



www.romagazine.nl

Jaargang 29 • nr.7/8

juli/augustus 2011

ruimtelijke ontwikkeling en milieu magazine

Tegenwind bij sleutelrol water



Waterschappen en ruimtelijk beleid

Tijdig meekoppelen waterbelang



De lessen van krimpdorp Ganzedijk

Dure aanpak, maar vertrouwen
hersteld



Melanie Schultz van Haegen

‘Democratie bepaalt welke keuzes
we maken’

Krimpdorp behouden

Slow shrinking, een organische en kleinschalige manier van planning, lijkt een gepaste aanpak voor krimp op het platteland. Zo laten de ervaringen in Ganzedijk zien. Het Oost-Groningse krimpdorp blijft bestaan. Na massaal verzet van de bewoners tegen de voorgenomen sloop in 2008 hebben gemeente, provincie en corporatie samen met de bewoners gewerkt aan een oplossing. De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) evalueerde de krimppilot. Hoewel alle partijen tevreden zijn met het resultaat, zijn de kosten te hoog om de receptuur tot succesformule uit te roepen. Over de organisatie van het planproces en de communicatiestrategie zijn interessante lessen geleerd.

Ganzedijk, vóór de aanpak met betrokkenheid van de bewoners.

Beeld Arcantus

In februari 2008 was Ganzedijk voorpaginanieuws. Koppen als 'Dorp geschrapt, weg verpaupering' (de Volkskrant), 'Dorp compleet gesloopt' (de Telegraaf) en 'Ganzedijk moet van de aardbodem verdwijnen' (RTV Noord) lieten weinig over aan de verbeelding. Het buurtschap werd teruggegeven aan de natuur. Oorzaak van de commotie was het plan dat de toenmalige gemeente Reiderland – inmiddels opgegaan in de fusiegemeente Oldambt – op 12 en 13 februari aan de bewoners van Ganzedijk had gepresenteerd. 'Alles wordt gesloopt en er wordt niets teruggebouwd', luidde de boodschap op de inspraakavonden. Dat het plan uitsluitend betrekking had op de naoorlogse bebouwing in het dorp, bestaand uit drie straten met in totaal zestig woningen, verdween in de berichtgeving al snel naar de achtergrond.

Aan het plan van bureau KAW lagen verschillende motieven ten grondslag. De bouwtechnische kwaliteit van de meeste woningen was matig. Er was sprake van leegstand. Enkele voormalige sociale huurwoningen waren betrokken door multiprobleemgezinnen, waardoor de leefbaarheid onder

druk kwam. Ook was er een woning gekraakt. Bovendien wijzen bevolkingsprognoses in Oost-Groningen al jaren op een daling van het inwonertal, waardoor een overschot aan woningen ontstaat.

Bij de bewoners schoot het voorstel echter in het verkeerde keelgat. Ze verenigden zich in het 'Actiecomité Ganzedijk blijft!'. Met hun verzet wisten ze de aandacht van de landelijke media op het kleine dorp te vestigen.

Fluwelen handschoenen

Inmiddels zijn we ruim drie jaar verder. Ganzedijk is behouden en de vernieuwing van het dorp nadert haar voltooiing. De SEV vroeg RIGO om de krimppilot te evalueren in het kader van het SEV-programma 'Krimpgebieden vitaal', dat onderdeel uitmaakt van de experimenten van Actieplan Bevolkingsdaling van de rijksoverheid. De onderzoekers van RIGO analyseerden vergaderverslagen, beleids- en plandocumenten en interviewden diverse betrokkenen om het proces te reconstrueren en lessen te trekken.

tegen hoge kostprijs



Beeld Acanthus

De afgelopen drie jaar is veel werk verzet. Vanwege het conflict ruimde de verantwoordelijke wethouder het veld. Ook bij de corporatie en de provincie vond een bestuurswisseling plaats. Er werd een stuurgroep geformeerd, waarin de SEV op verzoek van de bewoners zitting nam als adviseur. Om het vertrouwen te herstellen werden de bewoners volgens een van de geïnterviewden 'met fluwelen handschoenen' behandeld. Het actiecomité mocht een eigen toekomstvisie ontwikkelen: 'Energiek Ganzedijk'. Het was een ambitieus plan, dat voorzag in een verregaande vorm van zelfbeheer, een nieuw dorps huis en een collectieve energievoorziening. Hoewel het uiteindelijk op weinig draagvlak onder de zittende bewoners kon rekenen, vervulde het een belangrijke rol in het normaliseren van de verstandhouding tussen bewoners, gemeente en corporatie.

