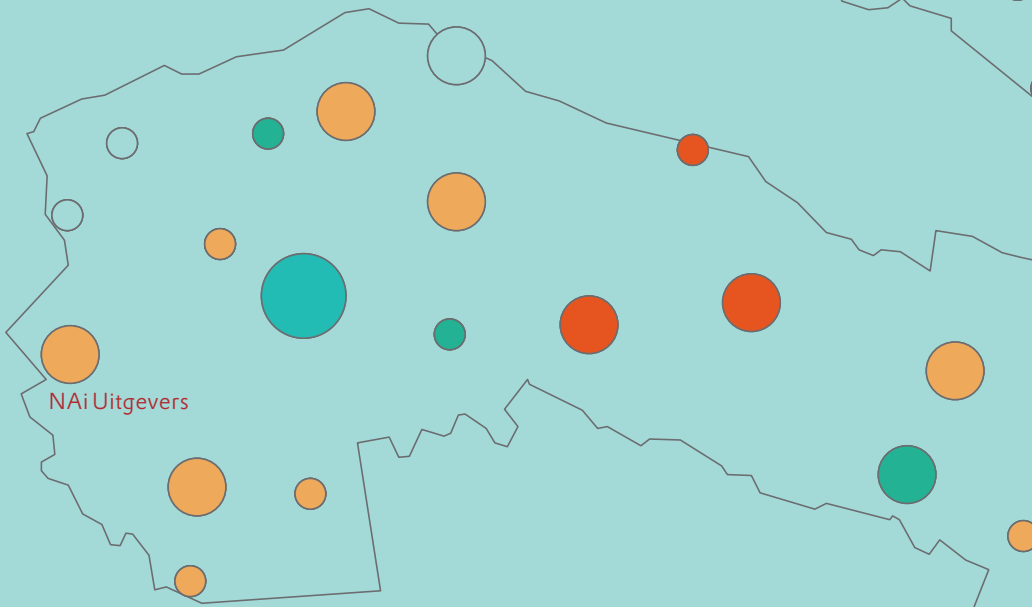


# Krimp en ruimte

Bevolkingsafname, ruimtelijke  
gevolgen en beleid



NAi Uitgevers

## Eerdere publicaties

<i>Files en de ruimtelijke inrichting van Nederland</i> Hilbers et al. (2006) ISBN 90 5662 532 2	<i>Wegen naar economische groei</i> Thissen et al. (2006) ISBN 90 5662 502 0	<i>Tussen droom en retoriek. De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning.</i> Zonneveld & Verwest (2005) ISBN 90 5662 480 6
<i>Vele steden maken nog geen Randstad</i> Ritsema van Eck et al. (2006) ISBN 90 5662 505 5	<i>De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs</i> Visser & Van Dam (2006) ISBN 90 5662 479 2	<i>Het gras bij de burens. De rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland</i> Van Ravesteyn et al. (2005) ISBN 90 5662 481 4
<i>Economische vernieuwing en de stad. Kansen en uitdagingen voor stedelijk onderzoek en beleid</i> Van Oort (2006) ISBN 90 5662 551 9	<i>Woningproductie ter tijde van Vinex. Een verkenning</i> Jókövi et al. (2006) ISBN 90 5662 503 9	<i>De LandStad. Landelijk wonen in de netwerkstad</i> Van Dam et al. (2005) ISBN 90 5662 440 7
<i>Kennishubs in Nederland. Ruimtelijke patronen van onderzoekssamenwerking</i> Ponds et al. (2006) ISBN 90 5662 508 x	<i>Vinex! Een morfologische verkenning</i> Lörzing et al. (2006) ISBN 90 5662 475 x	<i>Het gedeelde land van de Randstad. Ontwikkelingen en toekomst van het Groene Hart</i> Pieterse et al. (2005) ISBN 90 5662 442 3
<i>Indelen en afbakenen. Ruimtelijke typologieën in het beleid</i> De Vries et al. (2006) ISBN 90 5662 547 0	<i>Bloeiende bermen. Verstedelijking langs de snelweg</i> Hamers et al. (2006) ISBN 90 5662 506 3	<i>Verkenning regionale luchthavens</i> Gordijn et al. (2005) ISBN 90 5662 436 9
<i>Monitor Nota Ruimte. De opgave in beeld</i> Snellen et al. (2006) ISBN 90 5662 509 8	<i>Achtergronden en veronderstellingen bij het model PEARL. Naar een nieuwe regionale bevolkings- en allochtonenprognose</i> De Jong et al. (2006) ISBN 90 5662 501 2	<i>Inkomensspreiding in en om de stad</i> De Vries (2005) ISBN 90 5662 478 4
<i>Economische netwerken in de regio</i> Van Oort et al. (2006) ISBN 90 5662 477 6	<i>Winkelen in Megaland</i> Evers et al. (2005) ISBN 90 5662 416 4	<i>Nieuwbouw in beweging. Een analyse van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid van Vinex</i> Snellen et al. (2005) ISBN 90 5662 438 5
<i>Verkenning van de ruimte 2006. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt</i> Van der Wouden et al. (2006) ISBN 90 5662 506 3	<i>Waar de landbouw verdwijnt. Het Nederlandse cultuurland in beweging.</i> Pols et al. (2005) ISBN 90 5662 485 7	

## KRIMP EN RUIMTE BEVOLKINGSAFNAME, RUIMTELIJKE GEVOLGEN EN BELEID

Frank van Dam  
Carola de Groot  
Femke Verwest

NAi Uitgevers, Rotterdam  
Ruimtelijk Planbureau, Den Haag  
2006

*Kennisassen en kenniscorridors. Over de structurerende werking van infrastructuur in de kenniseconomie*

Raspe et al. (2005)  
ISBN 90 5662 459 8

*Schoonheid is geld! Naar een volwaardige rol van belevingswaarden in maatschappelijke kosten-batenanalyses*

Dammers et al. (2005)  
ISBN 90 5662 458 X

*De markt doorgrond. Een institutionele analyse van de grondmarkt in Nederland*

Segeren et al. (2005)  
ISBN 90 5662 439 2

*A survey of spatial economic planning models in the Netherlands. Theory, application and evaluation*

Van Oort et al. (2005)  
ISBN 90 5662 445 8

*Een andere marktwerking*

Needham (2005)  
ISBN 90 5662 437 7

*Kennis op de kaart. Ruimtelijke patronen in de kenniseconomie*

Raspe et al. (2004)  
ISBN 90 5662 414 8

*Scenario's in Kaart. Model- en ontwerpbenederingen voor toekomstig ruimtegebruik*

Groen et al. (2004)  
ISBN 90 5662 377 X

*Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands*

Van Ravesteyn & Evers (2004)  
ISBN 90 5662 376 1

*Behalve de dagelijkse files. Over betrouwbaarheid van reistijd*

Hilbers et al. (2004)  
ISBN 90 5662 375 3

*Ex ante toets Nota Ruimte*

CPB, RPB, SCP (2004)  
ISBN 90 5662 412 1

*Tussenland*

Frijters et al. (2004)  
ISBN 90 5662 373 7

*Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*

Dammers et al. (2004)  
ISBN 90 5662 374 5

*Duizend dingen op een dag. Een tijdsbeeld uitgedrukt in ruimte*

Galle et al. (2004)  
ISBN 90 5662 372 9

*De ongekende ruimte verkend*

Gordijn (2003)  
ISBN 90 5662 336 2

*De ruimtelijke effecten van ICT*

Van Oort et al. (2003)  
ISBN 90 5662 342 7

*Landelijk wonen*

Van Dam (2003)  
ISBN 90 5662 340 0

*Naar zee! Ontwerpen aan de kust*

Bomas et al. (2003)  
ISBN 90 5662 331 1

*Energie is ruimte*

Gordijn et al. (2003)  
ISBN 90 5662 325 7

*Scene. Een kwartet ruimtelijke scenario's voor Nederland*

Dammers et al. (2003)  
ISBN 90 5662 324 9

## INHOUD

### Samenvatting

#### Inleiding

Aanleiding 15  
Vraagstelling en doelstelling 15  
Aanpak 16  
Leeswijzer 16

#### Demografische krimp

Verschijningsvormen 21  
Oorzaken 23  
Krimp in Nederland: toen en nu 30  
Krimp in de toekomst 42  
Krimp in Nederland in Europees perspectief 62  
Conclusie 66

#### Ruimtelijke gevolgen

Woningmarkt 73  
Leefomgeving 79  
Voorzieningen 85  
Mobiliteit 89  
Regionale economie 95  
Milieu 106  
Ruimtelijk bestuur 109  
Ruimtevrage en ruimtegebruik 120  
Conclusie 121

#### Krimp in de praktijk

Een terugblik 127  
Krimpende steden: Parkstad Limburg 132  
Krimpende steden in een groeiende regio:  
Stadsregio Rotterdam 155  
Krimpend platteland: Zeeland 171  
Conclusie 183

#### Conclusie

Demografische krimp 191  
Ruimtelijke gevolgen 192  
Reacties beleid 195  
Agenda 196

### Bijlage

Lijst van geïnterviewde personen 199

### Literatuur 201

### Over de auteurs 213

## SAMENVATTING

- In de nabije toekomst zullen steeds meer regio's en gemeenten te maken krijgen met teruglopende aantallen inwoners en huishoudens. In sommige regio's, zoals Zuid-Limburg, is dit nu al het geval.
- Demografische krimp is geenszins een nieuw verschijnsel. Ook in het verleden zijn regio's en gemeenten geconfronteerd met een teruglopend inwonersaantal. De afgelopen 30 jaar was dit bijvoorbeeld het geval in Rotterdam en in Hilversum.
- In vergelijking met het buitenland zal de aanstaande krimp in Nederland bescheiden, zo niet te verwaarlozen zijn.
- De ruimtelijke gevolgen van deze demografische krimp zijn beperkt. Andere factoren, zoals de ontwikkeling van de welvaart, veranderingen in het (ruimtelijk) gedrag, en het ruimtelijkeorderingsbeleid hebben een veel grotere invloed op de ontwikkeling van de ruimte.
- De fixatie op bevolkingsaantallen, zowel in de publieke discussie over demografische krimp als in het beleid, is dan ook zinloos. Zo demografische ontwikkelingen al van invloed zijn op ruimtelijke ontwikkelingen, zijn vooral de ontwikkeling van het aantal huishoudens en van de bevolkingssamenstelling relevant, bijvoorbeeld ten aanzien van de behoefte aan woningen.
- Dit wil niet zeggen dat demografische krimp geen ruimtelijke vragen oproept. Aangezien het toppunt van de ontwikkeling van het aantal huishoudens over een jaar of dertig zal worden bereikt, en in sommige regio's reeds is gepasseerd, dient zowel op lokaal als op regionaal niveau goed te worden nagedacht over de nog te plegen toevoegingen aan de huidige woningvoorraad. Daarbij moet niet alleen rekening worden gehouden met demografische veranderingen, maar ook met onder invloed van demografische en welvaartsontwikkelingen veranderende woonvoorkeuren.
- In de gemeenten en regio's met teruglopende aantallen huishoudens kan woningleegstand ontstaan, kan de segregatie verscherpen en de kwaliteit van de leefomgeving afnemen. Deze gevolgen zullen geconcentreerd neerslaan in bepaalde wijken, buurten en dorpen. Vooral de vroeg-naoorlogse woongebieden zijn hierbij kwetsbaar.
- Demografische krimp biedt naast bedreigingen ook kansen. In regio's waar momenteel sprake is van een groot woningtekort, leidt krimp tot minder druk op de woningmarkt. Bovendien geeft eventuele leegstand in bepaalde wijken en buurten een goede indicatie van de waardering voor typen woningen en woonomgevingen. Daarnaast biedt krimp de ruimte voor verdunning en vergroening van deze buurten.

- In reactie of anticipatie op demografische krimp kiezen lokale en regionale overheden er vooral voor de kwaliteit van de woningvoorraad te vergroten en de werkgelegenheid te stimuleren. In beide gevallen ligt concurrentie tussen gemeenten (dan wel regio's of provincies) op de loer. Dit kan leiden tot onrendabele ruimtelijke investeringen en onomkeerbare ruimtelijke ontwikkelingen.
- Het reageren of anticiperen op demografische krimp en zijn ruimtelijke effecten vereist niet zozeer generieke beleidsmaatregelen, maar lokaal en regionaal maatwerk.

#### *Achtergrond*

Volgens de meest recente nationale bevolkingsprognoses van het CBS zal het inwonertal van Nederland vanaf 2035 niet meer verder stijgen en zelfs langzaam afnemen. In sommige regio's en gemeenten is nu al sprake van teruglopende bevolkingsaantallen. Volgens de regionale bevolkingsprognose van het CBS en het RPB zal deze demografische krimp in de nabije toekomst in verschillende regio's en gemeenten doorzetten of intreden.

Daarmee komt de vraag op wat de ruimtelijke gevolgen van deze demografische krimp zouden kunnen zijn. Het vooruitzicht van demografische krimp leidt namelijk regelmatig tot angstbeelden van grootschalige leegstand van woningen, bedrijfsgebouwen en bedrijfsterreinen, maar ook tot positieve scenario's van verdwijnende files, een verdwijnende werkloosheid en een geringere belasting van natuur en milieu. Maar zijn dergelijke extreme verwachtingen ten aanzien van de gevolgen van demografische krimp überhaupt realistisch? Deze verkennende studie geeft antwoord op deze vraag. Daarnaast brengt het de lokale en regionale beleidsreacties op demografische krimp in beeld en worden de met demografische krimp verbonden beleidsopgaven en beleidsalternatieven verkend. In deze studie wordt aan drie regio's uitgebreider aandacht besteed: Parkstad Limburg, Stadsregio Rotterdam en de provincie Zeeland.

#### *Demografische krimp*

Het aantal inwoners in Nederland nam de laatste 30 jaar toe met 20 procent. Voor de komende decennia wordt een veel geringere groei verwacht, namelijk van 16,3 miljoen inwoners in 2005 naar 16,6 miljoen in 2015, 16,9 miljoen in 2025 en 17,1 miljoen in 2035. Vanaf 2035 zal het bevolkingsaantal naar verwachting zeer langzaam teruglopen, tot 16,5 miljoen in 2050 (cijfers CBS). Belangrijkste factoren zijn de blijvend lage vruchtbaarheid (ver onder het vervangingsniveau), de toenemende sterfte (de babyboomgeneratie komt te overlijden) en het (verwachte) bescheiden positieve buitenlandse migratiesaldo. Gezien de onzekerheid in de prognoses – ten aanzien van de internationale migratie, vruchtbaarheid, en sterfte – valt overigens niet uit te sluiten dat de demografische krimp op nationaal niveau al eerder zal inzetten.

Bezien vanuit internationaal perspectief is de huidige en aanstaande demografische krimp in Nederland overigens bescheiden, zo niet te verwaarlozen. De Nederlandse bevolking zal in 2050 nog altijd omvangrijker zijn dan nu.

Ten opzichte van andere Europese landen zet de demografische krimp in Nederland bovendien pas laat in.

Het gemiddelde aantal personen per huishouden nam in Nederland de afgelopen decennia af tot 2,3; dit als gevolg van een lagere vruchtbaarheid, een hogere levensverwachting en veranderingen in relatievorming en (echt)scheiding. Het aantal een- en tweepersoonshuishoudens is de laatste decennia sterk toegenomen, en zal in de nabije toekomst nog blijven toenemen. Hierdoor zal het aantal huishoudens in Nederland toenemen van 7,1 miljoen in 2005 tot 8 miljoen in 2025, om zich vanaf 2030 te stabiliseren op 8,1 à 8,2 miljoen.

Overigens is demografische krimp geenszins nieuw te noemen. Nu al lopen in bepaalde regio's in Nederland de bevolkingsaantallen terug, en ook in het verleden hebben verschillende regio's en gemeenten te maken gehad met teruglopende bevolkingsaantallen. Zo verloor Rotterdam de afgelopen dertig jaar zo'n 40.000 inwoners, terwijl enkele gemeenten in het Gooi relatief gezien de grootste bevolkingsafname kenden; Bussum kende bijvoorbeeld een krimp van ruim 19 procent. In veruit de meeste regio's en gemeenten was de demografische krimp het resultaat van huishoudensverdunding.

In de komende twintig jaar zal het aantal Nederlandse regio's en gemeenten dat te maken heeft met teruglopende bevolkingsaantallen, fors toenemen. Meer dan de helft van de huidige 467 Nederlandse gemeenten zal hiermee worden geconfronteerd. In de meeste gevallen is dit het resultaat van de voortgaande huishoudensverdunding. Toch zal in een vijfde van de Nederlandse gemeenten ook het aantal huishoudens afnemen, vooral doordat een groter aantal mensen zal sterven en (selectief) migreren. Niet alleen aan de randen van Nederland, maar in heel het land zullen gemeenten worden geconfronteerd met demografische krimp. Vooral in Zuid-Limburg wordt een aanzienlijke afname van zowel de bevolkingsomvang als het aantal huishoudens verwacht.

Demografische krimp kent overigens meerdere verschijningsvormen: er kan sprake zijn van een afname van de bevolkingsomvang of van het aantal huishoudens, maar ook van krimp in de samenstelling van de bevolking (bijvoorbeeld naar leeftijd, etniciteit of inkomen). Dit onderscheid naar verschijningsvorm is wezenlijk, aangezien niet alleen de oorzaken maar ook de ruimtelijke gevolgen van de verschillende vormen van krimp uiteenlopen.

#### *Ruimtelijke gevolgen*

De ruimtelijke gevolgen van demografische krimp zijn beperkt, zeker als we daarbij de omvang van de verwachte krimp (in inwoners, in huishoudens) in de beschouwing betrekken. De ontwikkeling van de welvaart, het veranderende gedrag van actoren, en het ruimtelijke orderingsbeleid spelen een veel belangrijker rol bij de ruimtelijke ontwikkelingen. Demografische ontwikkelingen hebben meestal niet meer dan een versterkend of dempend effect op ruimtelijke ontwikkelingen zoals de groei van de mobiliteit, het lokale voorzieningenniveau en de belasting van natuur en milieu.

Hieronder wordt het belang van demografische ontwikkelingen voor verschillende ruimtelijke ontwikkelingen samengevat:

- *Woningmarkt:* Voor de woningmarkt is het nauwelijks relevant dat het aantal inwoners in de nabije toekomst (of nu al) afneemt. Het gaat vooral om ontwikkelingen in het aantal en de samenstelling van de huishoudens. Aangezien het aantal huishoudens zich over ongeveer 25 jaar zal stabiliseren, dient nu al rekening te worden gehouden met de aard van de toevoegingen aan de huidige woningvoorraad die nog moeten worden gepleegd. Belangrijk zijn de lokale en regionale verschillen in de toename van het aantal huishoudens. De belangrijkste gevolgen voor de woningmarkt van een afnemend aantal huishoudens manifesteren zich op het lokale niveau van wijken en buurten. De vroeg-naoorlogse wijken (1945-1970) lijken hierbij het meest kwetsbaar.
- *Leefomgeving:* Daar waar het aantal huishoudens afneemt, kan de kwaliteit van de leefomgeving verslechteren. Leegstand is niet denkbeeldig, evenals verdergaande segregatie van bepaalde bevolkingsgroepen: met name laagopgeleiden en mensen met lage inkomens zullen de 'achterblijvers' in bepaalde wijken zijn. Bij een aanzienlijke leegstand bevinden met name woningcorporaties zich in een kwetsbare en problematische financiële positie. Uit bovenstaande mag duidelijk zijn dat dit sombere toekomstbeeld zich slechts op bepaalde plekken zal voordoen. Bovendien biedt demografische krimp naast deze bedreigingen ook kansen. Eventuele leegstand in bepaalde wijken en buurten geeft een goede indicatie van de waardering voor typen woningen en woonomgevingen. Daarnaast biedt krimp de ruimte voor verdunning en vergroening van deze buurten.
- *Voorzieningen:* Demografische veranderingen hebben slechts in beperkte mate invloed op het lokale voorzieningenpakket (commercieel en publiek). Dit pakket wordt vooral bepaald door het veranderende consumentengedrag en bedrijfseconomische overwegingen. Overigens zou demografische krimp ook een gevolg kunnen zijn van een afkalvend voorzieningenniveau. Het verdwijnen van lokale voorzieningen vermindert voor sommigen mogelijk de aantrekkelijkheid van dorpen en buurten als woonomgeving.
- *Mobiliteit:* Demografische ontwikkelingen hebben tot nu toe slechts een klein aandeel in de totale mobiliteitsgroei gehad. De groei van de mobiliteit is vooral afhankelijk van de welvaartsontwikkeling. Naar verwachting zal bevolkingskrimp dan ook slechts in beperkte mate leiden tot een afname van de verkeerscongestie, en dan nog alleen in die gebieden waar momenteel de drukte op de wegen al gering is in vergelijking met de Randstad; dat wil zeggen: gebieden die geen grote concentraties van mensen en werkgelegenheid kennen. In de Randstad, waar de (potentiële beroeps-) bevolking waarschijnlijk nog zal blijven groeien, valt zeker niet te verwachten dat de files zullen verminderen.
- *Arbeidsmarkt:* Demografische krimp kan wel degelijk samengaan met economische groei, dit in tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht.

Twee processen zijn mede bepalend voor de mate waarin demografisch krimpende regio's te maken zullen krijgen met een negatieve economische ontwikkeling: de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. De ontwikkeling van de arbeidsparticipatie kan een daling van het arbeidsaanbod als gevolg van een krimp van de potentiële beroepsbevolking, gedeeltelijk of geheel tenietdoen. En wanneer de arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit stijgen, kan er ook bij krimp eenvoudig sprake zijn van economische groei. Als arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit dalen in een situatie van demografische krimp, dan zal de economische groei vanzelfsprekend negatief zijn.

- *Milieu:* De ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu in Nederland wordt slechts in beperkte mate bepaald door de omvang van de nationale bevolking. De ontwikkeling van de welvaart per hoofd van de bevolking en de veranderingen in het consumptiegedrag, evenals de technologische ontwikkelingen, zijn hier van veel groter belang. Wel zijn de groei van het aantal huishoudens en de samenstelling en ruimtelijke spreiding van de bevolking relevant voor de belasting van het milieu.

De ontwikkeling van het totaal aantal inwoners is dus slechts van gering belang voor de ruimtelijke ontwikkelingen. De ruimtelijke effecten van een verandering (i.c. daling) in het aantal huishoudens of de samenstelling van de bevolking (bijvoorbeeld naar leeftijd) zijn belangrijker. De fixatie op bevolkingsaantallen alleen, zowel in de publieke discussies als in het beleid, is derhalve zinloos. Overigens moeten ook de ruimtelijke gevolgen van de andere vormen van demografische krimp (aantal huishoudens, leeftijdsopbouw) worden gerelativeerd, zeker als we daarbij in aanmerking nemen dat de omvang van deze krimp naar verwachting gering zal zijn. Het aantal huishoudens zal op nationale schaal nog lange tijd toenemen, en slechts zeer lokaal afnemen. Zeker in vergelijking met het buitenland, is op nationaal niveau eerder sprake van stabilisering van de bevolkingsomvang dan van substantiële krimp.

Ook anderszins behoeft krimp niet per se te worden beschouwd als doemscenario. Integendeel, krimp biedt ook aangrijpingspunten voor nieuwe ruimtelijke perspectieven, mogelijkheden en ontwikkelingen. Zo kan demografische krimp in woningmarktgebieden die momenteel onder druk staan, leiden tot meer ontspannen woningmarkten, waarin woonconsumenten gemakkelijker hun voorkeuren kunnen realiseren. Bovendien brengt een geleidelijke en bescheiden krimp veel minder ruimtelijke gevolgen en problemen met zich mee en meer mogelijkheden tot aanpassing dan een plotselinge en forse demografische krimp. In termen van reagerend of anticiperend ruimtelijk beleid vereist dit lokaal en regionaal maatwerk.

De kansen die demografische krimp op lokaal niveau biedt voor herstructurering, zijn afhankelijk van beleidskeuzen. Deze worden op hun beurt sterk bepaald door beschikbare financiële middelen (herstructureringsfondsen, slooppremies, enzovoort). De omvang daarvan is weer afhankelijk van de welvaartsontwikkeling en door de politiek bepaalde financiële verdelingskeuzen.

### *Beleidsreacties*

De fundamentele houding van bestuurders ten aanzien van demografische krimp verschilt per regio. In het algemeen ziet men krimp in de beginfase vooral als bedreiging, maar naarmate demografische krimp langer duurt, zullen bestuurders hun denkkaders aanpassen en vooral de kansen benadrukken die krimp biedt. Uiteraard varieert deze houding met de omvang, duur en snelheid waarmee krimp zich in een gebied voordoet.

De fundamentele houding van bestuurders is bepalend voor de reactie van de overheid (provincie, regio, gemeente). Deze loopt uiteen van het negeren of ontkennen van krimp (niets doen), het bestrijden daarvan, tot het accepteren en begeleiden van krimp: *planning for decline*. In Zuid-Limburg heeft men deze omslag reeds gemaakt, terwijl men in Zeeuws-Vlaanderen nog niet zover is en krimp vooral tracht te bestrijden. *Planning for decline* vergt evenwel een psychologische omslag van de bestuurders.

In reactie of anticipatie op demografische krimp kiezen overheden in de meeste gevallen voor strategieën gericht op de woningmarkt en de regionale economie. Vooral het ontwikkelen en stimuleren van een kwalitatief hoogwaardig woonmilieu is een veel gehanteerde strategie. In de krimpende steden in de periferie probeert men hiermee de eigen inwoners te binden en nieuwe inwoners – met name gepensioneerden – te trekken. De krimpende steden in de Randstad daarentegen willen met deze strategie voorkomen dat welgestelde huishoudens wegtrekken uit de stad.

Ook het versterken van de economie is een veelvoorkomende strategie. Opvallend genoeg komen veel regio's en gemeenten bij hun zoektocht naar nieuwe economische dragers op dezelfde alternatieven uit: naast wonen zijn dat het (senioren)toerisme, de zorgeconomie en innovatieve en duurzame bedrijvigheid.

### *Beleidsagenda*

Het huidige (nationale) ruimtelijk beleid is sterk gericht op groei en niet op krimp. Aangezien demografische krimp in het verschiet ligt moet het huidige beleid tegen het licht worden gehouden. Drie vragen dienen daarbij centraal te staan. Zijn de huidige uitgangspunten van het beleid nog houdbaar? Zijn de huidige beleidsinstrumenten en financiële regelingen robuust genoeg voor en geschikt in krimpsituaties? In welke mate is de betaalbaarheid van allerlei publieke voorzieningen afhankelijk van de demografische ontwikkeling en welke rol speelt de algemene welvaartsontwikkeling hierin?

Een vraag die eveneens (en opnieuw) zal moeten worden gesteld, is welke verantwoordelijkheid de rijksoverheid in situaties van krimp in verschillende regio's moet nemen. Moet zij in dergelijke gevallen van regionaaleconomische en regionaaldemografische divergentie (blijven) uitgaan van regio's op eigen kracht, of moet zij wellicht terugvallen op een beleid waarbij specifieke regio's (of gemeenten, of wijken, of buurten) actief worden ondersteund?

Hoewel demografische krimp meerdere verschijningsvormen kent, lijkt de aanpak overal dezelfde. Dit is opmerkelijk. Zo is opvallend dat alle krimpende gebieden volop inzetten op het creëren van aantrekkelijke woonmilieus en op het stimuleren of aantrekken van nieuwe bedrijvigheid. Het is de vraag of dit verstandig en realistisch is. Ten eerste is onduidelijk of de veronderstellingen juist zijn waarop deze aanpak is gebaseerd (bevolkingsgroei houdt het voorzieningenniveau op peil; werken volgt wonen). Ten tweede kan het feit dat alle krimpende gebieden inzetten op de ontwikkeling van aantrekkelijke woonmilieus en op nieuwe bedrijvigheid de concurrentie tussen zowel regio's als gemeenten versterken. Dit kan leiden tot onrendabele ruimtelijke investeringen en onomkeerbare ruimtelijke ontwikkelingen, met alle negatieve gevolgen van dien voor de welvaart en de ruimtelijke kwaliteit. Regionale samenwerking, of op zijn minst overleg (met name op het terrein van economie en wonen), is daarom essentieel, maar komt niet gemakkelijk van de grond.

## INLEIDING

### Aanleiding

Rijen dichtgetimmerde woningen, leegstaande winkelpanden, verlaten bedrijfsterreinen, vervallen bedrijfsgebouwen: het zijn bekende beelden uit regio's in het buitenland die te kampen hebben met een flinke afname van de bevolking. Voormalige mijnbouwgebieden in Noordoost-Engeland, oude industriesteden in de 'rustbelt' van de Verenigde Staten en het oosten van Duitsland, en dorpen op het centrale platteland van Frankrijk en Polen vormen slechts enkele voorbeelden van gebieden waar de stuwende kracht van de regionale economie is verdwenen en de bevolking massaal is weggetrokken. Deze regio's en plaatsen zijn, of worden, geconfronteerd met een enorme demografische krimp.

Ook in Nederland is in sommige regio's en plaatsen sprake van teruglopende bevolkingsaantallen. Regionale bevolkingsprognoses (CBS/RPB) geven bovendien aan dat deze demografische krimp in de nabije toekomst in verschillende regio's zal doorzetten of intreden. Volgens de meest recente nationale bevolkingsprognoses van het CBS zal Nederland als geheel vanaf het jaar 2035 te maken krijgen met een afnemend aantal inwoners.

Daarmee komt de vraag al snel op wat de ruimtelijke gevolgen van deze demografische krimp zouden kunnen zijn. Zeker in de regio's die nu reeds te maken hebben met teruglopende bevolkingsaantallen of er in de nabije toekomst mee zullen worden geconfronteerd, vormen de geschetste beelden uit het buitenland niet bepaald een wenkend perspectief. Het vooruitzicht van demografische krimp leidt al gauw tot angstbeelden, doemscenario's en paniekreacties. Het is echter zeer de vraag of we demografische krimp en zijn ruimtelijke gevolgen in alle gevallen als problematisch moeten beoordelen, en of demografische krimp niet ook positieve ruimtelijke effecten kan hebben. Het is dan ook tijd voor een zorgvuldige analyse van de huidige en toekomstige demografische krimp in Nederland, en voor een afgewogen verkenning van de ruimtelijke gevolgen daarvan. Bovendien is het nodig de daarmee verbonden beleidsopgaven en beleidsalternatieven te verkennen, met name op lokaal en regionaal schaalniveau.

### Vraagstelling en doelstelling

In dit boek worden twee centrale vragen beantwoord:

- Wat zijn de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp op nationaal, regionaal en lokaal niveau?



- Hoe kunnen nationale, regionale en lokale overheden anticiperen of reageren op de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp?

Hierbij kunnen de volgende deelvragen worden onderscheiden:

- Hoe kan demografische krimp worden gedefinieerd? Welke vormen van demografische krimp kunnen worden onderscheiden?
- Wat zijn de oorzaken van demografische krimp? Welk verband bestaat er tussen demografische en economische krimp?
- Wat zijn de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp? Op welke ruimtelijke schaalniveaus doen deze ruimtelijke gevolgen zich voor?
- Hoe kunnen nationale, regionale en lokale overheden anticiperen of reageren op de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp?

Het beantwoorden van deze vragen heeft tot doel beleidsmakers op lokaal, regionaal en nationaal niveau te wijzen op zowel de negatieve als de positieve ruimtelijke gevolgen van demografische krimp, alsmede de beleidsimplicaties en beleidsopties hiervan in beeld te brengen.

### Aanpak

De genoemde vragen worden in deze studie beantwoord op basis van uitgebreid literatuuronderzoek en documentenanalyse, interviews met deskundigen, en analyses van recente (nationale en regionale) bevolkings- en werkgelegenheidsstatistieken en bevolkings- en huishoudensprognoses. Voorts zijn op grond van zowel deze demografische analyses als theoretische overwegingen enkele casestudygebieden in Nederland gekozen: Parkstad Limburg, Stadsregio Rotterdam en Zeeland. De bespreking van deze case-study's heeft vooral tot doel de beleidsvragen en -reacties op het regionale en lokale niveau inzichtelijker en concreter te maken.

### Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk komen de verschijningsvormen en oorzaken van demografische krimp aan de orde. Vervolgens wordt een regionale analyse gepresenteerd van demografische krimp in Nederland in het recente verleden en de nabije toekomst. Tevens wordt demografische krimp in Nederland in een internationaal perspectief geplaatst.

Het derde hoofdstuk verkent de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp. We gaan daarin na wat de effecten kunnen zijn op de ruimtevrage en het ruimtegebruik, de woningmarkt, de leefomgeving, het voorzieningenniveau, de mobiliteit, de regionale economie, het milieu en het ruimtelijk bestuur. Meer in het algemeen wordt hier verkend wat de demografische component is in verschillende ruimtelijke ontwikkelingen.

In het vierde hoofdstuk worden de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp op het regionale en lokale schaalniveau nader uitgediept aan de hand van concrete voorbeelden van regio's en plaatsen in Nederland die hiermee zijn

of worden geconfronteerd. Tevens komt hier aan de orde hoe het ruimtelijk beleid ter plaatse anticipeert of reageert, of zou kunnen anticiperen of reageren op de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp.

Het laatste hoofdstuk presenteert een samenvatting van de positieve en negatieve ruimtelijke gevolgen van demografische krimp, en geeft een overzicht van enkele opgaven ten aanzien van het ruimtelijk beleid en het onderzoek op dit terrein.

# Demografische krimp

## DEMOGRAFISCHE KRIMP

Volgens de meest recente bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zal Nederland vanaf 2035 te maken krijgen met een afnemende bevolkingsomvang vanwege een stabiliserend aantal geboorten en een sterk toenemende sterfte als gevolg van de vergrijzing (De Jong 2005). Het voorziene positieve buitenlandse migratiesaldo zal deze natuurlijke bevolkingsafname niet geheel compenseren. Hoewel de totale bevolkingsomvang van Nederland dus pas over een jaar of dertig een dalende lijn zal gaan vertonen, is nu reeds in enkele regio's sprake van afnemende bevolkingsaantallen. Het aantal gemeenten en regio's met een afnemend aantal inwoners zal in de komende jaren echter fors toenemen.

### Verschijningsvormen

Hoewel demografische krimp meestal wordt gedefinieerd in termen van een afnemend totaal aantal inwoners (in een bepaald gebied), en de publieke discussie vooral hierover gaat, is dit een te beperkte benadering van het verschijnsel. Van demografische krimp kan namelijk ook worden gesproken 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.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. De daling van het aantal inwoners in een stad of regio kan het resultaat zijn van huishoudensverduunning en hoeft dan ook geen afname van het aantal huishoudens in te houden. In termen van ruimtelijke gevolgen leidt bevolkingsafname dus niet noodzakelijk tot woningleegstand. Wel kan een dergelijke bevolkingsafname mede het gevolg zijn van selectieve migratie – zoals een instroom van een- en tweepersoonshuishoudens en een uitstroom van gezinnen, huishoudens met een hoger inkomen, of autochtonen ('witte vlucht'). En deze kunnen wel degelijk bepaalde ruimtelijke effecten hebben en specifieke ruimtelijke vraagstukken genereren.

Demografische krimp kan derhalve 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.

### *Omvang*

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 sterftcijfer, 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 (zie bijvoorbeeld Atzema 1991; Van Duin et al. 2006). In Nederland is nog steeds sprake van interregionale verschillen in zowel vruchtbaarheid als sterftcijfers, 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 tenderen (Alders & Nicolaas 2005).

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.

#### *Samenstelling*

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 ons echter niet worden gezien als krimp, maar als groei, waaraan overigens eveneens specifieke ruimtelijke gevolgen verbonden zijn. In deze studie zullen we daarom slechts zijdelings en impliciet aandacht besteden aan de ruimtelijke gevolgen van de vergrijzing.

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 (Atzema & Van Dam 1996; Bontje & Latten 2005; Latten et al. 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 (Friedrichs 1993; zie ook Van Dam & Visser 2006).

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 (Clark & Dieleman 1996; Feijten 2005; Mulder 1993). 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). Op deze wijze fungeert de stad niet alleen als carrièremachine maar ook als 'roltrap' (Berry 1976; Boyle & Halfacree 1998; Champion 2000; Fielding 1992; Hooimeijer & Nijstad 1996). 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 (Bontje & Latten 2005; Latten et al. 2006). Onderhuids is daarmee sprake van een grote bevolkingsdynamiek. De gevolgen daarvan manifesteren zich vooral in bepaalde wijken en buurten.

#### Oorzaken

Demografische krimp, hoe deze ook wordt gedefinieerd, kent grofweg drie oorzaken: een sociaal-culturele (individualisering, emancipatie), een (regionaal-)economische, en een planologische. 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. Doordat migratie vrijwel altijd een selectief karakter heeft (naar leeftijd, levensfase, inkomen, etc.) zijn migratiebewegingen (verhuisbewegingen) en natuurlijke bevolkingsgroei sterk met elkaar verknoot.

Migratie vanuit een woongebied wordt vooral veroorzaakt door een verminderde 'aantrekkelijkheid' van dit gebied voor bepaalde groepen bewoners. Daarin spelen verschillende aspecten een rol: de aantrekkelijkheid van de regio,

waarbij werkgelegenheid een belangrijke factor is; de aantrekkelijkheid van de stad/gemeente, die waarschijnlijk mede wordt bepaald door de omvang en kwaliteit van de woningvoorraad en het voorzieningenniveau; en de aantrekkelijkheid van de buurt of wijk, waarbij vooral sociale en fysieke kenmerken van de buurt en de kwaliteit van de woningvoorraad van belang zijn (Visser & Van Dam 2006). Migratie is derhalve niet alleen selectief naar de kenmerken van de migrant, maar ook naar de kenmerken van de buurt, de wijk, het dorp en de stad van vertrek en vestiging (zie ook Van Dam 2000; Petsimeris 1997).

De 'planologische' oorzaak van demografische groei of krimp manifesteert zich 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 (Vinex; Ministerie van VROM 1993) werd deze in belangrijke mate gestuurd door het ruimtelijkeordeningsbeleid 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*

Sociaal-culturele ontwikkelingen zijn vooral van invloed geweest op het aantal geboorten. Zo heeft de emancipatie van vrouwen (ontwikkeling, acceptatie en grootschalig gebruik van de anticonceptiepillen en andere voorbehoedsmiddelen; toenemende opleidings- en arbeidsparticipatie van vrouwen) vooral in de jaren zestig en zeventig gezorgd voor een enorme daling van het Nederlandse vruchtbaarheidscijfer (TFR): van 3,1 in 1960 tot 1,6 in 1980. Sindsdien is dit cijfer weer iets gestegen, maar het lijkt zich nu te stabiliseren rond 1,7-1,8, ver onder het niveau van de bruto-vervangingsfactor (2,1). In de laatste decennia zijn de etnisch-culturele verschillen in vruchtbaarheid afgenomen (De Valk et al. 2001a, 2001b), terwijl de regionale verschillen in vruchtbaarheid vrij hardnekkig lijken te zijn (De Beer & Deerenberg 2005).

Ontwikkelingen die nauw verbonden zijn met individualisering en emancipatie hebben de laatste veertig jaar mede bijgedragen aan de lagere vruchtbaarheid. Men is gemiddeld op steeds latere leeftijd gaan samenwonen of trouwen; vrouwen kregen op gemiddeld steeds latere leeftijd hun eerste kind; en het gemiddeld kindertal per vrouw is sterk afgenomen, van 3,1 in 1960 tot 1,7 in 2005. Bovendien blijven steeds meer paren bewust kinderloos, met name onder hoger opgeleiden (Van Bavel 2004a; Beets 2004; Neels 2005; Schoenmaekers et al. 2002).

Sociaal-culturele ontwikkelingen hebben dus geleid 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 (De Jong 2005).

#### *Economische ontwikkelingen*

Vruchtbaarheidscijfers vertonen in de gehele Westerse wereld reeds decennia lang een daling. Daarbij spelen economische factoren – zoals de toegenomen wens van vrouwen om goed te worden opgeleid en op de arbeidsmarkt te participeren, hetgeen overigens ook een sociaal-culturele factor is – een belangrijke rol (zie bijvoorbeeld Beets 1999). Overigens bestaat er geen eenvoudig verband tussen de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en de (dalende) vruchtbaarheid. Deze laatste blijkt nog steeds in grote mate afhankelijk te zijn van de combineerbaarheid van werk en kinderen (Van Bavel 2004a; Beets 1999). Momenteel zijn in Europa de laagste vruchtbaarheidscijfers juist te vinden in die (vooral mediterrane) landen waar vrouwen zich relatief weinig op de arbeidsmarkt begeven (Van Bavel 2004a). Van Bavel stelt dan ook dat het negatieve effect van de arbeidsparticipatie op de vruchtbaarheid vooral afhankelijk is van de mogelijkheden om werk en kinderen te combineren. En deze mogelijkheden zijn op hun beurt weer afhankelijk van de economische, culturele en politieke context.

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).

Het migratiesaldo is eveneens conjunctuurgevoelig. Immigratie neemt toe als het goed gaat met de economie, en af als de conjunctuur terugloopt. Het omgekeerde geldt voor emigratie (De Beer 2004). Dit verband is zowel op nationaal als regionaal niveau terug te zien. Migranten worden aangetrokken door regio's met een snelle economische groei (Van der Gaag et al. 1999).

Zelfs het feit dat mensen steeds ouder worden kan deels worden teruggevoerd op economische ontwikkelingen, in die zin dat de toenemende welvaart via (medisch-)technologische en maatschappelijke ontwikkelingen heeft geleid tot een toename van de levensverwachting, en daarmee in een groei van het aandeel ouderen in de bevolking. Daaruit blijkt tevens dat sociaal-culturele ontwikkelingen lastig te scheiden zijn van (macro- en micro-)economische ontwikkelingen. De relatie tussen economische, sociaal-culturele en demografische ontwikkelingen is wederkerig en daarmee complex (figuur 1).

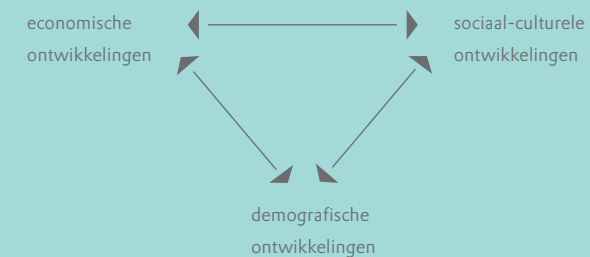
### Regionale demografie en regionale economie: een complexe relatie

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). Wat is hierbij oorzaak en wat gevolg? Groeide eerst de bevolking sterk en nam hierdoor ook de economie een vlucht, of verbeterde eerst de economie en trok dit weer meer mensen aan? Leidt werkgelegenheidsgroei tot bevolkingsgroei, of zorgt bevolkingsgroei voor groei in de werkgelegenheid? Volgen mensen nieuw gecreëerde banen in regio's (*people follow jobs*) of trekt bedrijvigheid en werkgelegenheid toe naar regio's waar de bevolking toeneemt (*jobs follow people*)? Een groeiende bevolking kan in beginsel een positief effect hebben op de werkgelegenheid. Immers, hoe meer mensen ergens wonen, hoe groter de vraag naar producten, diensten en voorzieningen. Dit creëert werkgelegenheid. Aan de andere kant kan een grote of groeiende werkgelegenheid op zich ook aantrekkingskracht uitoefenen op mensen. Dit wordt onder meer weerspiegeld in een grote druk op de woningmarkt (Visser & Van Dam 2006).

Dit kip-of-ei-vraagstuk staat sinds enkele decennia centraal in onderzoek binnen de stedelijke en regionale economie. Deze studies zijn overigens sterk gericht op situaties van economische en demografische groei (zie bijvoorbeeld Steinnes 1982; Partridge & Rickman 2003). Mogelijk kunnen bestaande theorieën echter ook worden toegepast op situaties van economische en demografische krimp. Is demografische krimp een oorzaak of een gevolg van economische krimp? Economische krimp kan hierbij worden gedefinieerd als een afnemend aantal arbeidsplaatsen (werkzame personen, fte), een afnemend bruto regionaal product (brp), of als het quotiënt van deze twee: de arbeidsproductiviteit. Hier richten we ons vooral op situaties waar sprake is van een afnemend aantal arbeidsplaatsen. Daarbij ligt het voor de hand om deze vorm van krimp vooral op het ruimtelijk schaalniveau van de regio te bestuderen. De arbeidsmarkt is immers een regionale markt.

Waardoor verdwijnen arbeidsplaatsen in een regio? Economische krimp kan het gevolg zijn van het verdwijnen van voorheen sterke economische sectoren of bedrijfstakken, zoals industrie, landbouw of mijnbouw (Lötscher et al. 2004; Bontje 2004a, 2004b). De verdwijning van arbeidsplaatsen, bedrijven of zelfs gehele bedrijfstakken, die in sommige gevallen sterke dragers waren van de regionale economie, kan verschillende oorzaken hebben: internationale concurrentie (verplaatsing van de productie naar lagelonenlanden), veranderingen in afzetmarkten, locatievoordelen, technologie, etc. Sprekende voorbeelden van krimpende of gekrompen regio's die dreven op slechts één sector zijn Detroit (auto-industrie), Pittsburgh (zware industrie), Glasgow en Newcastle (zware industrie, scheepsbouw), de Borinage (kolenmijnbouw, metaal-industrie), maar ook grote delen van het Franse en Italiaanse platteland (landbouw). De teloorgang van de betreffende sector heeft in deze regio's geleid tot massale werkloosheid en soms tot een grootscheepse migratie. Deze had bovendien een sterk selectief karakter (naar leeftijd en opleiding – braindrain), met als gevolg ontvolking, vergrijzing, verarming, leegstand, verloedering,

**Figuur 1.** De wederkerige relatie tussen economische, sociaal-culturele en demografische ontwikkelingen



verpaupering, en verval van binnensteden, buitenwijken en infrastructuur (zie bijvoorbeeld Friedrichs 1993). Deze voorbeelden illustreren niet alleen hoe economische krimp demografische krimp teweeg kan brengen, maar laten ook zien dat er juist vanwege de wederkerige relatie tussen demografie en economie een neerwaartse spiraalsgewijze ontwikkeling kan optreden die lastig te doorbreken is.

Ook in Nederland zijn voorbeelden te vinden van regio's die vroeger gedomineerd werden door één bedrijfstak – zoals Twente (textielindustrie), Zuid-Limburg (mijnbouw), en de Veenkoloniën (akkerbouw en agro-industrie). Deze gebieden werden met name in de jaren zestig geconfronteerd met het verdwijnen van arbeidsplaatsen. De economische krimp in deze regio's heeft echter niet geleid tot demografische krimp, en van een massale ontvolking was al helemaal geen sprake. Zo groeide de bevolking in Zuid-Limburg in de jaren zestig juist met ongeveer 10 procent, hoewel door sluiting van de mijnen ongeveer 50.000 arbeidsplaatsen verdwenen (Versluis 2006). In Twente groeide de bevolking zelfs sneller dan de landelijke bevolking (ruim 15 versus 13,5 procent) ondanks de verdwijning van de textielindustrie.

Ook in de meest landelijke regio's in Nederland bleef de bevolking gewoon doorgroeien in de periode dat er veel werkgelegenheid verdween in de agrarische sector. Van ontvolking op het platteland als geheel lijkt in de jaren zestig nauwelijks of geen sprake te zijn geweest. Wel zijn bepaalde dorpen vrij veel inwoners kwijtgeraakt in dit decennium. Dit was bijvoorbeeld het geval in Oost-Groningen. Gedurende de jaren zestig nam de bevolking van de gemeenten Finsterwolde en Midwolda met respectievelijk 13 en ruim 10 procent af. Volgens Van der Vaart (1999) en Haartsen (2002) was het verdwijnen van werkgelegenheid in de agrarische sector hiervoor mede verantwoordelijk. Als gevolg daarvan trokken jongeren en landarbeiders naar de steden om werk te zoeken (Van der Aa & Huigen 2000; Huigen & Van der Velden 1989). Op het platteland volgen ook nu nog de mensen de opleidingsmogelijkheden en het werk (*people follow jobs*) in de steden, al gaat het daarbij wel vooral om de hoger opgeleiden (De Jong et al. 2005). Overigens is er naast dit selectieve vertrek (naar leeftijd en opleiding) ook sprake van selectieve vestiging (naar huishoudensamenstelling, leeftijd en inkomen) (Van Dam 2000).

Het feit dat werkgelegenheidsschokken in Nederland vooral (voor zo'n driekwart) via participatieveranderingen worden opgevangen en niet via migratie, zoals in de Verenigde Staten, vormt een mogelijke verklaring voor het uitblijven van grootschalige demografische krimp in de regio's die te maken kregen met economische stagnatie (Van Dijk 2001). De reactie op werkgelegenheidsschokken verschilt echter in Nederland wel naar regio. In het noorden leidt een negatieve economische schok eerder tot werkloosheid dan tot veranderingen in de arbeidsparticipatie. Landelijk geldt precies het omgekeerde. Bovendien reageert men in het noorden vaker dan in de rest van het land op dergelijke schokken in de vorm van migratie en pendel. Desondanks vormt ook in het noorden migratie niet het belangrijkste aanpassingsmechanisme (Broersma & Van Dijk 2002). Negatieve schokken in de werkgelegenheid in een bepaalde regio hoeven dus niet te leiden tot ontvolking. Dit heeft ongetwijfeld mede

te maken met het stelsel van sociale zekerheid, waardoor mensen altijd kunnen rekenen op een zeker niveau van inkomsten.

Bovendien is getracht nieuwe werkgelegenheid te creëren in de regio's die te maken kregen met een groot banenverlies, onder meer door het verplaatsen van rijksdiensten en het bieden van fiscale prikkels om bedrijven aan te trekken (Van der Kwast 2005; Versluis 2006). Hierdoor zal de economische krimp in bepaalde sectoren mogelijk minder invloed hebben gehad op de totale werkgelegenheid in een regio, dan anders het geval was geweest. Ook de relatief geringe afstanden in Nederland spelen een rol. Verlies van werk leidt daardoor niet noodzakelijk tot verhuizen. Anders dan in de Verenigde Staten is het belangrijkste ruimtelijke aanpassingsmechanisme op de arbeidsmarkt dan ook niet migratie maar pendel (Van Dijk 2001).

Economische krimp in een gebied gaat dus niet per definitie gepaard met demografische krimp, omdat het verdwijnen van werk in het grootste deel van Nederland (dit geldt niet voor het zuiden van het land) eerder resulteert in veranderingen in de arbeidsparticipatie en het werkloosheidscijfer dan in migratie naar regio's waar (meer) werkgelegenheid is. Cijfers van het CBS laten zien dat Zuid-Limburg en de noordelijk gelegen COROP-regio's in Friesland en Groningen ook nu nog een hogere werkloosheid kennen dan de Randstad. In Delfzijl en omgeving is het werkloosheidspercentage zelfs twee keer zo hoog als het landelijke percentage. Regionale economieën die vooral steunen op één bedrijfstak zijn dus niet alleen uiterst kwetsbaar; economische heroriëntatie blijkt ook nog eens bijzonder lastig. Hoewel de economische heroriëntatie in de genoemde regio's reeds in de jaren zestig en zeventig is ingezet, blijven het economisch kwetsbare gebieden, met een hogere werkloosheid dan elders.

Dat de relatie tussen economie en demografie niet zo eenvoudig is, wordt bevestigd door een aantal empirische onderzoeken naar de relatie tussen economische en demografische ontwikkeling. Partridge en Rickman (2003) achten het waarschijnlijker dat mensen banen volgen dan andersom. Freeman (2001) komt tot de conclusie dat krimpende regio's in het algemeen sneller banen verliezen dan mensen, en dat groeiende regio's sneller banen dan mensen aantrekken. Op verschillende ruimtelijke schaalniveaus blijkt werkgelegenheid meer effect te hebben op de bevolking dan andersom. Thurston en Yezer (1994) concluderen daarentegen zelfs dat niet alleen de vraag 'volgen mensen werk?' maar ook de vraag 'volgt werk mensen?' ontkennend moet worden beantwoord. Hun bevindingen wijzen uit dat slechts een klein gedeelte van de decentralisatie van werkgelegenheid (in de detailhandel en dienstverlening) wordt veroorzaakt door de suburbanisatie van mensen. Onderzoek van Steinnes (1978, 1982) en Vias (1999) wijst uit dat banen mensen volgen en dat het omgekeerde niet hoeft op te gaan. Carruthers en Vias (2005) laten zien dat banen mensen volgen, zowel op inter- als intraregionaal niveau. Boarnet (1994) suggereert dat werkgelegenheidsveranderingen in een stedelijk gebied afhangen van veranderingen in de bevolking in de omringende regio's. Werklocaties zouden dus bepaald worden door woonlocaties. Ook een aantal Nederlandse onderzoeken (Bruinsma et al. 2002; Vermeulen & Van Ommeren 2006) lijkt in deze richting te wijzen (*jobs follow people*).

