterplan introduceert een uitnodigingsaanpak als ruimtelijke strategie voor de wijk Vrieheide-De Stack en integreert de verschillende sociaal, economische en maatschappelijke aspecten. Bijzonder aan het plangebied is het grote aandeel particuliere eigenaren.

Er is hier sprake van een complexe opgave waarvoor geen pasklare oplossing voorhanden is. Daarom is gekozen om via een 'proeftuin' tot kennisontwikkeling komen. Met andere woorden: met behulp van kleinschalige initiatieven in de praktijk ontdekken welke aanpak werkt voor dit project. Het primaat wordt daarbij gelegd bij de initiatieven van de bewoners zelf. Binnen de groep van bewoners is er vooral een prominente rol voor de particuliere huiseigenaren. Dat was voor alle partijen wettelijk. Niet meteen plannen te maken, maar beginnen met het opbouwen van vertrouwen tussen de bewoners, overheden en maatschappelijke partijen. Ideeën ontstonden aan de keukentafel in plaats van aan de vergadertafel. Die ideeën variëren van gezamenlijk bouwmaterialen inkopen voor verbouwingen aan de huizen tot budgethulp bij financiële problemen, van het inrichten van een moestuin tot bestrijden van overlast door hondenpoep. Parallel aan de veelzijdige ontwikkelingen groeide het besef dat een professionele aanpak nodig zou zijn. Zakelijke en maatschappelijke partners toonden zich bereid om vanuit hun corebusiness professionaliteit en ervaring toe te voegen aan maatschappelijke initiatieven en projecten.

Om elke activiteit en ontwikkeling uit te tillen boven een eenmalige en willekeurige actie is Buurtbusiness Energie voor Vrieheide ontwikkeld. Het masterplan biedt steun in het afwegingsproces voor partners en bij de afweging van kosten en baten. Wat de uitvoering van gemaakte plannen betreft, draagt het masterplan de belangrijkste technieken en tools aan: klantinzicht, storytelling, scenario's, prototyping en teamsamenstelling.

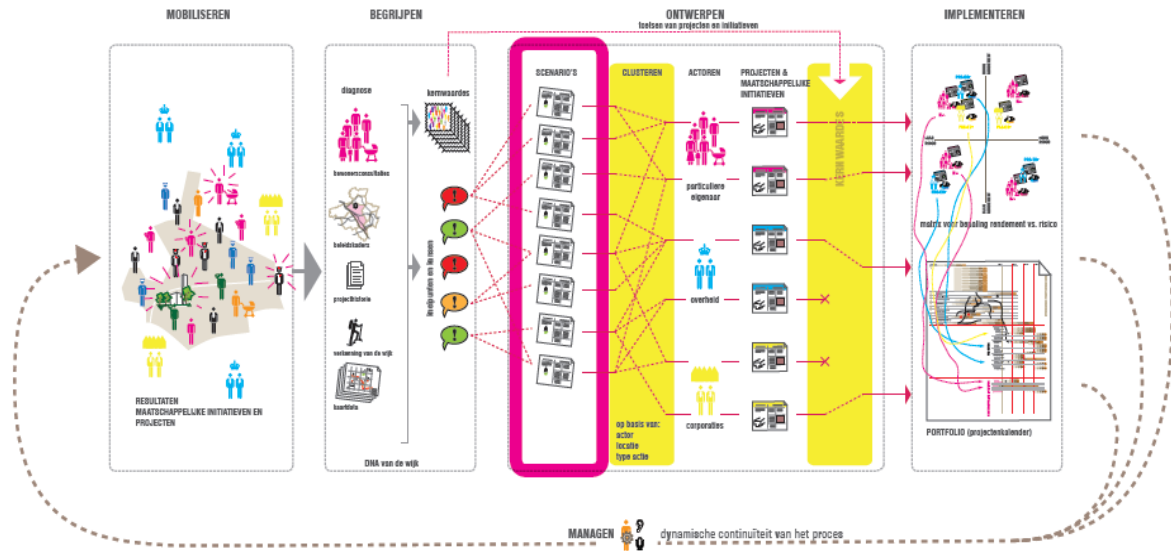
Een klassiek masterplan wordt gekenmerkt door een gefixeerde visie, die vervolgens uitgebreid wordt met allerlei uitwerkingsplannen en wijzigingsbesluiten om op onvoorziene omstandigheden in te kunnen spelen. Dit creëert een complexe structuur die het, met name voor particuliere initiatiefnemers moeilijk maakt om te overzien of een plan kans van slagen heeft. Om de particuliere initiatieven niet te laten stranden in overheidsprocedures wordt bij het masterplan Vrieheide zoveel mogelijk gekozen voor een heldere en eenvoudige afwegingsstructuur.

Bij een klassiek masterplan-traject is sprake van een lineair proces, gericht op een eenmalige uitvoering van de ontwikkelde maatregelen. Dit is een groot verschil met het masterplan Vrieheide waar getracht wordt in plaats van een revolutie een evolutie tot stand te brengen in een wijk. Dus niet kortstondig en vaak op goed geluk, maar dynamisch en stevig ingebed.

Een ander belangrijk verschil is dat de diagnose bij een klassiek proces bestaat uit een 'desk'-studie op afstand van de wijk, terwijl bij Vrieheide via onderdompeling het daadwerkelijk verwerven van inzicht in de 'klanten' centraal staat.

Een laatste verschil is dat bij een klassiek proces de bewoners en particuliere eigenaren van de wijk ten hoogste via een inspraakavond betrokken worden bij het proces. Bij Vrieheide is het planvormingsproces zo ingericht en uitgewerkt dat bewoners en particuliere eigenaren in alle fases van de planvorming een actieve rol hebben in het proces en daadwerkelijk bijdragen aan het tot stand komen ervan.

De geschetste projectaanpak voor het masterplan Vrieheide is in navolgend figuur schematisch weergegeven.



Figuur 22: Procesaanpak masterplan Vrieheide (Humbé Martens)

Kenmerkend voor het masterplan Vrieheide is dat het plan in principe niet 'af' is, het biedt ruimte voor nieuwe initiatieven die dan getoetst worden aan de kernwaarden van het masterplan. De kolommen ontwerpen en implementeren blijven hierdoor aan verandering onderhevig. Hierdoor is ook het geschetste portfoliomanagement belangrijk voor de aanpak.

Het masterplan is vastgesteld waarna de eerste periode na vaststelling met name gebruikt is om ervaring op te doen met de buurtcoöperatie waardoor er nog geen concrete resultaten zichtbaar zijn. Het is nu nog te vroeg om de aanpak te analyseren en aan te geven of de doelstellingen ook gerealiseerd zijn/gaan worden.

4.4 Conclusies

Ten behoeve van mijn onderzoek heb ik in hoofdstuk 1 ten aanzien van de praktijkcases een aantal deelvragen geformuleerd:

1. Welke praktijklessen kunnen getrokken worden uit de krimpaanpakken in Hoensbroek en Vrieheide?
2. Wat gebeurt er nu in de praktijk en waar loopt men tegenaan?
3. Hoe werkt de aanpak in de beide gebieden procesmatig?

Navolgend worden deze deelvragen beantwoord en wordt aangegeven hoe de opgedane ervaringen gebruikt kunnen worden bij het opzetten van een aanpak (hoofdstuk 5).

Uit de ervaringen in het stadsdeel Hoensbroek kunnen de volgende lessen worden getrokken die van belang zijn voor de uitwerking van hoofdstuk 5:

- Organiserend vermogen is noodzakelijk en vormt de spil om te komen tot een goed gebiedsontwikkelingsprogramma.
- Actoren zijn wezenlijke spelers, neem je deze niet mee dan strand de aanpak voortijdig.

- Bij herstructurering werk je in een bebouwde omgeving waar mensen wonen. De eerste stap is om te analyseren of er sprake is van sociale en/of veiligheidsproblemen en als eerste stap hiervoor een aanpak te formuleren. Fysieke ingrepen hebben geen zin als de mens zich niet lekker voelt in de omgeving.
- Een programma dat 20 jaar loopt dichtrekenen en financieren werkt niet, richt je voor financiering op de eerste prioritaire stappen en bouw de financiering in de loop der tijd op.
- Wees niet bang om geen duidelijk eindbeeld in de vorm van een ontwerp aan te geven, richt de aanpak op de realisatie van gestelde ambities en doelen, de weg om deze te bereiken en de vorm waarin ze gestalte krijgen, hoeft niet vastomlijnd te zijn.
- Werk op basis van een heldere opdracht met geformuleerde doelstellingen en het te verwachten eindproduct uitgedrukt in te bereiken doelen. Benoem een eenduidige opdrachtgever die ook aanspreekbaar is.

Uit de ervaringen in de wijk Vrieheide kunnen de volgende lessen worden getrokken die van belang zijn voor de uitwerking van hoofdstuk 5:

- Een kader is noodzakelijk of het nu gaat om een strak geregisseerd proces of een bottom up aanpak.
- In een particuliere setting is het lastig om alle actoren mee te nemen, wie vertegenwoordigt wie?
- Als overheid moet je zorgdragen voor het basisniveau, handhaving kun je niet aan een bottom up aanpak overlaten.
- Bij een bottom up aanpak is een uitvoeringsprogramma voor een periode lastig op te stellen, je zult overheidsingrepen moeten afstemmen met bottom up voorstellen en komen tot een gezamenlijke aanpak. Echter bottom up initiatieven zijn lastig in tijd te registreren.

Hoe was de praktijk aanpak?

Binnen het planvormingsproces van en sturing op de beschreven gebiedsontwikkeling speelt de gemeentelijke overheid een cruciale rol. De meeste actoren die vanuit de gemeente betrokken zijn bij planvorming van stedelijke gebiedsontwikkelingen, zijn vooral werkzaam bij 'een' afdeling stedelijke ontwikkeling (of ruimtelijke ontwikkeling/ruimtelijke ordening/stadsontwikkeling, etc.). Te denken valt aan programma- en gebiedsmanagers, projectleiders, stedenbouwkundigen, planologen, planeconomen, beleidsmedewerkers, juristen, projectcontrollers, toezichthouders, maar ook opdrachtgevers en –nemers (vaak in een dubbele rol), lijnmanagers en managers van verschillende vakafdelingen. Allen zijn ze in meer of mindere mate, op de voorgrond of achtergrond, in de initiatieffase of planuitwerkingsfase, lid van het projectteam/uitvoeringsorganisatie van een gebiedsontwikkeling en dus betrokken bij stedelijke gebiedsontwikkeling. Al deze verschillende mensen binnen een en dezelfde organisatie vervullen verschillende taken en doelen, maar hebben ook hun eigen invulling van of opvatting over die taken, managen anderen mensen, maar worden ook gemanaged, vormen onderdeel van een structuur en bewegen (op hun eigen manier) in die structuur, maken strategieën, maar zijn tegelijkertijd ook onderdeel van de strategieën. Deze mensen dragen maar bepalen ook de organisatiecultuur.

Gelet op de geleerde lessen bij twee gebiedsontwikkelingen in de gemeente Heerlen kan ik concluderen dat bij de totstandkoming van de opzet van beide gebiedsontwikkelingen geen sprake was van een gestructureerd proces. Actoren pakten wel hun rol op maar waren niet in staat gezamenlijk een rechte koers te houden bij het opzetten van de beide gebiedsontwikkelings-processen. Hierdoor is sprake geweest van een moeizame weg richting uitvoering/realisatie en moet men ook bij de uitvoering steeds weer nadenken hoe dit past binnen het kader van de integrale gebiedsontwikkeling.

Gebiedsontwikkeling binnen een herstructurering is met name de integrale aanpak van sociaal, fysiek, economie en veiligheid in een groter gebied met een meerjarig programma waarbinnen je, zoals al gezegd een verzameling aan projecten en activiteiten gaat draaien op de diverse thema's die elkaar moeten gaan versterken. Met andere woorden: wat de gemeente Heerlen helder voor ogen moet krijgen, is de omslag van mono-functionele projectontwikkeling naar multifunctionele gebiedsontwikkeling.

Tot nu toe de belangrijkste les uit de interviews is dat Heerlen niet goed ingericht is op integraal werken (en dus de afstemming lijn-programma) en alles probeert op te lossen met projecten en daarbij behorende tools. Inhoudelijke denkrichtingen zijn wel goed, maar procesmatige inbedding ontbreekt.

Dat binnen een gebiedsontwikkeling ook projecten draaien (vaak is een gebiedsontwikkeling een samenhangend geheel van projecten) staat niet ter discussie en dat voor deze projecten het instrumentarium projecten gebruikt dient te worden ook niet. Wel dient de samenhang met de gebiedsontwikkeling nooit losgelaten te worden en dient er gestuurd te worden op het behalen van de geformuleerde doelen in de gebiedsontwikkeling. Projecten dragen daar aan bij als de aannames kloppen. De gemeente is gestart met het invoeren van programmatisch werken. De eerste ervaringen laten zien dat door de aanpak binnen een programma er veel meer op samenhang gestuurd wordt en lijnactiviteiten, processen en projecten samengebracht worden en er interactie ontstaat met meerwaarde voor het gebied. Het programmatisch werken heb ik in het kader van dit onderzoek niet verder opgepakt.

Gelet op de beschreven aanpakken in de twee gebieden is er een duidelijk verschil in de aanpak tussen de twee gebieden. In Hoensbroek wordt een duidelijke koers beschreven en wordt er nadrukkelijk ingegrepen middels sloop en vernieuwing op basis van een programma. In Vrieheide is dit veel losser gelaten, is er meer sprake van een organisch proces en hebben inwoners een veel zwaardere stem.

Dit is te verklaren door het verschil in bezit (huur/koop), meer economische motieven in Hoensbroek (stadsdeelwinkelcentrum), maar ook door de tijdsgeschiedenis en de financiële mogelijkheden van de overheid of een woningbouwcorporatie. Het blauwdrukdenken met volledig dichtgespijkerde en doorgerekende plannen is niet geheel meer van deze tijd. Men werkt nu veel meer stapsgewijs toe naar een stip op de horizon, zonder dat de gehele weg naar die stip al bekend is en die weg ook nog bochten kan gaan maken.

Ook in Hoensbroek komt de organische gebiedsontwikkeling voor, men heeft hiervoor de methode Gebrookerbos ontwikkeld, deze is met name bedoeld om braakliggende kavels om te vormen naar een nieuwe bestemming op een kostenneutrale manier.

Terugkijkend naar de theorie over gebiedsontwikkeling in hoofdstuk 3 is daar gebiedsontwikkeling als volgt gedefinieerd:

“Stedelijke gebiedsontwikkeling gaat dus over de transformatie van een begreemd gebied waarbij de functie van het gebied kan veranderen waarbij voor de transformatie een integrale aanpak (fysiek, sociaal en economisch) noodzakelijk is. Een grondige analyse van context, inhoud actoren en middelen vormt de basis voor het proces van gebiedsontwikkeling. Om het proces van gebiedsontwikkeling succesvol te laten verlopen is een sterk organiserend vermogen noodzakelijk.”

Als ik de aanpak van zowel Hoensbroek als Vrieheide naast bovenstaande definitie leg, dan zijn beide gebieden een gebiedsontwikkeling, echter de weg om te komen tot een gebiedsontwikkeling is niet altijd conform het theoretisch kader doorlopen en ligt de valkuil om projectmatig te gaan werken nog steeds open.

Wat verder opvalt is dat krimp een gebiedsontwikkeling niet in de weg staat. Wel moet anders omgegaan worden met de analyse, zijn financiële middelen anders en bij particulier bezit is de bewonersparticipatie een heel andere opgave.

Aangezien het werken met (en in) een gebiedsontwikkeling voor de gemeente Heerlen geen “business as usual” is, zal ik in hoofdstuk 5 een handleiding (procesbeschrijving) opstellen, waarmee toekomstige gebiedsontwikkelingen eenduidig kunnen worden opgepakt. Tevens kunnen met deze werkwijze lopende gebiedsontwikkelingen geëvalueerd worden en daar waar nodig bijgesteld worden. Gelet op de demografische ontwikkelingen zullen bij de diverse fases tevens aandachtspunten beschreven worden die van belang zijn om ‘krimpproof’ te kunnen werken.

5 Handleiding aanpak 'krimpende' gebiedsontwikkeling

De handleiding zie ik als een gereedschapskist waarin processen en strategieën/instrumenten beschreven worden om iets te kunnen uitvoeren. Met andere woorden een procesaanpak voor een gebiedsontwikkelingsmethode.

De handleiding is in eerste instantie opgezet op basis van de uitgevoerde literatuurstudie en de praktijkervaringen. Hierna is de handleiding middels een workshop ook gesimuleerd op basis van een praktijkcasus bij de gemeente Heerlen. De bevindingen van de workshop zijn verwerkt in de definitieve handleiding.

5.1 Workshop gemeente Heerlen

Op 22 juni 2016 is een workshop georganiseerd waarbij twee groepen een gesimuleerde praktijkcasus hebben doorlopen via het hiervoor beschreven model. De beide groepen waren opgebouwd uit medewerkers van diverse beleidsvelden (ruimte, wonen, economie, duurzaamheid, welzijn, planeconomie) en projectleiders.



Beide groepen hebben een wijk in de gemeente Heerlen gekozen waar op dit moment nog geen enkele aanpak voor een herstructurering of gebiedsontwikkeling lopende was. De wijkdata was via het digitale portal van de gemeente beschikbaar.