Redding

Eind 2008 was totale sloop van de baan. Gemeente, provincie en corporatie spraken af gezamenlijk aan een oplossing te werken waarin alle partijen, dus ook de

bewoners, zich konden vinden. In opdracht van de SEV is in 2009 een bewonersonderzoek uitgevoerd. Huis-aan-huis werd geïnventariseerd wie bereid was te verhuizen en wie er interesse had om deel te nemen aan een fonds voor particuliere woningverbetering.

Van de 57 woningen zijn er 14 gesloopt: zeven huur- en zeven koopwoningen

Van de 57 woningen zijn er 14 gesloopt: zeven huur- en zeven koopwoningen. Daarmee is de woningvoorraad met bijna een kwart verminderd. De vijftien resterende huurwoningen zijn door Acanthus gerenoveerd. Ze kregen een nieuwe keuken, nieuw sanitair en dak-, vloer- en spouwmuurisolatie. Een van de voormalige huurwoningen is in gebruik als steunsteek. Slechts twee particulieren maakten gebruik van de goedkope lening met 1 procent rente om hun woning door een erkende aannemer te laten





Beeld Anne-Jo Visser (SEV)

opknappen. Op beperkte schaal gingen huiseigenaren zelf aan de slag. Hierdoor is het aanzicht van een aantal koopwoningen verbeterd. Op de plek van de gesloopte woningen is een speeltuin en wordt een vlindertuin aangelegd. Doordat enkele problematische huishoudens het dorp hebben verlaten zijn ook de leefbaarheidsproblemen – in elk geval voorlopig – opgelost.

Om snel tot uitvoering te kunnen overgaan, ging men met veel pragmatisme te werk. Nadat het plan van KAW was afgeserveerd, is geen nieuwe ruimtelijke visie uitgewerkt. Ook zijn er geen woningen onteigend. Verhuizing vond

uitsluitend plaats op basis van vrijwilligheid: met een verhuisvergoeding werden bewoners verleid om een andere woning in of buiten Ganzedijk te betrekken. Het resultaat is een ruimtelijk beeld met een hoog improvisatiegehalte. 'Geen architect had dit kunnen bedenken', aldus een van de geïnterviewden.

Gatenkaas

De pragmatische aanpak roept de vraag op in hoeverre een ruimtelijke visie bij krimpvraagstukken leidend moet zijn. Uitgangspunt van de ruimtelijke visie van KAW was dat het 'in zich zelf gekeerde buurtje' dat 'was neergezet met weinig respect voor de ruimtelijke structuur en kwaliteiten van de omgeving', niet meer paste. Het buurtje is echter behouden en op de plaats van twee brandwoningen is een kunstwerk gekomen. De tussenstraat kon niet volledig worden gesloopt, omdat huiseigenaren niet mee wilden werken. Deze 'gatenkaas'-aanpak (zie handgetekende kaart) maakte het mogelijk om snel een krimpbijdrage te leveren met meer groen en openheid voor het dorp in een opgeknapte omgeving. Op organische wijze is een dorp vernieuwd, zonder dat daarbij een vastomlijnd eindbeeld bestaat.



Getekend overzicht gesloopte woningen Ganzedijk. Een gedrukte kaart lag te gevoelig

Over de duurzaamheid van de aanpak in Ganzedijk zijn veel betrokkenen echter tamelijk somber gestemd. Verwacht wordt dat over 10 tot 15 jaar opnieuw naar het dorp gekeken zal moeten worden. De woningen zijn voor de komende jaren weliswaar verbeterd, maar nog steeds voldoen ze in beperkte mate aan de hedendaagse behoefte.

Ze blijven klein en hebben weinig onderscheidende kwaliteiten ten opzichte van andere woningen in de omgeving. Kortom, de neerwaartse spiraal is voorlopig gekeerd, maar echt toekomstbestendig lijkt de oplossing niet.

Winnaars

De investering van overheden en corporatie in de vernieuwing van Ganzedijk bedraagt in totaal ruim 2,2 miljoen euro. Omgerekend per woning is het geïnvesteerde bedrag per woning van aankoop en sloop (gemiddeld 85.000 euro per woning) te hoog om deze receptuur tot succesformule uit te roepen. In Ganzedijk is leergeld betaald omdat geen van de partijen zich een nieuwe uitdager kon permitteren. De gemeente verwierf voor hoge prijzen zeven sloopwoningen van particulieren. Een fors deel van de uitgaven is gedekt door subsidie van het rijk (50%) en de provincie (34%). De rijksoverheid heeft echter uitdrukkelijk aangegeven niet in alle krimpgebieden als suikeroom te zullen optreden.