Er bestaan dus nog veel onduidelijkheden rond de relatie tussen economische en demografische ontwikkelingen op het regionale schaalniveau. Dat de diverse onderzoeken in uiteenlopende richtingen wijzen kan te maken hebben met de gehanteerde rekenmodellen (Freeman 2001; Hoogstra et al. 2005). Volgens Carruthers en Vias (2005) is het ook denkbaar dat het karakter van het proces eenvoudigweg varieert in tijd en ruimte. Ook Mathur en Song (1995) suggereren dat het werk-volgt-wonen-verband wellicht verschilt per gebied. In regio's waar relatief grote concentraties van mensen en bedrijven te vinden zijn, zoals in de Randstad, kan de relatie dan ook best anders zijn dan in regio's waar dit niet het geval is. Het algemene verband wordt immers gevonden door aggregatie van data. Het is bovendien denkbaar dat de uitkomsten niet alleen per regio kunnen verschillen, maar ook per sector (dienstverlening versus industrie) en bevolkingsgroep (bijvoorbeeld jongere hoger opgeleiden versus lager opgeleiden). Zo zijn in Nederland hoger opgeleiden eerder bereid te verhuizen voor een baan dan lager opgeleiden (zie bijvoorbeeld Van Ham 2002; Van Kempen & Schutjens 1999). Of een bevolking daadwerkelijk in staat is meer werkgelegenheid aan te trekken kan bovendien afhankelijk zijn van de kwaliteit van de bevolking zelf, bijvoorbeeld in termen van leeftijd, opleiding en inkomen, zo stellen Glaeser et al. (1995). Het is dan ook de vraag of de economische invloed van demografische krimp even sterk is in een gebied waar relatief veel hoogopgeleiden wonen als in een gebied met meer laagopgeleiden.

Tot slot kan de uitkomst deels ook een resultaat van beleid zijn. In Nederland wordt zowel werken als wonen mede bepaald door het ruimtelijkeorderingsbeleid. Dit is altijd gericht geweest op het ontwikkelen van woonlocaties, in de veronderstelling dat werkgelegenheid op dezelfde locaties zou volgen ('werken volgt wonen'). Dat in Nederlandse onderzoeken deze relatie ook daadwerkelijk gevonden wordt (zoals bij Vermeulen & Van Ommeren 2006), kan dus eenvoudigweg een uitkomst zijn van het gevoerde ruimtelijk beleid.

Samenvattend kan gesteld worden dat economische ontwikkelingen zeker invloed kunnen hebben op demografische ontwikkelingen. Op nationaal niveau valt dit bijvoorbeeld terug te zien in veranderingen in het migratiesaldo. Op regionaal niveau kunnen veranderingen in de werkgelegenheid mogelijk leiden tot veranderingen in de bevolkingsomvang. In welke mate economische krimp resulteert in demografische krimp is echter vooralsnog onduidelijk. Uit de meeste onderzoeken blijkt dat banen mensen volgen, waaruit volgt dat demografische krimp juist kan leiden tot economische krimp.

### Krimp in Nederland: toen en nu

Na de snelle bevolkingsgroei in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw (de babyboom van na de Tweede Wereldoorlog) is de toename van het aantal inwoners van Nederland vanaf de jaren zeventig zeer geleidelijk verlopen. Tussen 1975 en 2005 groeide het aantal inwoners van 13,6 tot 16,3 miljoen (met 20 procent). Het aantal huishoudens nam in die periode toe van 4,6 tot 7,1 miljoen (met 55 procent). Het aantal huishoudens nam dus met bijna evenveel eenheden (2,5 miljoen) toe als het aantal inwoners (zie figuur 2). Dit was het

gevolg van een enorme huishoudensverduunning. Het gemiddeld aantal personen per huishouden daalde in de genoemde periode van 2,98 tot 2,30. In 1960 was dit nog gemiddeld 3,56. Het aantal een- en tweepersoonshuishoudens nam, mede door de vergrijzing, sterk toe.

Gedurende de laatste dertig jaar is de bevolkingsgroei sterk afhankelijk geweest van de buitenlandse migratie (emigratie en immigratie) (zie figuur 3). Bovendien is de bevolkingsgroei gedempt door het geleidelijk afgenomen geboorteoverschot. Het jaarlijks aantal geboorten schommelde van 1975 tot 2005 tussen de 175.000 en 200.000, met kleine uitschieters naar onder en boven. Het aantal overledenen nam daarentegen schommelend maar gestaag toe, van rond de 115.000 per jaar in de jaren zeventig tot rond de 140.000 per jaar in het laatste decennium (figuur 4).

De buitenlandse migratie – met name de immigratie – is aan sterke schommelingen onderhevig geweest, als gevolg van zowel internationale (economische en politieke) ontwikkelingen als het rijksbeleid ten aanzien van immigratie. De laatste jaren is er in Nederland zelfs sprake van een negatief migratiesaldo (vertrekoverschot), vooral als gevolg van groeiende vertrekcijfers (figuur 5). Deze laatste worden volgens Nicolaas (2006) vooral veroorzaakt door de economische laagconjunctuur van de laatste jaren. Daarnaast is er sprake geweest van een groeiend aantal verhuizingen (vooral over korte afstand) naar plaatsen net over de landsgrens (zie ook Ter Bekke et al. 2005; Van Houtum & Gielis 2006).

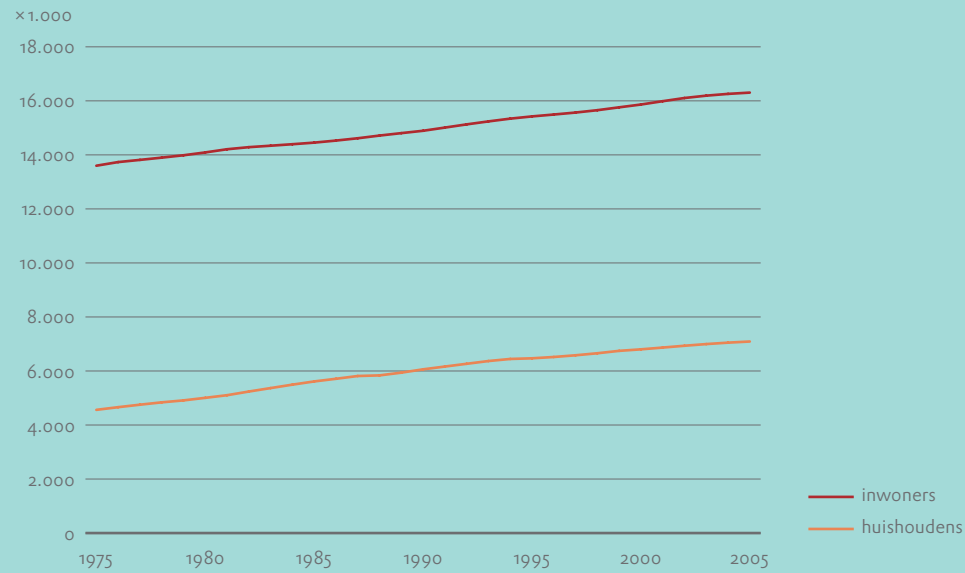
Ook de leeftijdsopbouw van de bevolking is in de afgelopen dertig jaar sterk gewijzigd (figuur 6, tabel 1). Terwijl het aantal jongeren (0-19 jaar) afnam met 14,3 procent, is het aantal ouderen (65+) zeer sterk toegenomen (met 56,4 procent). Het aantal tachtigplussers nam zelfs toe met 122 procent. Ook het aandeel inwoners in de leeftijd van 20 tot 65 jaar (de potentiële beroepsbevolking) nam toe, van 55,1 tot 61,5 procent van de totale bevolking. In figuur 6 is goed te zien dat de eerste cohorten van de naoorlogse generatie, geboren tussen 1945 en 1970, inmiddels de pensioengerechtigde leeftijd naderen. De totale omvang van deze cohorten is bovendien niet afgenomen, maar toegenomen: de immigratie onder deze cohorten was groter dan de sterfte.

#### *Regionale variatie*

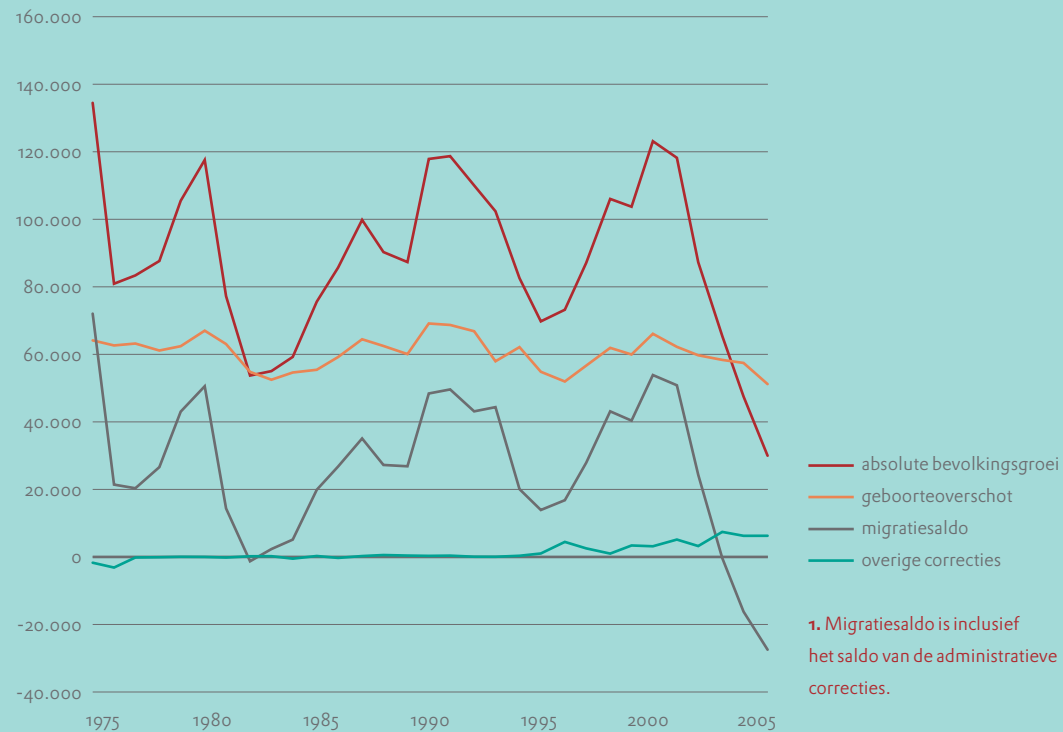
De bevolkingsgroei in Nederland varieert in aanzienlijke mate per regio. Gedurende de laatste dertig jaar is de bevolkingsgroei in de regio's aan de randen van Nederland en in de noord- en zuidvleugel van de Randstad achtergebleven bij het Nederlandse gemiddelde. Een sterker dan gemiddelde bevolkingsgroei trad op in Noord-Brabant, Utrecht, grote delen van Overijssel en Drenthe, de Kop van Noord-Holland en, uiteraard, Flevoland. In enkele regio's was zelfs sprake van een bevolkingsafname: in en rondom Delfzijl en Haarlem (figuur 7). De laatste tien jaar heeft zich bovendien ook in het Gooi en Zuid-Limburg een bevolkingsafname voorgedaan. Deze afname was het sterkst in Delfzijl en omgeving (-4,1 procent) en in Zuid-Limburg (-1,7 procent) (figuur 8).



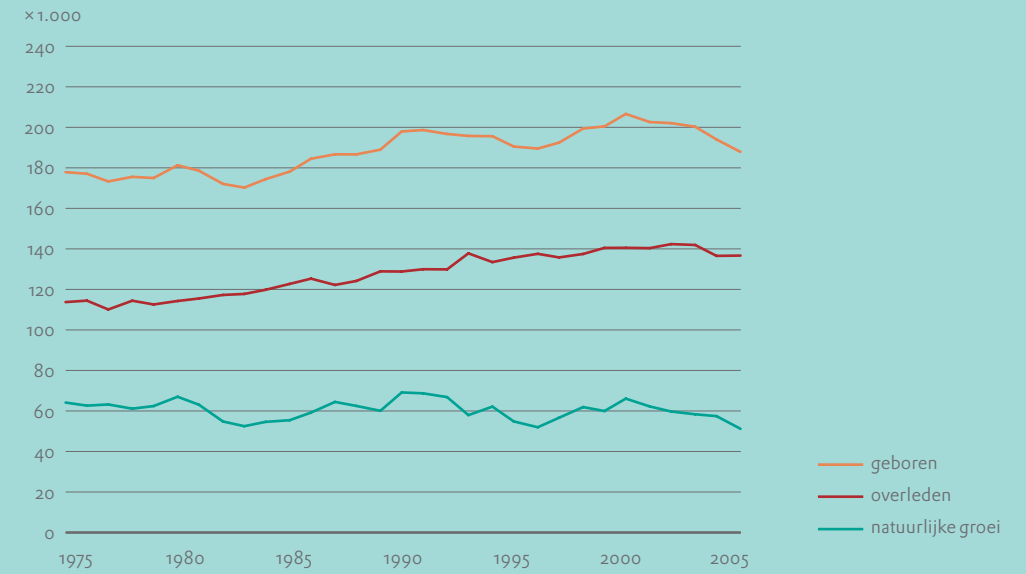
**Figuur 2.** Ontwikkeling van het aantal inwoners en het aantal huishoudens in Nederland, 1975-2005. Bron: CBS



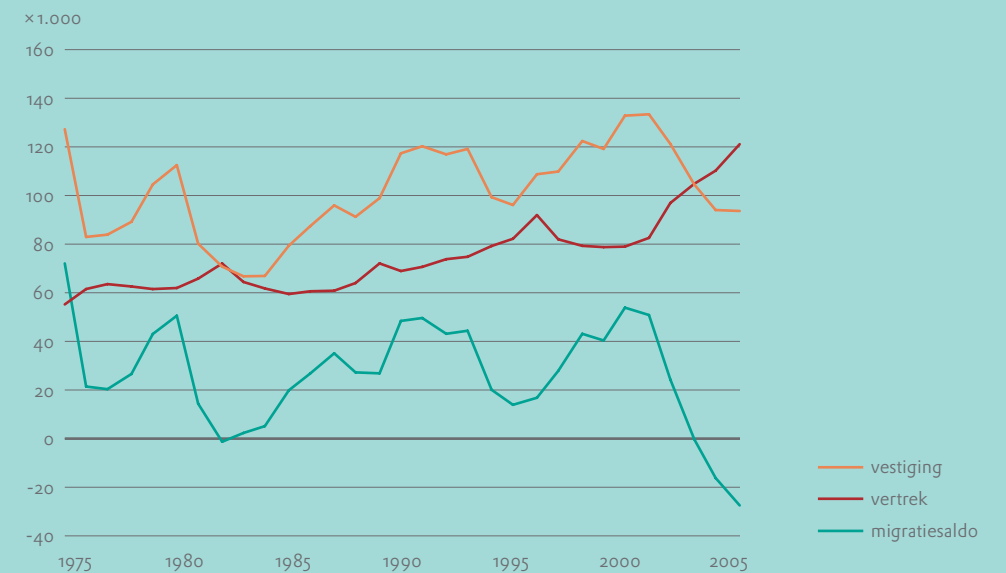
**Figuur 3.** Bevolkingsontwikkeling in Nederland, 1975-2005, naar groeicomponenten<sup>1</sup>. Bron: CBS



**Figuur 4.** Natuurlijke bevolkingsgroei in Nederland, 1975-2005. Bron: CBS



**Figuur 5.** Migratie in Nederland, 1975-2005. Bron: CBS



**Figuur 6.** Bevolkingsopbouw naar leeftijdsklasse, 1975 en 2005. Bron: CBS

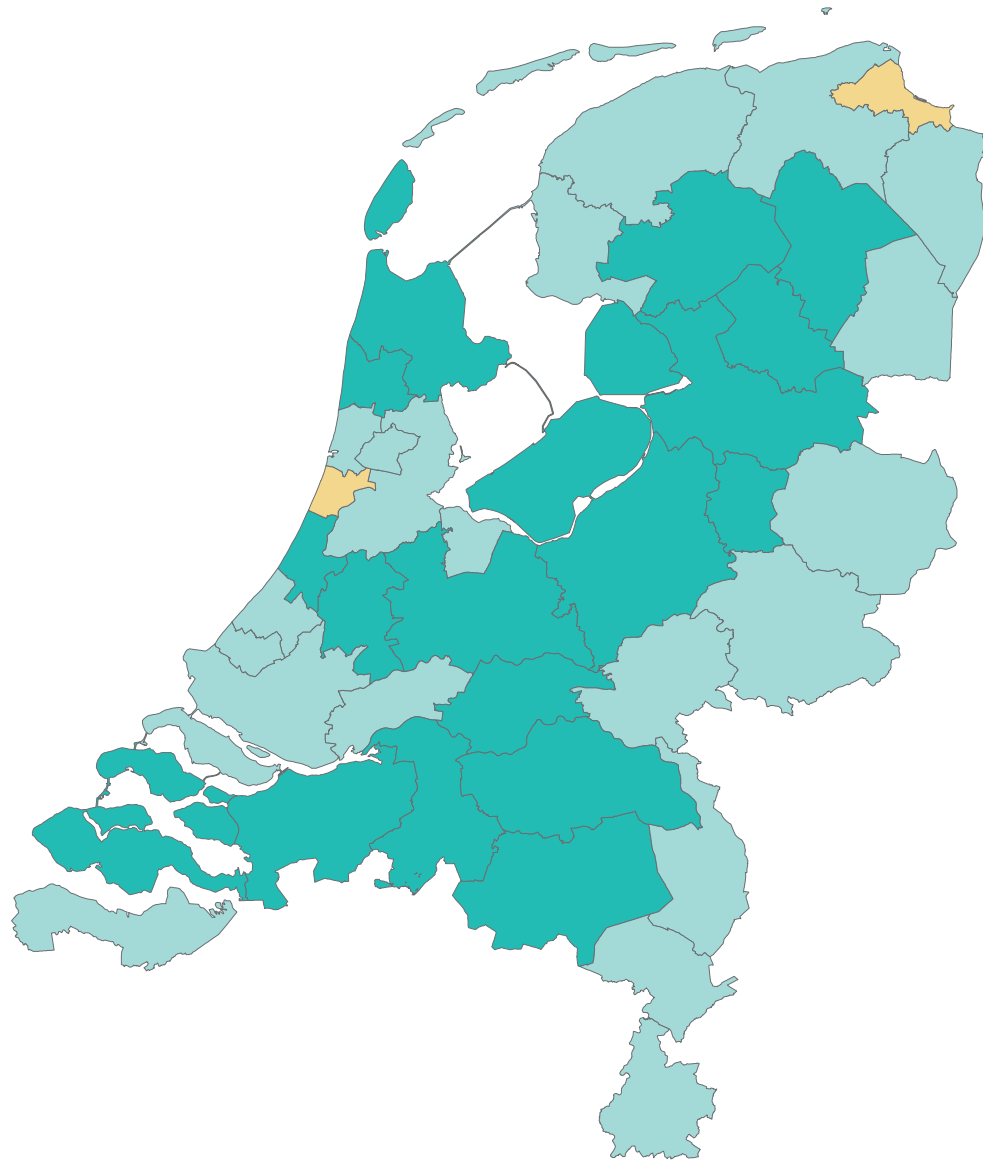


**Tabel 1.** Bevolkingsopbouw naar leeftijdsgroepen, in aantallen en aandelen, 1975 en 2005.

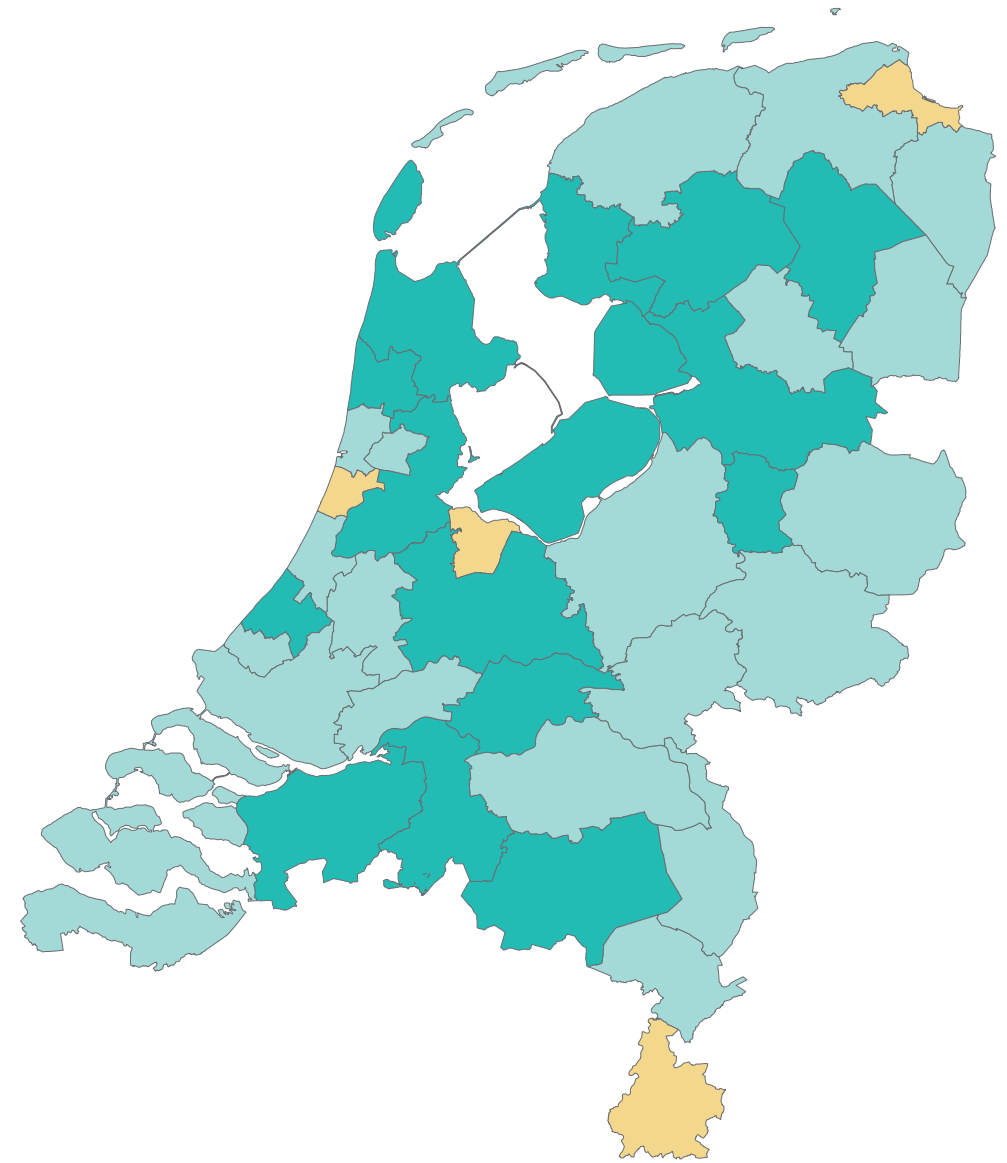
Bron: CBS

	1975		2005		Groeindex (1975=100)
	aantal	%	aantal	%	
0-19 jaar	4.643.141	34,1	3.987.957	24,5	85,9
20-64 jaar	7.493.074	55,1	10.028.899	61,5	133,8
65+ jaar	1.462.877	10,8	2.288.670	14,0	156,4
<b>totaal</b>	<b>13.599.092</b>	<b>100,0</b>	<b>16.305.526</b>	<b>100,0</b>	<b>119,9</b>

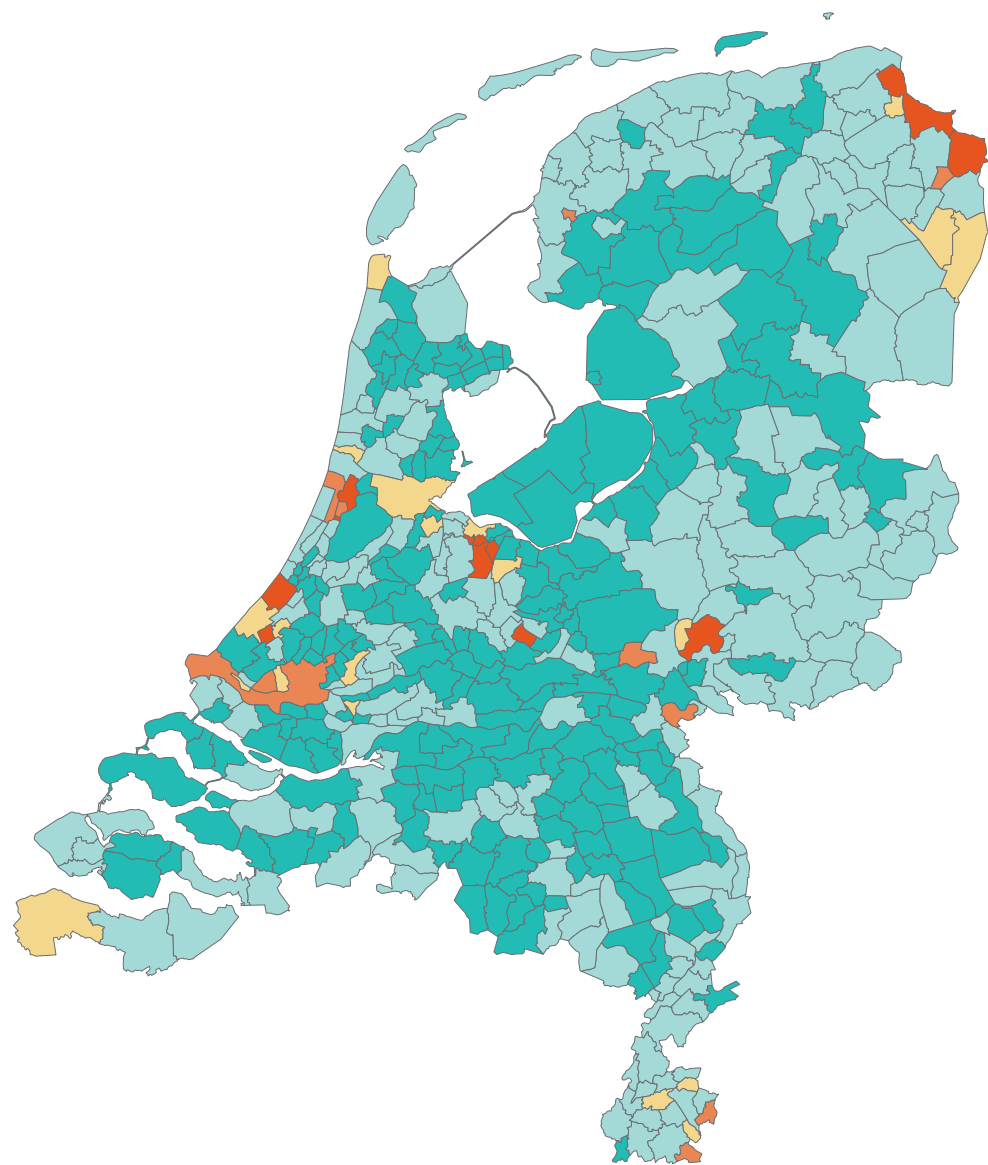
Figuur 7. Bevolkingsontwikkeling in Nederland, 1975-2005, naar COROP-regio. Bron: CBS



Figuur 8. Bevolkingsontwikkeling in Nederland, 1995-2005, naar COROP-regio. Bron: CBS

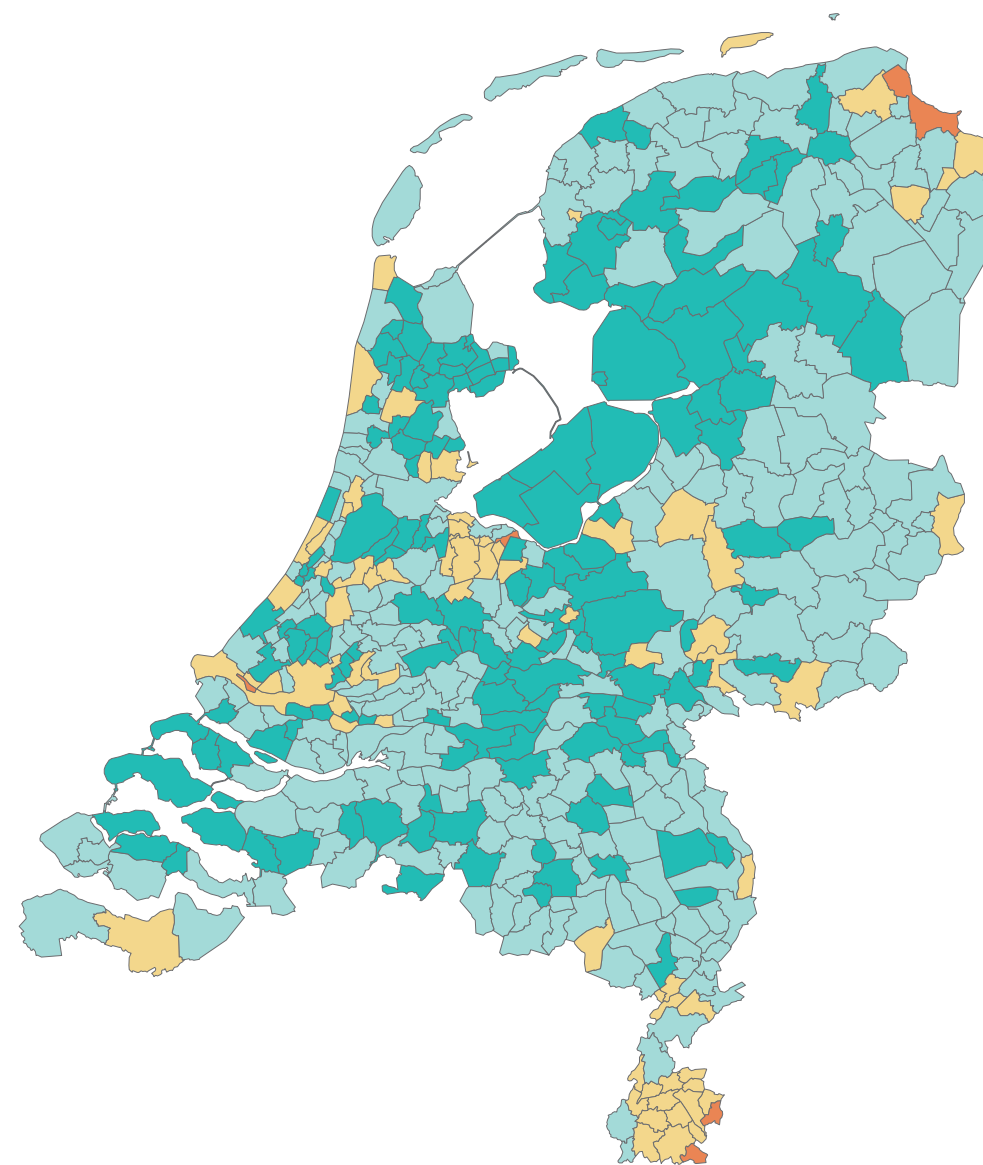


Figuur 9. Bevolkingsontwikkeling in Nederland, 1975-2005, naar gemeente. Bron: CBS



1. krimp > 10%  
2. krimp 5-10%  
3. krimp < 5%  
4. groei < groei Nederland  
5. groei > groei Nederland  
bevolkingsgroei Nederland: 19,9%

Figuur 10. Bevolkingsontwikkeling in Nederland, 1995-2005, naar gemeente. Bron: CBS



1. krimp > 10%  
2. krimp 5-10%  
3. krimp < 5%  
4. groei < groei Nederland  
5. groei > groei Nederland  
bevolkingsgroei Nederland: 5,7%

Bij nadere beschouwing op het niveau van de gemeenten blijkt dat bevolkingsafname allerminst een nieuw verschijnsel is. Vooral gedurende de jaren zeventig hebben veel gemeenten in de Randstad te maken gehad met een sterke bevolkingsafname. Dit betrof vooral de drie grootste steden, maar ook Haarlem, het Gooi en de Rijnmond. Ook buiten de Randstad zijn gemeenten te vinden waar de bevolkingsomvang afnam, met name in Noordoost- en Oost-Groningen, in enkele gemeenten rondom Arnhem en Nijmegen, en in Zuid-Limburg (figuur 9). In het afgelopen decennium is het aantal gemeenten met een afnemende bevolkingsomvang aanzienlijk gegroeid, zowel in het westen en oosten van het land als aan de randen van Nederland, met name in Zuid-Limburg (figuur 10).

De laatste dertig jaar is Rotterdam koploper geweest, met een verlies van 40.000 inwoners, op afstand gevolgd door Haarlem, Amsterdam, Den Haag en Hilversum. Relatief gezien was de afname het grootst in de Gooi-gemeenten Bussum, Laren en Hilversum (tabel 2). De belangrijkste oorzaken van deze bevolkingsafname zijn huishoudensverdunding en suburbanisatie. Bij een min of meer stabiele of slechts gering toenemende woningvoorraad leidt huishoudensverdunding al snel tot een bevolkingsafname. Suburbanisatie – het vertrek van met name jonge gezinnen uit de centrale steden naar omliggende gemeenten – is een vorm van selectieve migratie (naar huishoudenssamenstelling en naar inkomen) die zich vooral voordoet vanuit de grote steden. Daar heeft ze geleid tot een onevenwichtige bevolkingsopbouw (veel jongeren, veel ouderen, en daardoor veel een- en tweepersoonshuishoudens). De instroom van grote aantallen buitenlandse migranten heeft dit proces slechts enigszins gedempt, en de relatieve verarming van de grote steden alleen maar versterkt (zie ook Bontje & Latten 2005; Latten et al. 2006). Suburbanisatie, huishoudensverdunding en vergrijzing zijn dus sterk met elkaar verweven processen.

De laatste tien jaar is het beeld enigszins gewijzigd. De grootste absolute bevolkingsafname was te vinden in Zuid-Limburg, maar de daling bleef ook doorgaan in Delfzijl, Haarlem en Rotterdam. Van de tien gemeenten met de grootste relatieve bevolkingsafname liggen er zes in Zuid-Limburg (tabel 3). De bevolkingsafname is nog steeds vooral het gevolg van huishoudensverdunding en selectieve migratie. Er is overigens slechts een beperkt aantal (elf) gemeenten in Nederland waar de laatste tien jaar sprake is geweest van een teruglopend aantal huishoudens (tabel 4).

**Tabel 2.** Top tien van gemeenten met de grootste absolute en relatieve bevolkingsafname, 1975-2005. Bron: CBS

Gemeente	1975 <sup>a</sup>	2005	Absolute afname	Gemeente	1975 <sup>a</sup>	2005	Relatieve afname (%)
Rotterdam	636.549	596.407	-40.142	Bussum	38.726	31.220	-19,4
Haarlem	165.861	146.739	-19.122	Laren	13.929	11.488	-17,5
Amsterdam	758.041	742.783	-15.258	Hilversum	94.932	83.682	-11,9
Den Haag	487.054	472.096	-14.958	Haarlem	165.861	146.739	-11,5
Hilversum	94.932	83.682	-11.250	Rheden	50.476	44.773	-11,3
Bussum	38.726	31.220	-7.506	Doorn	11.584	10.282	-11,2
Rijswijk	53.217	47.379	-5.838	Rijswijk	53.217	47.379	-11,0
Rheden	50.476	44.773	-5.703	Delfzijl	31.873	28.446	-10,8
Vlaardingen	78.868	73.394	-5.474	Bennebroek	5.759	5.145	-10,7
Delfzijl	31.873	28.446	-3.427	Wassenaar	28.422	25.557	-10,1

**Tabel 3.** Top tien van gemeenten met de grootste absolute en relatieve bevolkingsafname, 1995-2005. Bron: CBS

Gemeente	1995 <sup>a</sup>	2005	Absolute afname	Gemeente	1995 <sup>a</sup>	2005	Relatieve afname (%)
Heerlen	96.274	92.542	-3.732	Blaricum	10.092	9.179	-9,0
Kerkrade	52.647	49.563	-3.084	Delfzijl	30.744	28.446	-7,5
Delfzijl	30.744	28.446	-2.298	Rozenburg	14.102	13.095	-7,1
Haarlem	148.908	146.739	-2.169	Vaals	10.997	10.229	-7,0
Rotterdam	598.239	596.407	-1.832	Kerkrade	52.647	49.563	-5,9
Landgraaf	41.165	39.477	-1.688	Nuth	16.807	16.014	-4,7
Ridderkerk	46.687	45.106	-1.581	Simpelveld	11.935	11.430	-4,2
Den Helder	60.844	59.446	-1.398	Landgraaf	41.165	39.477	-4,1
Maarsse	40.957	39.775	-1.182	Meerssen	20.698	19.857	-4,1
Rozenburg	14.102	13.095	-1.007	Warmond	5.100	4.901	-3,9

**Tabel 4.** Top tien van gemeenten met de grootste absolute en relatieve afname van het aantal huishoudens, 1995-2005. Bron: CBS

Gemeente	1995 <sup>a</sup>	2005	Absolute afname	Gemeente	1995 <sup>a</sup>	2005	Relatieve afname (%)
Oldenzaal	14.626	12.946	-1.680	Oldenzaal	14.626	12.946	-11,5
Skarsterlân	11.739	10.710	-1.029	Skarsterlân	11.739	10.710	-8,7
Haarlem	71.186	70.814	-372	Leeuwarderadeel	4.260	4.030	-5,4
Vaals	5.079	4.805	-274	Vaals	5.079	4.805	-5,4
Leeuwarderadeel	4.260	4.030	-230	Reiderland	3.156	3.084	-2,3
Delfzijl	12.470	12.342	-128	Schiermonnikoog	494	487	-1,4
Renkum	13.994	13.912	-82	Delfzijl	12.470	12.342	-1,0
Reiderland	3.156	3.084	-72	Blaricum	3.911	3.879	-0,8
Bussum	14.379	14.316	-63	Renkum	71.186	70.814	-0,6
Blaricum	3.911	3.879	-32	Haarlem	71.186	70.814	-0,5

<sup>a</sup> Gecorrigeerd voor gemeentegrenswijzigingen.

## Krimp in de toekomst

Het aantal inwoners in Nederland nam de laatste dertig jaar nog met 20 procent toe. Voor de komende decennia verwacht het CBS echter in zijn meest recente bevolkingsprognose een veel geringere groei, van 16,3 miljoen inwoners nu tot 16,6 miljoen in 2015 en 16,9 miljoen in 2025 (De Jong 2005). Het CBS verwacht dat de Nederlandse bevolking tot 2035 geleidelijk zal blijven toenemen (tot 17,1 miljoen inwoners), waarna een langzame bevolkingsafname zal inzetten. In 2050 wordt een bevolkingsaantal van 16,9 miljoen verwacht (figuur 11).

Dergelijke prognoses zijn natuurlijk met de nodige onzekerheden omgeven, zeker waar het de ontwikkeling op een lange termijn (meer dan 20 jaar) betreft. Met name de migratie vanuit en naar Nederland is lastig te voorspellen. Het CBS gaat in zijn voorspellingen uit van een positief migratiesaldo in de komende decennia (figuur 12) als gevolg van een weer toenemende arbeidsmigratie die verbonden is met een aantrekkende economie.

Wel verwacht het CBS dat het geboorteoverschot na 2025 zal omslaan in een sterfteoverschot. De sterfte zal dan sterk toenemen (de babyboomgeneratie overlijdt), terwijl de geboortecijfers stabiel zullen blijven (figuur 13). Overigens is ook de toekomstige ontwikkeling van de vruchtbaarheid onzeker. Het CBS gaat uit van een gemiddeld kindertal van 1,75 per vrouw (figuur 13) – hetgeen iets hoger is dan in de omringende landen. Het 67-procent-prognose-interval van de CBS-prognose loopt echter uiteen van 1,5 tot 2,0 kinderen per vrouw, en dat leidt tot aanzienlijke verschillen in de uitkomsten van langetermijnprognoses (zie figuur 11).

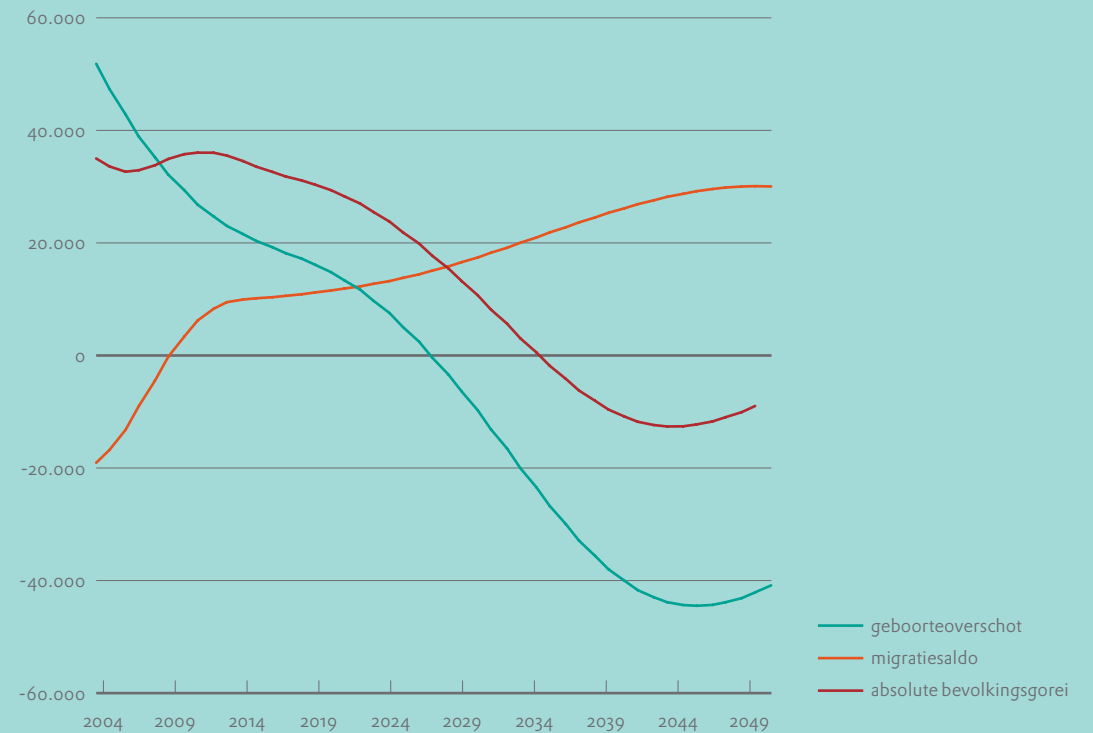
In 2025 zal het aantal huishoudens zijn opgelopen van 7,1 miljoen nu tot zo'n 8 miljoen, zo verwacht het CBS. Vanaf 2030 zal het aantal huishoudens zich stabiliseren rond een aantal van 8,1 à 8,2 miljoen (Alders & Nicolaas 2005). De groei van het aantal huishoudens wordt vooral veroorzaakt door de voortgaande groei van het aantal eenpersoonshuishoudens. Het aantal alleenstaanden zal in de komende decennia verder toenemen van 2,5 miljoen in 2005 tot 3,3 miljoen in 2025 (zo'n 40 procent van het aantal huishoudens). Daarbij gaat het vooral om ouderen. De gemiddelde huishoudensomvang zal derhalve verder afnemen en tenderen naar 2,1 persoon per huishouden. Dit niveau wordt rond 2030 bereikt en zal zich vervolgens stabiliseren (Alders & Nicolaas 2005).

Ook de leeftijdssamenstelling van de bevolking zal in de komende decennia sterke wijzigingen ondergaan, met name als gevolg van de vergrijzing van de babyboomgeneratie. Zowel het aantal jongeren als het aantal inwoners in de leeftijd van 20 tot 65 jaar zal iets afnemen. Het aantal ouderen zal daarentegen met meer dan 50 procent toenemen, van 2,3 miljoen nu tot 3,5 miljoen in 2025. Met andere woorden, de gehele komende bevolkingsgroei vindt zijn weerslag in een toenemend aantal ouderen. Het aandeel ouderen zal in 2025 zijn opgelopen tot ruim 20 procent van de bevolking (tabel 5). Het CBS verwacht dat het aandeel ouderen het grootst zal zijn rond 2040, met 23,6 procent (De Jong 2005), waarna het geleidelijk zal afnemen tot 21,9 procent in 2050. Het aandeel

Figuur 11. Bevolkingsontwikkeling en CBS bevolkingsprognose, 1975-2050. Bron: CBS



Figuur 12. Bevolkingsontwikkeling in Nederland, CBS-prognose, 2005-2050, naar groeicomponenten. Bron: CBS

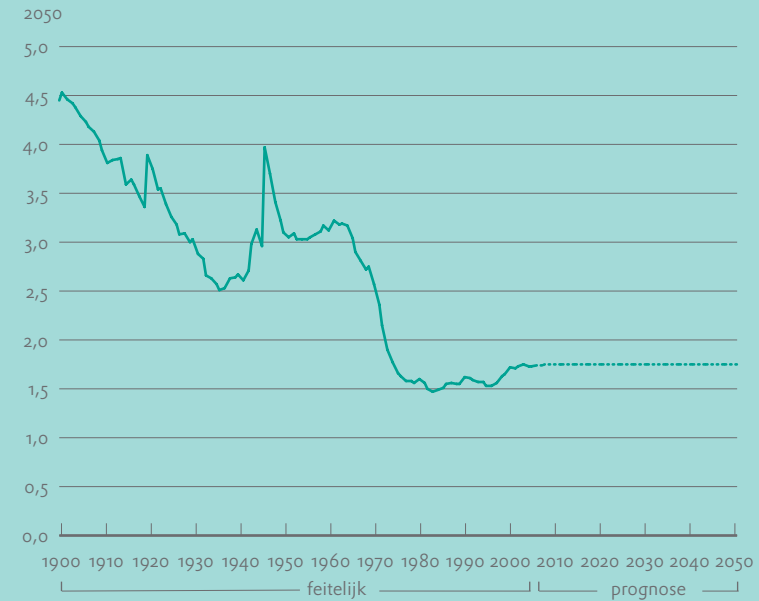


tachtigplussers zal oplopen van 3,5 procent nu tot 4,7 procent in 2025 en tot bijna 8 procent in 2050 (zie ook figuur 16).

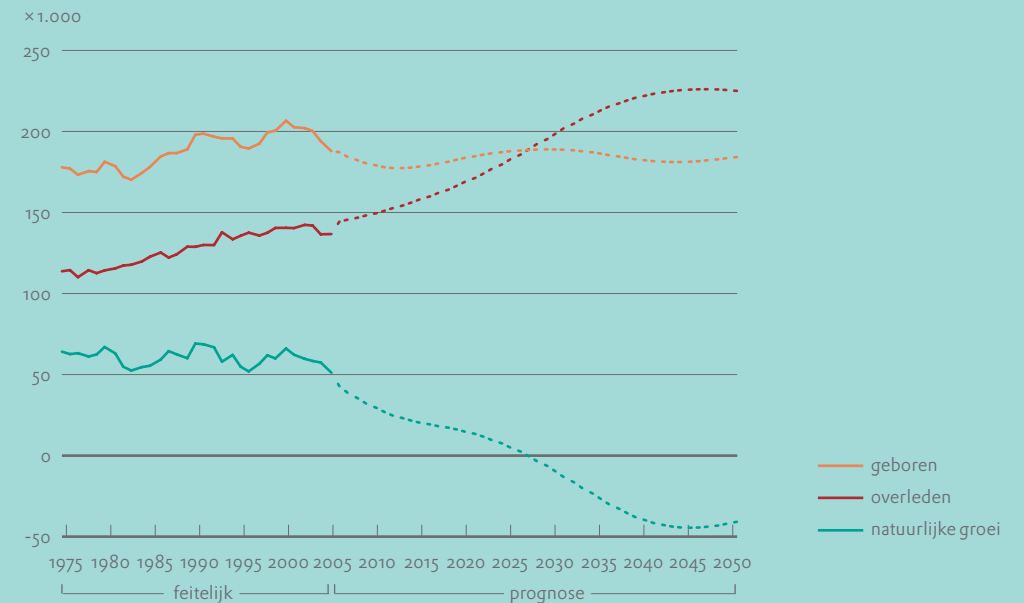
De groengrijze druk (de verhouding tussen het aantal jongeren en ouderen, en het aantal 20-64-jarigen<sup>1</sup>) zal in de decennia tot 2040 licht oplopen tot een niveau vergelijkbaar met dat in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, en zal daarna weer afnemen (figuur 15).

1. De groengrijze druk kan worden uitgedrukt als de verhouding tussen het aantal jongeren en ouderen enerzijds en het aantal 20-64-jarigen anderzijds. De groengrijze druk kan ook worden uitgedrukt als het aandeel jongeren + ouderen in de totale bevolking. In beide gevallen zegt het verhoudingsgetal iets over de verhouding tussen het aantal niet-actieven (afhankelijken) en actieven (potentiële beroepsbevolking) in de bevolking.

**Figuur 13.** Ontwikkeling van het gemiddeld aantal kinderen per vrouw (TFR), 1900-2005 en prognose 2005-2050. Bron: CBS



**Figuur 14.** Natuurlijke bevolkingsgroei in Nederland, 1975-2005 en prognose 2005-2050. Bron: CBS

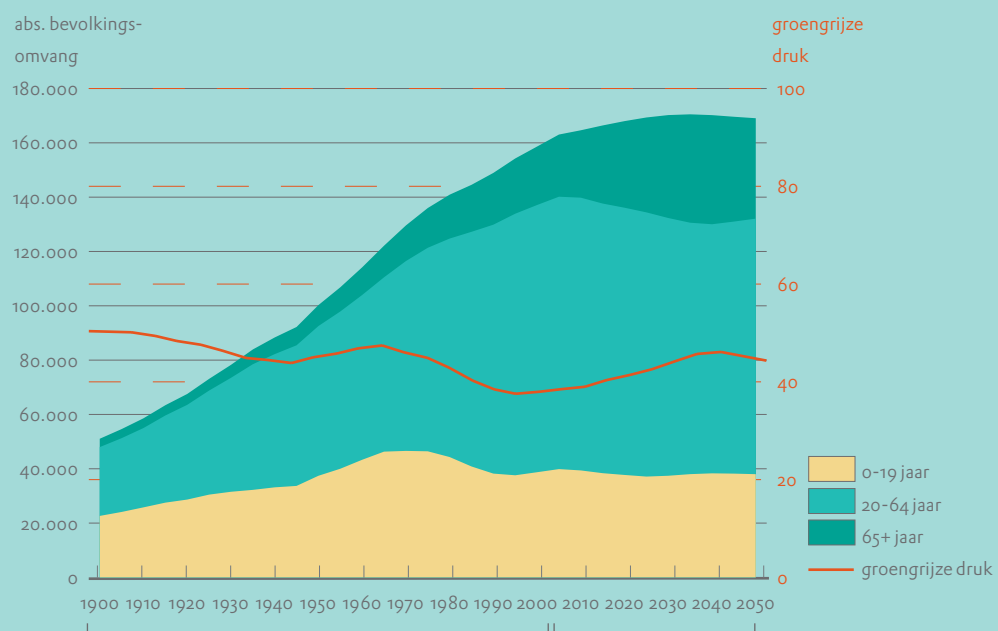


**Tabel 5.** Bevolkingsopbouw naar leeftijdsgroepen, in aantallen en aandelen, 2005 en prognose 2025. Bron: CBS

	2005		2025 (prognose)		Groei-index (2005=100)
	aantal	%	aantal (afgerond)	%	
0-19 jaar	3.987.957	24,5	3.712.800	21,9	93,1
20-64 jaar	10.028.899	61,5	9.727.100	57,5	97,1
65+ jaar	2.288.670	14,0	3.493.800	20,6	153,0
Totaal	16.305.526	100,0	16.933.700	100,0	103,9

**Figuur 15.** Bevolkingsopbouw naar leeftijdsklasse en groengrijze druk, 1900-2005-2050.

Bron: CBS



**Figuur 16.** Bevolkingsopbouw naar leeftijdsklasse, 2005 en prognose 2025. Bron: CBS





### Regionale variatie

Ook in de nabije toekomst zullen er aanzienlijke verschillen blijven bestaan tussen regio's en gemeenten qua bevolkingsgroei. Wel zal in steeds meer regio's en gemeenten sprake zijn van een afname van de bevolking (zie figuur 17 en 18). In Zuid-Limburg zal de krimp het omvangrijkst zijn, met een afname van bijna 74.000 inwoners. Op afstand volgen de Achterhoek en Oost-Groningen (tabel 6, figuur 17). De grootste relatieve afname zal optreden in de COROP-regio's Zuid-Limburg, Oost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Delfzijl en omstreken.

Van de huidige 467 gemeenten zal maar liefst 55 procent (259 gemeenten) te maken krijgen met een (verdere) bevolkingsafname. De grootste absolute afname zal optreden in Heerlen, Kerkrade en Sittard-Geleen. Heerlen zal in 2025 bijna 16.000 inwoners minder tellen dan in 2005 (tabel 7, figuur 18). De grootste relatieve bevolkingsafname zal plaatsvinden in gemeenten als Wognum (Noord-Holland), Nuth (Zuid-Limburg) en Amerongen (Utrecht). Deze gemeenten zullen in 2025 een kwart tot een vijfde minder inwoners tellen dan in 2005. Van de tien gemeenten met de grootste relatieve bevolkingsafname liggen er zes in Zuid-Limburg (tabel 7).