Voorafgaand aan de workshop is het model met beschrijving onder de deelnemers verspreid. Bij aanvang van de workshop is via een presentatie het onderzoek toegelicht en het model gepresenteerd. Op basis van deze presentatie en de discussie hierover zijn twee onduidelijkheden naar voren gekomen in het model te weten:

1. Procesaanpak (in blauwe kader figuur 23) versus stap IV (geel kader figuur 23)

Onduidelijk was of dit nu dezelfde begrippen zijn of dat hier iets anders mee bedoeld wordt. Aan de deelnemers uitgelegd dat de stappen die genoemd staan in het blauwe kader voorbereidende stappen zijn om te gaan werken aan een gebiedsaanpak. Dus voordat überhaupt met het model gewerkt kan worden, wordt aanbevolen eerst de stappen in het blauwe kader te doorlopen en niet 'halsoverkop' te gaan starten met de gebiedsaanpak (dus ook een goede beleidsorganisatie opzetten). De stap zoals beschreven onder IV (gele kader figuur 23) werkt de realisatie van de gebiedsontwikkeling uit. Bij de opzet en uitwerking van de gebiedsaanpak (stappen I t/m III, geel kader figuur 23) ben je veelal beleidsmatig bezig. Als er een go is om de uitgewerkte aanpak ook daadwerkelijk te gaan realiseren dan heb je een uitvoeringsorganisatie nodig, deze is in de meeste gevallen deels anders van opzet (meer projectleiders, uitvoerders etc.).

2. Monitoring op korte en lange termijn

Onduidelijk was hoe de monitoring met name op de lange termijn werkt. Op de korte termijn is het duidelijk, je monitort of met de voorgestelde ingrepen/maatregelen de gestelde doelen worden bereikt. Dit op basis van het vastgestelde eindbeeld.

Echter ook onze wereld staat niet stil en op macroniveau kunnen ook veranderingen doorwerken op het gestelde eindbeeld. Dus het is van belang ook te onderzoeken of het eindbeeld nog steeds het gewenste eindbeeld is, inclusief de doelen die je wilt bereiken. In figuur 23 is dit weergegeven met de beide stippellijnen, echter dit behoeft meer toelichting en een aanpassing van stap V. Tekstueel is dit wel toegelicht in paragraaf 5.2.5.4. Figuur 23 is hierop aangepast.

Hierna zijn de twee groepen aan de slag gegaan met hun 'gebied'. Binnen de beide groepen onstonden interessante discussies over zowel inhoud als proces. Interessante constatering was dat een aantal beleids mensen sterk bleven hangen aan bestaand beleid waarbinnen ze alles probeerden te 'passen'. Gebiedsontwikkeling vraagt echter ook nadrukkelijk om over bestaande grenzen te kijken om urgenties in een gebied te kunnen oplossen. Dit is een aandachtspunt voor de procesbegeleider die mensen hierin moet begeleiden.

Naast de al eerder geconstateerde onduidelijkheden zoals voorgaand beschreven, zijn nog de volgende opmerkingen geplaatst:

- Neem bij de opdrachtformulering al de signalen/urgenties mee, deze moeten dan al bekend zijn, anders denk je ook niet na om iets te gaan opzetten.
- De go/nogo momenten beter inbedden.
- Bij IV onder inhoud hoort ook het uitwerken op basis van prioriteiten in jaarschijven, dit is niet helder benoemd.
- Stap III leidt dus tot het eindbeeld (de gebiedsvisie)
- Werk de indicatoren ook uit op functioneel en ruimtelijk niveau

Bovenstaande opmerkingen zijn in het definitieve model verwerkt. Eindconclusie van de deelnemers was dat het model een prima hulpmiddel is om te structureren en te komen tot gestructureerde aanpak, die in stappen werkt aan de uitwerking van de beoogde gebiedsontwikkeling.

5.2 Uitwerking handleiding

5.2.1 Inleiding

In deze paragraaf creëer ik door middel van een stappenplan een handleiding die gebruikt kan worden bij gebiedsontwikkeling in krimpgebieden. Hierbij sluit ik aan bij de theoretische methodes zoals beschreven in hoofdstuk 3 en de praktijkervaringen uit hoofdstuk 4. Dit stappenplan is bedoeld voor iedereen die betrokken is bij gebiedsontwikkeling en die de handleiding wil gebruiken om gebiedsontwikkeling in krimpgebieden mogelijk te maken.

Uiteraard is deze beschrijving niet de enige weg naar een gebiedsontwikkeling, je kunt ook via bv. een trial&error aanpak of via een organisch aanpak komen tot een gebiedsontwikkeling. In dit onderzoek beperk ik me echter tot één aanpak om het onderzoek ook behapbaar te houden. Het is wel goed om in de allereerste stap na te denken wat men wil bereiken en op basis van een afweging een keuze te maken voor een aanpak of combinatie van aanpakken.

Hoe kom ik aan de inhoud van de in de volgende paragrafen beschreven handleiding? Ik heb hiervoor gebruik gemaakt van het literatuuronderzoek in hoofdstuk 2 en 3 naar respectievelijk krimp en gebiedsontwikkeling. Conclusie hieruit is dat een krimpende gebiedsontwikkeling wel conform de theoretische modellen kan worden opgezet, maar dat de variabelen door de andere context bij krimp hierbij wijzigen en ook leiden tot anders denken over bv. financiering.

In hoofdstuk vier heb ik een beschrijvende opzet gemaakt van twee krimpende gebiedsontwikkelingen in de gemeente Heerlen, aangevuld met interviews met betrokkenen bij deze gebiedsontwikkelingen. De ervaringen en leerpunten hieruit worden eveneens meegenomen bij de handleiding en de onderbouwing van de handleiding. Daarnaast is mijn eigen ervaring op basis van trail&error bij de aanpak in Hoensbroek en de leerpunten hieruit verwerkt in de handleiding.

In de beschrijving van de handleiding wordt uiteengezet hoe de uitkomsten kunnen worden gebruikt bij de uitwerking van de in hoofdstuk 3 genoemde methoden van gebiedsontwikkeling. Op deze manier is het mogelijk om de theorie over actoren, context, inhoud, middelen en organiserend vermogen van gebiedsontwikkeling te koppelen aan een krimpende gebiedsontwikkeling.

Tot slot is de procesaanpak via een workshop getest bij de gemeente Heerlen waarbij medewerkers van de gemeente aan de slag zijn gegaan met de procesaanpak en een wijk binnen de gemeente waar nog geen aanpak draait. De bevindingen van deze workshop zijn in de navolgende paragrafen verwerkt.

5.2.2 **Programma van eisen handleiding**

Kijkend naar de conclusies die getrokken zijn in de hoofdstukken 2, 3 en 4 moet in een handleiding voor een (krimpende) gebiedsontwikkeling aandacht besteed worden aan:

Theoretisch kader krimp:

- Krimp implementeren als gegeven en beseffen dat krimp niet alleen een ruimtelijk vraagstuk is maar ingrijpt op heel veel aspecten binnen onze samenleving. Een integrale aanpak is dus altijd noodzakelijk bij een gebiedsontwikkeling in een krimpomgeving.

Theoretisch kader gebiedsontwikkeling:

- Context, inhoud, actoren en middelen dienen altijd meegenomen te worden
- Vanuit de strategiecycclus dien je te werken vanuit urgenties naar doelen en kaders. Deze ga je via inspanningen realiseren waarbij de inspanningen ook gewogen dienen te worden op bv. effecten, doelmatigheid en kosten/baten. Dit mondt uit in een heldere besluitvorming. Deze cyclus dient met enige regelmaat gemonitord te worden en zonodig bijgesteld te worden.

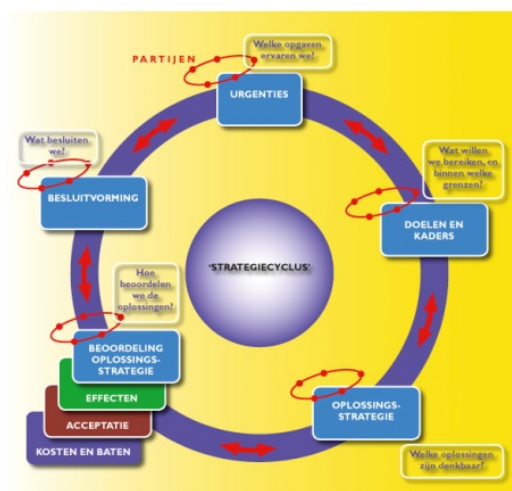
Vanuit de praktijkstudies:

- In aanvulling op de theorie komt hier naar voren:
 - Organiserend vermogen
 - Integrale aanpak
 - Vergeet de mens niet als je werkt binnen een bebouwde omgeving
 - Stel een duidelijk eindbeeld (maar geen blauwdruk) en baseer hier ambities en doelstellingen op
 - Lange-termijn-programma's dichtrekenen werkt niet, werk met deelgebieden en jaarschijven
 - Laat de opdracht en opdrachtgever helder zijn
 - Eindbeeld moet minimaal een kader zijn als meetlat voor de ontwikkelingen
 - Bewonersparticipatie/bottom up aanpak vergt een andere insteek en aanpak
-

- Zorg voor een adequate uitvoeringsorganisatie, zowel voor het voorbereidingstraject als het uitvoeringstraject

Op basis van deze conclusies benoem ik de navolgende criteria, die de basis vormen voor de op te stellen handleiding.

1. Heldere opdrachtformulering
2. Goede procesaanpak waarbinnen context, actoren, inhoud en middelen (zie figuur 11 en 13) opgesteld worden.
3. Context
4. Inhoud
5. Middelen
6. Uitvoeringsprogramma voor korte en lange termijn
7. Uitvoeringsorganisatie
8. Realiseer op integrale wijze uitvoeringsprogramma (project-, lijn- en/of procesaanpak)
9. Monitoring en evaluatie

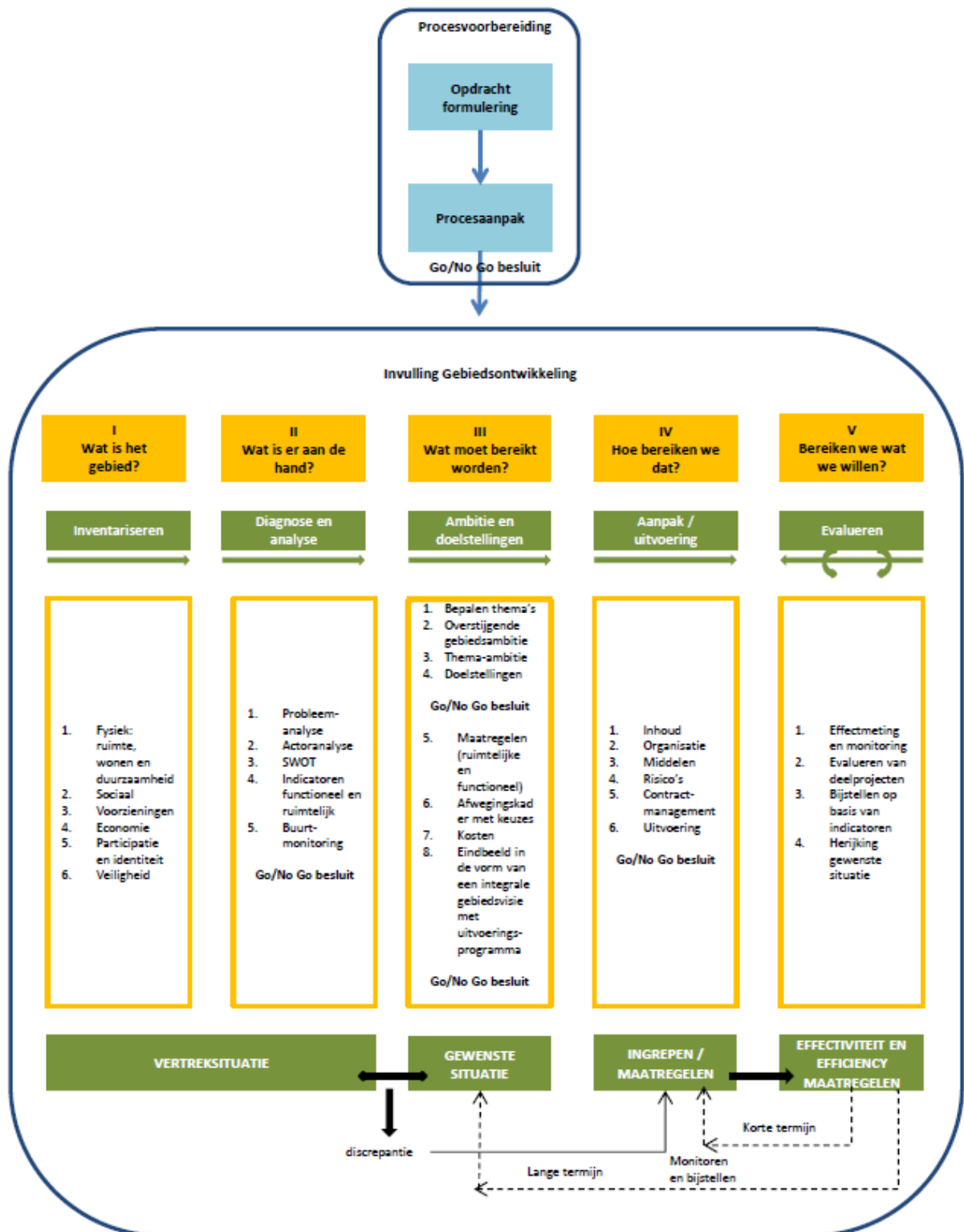


Strategiecyclus hoofdstuk 3

Deze criteria zijn op geabstraheerde wijze in figuur 23 weergegeven en worden in de volgende paragrafen verder uitgewerkt. De basis vormt de strategiecyclus uit hoofdstuk 3, aangevuld met de praktijkervaringen uit hoofdstuk 4.

Ter vergelijking: In figuur 23 komt I overeen met de urgenties uit de strategiecyclus. Binnen I en II wordt tevens de context vormgegeven. In III worden de doelen en kaders benoemd in combinatie met een oplossingsrichting cq inspanningen. Tevens vindt hier de afweging plaats. In IV worden de kosten/baten bepaald, maar ook de uitvoeringskoers.

Dit traject wordt afgesloten met finale besluitvorming. In V is de monitoring/evaluatie uitgewerkt, bereiken we wat we willen.



Figuur 23: Model invulling gebiedsontwikkeling (zie bijlage 4 voor A3 formaat)

Als je het model kort wil beschrijven, dan komt het er in de kern op neer dat de samenwerkende partners (als die er zijn op basis van actoranalyse) op basis van een gedeelde urgentie een opdracht formuleren met procesaanpak, waarmee men door middel van een aantal stappen tot een visie en maatregelen komt. Stap 1 en 2 (inventarisatie en diagnose) hebben een bevestigend karakter. Het gaat erom een gedeeld beeld te hebben van de vertreksituatie (en niet alleen een eenzijdig gemeentelijk beeld). Stap 3 geeft ambitie en doelstellingen voor de gebiedsontwikkeling weer. De afspraken hierover hebben een doelstellend karakter. Stap 1 t/m 3 vormen de context en de inhoud, zoals beschreven in het theoretisch kader in hoofdstuk 3. In stap 4 gaat het over de maatregelen en ingrepen om de gekozen ambitie en doelstellingen te realiseren. Vanuit theoretisch kader bezien zijn dit de middelen, uitvoeringsprogrammering en projectorganisatie zoals beschreven in hoofdstuk 3. Stap 5 tenslotte gaat over monitoring, evaluatie en bijstelling. Er worden meetpunten vastgesteld: punten waarop de resultaten tussentijds getoetst, beoordeeld en indien noodzakelijk bijgesteld worden. In de theorie wordt aan deze stap weinig tot geen aandacht besteed, terwijl deze bij een gebiedsontwikkeling die normaliter 10-15 jaar zal duren noodzaak is, aangezien context en inhoud in deze periode zullen veranderen. Daarnaast kun je op basis van effectmeting ook zien of je de gestelde doelen kunt realiseren, lukt dat niet dan zul je deze dienen bij te stellen.

5.2.3 Procesvoorbereiding: Opdrachtformulering

Binnen een gebiedsontwikkeling zal vaak sprake zijn van een getrapte opdrachtverstrekking en in de uitvoeringsfase ook van deelopdrachten.

Met een getrapte opdracht bedoel ik dat de opdracht in eerste fase ingaat op het opzetten van de gebiedsontwikkeling, inventarisatie- en analysefase en het formuleren van ambitie en doelstellingen en de kaders waarbinnen de gebiedsontwikkeling zal plaatsvinden. Dit is een duidelijk go/nogo moment. Dit zal gevolgd worden door de programmerings- en financieringsfase (haalbaarheid) en als laatste de uitvoeringsfase.

De opdracht is het formele startdocument voor de gebiedsontwikkeling en bevat de afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (trekker gebiedsontwikkeling).

De opdracht moet in ieder geval de volgende onderdelen bevatten:

- Probleemstelling (incl. signalen/gebiedsurgenties)
- Wat wil je bereiken (effect)
- Kaders (dus ook vastleggen wat niet gedaan wordt)
- Budget
- Wie beslist
- Planning en fasering inclusief go / nogo momenten
- Overlegmomenten met opdrachtgever en anderen zoals bv. stuurgroep



Als je niet nauwkeurig genoeg weet wat er klaar moet zijn, heeft doorgaan geen zin.