Voor Acantus zijn de renovatiekosten van de huurwoningen in het verleden deels verdiend met de verkoop van woningen in het dorp. Hoewel renovatie goedkoper uitviel dan wanneer was gekozen voor volledige sloop, vereist het terugverdienen van deze investering een aanzienlijke exploitatieduur. In vier woningen was het casco zo slecht dat tussen de € 60.000 en € 95.000 per woning is geïnves-

teerd; voor de overige woningen bedroeg de gemiddelde investering € 30.000. Aangezien de vraag naar huurwoningen in Oost-Groningen de komende jaren verder zal dalen, wordt betwijfeld of de benodigde exploitatietermijn überhaupt bereikt zal worden.

Geen grote penningen, maar ruimte geven aan lokale initiatieven

De kosten en baten van de vernieuwing zijn ongelijk verdeeld. Acantus verklaart dat ze haar eigen voortbestaan in gevaar brengt als dezelfde investeringen ook elders moeten worden gedaan. De kosten voor verwerving en sloop van particuliere woningen zijn volledig gedragen door de overheid, en dus afgewenteld op de gemeenschap. De bewoners – zowel huurders als kopers – zijn in veel opzichten de grote winnaars. Niemand hoefde gedwongen te verhuizen, de kwaliteit van de (huur)woningen is verbeterd en de openbare ruimte kreeg een impuls. Geen van de eigenaar-bewoners bleef achter met een restschuld. Ook hypotheekverstrekkers bleven gespaard.

Slow shrinking

Ganzedijk is een van de eerste plekken in Nederland waar vanwege krimp koopwoningen uit de markt zijn genomen en gesloopt. Diverse dorpen en steden aan de randen van Nederland zullen de komende jaren in de voetsporen van Ganzedijk treden. Ook in delen van Limburg en Zeeland



De SEV experimenteert met krimp

Een derde van de Nederlandse gemeenten krijgt tot 2040 te maken met bevolkingskrimp. Volgens het rapport 'Van bestrijden naar begeleiden' van het Planbureau voor de Leefomgeving (2010) tekent zich tot 2040 in ruim dertig gemeenten daling van het aantal huishoudens af, onder meer in Noord-Friesland, Oost-Groningen, de Achterhoek en delen van Limburg en Zeeland. Bevolkingsdaling vereist een omslag in het denken van overheden, corporaties en burgers. In plaats van groeidenken moet worden geanticipeerd op de gevolgen van krimp: minder inwoners betekent minder huizen, minder voorzieningen en minder inkomsten. De uitdaging is daarbij om 'meer met minder' te realiseren.

Sinds 2008 begeleidt en ondersteunt de SEV experimenten op het terrein van krimp. Eind 2009 is het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling vastgesteld. Voor het ministerie van BZK (destijds VROM/WWI) coördineert de SEV dertien woon- en woonomgeving experimenten die bij het Rijk zijn ingediend in het kader van het Actieplan. De experimenten richten zich op het

aanpakken van de leegstand en verloedering van woningen als gevolg van krimp. In Noordoost Groningen zijn dit de integrale aanpak van het Groningse Ganzedijk en de Bomenbuurt in Winschoten. In de Eemsdelta in Groningen komt een nieuwe planningsmethodiek. In Limburg experimenteert men in het Heerlense Vrieheide. In de kop van Friesland is een experiment gericht op vier cultuurhistorisch waardevolle dorpen door middel van een DorpOntwikkelingsmaatschappij en de aanpak van verpauperde panden (Rotte Kiezen aanpak). In Zeeuws-Vlaanderen wordt geëxperimenteerd met het samenvoegen van woningen, met het grensoverschrijdend wonen van Belgen in Nederland, de aanpak van verpauperd bezit en het omgaan met lege ruimten. Ook komt er een nieuw masterplan voor voorzieningen in Zeeuws-Vlaanderen.

De afgelopen maanden zijn er meer nieuwe experimenten ingediend. Eind dit jaar bundelen we de kennis uit vijftien krimpexperimenten in een publicatie met een voorlopige tussenstand. Meer informatie op: www.sev.nl/krimp.

leidt daling van het aantal huishoudens tot overaanbod in de goedkope particuliere voorraad woningen. Een neerwaartse spiraal dreigt, want vanuit de angst dat hun woning onverkoopbaar is, investeren eigenaar-bewoners niet meer in onderhoud. Hele buurten dreigen daardoor in verval te raken. In deze regio's zijn overheden en corporaties nog volop zoekende of zij een rol hebben en zo ja, hoe die rol moet worden ingevuld.