Figuur 18 toont een lappendeken van groeiende en krimpende gemeenten. De intraregionale verschillen zijn met name groot in de provincies Groningen, Drenthe, Utrecht en Noord-Brabant. Vergelijken we figuur 17 (COROPs) met figuur 18 (gemeenten) dan blijkt dat in sommige krimpregio's nog steeds groeigemeenten voorkomen, en dat in veel groeiregio's ook krimpgemeenten voorkomen. Voor de meeste grote gemeenten (Eindhoven is een uitzondering) wordt een bevolkingstoename verwacht (zie ook Van Duin et al. 2006).

Voor de toekomstige ontwikkeling van het aantal huishoudens maken we gebruik van het regionale huishoudensprognosemodel dat gezamenlijk door het CBS en het RPB ontwikkeld is. Dit geeft aan dat gedurende de periode 2005-2025 het aantal huishoudens zal afnemen in 20 procent (92) van de huidige 467 gemeenten; in 13 procent van de gemeenten zal sprake zijn van een afname van meer dan 200 huishoudens; zo'n 15 gemeenten zullen een afname van meer dan 1.000 huishoudens meemaken. De grootste daling vinden we in Heerlen (zo'n 4.000 huishoudens) en Kerkrade (zo'n 2.600).

Op regionaal niveau zal een afname van het aantal huishoudens, zoals te verwachten viel, plaatsvinden in Oost-Groningen (-6 procent), Delfzijl en omgeving (-3 procent), Zeeuws-Vlaanderen (-3 procent) en Zuid-Limburg (-4 procent) (figuur 19). Op gemeentelijk niveau doet zich huishoudenskrimping voor in grote delen van Groningen, Drenthe en Limburg, in vele gemeenten in het midden van het land (figuur 20), en verspreid in Zeeland en Noord-Brabant. In Zuid-Holland en Overijssel zijn vrijwel geen gemeenten met huishoudenskrimping te vinden.

**Tabel 6.** Prognose top tien van COROP-regio's met de grootste absolute en relatieve bevolkingsafname, 2005-2025. Bron: RPB/CBS (PEARL)

COROP-regio	2005	2025	Absolute afname	COROP-regio	2005	2025	Relatieve afname (%)
Zuid-Limburg	623.900	550.100	-73.800	Zuid-Limburg	623.900	550.100	-11,8
Achterhoek	402.800	378.200	-24.600	Oost-Groningen	153.900	137.200	-10,8
Oost-Groningen	153.900	137.200	-16.700	Zeeuws-Vlaanderen	107.800	98.300	-8,8
Gooi- en Vechtstreek	242.400	230.300	-12.100	Delfzijl e.o.	55.200	54.200	-8,6
zo-Noord-Brabant	726.600	715.000	-11.600	Achterhoek	402.800	378.200	-6,1
no-Noord-Brabant	627.400	617.100	-10.300	Gooi- en Vechtstreek	242.400	230.300	-5,0
Zeeuws-Vlaanderen	107.800	98.300	-9.500	Midden-Limburg	234.200	225.600	-3,7
Midden-Limburg	234.200	225.600	-8.600	Oost-Zuid-Holland	322.300	315.600	-2,1
Oost-Zuid-Holland	322.300	315.600	-6.700	Zuidwest-Gelderland	232.400	227.600	-2,0
Overig Zeeland	272.100	266.800	-5.300	Overig Zeeland	272.100	266.800	-1,9

Noot: Absolute aantallen afgerond op honderd inwoners.

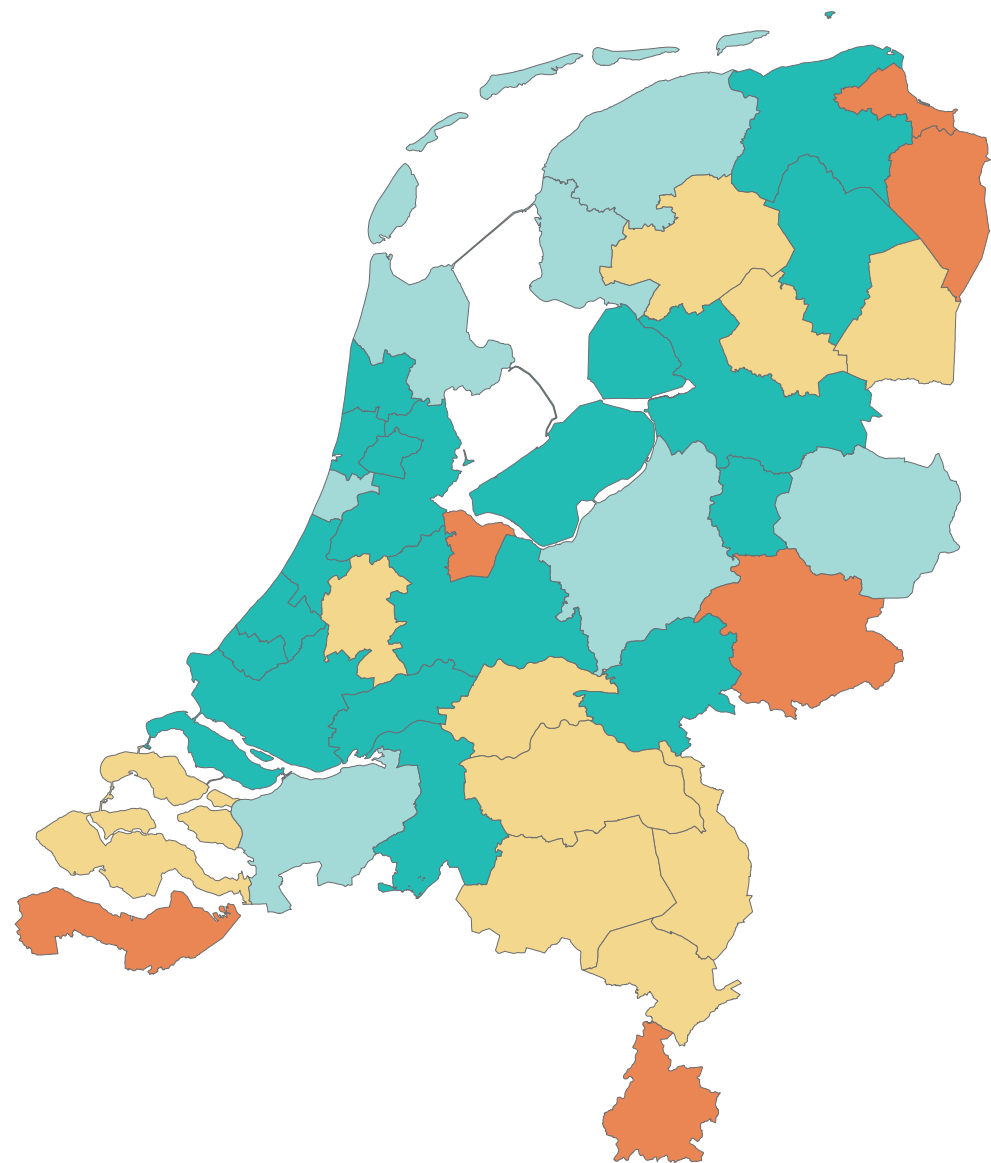
**Tabel 7.** Prognose top tien van gemeenten met de grootste absolute en relatieve bevolkingsafname, 2005-2025. Bron: RPB/CBS

Gemeente	2005	2025	Absolute afname	Gemeente	2005	2025	Relatieve afname (%)
Heerlen	92.500	76.600	-15.900	Wognum	8.100	6.000	-26,1
Kerkrade	49.600	40.900	-8.600	Nuth	16.000	12.600	-21,2
Sittard-Geleen	97.100	90.000	-7.100	Amerongen	7.300	5.800	-20,5
Rheden	44.800	39.300	-5.500	Beek	17.000	13.600	-20,2
Roermond	45.300	39.900	-5.400	Valkenburg/Geul	17.600	14.100	-19,7
Terneuzen	55.400	49.900	-5.400	Laren	11.500	9.400	-18,5
Renkum	31.900	26.500	-5.400	Gulpen-Wittem	15.000	12.300	-18,3
Landgraaf	39.500	34.400	-5.100	Kerkrade	52.700	40.900	-17,4
De Bilt	42.200	37.700	-4.500	Heerlen	91.400	76.600	-17,3
Brunssum	29.800	25.400	-4.400	Aa en Hunze	25.300	21.000	-17,1

Noot: absolute aantallen afgerond op honderd inwoners.

**Figuur 17.** Prognose bevolkingsontwikkeling in Nederland, 2005-2025, naar COROP-regio.

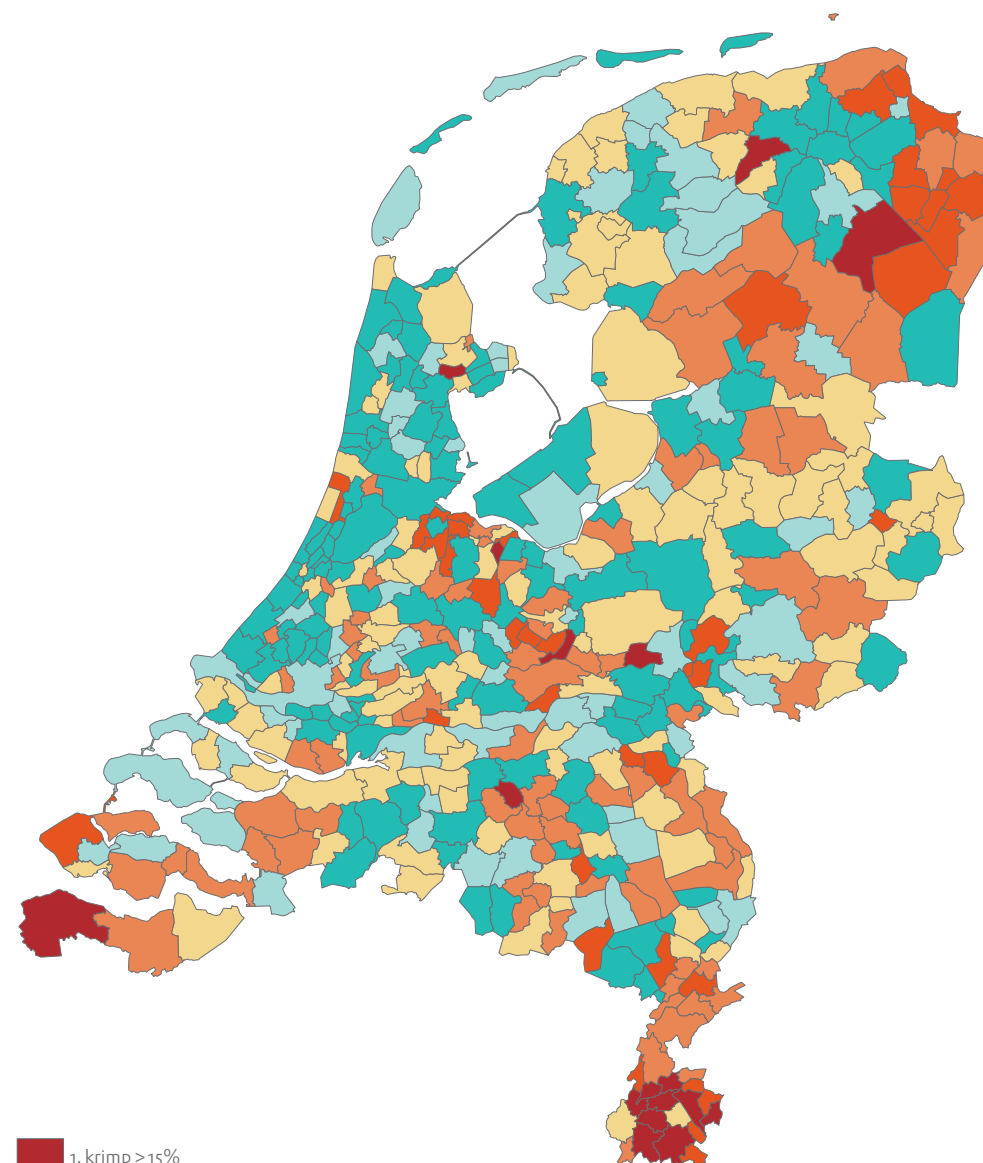
Bron: RPB/CBS (PEARL)



- 1. krimp > 5%
  - 2. krimp < 5%
  - 3. groei < groei Nederland
  - 4. groei > groei Nederland
- bevolkingsgroei Nederland: 3,86%

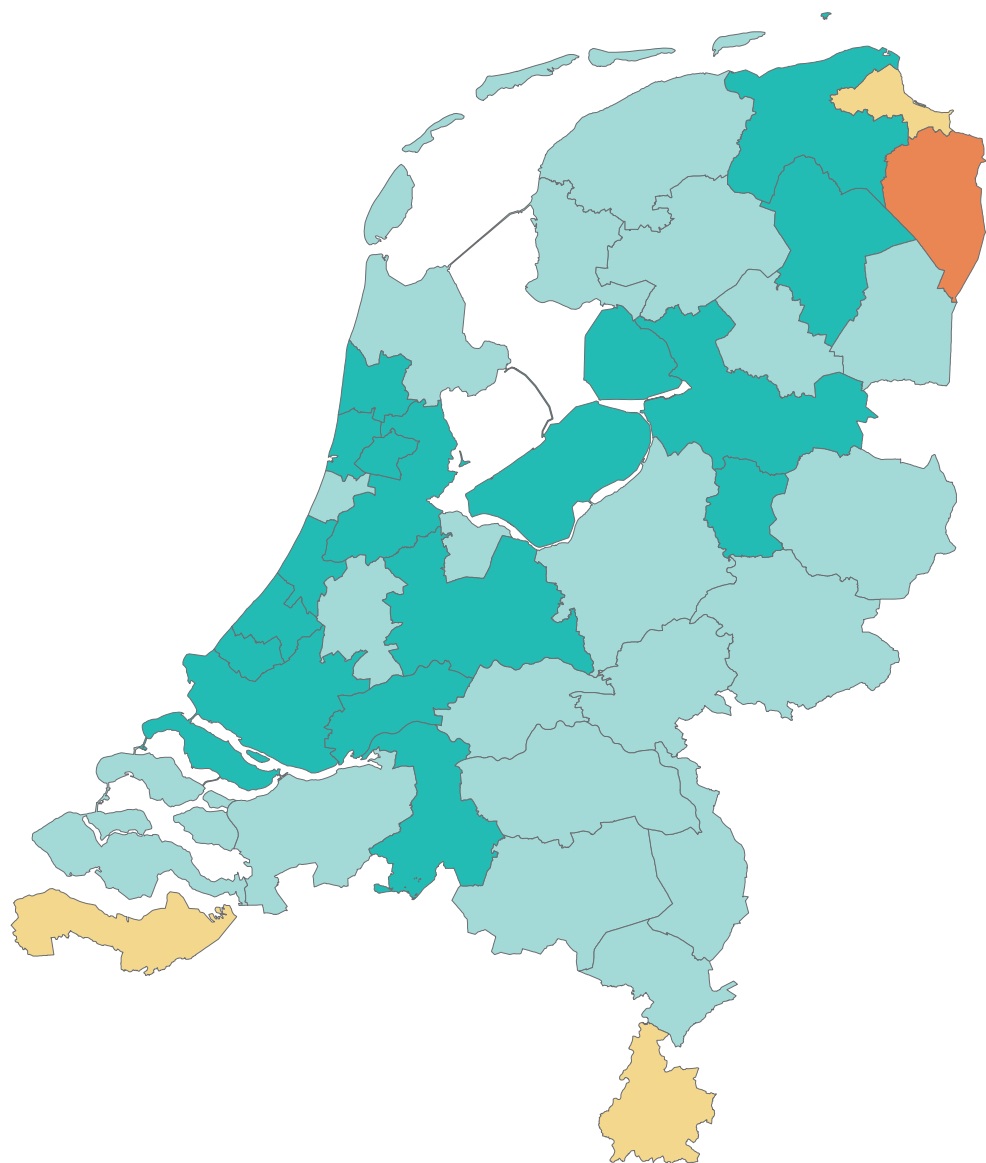
**Figuur 18.** Prognose bevolkingsontwikkeling in Nederland, 2005-2025, naar gemeente.

Bron: RPB/CBS (PEARL)



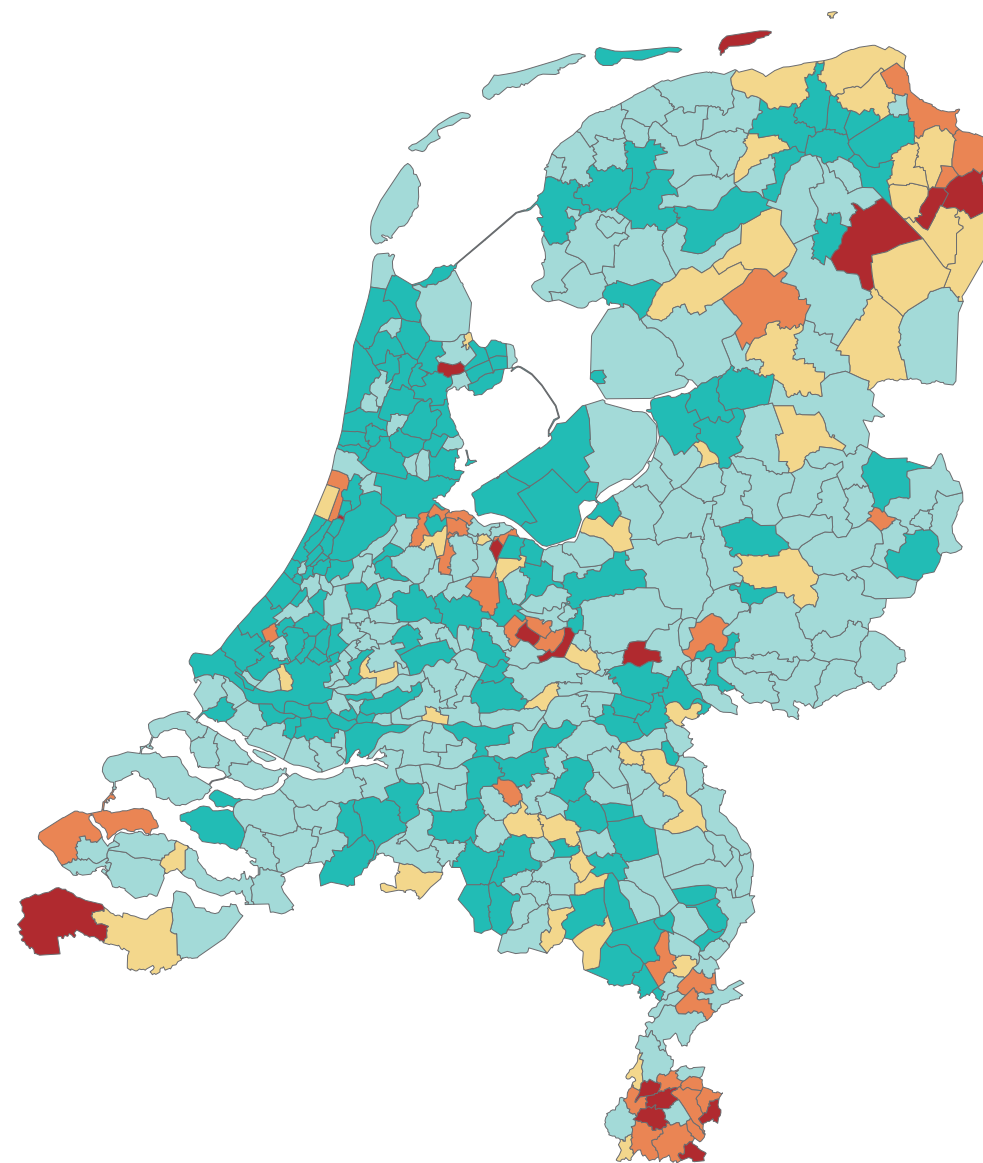
- 1. krimp > 15%
  - 2. krimp 10-15%
  - 3. krimp 5-10%
  - 4. krimp < 5%
  - 5. groei < groei Nederland
  - 6. groei > groei Nederland
- bevolkingsgroei Nederland: 3,86%

**Figuur 19.** Prognose ontwikkeling van het aantal huishoudens in Nederland, 2005-2025, naar COROP-regio. Bron: RPB/CBS (PEARL)



1. krimp > 5%  
 2. krimp < 5%  
 3. groei < groei Nederland gemiddeld  
 4. groei > groei Nederland gemiddeld  
 huishoudensgroei Nederland: 12,9%

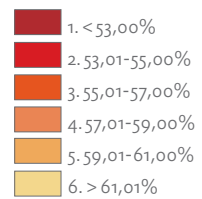
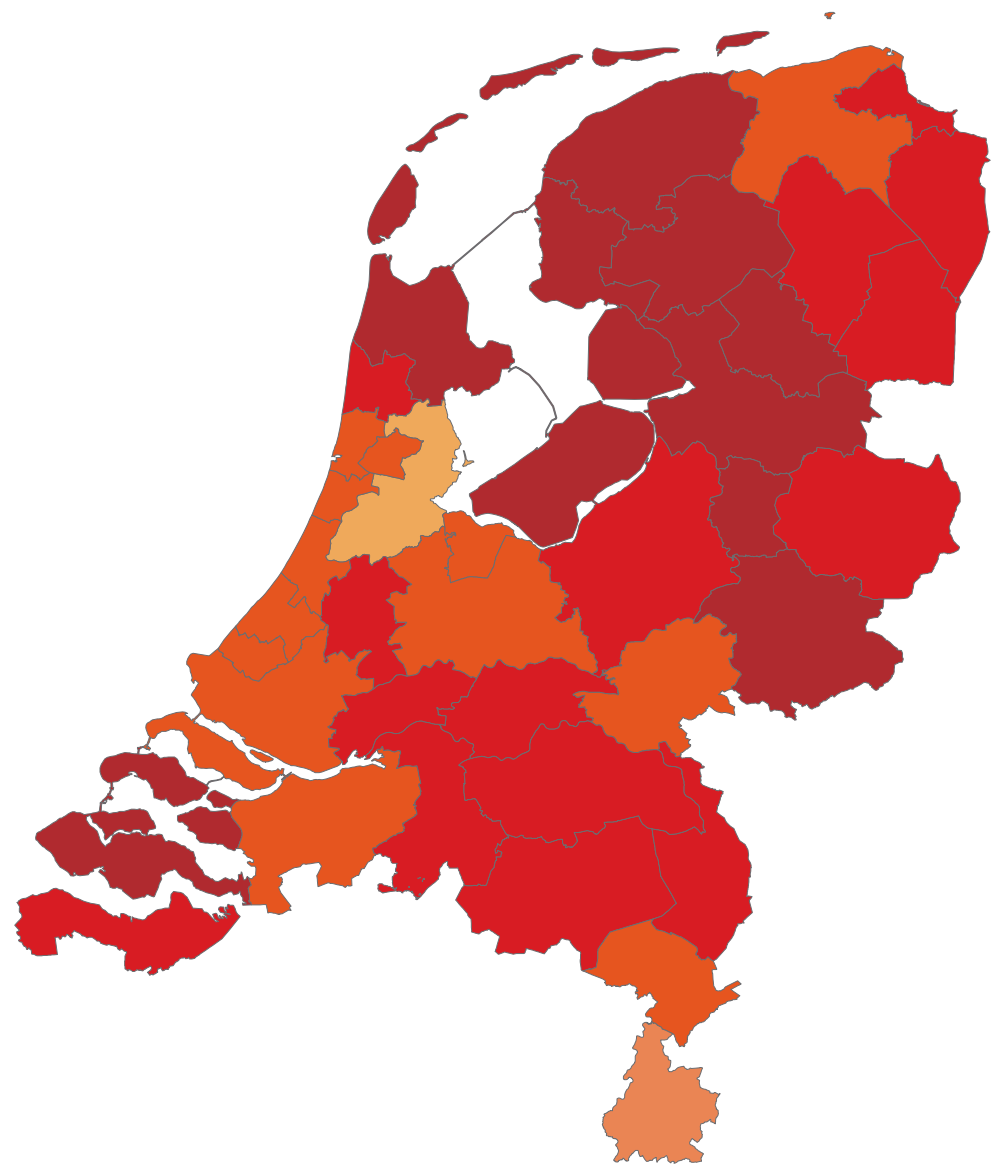
**Figuur 20.** Prognose ontwikkeling van het aantal huishoudens in Nederland, 2005-2025, naar gemeente. Bron: RPB/CBS (PEARL, voorlopige cijfers)



1. krimp > 10%  
 2. krimp 5-10%  
 3. krimp < 5%  
 4. groei < groei Nederland gemiddeld  
 5. groei > groei Nederland gemiddeld  
 huishoudensgroei Nederland: 12,9%

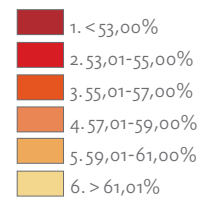
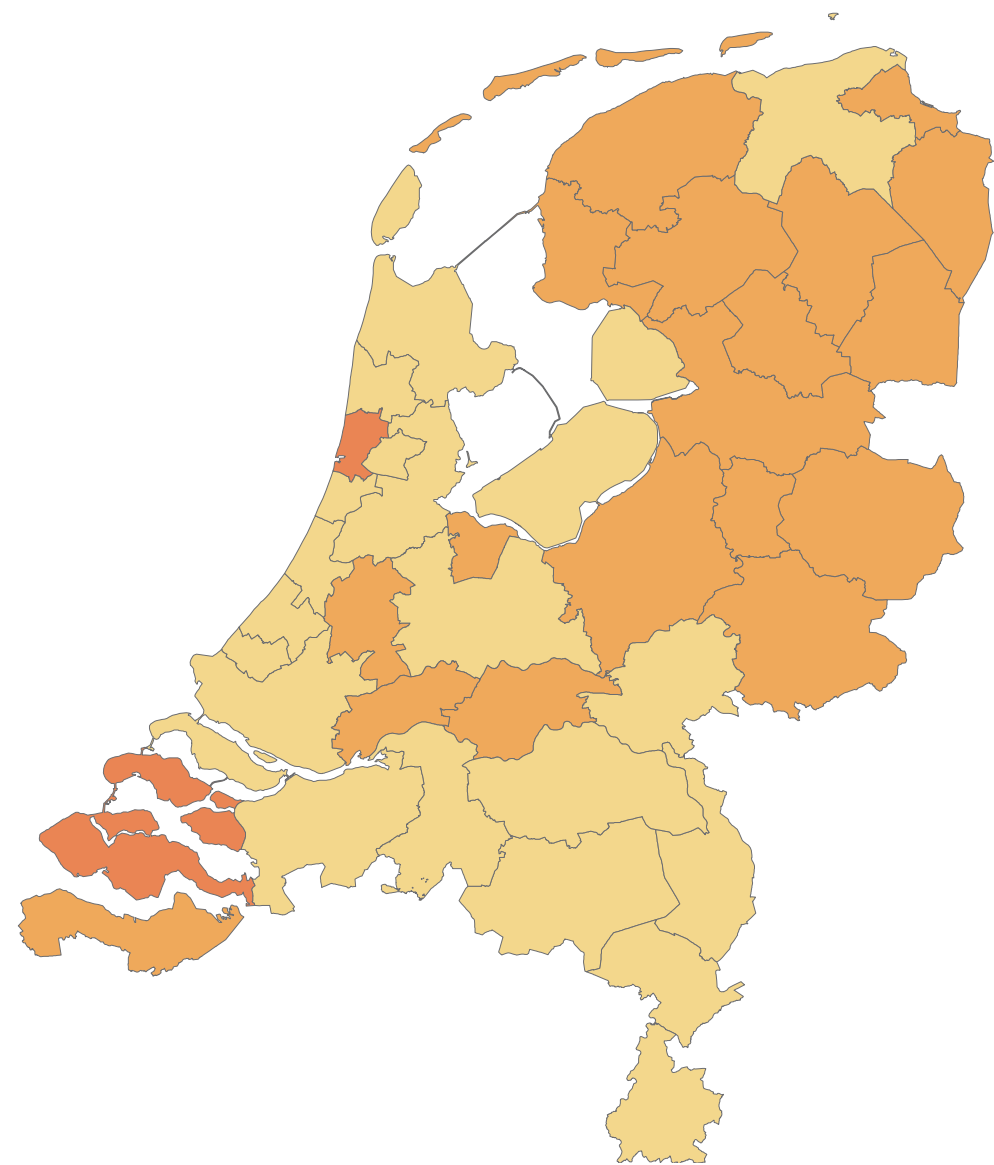
**Figuur 21.** Aandeel potentiële beroepsbevolking (20-64 jaar), 1975, naar COROP-regio.

Bron: CBS



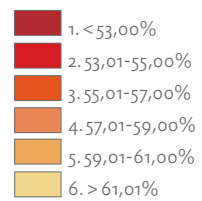
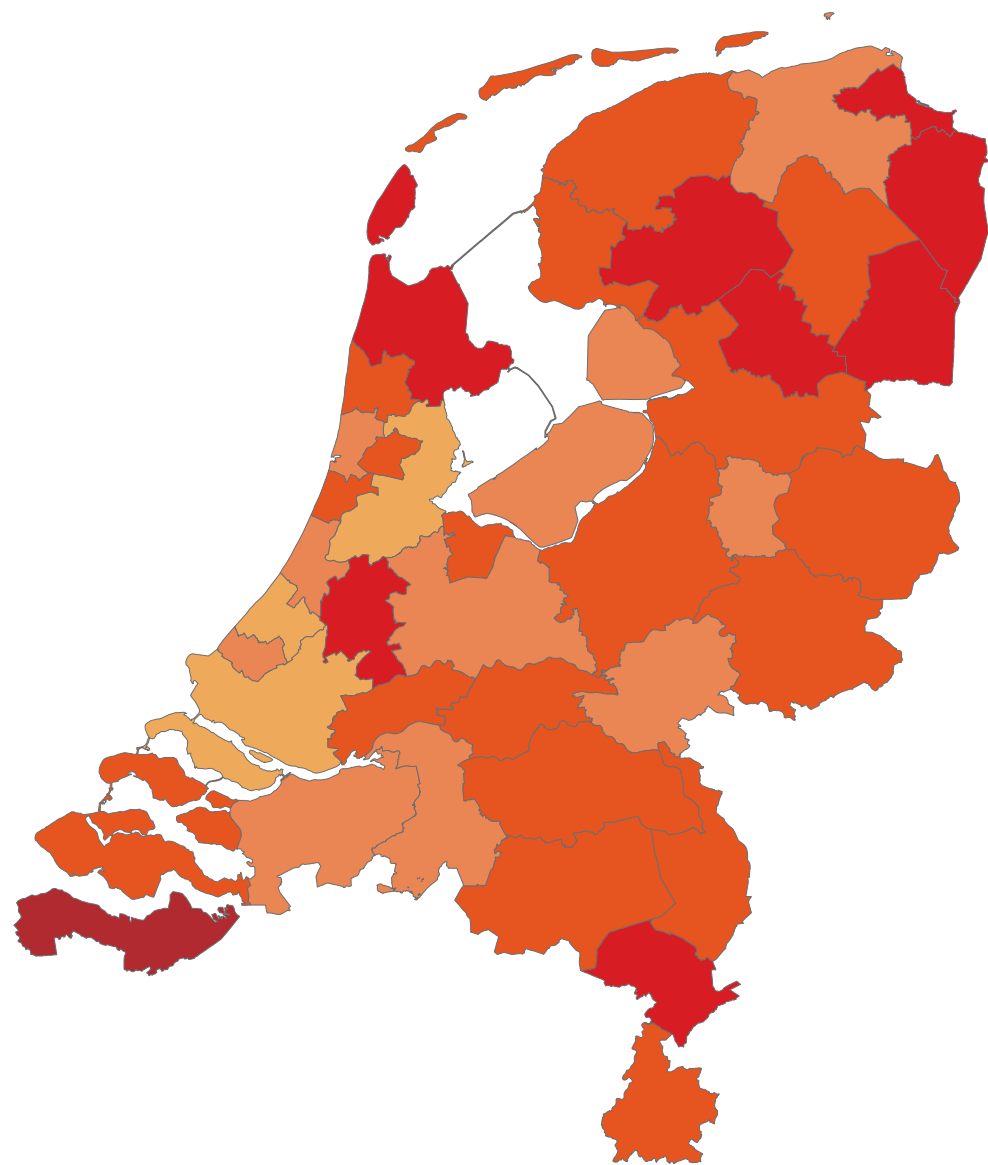
**Figuur 22.** Aandeel potentiële beroepsbevolking (20-64 jaar), 2005, naar COROP-regio.

Bron: CBS



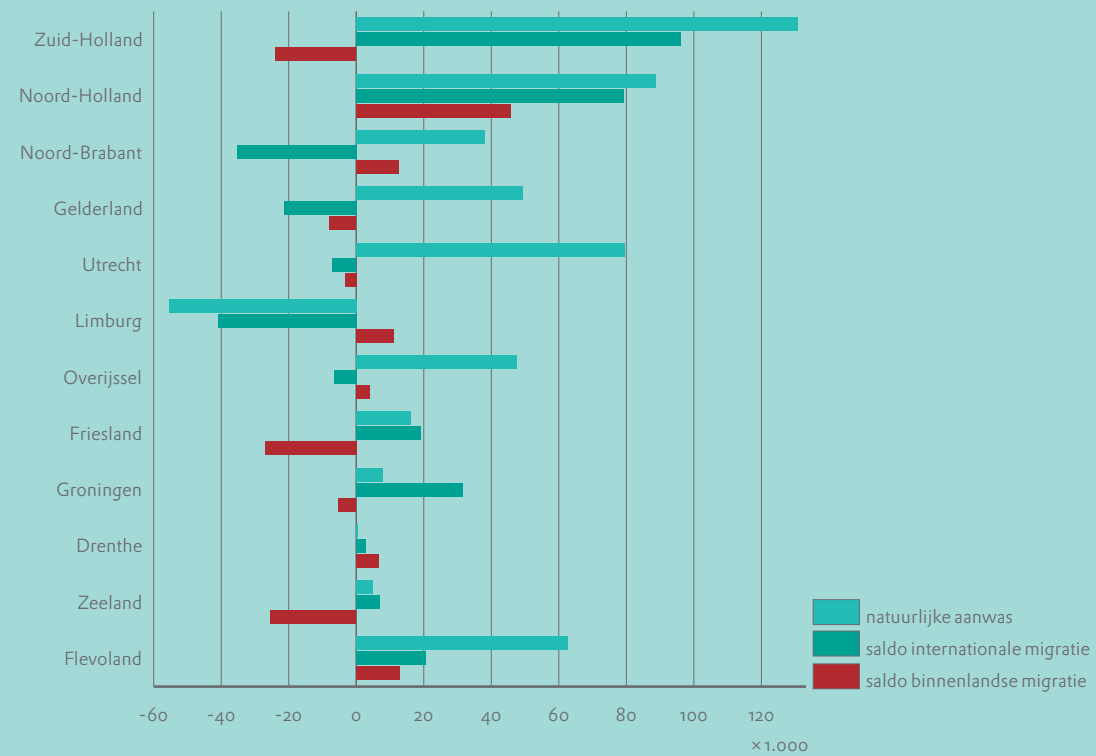
**Figuur 23.** Prognose aandeel potentiële beroepsbevolking (20-64 jaar), 2025, naar COROP-regio.

Bron: RPB/CBS (PEARL)



**Figuur 24.** Prognose componenten van bevolkingsgroei per provincie, 2005-2024.

Bron: RPB/CBS (PEARL)



Zoals aangegeven, neemt het aandeel ouderen in de komende twintig jaar fors toe, terwijl dat van de jongeren enigszins stabiliseert. Het aandeel van de inwoners in de leeftijd van 20 tot 65 jaar neemt slechts weinig af en gaat weer in de richting van het niveau van dertig jaar geleden (figuur 21, 22 en 23). De groengrijze druk is in 2025 het hoogst in Oost- en Noordoost-Groningen, Zuidoost-Friesland, Zuid-Drenthe, de Kop van Noord-Holland, het Groene Hart, Zeeuws-Vlaanderen en Midden-Limburg. In het stedelijke westen van het land zal de groengrijze druk in 2025 relatief het laagst zijn (figuur 23).

In figuur 24 valt te zien hoe de bevolkingsgroei of -afname in de komende twintig jaar tot stand komt. De krimp in de drie provincies met een dalend aantal inwoners (Limburg, Friesland en Zeeland) wordt voor Zeeland en Friesland vooral veroorzaakt door een binnenlands vertrekoverschot (vooral jongeren die voor een opleiding wegtrekken), en voor Limburg met name door een negatieve natuurlijke bevolkingsgroei en een buitenlands vertrekoverschot (verhuizingen over de grens). In de Randstadprovincies wordt een forse natuurlijke bevolkingsgroei voorzien.

#### *Bevolkingsprognoses*

Voor de hier gepresenteerde beschrijving van de toekomstige bevolkingsontwikkeling op nationaal en regionaal niveau is gebruik gemaakt van bevolkingsprognoses. Nationale bevolkingsprognoses worden elke twee jaar door het CBS gepubliceerd. Sinds kort publiceert het CBS samen met het RPB ook regionale bevolkings- en huishoudensprognoses (De Jong et al. 2005; Van Duin et al. 2006).

Bevolkingsprognoses beschrijven de toekomstige bevolkingsontwikkeling (in zijn samenstellende componenten) die op basis van huidige inzichten en verwachtingen het meest waarschijnlijk wordt geacht. Zulke prognoses zijn uiteraard met enkele onzekerheden omgeven, en deze onzekerheden worden groter naarmate de periode waarover de voorspelling zich uitstrekt langer is. Om een indicatie te geven van deze onzekerheid gaan de demografische prognoses van het CBS vergezeld van prognose-intervallen. Deze geven onderen bovengrenzen aan waarvan wordt aangenomen dat de kans 67 dan wel 95 procent is dat de toekomstige waarde van het kerncijfer hiertussen zal liggen (zie figuur 11).

Een oorzaak van de onzekerheid van voorspellingen over de bevolkingsontwikkeling op nationaal niveau is het feit dat demografische ontwikkelingen samenhangen met moeilijk voorspelbare sociaal-culturele en economische ontwikkelingen. Zo hangen geboortecijfers bijvoorbeeld af van individuele keuzes ten aanzien van gezinsvorming, terwijl sterftcijfers verbonden zijn met de ontwikkeling van welvaartsziekten. Met name voorspellingen ten aanzien van de internationale migratie zijn lastig. Zowel de emigratie- als de immigratiecijfers zijn sterk afhankelijk van conjuncturele ontwikkelingen (nationaal en mondiaal), internationale politieke ontwikkelingen, en het rijksbeleid ten aanzien van immigratie (asielverlening, gezinshereniging, arbeidsmigratie). Het CBS gaat in zijn voorspellingen uit van een licht positief migratiesaldo in de komende decennia. Indien het migratiesaldo rond nul zou komen te liggen of,

zoals de afgelopen jaren, licht negatief blijft (zie ook Ter Bekke et al. 2005), terwijl het vruchtbaarheidscijfer weer zou afnemen (bijvoorbeeld naar 1,6), dan kan de bevolkingsafname op nationaal niveau al veel eerder dan in 2035 optreden.

Bij de regionale bevolkingsprognoses zijn de onzekerheden groter. De onzekerheid van de voorspelling neemt namelijk niet alleen toe naarmate de prognoseperiode langer wordt, maar ook naarmate het geografisch detail wordt vergroot. Voorspellingen op het niveau van landen zijn robuuster dan die op regionaal niveau. Voorspellingen op het niveau van regio's zijn robuuster dan die op gemeentelijk niveau. Vandaar dat regionale of gemeentelijke bevolkingsprognoses minder ver (maximaal 20 jaar) vooruit kijken dan nationale prognoses. Op regionaal of gemeentelijk niveau verder vooruit kijken, zoals Derks et al. (2006) doen (zij kijken veertig jaar vooruit), is betrekkelijk zinloos. Met name interregionale en intergemeentelijke verhuisstromen zijn moeilijk te voorspellen.

Gemeentelijke en regionale bevolkings- en huishoudensprognoses zijn wel ten dele gebaseerd op bestaande woningbouwplannen, en daarmee op het ruimtelijke orderingsbeleid (De Jong et al. 2005). Op gemeentelijk niveau leidt dit nog wel eens tot cirkelredeneringen, aangezien beslissingen over woningbouw (bouwen of niet?, en zo ja, hoeveel en wat?) nogal eens worden genomen op basis van diezelfde bevolkingsprognoses. De redenering 'we hoeven niet te bouwen, want we zullen niet groeien', of zelfs 'we mogen niet bouwen, want we zullen niet groeien' is eerder tautologisch dan logisch. Het omgekeerde, 'we zullen moeten bouwen, anders zullen we zeker niet groeien' is veel logischer, aangenomen dat een gemeente zou streven naar bevolkingsgroei. In een bredere regionaal-demografische context van stagnatie en krimp is een dergelijke redenering echter riskant.

#### *Bevolkingsprognoses en scenario's*

Naast prognoses kunnen ook scenario's gehanteerd worden om een beeld te krijgen van de toekomst. Terwijl prognoses de toekomst voorspellen vanuit een kwantitatieve analyse van ontwikkelingen in het verleden, bieden scenario's mogelijke, uiteenlopende, kwalitatieve en minder hard empirisch onderbouwde toekomstbeelden. De scenarioaanpak vormt een middel om het hoofd te bieden aan de schijnzekerheid van bevolkingsprognoses. In 2004 is door een breed samenwerkingsverband van verschillende instituten (CPB, RPB, SCP, MNP, CBS en NIDI) een viertal scenario's opgesteld die een beeld opleveren van de mogelijke demografische ontwikkelingen in de komende vijftig jaar (De Jong & Hilderink 2004) (zie figuur 25).

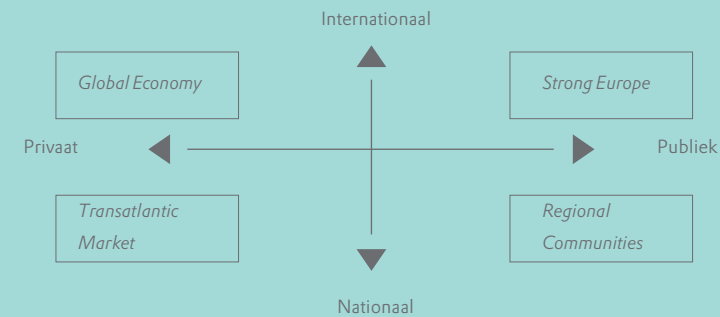
Bij de ontwikkeling van deze scenario's zijn twee dimensies onderscheiden. De eerste, horizontale, dimensie geeft een beeld van ontwikkelingen in de Europese en mondiale samenlevingen met een nadruk op de relatie tussen collectieve en private sector. Welke taken zullen aan de markt worden overgelaten, welke taken zullen juist verricht worden door de collectieve sector? De tweede,

verticale, dimensie geeft weer in hoeverre landen bereid en in staat zullen zijn om internationaal samen te werken. De combinatie van deze twee dimensies levert vier scenario's op (*Transatlantic Market*, *Regional Communities*, *Global Economy* en *Strong Europe*) die alle vier een mogelijk toekomstig beeld van de wereld representeren. Welk van deze scenario's het dichtst de werkelijkheid zal benaderen is onzeker, maar dat doet niets af aan de retorische waarde van de methodiek. Op nationaal niveau worden immers min of meer extreme demografische scenario's verkend naar hun economische en ruimtelijke consequenties. Gezien de zachte onderbouwing van de (daardoor) grove voorspellingen is echter een regionale doorvertaling van dergelijke scenario's weinig zinvol.

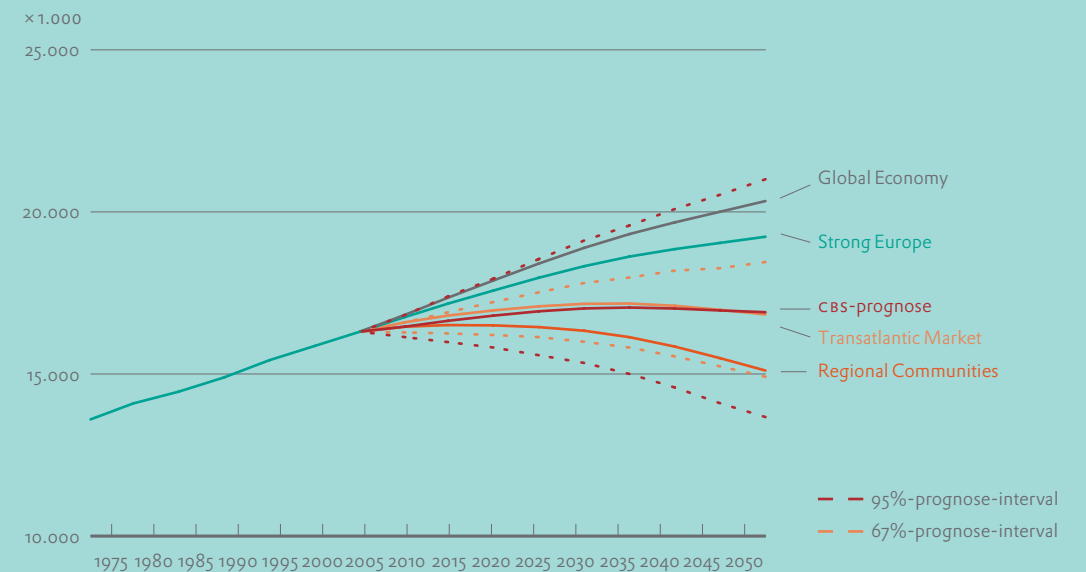
Uitgaande van bepaalde economische en sociaal-culturele ontwikkelingen geven de vier scenario's onder meer aan hoe de drie componenten van de bevolkingsgroei (vruchtbaarheid, sterfte en migratie) zich de komende vijftig jaar zullen ontwikkelen. Voor de sterfte (uitgedrukt in levensverwachting) zijn op de korte termijn vooral inkomen, leefstijl en toegang tot gezondheidszorg van belang. Op langere termijn kunnen ook medisch-technologische ontwikkelingen een belangrijk effect hebben.

De vier scenario's leveren verschillende beelden op van de toekomstige bevolkingsontwikkeling in Nederland (figuur 26). Alleen in het scenario *Regional Communities* wordt een (aanzienlijke) krimp van de Nederlandse bevolking verwacht: tot 2015 zal de bevolking licht groeien, maar daarna neemt de bevolking af om in 2050 uit te komen op 15,1 miljoen inwoners. In de andere scenario's zal het aantal inwoners toenemen. In het scenario *Transatlantic Market*, dat een bevolkingsontwikkeling schetst die te vergelijken is met de meest recente CBS-prognose, zal de bevolking nog licht toenemen, tot 16,8 miljoen inwoners in 2050. Volgens de andere twee scenario's zal de bevolking sterker groeien, ook in vergelijking met de CBS-prognose. In het hoogste groeiscenario (*Global Economy*) stijgt de Nederlandse bevolking tot boven de 20 miljoen in 2050, vooral als gevolg van een hogere vruchtbaarheid en een sterke immigratie. Dit scenario ligt overigens dicht bij de bovengrens van het 95-procent-prognose-interval van de CBS-prognose, terwijl het laagte groei-scenario, *Regional Communities*, zelfs nog binnen het 67-procent-prognose-interval valt.

**Figuur 25.** De vier CPB-scenario's. Bron: De Jong & Hilderink (2004)



**Figuur 26.** De CBS bevolkingsprognose en de bevolkingsprognose in de vier CPB-scenario's, 1975-2005-2050. Bron: CBS, MNP





## Krimp in Nederland in Europees perspectief

Momenteel is in Nederland nog sprake van een lichte groei van de totale bevolking. Ook in de meeste andere Europese landen is de bevolking de afgelopen tien jaar toegenomen. In Ierland is de bevolkingsomvang zelfs met 14 procent gestegen, tegenover een bevolkingsgroei van 6 procent in Nederland. Indien de bevolkingsgroei in Nederland afneemt en rond 2035 om zou slaan in krimp, zou dit in de Europese context<sup>2</sup> echter een weinig opzienbarende ontwikkeling zijn.

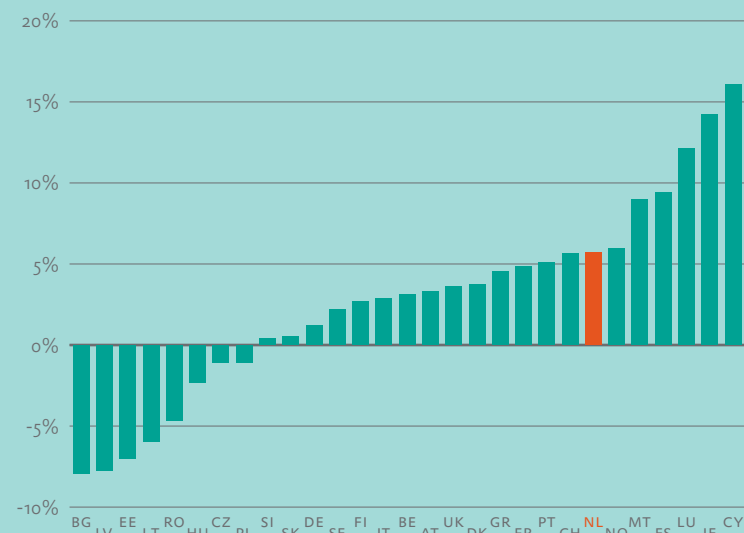
Sommige landen in Europa hebben nu al te maken met een teruglopende bevolkingsomvang. Vooral de nieuwe Oost-Europese lidstaten en kandidaat-lidstaten van de EU springen hierbij in het oog (zie figuur 27). In Bulgarije en Letland is het inwoneraantal in de afgelopen tien jaar zelfs met 8 procent afgenomen. Een belangrijke oorzaak is het extreem lage vruchtbaarheidscijfer in met name de Oost-Europese landen (zie figuur 28). De TFR varieert bijvoorbeeld van 1,2 in Tsjechië tot 1,3 in Bulgarije. Dit ligt ver beneden het zogenaamde vervangingsniveau van 2,1. Ter vergelijking: in Nederland ligt de TFR momenteel rond de 1,7. Ook politieke factoren spelen een rol, met name de val van de communistische regimes rond 1990 en de opening van de nationale grenzen. Deze situatie had tijdelijk een enorme migratie tot gevolg van Oost-naar West-Europa. Ook nu nog komen vooral in de Oost-Europese landen negatieve migratiesaldi voor. Meestal is hierbij sprake van *people following jobs*.

De huidige krimp in Oost-Europa contrasteert scherp met de voorspelde bevolkingskrimp voor Nederland. Volgens de prognose van het CBS zal de Nederlandse bevolking namelijk vanaf het moment dat de daadwerkelijke krimp op zal treden tot en met 2050 met nog geen 1 procent krimpen. In dat geval zou Nederland in 2050 16,9 miljoen inwoners tellen, wat nog altijd meer is dan de huidige 16,3 miljoen. De prognoses van Eurostat geven zelfs een nog hoger resultaat: vanwege de laat ingezette bevolkingsdaling zal Nederland in 2050 17,4 miljoen inwoners tellen. Ook voor andere West-Europese landen (met uitzondering van Duitsland) is de verwachting dat de bevolking in 2050 groter zal zijn dan nu. Dit betekent niet dat sommige landen helemaal niet te maken krijgen met krimp. Alleen zet deze in sommige gevallen – zoals in Nederland, Oostenrijk en Denemarken – pas later in, waardoor voor de totale periode toch een groei wordt voorspeld. De bevolking in de Zuid- en Oost-Europese landen zal op korte termijn wel afnemen. Voor Bulgarije wordt zelfs verwacht dat de bevolking in 2050 qua omvang een derde kleiner zal zijn dan de huidige.

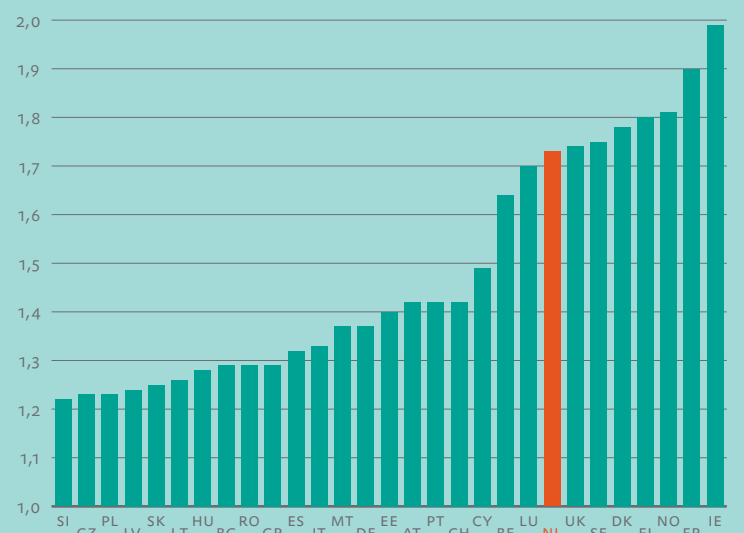
Kortom, demografische krimp doet zich op dit moment niet in alle Europese landen voor, noch zullen alle landen hiermee in de ( nabije) toekomst te maken krijgen. Wel wordt verwacht dat de krimp in die landen waar ze reeds is ingezet, ook door zal gaan (zie tabel 8). Hoewel de Zuid-Europese landen nog niet te maken hebben gehad met een afname van de bevolking, zal dit in de toekomst wel het geval zijn. De voor Nederland verwachte krimp zal zeer gering van omvang zijn. Ten opzichte van andere Europese landen zet ze bovendien pas laat in. De Nederlandse bevolking zal in 2050 dus nog altijd omvangrijker zijn dan de bevolking van nu.