Tips:

- Zorg ervoor dat alle betrokkenen de opdracht kennen en dragen. Dit zijn de geldende afspraken voor de trekker gebiedsontwikkeling en vormen ook voor bv. een gebiedsteam het kader.
 - Verzand niet in details, de opdracht is nooit af en kan alleen voor de eerste fases concreet zijn, herijk de opdracht na de go / nogo momenten.
 - De aanpak per fase moet voor minimaal 75% conform opdracht uitgevoerd kunnen worden, zo niet dan is de opdracht niet realistisch.
-

5.2.4 Procesvoorbereiding: Procesaanpak

Om een gebiedsontwikkeling op te zetten dan wel uit te voeren, gaan mensen uit verschillende organisatieonderdelen en organisaties met elkaar aan de slag in allerlei activiteiten. Dat doen ze in een tijdelijk samenwerkingsverband, dat gedurende de looptijd regelmatig kan veranderen. De kans is groot dat ze nog niet eerder met een dergelijke groep op die manier samengewerkt hebben. Bovendien kan het zijn dat betrokkenen voor het eerst binnen een (beoogde) gebiedsontwikkeling werken. Er is dus aandacht nodig om dit goed op te pakken.

Procesaanpak heeft betrekking op het verdelen van rollen, het bepalen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, het neerzetten van de organisatie, het inrichten van sturingslijnen en het bepalen van de verhouding met de permanente organisatie. In deze paragraaf beschrijf ik hoe de procesaanpak van een gebiedsontwikkeling vormgegeven kan worden via een aantal te doorlopen processtappen.

5.2.4.1 Identificeren en vormgeven van rollen

Elke organisatie kent functies (bv. projectleider of stedenbouwkundige), maar een gebiedsontwikkeling kent rollen⁵. Deze rollen liggen gedurende de gebiedsontwikkeling of een fase hiervan vast. De rollen worden ingevuld door medewerkers van de gemeente en/of andere samenwerkende partners. Hierbij moet (zoals ook beschreven door Prevaas/Van der Tak 2014) een onderscheid gemaakt worden in rollen en functies en de aansturing. Als dit voor de start van een gebiedsontwikkeling niet goed geregeld is kan dit tot aansturingsproblemen leiden.

Samengevat kan gesteld worden dat iemand met een bepaalde functie in een afdeling tegelijkertijd een rol kan vervullen in een gebiedsontwikkeling die verschillende afdelingen overstijgt en in een project dat betrekking heeft op weer een ander deel van de organisatie. In de functie wordt de medewerker dan hiërarchisch (en meestal ook functioneel) aangestuurd door zijn leidinggevende. In zijn rol operationeel door een of meerdere andere personen, bijvoorbeeld een trekker gebiedsontwikkeling.

De belangrijkste rol binnen een gebiedsontwikkeling is de trekker gebiedsontwikkeling (TGO). De TGO werkt de ambitie, de beoogde doelen, de strategie en de concrete aanpak van de gebiedsontwikkeling uit. Dit doet hij onder meer door goed te onderzoeken wat nu precies het vraagstuk of idee is, welke problematiek of uitdaging daaronder ligt en hoe de achtergrond daarvan eruit ziet. Hij concretiseert de doelen, werkt uit welke inspanningen bijdragen aan het nastreven van die doelen en koppelt daar uiteindelijk middelen aan. Al doende komt hij tot een concreet plan. Dit hele proces vraagt een lange adem en een TGO zorgt ervoor dat dit goed verloopt. Dit alles doet hij niet alleen, hij haakt specialisten aan op het betreffende vakgebied of beleidsterrein. Hij hoeft niet zelf de beste deskundige te zijn, want als hij teveel de inhoud induikt, heeft hij geen tijd voor de kern van zijn rol en zit hij waarschijnlijk zijn mensen op hun nek. Het is overigens wel van belang dat de TGO affiniteit heeft met het inhoudelijke terrein waarop hij zich begeeft en gevoel heeft voor de verschillende manieren waarop veranderingen op dat gebied kunnen worden gerealiseerd. Daarmee creëert hij ook vertrouwen bij de opdrachtgever.

In de uitvoeringsfase van een gebiedsontwikkeling stuurt de TGO de uitvoering aan. Hij zorgt ervoor dat inspanningen ondernomen worden en tot uitkomsten leiden. Hij bewaakt de voortgang, houdt de bijdragen aan en voortgang op de doelen in de gaten, monitort de omgeving (actoren en factoren) en stuurt waar nodig en mogelijk bij.

De TGO houdt de voortgang van de inspanningen op hoofdlijnen in de gaten, bewaakt de samenhang en afhankelijkheden tussen inspanningen en de mate waarin ze bijdragen aan de doelen. Hij geeft ruimte en

⁵ Onder rollen versta ik de verwachtingen en afspraken over taken, het gedrag, het handelen en de houding van mensen die horen bij het invullen van een bepaalde positie, die bijdraagt aan de realisatie van een opgave zoals een gebiedsontwikkeling (Prevaas/Van der Tak 2014).

verantwoordelijkheid aan de projectleiders en lijnspecialisten, zodat zij hun werk kunnen doen en hun bijdrages kunnen leveren. Dit vraagt ook dat hij kan loslaten en overlaten.

De TGO is pas klaar als de doelen bereikt zijn of zoveel eerder als de opdrachtgever besluit om te stoppen met een gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld omdat hij van mening is dat er voldoende is gedaan. Hij stuurt de gebiedsontwikkeling dus doelgericht aan.

De mate waarin een gebiedsontwikkeling met succes wordt uitgevoerd, wordt grotendeels bepaald door de opdrachtnemer/TGO en het team dat hij kan inzetten. Het team moet niet alleen beschikken over voldoende materiedeskundigheid, maar moet ook over chemie beschikken en willen en kunnen samenwerken. Hierin ligt een gedeelde verantwoordelijkheid van alle medewerkers om te willen en kunnen samenwerken binnen een team.

In overleg met de opdrachtgever en het management binnen de organisatie onderzoekt de TGO welke mensen vanuit de organisatie op een bepaalde rol worden geplaatst. Hierbij dient ook gekeken te worden naar samenwerking binnen teamverband, elkaar aanvullende rollen etc.

Tip:

1. Ga niet over één nacht ijs met het invullen van de teamrollen, overleg nadrukkelijk, voer gesprekken met de betrokkenen, bepaal je eigen verwachtingswaarde en wees daar duidelijk over richting anderen. Wees er ook op bedacht dat management niet altijd bereid is om mensen beschikbaar te stellen voor een bepaalde rol, dit kan te maken hebben met capaciteit, middelen en bv. deskundigheid. Laat je dus niet wegsturen met personen waar jij van vindt dat het niet gaat werken, gedurende het proces zul je jezelf hiermee benadelen.
2. Kerncompetenties TGO: mensgericht, positie kunnen kiezen, goed kunnen luisteren, samenwerker, politiek-bestuurlijke affiniteit, doorzettingsvermogen, moed en kracht.

5.2.4.2 Verkennen van omgeving en speelveld: actoranalyse

Elke gebiedsontwikkeling heeft een relevante omgeving, je bent nooit de enige speler in het veld. In deze omgeving kunnen allerlei factoren (elke factor heeft een actor!) een rol spelen. Als je weet welke factoren een rol spelen en hoe deze de gebiedsontwikkeling beïnvloeden, weet je ook hoe actoren de gebiedsontwikkeling kunnen beïnvloeden.

Hoe kun je dit doen?

1. Identificeer de relevante (f)actoren
 2. Interview deze actoren en vraag naar hun visie op de opgave
 3. Expliciteer de achterliggende problemen/doelstellingen van de actoren en bevraag de actoren of dit klopt
 4. Expliciteer de prioriteiten van de actoren en hun organisaties
 5. Bepaal de invloed op basis van aard (positief, negatief), kracht, basis (wettelijk, financieel, capaciteit) en belang per actor
 6. Maak een afweging hoe je belangengroeperingen in het verdere proces betreft. Zij staan vaak anders in het proces dan bv. corporaties of ontwikkelaars. Afhankelijk van de afweging kun je hun direct betrekken, of op afstand te betrekken of overwegen om hun niet te betrekken omdat bv. de belangen haaks op elkaar staan
 7. Analyseer de bestaande en potentiële relaties tussen de actoren
 8. Stel een omgevingsanalyserapport op waarin je aangeeft wat de samenwerkingspartners zijn en hoe je die aan de opgave verbindt. Neem in de analyse mee welke keyactoren er zijn, deze
-

dienen mogelijk een plek te krijgen in de organisatie (bv. stuurgroep, klankbordgroep etc.) van de gebiedsontwikkeling.

Tip:

- Zonder kennis van de actoren en hun problemen/belangen zul je nooit een gedragen programma krijgen⁶

5.2.4.3 Inbedding in de organisatie

Een proces om te komen tot een gebiedsontwikkeling zal duidelijk gepositioneerd dienen te worden binnen de organisatie(s) die betrokken is/zijn bij de gebiedsontwikkeling. Deze positionering kan ook los zijn van de bestaande organisaties als bv. gekozen wordt voor een BV, een wijkontwikkelmaatschappij of andere hierop gelijkende constructies. Waarvoor wel/niet gekozen wordt is mede afhankelijk van de opzet en inhoud van een gebiedsontwikkeling, maar ook afhankelijk van bv. financiering en te behalen winsten/verliezen. De positionering kan lopende het traject ook gaan wijzigen, met name als de gebiedsontwikkeling in uitvoering komt.

Tip:

- Op basis van opgedane ervaringen adviseer ik om in de analyse- en ambitiefase te kiezen voor een regiegroep waarin de verschillende actoren die wensen mee te doen op projectleidersniveau vertegenwoordigd zijn en om de opdrachtgevers in een stuurgroep te plaatsen welke opdracht en mandaat geeft aan de regiegroep. De regiegroep kent één voorzitter, de trekker gebiedsontwikkeling. De samenwerking wordt vastgelegd in een intentieovereenkomst waarin ook de opdracht benoemd is. Onder de regiegroep werkt het eerder beschreven team. De regiegroep én de regiegroepleden hebben mandaat van de stuurgroep én van hun eigen organisatie en kunnen zaken ook terugleggen binnen hun eigen organisatie.

Na afronding van de analyse- en ambitiefase en als bekend is wat de te bereiken effecten zijn van de gebiedsontwikkeling inclusief uitvoeringsprogramma en financieel programma, is het zinvol om een onderzoek uit te (laten) voeren naar de juiste organisatievorm voor de uitvoering (dit hoort thuis in stap IV, paragraaf 5.1.5.3.2). Hierbij kunnen vele zaken een rol spelen waaronder verantwoordelijkheid, financiering, BTW regelingen etc. Uitkomst kan zijn dat slechts een coördinatierol noodzakelijk is, maar het kan evengoed zo zijn dat het advies is om een zelfstandige organisatie (zoals eerder beschreven) op te richten met een eigen directeur. Uiteraard zijn hiertussen ook nog diverse andere vormen mogelijk.

Om de organisatie van de gebiedsontwikkeling goed te laten draaien, zijn er verschillende overleggen nodig waar onder meer afgestemd wordt op de geboekte voortgang, over veranderingen in de omgeving van het gebied en de inspanningen en bijsturingsmaatregelen. Ook kan het handig zijn klankbordgroep(en) in te richten waarbij wel helder moet zijn wat de taakstelling en doelstelling is van deze groepen. Doe aan verwachtingsmanagement!

Binnen de gemeente Heerlen heeft in eerste instantie de analyse- en ambitiefase van de gebiedsontwikkeling Hoensbroek-Passart geen duidelijke positie gekregen, waardoor er problemen ontstonden over de verantwoordelijkheid, teaminvulling en samenwerking met partners. Uiteindelijk is gekozen voor inbedding van de gebiedsontwikkeling binnen het programma herstructurering waar

⁶ Leerervaring op basis masterplan Hoensbroek 2009, de inhoud wordt niet gedragen door relevante partners en vergroot daardoor eerder de afstand tussen partners dan dat dit leidt tot samenwerking.

meerdere gebiedsontwikkelingen werden samengevoegd. Een aparte organisatievorm bleek niet noodzakelijk, gelet op de tekorten en het feit dat gekozen is voor een model waarbij elke partij verantwoordelijk is voor zijn eigen uitvoering en er voor de gebiedsorganisatie slechts een coördinerende rol is weggelegd.

5.2.5 Invulling gebiedsontwikkeling

5.2.5.1 Vertreksituatie vastleggen: Stap I en II

In deze fase wordt voor de gebiedsontwikkeling de vertreksituatie vastgelegd. Deze vertreksituatie dient gebaseerd te zijn op een integrale benadering waarbij minimaal de aandachtsgebieden sociaal, veiligheid, fysiek en economie worden meegenomen. Hierbij spelen de volgende vragen een rol:

- Wat: Foto van het gebied, SWOT-analyse, kerncijfers vastleggen
- Hoe: Maak gebruik van de vele databronnen, deze kunnen veelal ontsloten worden via de afdeling onderzoek&statistiek. Echter raadpleeg ook bronnen van de partners en de provincie.
- Wie: Alle rechtstreeks betrokken partners

Het resultaat van dit onderdeel levert op:

- een vertreksituatie in kerncijfers en indicatoren
- een probleemanalyse op basis van een SWOT-analyse
- een aanvullende actoranalyse, gericht op de omgeving en niet op de partners
- Vaststelling kaderdocumenten
- Vaststellen gebiedsindicatoren, zowel functioneel als ruimtelijk
- Meerwaardeanalyse: heeft het zin om op basis van de probleemanalyse en de vergelijking met referentiegebieden een aanpak voor dit gebied te formuleren

Deze fase wordt afgesloten met een go / nogo besluit van de stuurgroep, waardoor ook een gedragen basis voor de volgende fase wordt verkregen.

Tips:

- Laat je niet verleiden tot snelle stappen en het overslaan van (gedeeltes) van deze fase om al over de gewenste situatie na te denken.
- Een partner kan wel een kaderdocument hebben vastgesteld, neem dit dan niet klakkeloos over, andere partners kunnen hierin niet voldoende zijn meegenomen/gekend en daardoor de uitkomsten van het document niet dragen.
- Bepaal (wel onderbouwd) via het go / nogo besluit ook waar je, gelet op de analyse, binnen de verdere doorontwikkeling van de gebiedsontwikkeling *geen* aandacht meer aan zal besteden.

5.2.5.2 Gewenste situatie bepalen: Stap III

In deze fase wordt voor de gebiedsontwikkeling de gewenste situatie bepaald, waar wil je naar toe met het gebied en zijn bewoners, wat is het gewenste eindbeeld. Ook hier kun je weer de wie/wat/hoe vraag stellen.

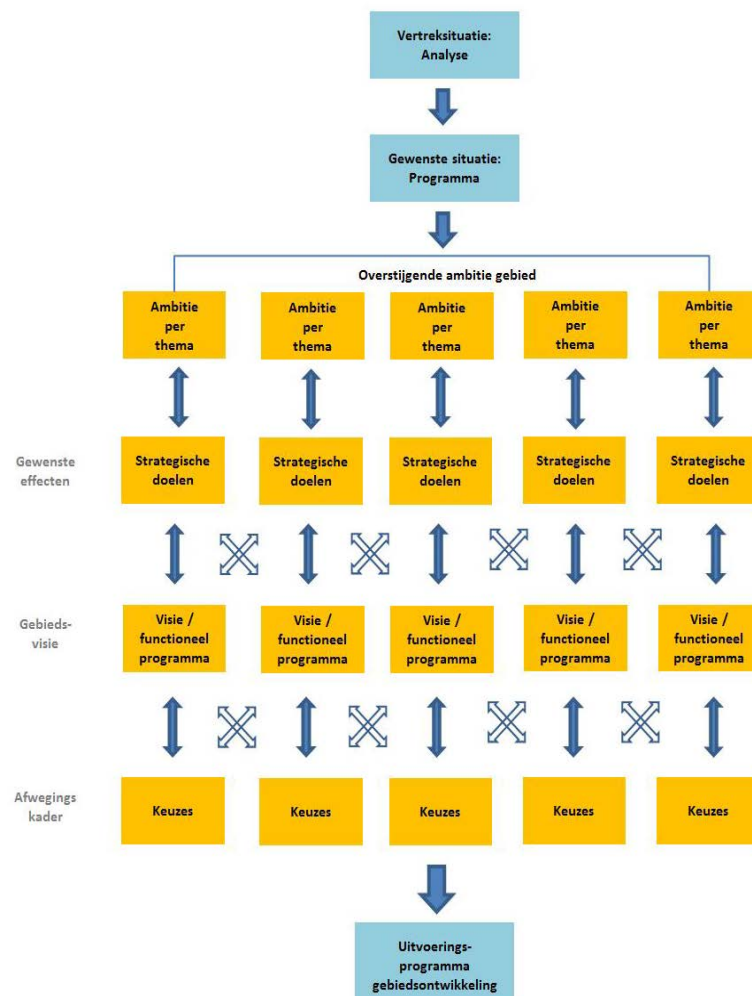
- Wat: Formuleren eindbeeld voor het gebied in de vorm van ambitieniveau, doelstellingen en uitgangspunten, waarbinnen de herstructurering en transformatie van het gebied uitgevoerd moeten worden.
-

Om dit eindbeeld te kunnen opstellen dient op basis van de analysefase in eerste instantie bepaald te worden welke thema's aangepakt dienen te worden (bv. wonen, zorg, welzijn, landschap etc.). Denk hierbij ook goed na over een logische clustering van thema's. Zorg en welzijn kunnen bv. een gezamenlijk cluster vormen, maar de keuze is afhankelijk van de analyse en de probleemstelling.