Bij de start van de eerste krimpexperimenten in 2008 was de SEV sterk gericht op 'top down'-planning: hoe kunnen we door middel van ontbouwingsplannen de krimp ruimtelijk faciliteren? De eerste experimenten waar daadwerkelijk voortgang wordt geboekt, zijn echter de aanpakken op

Betrek bewoners tijdig bij plannen om krimp op te vangen

kleine schaal. Drie jaar experimenteren met krimp laat zien dat een organische 'bottom up'-aanpak van meer realiteitszin getuigt. Geen grote pennenstreken, maar ruimte geven aan lokale initiatieven. Sloop een paar vervallen woningen en zoek een nieuwe bestemming voor de ontstane lege ruimte. Zeker bij de aanpak van koopwoningen is geduld nodig. Door experimenteren op kleine schaal, ontdekken we wat werkt. Hoewel de schaal van Ganzedijk – een dorpje zonder voorzieningen met slechts zestig woningen – overzichtelijk lijkt, bewijst de evaluatie hoe complex de zoektocht naar effectieve oplossingen in de praktijk is. Niet alleen in de Randstad en omgeving is de aanpak van grootschalige plannen verdwenen. Ook op het platteland is een andere vorm van planning gewenst: slow shrinking. Een meer organische en kleinschalige manier van planning, die stapsgewijs gaat.

Organisch ontbouwen

De vraag of in Ganzedijk de juiste keuzes zijn gemaakt, laat zich – juist vanwege de roerige voorgeschiedenis – lastig beantwoorden. Is dit een klassiek voorbeeld van zachte heelmeeesters maken stinkende wonden? De kosten voor de gemeenschap zijn torenhoog, terwijl de krimpproblematiek zich over een jaar of tien waarschijnlijk opnieuw aandient. De leefbaarheidproblemen keren wellicht al eerder terug en ruimtelijk gezien maakt het vernieuwde Ganzedijk een wat rommelige indruk. Toch doen we Ganzedijk daarmee tekort, want door de ongelukkige start ontstond grote druk om aan de wensen van bewoners tegemoet te komen. Alle betrokken partijen hebben zich vervolgens ten volle ingespannen om tot een acceptabele oplossing te komen en gezien de omstandigheden zijn alle partijen tevreden over het resultaat.

Naast praktische lessen en inzichten die van nut kunnen zijn voor gemeenten en corporaties in andere krimpregio's,

Maatschappelijke kosten baten analyse

Als onderdeel van de evaluatie heeft RIGO een maatschappelijke kosten baten analyse uitgevoerd. De kosten en baten van de aanpak van Ganzedijk liggen op ruimtelijk, sociaal en financieel vlak. De verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en sociale omstandigheden zijn te zien als maatschappelijke baten van het project.

Om een afweging tussen kosten en baten te kunnen maken, zijn niet alleen de feitelijke investeringen afgezet tegen de geboekte resultaten en gecreëerde waarden, maar is de gevolgde aanpak ook vergeleken met twee alternatieve scenario's. Ten eerste de situatie waarbij men niets had gedaan, en ten tweede het oorspronkelijke plan van KAW: sloop van alle woningen. Indien men niets zou hebben gedaan, had de negatieve spiraal zich doorgezet, met verdere waardevermindering tot gevolg. Ook niets doen had de maatschappij dus geld gekost. Met de variant waarin alle 57 woningen gesloopt zouden worden, zijn eveneens flinke kosten gemoeid. De vrijgekomen ruimte zou heringericht moeten worden en alle bewoners hadden moeten worden geherhuisvest.

Tegenover de gedane investering van 2,25 miljoen euro staan verschillende baten. De leefbaarheid en sociale samenhang zijn in ieder geval voor de korte termijn verbeterd. Daarnaast is de ruimtelijke kwaliteit verbeterd en is een bijdrage geleverd aan de regionale krimpopgave. Vraagtekens zijn te zetten bij de duurzaamheid van de gevolgde aanpak: heeft Ganzedijk op de langere termijn met de gerealiseerde kwaliteit een stabiele positie op de woningmarkt verworven en blijft de sociale kwaliteit ook in de toekomst behouden?