2. Vanwege de beschikbaarheid van met name regionale data is gekozen om de (toekomstige) bevolkingsontwikkelingen weer te geven voor de 15 oude en 10 nieuwe EU-lidstaten, voor de kandidaat-lidstaten Roemenië en Bulgarije, en voor Zwitserland en Noorwegen (aangezien deze landen een sterke binding hebben met de Europese Unie). Deze groep van landen wordt in de tekst aangeduid als de EU29-landen.

Figuur 27. Bevolkingsontwikkeling in Europa, 1995-2005 (EU29-landen)<sup>3</sup>. Bron: Eurostat



Figuur 28. Vruchtbaarheid (TFR) in Europa (EU29-landen)<sup>3 en 4</sup>, 2004. Bron: Eurostat



3. In tabel 9 zijn de afkortingen opgenomen met de EU29-landen en de bijbehorende afkortingen.  
4. Voor Zwitserland, Cyprus en Frankrijk zijn voorlopige cijfers opgenomen; voor Slovenië, Estland, Duitsland, België, Groot-Brittannië, Ierland, Griekenland, Spanje en Portugal de geschatte TFR.



### Regionale variatie

De bevolkingsontwikkeling van de verschillende Europese regio's verschilt onderling nog veel sterker.<sup>5</sup> Figuur 29 laat zien dat de bevolking in alle Nederlandse regio's gedurende het afgelopen decennium is gegroeid. De krimp die zich onder meer heeft voorgedaan in verschillende delen van Limburg, Zeeland en Groningen is op het NUTS2-niveau van provincies dus niet te zien. Een vergelijkbare situatie doet zich overigens op dit niveau voor in Zwitserland en Ierland. De meeste Europese landen hebben echter meerdere regio's waar de bevolking de afgelopen tien jaar is gekrompen: bijna een derde van de Europese regio's heeft te maken gehad met demografische krimp. Veel van deze krimpende regio's zijn relatief landelijk, sommige zijn bovendien dunbevolkt en afgelegen. Krimp komt echter ook voor in de oudere industriële regio's (zie ook ESPON 2005), zoals in Groot-Brittannië. Met name in de nieuwe Oost-Europese EU-lidstaten hebben zelfs bijna alle regio's te maken gehad met een (soms aanzienlijke) bevolkingsdaling. Zo is de bevolking in het Bulgaarse gebied Severozapaden in tien jaar met een kleine 20 procent afgenomen. Krimpende regio's zijn verder vooral te vinden in landen met extreem lage vruchtbaarheidscijfers. In de meeste landen komen krimpende regio's overigens voor naast groeiende regio's.

Wat zijn de toekomstverwachtingen? Zullen krimpende regio's vooral te vinden zijn in de Oost-Europese landen, waar naar verwachting ook de gehele bevolking zal krimpen, of krijgt ook West-Europa met dit verschijnsel te maken? Voor de verwachte bevolkingsontwikkeling op nationaal niveau kon gebruik worden gemaakt van prognosecijfers van Eurostat. Op regionaal niveau voldoen deze echter niet, aangezien ze uitsluitend betrekking hebben op de 15 oude EU-lidstaten, terwijl naar verwachting juist vooral nieuwe lidstaten te maken krijgen met (toenemende) demografische krimp.

Om de toekomstige regionale variatie in kaart te brengen is dan ook uitgeweken naar de scenario's van ESPON. Met behulp daarvan kunnen regio's worden geïdentificeerd met vergelijkbare demografische trends en problemen (ESPON 2005). Daarbij is gekozen voor het in kaart brengen van het zogenaamde Bo-scenario, waarbij de demografische trends van de periode 1995-2000 worden doorgetrokken naar de toekomst. Dit scenario geeft aan hoe de toekomst er uit zou kunnen zien indien geen veranderingen optreden in migratie, sterfte en geboorte. Deze veronderstelling is uiteraard niet erg realistisch. Wanneer de huidige demografische trends worden doorgetrokken, zal de Flevolandse bevolking bijvoorbeeld met meer dan 500 procent groeien. Die toekomst wordt voornamelijk bepaald door het feit dat Flevoland nu veel mensen aantrekt vanwege de bouw van grote hoeveelheden woningen. Maar er zijn grenzen aan die groei, en daarmee lijkt in het betreffende scenario geen rekening te zijn gehouden. Verder is de periode van het scenario (50 jaar) erg lang. En hoe langer de periode, des te groter de onzekerheid omtrent de daadwerkelijke uitkomst. Dit scenario kan dus slechts een grove indicatie bieden van het

5. De regionale variatie is op het Europese NUTS2-niveau in kaart gebracht. Dit niveau komt in Nederland overeen met provincies. In de meeste andere landen zijn de NUTS2-regio's veel groter. Wanneer in deze paragraaf gesproken wordt over gebieden dan wel regio's dan worden hiermee dus de NUTS2-regio's bedoeld. Het zal duidelijk zijn dat een uitsplitsing op een dergelijk regionaal schaalniveau nog steeds vrij grof en daardoor niet bevredigend is. Bevolkingsdata op een lager dan NUTS2-niveau zijn evenwel niet voorhanden voor alle 27 landen.

Tabel 8. Prognose bevolkingsontwikkeling 2005, 2025 en 2050 (x1 miljoen), naar EU27-landen<sup>a</sup>.

Bron: Eurostat

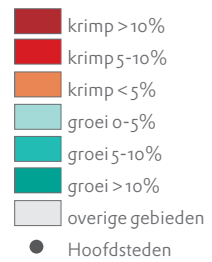
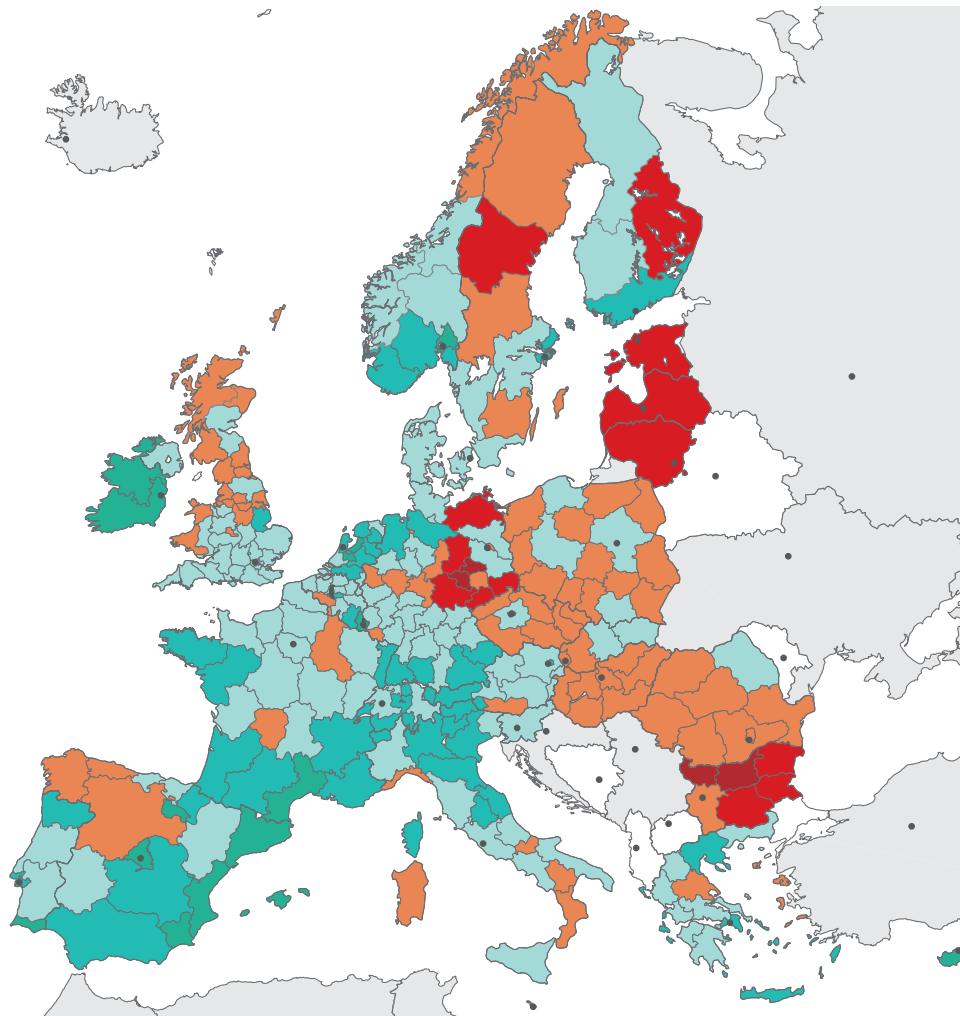
Landen	2005	2025	2050	bevolkingsontwikkeling 2005-2050 (%)	gemiddeld 5-jaarlijkse groei (%)
Bulgarije BG	7,7	6,5	5,1	-33,8	-4,5
Roemenie RO	21,7	19,7	17,1	-21,2	-2,6
Letland LV	2,3	2,1	1,9	-17,4	-2,1
Estland EE	1,3	1,2	1,1	-15,4	-1,8
Litouwen LT	3,4	3,1	2,9	-14,7	-1,7
Slowakije SK	5,4	5,2	4,7	-13	-1,5
Tsjechië CZ	10,2	9,8	8,9	-12,7	-1,5
Hongarije HU	10,1	9,6	8,9	-11,9	-1,4
Polen PL	38,1	36,8	33,7	-11,5	-1,4
Duitsland DE	82,6	82,1	74,6	-9,7	-1,1
Italië IT	58,2	57,8	52,7	-9,5	-1,1
Slovenië SI	2,0	2,0	1,9	-5,0	-0,6
Portugal PT	10,5	10,7	10,0	-4,8	-0,5
Griekenland GR	11,1	11,4	10,6	-4,5	-0,5
Spanje ES	42,9	45,6	42,8	-0,2	0,0
Denemarken DK	5,4	5,6	5,4	0,0	0,0
Finland FI	5,2	5,4	5,2	0,0	0,0
Oostenrijk AT	8,1	8,5	8,2	1,2	0,1
België BE	10,4	10,9	10,9	4,8	0,5
Nederland NL	16,3	17,4	17,4	6,7	0,7
Verenigd Koninkrijk UK	59,9	63,8	64,3	7,3	0,8
Frankrijk FR	60,2	64,4	65,7	9,1	1,0
Zweden SE	9,0	9,8	10,2	13,3	1,4
Luxemburg LU	0,5	0,5	0,6	20,0	2,2
Malta MT	0,4	0,5	0,5	25,0	2,8
Ierland IE	4,1	4,9	5,5	34,1	3,3
Cyprus CY	0,7	0,9	1,0	42,9	4,2
EU totaal (25) <sup>b</sup>	458,5	470,1	449,8	-1,9	-0,2

<sup>a</sup> Prognoses zijn alleen gemaakt voor de huidige 25 EU-lidstaten en voor de kandidaat-lidstaten Bulgarije en Roemenië. In vergelijking met figuur 29 en 30 ontbreken gegevens voor Noorwegen en Zwitserland.

<sup>b</sup> In de prognose voor de EU als totaal ontbreken de kandidaat-lidstaten Bulgarije en Roemenië.

**Figuur 29.** Bevolkingsontwikkeling in EU29-landen, 1995-2005<sup>a</sup>, naar NUTS2-regio's.

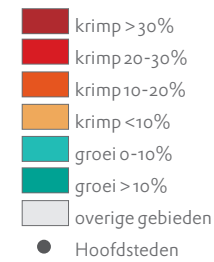
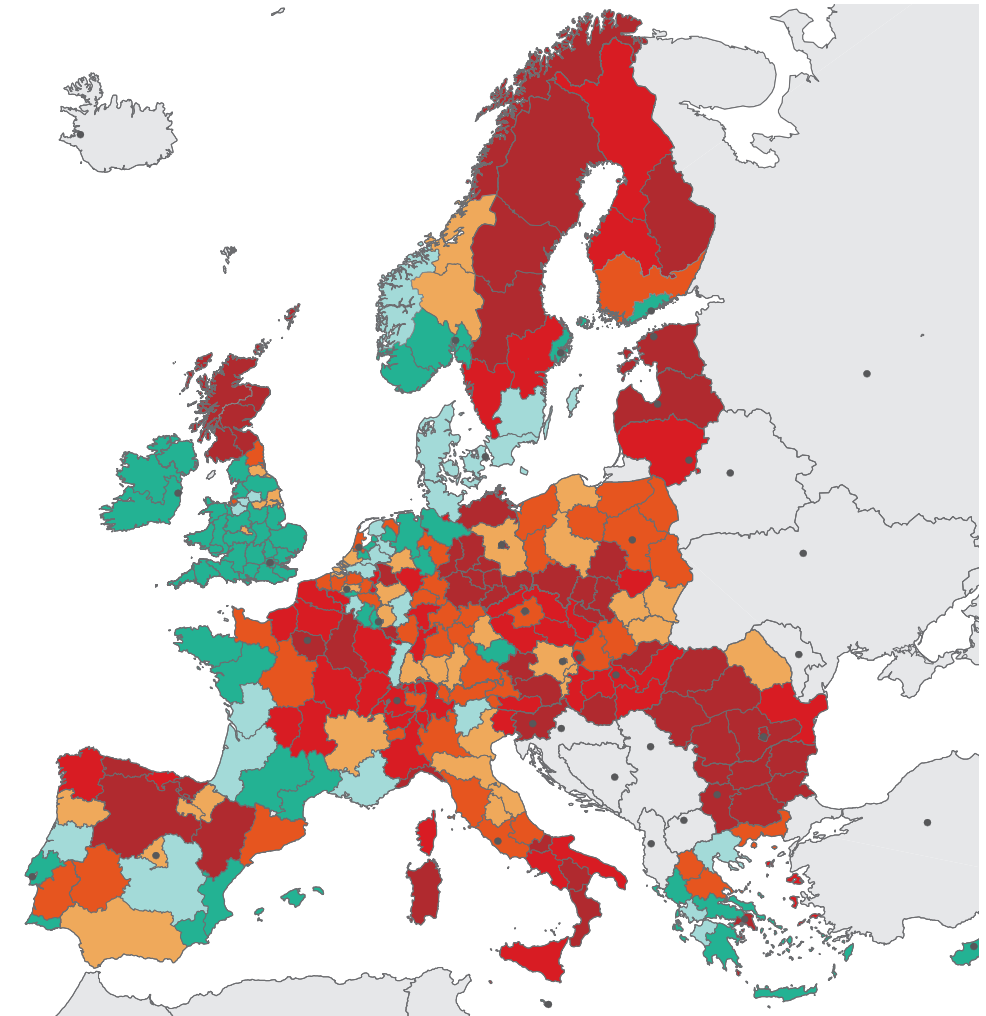
Bron: Eurostat



a) Voor zover mogelijk is de ontwikkeling voor de periode 1995-2005 weergegeven. In de volgende regio's is vanwege ontbrekende data gekozen voor een kortere periode: Frankrijk (1995-2004); Ierland (1997-2005); Polen (1999-2005); Slowakije (1996-2005); Cornwall, Devon, Wales en Londen (1997-2003) en Schotland (1995-2000), alle gelegen in Groot-Brittannië

**Figuur 30.** Prognose bevolkingsontwikkeling in Europa, 2000-2050, ESPON scenario B0, naar NUTS2-regio's. Bron: ESPON

Bron: ESPON



demografisch potentieel van een regio, en er moeten dan ook geen verregaande conclusies worden verbonden aan de uitkomsten.

Volgens dit scenario zal ruim twee derde van alle Europese regio's in meer of mindere mate te maken krijgen met een daling van de bevolking. In ruim 20 procent van de regio's kan de bevolkingsdaling zelfs meer dan 30 procent bedragen. Zoals verwacht, is een aanzienlijk deel van deze sterk krimpende regio's te vinden in Oost- en Zuid-Europa (zie figuur 30). Ook in Schotland, verschillende andere Noord-Europese regio's, en een aantal Nederlandse regio's zal de bevolkingsomvang teruglopen. Met name de bevolking in Limburg en Groningen zal sterk krimpen, met respectievelijk 25 en 16 procent. In de meeste Nederlandse regio's (provincies) wordt echter een groei van de bevolking verwacht tussen 2000 en 2050. Als zodanig behoren deze regio's dus tot de kleine een derde van de EU29-regio's waarvoor geen bevolkingsdaling maar juist een groei wordt voorspeld in het ESPON Bo-scenario. Ongeveer driekwart van deze regio's zal zelfs een groei van meer dan 10 procent meemaken. In Europa valt een patroon van groeiregio's te herkennen dat loopt van Ierland, het zuiden van Groot-Brittannië, delen van de Benelux en West-Duitsland naar Denemarken, het zuidwesten van Noorwegen en wat meer stedelijke regio's in Zweden en Finland. Verder zal de bevolking naar verwachting ook blijven groeien in de meer zuidelijk gelegen regio's in het westen van Frankrijk, het zuid(westen) van Spanje inclusief de Balearen, Lissabon en de Algarve, en een groot deel van Griekenland.

Op dit moment hebben vooral Oost-Europese regio's en perifere regio's in andere delen van Europa te maken met demografische krimp. Reeds krimpende regio's zullen volgens het scenario van de ESPON vaak ook in de toekomst verder krimpen. Wanneer er geen verandering komt in de huidige demografische trends, zullen steeds meer Europese regio's te maken krijgen met demografische krimp. In welke mate daadwerkelijk krimp zal optreden is echter vooralsnog niet met zekerheid te zeggen. Krimpende en groeiende regio's blijken in heel Europa zij aan zij te kunnen liggen. Nederland is in dit opzicht geen uitzondering. Wel is het zo dat in Nederland voor de meeste regio's groei wordt verwacht, dit in tegenstelling tot de meeste andere landen in Europa.

## Conclusie

Nederland zal vanaf 2035 te maken krijgen met een zeer langzaam teruglopend bevolkingsaantal. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de blijvend lage vruchtbaarheid (ver onder het vervangingsniveau), de toenemende sterfte (de babyboomgeneratie komt te overlijden), en het bescheiden positieve buitenlandse migratiesaldo. Gezien de onzekerheid in de prognoses ten aanzien van de internationale migratie en de vruchtbaarheid en sterfte, valt niet uit te sluiten dat deze demografische krimp al een tiental jaren eerder zal inzetten. Demografische krimp betreft overigens niet alleen krimp in *omvang* maar ook in *samenstelling* van de bevolking.

Nu reeds is er in bepaalde regio's in Nederland sprake van teruglopende bevolkingsaantallen. Deze krimp is echter geenszins nieuw en heeft zich ook in het verleden al in verschillende regio's en gemeenten voorgedaan. Meestal kon deze afname worden verklaard door de voortschrijdende huishoudensverduunning: niet het aantal huishoudens nam af (integendeel), maar het gemiddeld aantal personen per huishouden. Dit gemiddelde tendeert naar 2,1 personen per huishouden. Bij een slechts gering groeiende of stabiel blijvende woningvoorraad op een lager ruimtelijk schaalniveau (regio, gemeente, wijk) leidt dit op dit schaalniveau automatisch tot bevolkingsafname. Andere oorzaken van bevolkingsafname zijn (selectieve) migratie en een afnemende vruchtbaarheid.

In de nabije toekomst zal het aantal Nederlandse regio's en gemeenten met een teruglopende bevolking flink toenemen. Met name in Zuid-Limburg wordt een forse afname verwacht. Ook in deze regio's en gemeenten is de krimp meestal het gevolg van de voortgaande huishoudensverduunning. Niettemin zal in een vrij groot aantal gemeenten de komende decennia ook sprake zijn van een forse afname van het aantal huishoudens.

Bezien vanuit internationaal perspectief is de huidige en aanstaande demografische krimp in Nederland bescheiden, zo niet te verwaarlozen. Demografische krimp doet zich in Europa met name voor in Centraal- en Oost-Europa, Scandinavië en grote delen van Frankrijk, Italië en Spanje.

Demografische ontwikkelingen (i.c. krimp) zijn het gevolg van sociaal-culturele ontwikkelingen (bijvoorbeeld emancipatie, individualisering) en economische ontwikkelingen (internationale economie, internationale en nationale conjunctuur, regionale werkgelegenheid). Deze ontwikkelingen staan in een complexe en wederkerige relatie tot elkaar. Daarnaast zijn demografische ontwikkelingen (met name immigratie) het gevolg van politieke ontwikkelingen, en op een laag ruimtelijk schaalniveau (gemeenten, nederzettingen) van het ruimtelijkeordeningsbeleid.

# Ruimtelijke gevolgen

## RUIMTELIJKE GEVOLGEN

Wat voor ruimtelijke gevolgen kan demografische krimp hebben en op welk ruimtelijk schaalniveau zullen deze het meest zichtbaar zijn? De ruimtelijke gevolgen zullen immers verschillen naar schaalniveau, en zijn bovendien grotendeels afhankelijk van de oorzaken en verschijningsvormen van demografische krimp.

In algemene termen beantwoorden we in dit hoofdstuk de vraag wat de demografische component is in verschillende ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij we vooral aandacht besteden aan de effecten van teruglopende aantallen inwoners en huishoudens. Waar relevant bespreken we de ruimtelijke effecten van een afname van samenstellende delen van de bevolking. We gaan na wat de effecten kunnen zijn van demografische krimp op achtereenvolgens de woningmarkt, de leefomgeving, het voorzieningenniveau, de mobiliteit, de regionale economie, het milieu en het ruimtelijk bestuur. We besluiten dit hoofdstuk met een verkenning van de effecten van demografische krimp op de ruimtevraag, het ruimtebeslag en het ruimtegebruik. Bij de beantwoording van deze vragen zullen we aandacht besteden aan zowel negatieve als mogelijke positieve ruimtelijke gevolgen. Daarnaast is het van belang rekening te houden met negatieve en positieve terugkoppelingseffecten. In figuur 31 zijn de oorzaken, verschijningsvormen, ruimtelijke gevolgen en terugkoppelingseffecten van demografische krimp schematisch weergegeven.

### Woningmarkt

Demografische krimp is direct van invloed op de woningmarkt. Niet zozeer de afname van het totaal aantal inwoners, maar vooral de ontwikkeling van het aantal huishoudens en de omvang daarvan is hierbij relevant. Huishoudens vormen immers de vraagzijde op de woningmarkt.

In het vorige hoofdstuk is al duidelijk geworden dat het aantal Nederlandse huishoudens in de komende vijftientig jaar niet daalt maar nog licht zal stijgen, van 7,1 miljoen in 2005 tot zo'n 8,2 miljoen in 2030 (Alders & Nicolaas 2005), met name vanwege de voortgaande toename van het aantal eenpersoonshuishoudens. De gemiddelde huishoudensomvang zal verder afnemen en tenderen naar 2,1 persoon per huishouden. Dit niveau wordt rond 2030 bereikt en zal zich vervolgens stabiliseren. Niettemin zal in een fors aantal gemeenten sprake zijn van afnemende aantallen huishoudens. De woningvoorraad zal zowel in kwantitatieve zin (aantal woningen) als in kwalitatieve zin (type en grootte woningen) moeten worden aangepast aan de toekomstige woningvraag.

### Veranderende verhoudingen

In de meeste regio's of gemeenten met afnemende bevolkingsaantallen is deze daling vooral een weerspiegeling van de huishoudensverduunning (onder andere door selectieve migratie en door vergrijzing), en slechts ten dele het gevolg van een afname van het aantal huishoudens. Pas wanneer het aantal huishoudens (of het aantal woningzoekende huishoudens) daalt, is er ook sprake van kwantitatieve effecten op de woningmarkt. Van een aanbiedersmarkt (een gespannen woningmarkt) verandert de woningmarkt geleidelijk in een vragersmarkt (een ontspannen woningmarkt). De woningprijzen zullen dan dalen. Dit zal bovendien effecten hebben op de verhuismobiliteit: de doorstroming op de woningmarkt wordt erdoor bevorderd.

Veranderende vraag-aanbodverhoudingen op de regionale woningmarkt of in bepaalde segmenten van deze woningmarkt hebben directe consequenties op lokaal niveau (buurten, wijken, dorpen). Een overaanbod van woningen leidt tot leegstand, per definitie in de meest onaantrekkelijke delen van de woningvoorraad. Deze leegstand kan zich als gevolg van verhuisbewegingen bovendien ruimtelijk concentreren in bepaalde wijken en buurten. Met name de vroeg-naoorlogse woonwijken lijken hiervoor gevoelig. Ze hebben een groot aandeel huurwoningen, en een minder gewaardeerde woningvoorraad (wat betreft woningomvang, bouwstijl en wooncomfort) en fysieke en sociale woonomgeving. Twee andere categorieën woonbuurten lijken eveneens kwetsbaar: buurten (woningen, wooncomplexen) met een ongunstige prijs-kwaliteitverhouding, met name gebouwd in het begin van de jaren tachtig; en kleine dorpen in minder gewaardeerde landschappen in perifere landelijke regio's (Huigen & Van der Velden 1989; Huigen & Volkers 1989).

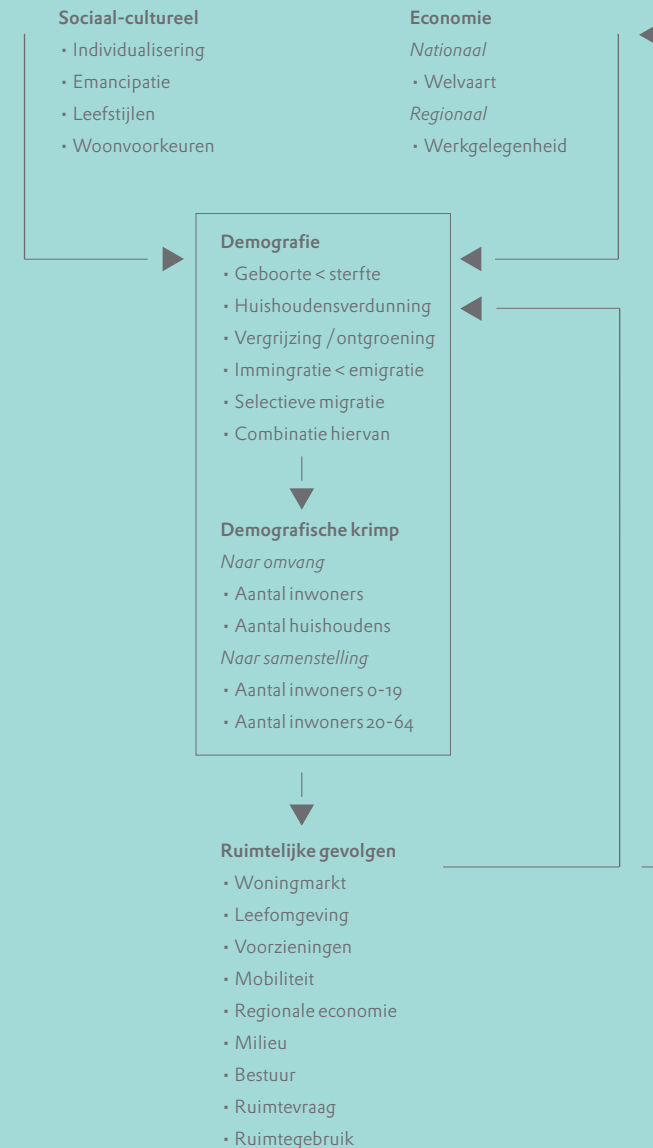
De gevolgen van een woningoverschot zijn verschillend voor de huur- en de koopsector. Een overschot aan koopwoningen drukt de waarde en de prijs van deze woningen. Dat kan eventueel, en ter compensatie, een aanzuigende werking op nieuwe kopers hebben. Een overschot aan huurwoningen leidt in elk geval tot dalende inkomsten en mogelijk tot financiële problemen voor verhuurders van woningen, zoals woningcorporaties (Van der Wagt & Boon 2006; Magnusson & Turner 2003; zie ook volgende hoofdstuk). Het bovenstaande wordt echter ingewikkelder als we een aantal verstorende trends, intermediaire factoren en verfijnende redematies betrekken in dit betoog.

### Van kwantiteit naar kwaliteit

Naast de ontwikkeling van het aantal huishoudens is vooral de samenstelling daarvan – naar leeftijd, omvang en inkomen – van belang voor de woningmarkt. Aanbieders van woningen dienen dan ook zeer zorgvuldig rekening te houden met de toekomstige samenstelling van de vraag naar woningen. Met name in situaties van demografische krimp impliceert dit een omslag in het denken in termen van kwantiteit naar kwaliteit. Dat impliceert tevens een omslag van aanbodgericht naar vraaggericht denken. Met de nota *Mensen Wensen Wonen* is het ministerie van VROM (2000) deze weg reeds ingeslagen.

Zo zal vooral goed moeten worden nagedacht over de wijze waarop de bestaande woningvoorraad dient te worden aangepast, dan wel vervangen of

**Figuur 31.** Oorzaken, ruimtelijke gevolgen en terugkoppelingseffecten van demografische krimp



verwijderd, om tegemoet te komen aan de toekomstige kwantitatieve en kwalitatieve woningvraag. Vooral de voortgaande vergrijzing (= groei) stelt bijzondere eisen aan de woningvoorraad. Daarnaast zijn met name grootste-lijke gemeenten erop gericht de uittocht tegen te gaan van huishoudens met midden- en hogere inkomens (hetgeen eveneens als een vorm van krimp kan worden beschouwd) en gezinnen. Dit stelt specifieke eisen aan de kwaliteit van woningen en woonbuurten. Sloop van woningen en herstructurering van woonwijken is echter kostbaar. Wanneer de vraag opgeworpen wordt wie deze kosten moet dragen, lijken gemeenten (met name in krimpsituaties) en woningcorporaties al gauw naar 'Den Haag' te kijken.

#### *Regionale drukverschillen*

In een regio waar de druk op de woningmarkt sinds jaar en dag hoog is, betekent een afnemend aantal huishoudens (en dus een dalende vraag naar woningen) iets heel anders dan in regio's met een ontspannen woningmarkt. In het eerste geval kan een krimpend aantal woningvragers een verlichting in de spanning op de woningmarkt betekenen, met lagere prijzen voor koopwoningen, kortere wachtlijsten voor huurwoningen, en meer keuzevrijheid voor woonconsumenten. In een reeds ontspannen woningmarkt kan een afname van de vraag leiden tot een overschot aan woningen en leegstand, met name in de minder aantrekkelijke delen van de woningvoorraad. Kortom, in de ene regio leidt krimp (in de zin van afname van het aantal huishoudens) tot problemen van leegstand en leefbaarheid, maar in een andere regio kan krimp juist met gepaste blijdschap worden begroet. Verschillen in druk op regionale woningmarkten hangen overigens nauw samen met de omvang van de werkgelegenheid in de regio (Visser & Van Dam 2006).

#### *Beleid: slopen of bouwen*

Waar demografische krimp tot woningleegstand in bepaalde buurten of wijken leidt, staan gemeenten voor een dilemma. Een optie is sloop van de minst aantrekkelijke en/of herstructurering (verdunning, vergroening) van bestaande woonwijken. Doel daarvan is om de kwaliteit van de woningvoorraad en woonomgevingen beter te laten aansluiten bij de bestaande en toekomstige vraag. Sloop kan echter ook worden beschouwd als kapitaalvernietiging, met name indien de woningen nog niet volledig zijn 'afgeschreven'.

Vanuit een neoklassiek economisch perspectief kan een dergelijke ingreep in de woningmarkt (sloop) juist als onwenselijk worden beschouwd, aangezien daarmee het bestaande aanbod wordt verkleind. Overaanbod zou immers tot lagere prijzen moeten leiden, waardoor de woningen mogelijk voor grotere groepen huishoudens aantrekkelijk worden. Ingrijpen in de woningmarkt verstoort – in dit perspectief – de marktwerking en daarmee de bestaande tendens naar marktevenwicht.

Toch is op een dergelijke redenering, die onder andere door Vermeulen & Van Ommeren (2006) wordt gevolgd, het een en ander af te dingen. Dat markten zonder ingrijpen tenderen naar evenwicht is misschien in theorie juist, maar gaat in de praktijk van de woningmarkt lang niet altijd op. Leegstand is

namelijk meer dan een tijdelijke frictie in de woningmarkt. Ze hangt samen met regionaal economische ontwikkelingen, en vormt tevens een manifestatie van bestaande woonvoorkeuren (voor bepaalde typen woningen in bepaalde typen woonomgevingen) en het daaruit resulterend woningkeuzegedrag.<sup>1</sup> Zelfs zeer lage woningprijzen garanderen nog niet dat de woningen daadwerkelijk worden verkocht en bewoond. Bovendien levert leegstand, zelfs als deze van zeer tijdelijke aard is, vooral welvaartsverlies en kapitaalsverlies op. Woningen worden niet verhuurd en niet (meer) onderhouden, hetgeen een negatieve uitstraling heeft op de buurt, wijk en stad. Het op zijn beloop laten van deze ontwikkeling negeert bovendien de (grondwettelijke) verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van de woningvoorraad (zie ook Van der Wouden et al. 2006).

De keuze voor sloop en/of herstructurering, verdunning, en vergroening van woonbuurten, en voor een geleidelijke privatisering van de woningvoorraad (van huur naar koop) lijkt daarom niet meer dan logisch. Dit verhoogt in elk geval de kwaliteit van de woonomgeving, hetgeen bijdraagt aan de leefbaarheid van buurten en wijken (zie ook volgende hoofdstuk).

#### *Woonvoorkeuren*

Zoals al even is aangestipt, spelen bij wijzigingen in de vraag-aanbodverhoudingen op de woningmarkt veranderingen in woonvoorkeuren en de mogelijkheden van mensen om deze te realiseren een belangrijke intermediaire rol. Er mag worden verondersteld dat woonconsumenten gemakkelijker in staat zijn hun woonvoorkeuren te realiseren in een ontspannen woningmarkt.<sup>2</sup> Er is veel vraag naar woningen in stedelijke omgevingen, grotere woningen, meer buitenruimte, en rustige, ruime, groene en veilige woonomgevingen (Heins 2002; Van Dam et al. 2003). Nederlandse huishoudens zijn bovendien in toenemende mate *footloose*: door de aard van hun werk of door hun leeftijd (vergrijzing) zijn ze steeds minder aan een bepaalde woonlocatie gebonden. Dit lijkt kansen te bieden voor landelijke en perifere regio's, waarbij het wonen als nieuwe economische drager van het platteland zou kunnen fungeren (zie Van Dam & Buckers 1998; Van Dam et al. 2003). Echter, in krimpsituaties is de spoeling dun en de markt (de vraag) beperkt. Dat geldt des te meer nu duidelijk wordt dat veel regio's inzetten op wonen als strategie om de negatief beoordeelde economische en demografische ontwikkeling (stagnatie, krimp) te keren (zie volgende hoofdstuk). Vanwege hun sociale netwerk in de buurt zijn mensen bovendien toch slechts in beperkte mate geneigd om over grote afstanden te verhuizen (Van Dam 2000; Schutjens et al. 1998; Van Kempen & Schutjens 1999). Zo is met name pensioenmigratie slechts een zeer bescheiden fenomeen in Nederland (Hooimeijer et al. 1993). Hoewel de ouderen van nu (en die van de nabije toekomst) welvarender, mobieler en fitter zijn dan vorige generaties ouderen, lijkt dit slechts een beperkt effect te hebben op hun verhuisstatistieken (zie ook Ford 1993). Aan de andere kant kan worden gesteld dat indien het aandeel ouderen dat verhuist constant blijft, in de toekomst meer ouderen zullen gaan verhuizen, en er ook meer pensioenmigratie over langere afstanden zal plaatsvinden. Het aantal ouderen groeit immers fors.

1. Sterker nog, geconcentreerde leegstand geeft een uitstekend beeld van de woonvoorkeuren van mensen die in gespannen woningmarkten enigszins aan het zicht onttrokken zijn. In ontspannen woningmarkten zijn mensen makkelijker in staat om hun woonvoorkeuren te realiseren en met hun voeten te stemmen. Ongewenste woningen in niet-gewaardeerde woonbuurten komen dan vanzelf leeg te staan.

2. Een hypothese voor nader onderzoek: in ontspannen woningmarkten zal het aantal verhuisbewegingen (per huishouden) juist geringer zijn dan in gespannen woningmarkten waarin woonconsumenten meerdere kleine stappen in hun wooncarrière zetten ten einde hun woonvoorkeuren te realiseren. Tegelijkertijd kan worden verondersteld dat in zo'n situatie het aantal verhuizende huishoudens wél groter zal zijn.



### *Tweede woningen*

Aangezien een woningoverschot leidt tot lagere woningprijzen, kan in bepaalde krimpregio's (vooral op het platteland en langs de kust) de vraag naar tweede woningen toenemen. In grote delen van het Franse platteland is een dergelijk proces al decennia lang gaande. Mede afhankelijk van de welvaartsontwikkeling in ons land en van de woningprijzontwikkelingen in (krimp-)regio's in de buurlanden, kan de vraag naar tweede woningen zowel in totaal toenemen als worden verplaatst van het buitenland naar Nederland. Dit leidt enerzijds tot nieuwe woningprijz-evenwichten in de betrokken regio's en anderzijds tot geringere leegstand. Zeeland is een van de regio's waar dit effect is opgetreden.<sup>3</sup> Het aantal tweede woningen van Nederlanders, Duitsers en Belgen is daar in de laatste decennia sterk toegenomen, met name in de kustgemeenten. Dit heeft tot nieuwe spanning op lokale woningdeelmarkten geleid, en daarmee tot nieuwe dilemma's. In hoeverre staat een gemeente toe dat woningen als tweede woning worden gebruikt en niet permanent worden bewoond? Twee opvattingen staan daarbij tegenover elkaar. De eerste, 'eigen woningzoekenden eerst', gaat ervan uit dat het toestaan van tweede-woningbezit lokale woningzoekenden (met name starters) uit de markt zal prijzen (Bosten et al. 2003; zie voor een vergelijkbare discussie in het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld Shucksmith 1981, 2000; Gallent & Tewdwr-Jones 2000). Anderen menen dat een woning beter een deel van het jaar kan worden bewoond dan helemaal niet. In persistente krimpsituaties lijkt men eerder naar de tweede opvatting te neigen.

### *Ruimte voor wonen*

Een geringere kwantitatieve vraag naar woningen behoeft nog geen dalende vraag naar ruimte voor woningen te betekenen. Sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw is immers de oppervlakte aan woonruimte per persoon sterk toegenomen. Dit was deels het gevolg van de huishoudensverdunding, en deels van de toenemende welvaart in combinatie met individualisering, die heeft geresulteerd in een vraag naar grotere woningen (in woonoppervlak, aantal kamers, kavelgrootte). Dit effect wordt nog versterkt door veranderende eigendomsverhoudingen op de woningmarkt die samenhangen met de toegenomen welvaart: een steeds groter aandeel van de woningvoorraad bestaat uit koopwoningen en deze zijn in het algemeen groter dan huurwoningen. Bovendien bestaat een steeds groter deel van de woningvoorraad uit grondgebonden woningen (eengezinswoningen) in plaats van gestapelde woningen (meergezinswoningen). De trend van een stijgende ruimtevraag voor wonen lijkt dus nog niet ten einde (zie ook Galle et al. 2004). Woonconsumenten zullen naar verwachting dan ook 'elastisch' reageren op prijsdalingen van grond en woningen.

### *Conclusie*

Demografische ontwikkelingen zijn sterk van invloed op de woningmarkt. Dit geldt zowel voor de ontwikkeling van het aantal huishoudens (dit neemt voorlopig nog toe, althans landelijk gezien), de ontwikkeling van de gemid-

3. Voor Zuidwest-Friesland geldt hetzelfde.

delde omvang van huishoudens (deze neemt af; het aantal een- en tweepersoonshuishoudens neemt toe) als voor de veranderende leeftijdsopbouw van de bevolking (het aantal ouderen neemt toe). De kwantiteit en kwaliteit van de woningvoorraad zullen op lokaal en regionaal niveau moeten worden afgestemd op deze ontwikkelingen.

Het toppunt van de ontwikkeling van het aantal huishoudens is in zicht: de komende twintig à vijfentwintig jaar zal dit nog met zo'n 1 miljoen toenemen tot 8,1 miljoen, waarna het zich zal stabiliseren. Daarom dient nu al rekening te worden gehouden met de aard van de toevoegingen aan de huidige woningvoorraad die nog gepleegd moeten worden. Belangrijke factoren zijn daarbij de veranderende samenstelling van de bevolking (vergrijzing), lokale en regionale verschillen in de groei van het aantal huishoudens, en woonvoorkeuren die veranderen onder invloed van welvaartsontwikkelingen. Daarbij is nauwelijks relevant dat het aantal inwoners in de nabije toekomst (en in sommige regio's en gemeenten nu al) afneemt. Het gaat vooral om ontwikkelingen in het aantal, de omvang en de samenstelling van huishoudens.

De belangrijkste gevolgen voor de woningmarkt van een afnemend aantal huishoudens manifesteren zich op het lokale niveau van wijken en buurten. In krimpregio's en krimpgemeenten (krimp in termen van aantallen huishoudens) zullen – per definitie – de minst aantrekkelijke buurten te maken krijgen met leegstand. De vroeg-naoorlogse wijken (1945-1970) lijken hierbij het meest kwetsbaar.

### **Leefomgeving**

Gekoppeld aan de gevolgen voor de woningmarkt kan demografische krimp ook invloed hebben op de kwaliteit van de leefomgeving (de buurt). Deze leefomgevingskwaliteit kan echter op haar beurt ook demografische krimp veroorzaken of versterken. Net als op de woningmarkt gaat het dan om de effecten van een teruglopend aantal huishoudens en een veranderende samenstelling van de buurtbevolking – naar leeftijd, omvang, inkomen, etniciteit en leefstijl – op de directe fysieke en sociale omgeving. Hierbij kan zich een spiraalsgewijze (negatieve) ontwikkeling voordoen. De fysieke leefomgeving omvat onder meer de fysieke staat van de woningen en overige gebouwen in de buurt, de fysieke staat van de openbare ruimte, en de aanwezigheid en kwaliteit van voorzieningen in de buurt. De sociale leefomgeving van de buurt omvat drie samenhangende aspecten: de sociale status van de buurt, de sociale cohesie, en de sociale veiligheid. Het effect van demografische krimp op de leefomgeving zal vooral afhangen van het tempo waarin en de schaal waarop krimp plaatsvindt.

### *Fysieke leefomgeving*

Waar het de gevolgen van demografische krimp voor de leefomgeving betreft, zijn zowel de ontwikkeling van het aantal huishoudens als de veranderingen in de bevolkingssamenstelling van belang.

Ten eerste is de ontwikkeling van het *aantal huishoudens* van belang. Eerder is duidelijk gemaakt dat een dalend aantal huishoudens kan leiden tot een over-



aanbod van woningen en daarmee tot leegstand die per definitie optreedt in de meest onaantrekkelijke delen van de woningvoorraad. Met name de vroege naoorlogse woonwijken en de relatief dure wooncomplexen uit het begin van de jaren tachtig zijn daarvoor gevoelig. Leegstand beïnvloedt de fysieke uitstraling en het imago van de buurt in negatieve zin. Leegstand kan voorts de fysieke leefomgeving verder onder druk zetten en leiden tot verval en vandalisme. In wijken met leegstand kan ook snel het gevoel van onveiligheid en ontevredenheid bij de bewoners toenemen. Bij een ontspannen woningmarkt zullen bewoners van een wijk met veel leegstand makkelijker in staat zijn hun wijk te verlaten, terwijl de instroom hier relatief gering zal zijn. Daardoor neemt de leegstand verder toe en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verder af. Op deze manier kan een wijk in een negatieve spiraal terecht komen.

Buitenlandse voorbeelden laten dit zien. In Detroit resulteerde demografische krimp vanaf de jaren vijftig zelfs in de ontvolking van hele stadswijken. Woningen raakten in onbruik, met verval als gevolg. Kwetsbare groepen (zoals verslaafden en dak- en thuislozen) namen in de leegstaande woningen hun intrek. Daarnaast eigenden vandalen en criminelen zich dergelijke woningen toe. Zij zagen deze woningen als schuilplaats en als vrijplaats waar alles geoorloofd was. Het illegale gebruik van de woningen versterkte het gevoel van onveiligheid en ontevredenheid bij de bewoners die achterbleven. Velen wilden de wijk eveneens verlaten, maar omdat zij behoorden tot de achtergestelde bevolkingsgroepen (armen, ouderen en migranten), was het voor hen bijna onmogelijk uit de vervallen stadswijk weg te komen. Voor wie niet in staat was te vertrekken, was het alternatief zich terug te trekken in de woning en uit de openbare ruimte. Dit had echter wel een negatief effect op de levendigheid, leefbaarheid en sociale cohesie (Beyer et al. 2004).

In Leipzig heeft zich in de jaren negentig een soortgelijke ontwikkeling voorgedaan. In sommige wijken stond daar zelfs tussen de 20 en 30 procent van de woningen leeg (Stadt Leipzig 2005; Bontje 2004a). De leegstaande woningen raakten in verval. Net als in Detroit namen ook de criminaliteit en het vandalisme in deze troosteloos uitziende stadswijken toe. Bij de achterblijvende bevolking groeide het gevoel van angst, schaamte en ontevredenheid.

Ook in Nederland zijn voorbeelden uit het recente verleden bekend van omvangrijke leegstand in bepaalde wijken. Zo stond in de wijk Wold A in Lelystad begin jaren negentig zelfs 40 procent van de woningen leeg. Kenmerkend voor de wijk was de grote monotonie: 100 procent socialehuurwoningen van hetzelfde woningtype. Verder was de fysieke leefomgeving in de wijk slecht (zie kader).

## Leegstand en leefomgeving in Lelystad

Lelystad bouwde in de jaren tachtig een aantal wijken om mensen uit Amsterdam aan te trekken. Een daarvan was de wijk Lelystad Wold A, opgeleverd in 1980, nabij het stadshart. De wijk bestond uit 262 socialehuurwoningen en was opgezet volgens Amsterdams concept: gevel-tot-gevel-straten, veel steen en weinig groen. Aanvankelijk leek deze opzet succesvol. De wijk trok namelijk veel Amsterdammers (Gemeente Lelystad 2002).

Vrij snel na de oplevering ontstonden echter problemen. De werkloosheid onder de bewoners was hoog en er ontstond een gevoel van onveiligheid. Mede hierdoor verlieten veel bewoners de wijk, terwijl geen nieuwe inwoners de wijk binnenkwamen. Het resultaat was 'lege woningen, stille straten en overwoekerde binnenplaatsen'. Begin jaren negentig stond maar liefst 40 procent van de woningen (in totaal 50 woningen) in Lelystad Wold A leeg. Daarnaast kampte de wijk met vandalisme, zwerfvuil (met name in de binnenhoven), en waren de speeltoestellen kapot en verouderd (Gemeente Lelystad 2002 en Kei 2006a).

Daarop besloten de gemeente en de woningbouwvereniging Centrada de wijk te herstructureren en zo weer leefbaar en aantrekkelijk te maken. Tussen 1997 en 2002 werden de woningen bouwkundig verbeterd, samengevoegd of gesloopt. Er kwamen naast huurwoningen ook koopwoningen in de wijk. Verder werd de buitenruimte (straten, binnenhoven, openbaar groen) opnieuw ingericht. De totale kosten van deze herstructureringsoperatie bedroegen 7,3 miljoen euro (Gemeente Lelystad 2002).

Als resultaat was er begin 2002 geen leegstand meer. Alle woningen waren weer bewoond. De wijk was veranderd van monotoon naar heterogeen, en dat is terug te zien in de variatie in woningen. De wijk heeft eengezinswoningen, starterswoningen, seniorenwoningen, en woon-werkunits. Hierdoor trekt hij verschillende typen bewoners (doelgroepen) aan. Verder kreeg de wijk meer groen, meer tuinen en meer kleur (Gemeente Lelystad 2002).

Hierbij moet worden aangetekend dat aan het eind van de jaren tachtig niet alleen de wijk Wold A te maken had met krimp, maar ook Lelystad als geheel. Lange tijd bleef de gemeente net onder een bevolkingsaantal van 60.000, ver onder de ooit voorziene 100.000 inwoners. De voornaamste oorzaak hiervan was de opkomst van Almere. Sinds 1997 groeit het bevolkingsaantal van de gemeente Lelystad weer. Momenteel (2005) heeft Lelystad bijna 71.000 inwoners.

Een dalend aantal huishoudens kan naast leegstand ook residentiële instabiliteit veroorzaken, en wel via een ruimere woningmarkt, meer bewegingsruimte en meer verhuizingen. Bij veel verhuizingen en een korte woonduur zullen bewoners minder aandacht hebben voor hun fysieke leefomgeving. Naarmate mensen langer in een bepaalde omgeving wonen krijgen zij immers meer belang bij een goede kwaliteit daarvan (Knol 2005; Ministerie van VROM 2000). Het effect van demografische krimp op de leefomgeving zal dus mede afhangen van het aantal verhuisbewegingen dat op gang wordt gebracht.

Doordat het totaal aantal huishoudens als gevolg van huishoudensverdunding voorlopig eerder zal toe- dan afnemen, valt op korte termijn in Nederland, met uitzondering van enkele regio's, geen grootschalige leegstand te verwachten. Wel is denkbaar dat leegstand zich ruimtelijk in de zwakkere wijken concentreert. Dat hangt mede af van de mate van krapte op de regionale en lokale woningmarkt. Een overaanbod van woningen leidt namelijk tot leegstand, hetgeen effecten heeft op de fysieke kwaliteit van bepaalde buurten.

Ten tweede is de ontwikkeling van de samenstelling van de huishoudens naar leeftijd, inkomen, opleiding en etnische achtergrond van belang voor de fysieke leefomgeving. De effecten van demografische krimp op de fysieke leefomgeving zijn afhankelijk van twee aspecten: de menging van huur- en koopwoningen in de buurt en de sociale status van de buurtbewoners. Demografische krimp zal in wijken met voornamelijk huurwoningen een groter negatief effect hebben op de fysieke leefomgeving dan in wijken die voornamelijk uit koopwoningen bestaan. Hoe hoger het aantal koopwoningbezitters is in een wijk, des te meer men zich namelijk bekommert om de fysieke leefomgeving en bereid is deze te onderhouden. En des te minder wordt de kans op verloedering en verpaupering (Boelhouwer 1988; Campbell & Lee 1992; DiPasquale & Glaeser 1999; Van der Wouden et al. 2006). Uit het Woningbehoefteonderzoek van 2002 van het Ministerie van VROM blijkt dat bewoners van koopwoningen zich vaker verantwoordelijk voelen voor hun buurt dan bewoners van huurwoningen (85 ten opzichte van 70 procent) (Knol 2005). Bovendien zeggen ze vaker actie te ondernemen voor een attractieve buurt (Knol 2005). Bewoners van koopwoningen zijn actief in het op peil houden van de buurt omdat ze daar baat bij hebben. Uiteindelijk heeft de kwaliteit van de leefomgeving immers effect op de waarde van de woning (Visser & Van Dam 2006). Bezitters van koopwoningen hebben dan ook meer (financieel) belang bij een goed onderhouden, leefbare omgeving dan bewoners van huurwoningen (Knol 2005). Ook in het buitenland blijkt eigenwoningbezit tot een verbeterd onderhoud van woningen en een geringere vervuiling en verloedering van woonbuurten te leiden (Van der Wouden et al. 2006).

Wanneer demografische krimp leidt tot een toenemende segregatie van vooral lagere statusgroepen in een buurt, kan ze de fysieke leefomgeving van deze buurt negatief beïnvloeden. Door geringere zelfredzaamheid zijn deze lagere statusgroepen vaak minder in staat dan hogere statusgroepen om hun woonomgeving kwalitatief aantrekkelijk te houden (Knol 2005). Andersom kan demografische krimp die samengaat met de homogenisering van

hogere statusgroepen de fysieke leefomgeving van een wijk juist verbeteren. De verwachting is dat de verschillen in sociale status tussen wijken en buurten zullen toenemen door demografische krimp (via selectieve verhuisbewegingen), waardoor de fysieke leefomgeving in 'slechte' of achterstandswijken (wijken met een lagere sociale status) ten opzichte van 'goede' wijken (wijken met een hogere sociale status) verder zal verslechteren. Kortom, de effecten van demografische krimp op de fysieke leefomgeving zullen per buurt verschillen en zijn afhankelijk van de aard van de woningvoorraad en de bevolkingsamenstelling (sociale status) van de buurt.