Tips:

- Besteed aan de thema's en clustering voldoende tijd en betrek hierbij ook alle partners. De gemaakte keuzes vormen de basis voor de verdere uitwerking, maar ook voor de uitvoering!
- Laat je niet verleiden om onderwerpen toch weer op te pakken die via het besluit in de analysefase uitgesloten zijn.

Op basis van de uitgevoerde analyse dient als eindbeeld van de gewenste situatie een integrale programmatische visie voor het gebied opgesteld te worden. De eerste basisstap hiervoor is het bepalen van de overstijgende ambitie die men voor het gebied nastreeft en de deelambities voor de gekozen thema's. Hierna kunnen op basis van de analyse doelstellingen en maatregelen per thema uitgewerkt en onderbouwd worden. In een latere fase kunnen deze doelstellingen en maatregelen nog ingedikt worden via een afwegingskader (maken van onderbouwde keuzes) op basis van te bepalen criteria. In figuur 24 is deze werkwijze schematisch weergegeven.



Figuur 24: Schematische weergave programmatische visie

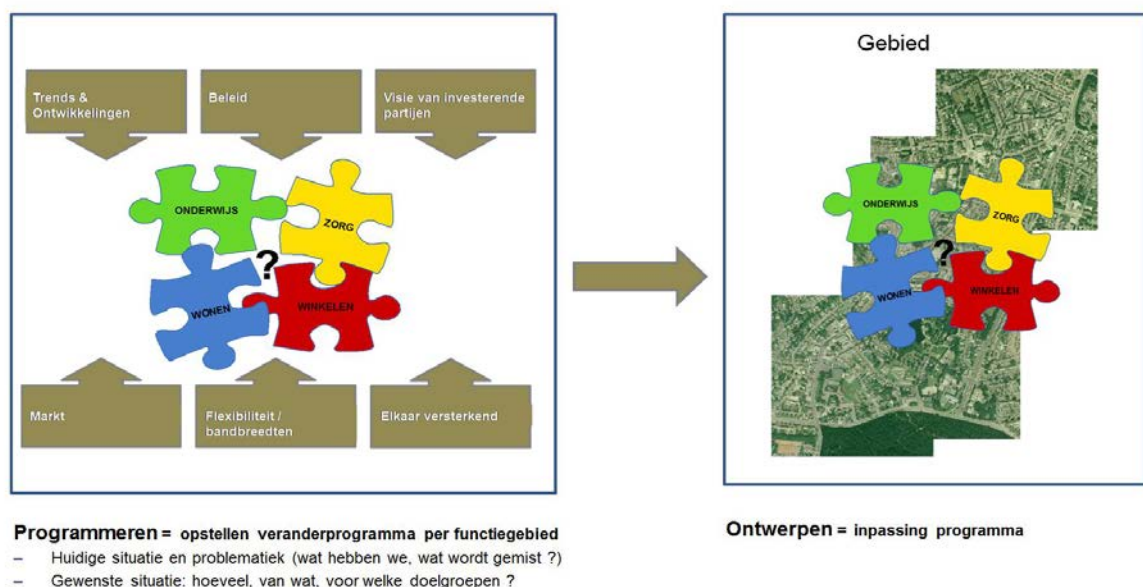
Laat over de ambities en doelstellingen een go / nogo besluit van de stuurgroep nemen, zodat deze ambities en doelstellingen de gedragen basis voor de vervolgstappen kunnen vormen.

Op basis van de vastgestelde ambities en doelstellingen ga je het streefbeeld per thema of cluster van thema's verder uitwerken in visies en functionele programma's, danwel neem je reeds bestaande onderzoeken die actueel zijn hierin mee. Voorbeelden hiervan zijn ruimtelijk plan (masterplan met gewenste richting), distributief planologisch onderzoek (ingrepen in retail op basis van behoeftes nu en in de toekomst), maatschappelijk accommodatieonderzoek, woningvoorraad (hoeveel en welke woningen, wat moet groeien, wat moet indikken etc.), sociale aanpak etc.

Al deze losse onderdelen gaan uiteindelijk landen in de integrale gebiedsvisie met een gewenst functioneel uitvoeringsprogramma (waarin afgewogen keuzes zijn gemaakt). In figuur 25 is deze samenhang schematisch weergegeven.

Tips:

- Deze programmatische visies per thema dienen ook in onderling verband bekeken te worden, binnen een gebied heeft bijna elke maatregel ook effect op andere thema's maatregelen, dat is ook het sterke punt van een integrale gebiedsontwikkeling (zie ook figuur 25).
- De demografische ontwikkeling speelt bij elk thema een rol, van alles zal er meer dan genoeg zijn (lees teveel), neem daarom ook als ontwerpeis mee om bestaande voorzieningen te onderzoeken op handhaafbaarheid in het gebied alvorens er mooie nieuwe ontwerpen bedacht worden. Komen er nieuwe onderdelen bij, geef dan ook aan wat met het overvloedige dient te gebeuren.
- Denk na over welke plek het beste welke (nieuwe) voorziening dient te krijgen, door de demografische ontwikkeling is er in een krimpgebied aan ruimte geen gebrek, er kan zelf een teveel aan lege ruimte ontstaan, neem deze ook mee in de visieontwikkeling.
- Denk niet alleen aan de belangen van de gemeente, neem ook de andere samenwerkende partijen hierin mee en kom tot een gedragen product.
- Laat geld in dit stadium nog geen rol spelen, beperkingen in de gewenste situatie door nu reeds uit te spreken 'is niet betaalbaar' of 'we hebben geen geld daarvoor' zijn funest voor het streefbeeld. Financiering is een apart traject!



Figuur 25: Programmeren en ontwerpen

5.2.5.2.1 Afwegingskader

Voor de maatregelen in de gebiedsvisie zullen vermoedelijk slechts beperkte middelen en uitvoeringscapaciteit (zijn ook financiële middelen!) beschikbaar zijn (bij gemeente en/of partners). Keuzes lijken daardoor onvermijdelijk. De benoemde thema's zijn opgesteld om richting te geven aan deze keuzes, ze bieden steeds een samenhangend pakket aan maatregelen binnen het grotere totaal aan voorgestelde en beschikbare maatregelen van alle thema's tezamen. Om de thema's te kunnen beoordelen ten opzichte van elkaar dienen, via een afwegingskader, keuzes gemaakt te worden. Dit afwegingskader is noodzakelijk in het maken van bewuste, onderbouwde en transparante keuzes voor het inzetten van schaarse middelen tot maximaal effect

In het afwegingskader worden de thema's dus tegen elkaar afgezet. Dit dient te gebeuren aan de hand van een aantal criteria. Op basis van ervaring benoem ik de volgende criteria:

- Effectiviteit – Hoe effectief is een thema? In welke mate zorgt een thema ervoor dat het gebied als gemeenschap blijft bloeien, en zelfs versterkt wordt?
- Kosten – Wat zijn de totale kosten van een thema en zijn er maatregelen die er extreem uitspringen?
- Risico's – Wat zijn de belangrijkste risico's met betrekking tot een thema, en hoe belangrijk zijn deze?
- Flexibiliteit – In hoeverre is een thema makkelijk bij te sturen, of juist 'onomkeerbaar'?
- Haalbaarheid – In hoeverre zijn maatregelen haalbaar op financieel, politiek en maatschappelijk gebied?

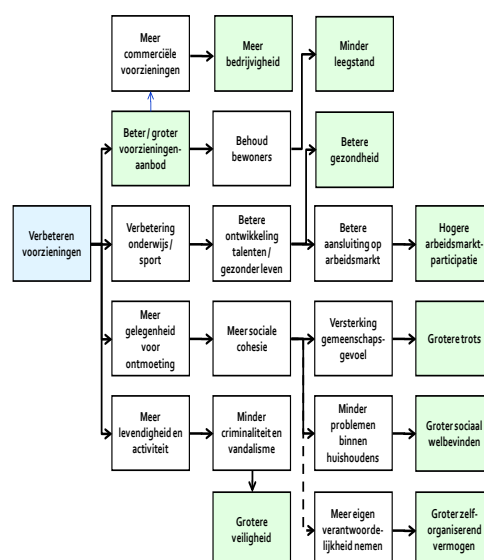
De thema's en de mate waarin binnen deze thema's ingezet wordt op bepaalde categorieën aan maatregelen, vormen dus als het ware de 'input' voor de afweging. Vervolgens is het de vraag tot welke 'outcomes' deze thema's/maatregelen zullen leiden: welke effecten zullen optreden, hoe groot zijn de kosten, wat zijn de risico's, en kan er goed bijgestuurd worden? In het afwegingskader dienen de 'outcomes' op de thema's in beeld gebracht en met elkaar vergeleken te worden.

Voor het in beeld brengen van de verwachte effecten van elk van de thema's, is het nodig om een set aan indicatoren op te stellen. Deze indicatoren dienen al de verschillende dimensies af te dekken die belangrijk zijn voor 'het presteren van het gebied als gemeenschap'. Voor deze indicatoren kan deels ook weer teruggevallen worden op de analysefase, ook hier zijn indicatoren benoemd waaraan gemeten is. In bijlage 3 is een voorbeeld van de indicatorenlijst van Hoensbroek opgenomen.

Voor elk van de maatregelen per thema dient vervolgens gekeken te worden op welke indicatoren naar verwachting effecten te zien zullen zijn en ingeschat te worden hoe groot deze effecten ongeveer zullen zijn. Voor elk van de maatregelen per thema dient daarnaast via een zogenaamde 'causaliteitsboom' gekeken te worden hoe de doorwerking eruit zou zien.

Als voorbeeld:

Het verbeteren van voorzieningen kan dus effecten te zien geven op de indicatoren: voorzieningenaanbod, bedrijvigheid, leegstand, gezondheid, arbeidsmarktparticipatie, trots, sociaal welbevinden, veiligheid en zelforganiserend vermogen.



Figuur 26: Causaliteitsboom (stadsdeelvisie Ōs Gebrook 2012)

Voor de relatieve grootte van de effecten op de indicatoren dient een inschatting gemaakt te worden en deze dient door een score benoemd te worden. De score loopt uiteen van zeer negatief tot zeer positief effect. Daarnaast dient ook in tijd onderscheid gemaakt te worden, benoem de effecten op korte termijn (<5 jaar) en op lange termijn (>5jaar). Benoem ook de effecten bij beperkte toepassing en grootschalige toepassing (maximale inzet van de betreffende categorie aan maatregelen) .

Het verdient aanbeveling om de scores in een gezamenlijk overleg met alle partners te scoren en te valideren. Op basis van deze inschatting geeft dit een beeld van de relatieve effectiviteit van elk van de thema's op de verschillende indicatoren: hoe scoort bijvoorbeeld 'sloop' (hoge scores op leegstand en leefomgeving) ten opzichte van 'welzijn' (vooral hoge scores op sociaal welbevinden)?

Doordat we de relatieve effectiviteit van elk van de 11 categorieën aan maatregelen inzichtelijk hebben gemaakt, kunnen we nu ook de effectiviteit van de thema's bepalen. Als in een thema veel wordt gedaan aan openbare ruimte zullen ook de scores voor de effecten als gevolg van openbare ruimte proportioneel toevallen aan het thema. En omgekeerd, als in een thema juist weinig wordt gedaan aan veiligheid, zullen de scores voor de effecten als gevolg van veiligheid maar heel beperkt toegerekend worden aan dit thema.

Op die manier ontstaat een totaalbeeld voor de relatieve effectiviteit van elk van de programmalijnen op elk van de indicatoren. Dit moet dan afgezet worden tegen het belang van elk van de indicatoren (veiligheid lijkt bijvoorbeeld van een groter belang dan trotse bewoners). Maar ook tegen de analyse van de huidige situatie in het gebied (hoe doet het desbetreffende gebied het op dit moment ten opzichte van de rest van Heerlen?), en de prognoses bij geen ingrijpen. Dat geeft aan waar de urgentie het grootst is, en dus op welke indicatoren een hoge score zeer gewenst is. Leegstand, leefomgeving en veiligheid lijken bijvoorbeeld terreinen die hard achteruitgaan, bij demografische achteruitgang, wanneer er onvoldoende maatregelen worden getroffen, en dus lijkt een hoge score op deze punten van een thema een grote pré. In een groeimarkt kan de score uiteraard anders zijn.

Voor het scoren van de risico's is het handig een onderscheid te maken tussen drie typen risico's:

- Externe risico's: risico's die niet te beïnvloeden zijn door de betrokken partijen, maar die het gebied wel raken (bijvoorbeeld: een wijziging in Rijksbeleid ten aanzien van bekostiging thuiszorg, politie of woningcorporaties, een snellere toename aan leegstand dan verwacht, of een vertrek aan bedrijvigheid uit de regio, etc.).
- Risico's met betrekking tot de effectiviteit: risico's die betrekking hebben op de manier waarop maatregelen leiden tot bepaalde effecten op de indicatoren (vergroting veiligheid, vermindering leegstand, verbetering leegstand, etc.). Deze effecten zijn onzeker en kunnen tegenvallen.
- Samenwerkingsrisico's: risico's in de samenwerking tussen de betrokken partijen. Door tegenstrijdige belangen, onheldere wederzijdse verwachtingen, afstemmingsproblemen, een sectorale aanpak in plaats van een integrale aanpak, etc. kunnen er in de samenwerking tussen partijen allerlei zaken misgaan.

Voor de diverse thema's pakken deze drie typen risico's steeds anders uit.

Wat betreft flexibiliteit zijn de volgende twee items van belang:

- Fysieke, eenmalige maatregelen zoals sloop of woningdifferentiatie kunnen niet teruggedraaid worden, en zijn daarom inflexibel.
 - Sociale, meer langdurige en structurele maatregelen kunnen zorgen voor een verandering van de mind-set van partijen (de verwachtingen die men van elkaar heeft) en zijn zodoende moeilijk terug te draaien zonder verlies aan vertrouwen.
-

Als laatste dienen ook de kosten per thema/maatregel in beeld gebracht te worden. In dit stadium is er meestal nog niet afdoende gerekend om de kosten exact in beeld te hebben. Derhalve dient een inschatting op kentallen plaats te vinden. Per thema en maatregel dienen de kosten afgewogen te worden tegen de effecten. Een thema/maatregel die door de effecten veel resultaat bereikt met weinig kosten dient in de afweging een veel hogere score te krijgen dan een heel dure maatregel die maar weinig effect bereikt.

Tips:

- Het scoren kan deels objectief gebeuren op basis van data, maar is deels ook een subjectieve aanduiding op basis van 'gevoel' voor het gebied. Scoren moet je dan ook nooit alleen doen maar altijd gezamenlijk met alle direct betrokken partners. Voorkeur heeft het om een dergelijk overleg onafhankelijk te laten begeleiden.
- Verwerk de scores in een excel werkblad en maak de scores ook middels grafieken inzichtelijk.

Na uitvoering van het afwegingskader blijft er een afgewogen pakket aan maatregelen over. Deze vormen het uitvoeringsprogramma van de opgestelde gebiedsvisie.

Deze fase wordt afgesloten met een go / nogo besluit van de stuurgroep, maar het eindproduct (de gebiedsvisie met uitvoeringsprogramma) dient ook door de besluitvormende gremia van de samenwerkende partijen vastgesteld te worden als uitgangspunt voor de verdere uitwerking en realisering van de gebiedsontwikkeling.

Tip:

- Laat de besluitvormende gremia ook een financieel kader vaststellen, ook al is er nog een tekort op de totale financiering. Inzicht in wat elke partij minimaal wil investeren is zeer prettig in het vervolgtraject en werkt ook positief bij het zoeken van cofinanciering en subsidies. Een visie vaststellen zonder middelen is hetzelfde als een auto zonder motor kopen, er kan geen meter gereden cq. vooruitgang geboekt worden. Echter voorkom ook dat op basis van een globale kostenraming voor de totale herontwikkeling er geen Go komt. Een gebiedsontwikkeling is een 10 tot 20-jarig programma, dit kun je niet van A tot Z dichtrekenen met opbrengsten. Laat een financieel kader voor de korte termijn vaststellen en neem als actiepunt ook op het zorgdragen voor financiering voor de middellange en lange termijn. Hiermee heb je een visie waarmee je koers kunt houden, kunt starten met de uitvoering en door herijking ook zorgdragen voor de middellange en lange termijn.

5.2.5.3 Aanpak/uitvoering: Stap IV

Er is in de voorgaande trajecten veel werk verzet, echter in het gebied is nog weinig zichtbaar, de grote frustratie van politiek en bewoners: wat doet men toch achter dat bureau? Gebiedsvisie is vastgesteld en dan verwacht iedereen dat de uitvoering direct zichtbaar wordt. Helaas is de praktijk echter anders en dienen er nog allerhande voorbereidende stappen genomen te worden om uiteindelijk te komen tot concrete uitvoering.