Vergeleken met de alternatieve scenario's, ligt de omvang van de gedane investering tussen de kosten van niets doen, waardoor in toenemende mate waardeverliezen optreden maar weinig investeringen worden gedaan, en de kosten van alles slopen zoals aanvankelijk aan de orde was. Ten opzichte van niets doen is sprake van minder verloedering en leegstand en lopen de eigenaren minder kans met restschulden te blijven zitten. Ten opzichte van alles slopen zijn aanzienlijke kosten bespaard, maar kan het zijn dat elders die sloop alsnog nodig zal zijn. De bewoners zijn gedwongen verhuizingen bespaard gebleven.

Draagvlak, communicatie, samenwerking en rolverdeling

Procesmatig valt er veel te leren van Ganzedijk. De belangrijkste les is ongetwijfeld dat bewoners tijdig moeten worden betrokken bij de ideeënvorming over bevolkingskrimp. Het plan van KAW was erop gericht om de naoorlogse bebouwing geleidelijk te 'ontbouwen' terwijl het oude lintdorp intact bleef. De boodschap was dat men voorlopig gewoon in Ganzedijk kon blijven wonen, maar niet tot in lengte van dagen, omdat er geen grote bedragen meer in de woningen zouden worden geïnvesteerd. Het scenario om het dorp volledig uit te wissen, was dus überhaupt nooit aan de orde.

De door de gemeente en KAW gekozen communicatiestrategie was echter zeer ongelukkig. Men had besloten om de boodschap eerst 'stevig neer te zetten', zodat de boodschap daarna altijd nog kon worden afgezwakt om het leed te verzachten. Achteraf gezien is dit een kapitale fout met grote consequenties – niet alleen voor het verdere verloop van het proces, maar ook voor de uiteindelijke oplossing. De boodschap viel de bewoners rauw op hun dak en ze hebben overtuigend laten zien dat ze niet over zich heen lieten lopen.

Een tweede leerpunt heeft te maken met de procesorganisatie: uit de reconstructie van het proces blijkt dat er van meet af aan – ongemerkt – onduidelijkheid heeft bestaan over de rollen en verantwoordelijkheden van gemeente, corporatie en provincie. Ook zijn er vooraf geen gezamenlijke doelstellingen geformuleerd. De gemeente had Bureau KAW ingehuurd om een visie te ontwikkelen voor Ganzedijk, terwijl de corporatie als belanghebbende aan tafel zat. De rol van de provincie zorgde met name in het beginstadium voor onduidelijkheid. Nadat begin 2008 de bom barstte, is er naast de projectgroep een stuurgroep geformeerd waarin de verantwoordelijkheden onderling helder zijn vastgelegd.

Een derde belangrijk leerpunt is dat er een ingrijpend plan is uitgewerkt, met de keuze voor sloop zonder dat hier bestuurlijke en financiële dekking voor bestond. Bij de uitwerking van krimpopgaven op lokaal niveau is het niet alleen essentieel om bestuurlijke rugdekking te hebben. Ook is het – zo heeft Ganzedijk bewezen – ronduit riskant om het gesprek met bewoners in te gaan zonder zelf scherp de lijnen op het speelveld in beeld te hebben.



Door woningen te slopen, kwam er ruimte voor meer groen en een speelplaats.

Beeld Acantus

werpen de ervaringen uit Ganzedijk ook een cruciale nieuwe vraag op. Vereist het aanpakken van krimp een onderbouwde ruimtelijke visie of volstaat een afgewogen coördinatie van het proces met gemeente, corporatie en bewoners? De aanpak in Ganzedijk vormde in feite een organisch proces van ontbouwing, niet gedicteerd door een ruimtelijk plan, maar door het dynamische proces tussen gemeente, provincie, corporatie en bewoners. Er bestond weliswaar een globaal doel en eindbeeld, maar de weg ernaartoe was grillig. Dit sluit aan bij de ervaringen in de voormalige DDR, waar de bevolking sinds begin jaren negentig enorm gekrompen is. Daar is heel veel gesloopt, maar men zocht

– binnen de lokale financiële en procesmatige kaders – daar bij zoveel mogelijk naar het behouden en versterken van de essentie van een plek, dorp of stad. De Duitse journalist Johann Michael Moller schreef over de Duitse Stadtumbau: bouwen in krimpgebieden is behouden wat mogelijk is. Een aanpak die ook op Ganzedijk van toepassing is.

↑ **Matthijs Uytendinck**
onderzoeker bij Regioplan en programmabegeleider
krimp bij de SEV

↑ **Anne-Jo Visser**
programmaregisseur wonen en markt bij de SEV