Naast bedreigingen levert demografische krimp ook kansen op voor de fysieke leefomgeving. Deze doen zich voornamelijk voor ten aanzien van de groenvoorzieningen en treden alleen op wanneer er sprake is van demografische krimp in termen van een afname van het aantal huishoudens, en daarmee van een overaanbod aan woningen. Het gaat hier derhalve om de keerzijde van de medaille: elk nadeel heeft zijn voordeel. In Leipzig, bijvoorbeeld, grijpt men de demografische krimp aan om nieuwe kwaliteiten in de stad te ontwikkelen. Veel leegstaande woningen worden daar afgebroken en vervangen door parken, plantsoenen, pleinen en speeltuinen (Bontje 2004b). Ook in Nederland is voor bepaalde plekken – met name in stedelijke krimpregio's, zoals Zuid-Limburg, of in krimpende stadswijken – voorstelbaar dat dergelijke kansen tot verdunding, vergroening en verbetering van de omgevingskwaliteit zich nu al, of op korte termijn voordoen.

Een uitbreiding van groenvoorzieningen betekent overigens niet automatisch een verbetering van de fysieke leefomgeving. Ook daarbij ligt verloedering op de loer en is onderhoud nodig. Een grote, maar slecht onderhouden openbare ruimte is zeker geen pre voor de woon- en leefkwaliteit van een stadswijk. Om dit soort problemen aan te pakken en te voorkomen, zijn bewoners in sommige Amerikaanse stadsdelen zelf voorzieningen gaan organiseren of de openbare ruimte gaan onderhouden. Individuen en groepen kwamen met initiatieven op terreinen waar gemeentelijke diensten tekortschoten, zoals straatverlichting en opruimacties, maar ook nieuwe kleinschalige bedrijvigheid. Zodoende kan een krimpende stad het zelforganiserend vermogen stimuleren en een broedplaats voor sociale en economische experimenten vormen (Gratz & Mintz 1998; Grogan & Proscio 2000; Jacobs 1961; Moore 1994; Strohmeier & Bader 2004). Of een dergelijk mechanisme ook in Nederland op zal treden is evenwel de vraag.

#### *Sociale leefomgeving*

Bij het traceren van de effecten van demografische krimp op de sociale leefomgeving moet gekeken worden naar de ontwikkeling van zowel het aantal huishoudens in een buurt als naar de samenstelling daarvan. Beide hangen uiteraard nauw samen. Een dalend aantal huishoudens kan namelijk ook gepaard gaan met een verandering van de huishoudenssamenstelling van de buurt. Wanneer met name de sociaaleconomisch sterke groepen de buurt verlaten en de zwakste groepen achterblijven, zal dit de sociale leefomgeving

en de sociale status (geïndiceerd door werkloosheid, inkomen en opleiding) (Knol 2005) van de buurt verzwakken.

Drie aspecten zijn hierbij van belang: sociale (in)stabiliteit, de aanwezigheid van al dan niet gelijkgestemden (mate van homogeniteit), en de eigendomsverhoudingen van de woningen (huur/koop). Wanneer de sociale status van degenen die een wijk verlaten anders is dan die van de binnenkomers, verandert de bevolkingssamenstelling in de wijk. Dit kan de sociale cohesie aantasten. Indien de sociale status van de binnenkomers lager is dan die van de vertrekkers, zal dit de sociale status en het imago van de wijk aantasten (Strohmeier & Bader 2004). Sociale instabiliteit kan zodoende zowel de sociale cohesie als de sociale status van de wijk negatief beïnvloeden.

De effecten van demografische krimp op de sociale leefomgeving (sociale cohesie) zijn eveneens afhankelijk van de mate van homogeniteit (segregatie). Deze relatie kan op twee tegengestelde manieren doorwerken op de sociale cohesie in een woonwijk. Homogeniteit kan de sociale cohesie versterken, doordat meer gelijkgestemden zich in de wijk verenigen. Het positieve effect is dat de aanwezigheid van gelijkgestemden sociale contacten en onderlinge steun in de buurt garandeert, en tevens voor een draagvlak aan voorzieningen zorgt. Homogeniteit kan echter ook de sociale cohesie verlagen, doordat lagere statusgroepen – door geringere zelfredzaamheid – hun handen vol hebben aan zichzelf, minder aandacht hebben voor elkaar, en minder behoefte hebben aan sociale cohesie. Een problematische situatie doet zich voor waar etnische en sociaaleconomische segregatie samenvallen, en individuen hieraan niet kunnen ontsnappen (Van der Wouden et al. 2006). In onderzoek uit binnen- en buitenland zijn beide redenties ten aanzien van de sociale cohesie terug te vinden. De onderzoeksresultaten zijn niet altijd eenduidig op dit punt. Meer overeenstemming bestaat over het feit dat homogeniteit van lagere statusgroepen in een wijk de sociale status van de wijk en de identiteit ervan negatief kan beïnvloeden.

Ook de verhouding tussen koop- en huurwoningen is van belang voor de invloed van een veranderende bevolkingssamenstelling op de sociale leefomgeving. Verschillende studies wijzen uit dat eigen woningbezit positief samenhangt met de sociale cohesie in de buurt (Elsinga & Hoekstra 2004; Van der Wouden et al. 2006). Wanneer de bevolkingssamenstelling verandert in wijken en buurten met een hoog aandeel eigen woningbezit zal dit de sociale cohesie dus niet noodzakelijk nadelig beïnvloeden.

Demografische krimp kan ook negatieve effecten hebben op de sociale veiligheid van de leefomgeving. Slachtoffers en daders van delicten wonen relatief vaker in achterstandswijken met een verouderd en goedkoop woningaanbod, veel etnische verscheidenheid en een grote bevolkingsmobiliteit (Van der Laan et al. 2006; Wittebrood 2006). Demografische krimp kan ertoe leiden dat achterstandswijken steeds meer achterop en de voorsprongswijken steeds meer voorop raken. Afhankelijk van de precieze vorm van demografische krimp zijn ook effecten op de bevolkingsmobiliteit (residentiële stabiliteit) mogelijk. Net zoals nu al het geval is, zal in gebieden met een lage woonomgevings-

kwaliteit meer slachtofferschap (en perceptie daarvan) te vinden zijn dan in gebieden met een hoge woonomgevingskwaliteit (Van der Laan et al. 2006). Dit effect van demografische krimp blijft echter uiterst speculatief, en is in elk geval indirect.

#### Conclusie

Demografische krimp kan de leefomgevingskwaliteit verzwakken in een spiraalsgewijs negatief proces, en zal met name een bedreiging vormen voor de sociale leefomgevingskwaliteit. Punten van zorg zijn een toenemende leegstand, de segregatie van bepaalde bevolkingsgroepen (met name laagopgeleide en lage inkomens) als ‘achterblijvers’ in bepaalde wijken (met name de vroeg-naoorlogse wijken met een groot aandeel huurwoningen), en de mogelijke gevolgen daarvan voor de sociale status en cohesie van de wijk. Demografische krimp zou wel meer participatie van bewoners in buurtactiviteiten en -initiatieven kunnen stimuleren.

Juist in situaties van negatieve spiraalsgewijze ontwikkelingen in bepaalde buurten, zal demografische krimp op zijn beurt aanleiding kunnen vormen tot fysieke ingrepen om de leefomgevingskwaliteit weer te verbeteren. Op dit terrein biedt demografische krimp naast bedreigingen dan ook kansen. In hoeverre demografische krimp een bedreiging vormt voor de fysieke leefomgeving is afhankelijk van een aantal kenmerken van de betrokken wijk (zoals de bevolkingssamenstelling en de verhouding in het aantal huur- en koopwoningen). Bij de bedreigingen gaat het vooral om de verloedering van de fysieke leefomgeving en een toename van de onveiligheid (sgevoelens). De punten waarop demografische krimp (als katalysator) de fysieke leefomgeving kan versterken liggen vooral op het terrein van de groenvoorzieningen.

#### Voorzieningen

Demografische krimp (zowel in omvang als in samenstelling) zou tot geringere draagvlakken voor bepaalde voorzieningen kunnen leiden, met als mogelijk gevolg het verdwijnen van zulke voorzieningen op bepaalde plekken. Althans, zo luidt de gangbare en vrij hardnekkige opinie. Het verdwijnen van voorzieningen wordt echter niet alleen veroorzaakt door een afgenomen vraag, maar is ook – en soms zelfs vooral – afhankelijk van ontwikkelingen aan de aanbodzijde, en van andere dan demografische ontwikkelingen aan de vraagzijde (Van Dam 1995).

Borchert en De Kruijff (1991) en Van Dam (1995) laten zien dat schaalvergroting van voorzieningen (in de vorm van concentratie of conglomeratie daarvan) nauwelijks verband vertoont met lokale of regionale bevolkingsontwikkelingen. Van Dam (1995) concludeert dat de verkleining van het draagvlak van voorzieningen en het verdwijnen daarvan (zoals van winkels in plattelandsdorpen en stadsbuurten) vooral het gevolg is van een veranderd consumentengedrag (i.c. winkelgedrag), en niet van een verminderd potentieel aantal gebruikers (consumenten, inwoners). De toegenomen welvaart en mobiliteit, en de veranderde leefstijlen (consumentenvoorkeuren, tijdsbeste-

dingspatronen) zijn dan ook veel belangrijker geweest dan demografische ontwikkelingen voor het gebruik, draagvlak en de levensvatbaarheid van allerlei lokale voorzieningen. Demografische ontwikkelingen (i.c. krimp) hebben slechts een verbijzonderend (versterkend of dempend) effect, afhankelijk van het type voorziening. Minder kinderen betekent een geringere vraag naar onderwijsvoorzieningen. Minder jongeren houdt een geringere vraag in naar uitgaansvoorzieningen. Meer ouderen leidt tot een grotere vraag naar culturele en gezondheidszorgvoorzieningen. Meer immobiele ouderen (75+) betekent wellicht een grotere vraag naar (winkel)voorzieningen in de buurt, etc. We beperken onze beschouwingen in deze paragraaf tot enkele min of meer dagelijkse voorzieningen. De redematies zijn echter breder toepasbaar.

#### *Detailhandel*

Bovenstaande constatering is vooral van toepassing op de detailhandel (voor 'dagelijkse' boodschappen). In die branche hebben zich de laatste decennia een enorme schaalvergroting en concentratie voorgedaan: in veertig jaar is het aantal winkels in Nederland met meer dan de helft afgenomen. Dit geeft overigens meteen aan dat de dynamiek in de detailhandel een geheel andere is dan de lokale bevolkingsdynamiek. Ze wordt met name veroorzaakt door veranderd consumentengedrag (als gevolg van de toegenomen mobiliteit, veranderde leefstijlen, en veranderde voorkeuren) aan de vraagzijde, en bedrijfseconomische factoren (exploitatiekosten, schaalvoordelen) aan de aanbodzijde (Van Dam 1995; Evers et al. 2005). De dynamiek in de detailhandel is met name de laatste jaren verder aangewakkerd in de zogeheten 'prijzenoorlog' tussen de grote supermarktketens. Ondanks de sterke afname van het aantal winkels (zowel op het platteland als in stedelijke wijk- en buurtwinkels; maar ook solitaire vestigingen) is de bereikbaarheid van winkels in Nederland nog steeds goed (Van Dam 1995; Galle et al. 2004). De witte vlekken in het locatiepatroon van winkels worden echter wel steeds talrijker. Voor zover al een verband bestaat met de bevolkingsontwikkeling, zal een stagnerende of krimpende bevolking slechts een geringe extra bijdrage leveren aan de schaalvergrotings-, concentratie- en suburbanisatietendensen in de detailhandel. Bovendien kan worden verwacht dat de vergrijzing de vraag naar en het gebruik van winkels op korte afstand (in buurten en dorpen) weer zou kunnen doen toenemen.

#### *Onderwijs*

Onderwijsvoorzieningen zouden bij uitstek gevoelig moeten zijn voor bevolkingsontwikkelingen (vraagzijde), en met name voor de groei of afname van het aantal kinderen (door geboorte of migratie). Logischerwijs zou ontgroening effecten moeten hebben op het draagvlak van scholen, maar aan de aanbodzijde vinden we hier een sterk interveniërende overheid. Bovendien lijkt de ontgroening zich de komende decennia nauwelijks verder door te zetten, afgezien van enkele lokale uitzonderingen.

Ten aanzien van de dynamiek in het vestigingspatroon (lees: schaalvergroting) van onderwijsvoorzieningen (aanbodzijde) moeten we een onder-

scheid maken tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs. De laatste decennia heeft zich in het voortgezet onderwijs een enorme schaalvergroting (conglomeratie en concentratie) voltrokken, die heeft geresulteerd in een afnemend aantal scholen en schoollocaties, en de vorming van enorme scholengemeenschappen met leerlingenaantallen die soms in de duizenden lopen. Deze schaalvergroting werd vooral ingegeven door efficiencyoverwegingen (Blank 1990; Van Dam 1995), maar was niet geheel onafhankelijk van de ontgroeningstrend.

In het midden van de jaren negentig heeft zich ook in het basisonderwijs schaalvergroting en concentratie voorgedaan – eveneens op grond van kostenoverwegingen – maar dit gebeurde onder een regime van gedifferentieerde stichtings- en opheffingsnormen voor basisscholen en samenwerkingsverbanden tussen basisscholen (Van Dam 1995; Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1991). Deze normen zijn afhankelijk van de 'leerlingendichtheid' van een gemeente. Hierdoor gelden in plattelandsgemeenten lagere opheffingsnormen dan in stedelijke gemeenten. Dit impliceert tevens dat ontgroening (een afname van het aantal potentiële basisschoolleerlingen) op lokaal niveau leidt tot lagere opheffingsnormen, en derhalve weinig invloed zal uitoefenen op het draagvlak en spreidingspatroon van basisscholen. Overigens kan een teruglopend aantal kinderen natuurlijk wel consequenties hebben voor het voortbestaan van individuele basisscholen, maar het zal in het algemeen gaan om incidentele gevallen. Het verdwijnen van basisscholen verkleint het aantal keuzemogelijkheden voor ouders in de buurt, maar pas het verdwijnen van de laatste basisschool in een buurt of dorp zal consequenties hebben voor de bereikbaarheid van het basisonderwijs (Van Dam 1995).

Ook ten aanzien van onderwijsvoorzieningen is dus het keuzegedrag van consumenten (scholieren, of beter gezegd, hun ouders) belangrijker voor het draagvlak van scholen dan bevolkingsontwikkelingen op het niveau van buurten, wijken en dorpen. Deze kunnen hierop overigens wel een katalyserend effect hebben, zoals de ontwikkeling van het aantal 'witte' en 'zwarte' scholen in de grote steden aantoont (Gramberg 2000).

In het hoger onderwijs (hbo, universiteit) is de ontgroening de laatste decennia ruimschoots gecompenseerd door hogere deelnamecijfers, met name onder vrouwen. Het aantal studenten aan instellingen voor hoger onderwijs is de laatste decennia alleen maar toegenomen (CBS).

#### *Gezondheidszorg*

De doorzettende vergrijzing en sterke toename van het aantal tachtigplussers brengen een toenemende vraag naar gezondheidszorgvoorzieningen met zich mee (zie bijvoorbeeld Van der Velden et al. 2001; Brouwer et al. 2006). Vergrijzing is evenwel geen kwestie van krimp, maar van groei. Hier gaat het bovendien niet alleen om een toenemend aantal ouderen, maar vooral om een toenemend aandeel ouderen (65 jaar en ouder) in de totale bevolking (van 14 procent in 2005 tot 24 procent in 2040; zie vorige hoofdstuk). De groeiende vraag naar gezondheidsvoorzieningen zal dan ook vooral een kwestie worden van de betaalbaarheid van het stelsel van gezondheidszorg en sociale voor-

zeningen (zoals de AOW). Dit vraagstuk valt evenwel buiten het bestek van deze studie.

De locatie en omvang van gezondheidszorgvoorzieningen – van huisartspraktijken tot ziekenhuizen – worden vooral bepaald door beslissingen aan de aanbodzijde. Net als bij onderwijsvoorzieningen worden deze vooral ingegeven door bedrijfseconomische overwegingen. Ook hier is het streven gericht op schaalvoordelen en efficiency. De schaalvergroting in het aanbod van gezondheidszorgvoorzieningen (groepspraktijken, gezondheidscentra, streekziekenhuizen) brengt weliswaar in sommige gevallen een verslechterde bereikbaarheid van deze voorzieningen met zich mee, maar moet toch vooral beschouwd worden als een autonoom, aanbodgestuurd proces. Veranderingen in de omvang van de vraagzijde (lees: bevolkingsgroei of -krimp) zijn hierop nauwelijks of slechts indirect van invloed (Van Dam 1995).

#### *Openbaar vervoer*

Voor het openbaar vervoer geldt een soortgelijk betoog als ten aanzien van de detailhandel. Ook het aanbod van openbaarvervoersvoorzieningen (lijnen, routes, halteplaatsen, frequenties) is gevoelig voor veranderingen in de vraag naar openbaar vervoer. Deze wordt echter nauwelijks bepaald door veranderingen in de omvang van de bevolking, en slechts in beperkte mate door veranderingen in de samenstelling van de bevolking (bijvoorbeeld naar leeftijd en naar etniciteit: ouderen en allochtonen maken verhoudingsgewijs meer gebruik van het openbaar vervoer). Vooral het toegenomen autobezit en -gebruik is van invloed geweest op de vraag naar en het aanbod van openbaar vervoer in stad en land. Dit toegenomen autobezit is vooral een uitvloeisel van de groeiende welvaart en een voortgaande individualisering van leefstijlen, mobiliteitsstijlen en tijdsbestedingspatronen (Galle et al. 2003; Harms 2003b).

Door de toegenomen automobilititeit is het marktaandeel van het openbaar vervoer in de totale vervoersmarkt sinds de jaren zestig gestaag afgenomen – ondanks de bevolkingsgroei en de toegenomen verplaatsingsbehoefte van mensen (De Wit & Van Gent 2001). Uiteindelijk heeft dit invloed gehad op het aanbod van openbaar vervoer: ritten en lijnen met een gering aantal reizigers (op bepaalde tijden en bepaalde plaatsen, met name in het landelijk gebied) zijn opgeheven. Juist vanwege de lage bevolkingsdichtheid in deze gebieden kenden deze lijndiensten al een relatief gering aantal reizigers. Ook recente ontwikkelingen laten zien dat het aanbod van het openbaar vervoer de laatste jaren is afgenomen. Zo zijn er landelijk gezien in vijf jaar tijd 1340 haltes opgeheven en is de lengte van het netwerk van reguliere busdiensten met ruim 1500 kilometer gekrompen. Daarnaast zijn de frequentie van het aantal verbindingen en het aantal geboden overstapmogelijkheden ten opzichte van eind jaren negentig sterk afgenomen (Harms 2006a).

Overigens is het aanbod aan openbaar vervoer mede afhankelijk van ontwikkelingen aan de aanbodzijde. Belangrijke factoren zijn hier vooral de bekostiging van het openbaarvervoerssysteem en de rol hierin van de rijksoverheid. De verzelfstandiging van openbaarvervoerbedrijven (stadsvervoer, streekvervoer, spoor) heeft een rationalisering van het openbaarvervoers-

aanbod met zich meegebracht die geheel losstaat van demografische ontwikkelingen en van lokale en regionale veranderingen in de vraag. Een overheidsmaatregel als de invoering van de ov-studentenkaart heeft overigens juist positieve gevolgen gehad voor het gebruik van het openbaar vervoer. Niettemin is het totale ov-gebruik afgenomen.

In gebieden waar al een geringe vraag naar openbaar vervoer bestaat, zal een bevolkingsafname de kwaliteit van het openbaar vervoer verder onder druk zetten. Deze situatie zal zich naar verwachting vooral voordoen in meer landelijke gebieden. Benadrukt moet worden dat de demografische ontwikkeling hierin slechts een beperkte rol speelt. Veranderingen in het verplaatsingsgedrag en de vervoermiddelenkeuze zijn veel belangrijker.

#### *Conclusie*

In de relatie tussen de lokale bevolkingsdynamiek en het lokale voorzieningenpakket is het gedrag van vragers en aanbieders veel bepalender voor het draagvlak (en daarmee het aanbod) van voorzieningen dan de toename of afname van de bevolking of samenstellende delen hiervan. Uiteraard wil dit niet zeggen dat demografische krimp geen effect zal hebben op het voorzieningenniveau en het voorzieningenpakket in buurten, wijken, dorpen en steden. Andere factoren zijn echter vele malen belangrijker in het proces van schaalvergroting en concentratie van voorzieningen. Indien er al een relatie bestaat tussen demografische ontwikkelingen en ontwikkelingen in het lokale voorzieningenniveau, dan zou demografische krimp niet alleen een oorzaak maar misschien ook een gevolg kunnen zijn van een afkalvend voorzieningenniveau. Het verdwijnen van lokale voorzieningen vermindert immers (althans voor sommigen) de aantrekkelijkheid van dorpen en buurten als woonomgeving. Een negatief spiraalsgewijs proces van demografische krimp, woningleegstand en verloederen van de woonomgeving zal ook de aanwezigheid van voorzieningen in de buurt negatief beïnvloeden.

#### **Mobiliteit**

De afgelopen decennia heeft de mobiliteit een enorme vlucht genomen. Het aantal verreden kilometers is sterk gestegen en de gemiddelde reisduur is flink toegenomen. Deze mobiliteitsgroei valt vooral toe te schrijven aan de auto: zowel het autobezit als het autogebruik is sinds de jaren zestig namelijk explosief gestegen. Het openbaar vervoer en de mobiliteit te voet of per fiets hebben een zeer kleine of zelfs een negatieve invloed gehad op de mobiliteitsgroei (Harms 2003b). De toegenomen verkeersdruk zorgt voor steeds meer files op het wegennet. Het is de vraag of demografische krimp (en vooral de afname van de potentiële beroepsbevolking) de dagelijkse files zal doen verminderen of verdwijnen, zoals Derks et al. (2006) suggereren.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is inzicht nodig in de invloed van demografische factoren op de mobiliteitsontwikkeling. Mobiliteit kan hierbij gezien worden als een algemene term voor alle verplaatsingen van mensen, hetzij met eigen vervoer, hetzij met het openbaar vervoer. De groei van de

mobiliteit komt hierbij tot uiting in het aantal gereden kilometers, het aantal verplaatsingen, en in de tijd die aan verplaatsingen wordt besteed. Hier ligt de nadruk op het personenvervoer per auto. Uiteraard wordt de drukte op de weg mede beïnvloed door het goederenvervoer over de weg, waarvan de omvang sterk samenhangt met (regionaal-)economische ontwikkelingen. Naar verwachting zal het goederenvervoer over de weg de komende decennia alleen nog maar toenemen (CPB, MNP & RPB 2006).

#### Oorzaken mobiliteitsgroei

De totale mobiliteit in een regio wordt niet alleen bepaald door het aantal inwoners in die regio. Mobiliteitsgroei moet in de allereerste plaats verklaard worden vanuit sociaaleconomische ontwikkelingen, aangezien er een nauw verband bestaat tussen de toename van de welvaart en de groei van de mobiliteit. De groei van het reële (huishoudens-)inkomen heeft bijvoorbeeld gezorgd voor een groei van het autobezit en -gebruik.

Ook ruimtelijke ontwikkelingen spelen een rol, met name de spreiding en scheiding van wonen en werken, waardoor het pendelverkeer is toegenomen (Harms 2003b). Daarnaast hebben sociale en culturele trends een (indirecte) invloed op de mobiliteitsgroei gehad. Toename en andere besteding van de vrije tijd, en individualisering hebben niet alleen geleid tot kleinere gezinnen en meer eenpersoonshuishoudens, maar daarmee ook tot een toegenomen mobiliteit. Tot slot heeft uiteraard de bevolkingsgroei zelf invloed gehad op de toegenomen mobiliteit: hoe meer mensen, hoe meer verkeersdeelnemers (figuur 32).

Als een groeiende bevolking heeft bijgedragen aan mobiliteitsgroei, is het aanemelijk dat een krimpende bevolking een afname van de mobiliteit kan stimuleren. In welke mate dat werkelijk zal gebeuren is uiteraard afhankelijk van de feitelijke invloed van demografische ontwikkelingen op de mobiliteit. Korver en Vanderschuren (1995) concluderen dat de totale mobiliteitsgroei in de periode 1986-1993 voor slechts 7 procent valt toe te schrijven aan demografische ontwikkelingen. Voor het personenvervoer per auto was de demografische component iets meer bepalend (1 procent). Ook Harms (2003b) beredeneert dat de gestegen verkeersdrukke in de periode tussen 1975 en 2000 vooral het gevolg is van de stijging van de gemiddelde mobiliteit per persoon, en niet van de toegenomen bevolking. Ter illustratie: eind jaren zeventig besteedde de Nederlandse bevolking van 12 jaar en ouder in totaal 76,3 miljoen uur per week aan mobiliteit. Als de reisduur per persoon gelijk was gebleven, zou de mobiliteit door de toename van de bevolkingsomvang eind jaren negentig zijn uitgekomen op 89,2 miljoen uur. In werkelijkheid was dit veel hoger. Ongeveer 36 procent van de groei in de mobiliteit blijkt dan ook het gevolg te zijn van de toegenomen bevolkingsomvang; de rest is het gevolg van de stijging van de gemiddelde reisduur (zie Harms 2003b). Ook volgens Schoon (2005) valt de toegenomen automobilititeit niet alleen aan de bevolkingsgroei toe te schrijven: ongeveer de helft van de groei is terug te voeren op andere dan sociaaldemografische factoren. Hoewel verschillende onderzoeken een uiteenlopende

**Figuur 32.** Verklarende factoren mobiliteitsgroei. Bron: Harms (2003b)



**Tabel 9.** Autonome groei verkeer en verklarende factoren, 2001 - 2004, in procenten.

Bron: AVV (2005)

	2001	2002	2003	2004 <sup>a</sup>
Bevolkingsgroei	0,8	0,7	0,5	0,2
Rijbewijsbezit	1,5	1,3	1,4	-
Groei personenauto's	3,1	2,6	2,1	0,6
Economische groei	1,4	0,6	-1,9	1,5
Groei verkeersaanbod	2,3	2,0	1,0	0,6
Ontwikkeling filezwaarte	5,1	-9,0	5,0	12,7

a Voorlopige cijfers 2004



bijdrage laten zien van de bevolkingsgroei in de mobiliteitsgroei, laten ze in elk geval zien dat de demografische component in de mobiliteitsontwikkeling beperkt is.

De belangrijkste factor in de mobiliteitsgroei is dus het feit dat mensen vaker en langer onderweg zijn en niet zozeer dat er meer mensen onderweg zijn (zie Harms 2003b). Hieruit kan worden opgemaakt dat de mobiliteit niet evenredig mee zal krimpen met de bevolking (zie ook tabel 9). Deze conclusie is van wezenlijk belang wanneer wordt gekeken naar de gevolgen van demografische krimp voor een mogelijke afname van de filevorming.

#### *Demografische krimp en congestie*

De toename van het verkeersaanbod heeft geleid tot extra drukte en files op de Nederlandse wegen. De maatschappelijke schade die deze files opleveren – onder andere door verloren arbeidstijd en inefficiënt verlopen transporten – bedraagt naar schatting 2 miljard euro per jaar (Harms 2003a). Wanneer de congestie afneemt als gevolg van demografische krimp, kan dit dus een positief effect hebben op de maatschappelijke welvaart. Theoretisch gezien zou krimp van de bevolking kunnen leiden tot afname van de mobiliteit, en aangezien de helft van alle verplaatsingen en driekwart van de verreden kilometers (Harms 2003a) per auto geschiedt, zou door een krimpende bevolking de drukte op de autowegen kunnen afnemen.<sup>4</sup> Eén blik op de weg tijdens de spits is echter voldoende om te zien dat de drukte op de snelwegen in en rond het Gooi (waar de totale bevolking al jaren krimpt) de afgelopen jaren niet bepaald is afgenomen. Ook op de meeste autowegen in Corop-regio Zuid-Limburg is de verkeersintensiteit (dit is het aantal motorvoertuigen dat op een gemiddelde werkdag per etmaal een wegvak passeert) in de periode 1998-2003 toegenomen. Soms bedroeg deze groei zelfs 25 procent of meer (Provincie Limburg 2005a), ondanks de bevolkingsdaling die sinds 1997 is ingezet in deze regio. Dit is uiteraard niet verwonderlijk: de drukte op de wegen in een gebied wordt niet alleen bepaald door de omvang van de eigen bevolking, maar ook door die uit andere gebieden. De groei van het autoverkeer neemt in de laatste jaren overigens geleidelijk af. Dit hangt samen met een afname van de economische groei, een kennelijke verzadiging in het autobezit, en een geleidelijke afname van de bevolkingsgroei.

De ontwikkeling van de totale bevolking zegt dus slechts in beperkte mate iets over de mobiliteitsgroei, laat staan over fileontwikkelingen. Ook het gedrag van mensen (mobiliteitsgedrag, tijdsbesteding), de ontwikkelingen in de welvaart, de regionale economie, het verkeers- en vervoersbeleid, en het goederenvervoer, naast factoren zoals weer, wegwerkzaamheden en wegen-capaciteit, zijn van belang voor de drukte op de Nederlandse wegen.

Bovendien is ook de ontwikkeling van het aantal huishoudens alsmede de samenstelling van de bevolking (naar leeftijd) van belang. Het aantal huishoudens is, zoals eerder besproken, de afgelopen decennia sterk toegenomen. Deze trend is deels verantwoordelijk voor een toename van het aantal auto's. Steeds meer huishoudens beschikken over minimaal één auto. De toename van het aantal kleine huishoudens is bovendien mobiliteitsbevorderend geweest,

#### 4. Zo stellen bijvoorbeeld Derks et al. (2006)

daar voor de behoeftebevrediging van hetzelfde aantal Nederlanders meer verkeersbewegingen nodig zijn. Naarmate het huishouden minder personen telt nemen het aantal verplaatsingen per persoon en de reisduur dan ook toe (Harms 2003b). Aangezien prognoses laten zien dat de huishoudensverduunning nog wel even door zal gaan, is de vraag in hoeverre een mogelijke daling van de verkeersdrukte als gevolg van demografische krimp teniet gedaan zal worden door een stijging van het aantal huishoudens.

Een belangrijke factor in de relatie tussen bevolkingssamenstelling en mobiliteit is de vergrijzing. De huidige ouderen zijn minder mobiel dan jongeren, en juist ouderen zullen een steeds groter deel gaan uitmaken van de totale bevolking. In hoeverre de vergrijzing van de babyboomgeneratie zal leiden tot minder mobiliteit en congestie is echter de vraag. De babyboomers zijn namelijk de eerste generatie met een hoog rijbewijsbezit en een hoge autobeschikbaarheid voor zowel mannen als vrouwen (zie Schoon 2005). De toekomstige ouderen zullen naar verwachting dan ook een ander mobiliteitsgedrag vertonen dan de ouderen van nu. De AVV (2004) verwacht wél dat de fileproblemen rond de woon-werkspitsen zullen afnemen, doordat de omvang van de potentiële beroepsbevolking afneemt (zie volgende paragraaf) en het aantal ouderen toeneemt. Daarmee veranderen niet alleen de reismotieven (minder woon-werkverkeer, meer sociaalrecreatief verkeer), maar zullen de verplaatsingen ook op andere tijden dan in de spitsuren plaatsvinden (zie Schoon 2005). Het aantal verkeersbewegingen neemt toe, maar de verkeersdrukte wordt wellicht over een langere tijdspanne gespreid. Hierdoor kunnen volgens de AVV (2004) nieuwe recreatieve spitsen gaan ontstaan, bijvoorbeeld aan het einde van de middag en in het weekend (zie ook Harms 2006b).

Ook de verwachte lichte krimp van de potentiële beroepsbevolking kan bijdragen tot een afname van het woon-werkverkeer, zo stellen Derks et al. (2006). Juist daarin speelt de auto een dominante rol: drie op de vijf werkgerelateerde verplaatsingen geschiedt per auto (Harms 2003a). Voor de ontwikkeling van de automobilititeit is vooral de groei van het aantal personen in de leeftijdscategorie 25-45 jaar relevant (Korver & Vanderschuren 1995). Deze leeftijdsgroep is namelijk het meest mobiel: zij ondernemen per dag de meeste verplaatsingen en leggen de grootste afstanden af. Ook de mobiliteit van de oudere groep binnen de (potentiële) beroepsbevolking van 45-65 jaar is echter aanzienlijk. Een afname van de totale (potentiële) beroepsbevolking, die vooral verwacht wordt in de regio's in het midden en aan de randen van Nederland, zal mogelijk dan ook bijdragen aan een vermindering van het personenvervoer in die gebieden, waardoor per saldo de drukte op de wegen kan afnemen. Of dit werkelijk gebeurt is nog maar de vraag. Want in hoeverre trekt de regio mensen van buiten de regio aan? Als dit in aanzienlijke mate gebeurt, hoeft demografische krimp geenszins te leiden tot een afname van het woon-werkverkeer en de congestie in het betreffende gebied.

Toenemende verstedelijking en bedrijvigheid leiden tot extra mobiliteit. Het wegverkeer groeit tot 2020 met ruim 40 procent ten opzichte van 2000, zowel op het hoofdwegenet als op het onderliggende wegennet. De groei zal zich vooral voordoen op de korte afstand (tot dertig kilometer) en in stedelijke

gebieden. Vertragingen komen in 2020 voor in de spits, maar ook steeds meer in de nu nog rustige uren. Op het hoofdwegennet is de vertraging zonder extra beleid in 2020 twee keer zo groot als in 2000. De maatschappelijke kosten van files zullen hierdoor oplopen (Ministerie van V&W & Ministerie van VROM 2004). Ook de AVV (2004) voorziet op basis van de drie oude toekomst-scenario's van het CPB voor de nabije toekomst (2000-2020) een sterke groei van het wegverkeer, ondanks de verwachting in alle scenario's dat de bevolkingsgroei duidelijk achterblijft bij de groei in het verleden.<sup>5</sup> Op basis van de nieuwe CPB-scenario's zijn echter recent mobiliteitsscenario's ontwikkeld waarin juist wordt voorzien dat de groei van de personenmobiliteit duidelijk zal achterblijven bij de groei in het verleden. Wel zal in alle scenario's de totale personenmobiliteit in de periode 2000-2040 toenemen. Zelfs in het krimp-scenario zal de personenmobiliteit met zo'n 5 procent toenemen. De afzwakende groei van de automobiliteit in combinatie met de uitbreiding van weginfrastructuur conform het *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport* en de *Nota Mobiliteit* zorgen ervoor dat in het merendeel van de scenario's de congestie vanaf 2000 niet verder oploopt. In het *Regional Communities*-scenario (het krimpscenario) treedt zelfs een aanzienlijke verbetering op. Wel zal met name de Randstad – inclusief het demografisch krimpende Gooi – last van congestie blijven houden (CPB, MNP & RPB 2006).

#### Conclusie

Het is dus nog onzeker in welke mate krimp van de bevolking leidt tot een daadwerkelijke afname van de drukte op het Nederlandse wegennet. Omdat de bevolkingsontwikkeling slechts een klein aandeel heeft gehad in de totale mobiliteitsgroei, mag worden verwacht dat bevolkingskrimp ook slechts in beperkte mate zal leiden tot een afname van de verkeerscongestie, en dan nog alleen in die gebieden waar momenteel de drukte op de wegen gering is in vergelijking met de Randstad. Dat geldt bijvoorbeeld voor Corop-regio's aan de randen van Nederland (Limburg, Zeeland, delen van Brabant, Groningen, Drenthe, en de Achterhoek). Deze gebieden kennen in vergelijking met de Randstad geen grote concentraties van mensen en werkgelegenheid, waardoor – ceteris paribus – de drukte op de wegen af zal nemen bij een krimp van de (werkende) bevolking. In de Randstedelijke Corop-gebieden zal de (potentiële beroeps)bevolking waarschijnlijk nog blijven groeien. Gezien de concentratie van mensen en werkgelegenheid in dit deel van het land en het gegeven dat hier relatief veel congestie voorkomt valt dan ook zeker niet te verwachten dat de files hier sterk zullen verminderen. Ook in de toekomst zullen dus maatregelen nodig zijn – hetzij in de vorm van investeringen in de infrastructuur, hetzij door middel van bijvoorbeeld toeritdosering en prijsbeleid – om de drukte op de wegen en de maatschappelijke kosten die congestie met zich meebrengt te verminderen.

5. De drie oude CPB toekomst-scenario's zijn inmiddels vervangen door de in het vorige hoofdstuk besproken vier CPB scenario's. Zie voor de oude toekomstscenario's bijvoorbeeld CPB (1998).

## Regionale economie

In het vorige hoofdstuk is reeds aan de orde gekomen dat er een relatie bestaat tussen demografische ontwikkelingen en economische ontwikkelingen, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt. Bij een vergrijzende en krimpende bevolking verandert de samenstelling van het arbeidsaanbod (meer ouderen, en minder jongeren), terwijl het arbeidsaanbod ook in omvang kan afnemen. Als gevolg van demografische krimp kan dan ook krapte op de arbeidsmarkt ontstaan, zo stellen Derks et al. (2006). Omdat de arbeidsmarkt een regionale markt is en de mate van krimp per regio zal verschillen, is het van belang om de invloed van demografische krimp op het niveau van regio's te bestuderen. Het gaat hierbij niet alleen om de veranderingen in arbeidsvraag en arbeidsaanbod, maar ook om de vraag of werkgelegenheid zal verdwijnen als gevolg van demografische krimp (*jobs follow people*).

#### Demografische krimp en arbeidsaanbod

Terwijl de totale bevolking van Nederland voorlopig nog zal blijven toenemen, is dit geenszins het geval voor de potentiële beroepsbevolking. Volgens de prognoses van het CBS zal het aantal inwoners in de leeftijd van 20 tot 65 jaar op zeer korte termijn (rond 2010) al beginnen af te nemen. Naar verwachting zal de potentiële beroepsbevolking in 2025 zijn geslonken met zo'n 300.000 personen (een krimp van een kleine 3 procent). Hoewel het merendeel van de regio's geconfronteerd wordt met deze krimp – in sommige regio's zal ze zelfs meer dan 15 procent bedragen – zullen sommige regio's juist groeien (zie figuur 33). De potentiële beroepsbevolking in Flevoland groeit naar verwachting zelfs met zo'n 20 procent. De regionale verschillen zijn dus groot. Globaal zijn het vooral de Corop-gebieden in de Randstad die te maken krijgen met groei, terwijl de Corop-gebieden in het midden en aan de randen van Nederland vaker geconfronteerd zullen worden met krimp.

Een krimpende potentiële beroepsbevolking heeft invloed op het arbeidsaanbod (Van Imhoff & Van Wissen 2001). Een verandering in het arbeidsaanbod wordt echter daarnaast ook bepaald door ontwikkelingen in de participatiegraad. Deze geeft aan in welke mate personen behorend tot de potentiële beroepsbevolking beschikbaar zijn voor werk en zich daarvoor ook daadwerkelijk beschikbaar stellen. Als de potentiële beroepsbevolking daalt maar de arbeidsparticipatie stijgt, kan de invloed van demografische krimp op het arbeidsaanbod dus beperkt blijven.

Op dit moment bedraagt de bruto arbeidsparticipatie 67,6 procent: van de bijna 11 miljoen personen in de beroepsgeschikte leeftijd werken (of willen werken) ruim 7,4 miljoen personen.<sup>6</sup> De participatiegraad verschilt wel sterk tussen mannen en vrouwen: mannen participeren veel vaker dan vrouwen op de arbeidsmarkt (76,5 versus 58,7 procent). Bovendien werken vrouwen veel vaker in deeltijd. Van de werkzame beroepsbevolking werkt bijna twee derde van de vrouwen in deeltijd; bij de mannen is dit nog geen 15 procent.

Ook in de arbeidsparticipatie zijn regionale verschillen te zien in. Uit figuur 34 kan worden opgemaakt dat ze vooral in de meer perifere gelegen gebieden

6. Deze cijfers zijn afkomstig van het CBS. Het CBS rekent personen van 15 tot en met 64 jaar tot de potentiële beroepsbevolking. De beroepsbevolking zelf bestaat uit personen die minimaal 12 uur per week werken of 12 uur per week willen werken (en hiervoor ook beschikbaar en naar op zoek zijn). De bruto arbeidsparticipatie is het aandeel personen dat werkt en/of wil werken ten opzichte van alle mensen in de beroepsgeschikte leeftijd.



van Nederland wat lager is, en juist wat hoger is in de Randstad. Dit sluit aan bij de bevindingen van Terluin et al. (2005), die tot de conclusie komen dat de participatiegraad in de minder verstedelijkte regio's in 2002 iets lager lag dan in de verstedelijkte en sterk verstedelijkte regio's. Opvallend is voorts dat met name gebieden die te maken krijgen met een sterke daling van de potentiële beroepsbevolking te kampen hebben met een gemiddeld lagere arbeidsparticipatie. Uitzonderingen hierop zijn de meer Randstedelijk gelegen Corop-gebieden Oost-Zuid-Holland en het Gooi. Toch hoeft dit niet te betekenen dat het arbeidsaanbod in deze gebieden per definitie zal gaan dalen. De huidige lage arbeidsparticipatie kan hier namelijk ten dele worden teruggevoerd op de relatief lage arbeidsparticipatie van vrouwen. Juist daarin wordt veel groeipotentie gezien. Er is hier namelijk sprake van een cohorteffect. De oudere vrouwen van nu behoren nog tot de generaties waarin vrouwen in het algemeen niet werkten. De oudere vrouwen van straks behoren tot de generaties waarin vrouwen wél werken (Van Imhoff & Van Wissen 2001). Huizinga en Smid (2004) stellen zelfs dat de participatie van vrouwen de belangrijkste impuls vormt voor het toekomstige arbeidsaanbod.

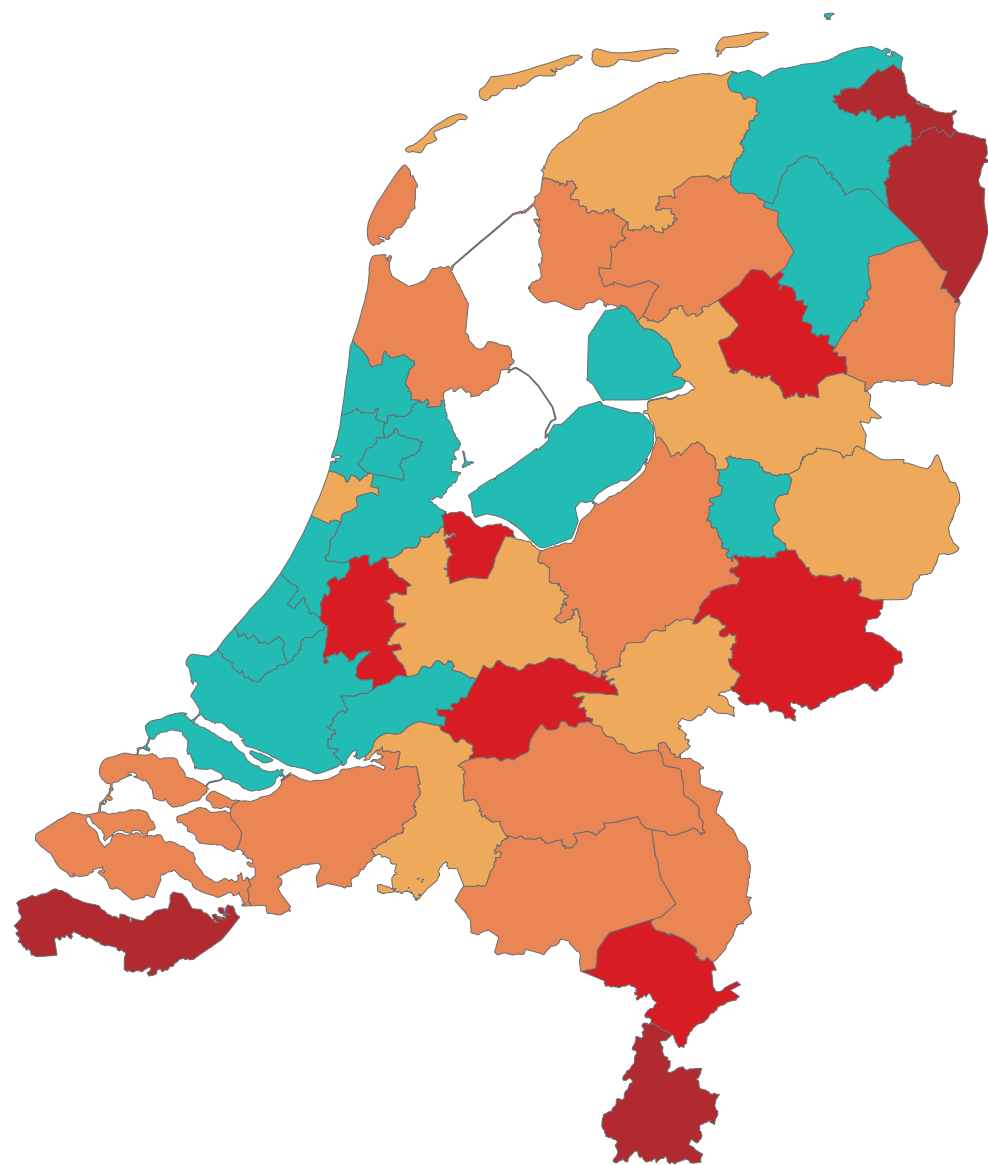
Ook de participatie van ouderen is van belang voor het toekomstig arbeidsaanbod. De participatie van oudere mannen is vooral sinds de jaren tachtig erg laag, als gevolg van de invoering van maatregelen als de VUT (Vervroegde Uittreding), WAO (Wet Arbeidsongeschiktheid), wachtgeldregelingen en dergelijke, waardoor het mogelijk werd het arbeidsproces 'vroegtijdig' te verlaten (Van Imhoff & Van Wissen 2001). Tegenwoordig worden juist weer maatregelen genomen om de arbeidsdeelname van de groep oudere mannen te stimuleren. Deze lijkt dan ook weer toe te nemen. Als gevolg van de vergrijzing wordt de potentiële beroepsbevolking echter steeds ouder, en ouderen zullen zich ook in de toekomst minder aanbieden op de arbeidsmarkt dan jongeren. Vandaar dat de gemiddelde participatie van mannen voorlopig zal dalen, zelfs al zal de arbeidsparticipatie van ouderen en oudere mannen naar verwachting toenemen (Huizinga & Smid 2004).

Er kunnen dus zowel negatieve tendensen (krimp van de potentiële beroepsbevolking; daling van de gemiddelde arbeidsparticipatie van mannen) als positieve ontwikkelingen (stijging arbeidsparticipatie van ouderen; stijging gemiddelde arbeidsparticipatie van vrouwen) onderscheiden worden ten aanzien van de omvang van het arbeidsaanbod. In termen van arbeidsproductiviteit kan de toename van de arbeidsparticipatie in theorie de krimp van de potentiële beroepsbevolking (en de negatieve invloed op het arbeidsaanbod) tenietdoen. Van Imhoff en Van Wissen (2001) verwachten dat het arbeidsaanbod nog enige tijd zal toenemen (vanwege de stijgende arbeidsdeelname van vrouwen en een wellicht weer stijgende deelname van ouderen) om vanaf 2015 weer te gaan dalen. Een extra stijging van de deelname van vrouwen en ouderen kan dit omslagmoment dus iets uitstellen, maar de omslag naar krimp van het arbeidsaanbod niet volledig ongedaan maken. Per slot van rekening is er een absolute (en bovendien onrealistische) bovengrens aan de arbeidsparticipatie van de potentiële beroepsbevolking (namelijk 100 procent).

**Tabel 10.** Ontwikkeling totale arbeidsaanbod in Nederland, per CPB-scenario tot 2040 (in miljoenen personen). Bron: Roodenburg & Van Vuuren (2004)

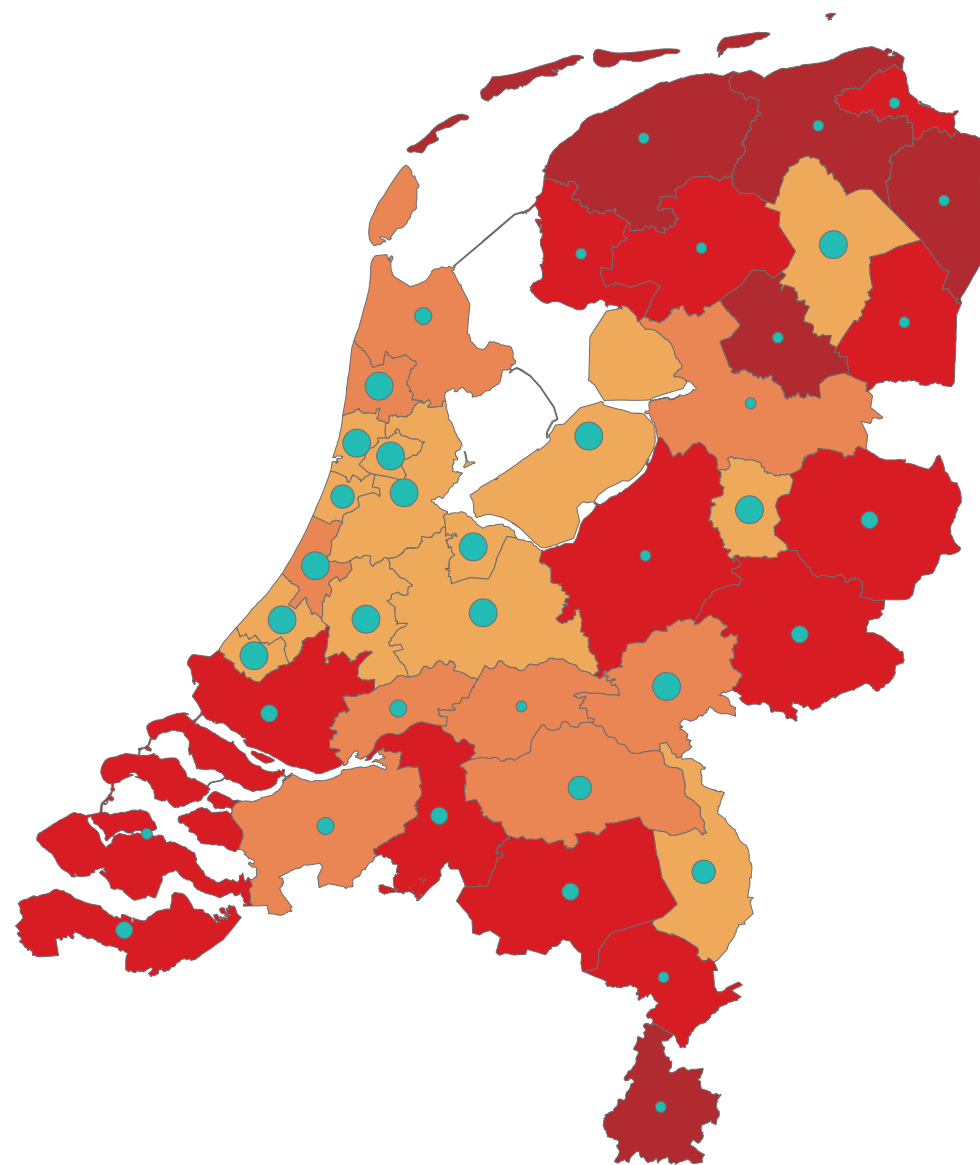
Scenario	2000	2020	2040
<i>Regional Communities</i>	7,5	7,5	6,6
<i>Strong Europe</i>	7,5	8,1	7,9
<i>Transatlantic Market</i>	7,5	8,1	7,6
<i>Global Economy</i>	7,5	8,7	9,0

**Figuur 33.** Prognose ontwikkeling van potentiële beroepsbevolking in Nederland, 2005-2025, naar COROP-regio. Bron: RPB/CBS (PEARL)



- krimp >15%
- krimp 10-15%
- krimp 5-10%
- krimp <5%
- groei

**Figuur 34.** Totale arbeidsparticipatie en arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland, 2005, naar COROP-regio. Bron: CBS



- |  |  |
|--|--|
| <p><b>arbeidsparticipatie totaal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #800000; margin-right: 5px;"></span> &gt; 65%</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #D62728; margin-right: 5px;"></span> 65-67%</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #FF7F0E; margin-right: 5px;"></span> 67-69%</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #FFBB78; margin-right: 5px;"></span> &gt; 69</li> </ul> | <p><b>arbeidsparticipatie vrouwen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #17BECF; border-radius: 50%; margin-right: 5px;"></span> &lt; 56%</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #17BECF; border-radius: 50%; margin-right: 5px;"></span> 56-58%</li> <li><span style="display: inline-block; width: 20px; height: 20px; background-color: #17BECF; border-radius: 50%; margin-right: 5px;"></span> 58-60%</li> <li><span style="display: inline-block; width: 25px; height: 25px; background-color: #17BECF; border-radius: 50%; margin-right: 5px;"></span> &gt; 60%</li> </ul> |
|--|--|

In de scenariostudie van het CPB komen Roodenburg en Van Vuuren (2004) echter tot een andere conclusie. Slechts in één van de vier scenario's – het 'krimpscenario' *Regional Communities* – zal het arbeidsaanbod dalen (tabel 10). In de andere drie scenario's zal per saldo het arbeidsaanbod tot 2040 juist nog toenemen, zij het aanzienlijk minder dan in de voorgaande decennia.