Tip:

- Zorg ervoor dat je parallel aan het uitwerkingstraject voor de uitvoering ook een gerichte communicatiecampagne start waarin je bewoners en andere geïnteresseerden meeneemt in datgene wat je aan het doen bent. Kijk ook of je met kleine dingetjes zoals bv. zitbankjes terugbrengen in een winkelstraat al iets kunt laten zien.
-

Betreft het een groter gebied dan is het wellicht goed om een soort 'tussentijdse fase' als een project in te richten en hier heel bewust de omgeving mee te nemen bij de verdere planuitwerking, inclusief enkele (tijdelijke) maatregelen in het gebied of een gedeelte ervan. In de gebiedsontwikkeling Hoensbroek-Passart zijn hier goede ervaringen mee opgedaan met de 'Tussentijd Aldenhofpark' en is er veel draagvlak gecreeërd bij bewoners, ondanks dat de planuitwerking drie jaar geduurd heeft. In het kader van dit onderzoek zal dit niet verder worden uitgewerkt. De gemeente Heerlen heeft wel een brochure over de ervaringen van 'De Tussentijd' in Aldenhofpark.

5.2.5.3.1 Inhoud

Op het moment dat de gebiedsvisie als kader is vastgesteld, is het noodzakelijk om de projecten en acties uit te werken. Dit gebeurt enerzijds projectmatig via het opstellen van projectplannen met alle bijhorende tools (die in het kader van dit onderzoek niet verder worden uitgewerkt), maar ook door allerhande lijnactiviteiten al dan niet procesmatig aangepakt voor de in het uitvoeringsprogramma benoemde acties voor de korte termijn (eerste fase).

Van belang in deze fase is om het kader, zoals in de gebiedsvisie is bepaald door te geleiden naar de uitwerkingen en de uitwerkingen hierop te toetsen.

Werk het uitvoeringsprogramma ook uit in jaarschijven, inclusief de bijbehorende financiën en laat deze jaarschijven parallel lopen aan bv. de begrotingscyclus van de organisatie.

Tips:

- Maak met de lijnorganisatie goede afspraken welke producten in de lijn worden opgesteld en welke door de gebiedsorganisatie worden opgepakt. Maak tevens afspraken over de uitvoering van de uitwerkingen, dit kan eveneens deels in de lijn en deels via de gebiedsaanpak gebeuren.
- Bewaak de onderlinge samenhang van de diverse uitwerkingen, de ene uitwerking kan gevolgen (ook financieel) hebben voor de andere uitwerking. Afstemming is essentieel!

5.2.5.3.2 Uitvoeringsorganisatie

Een succesvolle uitvoering gaat niet alleen over WAT er moet gebeuren om de bijzondere opgaven in het gebied waar te kunnen maken, maar ook over HOE dit moet worden georganiseerd en WIE daarbij betrokken zouden moeten zijn. Idealiter wordt eerst het WAT uitgedacht, om vervolgens uit te werken WIE dat HOE gaan uitvoeren.

Een gebiedsprogramma kan niet functioneren zonder een goede organisatie. De gebiedsorganisatie draagt er zorg voor dat de afgesproken aanpak binnen de afgesproken planning en beschikbare middelen wordt gerealiseerd en stuurt daar waar nodig de aanpak bij. Daarnaast is de gebiedsorganisatie verantwoordelijk voor de communicatie en eventuele branding van het gebied.

De keuze voor een samenwerkingsmodel is niet makkelijk. In het verleden zijn gebiedsontwikkelingen aangestuurd via begrippen als concessie, geïntegreerde contractvorming, bouwclaim, WOM, joint venture, bouwteam, gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij etc. Echter, al deze samenwerkingsmodellen waren gebaseerd op een verdienmodel. Bij een gebiedsontwikkeling in een herstructureringsgebied met een krimpende demografie is er geen verdienmodel (wel in maatschappelijk meerwaarde, maar niet in contante euro's) waardoor je anders dient te kijken naar de organisatieopzet.

Op basis van leerpunten uit de beschreven praktijkcasussen kunnen de volgende ontwerpprincipes als handreiking dienen voor het uitwerken van een organisatie-model:

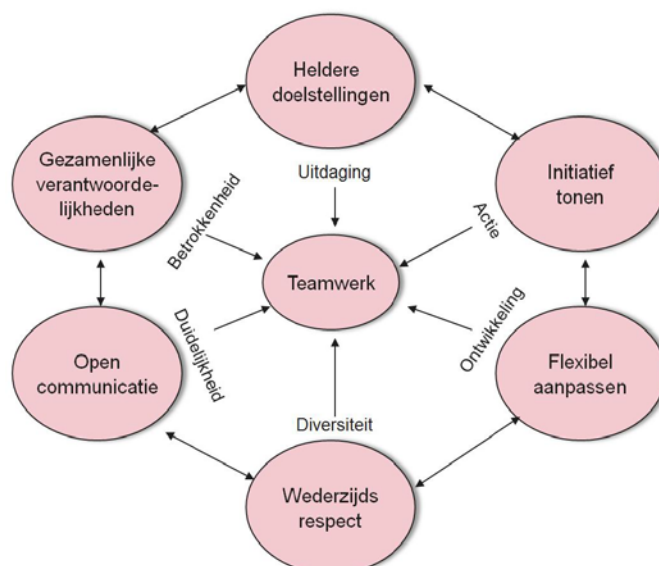
1. Denken en werken vanuit een gezamenlijke ambitie
2. Herkennen en erkennen van verschillende belangen vanuit de natuurlijke rol van de samenwerkende partners
3. Niet op macht, maar op de kracht van samenwerking
4. Niet fixeren, wel streefbeeld en eerste stappen definiëren, onderscheid korte en lange termijn
5. Loslaten, heldere mandaten en sturing op hoofdlijnen
6. Aansluiten bij behoeften en energie in de wijk
7. Met de markt vroeger contacten en late contracten
8. Geen ivoren torens, maar open grondhouding richting alle stakeholders
9. Herkenbaarheid creëren in personen en resultaten
10. Niet alleen snel scoren, maar ook duurzame resultaten neerzetten
11. Vertrouwen, transparantie, commitment, en onderlinge afhankelijkheid als solide basis

Ook het organisatiemodel dient gedragen te worden door de samenwerkende partners, neem hierbij wel mee dat er shareholders (investoren) en stakeholders (actoren) zijn. Voor de investoren / shareholders geldt dat zij investeren en hierom per definitie meebeslissen, voor actoren / stakeholders dat zij participeren en in ieder geval 'meeweten' en meedenken.

De uitwerking kan per gebiedsontwikkeling verschillen, hierbij kun je denken aan bv. een stuurgroep-ambtelijke kopgroep-uitvoeringsorganisatie of een wat verdergaand sturingsmodel met stuurgroep, projectbureau met directeur en al dan niet geïntegreerde uitvoeringsorganisatie. Geadviseerd wordt om voor langlopende gebiedsontwikkelingen, op basis van de ontwerpprincipes, een gedegen studie te doen naar de organisatieopzet.

Als er een keuze (stuurgroepbesluit!!) is gemaakt voor de organisatie dient er ook een uitvoeringsorganisatie ingericht te worden. Hierbij kan deels aangesloten worden op hetgeen beschreven is in paragraaf 5.1.5.3.1. Een uitvoeringsorganisatie laat zich op papier makkelijk opzetten, om van een dergelijke papierenopzet te komen tot een vloeiende geoliede machine die op elkaar vertrouwt en op elkaar ingespeeld is, vergt veel meer

Om te komen tot een echt teamwerk zijn de factoren noodzakelijk zoals weergegeven in figuur 27.



Figuur 27: Succesfactoren teams (workshop Twijnstra Gudde november 2015)

Tips:

- Neem de tijd om aan teambuilding te werken, een groep mensen bij elkaar zetten leidt niet standaard tot een goed werkend team.
- Tijdsdruk om te komen tot inhoud kan funest zijn als het team nog in de opstartfase zit. Houdt hier rekening mee omdat er anders weerstand in het team kan ontstaan die je nog lang vervolgt.
- Omdat een gebiedsontwikkeling ook samenwerking met partners inhoudt op basis van gemaakte afspraken is het van belang dat de interne organisatie deze afspraken ook kent en op basis van deze afspraken ook met de partners samenwerkt.

5.2.5.3.3 Middelen

Op basis van het programma voor de gebiedsvisie zijn de maatregelen (meestal op basis van kentallen) grofweg doorgerekend om een overall inzicht te krijgen in de gevraagde investeringen. Als de gebiedsontwikkeling concreter (zie paragraaf 5.1.5.3.1) wordt uitgewerkt dient er ook een overall gebiedsexploitatie opgesteld te worden waarmee ook aan deelprojecten financiële kaders meegegeven kunnen worden. Binnen een gebiedsexploitatie dienen alle kosten en opbrengsten binnen een gebied inzichtelijk gemaakt te worden, inclusief vastgoed en sociale investeringen. Binnen de gemeente is het van belang dat de grondexploitaties van de diverse projecten gekoppeld worden aan de gebiedsexploitatie, maar ook vastgoed- en opstalexploitaties kunnen onderdeel vormen van de gebiedsexploitatie, dit hangt mede samen hoe de partners meebewegen en of er sprake is van gescheiden kasstromen per partner of een gezamenlijke exploitatie.

Tips:

- Een gebiedsexploitatie hoeft niet sluitend te zijn, er kan een tekort aanwezig zijn, van belang is dat alle financiële stromen inzichtelijk zijn per investeringspartij en wie voor welke dekking verantwoordelijk is.
- In deze fase zullen rekenen en ontwerpen gezamenlijk opgaan, financiële uitwerkingen kunnen leiden tot ontwerpbijsstellingen. Bewaak echter het kader van de totale gebiedsontwikkeling, waarom doe je dit deelproject en draagt het deelproject nog steeds bij aan het behalen van de doelstellingen ondanks de bijsstellingen?

Op basis van een gedegen gebiedsexploitatie kan ook een investeringsplanning in de tijd worden bepaald en wordt zichtbaar welke financiële opgaves er reesteren voor het gebied. Op basis hiervan kan ook doelgericht gezocht worden naar dekkingsmiddelen.

5.2.5.3.4 Risico's

Risicomanagement is/zou gemeengoed moeten zijn binnen projecten, echter een gebiedsontwikkeling, in principe een verzameling aan projecten die gezamenlijk de doelen van de gebiedsontwikkeling realiseren, wordt nog maar zelden voorzien van een goed risicodocument met risicobeheersing binnen onze ambtelijke organisatie. Ook uit de uitgevoerde studies van de praktijkcasussen blijkt dat er nog geen risicomanagement plaatsvindt op het hoofdniveau van de gebiedsontwikkeling, ook in de uitgevoerde literatuurstudie komt dit nog niet terug. Het niet uitvoeren hiervan heeft naar mijn mening veelal te maken met de complexiteit van een risicoanalyse en –beheersing op dit hoofdniveau. Vaak is sprake van abstractheid (in tegenstelling tot projecten in de uitvoering) en zijn niet alle doelen harde fysieke doelen. Daarnaast kost een goede risicoanalyse tijd.

Op projectniveau worden wel risico-analyses uitgevoerd (vaak met de Rismanmethode), maar voor een totale gebiedsontwikkeling vind dit nog niet (vaak) plaats. Naast de projectrisico's die ook de gebiedsontwikkeling kunnen bedreigen, kent een gebiedsontwikkeling twee specifieke risiconiveau's te weten:

- De risico's die de doelen van de gebiedsontwikkeling bedreigen
- De risico's die ertoe kunnen leiden dat de bijdrage van de inspanningen (projecten/lijnactiviteiten) aan de doelen niet tot stand komt

Om een gebiedsontwikkeling goed te kunnen aansturen is inzicht in de risico's onmisbaar, vandaar dat elke gebiedsontwikkeling voorzien dient te worden van een risicoanalyse, gevolgd door risicomanagement en dit via een cyclus regelmatig te herhalen.

5.2.5.3.5 Contractmanagement

Een samenwerking binnen een gebiedsontwikkeling met diverse partners dient altijd vergezeld te gaan van een samenwerkingsovereenkomst. In een dergelijke overeenkomst leggen partijen gemaakte afspraken en uitgangspunten vast voor de looptijd van de gebiedsontwikkeling. In een latere fase dient deze samenwerkingsovereenkomst als basis voor deelprojectovereenkomsten.

5.2.5.4 Monitoring en evaluatie: Stap V

In de gebiedsvisie zijn op basis van indicatoren doelstellingen vastgesteld. Om te kunnen bepalen of de doelstellingen behaald worden en in welke mate, is het van belang dat de gebiedsontwikkeling gemonitord wordt op basis van de vastgestelde indicatoren. Middels statistisch onderzoek kan op een betrouwbare wijze bepaald worden of het gebied een positieve (of negatieve) prognose doormaakt en hoe de inspanningen hieraan hebben bijgedragen.

Op basis van een dergelijke monitoring kan de effectiviteit van het programma gemeten worden en kan het programma bijgesteld worden, cq. kan bepaald worden wanneer aan de doelstellingen is voldaan en de gebiedsontwikkeling geslaagd kan worden genoemd. Normaliter kan volstaan worden met een tweejaarlijkse meting.

Daarnaast is een gebiedsontwikkeling een langlopend proces van meerdere jaren. In deze periode staat de wereld niet stil, maar kunnen de parameters die geleid hebben tot de gebiedsvisie veranderen. Het is daarom goed ook na een periode van circa 5 jaar de volledige visie te herijken aan de nieuwe parameters en daar waar nodig de visie bij te stellen.

Ook financiële mee- of tegenvallers kunnen nopen tot een bijstelling van het programma, doe dit echter niet ad-hoc maar via een cyclus (aansluitend of bv. de bestuurlijke cyclus van de gemeente).

6 Reflectie en aanbevelingen

In hoofdstuk 1 heb ik aangegeven dat de gemeente Heerlen de gebiedsontwikkeling in een tweetal gebieden in eerste instantie heeft aangepakt met een trial&error model, middels freewheelen (zie figuur 3) werd gewerkt aan de aanpak van een gebied waarbinnen krimp een rol speelde. Op basis van theorie (hoofdstuk 2 en 3) en praktijkervaringen (hoofdstuk 4) heb ik in hoofdstuk 5 een handleiding opgezet waarmee via een gestructureerde eenduidige aanpak een gebiedsontwikkeling (al dan niet in een krimpende setting) vormgegeven kan worden.

Is de aanpak van een gebiedsontwikkeling in een krimpende omgeving nu wezenlijk anders dan een gebiedsontwikkeling in een gewoon (groei)scenario? In principe niet: context, inhoud, actoren en middelen zijn ook allemaal factoren die ook leidend zijn in een krimpscenario. Alleen zijn veel getallen dan negatief en zul je anders moeten gaan nadenken over de financiering (tekortfinanciering/niet winstgevend). Hierdoor zullen ook bepaalde actoren afhaken. Echter andere actoren, zoals bewoners zullen veel belangrijker worden en het begrip leefbaarheid zal een belangrijkere maatstaf worden dan een positief saldo onder aan de streep.

Wat ook verschilt is dat je in een groeiscenario veel minder integraal hoeft na te denken, een gecombineerde aanpak van fysiek, economisch en sociaal is dan vaak niet nodig. Bij een krimpend scenario is dat echter van wezenlijk belang, stenen zijn niet meer de maatstaf maar de mens die al in het gebied woont is het belangrijkste goed. Dit betekent dat een sociale aanpak niet weg te denken is bij een krimpende gebiedsontwikkeling. Hierdoor komt ook de tekortkoming in de Heerlense aanpak nadrukkelijk naar voren: het ontbreken van een overall gebiedsontwikkelingsprogramma of businesscase. Te lang is gedacht dat men alles met losse projecten kon oplossen (=groeigedachte). Bij krimp lukt dat niet meer.

6.1 Aanbevelingen

Naast de aanbeveling om de handleiding toe te gaan passen en op te nemen in het handboek van de afdeling Projectmanagement wil ik ook onderstaande aanbevelingen meegeven aan de gemeente Heerlen.

- Werk samen: een gebiedsontwikkeling in een krimpende omgeving vereist een integrale aanpak, de aanpak is niet iets van een trekker gebiedsontwikkeling of een afdeling, je dient er gezamenlijk aan te werken.
 - Denk mensgericht, in een krimpende gebiedsontwikkeling is de mens je belangrijkste 'kapitaal'.
 - Zet de integrale aanpak om in een programma en stuur op de programmadoelen.
 - Stel prioriteiten: een gebiedsontwikkeling doe je niet zo maar, dit vergt veel van de organisatie. Als de prioriteiten niet helder zijn bij iedereen kun je nooit komen tot een goede samenwerking en invulling van de gebiedsontwikkeling. Vooral omdat er geen sprake is van winstgevendheid.
 - Investeer in cultuurverandering én in je medewerkers. Zolang er onduidelijkheid is en blijft bestaan over de rollen van medewerkers en er nog onduidelijkheid bestaat over de werkwijze wordt het voor de medewerkers lastig om hierop in te springen. Investeer in een open klimaat waarin discussie kan plaatsvinden en creatieve ideeën geopperd kunnen worden zonder gevolgen.
 - Partners: zorg voor een eenduidige regie tussen alle betrokken partners en laat het commitment niet verwateren. Houd de partijen bij de les.
 - Treed buiten gebaande paden en laat je niet hinderen door (te) strakke beleidskaders.
 - Blijf denken in kansen en laat je niet door de eerste tegenslag uit het veld slaan, gebiedsontwikkeling in een krimpende omgeving vergt een langdurige aanpak waar ups en downs voorkomen.
 - Bepaal aan welke doelstellingen de gebiedsontwikkeling moet bijdragen en houd dit jaarlijks bij. Onderzoek of de resultaten worden gehaald of wat er gedaan moet worden om deze te realiseren. Er
-

kan door het bijhouden van de (niet) gerealiseerde doelstellingen worden bijgestuurd op het moment dat er een onbalans is ontstaan in de aanpak. Mogelijk leidt dit ook tot een herverdeling van de ingezette middelen.