De interessante vraag in welke mate de ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie kunnen bijdragen aan het indammen van de negatieve invloed van demografische krimp op het arbeidsaanbod in bepaalde regio's, valt niet eenduidig te beantwoorden. Zelfs de toekomstige ontwikkeling van de arbeidsparticipatie op nationaal niveau is namelijk al moeilijk te voorspellen. Aangezien vooral gebieden die te maken krijgen met een sterke daling van de potentiële beroepsbevolking een gemiddeld wat lagere arbeidsparticipatie kennen, bestaan hier nog mogelijkheden om de negatieve invloed van een krimpende potentiële beroepsbevolking op het arbeidsaanbod deels teniet te doen. Toch zullen gebieden die te maken krijgen met een zeer sterke daling van de potentiële beroepsbevolking (zoals Zuid-Limburg, waar de potentiële beroepsbevolking naar verwachting met meer dan 20 procent zal gaan krimpen) eerder met krimp dan met groei van het arbeidsaanbod worden geconfronteerd. De stijgende arbeidsparticipatie zal hier de afname van de potentiële beroepsbevolking niet geheel compenseren.

#### *Demografische krimp en arbeidsvraag*

Demografische krimp beïnvloedt ook via de vraagkant de arbeidsmarkt. Het is echter lastig om over deze invloed concrete uitspraken te doen omdat de vraag naar arbeid zich moeilijk laat voorspellen (Van Imhoff & Van Wissen 2001). Wel kan gekeken worden naar de achterliggende mechanismen. Hierbij gaat het vooral om de vraag of demografische krimp economische krimp tot gevolg kan hebben. Batey en Madden (1999) laten bijvoorbeeld zien dat krimp van de bevolking in Merseyside en West Midlands (Verenigd Koninkrijk) inderdaad heeft geresulteerd in een daling van het aantal banen in deze gebieden. Aangezien zeker op de lange termijn de ontwikkeling van het arbeidsaanbod een dominante rol speelt ten aanzien van de groei van de werkgelegenheid (Huizinga & Smid 2004), mag verwacht worden dat de groei van de werkgelegenheid in een situatie van krimpend arbeidsaanbod op de lange termijn zal afnemen en wellicht zelfs zal omslaan in krimp. Dit langetermijneffect sluit aan bij het zogenaamde regionaal economische kip-of-ei-vraagstuk dat reeds in het tweede hoofdstuk aan de orde is gesteld. Een kleine meerderheid van (internationale) empirische onderzoeken laat namelijk zien dat de werkgelegenheid de mensen volgt (Hoogstra et al. 2005).

Ook voor Nederland lijkt onderzoek aan te geven dat de ontwikkeling van de werkgelegenheid op regionaal niveau de bevolkingsontwikkeling volgt (*jobs follow people*). Zo heeft het Centraal Planbureau verschillende onderzoeken verricht naar de relatie tussen regionale bevolking en regionale werkgelegenheid (Verkade & Vermeulen 2004; Vermeulen & Van Ommeren 2006). Vermeulen en Van Ommeren (2006) nemen ook het woningaanbod mee in

hun analyse. Zij komen tot de conclusie dat mensen eerder huizen volgen dan banen, en dat banen toetrekken naar gebieden waar mensen gaan wonen. Omdat mensen gaan wonen waar huizen worden gebouwd, en er niet overal huizen worden gebouwd waar mensen willen wonen, stuurt het aanbod van woningen indirect dan ook de ruimtelijke verdeling van werkgelegenheid. Op de lange termijn geldt dus dat de werkgelegenheid zich aanpast aan de regionale bevolking. Daarmee wordt het bouwen van woningen door gemeenten met het oogmerk om demografische en economische krimp te vermijden een voor de hand liggende maar gevaarlijke strategie. Bruinsma et al. (2002) tonen evenwel voor Zuid-Holland aan dat de werkgelegenheid vooral in landelijke gebieden de bevolking volgt, terwijl dit nauwelijks (of veel minder) opgaat voor stedelijke gebieden. Het is onduidelijk in hoeverre deze uitkomst door te trekken valt naar echt perifeer gelegen landelijke gebieden in bijvoorbeeld Groningen en Zeeland. Mocht in landelijke gebieden de werkgelegenheid daadwerkelijk de bevolking volgen, dan kan het voor deze demografische krimpende landelijke gebieden wel eens moeilijk worden de werkgelegenheid op peil te houden.

Op de lange termijn kan werkgelegenheid dus verdwijnen als gevolg van demografische krimp (hetzij vanwege het gebrek aan voldoende arbeidskrachten in een regio, en daarmee een hogere prijs van arbeid, hetzij vanwege een te geringe lokale afzetmarkt). Bedrijven zullen mogelijk vertrekken naar andere regio's (waar wel voldoende demografisch potentieel is) of andere landen. Ook kunnen bedrijven het productieproces aanpassen. Als arbeid schaars is worden meer kapitaalintensieve en arbeidsbesparende productiemethoden aantrekkelijker. Een dergelijke omschakeling is niet eens zo onwaarschijnlijk, omdat de groei van de Nederlandse economie in de afgelopen jaren sterk arbeidsintensief is geweest. Van Imhoff en Van Wissen (2001) stellen dan ook dat er nog ruimte is voor productiviteitsgroei in Nederland. Ook door dit mechanisme zou werkgelegenheid verdwijnen, nu echter niet als gevolg van migratie, maar als gevolg van aanpassing van de productiemethoden.

Wat betekent dit nu voor Nederland en in het bijzonder voor de regio's die te maken zullen krijgen met een afnemende omvang van de (potentiële beroeps)bevolking? Zal na de demografische krimp mogelijk ook een economische krimp optreden? En in welke regio's precies? Deze hoeft zich immers niet in alle demografisch krimpende regio's voor te doen. Of economische krimp zal plaatsvinden, is deels afhankelijk van de economische structuur van de regio en de ligging ten opzichte van andere regio's. Zo zal de kans op economische krimp minder groot zijn in krimpende regio's die omringd worden door groeiregio's. Het Gooi vormt hiervan een goed voorbeeld. De bevolking van de gemeente Hilversum, maar ook van Laren en Bussum, is de afgelopen decennia fiks gedaald.<sup>7</sup> Toch hebben de Gooise gemeenten het in economisch opzicht met name de laatste tien jaar goed gedaan, mede vanwege de ontwikkelingen in de mediasector. De werkgelegenheid is bijvoorbeeld in de periode 1993 tot 2001 gegroeid (Marlet & Van Woerkens 2004), terwijl de bevolking in diezelfde periode licht (met zo'n 3 procent) is gekrompen.

7. De bevolking is sinds het 'top-jaar' 1964 waarin Hilversum 103.435 inwoners telde met ruim 19 procent gekrompen. Dit komt neer op een afname van ruim 19.700 inwoners.

De kans op economische krimp in demografisch krimpende gebieden is het grootst in regio's met een relatief ongunstige locatie en daar waar de economische situatie nu al minder rooskleurig is. Volgens Terluin et al. (2005) hebben regio's een economisch probleem als er sprake is van een absoluut tekort aan banen. Vaak wordt dit weerspiegeld door een combinatie van een relatief lage arbeidsparticipatie en een relatief hoge werkloosheid. Deze situatie doet zich voor in zeven van de veertig Corop-regio's.<sup>8</sup> Met uitzondering van Zuid-Limburg betreft het minder verstedelijkte regio's, die voor het merendeel in de drie noordelijke provincies liggen. De demografische krimp in vier van deze zeven regio's is zelfs het sterkst van alle Nederlandse regio's (respectievelijk Delfzijl en omgeving, Oost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg), en dat geldt zowel qua algemene bevolkingsomvang als qua omvang van de potentiële beroepsbevolking. In sommige van deze gebieden blijft ook de groei van de werkgelegenheid achter.<sup>9</sup> Deze achterblijvende regio's vormen volgens Terluin et al. (2005) potentiële zorgenkindjes.

Moeten de noordelijke provincies zich zorgen gaan maken nu hen een (geringe) demografische krimp te wachten staat? Dat is nog maar de vraag. Hoewel het noorden nu nog iets slechter presteert dan de rest van het land, heeft het de laatste jaren een inhaalslag gemaakt (Van Aggelen 2006) en het qua werkgelegenheidsgroei beter gedaan dan gemiddeld. Broersma et al. (2006) voorspellen bovendien dat deze ontwikkeling door kan zetten tot 2020, ook al zal de werkloosheid in het noorden boven het landelijke werkloosheidspercentage blijven liggen. Van Aggelen (2006) stelt dat de economische structuur van het noorden kansen biedt op het gebied van kennisintensieve economische activiteiten, waarmee het concurrentievermogen duurzaam kan worden versterkt.

Het is dus niet met zekerheid te stellen welke regio's die demografisch gaan krimpen ook te maken zullen krijgen met economische krimp. Dit hangt van meer af dan alleen demografische factoren, terwijl de huidige economische situatie en positie niet zonder meer doorgetrokken kunnen worden naar de toekomst. Regio's die demografisch krimpen en een niet zo gunstige economische uitgangspositie hebben zijn echter kandidaten voor economische krimp.

Een belangrijke vraag is in welke mate de interactie tussen demografische en economische krimp kan leiden tot een neerwaartse spiraal. Terwijl immers uit het ene onderzoek blijkt dat banen mensen volgen, geven andere onderzoeken aan dat mensen banen volgen (zie tweede hoofdstuk). Het wegvallen van werkgelegenheid in demografisch krimpende gebieden zou deze demografische krimp verder kunnen versterken. Bovendien kan het wel eens moeilijker worden voor demografisch krimpende regio's om hun economische situatie überhaupt te verbeteren. Europese voorbeelden laten namelijk zien dat dergelijke regio's te maken krijgen met een uitstroom van hoogopgeleide jonge mensen (Van der Gaag et al. 1999), die juist van belang zijn voor het verbeteren van de economische situatie. Ook Van der Beek (1999) stelt dat het vertrek van hoger opgeleiden de perspectieven voor economische ontwikkeling in regio's verder doet afnemen. Het betreft hier echter een complexe relatie, en de bovenstaande redeneringen moeten vrij hypothetisch worden geacht.

**8.** Respectievelijk Delfzijl en omgeving, Oost-Groningen, Noord-Friesland, Zuidoost-Drenthe, Zuidwest-Drenthe, Zeeuws-Vlaanderen, en Zuid-Limburg (zie Terluin et al. 2005).

**9.** Vier van de zeven regio's met economische problemen hebben ook te kampen met achterblijvende werkgelegenheidsgroei. Dit zijn Oost-Groningen, Zuidwest-Drenthe, Zeeuws-Vlaanderen, en Zuid Limburg. Delfzijl en omgeving kent juist een bovengemiddelde werkgelegenheidsgroei, wat aangeeft dat deze regio bezig is om een slag te maken om het tekort aan banen op te heffen (zie Terluin et al. 2005).

#### *Arbeidsvraag en arbeidsaanbod*

Als gevolg van demografische krimp zal naar verwachting het arbeidsaanbod dalen. In welke mate werkgelegenheid verdwijnt – evenredig, of niet – en om wat voor werkgelegenheid het dan zal gaan is echter onduidelijk. Deze laatste ontwikkeling is echter wel degelijk van belang wanneer gekeken wordt naar de confrontatie van arbeidsvraag en arbeidsaanbod. Als de werkgelegenheid zich op de lange termijn namelijk niet aanpast aan de bevolkingsontwikkeling, dan resulteert dit in een veel krappere arbeidsmarkt dan anders (bij aanpassing van de werkgelegenheid) het geval zou zijn geweest.

Op de korte termijn zal echter als gevolg van aanbod- en vraagveranderingen op de arbeidsmarkt krapte op de arbeidsmarkt ontstaan. De werkgelegenheid zal zich namelijk niet onmiddellijk kunnen aanpassen aan de demografische veranderingen. Naarmate de arbeidsmarkt krappere is, zal werkloosheid in toenemende mate plaats maken voor structurele tekorten op de arbeidsmarkt (zo stellen bijvoorbeeld Derks et al. 2006 en Van Imhoff & Van Wissen 2001). Vooral in gebieden waar de potentiële beroepsbevolking sterk afneemt en het arbeidsaanbod daalt, zal – afhankelijk van de ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie – de krapte op de arbeidsmarkt toenemen. Dit kan een gunstige invloed hebben op de werkloosheid. Toch is het onzeker in welke mate de sociaaleconomische situatie in deze regio's hierdoor sterk zal verbeteren. Krimpende regio's in Europa hebben vaak te maken met een uitstroom van hoogopgeleide jonge mensen, waardoor het moeilijk is om de economische situatie te verbeteren (Van der Gaag et al. 1999). Een land als Ierland vormde hiervan decennialang een voorbeeld.

Het is onduidelijk of de krapte op de arbeidsmarkt werkelijk zal doorslaan in structurele tekorten (zoals verondersteld door Derks et al. 2006). Terwijl onzeker is in welke mate en op welke wijze de werkgelegenheid reageert op de demografische ontwikkelingen, weten we evenmin of de werkloosheid überhaupt zal gaan dalen tot aan het niveau waarbij geen structurele werkloosheid meer voorkomt maar alleen nog frictiewerkloosheid en seizoenswerkloosheid.<sup>10</sup> De laatste twee zijn tijdelijke en natuurlijke vormen van werkloosheid die nooit helemaal verdwijnen. Frictiewerkloosheid is het onvermijdelijke gevolg van het dynamische karakter van de arbeidsmarkt: er is altijd een stroom mensen van en naar betaald werk, en het kost nu eenmaal tijd voor werkzoekenden en werkgevers om elkaar te vinden (Hijman & Langenberg 2004). Het is ook moeilijk voorstelbaar dat er in een situatie van demografische krimp helemaal geen structurele werkloosheid meer zou voorkomen. Dit type werkloosheid ontstaat vanwege structurele of hardnekkige aansluitingsproblemen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Arbeidsvraag en (de kwaliteit van) het arbeidsaanbod sluiten bijvoorbeeld in termen van opleiding, vaardigheden en ervaringen niet altijd op elkaar aan. Een perfecte aansluiting valt ook in de toekomst niet te verwachten, en vanwege bijvoorbeeld geringe geografische mobiliteit en onvoldoende dan wel eenzijdige scholing zal altijd een zekere mate van structurele werkloosheid en structurele arbeidsvraag naast elkaar blijven bestaan.

**10.** De belangrijkste vorm van werkloosheid vormt overigens de conjuncturele werkloosheid. Hierbij gaat het om werkloosheid die samenhangt met de toestand van de economie. Deze laten we hier buiten beschouwing.

Een mogelijk gevolg van een krappere wordende arbeidsmarkt (schaarste) is dat werkgevers hogere lonen moeten gaan betalen of de arbeidsvoorwaarden moeten verbeteren om het werk aantrekkelijk te maken. Loonsverhogingen kunnen er op hun beurt voor zorgen dat meer mensen zich op de arbeidsmarkt begeven, maar ook dat de vraag naar nieuw personeel afneemt (Van Ours 2002). Ook kunnen bedrijven zich vanwege hoge loonkosten verplaatsen naar regio's of landen met lagere loonniveaus. Via een krappere wordende arbeidsmarkt kan demografische krimp op die manier leiden tot economische krimp. Regionaal gezien is het overigens onwaarschijnlijk dat de krapte op de arbeidsmarkt (en vooral de regionale verschillen in de krapte op de arbeidsmarkt) zullen resulteren in grotere regionale loonverschillen. De kans op de ontwikkeling van grote loonverschillen is in Nederland namelijk gering, mede vanwege de werking van landelijk geldende (maar soms sectorspecifieke) CAO's. Mocht de krapte op de arbeidsmarkt echter inderdaad leiden tot hogere lonen, dan zal hierdoor de arbeidsvraag verminderen. Er treden dus evenwichtsherstellende processen op, en mede vanwege de effecten daarvan is het zeer de vraag in hoeverre zich straks daadwerkelijk een structurele krapte op de arbeidsmarkt zal voordoen.

Wanneer op korte termijn krapte op de arbeidsmarkt ontstaat als gevolg van demografische krimp, is de mate waarin deze krapte zich voordoet afhankelijk van de ontwikkelingen in de arbeidsvraag. Als de arbeidsvraag zich aanpast aan de ontwikkelingen in de beroepsbevolking, hoeft de krapte op de arbeidsmarkt op de lange termijn helemaal niet toe te nemen. Structurele tekorten zijn dan dus niet aan de orde. Dit is bijvoorbeeld het geval in het enige CPB-scenario waarin krimp van de potentiële beroepsbevolking gepaard gaat met een ruimer wordende arbeidsmarkt. Daarin zien we namelijk een daling van het arbeidsaanbod en een nog grotere daling van de werkgelegenheid, waardoor per saldo de werkloosheid zal toenemen (Huizinga & Smid 2004). Overigens wordt in drie van de vier CPB-scenario's op de lange termijn (voor de periode 2021-2040) een afname van de werkgelegenheid voorzien. Hierdoor zal de werkloosheid op de lange termijn – ondanks de demografische krimp – boven het huidige niveau kunnen uitkomen (zie Huizinga & Smid 2004).

Samenvattend kunnen we verwachten dat krapte op de arbeidsmarkt niet in elke regio zal optreden, aangezien de potentiële beroepsbevolking in sommige regio's zal toenemen. In regio's met demografische krimp zal waarschijnlijk vooral op de korte termijn de krapte op de arbeidsmarkt (flink) kunnen toenemen. Dit kan tijdelijk een gunstig effect hebben op de werkloosheid. In welke mate de arbeidsmarkt echt krappere gaat worden in demografisch krimpende regio's, en of er werkelijk structurele tekorten zullen optreden is onduidelijk. Dit hangt niet alleen af van de (*mis*)match tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod, maar ook van de toekomstige ontwikkelingen van de werkgelegenheid.

#### Besluit

In het voorgaande is vooral aandacht geschonken aan de mogelijke gevolgen van demografische krimp op de arbeidsmarkt. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn namelijk van invloed op het bruto binnenlands product (bbp)

en het bruto regionaal product (brp).<sup>11</sup> De ontwikkeling van het arbeidsaanbod is indirect (via de ontwikkeling van de werkgelegenheid) met de productiviteitsontwikkeling bepalend voor de economische groei (zie Huizinga & Smid 2004).

In de discussie over demografische krimp wordt vaak de zorg geuit dat demografische krimp via veranderingen op de arbeidsmarkt zal leiden tot een afname van het bbp of het brp. Omdat bevolkingsgroei een belangrijke bron van economische groei vormt (meer mensen betekent meer vraag naar producten, wat weer leidt tot meer productie), wordt gevreesd dat ook het omgekeerde opgaat: bevolkingskrimp leidt tot economische krimp. Maar is dat werkelijk het geval? En is het totale bbp wel zo relevant?

Als het hoofddoel het maximaliseren van het bbp is, kan demografische krimp van de potentiële beroepsbevolking inderdaad ongunstig uitpakken. Belangrijker voor het beoordelen van de materiële welvaart is echter de groei van het bbp per hoofd van de bevolking. En daarvoor is het aantal arbeidskrachten veel minder van belang (Schoenmaeckers 2000). Van Nimwegen (2000) stelt dan ook dat het mogelijk moet zijn welvaart en welzijn te behouden en te vergroten met minder mensen en (bijvoorbeeld) een stijgende arbeidsproductiviteit. Het CPB-krimpscenario *Regional Communities* lijkt dit te bevestigen. Overigens laten alle scenario's wel zien dat als gevolg van een dalende groei van het arbeidsaanbod ook de groei van het bbp lager zal zijn dan de afgelopen dertig jaar (Huizinga & Smid 2004). Zelfs in tijden van een dalend arbeidsaanbod is het dus mogelijk de welvaart per hoofd van de bevolking te laten groeien. Demografische krimp kan wel degelijk samengaan met economische groei.

Eerder kwam reeds naar voren dat de ontwikkeling van het arbeidsaanbod niet alleen afhangt van de ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking maar ook van de arbeidsparticipatie. Daar waar de potentiële beroepsbevolking blijft groeien zal – ceteris paribus – ook de economische groei gewoon toenemen. Omdat de groei van het arbeidsaanbod wel minder zal zijn in deze gebieden, zal ook de economische groei naar verwachting lager uitkomen dan in het verleden. Twee processen zijn mede bepalend voor de mate waarin demografisch krimpende regio's te maken zullen krijgen met een negatieve ontwikkeling van de economische groei. Het eerste is de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie. Deze kan een daling van het arbeidsaanbod als gevolg van krimp van de potentiële beroepsbevolking gedeeltelijk of geheel tenietdoen. Hierdoor zal ook de werkgelegenheid zich naar verwachting op de lange termijn minder negatief ontwikkelen. Het tweede is de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Wanneer de potentiële beroepsbevolking van een land of regio krimpt terwijl tevens de arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit stijgen, kan de regionale economische groei toenemen. Wanneer arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit echter dalen, zal de economische groei zich negatief ontwikkelen, ook per hoofd van de bevolking. Welke demografisch krimpende regio's daadwerkelijk te maken zullen krijgen met een dalende of zelfs krimpende regionale economische groei, zal de toekomst moeten uitwijzen.

**11. Het bruto binnenlands product (bbp) is de totale (geld)waarde van alle binnen de landsgrenzen geproduceerde goederen (en diensten) gedurende een bepaalde periode (meestal een jaar). Het bruto regionaal product (brp) is hiervan de regionale pendant.**

## Milieu

De relatie tussen de demografische ontwikkeling en het milieu staat sinds jaar en dag in de internationale belangstelling. Zo presenteerde de Club van Rome in 1972 het invloedrijke rapport 'Grenzen aan de groei', met als voornaamste conclusie dat de bevolking niet door kan blijven groeien, aangezien de aarde slechts een beperkte ecologische draagkracht heeft. Tegenwoordig wordt daarnaast veel aandacht besteed aan de relatie tussen menselijke activiteiten en klimaatsveranderingen (zie bijvoorbeeld Hilderink 2001).

De zorg om het milieu en de draagkracht van de aarde dateert echter van nog veel eerder. Zo schreef de Britse demograaf en econoom Thomas R. Malthus al aan het einde van de achttiende eeuw over de spanning tussen bevolkingsgroei en de beperktheid van natuurlijke hulpbronnen. Vanwege de invloed van de mens op het milieu wordt in sommige – neomalthusiaanse – visies gepleit voor het terugdringen van de bevolkingsgroei.<sup>12</sup> Uitgangspunt daarbij is dat de draagkracht van de aarde natuurlijke limieten stelt aan bevolkingsgroei.

Een relevante vraag in deze context is of afname van de bevolking op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau (mogelijk gunstige) effecten heeft op het milieu en de natuur. In het publieke debat wordt dit namelijk naar voren gehaald als een van de positieve effecten van demografische krimp. Zorgen minder mensen automatisch voor minder druk op het milieu of is de situatie complexer?

### *Mens en milieudruk*

Milieudruk heeft niet alleen te maken met de omvang van de bevolking, maar ook met de behoeften van mensen (die afhankelijk van de welvaart kunnen worden gerealiseerd) en de stand van de technologie om aan deze behoeften invulling te geven. Naarmate het aantal mensen en hun behoeften toeneemt, wordt de vraag naar voedsel, water, energie, ruimte, producten, en mobiliteit groter. Zowel de productie als de consumptie van deze goederen, leidt tot druk op het milieu in de vorm van onder meer verontreiniging van lucht, water en bodem, de uitputting van fossiele energiebronnen, grondstoffen, grondwaterreserves en ruimte, en de aantasting van natuur en landschap.

In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende modellen gehanteerd waarin een relatie wordt gelegd tussen demografische, sociale, en ecologische ontwikkelingen. In het bekende IPAT-model, dat in 1971 is geïntroduceerd door Paul Ehrlich en John Holdren, wordt de relatie tussen mens en milieu in één formule uitgedrukt (Van Bavel 2004b):  $I = P \times A \times T$ . De ecologische impact ( $I$ ) is hierin het gecombineerde effect van de bevolkingsomvang ( $P$ ), de rijkdom (*affluence*) per capita ( $A$ ), die afgemeten wordt aan het consumptieniveau, en de schade die aan het milieu per eenheid consumptie wordt toegebracht door de technologie ( $T$ ) die de consumptiegoederen produceert (Ehrlich & Ehrlich 1991; Van Bavel 2004b). Het is mogelijk de druk op het milieu te schatten door indicatoren te hanteren voor elk van de factoren  $A$ ,  $P$  en  $T$ . Zo worden indicatoren als het bruto nationaal product of de vleesconsumptie per

12. Een extreme exponent van deze visie is de 'Club van Tien miljoen': een beweging (stichting) die stelt dat Nederland, onder andere vanwege de hoge milieudruk, maximaal tien miljoen inwoners zou mogen hebben.

capita gebruikt om  $A$  te meten, en het gebruik van fossiele energiebronnen of de uitstoot van schadelijke stoffen om de factor  $T$  te bepalen.

Hoewel verschillende onderzoekers uiteenlopende indicatoren gebruiken, worden de volgende twee verbanden algemeen erkend. Ten eerste dat een relatief klein deel van de wereldbevolking zorgt voor een relatief groot deel van de druk op het milieu – en daarbij speelt vooral hun hoge  $A$ -factor een rol. En ten tweede dat voor de stijging van de milieudruk niet alleen de bevolkingsontwikkeling van belang is, maar vooral de combinatie daarvan met een welvaartsstijging die gepaard gaat met een overgang naar milieubelastende consumptiepatronen (Van Bavel 2004b). Een goed voorbeeld hiervan is China, waar de snelle economische groei niet alleen welvaart heeft gebracht, maar ook een enorme toename van het energieverbruik, en vervuiling van lucht, water en bodem. Hoewel ieder mens de facto additionele milieudruk genereert (waarbij het omgekeerde ook geldt: een persoon minder geeft ook minder druk op het milieu), is bevolkingsomvang misschien niet eens de belangrijkste factor, maar spelen vooral de stand van de welvaart en de technologie een doorslaggevende rol. Dat is van wezenlijk belang wanneer we nagaan of (bepaalde) milieuproblemen zullen afnemen of zelfs verdwijnen als gevolg van demografische krimp.

In theorie kan een krimpende bevolking in een land met een toenemende welvaart en een weinig geavanceerde technologie dus een sterkere milieudruk veroorzaken dan een groeiende bevolking met een geringe welvaart en een hoog ontwikkelde technologie. Zo doet een krimpende bevolking die door toenemende welvaart meer energie verbruikende apparaten per huishouden aanschaft (droogtrommels, airco's) de druk op het milieu toe- in plaats van afnemen. Vanwege de wederzijdse interdependenties is de relatie tussen bevolking en milieu bovendien gecompliceerd. Als krimp bijvoorbeeld een weerslag heeft op de welvaart per hoofd van de bevolking – hetgeen nog onduidelijk is – of op investeringen in de technologie, dan heeft de bevolkingskrimp ook via het mechanisme 'welvaart' invloed op de milieudruk. Dit laatste is echter nogal speculatief.

### *Welvaart en consumptie*

Het is dus onzeker in hoeverre het milieu gebaat is bij een afnemende bevolking, maar duidelijk dat de ontwikkeling van de welvaart voor het milieu van betekenis is. De toename van de druk op het milieu in Nederland van de laatste decennia is dan ook niet zozeer veroorzaakt door de bevolkingstoename, maar vooral door veranderingen in het (consumptie-)gedrag. Of deze druk zal afnemen of juist toenemen bij bevolkingskrimp is dan ook sterk afhankelijk van veranderingen in het gedrag – en dit is op zijn beurt weer afhankelijk van de ontwikkeling van de welvaart en het individuele of huishoudensinkomen.

Door de toegenomen welvaart zijn bijvoorbeeld het mobiliteits- en consumptiegedrag veranderd. Het elektriciteitsverbruik is de laatste tien jaar gestegen door een toename van het aantal elektrische apparaten (zoals computers, vaatwasmachines, magnetrons) per huishouden. Alweer vanwege de toegenomen welvaart veroorzaken ook de ouderen van nu meer druk op



het milieu dan die van vroeger. De vraag is interessant, maar voorlopig niet te beantwoorden, welke gedragsveranderingen in de toekomst zullen plaatsvinden. Indien het gedrag ten nadele van het milieu verandert, zou de toekomstige bevolking ondanks een wellicht kleinere omvang toch een hogere druk op het milieu vormen dan nu het geval is. Dan zou men overigens ook kunnen stellen dat het maar goed is dat de bevolking (en het aantal huishoudens) op een gegeven moment niet meer verder groeit, omdat anders de druk op het milieu nog groter zou zijn.

In welke mate de druk op het milieu zal verminderen bij een krimp van de bevolking is dus met name onduidelijk omdat welvaartsontwikkelingen zich weerspiegelen in een veranderend consumptiegedrag en consumptieniveau. Bovendien is voor de vraag naar luxe consumptiegoederen, elektrische apparaten en woningen – relevante elementen voor de druk op het milieu – de ontwikkeling van het aantal huishoudens veel belangrijker dan de ontwikkeling van de gehele bevolking (Liu et al. 2003). Immers, een afnemende bevolkingsgroei kan samengaan met een groei van het aantal huishoudens. Daardoor zal per saldo de vraag naar woningen stijgen, en deze woningen vragen niet alleen om extra ruimte (waardoor mogelijk steeds meer buitengebied, waaronder natuurgebied, opgeofferd moet worden voor de bouw van nieuwe woonwijken), maar moeten ook worden verwarmd en van water voorzien. Voorts worden veel van deze nieuwe woningen toegerust met luxe consumptiegoederen, zoals koelkasten, magnetrons, wasmachines, tv's en dergelijke. De groei van het aantal huishoudens leidt dan ook tot een toename van het gebruik van water, gas en elektriciteit. Een eenpersoonshuishouden heeft bovendien een gemiddeld hoger energieverbruik per hoofd dan een meerpersoonshuishouden. Het bezit van gebruiksgoederen per hoofd van de bevolking maar ook het autogebruik zal dan ook toenemen. Al met al zal de verkleining van de huishoudens de vraag per inwoner naar grondstoffen omhoog stuwten (Liu et al. 2003; RIVM 2000; Aan de Brugh 2003).

Ten slotte verdienen het ruimtelijke en het internationale aspect in de complexe relatie tussen bevolkingsontwikkeling en milieudruk de aandacht. Op grond van regionale en gemeentelijke bevolkingsprognoses mag verwacht worden dat de bevolkingsgroei en huishoudenstoename en de daarmee samenhangende druk op het milieu vooral te vinden zullen zijn in verstedelijkte gebieden. De vraag is dan of een dergelijke concentratie van de bevolking extra milieudruk genereert die niet wordt gecompenseerd door krimp in andere regio's.

Het internationale aspect betreft de ontwikkelingen in de internationale economie die gevolgen hebben (gehad) voor verschuivingen in de nationale economische structuur en voor de exportpositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Enerzijds heeft Nederland zich ontwikkeld van een milieubelastende industriële economie naar een minder milieubelastende diensteneconomie; anderzijds is Nederland nog steeds exportland bij uitstek en heeft met name de milieubelastende intensieve veeteelt en glastuinbouw een sterke en daarmee in termen van welvaart gewaardeerde internationale positie.

Milieueffecten van productie en consumptie zijn per definitie grensoverschrijdend en worden sterk bepaald door internationale economische en demografische ontwikkelingen enerzijds (met gevolgen voor de vraag naar in Nederland geproduceerde goederen) en technologische ontwikkelingen anderzijds (aanbodzijde). Het mogelijk gunstige milieueffect in Nederland van demografische krimp in Nederland wordt daarmee verder gerelativeerd.

#### *Conclusie*

De ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu in Nederland wordt slechts in zeer beperkte mate bepaald door de omvang van de nationale bevolking. De ontwikkeling van de welvaart per hoofd van de bevolking en (daaraan gerelateerd) veranderingen in het consumptiegedrag zijn van veel groter belang, net als technologische ontwikkelingen. Daarnaast zijn de groei van het aantal huishoudens en de samenstelling en ruimtelijke spreiding van de bevolking relevant. De Nederlandse milieuproblematiek is bovendien afhankelijk van demografische en economische ontwikkelingen in het buitenland, en (in samenhang daarmee) van veranderingen in de nationale economische structuur.

#### **Ruimtelijk bestuur**

Heeft demografische krimp gevolgen voor de beleidsruimte en de handelingsmogelijkheden van lagere overheden (met name gemeenten)? En zo ja, in welke mate en op welke manier beïnvloedt krimp de financiële handelingsruimte en het handelen van lagere overheden? In de discussies over demografische krimp en zijn gevolgen wordt dit vraagstuk telkens weer als probleem punt naar voren gebracht, met name door gemeentelijke bestuurders en beleidsambtenaren.

Om deze vragen te beantwoorden wordt nagegaan welke invloed demografische veranderingen hebben op de inkomsten van gemeenten, aangezien deze inkomsten immers de handelingsruimte van gemeenten bepalen. Gemeentelijke inkomsten bestaan uit een algemene uitkering uit het Rijksgemeentefonds, specifieke uitkeringen van het rijk, lokale belastingen, inkomsten uit bedrijvigheid en grondexploitatie, en overige rijkssubsidies. Voor elk van deze inkomstenbronnen verkennen we hier of (en zo ja hoeveel) effect demografische ontwikkelingen daarop hebben.

#### *Gemeentefonds*

Het Rijksgemeentefonds vormt de belangrijkste inkomstenbron voor Nederlandse gemeenten. Sinds het verdeelsysteem hiervan in de tweede helft van de jaren negentig is veranderd, zijn de sociale structuur en geografische kenmerken van de gemeenten (en niet langer hun bevolkingsomvang) bepalend voor de hoogte van de uitkeringen uit het gemeentefonds. Het inwonersaantal is dus slechts een van de verdeelsleutels. Variabele kenmerken spelen een rol, zoals de aantallen bijstandsgerechtigden, inwoners met een laag inkomen, ouderen, jongeren en minderheden. Maar ook min of meer constante kenmerken zijn

van belang, zoals de oppervlakten land en binnenwater, slechte bodem, en bebouwde kom, de hoeveelheid woonruimte, de lengte van historisch water, het aantal historische woningen en monumenten, en de adressendichtheid van de omgeving (Derksen & Schaap 2004).

Anders dan gemeenten zelf nog wel eens suggereren, heeft krimp van de bevolking derhalve nauwelijks effect op de uitkering uit het gemeentefonds. Bovendien worden veel krimpende gemeenten geconfronteerd met vergrijzing en ontgroening, waardoor het inkomensverlies ten gevolge van een negatieve bevolkingsontwikkeling opweegt tegen bijvoorbeeld de inkomenswinst ten gevolge van een veranderende bevolkingssamenstelling.

Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken bestaat niet de indruk dat het verdeelsysteem groeiende gemeenten bevoordeelt ten opzichte van krimpende gemeenten (met een sterk van het gemiddelde afwijkende ontwikkeling van bevolking en woningen). Uit onderzoek dat Andersson Elffers Felix (1998) in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft uitgevoerd, bleek dat een goede verdeling van het gemeentefonds tussen de gemeenten gewaarborgd lijkt en dat scheefgroei tussen groepen van gemeenten beperkt is.

Het rijk beoogt met het Rijksgemeentefonds gemeenten een gelijke handlingspositie te verschaffen bij het realiseren van een adequaat voorzieningenniveau. Dit betekent dat alle gemeenten een gelijke kans hebben om bij een gelijke lokale belastingdruk eenzelfde voorzieningenniveau te realiseren. Daartoe worden de belastingcapaciteit en de verschillen in kosten verdisconteerd in de algemene uitkering die gemeenten uit het fonds ontvangen (Derksen & Schaap 2004). Verschillen in gemeentelijke inkomsten uit grondexploitatie worden overigens om politieke en praktische redenen niet verdisconteerd, dit terwijl deze de verschillen tussen gemeenten wel kunnen vergroten.

Zoals aangegeven, is voorts het verdeelsysteem veranderd, terwijl de eisen waaraan dit moet voldoen zijn uitgebreid. De sociale structuur en de geografische kenmerken van de gemeente zijn bepalend geworden voor de hoogte van de uitkering. Met 'periodiek onderhoud' en 'aanpassingsvermogen aan de dynamiek van de omgeving' zijn twee nieuwe eisen aan de reeds bestaande eisen van gelijkwaardigheid, globaliteit, en budgettaire zekerheid van het verdeelsysteem toegevoegd. De verdeling van de uitkeringen is daardoor flexibel geworden en kan jaarlijks worden aangepast aan actuele (waaronder demografische) ontwikkelingen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken stelt jaarlijks een periodiek onderhoudsrapport (POR) op, waarbij het gewicht van de verschillende maatstaven wordt geëvalueerd. Vooral nog zijn uit het deze rapportages nog geen signalen ontvangen die erop wijzen dat krimpende gemeenten door het huidige verdeelsysteem worden benadeeld. Mocht in de toekomst niettemin blijken dat de uitgaven van krimpende gemeenten minder hard dalen dan verwacht, dan kan het ministerie van Binnenlandse Zaken overwegen de weging van maatstaven aan te passen, waardoor gemeenten die sterk krimpen worden gecompenseerd. Het periodieke onderhoud alsmede het aanpassingsvermogen van het verdeelsysteem zorgen ervoor dat de vastgestelde verdeelmaatstaven aansluiten op de werkelijke uitgaven en inkomstenontwikkeling van verschillende typen (groeiende, stabiele en krimpende) gemeenten.

Niettemin is het verstandig de positie van krimpende gemeenten nauwlettend in de gaten te houden en verder te onderzoeken. De uitkomst van het onderzoek van Andersson Elffers Felix uit 1998 biedt immers geen garantie voor het uitblijven van problemen in de toekomst. Bovendien kunnen een aantal kanttekeningen bij dit onderzoek worden geplaatst. Ten eerste is het onderzoek vlak na de inwerkingtreding (in 1997) van de nieuwe financiële verhoudingenwet uitgevoerd. De resultaten van het onderzoek kunnen dan ook beïnvloed zijn door het najlende effect van het oude verdeelstelsel, dat voornamelijk gebaseerd was op de bevolkingssom van gemeenten. Bovendien bestaat de groep krimpende gemeenten die in het onderzoek zijn meegenomen vooral uit kleinere gemeenten (de groep stagnerende gemeenten – de 10 procent minst groeiende, respectievelijk de meest krimpende gemeenten – bevat bijvoorbeeld geen gemeenten met meer dan 50.000 inwoners). Het is dus de vraag of de onderzoeksresultaten ook representatief zijn voor grotere stagnerende of krimpende gemeenten. Tot slot is het denkbaar dat de uitgaven van (zowel groeiende als krimpende) gemeenten zijn onderschat, doordat de gemeenten de kosten in eerste instantie nog hebben kunnen opvangen uit de opbrengsten van de grondexploitatie, waardoor hun tekorten geflatteerd zijn. Wanneer de krimp echter een permanent karakter heeft, zullen de inkomsten uit grondexploitatie waarschijnlijk dalen naar nul, waardoor het tekort nijpender wordt dan tot nog toe verwacht (Andersson Elffers Felix 1998).

#### *Lokale belastingen*

De opbrengsten uit lokale belastingen vormen slechts een bescheiden deel van de gemeentelijke inkomsten. In Nederland hebben demografische ontwikkelingen nauwelijks invloed op de lokale belastingopbrengsten. Een situatie zoals in de Verenigde Staten, waar een dalend inwonersaantal leidt tot een sterke afname van de gemeentelijke inkomsten, zal zich in Nederland (bij een gelijkblijvend lokaal belastinggebied) om drie redenen niet voordoen.

Ten eerste vormen in Nederland de lokale belastingopbrengsten slechts een klein onderdeel van de totale gemeentelijke inkomsten. Met de afschaffing in januari 2006 van de gebruikersbelasting van de ozb op woningen is het aandeel lokale belastingen bovendien nog verder geslonken. Daarmee sluit deze wijziging aan bij de dominantie van de egalitaire cultuur in Nederland en de aspiratie om alle gemeenten een gelijke startpositie te geven (Derksen & Schaap 2004). Hoe het lokale belastinggebied zich in de toekomst zal gaan ontwikkelen is moeilijk te voorspellen en grotendeels afhankelijk van politieke keuzes.

Ten tweede is, met uitzondering van de afvalstoffenheffing, geen enkel lokaal belastingtarief gebaseerd op het aantal inwoners of de omvang van het huishouden. Daarentegen spelen de waarde van de woning (woz) en het waterverbruik een belangrijke rol bij de bepaling van de hoogte van het lokale belastingtarief. De gemeentelijke inkomsten kunnen dus alleen indirect door demografische krimp getroffen worden. Wanneer krimp namelijk leidt tot leegstaand en waardedaling van woningen kan de woz-waarde dalen, hetgeen de ozb-opbrengst doet afnemen. Dit indirecte effect zal echter nauwelijks gevolgen hebben voor de financiële handelingsruimte van gemeenten.



Bovendien neemt het aantal huishoudens in de meeste gemeenten de komende jaren nog toe, waardoor de inkomsten uit de OZB voor eigenaren eerder zullen groeien dan dalen. Daarnaast houdt het verdeelsysteem van het gemeentefonds rekening met de OZB-capaciteit van een gemeente, zodat gemeenten met een lage OZB-capaciteit gecompenseerd worden en meer uit het gemeentefonds krijgen uitgekeerd.

Tot slot bestaan er wel verschillen in belastingtarieven tussen Nederlandse gemeenten, maar deze verschillen worden kleiner (Rijksuniversiteit Groningen 2006). In de Verenigde Staten hebben sommige gemeenten die hun belastinginkomsten als gevolg van krimp sneller zagen dalen dan de kosten, besloten tot forse belastingverhogingen. Deze waren voor sommige inwoners aanleiding hun woonplaats te verruilen voor een gemeente met een lager belastingtarief. Het lokale belastingklimaat van Nederland zal dit soort verhuisbewegingen niet teweegbrengen. Doordat de verschillen in lokale lasten tussen de Nederlandse gemeenten relatief klein zijn, speelt het belastingniveau bij de woonplaatskeuze geen enkele rol. Nederland kent geen verhuisbewegingen die het gevolg zijn van gemeentelijke lastenverhogingen. Krimpene gemeenten waar de kosten niet recht evenredig dalen kunnen overigens wel besluiten tot een tariefverhoging, waardoor de heffing per inwoner stijgt (Moore 1994).

#### *Specifieke uitkeringen*

De derde inkomstenbron voor gemeenten bestaat uit specifieke uitkeringen die het rijk verstrekt aan lagere overheden ter dekking van de kosten van een bepaalde taak. Bestedingsbinding is kenmerkend voor een specifieke uitkering: het geld mag niet worden aangewend voor andere doeleinden dan die welke door de verstrekker (i.c. het rijk) zijn vastgesteld (Hoogerwerf 1993).

De verdelingsregeling van het gemeentefonds is vaak te grof om met allerlei specifieke of snel veranderende lokale situaties rekening te kunnen houden. Specifieke uitkeringen zijn instrumenten om financiële middelen zo neutraal mogelijk over de lagere overheden te verdelen. In de praktijk worden specifieke uitkeringen in het leven geroepen om lagere overheden tot een bepaalde beleidslijn te bewegen (Hoogerwerf 1993).

Omdat de hoogte van een specifieke uitkering vooral afhangt van de bestuurslast en de taakverdeling tussen het rijk en de decentrale overheid, valt moeilijk te beoordelen welke invloed demografische ontwikkelingen daarop zullen hebben. Gemeenten kunnen ten aanzien van specifieke uitkeringen te maken krijgen met een vertragend effect, doordat de hoogte van de uitkering meestal berekend wordt op basis van de gegevens van een jaar of enkele jaren eerder. Gemeenten die snel groeien of krimpen zouden dus te weinig of te veel kunnen ontvangen. Hoe met dit vertragende effect zal worden omgegaan verschilt per regeling. Voor deze verkennende studie gaat het te ver per regeling (per vakdepartement) te achterhalen wat het effect van krimp is op specifieke uitkeringen.

#### *Grondbeleid*

Inkomsten uit de grondexploitatie vormen een belangrijke inkomstenbron voor gemeenten. Sinds 1986 mogen gemeenten winst maken op hun grondtransacties (het kopen en verkopen van grond) (Bierman & Meinsma 2006), en daardoor zijn de gemeentelijke inkomsten uit grondexploitatie fors gestegen. De verschillen op dit gebied zijn groot doordat de verdien capaciteit uit de grond afhankelijk is van zowel de locatie als de nieuwbouwafspraken met het rijk. Veel nieuwbouwmogelijkheden en hoge woningprijzen bieden bijvoorbeeld de groeigemeenten in de Randstad de kans veel te verdienen (Marlet 2003). Krimp gemeenten in de periferie met weinig nieuwbouwmogelijkheden en lage woningprijzen zullen daarentegen weinig kunnen verdienen. Naar verwachting zullen de mogelijkheden voor krimpende gemeenten om hun inkomsten aan te vullen met opbrengsten uit grondexploitatie afnemen, waardoor grote(re) financiële verschillen tussen gemeenten ontstaan. Wegens politieke en praktische problemen zullen en kunnen deze niet door het gemeentefonds worden verdisconteerd.

Het voeren van actief grondbeleid brengt voorts risico's met zich mee voor een krimpende gemeente, want actief grondbeleid is zelfs in tijden van demografische groei geen garantie voor winst. Er zijn veel voorbeelden bekend van gemeenten die in tijden van groei actief grondbeleid hebben gevoerd ten aanzien van kantoor- en bedrijventerreinen en (mede door het ontstaan van een overcapaciteit) in financiële problemen zijn geraakt. Ditzelfde gevaar van overcapaciteit (met als gevolg leegstand en waardedaling) dreigt wanneer krimpende gemeenten hun actieve grondbeleid ten aanzien van uitbreidingslocaties voortzetten. Daardoor zullen de opbrengsten uit zowel grondexploitatie als gemeentelijke heffingen (zoals de OZB) dalen. De opbrengsten uit de OZB zijn namelijk gekoppeld aan de verkoopwaarde, die in geval van overaanbod zal dalen. Het gevaar bestaat dat de gemeente verlies lijdt op de grondtransacties, waardoor ze in financiële problemen kan komen.

Ondanks deze risico's blijven toch veel krimpende gemeenten actief grondbeleid voeren. Wanneer dit succesvol is kan het namelijk enorme opbrengsten genereren, die krimpende gemeenten goed kunnen gebruiken om de nodige en vaak kostbare herstructurering te kunnen bekostigen. Het is daarom verstandig dat gemeenten in tijden van demografische krimp zorgvuldig afwegen of een actief grondbeleid moet worden (blijven) gevoerd. Projectontwikkelaars hebben in het algemeen een goed inzicht in de markt. Wanneer zij besluiten ergens niet te investeren (bijvoorbeeld vanwege demografische krimp), zou dit voor een gemeente een signaal moeten zijn. Overigens komt het wel degelijk voor dat projectontwikkelaars nieuwbouw realiseren in een situatie van demografische krimp. Het besluit om al dan niet te investeren is afhankelijk van de lokale woningmarkt. Wanneer sprake is van een discrepantie tussen de (kwaliteit van de) bestaande woningvoorraad en de woonbehoefte kunnen projectontwikkelaars ook in situaties van krimp kansen zien voor nieuwbouw.

### *Woningbouwafspraken en BLS-subsidies*

Het rijk beïnvloedt de verdien capaciteit van gemeenten: het ministerie van vROM bepaalt namelijk hoeveel nieuwbouw er komt en waar (en dus ook waar niet). De minister van vROM heeft met elke provincie een convenant 'woningbouwafspraken voor de periode 2005 tot 2010' afgesloten, met afspraken over het aantal te bouwen nieuwbouwwoningen en de daarmee samenhangende voorzieningen. Bij de toewijzing van de woningbouwprogramma's baseert vROM zich op woningbouwprognoses, maar daarnaast spelen ook onderhandelingen een grote rol. Zo hebben (vaak perifeer gelegen) regio's die volgens prognoses binnen afzienbare tijd te maken zouden krijgen met een bevolkingsdaling toch nieuwbouwprogramma's toegewezen gekregen. Bij deze toewijzing wogen argumenten als gelijke verdeling zwaar mee.

Nu de woningbouwafspraken voor met name perifere provincies te ruim blijken, is het verstandig de nieuwbouwplannen te faseren dan wel niet (volledig) uit te voeren. In de praktijk blijken krimpende gemeenten hiertoe moeilijk te bewegen. De gronduitgifte voor met name uitbreidingslocaties levert de gemeenten namelijk – naar eigen zeggen – veel geld op, dat ze juist gezien hun nijpende situatie van krimp goed kunnen gebruiken. Bovendien hebben deze gemeenten vaak al contracten met marktpartijen afgesloten die moeilijk te verbreken zijn. Ten slotte kunnen gemeenten die hun woningbouwafspraken niet nakomen, gekort worden op hun Besluit Locatiegebonden Subsidie (waarover direct meer). Gemeenten zijn dus vanwege financiële en juridische redenen moeilijk van hun nieuwbouwplannen af te brengen. Zo ontstaat het risico dat krimpende gemeenten in een krimpende regio met elkaar gaan concurreren om inwoners (kopers). Dit kan met zich meebrengen dat gemeenten bouwen voor leegstand, dat overbodige ruimteconsumptie optreedt, en gemeenten (bij actief grondbeleid) verliezen maken op hun grondtransacties. In een situatie van krimp lijkt het bundelen van krachten op regionaal niveau daarom een effectievere aanpak. Dat houdt echter wel in dat de gemeenten afspraken met elkaar moeten maken over de woningbouwprogrammering, hetgeen voor veel gemeentebesturen een heikel punt blijkt te zijn.

Ter stimulering van de woningbouwproductie verleent het rijk de provincies een financiële bijdrage, de Besluit Locatiegebonden Subsidie (BLS), ter dekking van onrendabele en bovenmatige investeringen bij grondverwerving of locatieontwikkeling. De provincie is de budgetbeheerder van dit BLS-geld en verantwoordelijk voor de verdeling van de middelen over de verschillende centrumgemeenten die binnen de betrokken provincie in aanmerking komen voor een dergelijke subsidie. Wanneer de provincie aan een stedelijke regio een BLS-subsidie verleent, ligt daar wel een taakstelling aan ten grondslag die vermeldt hoeveel woningen de stedelijke regio jaarlijks aan de woningvoorraad moet toevoegen. Jaarlijks ontvangt de provincie van het rijk een voorschot van 65 procent voor het aantal woningen dat ze dat jaar wil gaan bouwen (ministerie van vROM 2005). Pas bij het gereedkomen van de afgesproken jaarlijkse woningaantallen volgt de rest van het budget (ministerie van vROM 2005). Indien de provincie de jaarlijks met vROM afgesproken prestaties niet

### **Woningbouwafspraken Limburg**

Limburg is een voorbeeld van een provincie waarvoor de woningbouwafspraken vrij hoog zijn ingeschat. Deze provincie is in het convenant woningbouwafspraken 2005-2010 met vROM overeengekomen in deze periode 8.310 woningen aan de voorraad toe te voegen (Provincie Limburg 2005b, p.1). Dit betekent dat de woningproductie elk jaar 1.662 woningen bedraagt (vROM 2005). Het Woningbehoefteonderzoek geeft echter slechts een tekort voor Limburg van 5.400 woningen aan (Provincie Limburg 2005c, p.10). Daarnaast komt ook uit een recente inventarisatie van de regio Parkstad naar voren dat woningbouwplannen voor Zuid-Limburg te hoog zijn in vergelijking met de behoefte.

De te ruime woningbouwafspraken zijn mede het gevolg van een discrepantie tussen de regionale en nationale prognoses. Dit geldt ook voor Limburg. vROM voorspelt voor Limburg in 2015 1.077.000 inwoners. De regionale prognoses (Derks et al. 2003) gaan daarentegen uit van 1.108.000 inwoners, en zijn dus optimistischer dan de nationale. Voor de woningbouwafspraken zijn de huishoudensaantallen belangrijker dan de bevolkingsomvang. Aangezien het verwachte aantal huishoudens voor Limburg in 2015 niet in de regionale bevolkingsprognoses is opgenomen, kunnen we op dat punt de nationale en regionale prognoses helaas niet met elkaar vergelijken.

Om de woningbouwafspraken zoals vastgelegd in het convenant te realiseren ontvangt de provincie Limburg een BLS-bijdrage: voor 5.910 van de in totaal 8.310 woningen gaat het om een BLS-bijdrage van in totaal 9,4 miljoen euro (Provincie Limburg 2005b, p.1). Het subsidiebedrag per toe te voegen woning bedraagt in Limburg 1.583 euro. Onder toe te voegen woningen wordt nieuwbouw en toevoegingen anderszins verstaan. Tot deze laatste categorie behoort het aantal woningen dat is toegevoegd aan de woningvoorraad door woonruimtesplitsing, bestemmingswijziging en andere oorzaken. De centrumgemeenten die in Limburg voor BLS-gelden in aanmerking komen zijn Heerlen, Sittard-Geleen, Venlo en Maastricht (Provincie Limburg 2005d).

nakomt kan de provincie op haar BLS-bijdrage worden gekort, waardoor zij in de jaren daarna minder geld van VROM zal ontvangen. De provincie zal in dat geval deze korting doorberekenen aan de stedelijke regio's die hun prestaties voor het jaar niet hebben gehaald.

Doordat het aantal te realiseren woningen de basis vormt voor de hoogte van de BLS-subsidie stimuleert dit de stedelijke regio's om te groeien – niet zozeer qua inwonertal, maar qua aantal woningen. Hoe meer woningen een gemeente realiseert des te meer geld (BLS-subsidie) ze ontvangt. Gemeenten die minder woningen realiseren dan was afgesproken kunnen op hun uitkering worden gekort of moeten verleende voorschotten teruggeven. En dit terwijl er in krimpende regio's goede redenen zijn om de woningbouwafspraken niet na te komen. De woningbouwafspraken tussen het rijk en de provincies zijn gebaseerd op vrij optimistische bevolkingsprognoses. Met name de provincies met een krimpende bevolkingsomvang zullen mogelijk niet aan de woningbouwafspraken kunnen voldoen en dus met een korting van het rijk te maken krijgen (zie kader). Als gevolg zullen provincies de aan de stedelijke regio's verleende voorschotten mogelijk terugvorderen. Kortom, de BLS stimuleert groeiende provincies maar benadeelt krimpende provincies, terwijl die misschien juist extra financiële middelen nodig hebben om in het bestaande stedelijk gebied te kunnen investeren. Krimpende regio's hebben namelijk nauwelijks opbrengsten uit nieuwbouwlocaties die kunnen worden ingezet voor herstructurering.

#### *Herstructurering*

In krimpende gemeenten is de herstructureringsopgave vaak groot, terwijl de opbrengsten uit nieuwbouwlocaties over het algemeen klein of nihil zijn. Een bouwclaimmodel waarbij ontwikkelingen in de uitleg worden gekoppeld aan de sloop van vastgoed en de aanleg van nieuwe openbare ruimte op een binnenstedelijke locatie, is voor een krimpgemeente geen optie (Diekerhof 2006). Een financieringsmogelijkheid waarvan krimpgemeenten wel gebruik kunnen maken om hun herstructurering te bekostigen is het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).

Het ISV (ISV II 2005-2009) vormt een belangrijke bron van financiering voor herstructurering van steden en dorpen. Met de toekenning van een ISV-bijdrage wordt vooral beoogd gelden van derden te genereren voor het verbeteren van de leefbaarheid in buurten en kernen (Provincie Limburg 2005d). Niet alleen de direct door het rijk gesubsidieerde gemeenten (in het kader van het Grotestedenbeleid) kunnen door middel van het ISV financieel worden gesteund, maar ook (via de provincie) programmameenten en projectgemeenten. De eerste categorie bestaat uit gemeenten die door de provincie zijn aangewezen en een budget hebben met een wat grotere vrije beleidsruimte (Provincie Limburg 2005c, p.42). Projectgemeenten zijn gemeenten met een incidentele stedelijke vernieuwingsopgave die een financieel tekort hebben in de dekking van individuele herstructureringsprojecten. Zij komen op projectbasis voor een ISV-bijdrage in aanmerking.

#### **ISV in Limburg**

In Limburg zijn Brunssum, Kerkrade, Landgraaf, Roermond, Venray en Weert aangewezen als ISV-programmameenten. De plannen die de provincie Limburg vanuit het ISV subsidieert moeten bijdragen aan het beleid van Gedeputeerde Staten op het terrein van 'Vitale buurten en kernen' en 'Jong zijn in Limburg' (Provincie Limburg 2005c).

Limburg stimuleert in het kader van ISV drie soorten plannen. Ten eerste de centrumplannen: integrale plannen in een grotere kern, die gericht zijn op het verbeteren en uitbreiden van het winkelaanbod, de voorzieningenstructuur, woningvoorraad en woonomgeving. Ten tweede de plannen die gericht zijn op een functieverandering: op een 'functieveranderingslocatie' staan een of meer gebouwen met een functie die hinderlijk is voor het milieu, of gebouwen die hun functie verloren hebben. Door middel van een fysieke ingreep worden ze geschikt gemaakt om bewoond te worden. Ten derde de plannen voor het aanpassen van de bestaande woningvoorraad. Daaronder wordt verstaan het projectmatig verbeteren van woningen, het verrichten van groot onderhoud, ofwel de sloop van woningen in het bezit van een woningcorporatie, met als primair doel het vervangen van de bestaande woningvoorraad door nultredenwoningen en zorgwoningen (Provincie Limburg 2005c).

Naast bestaande financieringsmogelijkheden zullen krimpende gemeenten en regio's op zoek moeten gaan naar nieuwe financieringsconstructies om de herstructurering te kunnen bekostigen. Een voorbeeld vormt het sloopfonds, dat gevuld wordt door aan marktpartijen een financiële bijdrage per nieuw gebouwde woning te vragen (Diekerhof 2006). Het risico bestaat echter dat marktpartijen die niet bereid zijn op te draaien voor de kosten van herstructurering het krimpgebied verlaten, waardoor het imago van de regio nog verder verslechtert.

Om nieuwe financieringsconstructies van de grond te krijgen zullen (samenwerkings-) relaties met nieuwe partijen moeten worden aangegaan. In Duitsland, bijvoorbeeld, leveren banken een financiële bijdrage aan de sloop van leegstaande woningen om ervan verzekerd te zijn dat de waarde van het vastgoed (van hun klanten die wonen in die wijk) niet te veel daalt. Voor woningbezitters met een hypotheek die hun pand willen verkopen zou een dergelijke waardedaling namelijk problemen met zich mee kunnen brengen. En die zouden weer leiden tot problemen voor de hypotheekverstrekkers. Om dit te voorkomen investeren Duitse banken in herstructureringsgebieden.<sup>13</sup> Vooralsnog komen bovengenoemde constructies in Nederland nog niet voor. Wel kent Amsterdam een stedenfonds, waarin de woningcorporaties Het Oosten en De Key met RABO-Vastgoed samenwerken om de herstructurering en het bouwtempo van huurwoningen voor de middeninkomens te bevorderen. Evenals in het Duitse voorbeeld gaat het bij dit stedenfonds niet om het investeren in woningen op zich, maar om een investering in het hele gebied. Het idee daarbij is dat gebiedsbeheer leidt tot bovengemiddelde waardeontwikkeling, met een voorspelbaar rendement (Kei 2006b). Tot slot zijn ook samenwerkingsverbanden tussen arme en rijke woningbouwcorporaties denkbaar. Hoewel dit niet vaak voorkomt, zijn in Limburg voorbeelden van dergelijke allianties tussen meer en minder vermogende woningcorporaties bekend.

#### *Krimp en status*

Demografische krimp (in de zin van teruglopende bevolkingsaantallen) roept bij velen een negatieve associatie op. Veel bestuurders van gemeenten en provincies verzetten zich dan ook hevig tegen krimp en gaan op zoek naar oplossingen om de trend van dalende inwonersaantallen van hun gemeente, provincie of regio te keren. Derks (zie ook Derks et al. 2006) constateert gedragsreacties die vergelijkbaar zijn met een rouwproces: eerst zijn er de ontkenning en de afwijzing, daarna volgt het verzet, en tenslotte de acceptatie (zie ook Van Dijk & Pellenburg 2006).

In veel van de door ons gehouden interviews werd naar voren gebracht dat dit gedrag te maken zou kunnen hebben met de statusgevoeligheid van de bestuurders zelf en de hoogte van hun inkomen. Het idee bestaat dat de status van een bestuurder afhankelijk is van de grootte van zijn of haar gemeente: hoe groter de gemeente des te hoger de status. De krimp van een gemeente wordt dan al gauw gezien als het gevolg van falend bestuur, waardoor de status van zowel de bestuurder als de gemeente afneemt. Er lijkt helemaal een grote angst te bestaan voor langdurige krimp. Deze zou stigmatiserende effecten hebben

**13. Mondelinge mededeling van T. Zwanikken tijdens Rondetafelbijeenkomst 'Krimp als kans' georganiseerd door de VROM-Raad, 24 mei 2006 te Utrecht.**

op zowel de gemeente als de bestuurders. Tevens werd door enkele geïnterviewden enigszins cynisch naar voren gebracht dat de hoogte van het inkomen van gemeentebestuurders én het aantal wethouders per gemeente afhankelijk zijn van het aantal inwoners.

#### *Conclusies*

Het effect van bevolkingsafname op de inkomsten van gemeenten (uit het Rijksgemeentefonds, de lokale belastingen, en de specifieke uitkeringen) lijkt beperkt. Uitgangspunt van het Rijksgemeentefonds is verdeling op basis van gelijkwaardigheid. Het aantal inwoners van een gemeente en de veranderingen daarin spelen slechts een bescheiden rol in de huidige verdeelsleutels. Bovendien is de verdeling van de uitkeringen uit het Rijksgemeentefonds flexibel. Het aanpassingsvermogen van het verdelingssysteem van het Rijksgemeentefonds lijkt voldoende voor gemeenten waar de ontwikkeling van bevolking en woningen sterk van het gemiddelde afwijkt. Wel is het raadzaam dit in de toekomst, met name in situaties van krimp, nauwlettend in de gaten te houden.

Met uitzondering van de afvalstoffenheffing is geen enkel lokaal belastingtarief gebaseerd op het aantal inwoners of de omvang van het huishouden. Belastingtarieven zijn in Nederland geen reden om te verhuizen. De verschillen in lokale lasten zijn immers klein. De mogelijkheden voor krimpende gemeenten om hun inkomsten aan te vullen met opbrengsten uit de grondexploitatie zijn gering; daardoor zullen de inkomstenverschillen tussen groeiende en krimpende gemeenten toenemen.

Het rijksbeleid is via woningbouwafspraken sterk bepalend voor de verdien-capaciteit van gemeenten. Het rijksbeleid en het huidige subsidiestelsel voor woningbouwproductie zetten aan tot groei. Zo stimuleert het BLS provincies, stedelijke regio's en gemeenten om te groeien. Het ontmoedigt krimpende gebieden om hun nieuwbouwprogramma's aan te passen aan de huidige ontwikkelingen. Krimpende regio's die hun woningbouwafspraken niet nakomen worden financieel gestraft en op hun uitkering gekort. Dit mechanisme verdient de aandacht.

Naast bestaande subsidies zullen krimpende gemeenten op zoek moeten gaan naar nieuwe financieringsconstructies en samenwerkingsverbanden met nieuwe partijen om herstructurering te kunnen bekostigen en van de grond te tillen. Krimp werkt bovendien concurrentie tussen provincies, regio's en gemeenten op inwonersaantallen in de hand. Dit kan leiden tot inefficiënte ruimtelijke investeringen.

De financiële verhoudingen (wet) tussen rijk en gemeenten geven geen aanleiding te vermoeden dat het financiële systeem zelf de bestuurders zou aanzetten alleen maar te willen groeien. Van de verstedelijkingsafspraken tussen rijk, provincie en gemeenten gaat daarentegen wel een dergelijke stimulans uit. Verstedelijking in met name uitbreidingslocaties levert de gemeenten namelijk veel geld op. Verder zijn bestuurders bang dat een dalend bevolkingsaantal hun aanzien aantast. Bestuurders streven daardoor naar groei. Denken aan krimp zit (nog) niet in hun systeem.

## Ruimte vraag en ruimtegebruik

In discussies over demografische krimp wordt er meestal van uitgegaan dat demografische krimp leidt tot een geringere vraag naar ruimte (om te wonen, werken, recreëren, etc.) en een lagere ruimtedruk (zie bijvoorbeeld Derks et al. 2006). Het is de vraag of dit klopt en of een dergelijke redenering niet veel te simplistisch is. Ten eerste moet een scherp onderscheid worden gemaakt naar krimp in omvang en krimp in samenstelling. Vervolgens moet worden onderscheiden naar typen ruimtegebruik (wonen, werken, recreëren, verplaatsen, etc.) en dus naar aard van de ruimte vraag. Pas daarna kan de vraag worden beantwoord of er sprake is van een verband tussen demografische krimp en ruimtedruk, en zo ja of dat verband lineair is en direct of indirect. Dan pas kan ook de vraag worden beantwoord hoe sterk dit verband is, en of andere dan demografische factoren niet veel belangrijker zijn voor de vraag naar ruimte (voor verschillende doeleinden).

In het voorgaande is duidelijk geworden dat verschillende verschijningsvormen van demografische krimp verschillende gevolgen kunnen hebben voor de vraag naar ruimte. Soms (zoals ten aanzien van de woningmarkt, de leefomgeving en het milieu) is daarbij vooral de ontwikkeling van het aantal huishoudens van belang; in andere gevallen (voorzieningen, leefomgeving) is juist vooral de veranderende bevolkingssamenstelling (naar leeftijd, naar inkomen) relevant. Bovendien kwam aan het licht dat de relatie tussen demografische krimp en de vraag naar ruimte indirect is, zelden lineair (zoals bijvoorbeeld verondersteld door Derks et al. 2006), en daardoor zeer complex.

We willen hier drie complicerende factoren naar voren halen. Ten eerste is de genoemde relatie niet lineair vanwege prijselasticiteit: indien de vraag naar ruimte afneemt daalt de prijs (grondprijzen, vierkantemeterprijzen), waardoor de vraag naar ruimte mogelijk weer positief wordt beïnvloed. Een afnemende vraag naar ruimte leidt dus via de prijs tot een nieuw evenwicht tussen vraag en aanbod. Een afname van het aantal ruimtevragers leidt niet noodzakelijk tot een geringere vraag naar ruimte. Geringere ruimtedruk leidt door verdunning en extensivering mogelijk zelfs tot een groter ruimtebeslag. We zien dit bijvoorbeeld op de woningmarkt: bij een gelijkblijvend besteedbaar inkomen kan een lagere grondprijs leiden tot (een vraag naar) grotere woningkavels en grotere woningen. Dezelfde redenering geldt op de markt voor bedrijfsterreinen en kantoren.

Ten tweede is de relatie tussen bevolkingsontwikkeling (krimp) en de vraag naar ruimte niet lineair (en niet direct) vanwege inkomenselasticiteit: wanneer het inkomen toeneemt groeit ook de vraag naar ruimte. Toename van de welvaart speelt zelfs een veel belangrijker rol dan demografische ontwikkelingen in de druk op de ruimte en in het ruimtegebruik. We zien dat op de woningmarkt, maar ook met betrekking tot de automobiliteit en het milieu.

Ten derde verloopt de relatie tussen bevolkingsontwikkeling (krimp) en de vraag naar ruimte niet alleen via de economische ontwikkeling (welvaart), maar ook via het ruimtelijk beleid. De geleiding van de ruimte vraag – en daarmee de werking van de grondmarkt en de hoogte van de grondprijzen – wordt in elk

geval in Nederland sterk bepaald door de ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen, woningbouwafspraken, etc.) en overig ruimtelijk overheidsingrijpen.

## Conclusie

De ruimtelijke gevolgen van demografische krimp zijn beperkt, zeker als we daarbij de omvang van de verwachte krimp (in inwoners, in huishoudens) in de beschouwing betrekken. De ontwikkeling van de welvaart, het daarmee samenhangende veranderende gedrag van actoren, en het ruimtelijke orderingsbeleid spelen een veel belangrijker rol. Demografische ontwikkelingen – zoals teruglopende bevolkingsaantallen of afnemende aantallen huishoudens – hebben meestal niet meer dan een verbijzonderend (versterkend of dempend) effect op ruimtelijke ontwikkelingen. Kortom, de demografische component in uiteenlopende ruimtelijke ontwikkelingen is vrij gering.

Met name de ontwikkeling van het totaal aantal inwoners is van weinig belang. De ruimtelijke effecten van een verandering (i.c. daling) in het aantal huishoudens of de samenstelling van de bevolking (bijvoorbeeld naar leeftijd) zijn al veel signifikanter, vooral ten aanzien van de woningmarkt, de woonomgeving en het milieu. De fixatie op bevolkingsaantallen alleen, zowel in de publieke discussies als in het beleid, is derhalve zinloos. De ruimtelijke gevolgen van andere vormen van demografische krimp (aantal huishoudens, leeftijdsopbouw) moeten voorts sterk worden gerelativeerd, zeker als we daarbij in aanmerking nemen dat de omvang van deze krimp naar verwachting gering zal zijn. De verwachte demografische krimp in Nederland staat in elk geval in geen enkele verhouding tot de extreme demografische krimp die zich in andere landen en regio's van Europa (met name in Oost-Europa) voordoet. De ruimtelijke gevolgen zijn dan ook onvergelijkbaar.

De tot nu toe gevoerde discussies over de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp gaan vrijwel uitsluitend over de gevolgen van een afname van de totale bevolking en worden gekenmerkt door extreme verwachtingen (zowel in negatieve als positieve zin) en simplistische redeneringen (zie tabel 11). Aan de ene kant van het spectrum aan opvattingen zou een afnemende bevolkingsomvang leiden tot grote woningleegstand en onleefbare buurten; aan de andere kant zou een bevolkingsdaling een zegen zijn voor natuur en milieu, en bovendien een einde maken aan de werkloosheid en de fileproblematiek. De ruimtelijke werkelijkheid en het ruimtelijke gedrag van individuen zijn complexer. Bovendien bestrijken de verwachtingen een groot aantal ruimtelijke schaalniveaus, van buurt tot land. Discussies met betrekking tot demografische krimp dienen derhalve met grote zorgvuldigheid en een brede blik te worden gevoerd, waarbij het essentieel is onderscheid te maken tussen de ruimtelijke gevolgen van een teruglopend aantal inwoners, aantal huishoudens, aantal inwoners met een bepaalde leeftijd, of aantal huishoudens met een bepaald inkomen. Een discussie over bevolkingsaantallen alleen is zinloos. Voor de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp is de ontwikkeling van het aantal huishoudens veel relevanter.

Met deze conclusie willen we geenszins de mogelijke ruimtelijke gevolgen van demografische krimp wegedeneren, maar deze wel relativeren. Het spreekt echter voor zich dat altijd rekening moet worden gehouden met ruimtelijke gevolgen van demografische krimp, met name in regio's als Zuid-Limburg, waar een forse afname van het aantal huishoudens wordt voorspeld. Een zekere mate van krimp, of op zijn minst stabilisatie, is nu eenmaal aanstaande en in sommige regio's en gemeenten al (langer) realiteit. Dat biedt een geheel nieuwe maatschappelijke en economische context voor het ruimtelijk handelen van individuen en overheden. Stagnatie in de bevolkings- en huishoudensgroei is geen lokaal fenomeen meer, maar nationale en internationale realiteit. In deze nieuwe demografische context is het riskant te vertrouwen op groei.

De ruimtelijke gevolgen van demografische krimp (vooral bij terugloop van het aantal huishoudens of een verandering in de bevolkings- en huishoudens samenstelling) manifesteren zich bij uitstek op het lage ruimtelijke niveau van buurten, wijken en dorpen, en betreffen vooral aspecten van leefbaarheid. Een zelfversterkend effect ligt hierbij op de loer. Het is dan ook belangrijk oog te hebben voor negatieve terugkoppelingsprocessen. Wanneer bepaalde buurten, wijken, dorpen, steden en regio's juist door de optredende demografische krimp met mogelijk negatieve ruimtelijke gevolgen gezien worden als onaan-trekkelijke vestigingsgebieden voor bewoners en bedrijven, kan mede als gevolg van selectieve migratie een negatieve spiraalsgewijze ontwikkeling optreden (zie ook Friedrichs 1993; Grogan & Proscio 2000; Jacobs 1961). Herstructurering (in breedste zin) van potentieel kwetsbare buurten, wijken en dorpen is een belangrijke beleidsopgave voor de komende decennia.

Overigens is er niet noodzakelijk alleen sprake van een zelfversterkend negatief effect. Negatieve en positieve effecten kunnen ook tegelijkertijd optreden. Elk nadeel heeft zijn voordeel: een nadelig gevolg van demografische krimp kan soms worden gecompenseerd door een positief effect daarvan.

#### *Krimp als kans*

Krimp dient dan ook niet noodzakelijk te worden beschouwd als doemscenario. Integendeel, krimp biedt ook aangrijpingspunten voor nieuwe ruimtelijke perspectieven, mogelijkheden en ontwikkelingen. Zo kan demografische krimp leiden tot meer ontspannen woningmarkten, waarin woonconsumenten gemakkelijker hun voorkeuren kunnen realiseren. Als gevolg van krimp ontstaat mogelijk leegstand in bepaalde wijken en buurten, en deze zal een goede indicatie geven van meer en minder gewaardeerde typen woningen en woonomgevingen. Dat kan aanleiding vormen tot herstructurering van minder gewaardeerde, en daarmee kwetsbare, woonbuurten en woonwijken, dit door middel van verdunning (verlaging van de woningdichtheid door sloop en gedeeltelijke vervanging van woningen), vergroening, en een verandering in de eigendomsverhouding van de woningvoorraad (van huur naar koop). In het uiterste en in Nederland vrij onwaarschijnlijke geval kan krimp zelfs leiden tot 'ontstedelijking': het 'teruggeven' van stedelijk gebied (woonwijken, bedrijfsterreinen) aan het groene en blauwe buitengebied.

**Tabel 11.** In de publieke discussie voorziene 'ruimtelijke' gevolgen van een afnemende omvang van de bevolking, en een evaluatie daarvan

Thema	Voorziene gevolgen	Klopt dit?	Reden	Relevant ruimtelijk schaalniveau
woningmarkt	ontspannen woningmarkt	niet per se	hangt af van ontwikkeling in aantal huishoudens	regio/gemeente
	leegstand	niet per se	idem	wijk/buurt
leefomgeving	verpaupering, verloedering, onveiligheid	niet per se	hangt af van ontwikkeling in aantal huishoudens en van veranderingen in bevolkings-samenstelling	wijk/buurt
voorzieningen	verdwijnen buurtvoorzieningen	nee	hangt vooral af van voorziening-gebruik (vraag) en van bedrijfs-economische overwegingen (aanbod)	wijk/buurt
mobiliteit	afname mobiliteit, verdwijnen files	nee	hangt vooral af van welvaartsontwikkeling	regio
regionale economie	afname werkloosheid	nee	hangt af van <i>match</i> vraag-aanbod op regionale arbeidsmarkt en van ontwikkeling van de arbeids-participatie	regio
	economische krimp	nee	hangt vooral af van ontwikkeling van de arbeidsparticipatie en van de arbeidsproductiviteit	regio
milieu	geringere milieubelasting	niet per se	hangt vooral af van welvaarts-ontwikkeling, maar ook van ontwikkeling in aantal huishoudens	regio/land
ruimtelijk bestuur	geringere inkomsten en daarmee geringere beleids-ruimte voor gemeenten	nee	bevolkingsomvang is slechts één van de vele bepalende factoren	gemeente
ruimtevrage	geringere vraag naar ruimte, geringere ruimtedruk	nee	hangt vooral af van ruimtelijk beleid, welvaartsontwikkeling en regionaal-economische ontwikkeling	regio

Ook hier is een relativering op zijn plaats. Krimp moet niet worden beschouwd als doemscenario, maar al evenmin als hoera-scenario. De kansen die demografische krimp op lokaal niveau biedt tot herstructurering, verdunning, vergroening, en wellicht zelfs ontstedelijking zijn vooral afhankelijk van beleidskeuzen. Deze worden op hun beurt echter sterk bepaald door beschikbare financiële middelen. De omvang daarvan (herstructureringsfondsen, slooppremies, etc.) is weer afhankelijk van de welvaartsontwikkeling en door de politiek bepaalde financiële verdelingskeuzen. In krimpsituaties (en vooral in situaties van aanzienlijke leegstand) bevinden met name woningcorporaties zich in een kwetsbare en problematische financiële positie.

Daarnaast moet nogmaals worden benadrukt dat demografische krimp zich – zeker op nationaal schaalniveau – slechts op zeer beperkte schaal zal voordoen. Er is eerder sprake van stabilisering (van aantallen inwoners en aantallen huishoudens) dan van substantiële krimp. Los van andere maatschappelijke en economische ontwikkelingen heeft deze krimp niettemin al een (geringe) dempende werking op de groei van de mobiliteit, de belasting van het milieu en de vraag naar ruimte.

De belangrijkste ruimtelijke vraagstukken naar aanleiding van demografische krimp spelen op regionaal en lokaal schaalniveau. Daar is en wordt demografische krimp in aantallen inwoners of aantallen huishoudens het scherpst zichtbaar. De ruimtelijke gevolgen van krimp zullen regionaal en lokaal zeer kunnen verschillen en vragen daarom om een aangepaste beoordeling. In termen van reagerend of anticiperend ruimtelijk beleid vereist dit lokaal en regionaal maatwerk.

## Krimp in de praktijk



## KRIMP IN DE PRAKTIJK

De vraag hoe lagere overheden op een krimpsituatie kunnen reageren is een actueel vraagstuk dat aandacht vereist. Hierover is nog maar weinig bekend, en de buitenlandse voorbeelden waarvan beleidsmakers en bestuurders op de hoogte zijn, leiden vaak tot angst voor en paniecreacties ten aanzien van demografische krimp. Beleidsmakers en bestuurders in Nederland zijn gewend om te gaan met groei; krimp is voor hen een nieuw verschijnsel. Zij realiseren zich dat krimp een andere aanpak vereist, maar weten vaak niet welke opties er zijn. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de manieren waarop het ruimtelijk beleid kan anticiperen of reageren op de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp.

We illustreren dit aan de hand van drie Nederlandse casestudygebieden die nu al te maken hebben (dan wel binnenkort te maken zullen krijgen) met demografische krimp: Zuid-Limburg (met name Parkstad Limburg), Rijnmond, en Zeeland (met name Zeeuws-Vlaanderen). Deze regio's zijn gekozen omdat ze van elkaar verschillen in stedelijkheid en ligging, terwijl ook de oorzaken, verschijningsvormen en omvang van de demografische krimp per gebied verschillen. We mogen dan ook verwachten dat de aanpak per regio anders zal zijn. Per gebied wordt beschreven wat de effecten van demografische krimp zijn en hoe daarmee wordt omgegaan. Ook zullen enkele voorbeelden de revue passeren van de aanpak die gehanteerd wordt (of is) door andere krimp-gemeenten en –regio's: Delfzijl, Hilversum, Oldambt. Ten aanzien van de lokale beleidsreacties besteden we aandacht aan de gemeenten Kerkrade, Sluis en Rotterdam. Aangezien Parkstad Limburg in absolute aantallen de grootste demografische krimp van Nederland door zal maken, en hierover in het regionale en lokale beleid al langer wordt nagedacht, zullen we aan deze regio het meest uitgebreid aandacht besteden.

### Een terugblik

Demografische krimp is geen nieuw verschijnsel: reeds in de jaren vijftig van de vorige eeuw werden bepaalde regio's met afnemende bevolkingsaantallen geconfronteerd. De belangrijkste oorzaak was dat vooral jongeren vanwege de hoge werkloosheid uit de regio's (met name het noorden) naar de Randstad trokken. Dit resulteerde in grote vestigingsoverschotten in de Randstad (Zonneveld & Verwest 2005). Krimp werd aanvankelijk alleen in verband gebracht met perifere gelegen gebieden, zoals Zuid-Limburg, Noord-Nederland (Groningen, Friesland, Drenthe) en Zeeland. Deze gebieden kregen in het beleid de naam 'Overig Nederland'. Ze behoren niet tot de Randstad en evenmin tot de uitstralingsgebieden daaromheen. Vanaf de jaren zeventig manifesteerde demografische krimp zich ook in de Randstad, met name in



de grotere steden. Er was daarbij niet alleen sprake van suburbanisatie, maar ook van counterurbanisatie in Nederland: een toenemend vestigingsoverschot in landelijke gebieden buiten de directe invloedssfeer van de grote steden (Van Dam 2000). Deze trend kon ook in andere Europese landen worden waargenomen (Berry 1976; Boyle & Halfacree 1998; Champion 1989; Fielding 1982), maar ze was in Nederland in de jaren tachtig al weer voorbij (Van Dam 2000).

#### *Nationaal regionaleconomisch beleid*

De bevolkingsdaling die optrad als gevolg van de migratie naar het westen, werd door zowel de nationale overheid als de betrokken (vertrek-)regio's ervaren als een groot probleem. De gebieden die in de jaren 1952-1955 een negatief migratiesaldo vertoonden van meer dan 6 promille per jaar kregen bijvoorbeeld van de regering (in de Zesde Nota inzake de Industrialisatie) de status 'probleemgebied' mee (Zonneveld & Verwest 2005). Negatieve migratiesaldi werden door de overheden als probleem beschouwd omdat ze in strijd waren met het idee van de ruimtelijke rechtvaardigheid (eerlijke verdeling van kansen), destijds één van de basisdoelstellingen van het ruimtelijk beleid. Daarom richtte de overheidsaanpak zich op het bestrijden van de negatieve migratiesaldi en alle mogelijke gevolgen daarvan.

Aanvankelijk koos men als aanpak voor spreiding van industrieën over Nederland, vanuit de idee dat spreiding van werkgelegenheid voor spreiding van de bevolking zou zorgen. Om scheefgroei tussen de regio's in Nederland te voorkomen voerde de overheid naast generiek ook specifiek (op bepaalde regio's gericht) beleid. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkelingsgebieden (uit de eerste industrialisatienota) en de probleemgebieden (uit de zesde industrialisatienota). In de ontwikkelingsgebieden moest industrie op fietsafstand worden gerealiseerd voor diegenen die niet meer in de agrarische sector konden werken of hun werk verloren hadden door de mechanisering van de landbouw (die zelf ook weer door de overheid ondersteund was). In probleemgebieden stimuleerde de overheid de aanleg van bedrijfsterreinen en nieuwe infrastructuur, hetgeen bedrijven naar het gebied moest lokken (Zonneveld & Verwest 2005).

De overheid stimuleerde niet alleen bedrijven tot spreiding, maar verplaatste zelf ook verschillende rijksdiensten naar gebieden buiten de Randstad. Aanvankelijk kwamen de meeste rijksdiensten overigens niet terecht in de periferie, maar in de zogeheten halfwegzone, halverwege de Randstad en de periferie. Ook werden vestigingsvergunningen en heffingen voorgesteld ter spreiding van de werkgelegenheid. Deze moesten investeringen in de Randstad afremmen en de werkgelegenheid elders bevorderen. Deze beleidsvoornemens veroorzaakten veel commotie en kregen pas in 1975 – weliswaar sterk aangepast – een definitieve vorm (Zonneveld & Verwest 2005). Al met al waren stimuleringsmaatregelen populairder dan prohibitief werkende maatregelen.

Doordat begin jaren zestig de verschillen tussen de Randstad en overig Nederland afnamen, werd de aanduiding 'probleemgebied' ingeruild voor het optimistischer klinkende 'stimuleringsgebied'. Toen in 1966 bleek dat de

ongelijke verdeling van de bevolking over het land ondanks dit industrialisatiebeleid bleef bestaan, besloot de regering haar aanpak te wijzigen en niet langer de spreiding van de industrialisatie, maar de spreiding van de bevolking te stimuleren. Volgens de regering was een verre gaande spreiding van de bevolking uit het westen van het land naar elders, met name het noorden en het zuidwesten (Zeeland), gewenst. Het doel was te voorkomen dat de bevolkingdichtheid ten zuiden en ten noorden van de lijn Alkmaar-Arnhem te veel van elkaar zouden gaan verschillen. Hoe de regering dit precies wilde bewerkstelligen bleef overigens onduidelijk (Zonneveld & Verwest 2005).

Vanaf de jaren zeventig was een duidelijke omslag zichtbaar in de fundamentele houding ten aanzien van regionale verschillen in bevolkingsomvang (en -dichtheid) en welvaart. De overheid zag regionale verschillen in bevolkingsomvang niet langer als probleem dat bestreden moest worden maar als kans. Zowel de nationale overheid als de regio's benadrukten dat een kleinere bevolkingsomvang ook voordelen bood die de Randstad ontbeerde. Het besef drong door dat dichtbevolkte landsdelen niet alleen voor- maar ook nadelen hadden (zoals hoge milieubelasting, congestie), en omgekeerd dat minder dichtbevolkte landsdelen ook voordelen hadden (zoals landschappelijke kwaliteiten). Daarmee verdween de drang tot uitbundige bevolkingsgroei in minder dichtbevolkte gebieden. Nederland als geheel profiteerde immers van de economische ontwikkeling van de Randstad, zo luidde nu de redenering. Deze paradigmawisseling hing samen met een afbrokkelend maakbaarheidsgevoel. Het idee dat de overheid een omvangrijke herverdeling van de bevolking en economische activiteiten zou kunnen bewerkstelligen verloor terrein, waardoor het beeld van de ruimtelijke inrichting van Nederland veranderde (Zonneveld & Verwest 2005).

Door deze omslag veranderde ook de overheidsaanpak. Langzamerhand verdween het spreidingsbeleid (van werkgelegenheid, welvaart en bevolking) uit beeld. De keerzijde van spreiding was namelijk dat ze de concurrentie met andere Europese agglomeraties bemoeilijkte. Gespreide welvaart kan tot verdeelde armoede leiden, zo luidde nu de redenering (Zonneveld & Verwest 2005). Bovendien werd de spreiding van de bevolking en economische activiteiten als een onmogelijke beleidsopgave beschouwd. De operatie ter spreiding van de rijksdiensten stuitte halverwege de jaren zeventig op veel verzet, met name in de gemeente Den Haag en de provincie Zuid-Holland. Daar werd de spreiding van rijksdiensten steeds meer als ongewenst gezien, met name omdat de werkloosheid er sterk steeg. De regering besloot daarop in 1976 de spreidingstaakstelling omlaag te brengen en over een langere periode uit te smeren. Tevens werden in dezelfde periode (1975) de regelingen die gericht waren op het (via heffingen) afremmen van bedrijfsinvesteringen in met name de Randstad drastisch beperkt ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel (Zonneveld & Verwest 2005).

Hoewel het spreidingsbeleid steeds meer naar de achtergrond verdween, betekende dit geenszins het einde van het stimuleringsbeleid. Integendeel, stimulering van de economische ontwikkeling in onder meer het noordelijke stimuleringsgebied en het herstructureringsgebied in Zuid-Limburg (dat

deze status kreeg als gevolg van de mijnsluitingen) werd nog steeds wenselijk geacht. Doel was niet zozeer om de verschillen met de Randstad te verkleinen, maar eerder om de situatie te stabiliseren en te zorgen dat er voldoende bestaansmogelijkheden waren voor de eigen bevolking. Dit stimuleringsbeleid richtte zich overigens niet alleen op de genoemde gebieden, maar ook op stedelijke gebieden die het steeds moeilijker kregen vanaf halverwege de jaren zeventig, onder meer door een sterk stijgende werkloosheid (Zonneveld & Verwest 2005).

In de jaren tachtig maakte uiteindelijk het beleid dat gericht was op solidariteit met de zwakste regio's plaats voor een beleid gericht op stimulering van de sterkste regio's. De doelstelling groeiverdeling (rechtvaardigheid) werd vervangen door groeibevordering (doelmatigheid). Vanaf dat moment stonden niet langer de problemen, maar de mogelijkheden (kansen) van een regio centraal. Dit blijkt wel uit de slogan die de overheid in de *Structuurschets Stedelijke Gebieden* in 1983 introduceerde: 'Regio's op eigen kracht'.

Ondanks deze omslag bleef het stimuleringsbeleid in de jaren daarna van kracht. De Langman-gelden en de Europese subsidies zijn hier voorbeelden van. De commissie Langman, die was ingesteld om onderzoek te doen naar de feitelijke economische achterstand van het noorden, presenteerde in 1997 haar eindrapport. Daarin concludeerde zij dat het noorden een relatieve achterstand van 43.000 arbeidsplaatsen had, en financiële steun zou moeten krijgen. Daarom maakten de drie noordelijke provincies, die zich verenigd hadden in het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), daartoe samen met het rijk plannen in 'het kompas voor het noorden'. Uiteindelijk kwam het rijk in 1998 met het noorden tot een bestuurlijk akkoord: de drie noordelijke provincies konden tot en met 2006 op zestig miljoen euro per jaar rekenen.

Ook de EU voert een stimuleringsbeleid. Voorbeelden zijn het Europese LEADER-programma en het regionale ontwikkelingsbeleid onder doelstelling 2, 5a en 5b. Het Europese LEADER-programma heeft tot doel het stimuleren c.q. versterken van de leefbaarheid van plattelandsgebieden. Het regionale ontwikkelingsbeleid beoogt de economische en sociale cohesie te bevorderen door regio's met een ontwikkelingsachterstand te stimuleren.

Volgens de regio's zelf was stimuleringsbeleid nodig om de sterke punten van de regio optimaal te kunnen benutten. Ze voerden dan ook een lobby om te voorkomen dat het rijk de betrokkenheid bij de ruimtelijk-economische ontwikkeling zou beëindigen. Dit resulteerde in 2004 in het besluit van de Tweede Kamer om de Langman-steun tot 2010 te continueren met jaarlijks dertig miljoen (Zonneveld & Verwest 2005). In zowel het ruimtelijk beleid (Nota Ruimte - 2005) als het economische beleid (Pieken in de Delta - 2005) wordt de beleidslijn voortgezet om sterke regio's te stimuleren.

#### *Provinciaal en gemeentelijk beleid*

Gezien de stagnerende bevolkingsontwikkeling en de economische tegenspoed waarmee sommige gebieden in Nederland te maken kregen, hebben ook de lagere overheden zich in het verleden gebogen over de aanpak van het verschijnsel krimp (dat op sommige punten vergelijkbaar is met de krimp van nu).

Zo bracht het Nederlands Economisch Instituut (NEI) in opdracht van de Gemeente Den Haag in 1973 een rapport uit met de titel *De ontwikkeling van de Haagse economie op lange termijn: planning for decline*. Dit signaleerde dat de groei van de Randstad steeds verder achterbleef bij de groei in Nederland, en dat Den Haag op korte termijn te maken zou krijgen met een uittocht van zowel bevolking als werkgelegenheid. Zo werd verwacht dat de bevolking van Den Haag tot 2000 met circa 5 procent van de toenmalige omvang zou teruglopen, alleen al door de overplaatsing van delen van de rijksdienst (16.000 arbeidsplaatsen in 10 à 12 jaar), terwijl de werkgelegenheid in dezelfde periode met circa 4 procent zou afnemen (Hendriks & Paelinck 1973). Het rapport besprak beleidsmaatregelen die noodzakelijk zouden zijn om deze neergaande bevolkings- en werkgelegenheidsontwikkeling in Den Haag effectief bij te sturen, en benadrukte dat *planning for decline* geen automatisme was, maar een ommekeer in de bestuursmentaliteit vereiste. Dit rapport was in veel opzichten zijn tijd ver vooruit, en meldde over deze vereiste ommekeer onder meer het volgende:

'Groeiproblematiek kan de mens in het algemeen beter aan dan het omgekeerde (lees: krimp). De problematiek van inkrimpen en zoeken naar een nieuw en lager evenwicht is moeilijk.' (Hendriks & Paelinck 1973, p. vi).

'*Planning for decline* schijnt voor niemand een natuurlijke zaak te zijn. Men klampt zich vast aan de gedachte dat neergang van voorbijgaande aard is en onderkent de mogelijkheden van *planning for decline* niet.' (Hendriks & Paelinck 1973, p. x).

'Voordat *planning for decline* in de praktijk kan worden gebracht moeten bestuurders zich bewust worden van de noodzaak hiervan. Hiervoor is een periode van rijping en voorbereiding nodig. Daarnaast moet Den Haag een intensieve samenwerking in agglomeratieverband nastreven omdat de dalende werkgelegenheid en bevolkingsomvang zich ook in de omliggende agglomeraties (Delft en Leiden) voordoet. Aangezien werkgelegenheidsontwikkelingen zich op Randstadniveau voordoen, moeten ze op een bovengemeentelijk schaalniveau worden aangepakt. Bovendien moeten de gemeenten samen hun inzicht in de samenhangen die er bestaan tussen de diverse economische activiteiten in het gebied vergroten. (...) In vergelijking met buitenlandse regeringszetels/hoofdsteden (zoals Lissabon, Brussel en Bonn), biedt Den Haag geen specifieke vestigingsplaatsen aan internationaal gerichte activiteiten. Daarom moet Den Haag haar imago als - 'Den Haag het groene hart aan zee' - verbeteren.' (Hendriks & Paelinck 1973, p. v)

Ook in het streekplan van de provincie Groningen uit 1985 komen bevolkingskrimp en de aanpak daarvan aan de orde. In 1984 deed zich in Groningen voor het eerst een daling van het inwonertal voor (Provincie Groningen 1992; Provincie Groningen 1985), die werd veroorzaakt door een vertrekoverschot richting West-Nederland (van met name goed opgeleide jongeren die daar een

baan vonden) en een ontgroenende en vergrijzende bevolking. De daling trad met name op in Noord-Groningen en Oost-Groningen (Provincie Groningen 1992).

Uit het streekplan van de provincie Groningen (1985) blijkt dat vooral de stad Groningen te maken had met een afname van het aantal huishoudens met een hoger inkomen. Groningen verloor veel relatief draagkrachtige huishoudens (vooral gezinnen met kinderen) aan de buurgemeenten (suburbanisatie), ook al bleven deze huishoudens voor werk en voorzieningen op de centrale stad georiënteerd. Tegelijkertijd trok Groningen veel personen met een geringe financiële draagkracht aan uit de omliggende gemeenten, vooral jongeren en alleenstaanden. Deze migratiestromen leidden tot sociale ontmenging van de stadsbevolking en de bevolking in omliggende niet-stedelijke gemeenten (Provincie Groningen 1985).

Deze vorm van krimp werd door de lokale overheid destijds als probleem beschouwd. Men vreesde voor een negatief effect op het draagvlak van voorzieningen en verwachtte tevens een sterke toename van de woningnood onder kansarme groepen. De overheid zag het terugdringen van deze vorm van krimp dan ook als belangrijk doel. De provincie koos voor een tweevoudige aanpak. Enerzijds probeerde ze de omvang en differentiatie van de woningbouw af te stemmen op de plaatselijke behoefte. Anderzijds trachtte ze een grote hoeveelheid woningen in aantrekkelijke woonmilieus in de stad Groningen te realiseren om zodoende de hogere-inkomensgroepen aan de stad te binden. In dit verband vormde overigens de aanwijzing van de stad Groningen als groeistad (in de Derde Nota RO) een onmisbaar instrument (Provincie Groningen 1985).

#### Besluit

Het overheidsbeleid op rijks-, provinciaal en lokaal niveau ten aanzien van krimp heeft in het verleden gehinkt op achtereenvolgens drie gedachten: ten eerste op de idee *people follow jobs*, wat leidde tot het stimuleren van de werkgelegenheid; vervolgens op de gedachte *jobs follow people*, hetgeen resulteerde in het stimuleren van woningbouw; en ten slotte op de notie dat groeibevordering beter is voor de welvaart dan groeiverdeling. Deze laatste paradigmawisseling is momenteel nog volop aan de gang.

### Krimpde steden: Parkstad Limburg

#### Een ruimtelijke lappendeken

Parkstad Limburg (de voormalige Oostelijke Mijnstreek) is een stedelijk gebied met een groot aantal relatief kleine stedelijke kernen, omringd en van elkaar gescheiden door groene ruimte. Deze versnipperde verstedelijking (ruimtelijke lappendeken) is karakteristiek voor het gebied, en het gevolg van de mijnbouw. In de jaren twintig en dertig ontstonden in de buurt van de mijnen mijnbouwkoloniën waar de arbeiders gingen wonen. De verstedelijking ontstond vooral op de hogere gedeeltes van het reliëf nabij de mijnwinning. De bloeiperiode van de streek lag eveneens rond deze tijd. Met de sluiting van de mijnen in de jaren zestig en zeventig verloor de streek de belangrijkste motor van zijn

economie. Inmiddels zijn de meeste sporen van de mijnbouw uitgewist. De versnipperde verstedelijking is nog een van de weinige zichtbare overblijfselen die aan het mijnbouwverleden herinneren.

Naast de verstedelijking is de grote verwevenheid tussen stad en buitengebied karakteristiek voor dit gebied. In de stedelijke gebieden liggen groenstroken die doorlopen naar het agrarische buitengebied. Verder zijn het groene heuvelland en de beekdalen van de Anstelerbeek, de Dentgenbach, de Bleijerheiderbeek, de Crombacherbeek, en het Wormdal kenmerkend voor deze streek.

De regio telt in totaal 224.000 inwoners (1995). Heerlen is met 92.600 inwoners de grootste stedelijke gemeente. Daarna volgen Kerkrade (49.600 inwoners), Landgraaf (39.500), Brunssum (29.800), Voerendaal (13.000), Simpelveld (11.400) en Onderbanken (8.400) (Parkstad Limburg 2005a). Tezamen vormen deze vier stedelijke en drie landelijke gemeenten het samenwerkingsverband Parkstad Limburg.

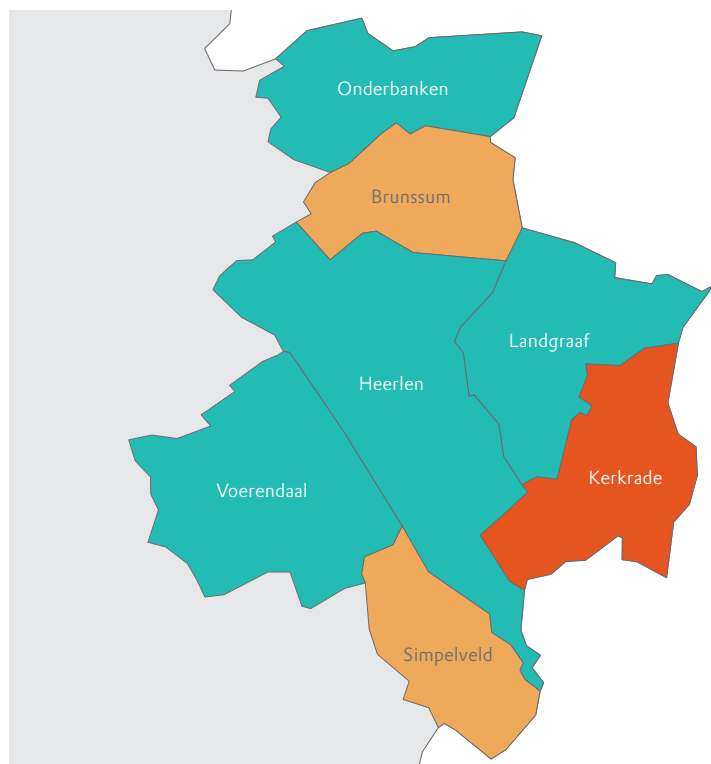
#### Krimp in Parkstad Limburg

Parkstad Limburg kent sinds 1997 teruglopende bevolkingsaantallen. De jaarlijkse afname varieert van -0,29 procent in 2001 tot -0,80 procent in 2003. De krimp is het gevolg van vergrijzing en de uittocht van kansrijke bevolkingsgroepen, met name hoogopgeleide jongeren (Vrolijk & Croé 2005). Mede door de vergrijzing is het aantal geboorten kleiner dan het aantal overledenen. Vanaf 1999 is de natuurlijke aanwas in Parkstad Limburg negatief (Taskforce Demografische Voorsprong 2006). Het aantal huishoudens in de regio is de laatste jaren overigens nog steeds toegenomen: de bevolkingsafname is voornamelijk het gevolg van huishoudenverdunding als gevolg van vergrijzing en individualisering. Naast bevolkingsdaling heeft de regio te maken met een dalend gemiddeld opleidingsniveau en een groeiende werkloosheid (Wagenaar 2005). Bovendien neemt sinds 1995 ook de potentiële beroepsbevolking van Parkstad Limburg af. Volgens de prognoses van RPB en CBS (Van Duin et al. 2006) zal de bevolkingsafname in Parkstad Limburg zich tot 2025 (het laatste prognosejaar) voortzetten en zal de bevolking afnemen tot 207.000 inwoners. Derks et al. (2003) voorspellen een afname tot 210.000 in 2035.

Niet alleen het aantal inwoners, maar ook het aantal huishoudens in de regio zal in de komende twintig jaar afnemen: voor de huishoudens wordt een afname verwacht van zo'n 9.000 huishoudens (-8 procent). In bijna alle gemeenten van de regio zal het aantal huishoudens afnemen. Uitzonderingen zijn het landelijke Voerendaal en Onderbanken; hier neemt het aantal huishoudens licht toe. De grootste absolute afname wordt voorzien in Heerlen (-4.000 huishoudens) en Kerkrade (-2.600).

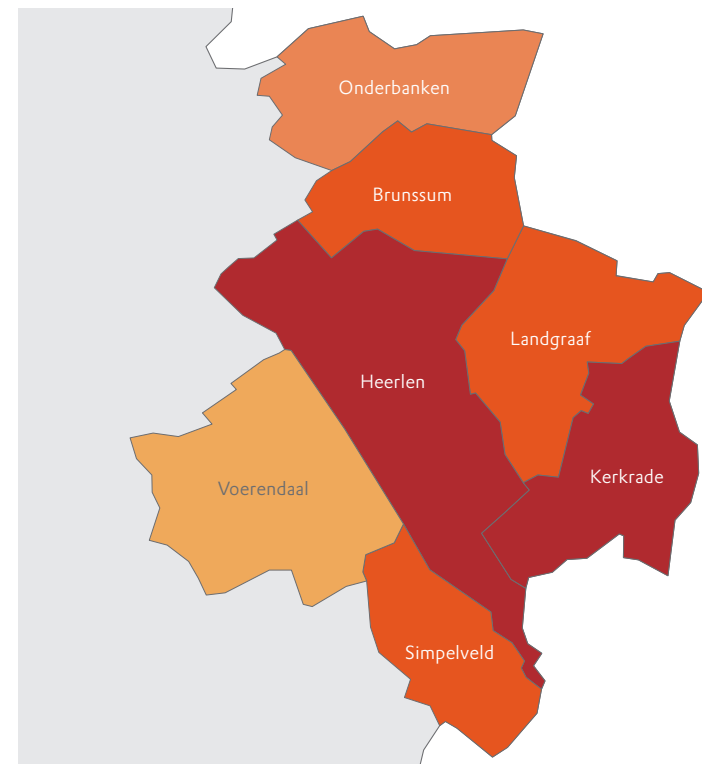
Binnen deze regio heeft de structurele bevolkingsdaling zich het eerst in de gemeente Kerkrade voorgedaan. Hier worden al enkele decennia perioden van lichte bevolkingsdaling afgewisseld met perioden van lichte bevolkingsgroei. Het niveau van 1972 (54.004 inwoners) is echter nooit meer bereikt. De huidige krimp wordt veroorzaakt door een combinatie van ontgroening en vergrijzing.

**Figuur 35.** Bevolkingsontwikkeling in Parkstad Limburg, 1975-2005, naar gemeente. Bron: CBS



■ krimp > 5%  
■ krimp < 5%  
■ groei < groei Nederland  
 bevolkingsgroei Nederland: 19,9%

**Figuur 36.** Prognose bevolkingsontwikkeling in Parkstad Limburg, 2005-2025, naar gemeenten. Bron: RPB/CBS (PEARL)



■ krimp > 15%  
■ krimp 10-15%  
■ krimp 5-10%  
■ krimp < 5%  
 bevolkingsgroei Nederland: 3,86%

Volgens de prognoses zal deze ontwikkeling zich de komende decennia versterkt doorzetten. Kerkrade zal in 2025 17 procent minder inwoners hebben dan in 2005 (zie ook figuur 35). Daarnaast verandert ook de bevolkingssamenstelling: ouderen zullen – anders dan nu – in 2025 sterker vertegenwoordigd zijn dan jongeren. Het aandeel jongeren (0-19 jaar) daalt naar 18 procent; het aandeel ouderen (65+) neemt toe tot 26 procent.

Zowel demografisch als economisch gezien gaat het niet goed met Parkstad Limburg. Het gebied is sterk afhankelijk van de industriële sector, die mede door de concurrentie van de lagelonenlanden in moeilijkheden verkeert. De problemen die zich onlangs bij de autobouwer Nedcar in Born voordeden zijn illustratief. Daimler Chrysler besloot de productie van de *Smart For Four* stop te zetten, waardoor duizenden mensen hun baan verloren. De werkloosheid is in Parkstad Limburg relatief hoog en het opleidingsniveau relatief laag. Aangezien Parkstad Limburg verhoudingsgewijs veel mensen zonder startkwalificatie op de arbeidsmarkt telt, bestaat de vrees dat hier een harde kern van jonge werklozen zal ontstaan.

Ook is er een betrekkelijk grote overcapaciteit aan bedrijfsterreinen. Parkstad Limburg heeft in totaal 90 bedrijventerreinen. De netto oppervlakte bedraagt 2.400 hectare. De restcapaciteit is 330 hectare, waarvan 180 hectare direct uitgeefbaar is (Kamer van Koophandel Zuid Limburg 2006). De gemeente Kerkrade heeft zes bedrijventerreinen met een totale oppervlakte van 329 hectare, waarvan circa 9 hectare nog uitgeefbaar is.