- Neem de tips die in de handleiding beschreven staan ter harte, maar evalueer ook de handleiding en verbeter deze op basis van praktijkervaringen.

Literatuur

- Adviescommissie Deetman, *Ruimte voor waardevermeerdering*, 2011
 - Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, *Ontwikkelkracht*, 2005
 - Aalbers, Heutinck, Visschedijk, *Krimp en de groene ruimte in stedelijke gebieden*, 2011
 - Baarda, Bakker, Julsing, *Basisboek kwalitatief onderzoek*, 2013
 - Bekkering, Glas en Klaassen, *Management van processen*, 2007
 - BNA, *Ruimte maken voor krimp, Ontwerpen voor minder mensen*, 2009
 - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, *Stadtumbau Ost – stand und perspectiven*, 2006
 - Bruijn de, Heuvelhof ten, Veld in 't, *Proccwsmanagement*, 2008
 - Dam van, De Groot en Verwest, *Krimp en Ruimte bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, 2006
 - Duindam en Waarle, *Verdunning koopwoningvoorraad Parkstad Limburg*, 2014
 - Dijkstal & Mans, *Krimp als structureel probleem; rapportage Topteam Krimp voor Parkstad Limburg*, 2009
 - Doucet, *Detroit in 10 gebouwen*, 2013
 - Eichholtz, *Demografische krimp en woningprijzen*, 2009
 - Eiffel, *Gebiedsontwikkeling krachten gebundeld*, 2009
 - Etil, *Parkstad Limburg: bevolkingsprognose en prognose woningvoorraadbehoefte 2008-2040*, 2008
 - Gemeente Heerlen, *Ös Gebrook stadsdeelvisie 2025*, 2012
 - Gemeente Heerlen, *De Tussentijd, het draait om mensen*, 2015
 - Gemeente Heerlen, *Vrieheide vertelt*, 2012
 - Gevers en Zijlstra, *Praktisch projectmanagement deel 1 en 2*, 2007/2002
 - Gevers, Hendrickx, *Kansrijk risicomanagement in projecten* 2006
 - Habiforum, *Ruimte in ontwikkeling, eindrapportage*, 2009
 - Habiforum, *Grond, geld en gebiedsontwikkeling*, 2008
 - Hospers, Reverda, *Krimp, het nieuwe denken*, 2012
 - Humblé-Martens, *Energie voor Vrieheide, buurtbusiness Vrieheide De Stack*, 2013
 - Kor, *Werken aan projecten*, 2008
 - Kor, Wijnen, *50 checklisten voor project- en programmamanagement*, 2002
 - Latten, Nicolaas en Hamers, *De prijs van migratie. Selectieve verhuisstromen van de vier grote steden*, 2006
 - Latten & Musterd, *De nieuwe groei heet krimp, een perspectief voor Parkstad Limburg*, 2009
 - Ministerie van BZK en ministerie van I&M, *Reiswijzer gebiedsontwikkeling*, 2011
 - Ministerie van BZK, *Experimenteren en inspireren*, 2010
 - Ministerie van I&M, *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl*, 2012
 - Muijsers, J., *Adviesrapport gebiedsvisie Vrieheide-De Stack "Heeft de wijk een toekomst?"*, 2011
 - Oevering, Rabobank Nederland, *Demografische Krimp: de nieuwe realiteit in perspectief*, 2010
 - OPL Parkstad Limburg, *Demographic en Urban Change in medium-sized Cities*, 2007
 - Ouwehand, Kempen van, Kleinhans, Visscher, *Van wijken weten*, 2008
 - PBL/CBS, *Regionale prognose 2013–2040*, 1 oktober 2013
 - P10, *Zomer in Nederland*, 2012
 - Pink Pony Express, *Vrieheide*, 2012
 - Platform 31, *Evaluatie krimpexperimenten*, 2013
 - Prevaas en Van der tak, *Werken aan programma's*, november 2014
 - Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *bevolkingsdaling: Gevolgen voor bestuur en financiën*, 2008
-

- Reinking, *Succesvol samenwerken, de zachte kant van projectmanagement*,
- RIGO/EIB, *MKBA Herstructureringsaanpak Parkstad Limburg*, 2010
- Roeloffzen, *Een procesaanpak voor integrale gebiedsontwikkeling, een haalbare kaart?*, 2004
- Rooy van, Luin van, Dil, *Praktijkboek gebiedsontwikkeling*, 2006
- Rooy van, *Praktijkboek gebiedsontwikkeling II*, 2009
- Senge, *De vijfde discipline, de kunst en praktijk van de lerende organisatie*, 1992
- Storm, *Succesvol management van de projectorganisatie*, 2007
- Swanborn, *Case studies, Wat wanneer en hoe?*, 2013
- Team midterm review bevolkingsdaling, *Grenzen aan de krimp*, 2014
- Twijnstra-Gudde, *Programmamanagement, sturen op samenhang*, 2014
- Venema et al, *'Met het oog op de toekomst' Vrieheide in 2030*, 2011
- Verlaet van 't, *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*, 2008
- Verwest, Dam Van, *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland*, 2010
- Verwest, *Demographic decline and local government strategies*, 2011
- VROM, *Reiswijzer marktpartijen en gebiedsontwikkeling*, 2006
- Well-Stam van, Lindenaar, Kinderen van, Bunt van de, *Risicomanagement voor projecten*, 2012
- Wolting, Bregman, Pool, *PPS en gebiedsontwikkeling*, 2012
- Zeeuw, *De engel uit marmer*, 2007

Bijlage 1: Verslag workshop

Aanpak Particulier bezit in een krimpsetting een workshop op initiatief van gemeente Heerlen

Context

Parkstad Limburg heeft als eerste stedelijke regio in Nederland te maken met de fysieke gevolgen van de afname van het inwonersaantal. Het regionale samenwerkingsverband bestaat uit de gemeenten Heerlen, Landgraaf, Kerkrade, Brunssum, Onderbanken, Voerendaal en Simpelveld. Op korte termijn treedt ook Nuth toe.

In 1999 hebben de gemeenten besloten om als regio samen te gaan werken, met het doel 'het opheffen van de sociale en economische achterstand ten opzichte van de rest van Nederland en de kansen te benutten die horen bij een stedelijke regio in een grensstreek'. Sindsdien wordt er op steeds meer vlakken intensief samengewerkt. De bevoegdheden op het gebied van volkshuisvestingsbeleid zijn bijvoorbeeld overgedragen aan Parkstad. Ook is er een regionale woonvisie opgesteld, om samen te zorgen voor een gezonde regionale woningmarkt waarin plannen op elkaar worden afgestemd, in plaats van dat zij elkaar beconcurreren. Een belangrijk doel, met name vanwege het spanningsveld waarin de woningmarkt van Parkstad zich bevindt als gevolg van de bevolkingskrimp.

De afname van het aantal inwoners manifesteert zich als eerste eind jaren 60. De tijd waarin de mijnen werden gesloten met alle gevolgen van dien voor de werkgelegenheid. Mensen vertrokken naar gebieden waar wel werkgelegenheid was. In de jaren 80 en begin jaren 90 groeit de bevolking weer, mede dankzij de vestiging van grote nationale werkgevers zoals CBS, Abp en de Belastingdienst in de regio en positieve ontwikkeling die deze bedrijven doormaken. Daarnaast is er in deze regio een buitenlands migratieoverschot. Vanaf halverwege de jaren 90 krimpt de bevolking opnieuw, en deze trend heeft nu al zichtbaar consequenties.

Demografische ontwikkelingen

De cijfers spreken voor zich. Voor Parkstad wordt een daling van het aantal inwoners verwacht van 238.699 in 2008 naar 211.873 in 2025. Voor Heerlen is berekend dat het aantal inwoners van 89.671 in 2008 afneemt naar 80.310 in 2025. Voor deze bevolkingsontwikkeling zijn verschillende oorzaken. Als eerste is het sterftecijfer sinds 1995 hoger dan het aantal geboortes. Een oorzaak van dit dalende geboorteaantal is dat er minder vrouwen in de regio wonen in de leeftijd van 20-40 jaar. De verwachting is dat er in de periode 2007-2025 ongeveer 35000 baby's worden geboren, tegenover een sterfteaantal van 45.000 mensen. Een tweede oorzaak is het vertrek uit de regio: sinds de jaren 90 verhuist een toenemend aantal mensen vanuit Parkstad naar de Duitse en Belgische grensstreek waar men goedkoper kan wonen. Echter ook het vertrek van jongeren uit Parkstad is opvallend. Rond de 18 jaar gaan jongeren studeren en op kamers wonen, het merendeel komt vervolgens mede vanwege de toekomstperspectieven elders niet meer terug. Het aantal jongeren in Parkstad is in de periode 1998-2008 afgenomen van 22% naar 20%. Door te investeren in nieuwe onderwijsmogelijkheden, cultuur en werkgelegenheid hopen de gemeenten in Parkstad deze trend te keren.

Het aantal 65-plussers is in de periode 1998-2008 toegenomen met 2,7% tot 18,5% van het totale aantal inwoners in 2008. Ook deze ontwikkeling vraagt nieuwe investeringen, onder meer in de vorm van

aanpassingen in de aanwezige voorzieningen en in (zorg)woningen en -complexen. De vraag naar zorgverlening en aangepaste huisvesting neemt toe, terwijl de vraag naar onderwijs door met dalende aantal jongeren dus afneemt. Door de beperkte instroom van werkenden aan de aanbodkant, kan dit zeker in een latere fase problemen opleveren. Zo zal in Parkstad in de periode 2008-2040 een afname van 40% in de beroepsbevolking te zien zijn, tegen een afname op nationaal niveau van 11%. Steeds minder mensen moeten voor meer mensen gaan zorgen.

De woningmarkt

De verwachting is dat het aantal huishoudens in Parkstad na 2020 gaat afnemen. In Heerlen van 44.185 in 2008 naar 42.535 in 2025. In Parkstad daalt het aantal van 111.364 in 2008 naar 107.073 in 2025. Op dit moment moet dan ook al serieus rekening worden gehouden met de veranderende samenstelling van huishoudens. De vraag naar bepaalde woningtypes, zoals woningen voor alleenstaanden en senioren, zal toenemen terwijl er minder behoefte zal zijn aan grote gezinswoningen. Het zal ook voorkomen dat in bepaalde wijken meerdere woningen leegstaan. Deze leegstand heeft grote gevolgen voor de leefomgeving: leegstand zorgt voor verloedering, wat weer effect heeft op de positie van de woningen in de verhuur/koopmarkt. Omdat het aanbod in de betreffende wijk groter is dan de vraag, zullen met name in wijken met hoofdzakelijk particulier ook de prijzen onder druk komen te staan. Zolang er niet in de markt wordt ingegrepen, zullen de prijzen blijven dalen. Onderzoek van de Universiteit Maastricht verwacht daarbij dat na een geleidelijke prijsdaling een prijsval kan plaatsvinden, met alle problemen van dien voor de bewoners die met grote schulden blijven zitten.

Parkstad Limburg heeft zich in de Herstructureringsopgave 2009-2020 ten doel gesteld incurante delen van de woningvoorraad te slopen en waar nodig te vervangen. Zo hoopt de regio een toename van de leegstand en verloedering te beperken. In totaal gaat het hierbij om een vermindering van 12.000 woningen voor 2020. Heerlen staat in deze ambitie voor de opgave om in deze periode 6.000 woningen uit de markt te halen: 3.000 huurwoningen en 3.000 koopwoningen.

KEI-studie 'Particulier bezit in krimpregio's

'Nederland heeft op dit moment te weinig instrumenten om de particuliere woningvoorraad in krimpregio's kwalitatief in stand te houden.' Deze conclusie werd op 17 september 2009 in Voorburg gesteld tijdens het 'KEI-Atelier Particuliere Woningvoorraad in krimpregio's' op initiatief van het KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing. Het bestaande instrumentarium gaat nog te veel uit van een waardevermeerdering in de toekomst, terwijl krimpregio's in steeds sterkere mate te maken krijgen met waardedaling. Tijdens het KEI-Atelier zijn mogelijke oplossingen aangedragen, zoals de oprichting van een 'Bad bank' die overal in Nederland slechte panden opkoopt en vervolgens sloopt om de sociale problemen en verloedering die leegstand voor zwakkere buurten al heeft te voorkomen. Investeerders nemen deel aan deze bank vanuit een investeringsbehoefte voor de langere termijn. Ook het Duitse initiatief waarbij banken woningen opkopen en slopen, om de waarde van resterende woningen op peil te houden en daarmee het risico op hypotheekverstrekkingen te verminderen, wordt als een positief voorbeeld aangedragen.

bron: KEI-atelier

Ambities workshop Aanpak Particulier bezit in een krimpsetting

Op initiatief van de gemeente Heerlen zijn partners die vanuit verschillende invalshoeken betrokken zijn bij de particuliere woningsector, samengebracht om te brainstormen over een effectieve aanpak van particulier bezit in wijken die te maken hebben met de negatieve effecten van krimp. Zoals gezegd staat Heerlen voor de taakstelling om voor 2020 6.000 woningen uit de markt te halen (Parkstad: 12.000 woningen) en daarnaast een substantieel deel van het woningaanbod te moderniseren. De herstructurering van huurwoningen gebeurt in overleg en in samenwerking met de corporaties. Voor de herstructurering van het privaat bezit is de overheid aangewezen op overleg en samenwerking met de individuele eigenaar. Een lastige opdracht.

Daarbij rijst de vraag, waar voer je de herstructureringsopgave uit? Haal je verspreid over de hele stad woningen weg of leg je de focus op wijken die het in de huidige woningmarkt al zwaar hebben. In verschillende wijken neemt het aantal woningen dat langer dan een jaar te koop staat, snel toe. Deze panden komen leegte staan, worden niet meer onderhouden en nemen vervolgens de hele omgeving mee in een negatieve spiraal. Sociaal, fysiek en financieel. De vraag is, hoe deze ontwikkeling op een positieve manier beïnvloed kan worden. Wie eventuele acties op zou moeten pakken: corporaties, investeerders of beleggers, de overheid of wellicht de bewoners zelf. Onder welke voorwaarden zou dat dan moeten gebeuren. En of daar nieuwe instrumenten voor nodig zijn?

Casus

Voorafgaand aan de workshop is een viertal scenario's geformuleerd voor herstructurering van wijken met veel privaat bezit. De casus richt zich daarbij op een wijk waarin de verhouding tussen huur-/en koopwoningen 50/50 is, maar waarin het particuliere aanbod kampt met een zorgwekkende waardedaling van 10 tot 15% in nog geen vier jaar tijd. Zonder ingrijpen wordt hier een waardeval verwacht. Ondermeer door de stijging van het aanbod – er komen steeds meer woningen op de markt, steeds vaker door openbare verkoop en voor een prijs die onder de executiewaarde ligt. Veel woningen bevinden zich in een zeer slechte staat, er is sprake van gebrekkig onderhoud en de wijk kampt met sociale problemen die nog eens worden versterkt door de negatieve effecten van de leegstand. Wat doe je? Welke ruimtelijke kwaliteit streef je na? Welke instrumenten zijn er nodig om kansen en kwaliteiten te benutten. Welke knelpunten kunnen hierbij verwacht worden? En welke kosten horen daarbij?

4 scenario's

1. Niet ingrijpen. Laat de markt van vraag en aanbod zijn werk doen en accepteer de problemen die waardedaling oplevert voor de individuele eigenaar.
 2. Een nieuw park. Sloop alle particuliere woningen in de wijk in ruil, voor natuur&recreatie
 3. Verdunning. Sloop alleen de rotte kiezen en zorg voor opwaardering van de overige woningen.
 4. Vernieuwing. Sloop een klein deel van de woningen, investeer in grootschalige renovatie en transformatie op het gebied van duurzaamheid en levensloopbestendigheid. Pak daarbij ook de openbare ruimte aan.
-

Introductie deelnemers

De deelnemers aan de workshop zijn vanuit alle mogelijke invalshoeken betrokken bij de ontwikkeling van de woningsector in Nederland. Parkstad Limburg is de eerste verstedelijkte 'krimpregio' in ons land. De situatie in Nederland is dus 'nieuw' en de zwaarte van de problematiek evident genoeg om actief mee te werken aan het bedenken van oplossingen en effectieve instrumenten. De fase van negeren en ontkenning (SEV) lijkt achter ons te liggen, krimp is –zeker in deze setting- een geaccepteerd probleem dat om actie vraagt.

De verwachtingen lopen uiteen, blijkt uit de introductie van de deelnemers. De een ziet de workshop als een eerste cruciale stap op een lange weg die moet leiden tot een gezonde woningmarkt in Parkstad. Een ander hoopt op bewustwording bij de verschillende stakeholders in herstructureringswijken en een heldere probleemstelling. Juist omdat krimp een groot effect kan hebben op de kwaliteit en het imago van de steden. 'Als woningen leeg komen te staan en niet meer worden onderhouden, kunnen de effecten daarvan zich als een olievlek vanuit straten over de hele wijk, de hele stad, zelfs regio uitbreiden.' Weer een ander zoekt naar effectieve instrumenten om eigenaren van particulier bezit aan te spreken en op één lijn te krijgen, zodat niet alleen corporaties maar ook de individuele woningbezitters gaan investeren. Er is behoefte aan kennisuitwisseling: 'In eerste instantie over krimp als ruimtelijk en financieringsvraagstuk maar ook met het oog op communicatie: hoe krijg je de particuliere klanten bereid om mee te werken. En wie moet die kar trekken?' Een andere deelnemer spreekt daarbij de angst uit dat als er niet ingegrepen wordt, met name de probleemwijken met particulier bezit de rekening gaan betalen in krimpregio's. Corporaties hebben vaak nog een financiële buffer, menige particuliere woningeigenaar heeft -gelet ook op de financieel zwaardere tijden- geen geld meer om het bezit op te waarderen. 'Als we voor dit probleem in Parkstad goede en creatieve oplossingen kunnen bedenken, zowel financieel als praktisch gezien, dan profiteert daar straks de hele regio, zelfs heel Nederland van.'

Nu in Parkstad

Op zoek naar effectieve maatregelen staat het fenomeen krimp hoog op de agenda's van zowel het Rijk als de provincie Limburg en gemeenten in Parkstad. VROM hoopt spoedig grote slagen te kunnen slaan met het Actieplan Bevolkingskrimp. Veel effecten van de bevolkingsafname in Parkstad, Zeeland en Groningen zijn intussen onderzocht en in kaart gebracht. Het particulier woningbezit is bij dit eerste landelijke onderzoek echter nog onderbelicht gebleven, met name vanwege de complexiteit ervan. Dat zal veranderen, en de focus op de ontwikkelingen in Heerlen ten goede komen. Daarbij is het belangrijk dat de krimp niet alleen als een probleem wordt gezien: 'Het is een natuurlijk fenomeen dat geweldige uitdagingen biedt om vernieuwing te realiseren. In Duitsland bijvoorbeeld heeft Leipzig zich met een goede aanpak internationaal in de kijker gespeeld. Daar zijn goede oplossingen gerealiseerd. Nu staan Heerlen en Parkstad voor de uitdaging om te laten zien dat de regio moeilijke uitdagingen op een vooruitstrevende en moderne manier kan aanpakken. Het echte werk gaat beginnen! Hier in Parkstad en Nu.' De regio is zeker bereid om de uitdaging aan te pakken; hiervoor is de herstructureringsvisie Parkstad Limburg vastgesteld die voor de uitvoering samengaat met een aantal vernieuwende, zelfs onorthodoxe instrumenten en maatregelen. Parkstad is kortom bereid om de positie van koploper goed te benutten.

Rotte kiezen

Maar het bedenken van een oplossing zal niet eenvoudig zijn, zo luidt de algemene opinie. Krimp zorgt voor complexe problemen, die in een integraal kader opgepakt moeten worden. 'Breng de knelpunten in kaart maar werk vooral toe naar kansen en kwaliteiten, die de regio ook op de kaart zetten voor investeerders. Bijvoorbeeld op het gebied van zorg (seniorenhuisvesting; vergrijzing als groeisector), recreatie en ook het groen kan in krimpregio's zoals Parkstad voor een belangrijke kwaliteitsimpuls zorgen. Een goede strategie,

regionaal en lokaal, is hiervoor een vereiste. Zowel Heerlen als Parkstad sturen hier overigens al op met behulp van een structuurvisie. De workshop kan bij de ontwikkeling van deze strategie mogelijk leiden tot nieuwe denkrichtingen en wellicht ook financieringsmogelijkheden. Maar er zijn ook kanttekeningen. De ervaring in andere krimpregio's leert dat niet alle maatregelen de beoogde effecten bewerkstelligen. Ook Delfzijl in noordoost Groningen bijvoorbeeld kampt met krimp, zij het in een meer landelijke setting. Daar is op een gegeven moment besloten om met name de goedkoopste koopwoningen te slopen, in de hoop 'doorstroming' op gang te brengen en waardevermindering een halt toe te roepen. Dat is niet gebeurd. In Friesland waar de 'Rotte Kiezen'-methode is toegepast, is wel positief resultaat gehaald.

Strategie

Zo is meteen al aan het begin van de workshop duidelijk dat krimp samengaat met grote vragen, maar ook met het besef dat de bevolkingsontwikkeling vooral voor nieuwe kansen zorgt om als regio te kunnen groeien. Niet zozeer in kwantiteit maar op het gebied van kwaliteit. 'Ben je in staat om de krimp te verbinden aan een kwaliteitsslag voor stad en regio op basis van heldere strategische keuzes, dan zullen investeerders en marktpartijen meewerken om de groeikansen te realiseren. Met het oog op de huidige vraagstukken in Parkstad en Heerlen is het dan ook de hoogste tijd om stappen te zetten. Creatief, met het oog op de internationale potenties van de regio, een actieve rol voor de bewoners, met financieel draagvlak en met spoed!'

Kennismaking met Heerlen

Tijdens een rondrit maken de deelnemers nader kennis met het noordelijk deel van Heerlen. Via de voormalige schacht van de Oranje Nassauwijk I, de plek waaraan Heerlen zijn eerste groeiperiode en ontwikkeling van dorp naar stad te danken heeft, voert de bus langs voormalige mijnterreinen die echter niet meer als zodanig te herkennen zijn. De herstructureringsoperatie 'Van Zwart naar Groen' heeft de zwarte mijnbergen in Parkstad omgetoverd tot groene parken en woonwijken. De mijnkolonieën in o.m. Beersdal, Heerlerheide, Heksenberg en Rennemig zijn bewaard gebleven en hebben nu de status van beschermd stadsgezicht. Om te voorkomen dat dit erfgoed in de knel komt vanwege de bevolkingsafname, wordt de mogelijkheid bestudeerd om van twee toch tamelijk kleine mijnwerkershuizen één groot huis te maken. Zo blijven deze woningen aantrekkelijk voor toekomstige bewoners/gezinnen.

Een tweede belangrijke economische pijler voor Heerlen is de winning van zilverzand. De groeves bevinden zich eveneens in Heerlen-Noord. Een groeve grenst aan de Maria-Christinawijk die tijdens de Tweede Wereldoorlog gebouwd is voor Duitse mijnwerkers die zich in Heerlen zouden vestigen. Deze werknemers zijn er nooit gekomen, zodoende hebben grote Heerlense gezinnen altijd kunnen profiteren van de woningen die zeker ten opzichte van mijnwerkershuizen erg ruim zijn. De wijk is belangrijk voor het architectonische erfgoed van de stad. Een jongere wijk in Heerlen-Noord, op de grens met Brunssum en de Brunssummerheide, is Vrieheide. Deze wijk is in de jaren '60 en '70 gebouwd voor de huisvesting van werknemers die naar Heerlen kwamen om in overheidsinstellingen zoals Abp, Cbs en de Belastingdienst, te werken. Heerlen maakte in deze periode een tweede groeiperiode door. Typerend voor Vrieheide is het aantal (900) witte drive-in woningen die steeds gesitueerd zijn in rijen van zes woningen. De verhouding tussen koop/huur in de hele wijk is nagenoeg 50%, de drive-in woningen zijn grotendeels particulier eigendom. Vanaf de jaren '80 is er in dit aanbod sprake van achterstallig onderhoud, momenteel is de technische staat van een groot aantal woningen ronduit slecht. De gemiddelde prijs van een koopwoning in Vrieheide is hierdoor gedaald naar € 100.000,- tot € 150.000,-; van de drive-in woningen is de prijs nog verder gedaald tot gemiddeld € 65.000,-. Er staan relatief veel woningen te koop. De verwachting is dat er mede door de afname van de bevolking in dit deel van de stad nog meer woningen leeg komen te staan. Het voorzieningenniveau in Vrieheide zelf is laag, in het centrum van het stadsdeel Heerlerheide waar

Vrieheide deel van uitmaakt, wordt op dit moment echter geïnvesteerd in de bouw van een nieuw, hoogwaardig winkelcentrum.

Inleiding werksessies

Krimp manifesteert zich vaak in de minst aantrekkelijke gebieden. Op het platteland zie je dorpen die leegstromen, terwijl naburige gemeenten groeien. Dat heeft ondermeer met de aanwezige voorzieningen en de gemeenschapszin te maken. Sociale samenhang is een meerwaarde voor een aantrekkelijke woon- en leefomgeving. Wijken die vanwege de krimp in de problemen komen, hebben over het algemeen, dezelfde kenmerken:

- er staan veel woningen leeg
- woningen zijn niet levensloopbestendig en afgestemd op zorg
- waardedaling
- bewoners (erven/banken) zitten met restschulden
- verloedering van woningen en woonomgeving
- kansrijken trekken weg
- panden komen in handen van vastgoedeigenaren met verkeerde bedoelingen
- negatieve spiraal

De geschetste problematiek levert voldoende bouwstoffen en inspiratie op om over te gaan tot de centrale vraag van de workshop: 'Hoe pak je particulier bezit aan in een krimpsetting? Oftewel: Hoe zorg je voor waardecreatie in particuliere krimpgebieden? Grijp je niet in en laat je de markt zijn gang gaan, of kies je voor totale vernieuwing, haal je alleen de rotte kiezen weg of is sloop in combinatie met vernieuwing de beste optie? Welke keuzes moeten worden gemaakt. En welke nieuwe financierings-, juridische en organisatorische constructies kunnen hierbij worden ingezet?

Eventuele oplossingsrichtingen zijn:

overheid	aanschrijven (rotte kiezen weghalen), verevenen, creatief kijken naar bestemmingsplannen (bouwtitels intrekken), vernieuwing bestaande financiële instrumenten zoals Nationale Hypotheekgarantie en ontwikkeling van nieuwe financiële instrumenten, groen voor rood, solidariteit gemeenten en corporaties, aankoop particulier bezit
markt	verplicht aflossen, ontwikkeling restschuldsubsidie, oprichting overwaardebank (t.b.v. wijkontwikkeling), Bad Bank (voor opkopen rotte kiezen)
bewoners	stimuleren eigen bezit aan te pakken, collectief bijdragen aan een wijkontwikkelingsmaatschappij

Uitwerking stellingen in groepsverband

groep 1: Hoe pak je een wijk met totaal privaat bezit aan?

Er zijn verschillende invalshoeken om op een majeure wijze in te grijpen in een wijk: je kunt je daarbij richten op bestaande bewoners, nieuwe bewoners, huidige bebouwing en nieuwe bebouwing. Kies je ervoor om de bestaande situatie in de wijk voor de huidige bewoners te verbeteren, dan moeten allereerst de bewoners bereid gevonden worden om hieraan mee te werken. Niet iedereen is daartoe bereid of financieel in staat. Er zal tegenwerking zijn: daarin moet geïnvesteerd worden. Ook moeten bewoners met

financiële problemen als gevolg van de waardedaling van hun eigendom begeleiding krijgen om te voorkomen dat ze (verder) in de problemen komen. Daarnaast moet er geïnvesteerd worden in de woningen zelf, die bouwkundig en energetisch aangepast moeten worden deze tijd. In principe kan dit alleen als mensen zelf geld hebben. Maar dit zal in veel wijken niet het geval zijn. Dus ook de renovaties moeten gefinancierd worden. Verbetering van het aanbod voor de huidige bewoners is kortom het duurste en wellicht ook meest tijdrovende scenario.

Nieuwe structuren

Beter is te investeren in een nieuwe economische structuur: nieuwe woningen met nieuwe bewoners. Er moet een visie komen op de toekomst van de wijk met een helder economisch perspectief, zodat beleggers bereid zijn om in de wijk te investeren. Voor de uitvoering van de plannen is vervolgens een coalitie nodig van bewoners, banken, overheid (gemeente) en nationale hypotheekgarantie om ervoor te zorgen dat mensen/eigenaren kunnen verhuizen, desnoods met een acceptabele restschuld. De wijk kan vervolgens op een nieuwe manier, met toekomstperspectief ontwikkeld worden. Dit proces hoeft overigens niet rigoureus in één fase uitgevoerd te worden. Het beste zou zijn om een deel van de wijk te slopen en gaandeweg elementen uit de nieuwe economische structuur toe te voegen en zo het hele gebied te verbeteren.

groep 2: Wat kan de markt (corporatie, belegger, bank) in een herstructureringswijk oppakken? Onder welke voorwaarden?

Niets doen is geen optie. De krimp dwingt tot actie. En dat hoeft helemaal geen nadeel te zijn: de demografische ontwikkeling levert kansen op om kwaliteitsverbeteringen aan te brengen in zowel woningaanbod als stedenbouwkundige structuur. Het andere uiterste, sloop van een hele wijk waarmee in één keer een substantieel deel van de sloopopdracht is ingelost, schrikt echter af. Maar, tijdens het gesprek wordt steeds duidelijker dat je er met pappen en nathouden niet komt. Door rigoureus in te grijpen laat je zien dat je actief bezig bent om de markt weer in balans te brengen. Dit is mogelijk, op voorwaarde dat je het proces goed uitlegt aan de bewoners en hen tegelijk perspectief biedt in de vorm van een betere (koop)woning elders in de wijk. Deze herhuisvesting is belangrijk. Allereerst om te voorkomen dat lokale voorzieningen en wijkvoorzieningen in de problemen komen. Daarnaast komt er na een periode van vrijwel totale stilstand door herhuisvesting weer beweging op gang aan de onderkant van de woningmarkt, die – zo is de verwachting – tot waardeinstijging zal leiden van het totale woningaanbod in de regio.

Feit is dat elke vorm van ingrijpen geld kost. Sloop in combinatie met herontwikkeling (looptijd 10 tot 15 jaar) met ruimte voor economische groei (in Heerlen-Noord bijvoorbeeld door zandwinning) levert daarentegen ook geld op. Hiermee kan een deel van de sloop en vernieuwing gefinancierd worden, want alleen de OZB kan de kosten niet ondervangen. Het economische vooruitzicht levert bovendien een groeiscenario voor het hele gebied op, waardoor marktpartijen eerder geneigd zijn om mee te werken. De meeste investeerders wachten in krimpregio's nu nog af vanwege onvoldoende perspectief op groei. Dat verandert als er zicht op rendement is. Banken investeren overigens wel nog, maar zonder veel risico. Bij het merendeel van de financieringen zijn goede dempende maatregelen ingebouwd in de vorm van garantiefondsen en schuldhelpverlening. Niettemin stijgen ook voor de banken de risico's, steeds meer woningen worden immers onder de executiewaarde verkocht. Behalve voor corporaties en investeerders ligt er dus ook voor de banken een uitdaging om op bredere schaal in herstructurering van wijken te investeren, vanwege het maatschappelijke belang.

Kortom: sloop is voor de markt de beste en niet eens de duurste oplossing. Wil je de kosten beperken, dan

kan timing nog een bepalende factor zijn, want de verwachting is dat de waardedaling nog zal doorzetten en wellicht in specifieke wijken overgaat in een waardeval. Het is echter de vraag of je hiermee de bewoners helpt. Daarnaast is het een idee-fixe om te denken dat je met sloop van één wijk de krimpproblemen in een hele regio oplost. Je zet een grote stap die veel impact zal hebben op tal van ontwikkelingen. Zorg je daarbij voor een slim en goed plan, dan zullen investeerders aanhaken en kan een moeilijke herstructureringswijk zomaar weer uitgroeien tot een belangrijke regionale motor. In principe heb je geen keuze: niets doen kost op de lange termijn nóg meer geld.

groep 3: Wat kan en wil de overheid (provincie, Rijk en gemeenten) oppakken? En onder welke voorwaarden?

Krimp vraagt om rigoureuze ingrijpen: de 'kaasschaafmethode' (verdunnen) die bij herstructurering vaak de voorkeur heeft, biedt krimpregio's onvoldoende soelaas. Je zou ook de krimp zijn gang kunnen laten gaan en de ruimtelijke omgeving in een periode van ongeveer 30 jaar, geleidelijk aan kunnen vernieuwen. Dus steeds volgens het poldermodel aanpassen aan de samenstelling en behoefte van de bevolking, met oog voor de kansen van wijk en regio: ligging, groen, de economische mogelijkheden, etc.. Echter voor wijken in krimpgebieden is een tijdsbestek van 30 jaar veel te lang: de aanpak moet sneller en rigouzeuzer. En dan kom je, zeker wanneer het particuliere bezit ook nog eens in een zeer slechte staat is, bij totale sloop terecht. Ook in dit proces heeft een gefaseerde aanpak de voorkeur: woningblokken opkopen, bewoners de mogelijkheid bieden om te verhuizen of tijdelijk naar een andere woning in de wijk door te schuiven, oude woningen slopen, vrijgekomen gebieden deels nieuw ontwikkelen.

Cruciaal in het hele proces is het overleg met de bewoners. Er zal veel onbegrip zijn voor ingrijpen omdat veel bewoners de problemen in hun wijk/huis anders ervaren. Er moet daarom niet over maar met de mensen worden gesproken over de waardedaling van hun bezit en de consequenties daarvan voor hun portemonnee. Wanneer de bouwkundige staat van de woningen door achterstallig onderhoud slecht is of bij illegale bijbouwen speelt bovendien handhaving een rol. Zonder dat de bewoners het beseffen, kan immers hun veiligheid in het geding zijn. Bij schrijnende gevallen is het belangrijk dat de overheid, bij voorkeur samen met hypotheekverstrekkers en verzekeraars, ook financieel ingrijpt, om te voorkomen dat zware financiële problemen een te grote druk op bewoners leggen en tot wanhoopsacties zouden kunnen leiden.

Het is zinvol om voor financieringsmaatregelen een ontwikkelingsmaatschappij op te richten, die op individueel -maar ook op wijkniveau hulp biedt. Aan de andere kant zijn er ook in alle herstructureringswijken wel mensen die op een positieve manier investeren in hun woning en wijk en niettemin buiten hun schuld om in een 'slechte' wijk terecht komen. Dit positieve gedrag moet je op de een of andere manier belonen.

groep 4: Wat kunnen en willen de bewoners doen in hun wijk? Onder welke voorwaarden?

Dat is natuurlijk de vraag, want er nemen geen bewoners deel aan de workshop. Externe partijen en overheid kunnen constateren dat woningen slecht zijn, bouwkundige aanpassingen nodig hebben of op energetisch vlak geen toekomst hebben, bewoners zien dat vaak anders. Er is ook geen 'standaard bewoner' die als referentiekader kan fungeren. Met name herstructureringswijken zijn vaak zeer divers qua samenstelling: mensen die al jarenlang thuis zijn in de wijk, er een historie en zodoende ook binding hebben met de wijk, wonen soms naast nieuwkomers met slechte bedoelingen, louche beleggers, etcetera.

Niets doen of beperkt ingrijpen is daarom voor de bewoners geen optie, zeker ook met het oog op de

erbarmelijke staat van veel woningen: deze moeten aangepakt worden. Totale vernieuwing van de wijk in het voordeel van natuur en recreatie zal voor de bewoners ook moeilijk of zelfs niet bespreekbaar zijn: er zijn altijd mensen die terug willen keren. toch is het belangrijk dat er een grote beweging komt, want alleen dan krijg je ook investeerders mee én ook bewoners die mee willen werken om hun wijk te verbeteren. De aanpak moet daarbij voornamelijk gericht zijn op de rotte kiezen: deze moeten weggehaald worden, de overige woningen worden opgewaardeerd. Om de bewoners bij de aanpak te betrekken, is nader onderzoek nodig. Daarbij bekijk je wat de bewoners willen (blijven of weggaan) en ga je vooral op zoek naar de blijvers die iets positiefs willen bereiken in hun wijk. Zij kunnen als koploper bij de revitalisering betrokken worden. De invoering van een 'baatbelasting' zou kunnen helpen om mensen ook financieel te prikkelen om mee te werken.

Conclusie uit werksessies

Ingrijpen in het woningaanbod in zowel de huur- als de particuliere sector van Parkstad is noodzakelijk: om waardedaling van de huizen tegen te gaan en het woningaanbod te moderniseren. De krimp biedt de regio kansen om de revitalisering op een vernieuwende manier aan te pakken en meer kwaliteit te brengen in de ruimtelijke structuur. Hier ligt een taak die overheid en marktpartijen samen moeten oppakken. Want de klus is groot en de tijd dringt. Voor 2020 ligt er voor Parkstad een taakstelling om 12.000 woningen uit de markt te halen en ongeveer 6.000 nieuwe -levensloopbestendige- woningen te realiseren. Bij de helft van het aantal te slopen woningen gaat het om particulier bezit. Er zijn verschillende scenario's mogelijk om deze doelstelling te realiseren, variërend van niets doen en de krimp zijn gang laten gaan in de stedelijke omgeving met alle consequenties van dien voor zowel de individuele bewoner als de kwaliteit van het gebied. Verdunning is een mogelijkheid: verspreid over de regio de rotte kiezen weghalen. Je kunt vernieuwen: een deel slopen en de rest grootschalig renoveren. Maar je kan je sloopopdracht ook in één keer inlossen door het slopen van de buurten, zelfs wijken met de grootste problemen.

Niets doen is voor de deelnemers van de workshop geen optie: iedereen is voor ingrijpen, het merendeel zelfs voor groots ingrijpen: 'We moeten grote stappen zetten. Maar dan wel op basis van een heldere toekomstvisie voor zowel de regio als de (herstructurerings)wijken. Zo laat je zien dat je doel- en toekomstgericht bent. Je brengt je kansen en kwaliteiten in kaart en wordt daardoor ook weer sexy voor beleggers en investeerders, die met name voor de uitvoering van de sloop- en vernieuwingsopdracht in de particuliere sector onmisbaar zijn. Maar er is meer nodig. Het ontbreekt in Nederland momenteel nog aan effectieve financiële instrumenten en mogelijkheden om in te grijpen in de particuliere woningvoorraad. Corporaties zijn als partner van de overheid eerder geneigd te investeren in kwaliteitsverbeteringen. Vrijwel geen particuliere eigenaar zal zonder compenserende maatregelen zijn woning slopen omdat het verouderd of verwaarloosd is of niet meer past in het toekomstbeeld van een wijk. En ook voor grootschalige renovatieprojecten in het particuliere bestand ontbreekt het aan financiële middelen. Bijkomend probleem is dat uitvoerende maatregelen zich vooral op individueel niveau afspelen. Daar moet om te beginnen de communicatiestrategie op gericht zijn: om eigenaren te betrekken en het liefst ook een actieve rol te geven in de revitalisering van de particuliere woningvoorraad moet je het traject samen met de bewoners doorlopen, in de voorbereidingsfase misschien zelfs 1:1.

Verder zijn er nieuwe financiële instrumenten nodig om de projecten te financieren. Verschillende ideeën passeren de revue. Overheid en marktpartijen kunnen samen een (wijk)ontwikkelingsmaatschappij of een sloopfonds oprichten die initiatieven financiert. Er kan een 'baatbelasting' ingevoerd worden waarmee alle bewoners een bijdrage leveren aan de kwaliteitsverbetering van hun regio. De oprichting van een 'bad bank' die overal in Nederland slechte panden opkoopt en vervolgens sloopt om de sociale problemen en

verloedering te voorkomen, zou een optie zijn. En ook het Duitse model waarbij banken woningen opkopen en slopen, om de waarde van resterende woningen op peil te houden, wordt als een mogelijkheid gezien. Feit is dat krimp in een particuliere setting om vernieuwing en samenwerking vraagt: geen van de partijen kan als solist een rol spelen. Voor een effectieve en oplossingsgerichte aanpak is een goed team nodig van overheid, marktpartijen én actieve bewoners die als kartrekker willen fungeren. Vooral is om deze vernieuwende weg in te kunnen slaan dan ook lef nodig. Lef om in te grijpen: met het oog op een positieve toekomst, maar door kritisch te kijken naar wat je sloopt, ook met respect voor het verleden. Het historisch besef is een belangrijke factor bij herstructurering.

Deelnemerslijst

drs. A.J. de Boer	SEV
drs. D.M.N. Bours MMO	Provincie Limburg, Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling
M. Francke	ASRE
drs. R. Dooms	Ministerie van VROM, DG Wonen, Wijken en Integratie (IPC 270)
mr. J.J.T.E. Gijsen	Woonpunt Parkstad
C. Hahn	Gemeente Heerlen , RO
R. Holtus	Rabobank Parkstad Limburg
drs. G.A. van Hooijdonk	NVM Vakgroep Wonen
M. Kerstens	BMC Advies Management
T. Kitzen	Provincie Limburg, RO
T. Lam	Amvest
P. Leufkens	Weller
P. Notten	Boek & Offermans
ing. R.M.M.G. Roelofsen	Gemeente Heerlen, Afdeling Stadsplanning
Ir. G. Meijers	Gemeente Heerlen, afdeling Stadsplanning
M. Severeijns	Parkstad Limburg
drs. A.J. Smeets	Gemeente Heerlen
ir. H. Verreussel	Woonpunt Concernstaf
drs. A.J. Visser	SEV
H.J.M.R. Waarle	BMC Advies Management

Bijlage 2: Interviewprotocol casestudies

Algemeen:

De interviews voor de casestudies zijn gedeeltelijk gestructureerd. Dit houdt in dat aan de hand van een vooraf opgestelde vragenlijst met een topiclijst de interviews worden afgenomen. Veel vragen hebben echter een open exploratief karakter.

Inleiding interview:

- Voorstelronde en bedanken voor de medewerking
- Aanleiding van het onderzoek en doelstelling van het onderzoek duidelijk maken
- Toestemming vragen voor het opnemen van het interview
- Indien gewenst en duidelijk aangegeven kunnen zaken 'off the record' worden meegedeeld of geanonimiseerd worden in het onderzoek.

Intro:

In mijn afstudeeronderzoek wil ik een advies geven hoe in een krimpende omgeving een gebiedsontwikkeling/herstructureringsaanpak kan worden opgepakt waardoor op een doelgerichte en afgewogen wijze kan worden ingezet op een positief ontwikkelscenario voor het desbetreffende gebied. Dit wil ik vorm geven middels een handleiding welke handvatten moet bieden aan projectleiders en beleidsmakers om toekomstige gebiedsontwikkelingen in een krimpende omgeving gestructureerder aan te pakken. In dit interview kijk ik met name naar de gebiedsontwikkelingen Hoensbroek en Vrieheide binnen de gemeente Heerlen en wil hier ook deels de vragen op richten. Voor beide gebiedsontwikkelingen heb ik de bekend zijnde documenten reeds doorgenomen.

Vragenlijst:

Respondent

- Naam, functie en gegevens organisatie.

Bevolkingsdaling

- Hoe bent u vanuit uw functie betrokken bij het vraagstuk van bevolkingsdaling en gebiedsontwikkeling?
- Wat voor impact heeft bevolkingsdaling op uw organisatie en/of de regio?
- Welke fasen heeft uw organisatie en/of de regio doorlopen om de problematiek te accepteren en een proces van samenwerking te organiseren?
- Met wie is die samenwerking georganiseerd en waarom?

Samenwerking

- Op wat voor wijze wordt er door uw organisatie vormgegeven aan een proces van samenwerking tussen verschillende actoren?
- Is deze samenwerking formeel of informeel te noemen?
- Is/was er sprake van maatschappelijke druk of een gedeeld gevoel van urgentie om de samenwerking te organiseren?
- Is er sprake van politiek-bestuurlijke rugdekking voor de samenwerking?
- Wat beoogt de samenwerking tussen de verschillende partijen te bereiken?

Gebiedsontwikkeling

- Waarom is uw organisatie bij gebiedsontwikkeling betrokken?
 - Wat verwacht uw organisatie van het proces van gebiedsontwikkeling?
-

- Wat denkt u dat er van uw organisatie wordt verwacht?
- Bij welke projecten is uw organisatie betrokken, zijn dit ook projecten in een krimpende omgeving?
- En waarom bij deze projecten?
- Wat is de stand van zaken m.b.t. realisatie?
- Welke rol heeft uw organisatie in een gebiedsontwikkeling?
- Wordt er beleidsgestuurd gewerkt of staat het beleid een gebiedsontwikkeling juist in de weg?
- Is dit de juiste rol of moet de organisatie een andere rol kiezen en waarom?

➔ hierbij proberen te achterhalen of sprake is/kan zijn van directe/indirecte sturing (tot stand brengen of beïnvloeden) of actieve/reactieve (controlerend of lerend) sturing en welke rollen worden ingenomen zoals plannend, ondernemend, visionair of faciliterend

Procesaanpak

- Voor welke procesaanpak is gekozen ten aanzien van de gebiedsontwikkeling?
- Hoe is het proces vorm gegeven en is het inzichtelijk gemaakt, en welke stappen zijn doorlopen?
- Welke producten zijn het resultaat van deze gebiedsontwikkeling en zijn al deze producten achteraf gezien noodzakelijk geweest?
- Mist u producten?
- Welke beleidsvelden zijn/waren van belang bij de gebiedsontwikkeling?
- Zijn deze anders nu er sprake is van krimp?
- Hoe had het proces sneller of duidelijker of beter doorlopen kunnen worden en wat voor effect heeft het op het stappenplan, of te wel welke condities zouden er aanwezig moeten zijn voor een gebiedsontwikkeling?
- Hoe is er omgegaan met de risico's vanaf het begin van het proces en hoe zijn deze inzichtelijk gemaakt?
- Maakt het verschil uit of sprake is van krimp of niet?
- Maakt het verschil of alleen gesproken wordt over huurwoningen of dat ook particulier bezit meedoet in de gebiedsontwikkeling?

Instrumenten

- Passen de standaard gebiedsontwikkelingstechnieken in een krimpende gebiedsontwikkeling?
- Welke strategieën heeft u toegepast in de gebiedsontwikkeling?
- Welke instrumenten heeft u toegepast?
- Is er nagedacht over specifieke instrumenten bij een krimpende gebiedsontwikkeling?
- Zijn de instrumenten gedocumenteerd?
- Is het aanbestedingsbeleid nog een item bij krimpende gebiedsontwikkeling?

Middelen

- Wat voor middelen zijn beschikbaar om de gebiedsontwikkeling uit te kunnen voeren?
- Wie stelt dergelijke middelen beschikbaar?
- Zijn er verschillen bij een krimpende gebiedsontwikkeling?
- Zijn er financiële instrumenten toegepast?

Organiserend vermogen

- Wat voor rol is weggelegd voor maatschappelijke actoren en hoe worden deze actoren betrokken in het samenwerkingsproces?
-

- Wat voor rol is weggelegd voor private actoren en hoe worden deze actoren betrokken in het samenwerkingsproces?
- Wat zorgt ervoor dat actoren zich binden aan de uitvoering van een agenda?
- Hoe wordt het handelen van de verschillende actoren gecoördineerd?

Innovatie

- Wat voor rol speelt innovatie in de aanpak van gebiedsontwikkeling in een krimpende omgeving?

Afronding

- Wat zijn volgens u de cruciale vervolgstappen om krimpende gebiedsontwikkeling te laten slagen?
 - Hoe ziet het ideale plaatje er volgens u uit?
 - Ligt u 's-nachts wakker van de aanpak gebiedsontwikkeling?
 - Heeft u verder nog zaken die u mee wilt geven?
-

Bijlage 3: Indicatorenlijst stadsdeelvisie Òs Gebrook

Dimensies	Omschrijving	Hoe meten?
Leefomgeving	Kwaliteit woningvoorraad	Score woningvoorraad
	Kwaliteit woonomgeving	Waardering kwaliteit woonomgeving, schaalscore.
	'Groen' in de buurt	Percentage recreatie en semi-bebouwd, tov stedelijk bodemgebruik
Veiligheid	Sociale veiligheid (criminaliteit en vandalisme)	Delicten per 1000 bewoners: - woninginbraken - autoinbraken - autodiefstallen - vernieling / zaakbeschadiging - brandstichting - overlast - bedreiging - straatroof - zedenmisdrijf - drugshandel
Leegstand	Leegstand van woningen	Leegstandcijfers
Arbeidsmarkt-participatie	Werkzame beroepsbevolking in % van totaal	Werkzame beroepsbevolking (18-64 jaar), in %
Voorzieningen-aanbod	Aanwezigheid van voorzieningen; (en kwaliteit van die voorzieningen)	Aantal vestigingen: - detailhandel - horeca - onderwijs - gezondheids- en welzijnszorg - cultuur, sport en recreatie
Bedrijvigheid	Totale bedrijvigheid binnen gebied	Totaal aantal werkzame personen, absoluut
Bereikbaarheid	Bereikbaarheid per auto, fiets, voet	Waardering verkeers-voorzieningen in de buurt. Mate waarin inwoners tevreden zijn over verschillende aspecten van verkeer in de buurt, waaronder verkeersdrukte, verkeerssnelheid, parkeer-gelegenheid; trottoirs, veiligheid, fietsvoorzieningen; busverbindingen;voorrangsregelingen; uitgedrukt in schaalscore.
Zelforganiserend vermogen	Vermogen van bewoners om zelf zaken op te pakken	Maatschappelijke participatie / vrijwilligerswerk
Trotse bewoners	Trots gevoel over hun wijk bij bewoners	Enquête

<i>Dimensies</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Hoe meten?</i>
Sociaal welbevinden	Mate waarin er sprake is van sociale problemen (huiselijk geweld, alcoholverslaving, eenzaamheid etc.)	Aantal huishoudens waarin sprake is van: verslaving (alcohol en drugs) huiselijk geweld eenzaamheid opvoedproblemen etc.
Gezondheid	Gezondheidstoestand bewoners	Gezondheidsbeleving: aandeel inwoners dat de eigen gezondheid als matig/slecht ervaart, in %

De vastgoedwaarde is ook een belangrijke indicator, maar is overkoepelend. In de vastgoedwaarde zijn veel van de andere indicatoren verdisconteerd, zoals de waardering van de leef- en woonomgeving, veiligheid, voorzieningenaanbod, trots, bereikbaarheid, etc.

<i>Overkoepelende indicator</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Hoe meten?</i>
Vastgoedwaarde	Waarde woningen en vastgoed	WOZ-waarde / waarde woningvoorraad woningcorporaties

Bijlage 4: Model invulling gebiedsontwikkeling