#### *Ruimtelijke gevolgen*

De demografische krimp heeft consequenties voor de regionale woningmarkt. Door de verwachte terugloop van het aantal huishoudens dreigt een overschot aan goedkope woningen te ontstaan, terwijl door de vergrijzing juist een tekort ontstaat aan seniorenwoningen. Daarnaast is er in Parkstad Limburg nog altijd een tekort aan duurdere eengezinswoningen in de koopsector. Al met al leidt demografische krimp niet direct tot het opheffen van het huidige woningtekort. De vergrijzing, ontgroening, veranderende woonwensen en gezinssamenstelling, en de toenemende vraag naar meer kwaliteit en ruimte vragen immers om andere woningen dan degene die worden aangeboden. De belangrijkste problemen waarmee de woningmarkt van Parkstad Limburg kampt, zijn de slechte verhuurbaarheid van sommige woningbouwcomplexen (met name de relatief verouderde voorraad sociale woningbouw in de vroeg-naoorlogse buurten), de dreigende verloedering van de woonomgeving (in diezelfde buurten), en het tekort aan duurdere eengezinswoningen in de koopsector (Parkstad Limburg 2003).

De totale woningvoorraad van Parkstad Limburg bedraagt 117.701 woningen, waarvan 62.279 (53 procent) koopwoningen en 55.422 (47 procent) huurwoningen. Momenteel trachten de gemeenten en de woningcorporaties<sup>1</sup> in de regio (in Parkstad-verband) een regionaal overzicht te verkrijgen van de bestaande woningvoorraad, de geplande nieuwbouw, de leegstand, en daarmee van de sloop- en de herstructureringsopgave. Dit overzicht zal naar

1. In het regionaal overleg woningcorporaties zijn vertegenwoordigd: Wonen Heuvelsteden, Hestia, Weller, Wonen Zuid, Woonpunt, zowonen, woningstichting Ubach over Worms, woningstichting Land van Rode, woningstichting Simpelveld en woningstichting Voerendaal.

verwachting dit najaar compleet zijn. Om toch een indicatie te geven van de bestaande woningvoorraad, het type woningen, de mate van leegstand, de geplande nieuwbouw, en de sloop en herstructureringsopgave worden hier een aantal gegevens voor de gemeente Kerkrade en de woningbouwcorporatie Wonen Heuvelsteden gepresenteerd.

De totale woningvoorraad in Kerkrade omvat 23.059 woningen, waarvan 11.089 (48 procent) huurwoningen en 11.970 (52 procent) eigen woningen. Van de 23.059 woningen staan in totaal 1.002 (4,3 procent) woningen leeg. Daarvan zijn 586 (58 procent) huurwoningen en 416 (42 procent) koopwoningen. Onderscheiden naar woningtype staan 486 (49 procent) eengezinswoningen en 516 (51 procent) meergezinswoningen leeg. In de buurten Eygelshoven-Kom (Kerkrade-Noord) en De Vink (Kerkrade-Noord) is het leegstandspercentage veel hoger. In Eygelshoven-Kom (waar de leegstand 7,6 procent bedraagt) wordt dit verklaard door de renovatie van huurwoningen door de sociale verhuurder Wonen Heuvelsteden. In De Vink (met een leegstand van 7,5 procent) is de leegstand het gevolg van veel te koop staande woningen en renovatie van huurwoningen door Wonen Heuvelsteden (Gemeente Kerkrade 2006a).

Het woningbestand van de woningbouwcorporatie Wonen Heuvelsteden bedraagt 3.020 woningen; 1.875 daarvan liggen in Parkstad Limburg. Aangezien het totaal aantal huurwoningen in Parkstad Limburg 55.422 woningen bedraagt, is het aandeel van Wonen Heuvelsteden slechts 3 procent. Naast de normale (frictie-)leegstand die ontstaat doordat woningen tussen verhuizingen korte tijd leegstaan, heeft Wonen Heuvelsteden ook met andere vormen van leegstand te maken: door herstructurering (79 woningen), doordat de woningen moeilijk te verhuren zijn (20 woningen), door voorgenomen sloop (29 woningen<sup>2</sup>), en vanwege verkoop van de woning (43 woningen).<sup>3</sup> De som van deze bijzondere vormen van leegstand bedraagt 171 woningen, maar liefst 9,2 procent van de woningvoorraad van deze woningbouwcorporatie.<sup>4</sup>

In Zuid-Limburg<sup>5</sup> zijn de woningprijzen lager dan het Nederlands gemiddelde (NVM) (zie tabel 12). Kortom, de leegstand lijkt omvangrijker en de woningprijzen zijn lager dan het Nederlands gemiddelde.

Ook stelt men in Parkstad Limburg dat het voorzieningenniveau (scholen, detailhandel) steeds meer onder druk komt te staan. In de regio wordt verwacht dat het aantal leerlingen in negen jaar zal dalen met 20 procent<sup>6</sup> en dat dit zal leiden tot sluiting of fusie van basisscholen (Gemeente Kerkrade 2001). Daarnaast wordt geconstateerd dat met name oudere winkeliers moeite hebben om een opvolger te vinden. Mede als gevolg hiervan komen winkelpanden leeg te staan. Zowel in Kerkrade als Heerlen is leegstand van winkelpanden zichtbaar. Het centrum van Heerlen is 25 hectare groot, het bebouwde oppervlakte is ongeveer 250.000 m<sup>2</sup>, waarvan circa 60.000 m<sup>2</sup> (24 procent) leeg staat (Gemeente Heerlen). Berekeningen van de gemeente Heerlen wijzen uit dat 34 winkelpanden in het centrum van de stad leeg staan (Gemeente Heerlen 2005). Of de winkelleegstand gerelateerd is aan demografische krimp mag echter worden betwijfeld, gezien de bevindingen in het vorige hoofdstuk.

2. In de wijk Eygelshoven.

3. Gegevens per juni 2006.

4. Bron: Wonen Heuvelsteden, schriftelijk antwoord op onze vragen

5. Dit gebied is groter dan alleen Parkstad Limburg. Zuid-Limburg (volgens definitie van NVM) omvat de gemeenten Beek, Brunssum, Eijsden, Gulpen-Wittem, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Maastricht, Margraten, Meerssen, Nuth, Onderbanken, Schinnen, Simpelveld, Sittard-Geleen, Stein, Vaals, Valkenburg aan de Geul, Voerendaal, Nieuwstadt, Roosteren, en Susteren.

6. Het aantal middelbare scholieren in de provincie Limburg zal de komende jaren fors afnemen.

In 2025 zijn er in Limburg ruim 25 procent leerlingen minder dan nu (het aantal 12-18 jarigen daalt van 96.036 in 2005 naar 71.603 in 2025). (Taskforce Demografische Voorsprong 2006)

Tot slot kent Parkstad Limburg mede door het versnipperde nederzettingenpatroon een verspreid voorzieningenpatroon dat bij een snel dalend aantal inwoners en huishoudens steeds moeilijker te handhaven is. Zo telt Kerkrade zeven winkelcentra, waarvan Kerkrade-Centrum en Kerkrade-West de belangrijkste zijn. Dit aantal zou volgens de gemeente Kerkrade eventueel kunnen worden teruggebracht tot twee levensvatbare winkelcentra: één op elk plateaugebied. De overige wijkcentra zouden dan kunnen worden omgevormd tot een niveau van primaire wijkaccommodaties, waarbij op dat lagere schaalniveau slechts kan worden voorzien in de meest elementaire behoeften.

De leefbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving van sommige wijken in Kerkrade staan eveneens onder druk. Ook hierbij wijst de gemeente de demografische krimp als oorzaak aan. Heilust (Kerkrade-West) is een voorbeeld van een sociaal zwakkere wijk. Het werkloosheidscijfer is er beduidend hoger dan het (toch al hoge) Kerkrade gemiddelde (Gemeente Kerkrade 2006b). Verder kent Heilust een zeer hoge bevolkingsdichtheid en is de sociale huursector er dominant. Bijna de helft van de woningen in Heilust is gebouwd in de periode 1946-1965. De totale woningvoorraad in Heilust bedraagt 1.647 woningen; 25 (1,5 procent) daarvan staan leeg. Van de leegstaande woningen zijn 17 huurwoningen (68 procent) en 8 koopwoningen (32 procent); 16 eengezinswoningen (64 procent) en 9 meergezinswoningen (36 procent). De leegstand in Heilust is overigens aanzienlijk lager dan het gemiddelde van Kerkrade (4,3 procent) (Gemeente Kerkrade 2006a).

In Heilust doen zich problemen voor (verloedering, jeugdproblematiek) ten aanzien van de leefbaarheid en de kwaliteit van de openbare ruimte (Gemeente Kerkrade 2006b). Het gebrek aan aandacht voor de fysieke leefomgeving kan mogelijk worden verklaard door het hoge percentage huurwoningen en lage percentage koopwoningen in de wijk. Verder bestaat het vermoeden dat degenen die zich dat kunnen permitteren, wegtrekken (selectieve migratie), daarbij geholpen door de ontspannen woningmarkt in Kerkrade. Hun plek wordt vervolgens ingenomen door nieuwkomers met een lagere sociale status dan de voorgangers, of helemaal niet ingenomen – in beide gevallen daalt de sociale status van de wijk geleidelijk.

Samenvattend lijken de problemen (leegstand, dalend voorzieningenniveau, verloedering) die samengaan met of indirect het gevolg zijn van demografische krimp zich vooral in de sociaal zwakkere wijken te concentreren. Heilust in Kerkrade-West is een voorbeeld van een buurt waar de gevolgen van krimp (in de regio en in de gemeente) voor de leefomgeving (verloedering) en voor het voorzieningenniveau (verdwijnen van scholen) steeds zichtbaarder worden. In de buurten Eygelshoven-Kom en De Vink in Kerkrade-Noord komt veel leegstand voor. Demografische krimp kan de sociale verschillen binnen de stad vergroten. De zwakkeren blijven achter in de kwetsbare wijken, terwijl anderen de kans krijgen om naar elders te verhuizen. Heilust wordt momenteel geherstructureerd.

**Tabel 12.** Gemiddelde woningprijzen in Nederland en in Zuid-Limburg, in €. Bron: NVM (2e kwartaal 2006)

Type woning	Zuid-Limburg	Nederland
Tussenwoning	155.000	207.000
Hoekwoning	162.000	228.000
2-onder-1-kap	186.000	285.000
Vrijstaand	301.000	402.000
Appartement	137.000	168.000
Alle woningen	181.000	236.000



Een laatste gevolg van krimp in deze regio is de concurrentie om inwoners tussen de gemeenten. Tot voor kort waren de gemeenten en hun bestuurders met name gericht op groei. Een van de geïnterviewde lokale experts verwoordde het aldus:

‘De gedachte dat we niet meer kunnen groeien heeft aanvankelijk verzet opgeroepen, omdat dit niet past in onze denkpatronen. Het bouwen van woningen en aantrekken van inwoners was lange tijd onze drijfveer bij het halen van economisch getinte kengetallen.’

Bestuurders waren gericht op groei omdat ze hieraan gewend waren en meewilden in de vaart der volkeren. Wanneer zij geen groei konden realiseren zagen bestuurders dit als een brevet van eigen onvermogen. Het schaadde hun imago en status. Bovendien was krimp een moeilijk verkoopbare boodschap aan de achterban en waren ze bang dat het hun draagvlak bij de kiezers zou aantasten. Voor de gemeenten in Parkstad Limburg die een dalende bevolkingsomvang hebben is groei een welhaast onmogelijke opgave. De enige mogelijkheid is het aantrekken van inwoners van buiten de regio en vanuit andere (naburige) gemeenten. Dit heeft geleid tot een problematische besluitvorming met betrekking tot de regionale woningbouwprogrammering. Ieder voor zich, luidde lange tijd het devies voor de gemeenten. Inmiddels is het besef gegroeid dat bestuurders er in een situatie (én een bredere context) van krimp verstandiger aan doen hun krachten te bundelen om zodoende kansen te grijpen en bedreigingen het hoofd te bieden. De gemeenten in de regio treden nu zoveel mogelijk met één gezicht en onder de naam Parkstad Limburg naar buiten.

De kosten van de in veel wijken hoognodige herstructurering zijn hoog. Parkstad Limburg & Regionaal Orgaan Woningcorporaties Parkstad Limburg (2005) geven aan dat de omvangrijke herstructurering enerzijds bemoeilijkt wordt door de hoge investeringskosten voor de betrokken partijen en anderzijds door de beperkte en zelfs teruglopende ondersteuning van het rijk. Als voorbeeld noemen ze het geringe budget dat Parkstad Limburg is toegewezen in het kader van de verstedelijkings- c.q. woningbouwafspraken. Dit budget is gebaseerd op de voor Parkstad Limburg zeer beperkte netto uitbreidingsbehoefte. Er is geen rekening gehouden met de hoge kosten van herstructurering, noodzakelijke transformatie van de woningvoorraad, en problematiek van de toenemende vergrijzing, zo stelt men.

Deze herstructureringskosten zullen niet volledig uit de opbrengsten van grondexploitatie kunnen worden gedekt. De nieuwbouw is immers beperkt, waardoor de opbrengsten daarvan niet hoog genoeg zullen zijn om de herstructureringskosten te dekken. Verder valt op dat de gemeente Kerkrade ondanks de krimp nog altijd het systeem van residuele grondwaarde toepast. Dit betekent dat een gedeelte van de winst uit de grondtransacties naar de gemeente gaat. In een situatie van krimp kan het voeren van een dergelijk actief grondbeleid risico's met zich meebrengen. Wanneer bijvoorbeeld door nieuwbouw een overcapaciteit aan woningen ontstaat, is het mogelijk dat de woningen

niet worden verkocht (blijven leegstaan) of in waarde dalen. Hierdoor kunnen de opbrengsten afnemen of kan de gemeente zelfs verliezen lijden. Of deze risico's momenteel al voor Kerkrade gelden is onduidelijk.

#### *Aanpak*

Zuid-Limburg wordt geconfronteerd met bevolkingskrimp op grote schaal. Zowel de provincie als de gemeenten zijn op zoek gegaan naar manieren om met deze bevolkingsdaling om te gaan. De gekozen strategie omvat acht elementen. Sommige daarvan hebben betrekking op meerdere ruimtelijke en bestuurlijke schaalniveaus, andere slechts op één.

1. Mentaliteitsverandering: van krimp als bedreiging naar krimp als kans  
Zowel de provincie als de regio Parkstad trachten het negatieve beeld van demografische krimp te kantelen. De provincie doet dit door te benadrukken dat krimp ook kansen biedt. Aangezien de huidige demografische krimp zich voordoet in een dichtbevolkt gebied onder een gunstig economisch tij, ziet de provincie geen reden dit verschijnsel alleen als bedreiging (of probleem) te ervaren. Minder inwoners biedt mogelijkheden voor een ruimtelijke kwaliteits-slag, zo luidt de gedachte (Taskforce Demografische Voorsprong 2006). De provincie meent bovendien de kansen die met krimp samengaan te kunnen verzilveren, juist omdat zij als eerste in Nederland met structurele krimp te maken heeft. Hierdoor kan Limburg een voorsprong op de rest van Nederland opbouwen, zo luidt de redenering.

Deze positieve grondhouding ten aanzien van krimp is nieuw. Aanvankelijk zag de provincie de bevolkingskrimp veel minder optimistisch tegemoet: toen de eerste signalen van een naderende bevolkingskrimp zich aandienen, probeerde de provincie het verschijnsel te bestrijden. Inmiddels beseft ze dat krimp onafwendbaar is en zich in de toekomst zal voortzetten, en dat derhalve een andere aanpak is vereist dan het traditionele groeidenken. Daarom wil ze niet blijven vastzitten in symptoombestrijding, maar werkelijk inzetten op de kansen (Taskforce Demografische Voorsprong 2006).

Door het gebruik van slogans als 'Krimp als kans' en 'Demografische voorsprong' probeert de provincie het verschijnsel krimp van een positieve lading te voorzien. Daarnaast heeft ze een *Bestuurlijke Taskforce Demografische Krimp* opgericht. Deze bestaat uit vier gedeputeerden (ruimtelijke ordening; economische zaken, arbeidsmarktbeleid, toerisme en onderwijs; leefbaarheid en stedelijke vernieuwing; zorg, ouderen- en jeugdbeleid) en wordt ondersteund door een programmaleider en een ambtelijke *Taskforce*. De *Taskforce* heeft als taak het opstellen van een verkennende (kaderstellende) nota over demografische krimp die in het najaar van 2006 ter vaststelling aan de Provinciale Staten zal worden voorgelegd.

Voorts heeft de provincie Limburg een 'Verzilversagenda' opgesteld, die projecten omvat waarmee de provincie op demografische ontwikkelingen, zoals vergrijzing en bevolkingskrimp, kan inspelen. De Verzilversagenda is gericht op de huidige collegeperiode en bevat voorlopig negen projecten (met betrekking tot onder meer mobiliteit, wonen en zorg). Via deze projecten wil

de provincie de kansen verzilveren die de verandering in samenstelling en groei van de bevolking biedt (Taskforce Demografische Voorsprong 2006).

Hoewel de provincie zich realiseert dat bevolkingsdaling niet kan worden voorkomen, wordt krimp zeker nog niet volledig geaccepteerd. De volgende drie voorbeelden illustreren dit. De provincie pleit er weliswaar voor het traditionele groeidenken te verlaten, maar meent tegelijkertijd dat daarvoor in de plaats een nieuwe vorm van groeidenken moet komen, teneinde kansen die met bevolkingskrimp en vergrijzing samengaan te verzilveren (Taskforce Demografische Voorsprong 2006). Ten tweede signaleert de provincie demografische krimp, maar ontbreekt het vooral nog aan een verbinding tussen dit verschijnsel en de verschillende beleidsvelden die daarmee samenhangen. Zo signaleert ze in haar ontwerp Provinciaal Omgevingsplan Limburg (Provincie Limburg 2006) demografische krimp, maar komt niet tot een diepgaande analyse van wat dit voor de verschillende beleidsdomeinen betekent, noch welke aanpak dit vereist. Ten derde gaat de provincie in haar woonvisie (Provincie Limburg 2005c) uit van twee scenario's die beide ten opzichte van de huidige stand van zaken (negatief migratiesaldo -0,2 procent) een groei (of beter gezegd een verminderde krimp) betekenen. In de woonvisie wordt met twee varianten gerekend: de zogeheten middenvariant en middenvariant-plus. In de middenvariant stijgt het migratiesaldo in de komende jaren geleidelijk naar nul; in de middenvariant-plus stijgt het migratiesaldo naar 0,2 procent. Beide scenario's gaan dus uit van een migratiesaldo van nul of hoger, wat een stijging betekent ten opzichte van het huidige negatieve migratiesaldo. Hoewel de prognose ook een lage variant omvat, die uitgaat van een negatief migratiesaldo van -0,2 procent, wordt deze niet in de woonvisie doorgerekend. Dit is een opmerkelijke keuze, mede omdat alle varianten – ongeacht het te verwachten migratiepatroon – aangeven dat de bevolking in ieder geval zal krimpen (Provincie Limburg 2005c).

Hoewel de provincie dus beseft dat een omslag van het traditionele groeidenken nodig is, blijkt dit in de praktijk een lastige opgave, onder meer omdat over de gevolgen van bevolkingskrimp voor Limburg nog weinig bekend is. Mede daarom heeft de provincie in mei 2006 een *Kennisarena Bevolkingskrimp* georganiseerd, waarbij veertig deskundigen uit binnen- en buitenland de invloed van bevolkingsdaling op beleidsterreinen als wonen, onderwijs, zorg, cultuur, arbeidsmarkt en economie verkenden.

Ook op regionaal en lokaal schaalniveau probeerden bestuurders aanvankelijk krimp te bestrijden. Vooral gemeentebestuurders bleken erg gefixeerd op groei. Het gevolg was dat alle gemeenten afzonderlijk krimp ging bestrijden. Hans Laudy, de voorzitter van het Regionaal Orgaan Woningcorporaties in Parkstad Limburg, zegt hierover: 'Iedere gemeente wilde groeien en bouwen, waardoor iedereen elkaar beconcurrerde. De doodsteek voor de regio' (Luijten 2005). Inmiddels probeert men ook op regionaal en lokaal niveau de kansen van krimp te benadrukken, zonder daarbij de bedreigingen uit het oog te verliezen. Het besef dat krimp een andere aanpak vereist, is in Parkstad Limburg en bij de gemeenten die daarvan onderdeel uitmaken inmiddels

doorgedrongen. De krimp is onontkoombaar en wordt wel vergeleken met een tsunami (Van der Kooij 2006). De regio probeert de kennis over bevolkingskrimp en de consequenties daarvan te vergroten. Hiervoor heeft zij op specifieke domeinen, waaronder de arbeidsmarkt, onderzoek uitgezet. Daarnaast probeert zij beleid (met name met betrekking tot economie en wonen) te ontwikkelen waarin wordt ingespeeld op bevolkingskrimp. Verder tracht de regio gemeenten en andere partijen bij elkaar te brengen en hun beleid op elkaar af te stemmen (bijvoorbeeld in een regionale woonvisie). Tot slot probeert zij het rijk bewust te maken van het feit dat denkkaders op rijksniveau hoofdzakelijk gericht zijn op groei en dat aanpassing aan krimp noodzakelijk is. Demografische krimp zal zich op termijn immers in meer regio's en gemeenten voordoen.

## 2. Regionale samenwerking: van concurrentie naar samenwerking:

### Parkstad Limburg

Aangezien alle gemeenten aanvankelijk op hun eigen manier demografische krimp bestreden, was concurrentie om inwoners, voorzieningen en bedrijvigheid het gevolg. Langzamerhand groeide het besef dat concurrentie geen oplossing bood. Daarom besloten de gemeenten Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Voerendaal, Simpelveld en Onderbanken in 1999 hun krachten te bundelen en zich onder de naam *Parkstad Limburg* te organiseren en te positioneren als één stedelijk gebied. De gemeenten samen vormen qua inwoneraantal immers de vijfde 'stad' van Nederland. Het doel van het samenwerkingsverband is de sociaaleconomische achterstand ten opzichte van de rest van Nederland op te heffen en de kansen die horen bij een stedelijke regio in een grensstreek te benutten (Parkstad Limburg 2006). Overigens bestaan ook andere voorbeelden van regionale samenwerkingsverbanden in Zuid-Limburg, zoals *Tripool Zuid-Limburg* en *МАННЛ*. Het eerstgenoemde is een samenwerkingsverband tussen de drie grote gemeenten Heerlen, Maastricht en Sittard-Geleen (Tripool 2006). *МАННЛ* is een grensoverschrijdend samenwerkingsverband binnen de Euregio Maas-Rijn waarin de steden Maastricht, Aken, Heerlen, Hasselt en Luik met elkaar samenwerken. De samenwerking in het kader van *МАННЛ* richt zich vooral op economie en toerisme.

In 2003 bracht een groep vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties uit de regio Parkstad Limburg het advies *Op hete kolen, een visie op de toekomst van Parkstad Limburg* (Parkstad Limburg 2003) uit aan Parkstad Limburg. Dit rapport presenteerde een visie op de toekomst van Parkstad Limburg en deed aanbevelingen voor bepaalde maatregelen. De zeven thema's waarop regionale structuurversterking zich volgens het advies zou moeten richten zijn: 1. breineconomie en kennisintensivering; 2. groene revitalisering; 3. zorg en welzijn; 4. veelzijdige recreatie en toerisme; 5. cultureel gedreven voorzieningen; 6. regionalisering van bestuurskracht; en 7. regionale ordening voor Parkstad Limburg. Op basis van dit advies heeft Parkstad Limburg haar regionale agenda geformuleerd. Deze bestaat uit vier pijlers: een economische, gericht op arbeidsmarkt en bedrijvigheid; een ruimtelijke, gericht op de ruimtelijke structuur, woonmilieus en verkeersinfrastructuur; een sociale, gericht op cultuur, zorg en leefbaarheid; en een strategische,



waarin afstemming wordt gezocht met de provincie en wordt actief gelobbyd in 'Den Haag' (Parkstad Limburg 2006).

Bijzonder aan Parkstad Limburg is dat het als enige regio in Nederland de WGR-plus (Wet Gemeenschappelijke Regelingen Plus) status heeft verworven (in 2006). Met deze status heeft het bestuur van Parkstad Limburg bevoegdheden gekregen die de slagkracht van de regio vergroten. Gemeenten zijn in het kader van de WGR-Plus bijvoorbeeld verplicht om op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, economische ontwikkeling, en grotestedenbeleid samen te werken. Verder kunnen de Parkstad Raad en het Parkstad Bestuur (het algemeen en dagelijks bestuur) samen met vertegenwoordigers (respectievelijk vanuit B&W en vanuit de gemeenteraden) van de Parkstad Limburggemeenten besluiten nemen die gelden voor alle zeven gemeenten. Parkstad Limburg is door de WGR-plusstatus bovendien, als bijkomend voordeel, een serieuze (want significante) gesprekspartner geworden voor derden, zoals hogere overheden, woningbouwverenigingen, en bedrijven (Provincie Limburg en Parkstad Limburg 2005).

Concurrentie tussen gemeenten blijft ondanks de regionale samenwerking echter voortbestaan, en het blijkt moeilijk de spanning tussen gemeentelijke en regionale belangen te overwinnen. Zo blijkt het in Parkstad Limburg lastig de bestaande bouwplannen om te buigen teneinde aan bevolkingskrimp te moeten komen. De gemeenten staan niet bepaald te springen hun nieuwbouwplannen uit te stellen, te faseren, of af te blazen. Het is dan ook de vraag of de WGR-plusstatus voldoende is om de vergaande samenwerking en slagkracht te bewerkstelligen die nodig zijn om de krimp te kunnen aanpakken. Wellicht zou het tot een gemeentelijke herindeling moeten komen. De gemeenten hebben zich destijds in hun advies aan Parkstad Limburg unaniem voor zo'n herindeling uitgesproken. Een voordeel daarvan is dat de kleine gemeenten hun bestemmingsplanbevoegdheid (die concurrentie in de hand werkt) verliezen, waardoor schaalvergroting mogelijk is en de beslisbevoegdheid vereenvoudigd wordt. Het H-woord is echter zeer beladen en een gemeentelijke herindeling ligt voorlopig niet in het verschiep, met name niet omdat de gemeenten verwachten dat dit juist vertragend zal werken op de regionaleconomische ontwikkeling.

### 3. Imagoversterking: de ontwikkeling van een regionale identiteit

Om de dynamiek in de regio te vergroten, is men op zoek gegaan naar een *regionale identiteit*, die het gebied een eigen gezicht naar buiten kan geven, die past bij de karakteristieke kenmerken van de streek, en de kwaliteiten van het gebied versterkt. Dit resulteerde in de naam Parkstad Limburg. De naam geeft aan dat deze regio park en stad, groen en rood in zich verenigt, en probeert de losse, amorf suburbane verstedelijking die de regio van oudsher kenmerkt van een positieve lading te voorzien (Wagenaar 2005). Tevens geeft de term aan dat de groene ruimte en groene linten die de relatief kleine stedelijke gebieden van elkaar scheiden geen restruimte, maar juist een waardevolle ruimte vormen die karakteristiek is voor het gebied en mede daarvan de identiteit vormt (Borghoff 2005). Overigens wordt niet alleen op regionaal maar ook op gemeentelijk

niveau steeds meer waarde gehecht aan de vervlechting van de stad met het omringende groene gebied. Deze biedt immers een kans om de woonkwaliteit te versterken of benadrukken.

### 4. Woningmarkt: van kwantiteit naar kwaliteit

Om de negatieve gevolgen van krimp voor de Zuid-Limburgse woningmarkt te beperken, hanteren overheden, projectontwikkelaars, en woningbouwcorporaties de volgende strategieën. Ten eerste wordt de kwantiteit van de woningvoorraad aangepast. Dit gebeurt onder meer door sloop te stimuleren en minder woningen terug te bouwen, en door het 'aftoppen', ofwel het slopen/verwijderen van een of meer verdiepingen van flatgebouwen. Zo experimenteert de gemeente Heerlen met een slooppremie: projectontwikkelaars zijn verplicht twee woningen te slopen voordat ze een nieuwe mogen bouwen (Bierman & Meinsma 2006). Aangezien projectontwikkelaars zo verplicht worden bij te dragen aan de kosten van herstructurering bestaat echter het gevaar dat zij het gebied de rug toekeren, wat het imago van de regio (verder) zou kunnen aantasten. Verder kunnen nieuwbouwplannen worden aangepast. Zo kunnen gemeenten besluiten hun nieuwbouwplannen te faseren of uit te stellen.

Ten tweede wordt de kwaliteit van de woningvoorraad verhoogd. De bestaande woningvoorraad wordt aangepast aan de eisen van deze tijd (transformatie). Huurwoningen van mindere kwaliteit worden door woningbouwcorporaties uit de markt genomen. In sommige gevallen komt daarvoor hoogwaardige vervangende nieuwbouw in de plaats in de vorm van nieuwe woningen die wel voldoen aan de behoeften van deze tijd. De kwaliteit kan ook worden versterkt door woningen ingrijpend te renoveren of ze samen te voegen, waardoor een kleiner aantal ruimere woningen ontstaat, en door de bouw van duurdere woningen en goede sociale huurwoningen. Ook wordt gezocht naar nieuwe woonconcepten die mensen aan Limburg binden of (ex-Limburgers) naar Limburg trekken.

Ten derde wordt de woonomgeving verbeterd door de woningen die niet voldoen aan de hedendaagse behoefte uit de markt te nemen en daarvoor in de plaats groen aan te leggen. Door verdunning van de woningvoorraad kan meer groen de stad ingebracht worden. Bij voorkeur verbindt dit de stad met het omringende groen.

Ten vierde zetten de partijen in op nieuwe doelgroepen, zoals senioren, en vooral de 'terugkeerouderen' die in de regio geboren en getogen zijn, maar verhuisd zijn en elders hun wooncarrière hebben doorgemaakt (Luijten 2005). De genoemde strategieën worden toegepast door zowel provincie, regio als gemeenten.

De provincie kwam in 2005 met een provinciale woonvisie. Daarin kiest ze voor een uitbreiding van de woningvoorraad met in totaal 15.000 woningen in de periode 2004-2010 en 12.000 in de periode 2010-2020. Dit betekent tot 2010 een jaarlijkse groei van 2.500 woningen en tot 2020 een jaarlijkse groei van 1.200. De woningvoorraad van de regio Parkstad Limburg zal in de periode

2004-2010 moeten uitbreiden met in totaal maximaal 2.000 woningen, en hetzelfde aantal geldt voor de periode daarna. In de berekeningen is ervan uitgegaan dat het migratiesaldo vanaf 2010 gelijk zal zijn aan nul (Provincie Limburg 2005c).

Ook in kwalitatief opzicht kiest de provincie voor een ontspannen woningmarkt. Relevante doelstellingen zijn in dat verband (Provincie Limburg 2005c): ruime keuzemogelijkheden voor woonconsumenten, aandacht voor woonmilieus, goede mogelijkheden voor starters, een gevarieerd aanbod voor ouderen, koop en huur in meer prijsklassen en meer kwaliteiten, herstructurering en kwaliteitsverbetering. De provincie wil meer variatie aanbrengen bij grondgebonden woningen in zowel de koop- als de huursector. Daarbij moet in stedelijke woongebieden het accent liggen op grote, grondgebonden stadswoningen met stadstuin en beknopte stadswoningen voor starters; in wijken aan de rand van de stad op grote woningen op steviger kavels; en aan de stadsranden op echt groen wonen. In de dorpen moet daarentegen het accent liggen op vrijstaande woningen en minder twee-onder-een-kapwoningen. Ook dienen er voldoende appartementen voor ouderen te zijn, zodat in de lokale vraag kan worden voorzien. Tot slot gaat de aandacht uit naar de ontwikkeling van passende woningen voor ouderen, zoals nultredenwoningen en zorgwoningen (Provincie Limburg 2005c).

De provincie wil ten slotte dat een aantal bijzondere projecten wordt ontwikkeld in zowel stedelijk als landelijk gebied. Ze ziet de volgende potenties: versterken van de groene aders en het parkstadkarakter; vergroten van het aantal stads- en dorpsranden; versterken van de identiteit van de afzonderlijke kernen binnen Parkstad; en het werkelijk benutten van die (extra-)randen voor wonen (Provincie Limburg 2005c).

In 2004 hebben de gemeenten en woningbouwcorporaties met bureau Parkstad Limburg en Stipo Consult de visie *Lekker thuis in Parkstad Limburg* opgesteld. In deze regionale visie op het huidige en toekomstige wonen (2020) in Parkstad Limburg wordt een aantal aantrekkelijke woonmilieus voor Parkstad Limburg ontwikkeld. Doel is de woningmarkt zowel kwalitatief als kwantitatief op te waarderen (Parkstad Limburg & Stipo Consult 2004). Enerzijds wil men bestaande woonmilieus verbeteren. Daarbij wordt een achttal typen onderscheiden: oude kernen en linten (8 procent van alle woningen); mijnkoloniën (20 procent); naoorlogse buurten (37 procent); aanbredingsbuurten en hoogbouwflats (21 procent); hoogwaardige nieuwbouw (5 procent); groen ruim wonen (6 procent); agrarische buurtschappen (1 procent); en 'wonen werken winkels' (2 procent). Anderzijds wil Parkstad Limburg vernieuwen door kansrijke doelgroepen meer te gaan bedienen. Daarbij gaat het met name om lagere-inkomensgroepen; jonge, hoogopgeleide parkstedelingen; de latente thuismarkt – het midden en hoger kader dat bij grotere werkgevers in de regio werkt maar erbuiten woont; terugkeeroouderen; woningzoekers uit buurregio's met een overspannen woningmarkt (bijvoorbeeld Maastricht); en creatieven. Om deze doelgroepen aan zich te kunnen binden worden acht innovatieve woonconcepten ontwikkeld.

In een gezamenlijke reactie van Parkstad Limburg en het Regionaal Orgaan Woningcorporaties Parkstad Limburg (ROW) op de provinciale Ontwerp Woonvisie, die overigens niet ingaat op de kwantitatieve aspecten van de provinciale woonvisie, wordt gesteld dat de prioriteiten van Parkstad liggen bij kwaliteitsverbetering en het inlopen van het woningtekort. Verder geeft Parkstad Limburg aan te willen inzetten op het aantrekken van nieuwe doelgroepen, waaronder hoger opgeleide jongeren. Voor verschillende woningbouwprojecten door de gemeenten zijn echter reeds verplichtingen (exploitatie- of ontwikkelingsovereenkomsten) aangegaan, waardoor het voor gemeenten onmogelijk is van de ene op de andere dag de gemeentelijke programma's bij te stellen. Parkstad Limburg wil voorts als pilot dienen voor een gebiedsgewijze benadering van herstructurering ten tijde van beperkte uitbreidingsbehoefte en krimp (Parkstad Limburg & het Regionaal Orgaan Woningcorporaties Parkstad Limburg 2005, 1-4) – een pilot die inmiddels aan Parkstad is toegekend.

De nieuwe *Regionale Woonvisie 2006-2011* van Parkstad Limburg is de opvolger van het Regionaal Volkshuisvestingsplan en omvat een kwantitatieve uitwerking van de provinciale woonvisie uit 2005. Deze *Regionale Woonvisie* omvat een nieuwbouwprogramma, een sloopprogramma en een onderhoudsprogramma (Parkstad Limburg 2005b).

Inmiddels zijn de indicatieve woonprogramma's op een rij gezet en blijkt dat de gemeenten in Parkstad Limburg meer plannen hebben dan de markt aankant: in totaal zijn 10.000 woningen gepland, terwijl volgens de provinciale woonvisie slechts behoefte is aan 2.000 nieuwe woningen. Dit overaanbod van nieuwbouwplannen vraagt om regionale afstemming. Hoewel de betrokken gemeenten proberen in het kader van de Regionale Woonvisie 2006-2011 overeenstemming te bereiken over afstemming en bijstelling van de woningbouwprogramma's, blijkt dit lastig.

Net als de provincie en de regio richt de gemeente Kerkrade zich steeds meer op de kwaliteit van de woningvoorraad. Ze probeert de woningvoorraad in de eerste plaats via nieuwbouw aan te passen. Het nieuwbouwprogramma van Kerkrade omvat in totaal 2.066 woningen, waarvan 563 huurwoningen en 1.503 koopwoningen. Het betreft 1.001 eengezinswoningen en 1.065 meergezinswoningen. Van de nieuwbouwwoningen zal 31 procent (642) in het goedkope segment vallen, 48 procent (984) in het middensegment, en 21 procent (440) in de dure categorie. Ten tweede wil de gemeente de woningvoorraad door middel van verbouw aanpassen aan nieuwe behoeften die ontstaan als gevolg van veroudering en gezinsverdunding. Flexibele en levensloopbestendige woonvormen zijn daarbij het uitgangspunt. Voorts is het de bedoeling het Atrium MC-terrein herinterichten, dat 3,5 hectare groot is en midden in de stad ligt. Het Atrium Medisch Centrum (ziekenhuis) op dit terrein is (met uitzondering van een polikliniek) inmiddels gesloten en deels reeds gesloopt (MKV 2006). De gemeente wil hier een combinatie van zorg- en welzijnfaciliteiten en woningen ontwikkelen als onderdeel van het INTERREG

111-project (waarover later meer). Ook het complex Leathof wordt getransformeerd. Van de vier woontorens zullen twee intact blijven; één wordt gesloopt, en van één toren worden de woningen aangepast. Van elke twee woningen wordt één woning gemaakt.

Incourante delen van de gemeentelijke woningvoorraad zullen door sloop aan de woningmarkt worden onttrokken (Kleijnen 2006). Uit een gemeentelijke inventarisatie blijkt dat 339 woningen in Kerkrade moeten worden gesloopt: 146 daarvan liggen in Kerkrade-West, 25 in Kerkrade-Oost en 168 in Kerkrade-Noord. Kerkrade wil zoveel mogelijk ruimte geven aan de groene inrichting en de beekdalenstructuur (Kleijnen 2006). Het idee is om stad en land met elkaar te integreren door groene vingers te ontwikkelen (zie kader).

Tot slot richt de gemeente zich op de ontwikkeling van experimentele en spraakmakende woonvormen. De woonconcepten die Kerkrade volgens *Lekker thuis in Parkstad Limburg* zou kunnen bieden zijn het hoogstedelijk dynamisch wonen (Centrum van Kerkrade; bestemd voor voor de jonge hoogopgeleiden), sociale kastelen (Old Hickoryplein in Kerkrade, met als doelgroep de lagere-inkomensgroepen), en *I love eighties* (Domaniale mijnterrein Kerkrade). Deze woonconcepten zijn gericht op verschillende doelgroepen (Parkstad Limburg & Stipo Consult 2004). Kortom, Kerkrade probeert haar woonimago te versterken en uiteenlopende doelgroepen aan zich te binden (Kleijnen 2006).

#### 5. Voorzieningen: het clusteren van voorzieningen

Als reactie op demografische krimp worden voorzieningen samengevoegd of geconcentreerd. Het is daarbij belangrijk een voldoende, divers en kwalitatief aanbod te realiseren. In Parkstad Limburg gaan onderwijsinstellingen met elkaar samenwerken en komen ze met een gezamenlijke strategie. Scholen worden samengevoegd en op één plek geconcentreerd. De gemeente Kerkrade wil de vrijkomende locaties van de scholen gebruiken voor woningbouw. Daarnaast ontwikkelen schoolinstellingen nieuwe schoolconcepten, zoals brede scholen en scholen met een meervoudig ruimtegebruik. Een brede school is een centrum in de wijk waarin meer voorzieningen dan alleen de school zijn gehuisvest. Daarbij kan worden gedacht aan kinderdagverblijven, naschoolse opvang, bibliotheken en dergelijke. Zo kunnen leegstand en onbruik worden teruggedrongen. Een voorbeeld van een brede school is Campus Kerkrade in Kerkrade-West. Daarin zijn onder meer een vmbo, havo, Vrije Akademie, de muziekschool, de stichting popmuziek en het jeugd- en jongerenwerk ondergebracht. Deze brede school moet gaan dienen als verzamelgebouw voor onderwijs en cultuur, en als ontmoetingsplek voor jong en oud in Kerkrade-West (ministerie van ocw 2005).

#### 6. Economie: nieuwe economische dragers

De regio Limburg is op zoek gegaan naar nieuwe economische specialisaties, waaronder in het bijzonder de volgende: toerisme, duurzame economie en senioreneconomie. Zo vinden in Parkstad Limburg elk jaar verschillende culturele evenementen plaats die zowel nationaal als internationaal bekend zijn. Voorbeelden zijn Pinkpop, het wereldmuziekconcours, de Parade, het

### Kerkrade: groene vingers

Groene vingers is geen nieuw concept. Het idee werd al in de eerste helft van de vorige eeuw verwoord door Patrick Geddes: door een vingervormige structuur konden stad en land van elkaar profiteren. In Nederland is Amsterdam het meest bekende voorbeeld van een vingerstad. Het vingerstadconcept is echter in huidige ruimtelijke plannen zelden richtinggevend (Hornis & Verwest 2006).

Het concept is recentelijk herontdekt in Kerkrade. Het vingerstadconcept biedt namelijk aanknopingspunten om met krimp om te gaan – met als belangrijk verschil dat niet de vingers (stedelijke ontwikkelingen) worden aangelegd, maar de groene wiggen worden ontwikkeld. Terwijl in het originele concept de vingers tot stand kwamen door de transformatie van groen in verstedelijking, worden nu juist de groene wiggen ontwikkeld door de transformatie van bebouwing in groen. Woningen die leegstaan worden gesloopt en daarvoor komt groen in de plaats. Doordat het groen een verbinding vormt tussen de woning en het buitengebied ontstaat een integratie tussen stad en land. Het buitengebied wordt toegankelijker en de woonomgeving aantrekkelijker. Ook het doel van de groene vingers is gewijzigd. Het gaat niet meer zozeer om het behouden (beschermen) van het groen, maar om het versterken van de leefomgeving. Kortom, groene vingers is als ruimtelijk planconcept geschikt voor zowel uitbreiding (groei) als verdunning van verstedelijking, en zelfs ontstedelijking.

Orlandofestival, het Charles Hennen Concours, de Taptoe en Cultura Nova. Parkstad Limburg beschikt ook over een aantal toeristische attracties, zoals Snowworld, het Industrion (museum voor industrie en samenleving), het miljoenlijntje (de stroomtrein tussen Kerkrade en Schin op Geul), het Gaia-park (thematisch dierenpark), en het Parkstad Limburg stadion. Daarnaast trekt de natuur (zoals de Brunsummerheide en de beekdalen) en de cultuurhistorie (kastelen, watermolens, abdij Rolduc) mensen naar de regio.

Parkstad Limburg wil in regionaal verband de toeristische ontwikkeling stimuleren en daarbij aansluiten op hetgeen al in de regio aanwezig is. Middels advertenties, publicaties, presentaties en dergelijke probeert Parkstad Limburg de regio te promoten. Daarnaast heeft Parkstad Limburg, met financiële steun van de Europese Unie, een stimuleringsregeling opgezet voor toeristische ondernemers die in Parkstad Limburg zijn gevestigd en voorzieningen op het gebied van dagattracties en/of verblijfattracties exploiteren welke gericht zijn op bezoekers van buiten de regio (Parkstad Limburg 2005c; 2006).

Van de gemeenten proberen vooral Kerkrade en Landgraaf het toerisme te stimuleren. Zo heeft Kerkrade het *Klavertje Vier Concept* ontwikkeld. Dit is de verzamelnaam van de vier toeristische trekpleisters van Kerkrade: de abdij Rolduc, het Industrion en het stroomtreintje, het landgoed Park Gravenrode met het Gaia Park, en het Parkstad Limburg stadion. De markt in het centrum van Kerkrade vormt het middelpunt van het klavertje. Het stimuleren van het toerisme levert tevens een extra draagvlak op voor de voorzieningen (winkels, horeca) in het centrum van Kerkrade (Gemeente Kerkrade 2000).

Parkstad Limburg richt zich onder meer op het binnenhalen van bedrijven gespecialiseerd in duurzame energie omdat dit aansluit bij de economisch-historische identiteit van het gebied, waar de energiesector (met eerst de mijnbouw, later DSM) altijd een dominante plaats heeft ingenomen. In dit kader heeft Parkstad Limburg het nieuwe bedrijventerrein *Avantis* ontwikkeld. Het ligt op de grens van Nederland en Duitsland en is in totaal 100 hectare groot, waarvan 60 procent aan de Duitse en 40 procent aan de Nederlandse kant ligt (Avantis 2006). De bedrijven die zich daar vestigen kunnen dus kiezen of ze onder de Nederlandse dan wel de Duitse wetgeving willen vallen. Inmiddels heeft het bedrijf Solland, dat gespecialiseerd is in zonnecellen, zich op Avantis gevestigd.

De functie en rol van bedrijventerreinen reiken over gemeentegrenzen heen. Daarom hebben de gemeenten van Parkstad Limburg in 2000 besloten een gezamenlijk beleid op dit gebied te voeren, waarbij ontwikkeling van nieuwe en herontwikkeling van bestaande terreinen nauw op elkaar zijn afgestemd (Schreuder 2003). Daarbij wordt speciale aandacht besteed aan de kwaliteit van deze terreinen, die voor een belangrijk deel bepalend geacht wordt voor het regionale vestigingsklimaat. Parkstad Limburg heeft eerst een onderzoek laten uitvoeren naar de staat van de huidige bedrijventerreinen in de regio en vervolgens het project 'Bedrijventerreinmanagement' opgericht. In het kader van dit project werken de Industriebank LIOF en de Limburgse Werkgeversvereniging (LWV) samen. Zij adviseren en ondersteunen lagere overheden en onder-

nemerscollectieven op het gebied van beheer, revitalisering en ontwikkeling van bedrijventerreinen. Bovendien stimuleren ze bedrijven op bedrijventerreinen tot samenwerking. Wanneer na twee jaar blijkt dat een dergelijke gezamenlijke aanpak een meerwaarde heeft, zal een regionale organisatie worden opgericht die deze taken van LIOF en LWV overneemt. Verder heeft Parkstad Limburg collectieve contracten met Essent en BelCompany getekend. Hierdoor kunnen ondernemers op de bedrijventerreinen binnen Parkstad profiteren van de schaalvoordelen die een collectief contract met zich meebrengt.

Tot slot zet de provincie Limburg in op de senioreneconomie (Provincie Limburg 2005e), die als gevolg van de sterke vergrijzing een grote afzetmarkt biedt. De redenering luidt dat senioren langer vitaal blijven terwijl hun bestedingsmogelijkheden toenemen. Limburg wil de vergrijzingsvoorsprong omzetten in nieuwe producten en diensten. Bovendien wil de provincie meer senioren toeristen naar het gebied trekken (Provincie Limburg 2006b).

Op dit front heeft de provincie Limburg drie 'actielijnen' opgezet. In het toeristische bedrijfsleven bestaan zeer veel kansen om op de vergrijzing in te spelen. Uit het Continue Vakantie Onderzoek (cvo) blijkt dat senioren minder op vakantie gaan in Limburg dan in de rest van Nederland. Door het aandeel senioren toeristen te laten groeien kan de toeristische sector in Limburg een flinke economische stimulans krijgen. Niet alleen neemt het aantal ouderen de komende jaren toe, de toerist boven de vijftig besteedt bovendien ruim 10 procent meer dan jongere toeristen. De provincie Limburg stimuleert door middel van subsidies ondernemers in de sector toerisme en recreatie om maatregelen te nemen die de kwaliteit van hun voorzieningen vergroten – bijvoorbeeld om accommodaties voor iedereen beter toegankelijk maken (Provincie Limburg 2006b).

Het bedrijfsleven dient voorts in te spelen op de vergrijzing door nieuwe dienstverlening en producten voor senioren te ontwikkelen. Om bij ondernemers het bewustzijn te creëren dat senioren een kansrijke economische doelgroep vormen, is het bedrijfsleven met een 'tenderregeling senioreneconomie' aangemoedigd te investeren in deze doelgroep. Uiteindelijk hebben 22 projecten gelden uit deze regeling ontvangen. Inmiddels is de tender beëindigd en zet de provincie middelen in op de drie actielijnen: senior en toerisme, innovatie, en arbeid. Via subsidies wil de provincie Limburgse bedrijven stimuleren om nieuwe producten en diensten voor de seniorenmarkt te ontwikkelen. Te denken valt aan oplossingen die zorgprocessen effectiever en efficiënter maken, levensloopbestendige woningen, etc. (Provincie Limburg 2006b).

Het is bovendien verstandig de kennis en kunde van senioren te benutten en over te dragen aan jongeren. Het provinciaal beleid heeft twee aandachtspunten: het bevorderen van leeftijdsbewust beleid en het behoud van vakmanschap. Onder het eerste verstaat de provincie een personeelsbeleid dat gericht is op duurzame en optimale inzetbaarheid van alle medewerkers, rekening houdend met de factor leeftijd. Bij het behoud van vakmanschap gaat het om het bevorderen van scholing van oudere werknemers, en om kennisoverdracht van ouderen op jongeren (Provincie Limburg 2006b).

Verschillende organisaties zijn opgericht om de economie een extra stimulans te geven. Het intergemeentelijk samenwerkingsverband *Tripool* (Heerlen, Sittard-Geleen, en Maastricht) richt zich op zorg, cultuur, economische samenwerking, en onderwijs. Het streeft naar de ontwikkeling van een stedelijk gebied, een gedifferentieerd internationaal vestigingsklimaat, een fysieke infrastructuur, een geïntegreerde arbeidsmarkt, en een hoogwaardige kennisinfrastructuur. De *Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad Limburg* (OPL) houdt zich met name bezig met de structuurversterking van de regio (Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad Limburg 2006). Parkstad Limburg heeft een fonds opgericht om projecten voor economische structuurversterking te kunnen uitvoeren. Het is de bedoeling dat zowel de betrokken gemeenten als de provincie Limburg de komende vijf jaar 25 miljoen euro in dit fonds storten (Gemeente Voerendaal 2005).

Een heikel punt voor Parkstad Limburg is het aanwezige arbeidspotentieel. Hoewel dit groot is, zeker wanneer men het Duitse achterland meerekent, wordt dit niet zo ervaren, mede omdat de grens ondanks de Europese wet- en regelgeving nog steeds een barrière vormt voor het verkeer van arbeid. Hierdoor is werken over de grens nog ongebruikelijk. Om een en ander te versoepelen heeft het bedrijf Solland voor zijn Nederlandse werknemers een bv en voor zijn Duitse werknemers een GmbH opgericht. Daardoor worden voor de Nederlandse werknemers risico's als pensioenbreuk vermeden, en dit maakt het eenvoudiger voor het bedrijf aan beide kanten van de grens personeel aan te trekken. Parkstad Limburg tracht bovendien aanbod en vraag op de arbeidsmarkt zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Belangrijke aandachtspunten zijn hierbij de scholing en bijscholing van jongeren en volwassenen, en het terug naar school leiden van schoolverlaters zonder startkwalificatie (Parkstad Limburg 2004).

Deze regio ziet zich overigens niet voor de eerste maal geconfronteerd met de opgave haar economie te transformeren en heeft enige ervaring met dergelijke transitities. Na de sluiting van de mijnen in de jaren zestig nam DSM de plek in van de mijnbouw. Aangezien het in het verleden is gelukt andere economische dragers te ontwikkelen, ziet de provincie de toekomst met vertrouwen tegemoet. Dit vertrouwen is overigens mede gebaseerd op de gunstige ligging van Limburg binnen Europa, de goede bereikbaarheid (zowel over de weg als door de lucht, met Maastricht-Aachen Airport), en de hoge woonkwaliteit (met een goede prijs-kwaliteitverhouding van de woningen). Geografisch gezien is Parkstad Limburg het voorland van Nederland. Al deze kwaliteiten kunnen bewoners en bedrijven aantrekken – zo luiden althans de optimistische redeneringen.

7. Doelgroepenbeleid: het binden van jongeren en het inspelen op ouderen  
De provincie Limburg voert beleid uit dat specifiek gericht is op jongeren en ouderen. Enkele aspecten daarvan hangen samen met demografische krimp, en in het bijzonder met de veranderende samenstelling van de Limburgse bevolking (ontgroening en vergrijzing).

Het provinciaal ouderenbeleid beoogt vooral in te spelen op de veranderende behoeften van de bevolking. Het is samengevat in de nota *De provincie en haar ouderen* (Provincie Limburg 2004a). Daarnaast heeft de provincie in 2004 het beleidssignalement *De Zilveren Eeuw* uitgebracht (Provincie Limburg 2004b). Het ouderenbeleid is geïntegreerd in diverse beleidsthema's, zoals wonen, welzijn, zorg, veiligheid, mobiliteit, economie en arbeidsmarkt. In het beleidssignalement wordt verkend wat de vergrijzing in Limburg betekent voor deze verschillende beleidsterreinen. Daarnaast zijn per beleidsterrein een aantal aanknopingspunten voor het beleid geformuleerd. De provinciale strategieën op het terrein van economie en arbeidsmarkt (zoals seniorentoerisme en het ontwikkelen van producten voor senioren) zijn hierboven al aangegeven. Om te kunnen voorzien in de behoefte aan geschikte woningen voor ouderen besteedt de provincie expliciete aandacht aan nieuwbouw, aanpassing (opplussen) van de huidige woningvoorraad, doorstroming, en aanpassing van de woonomgeving (Provincie Limburg 2004b).

Het jongerenbeleid heeft als doel jongeren te binden aan Limburg door hen een aantrekkelijke woon-, werk-, en leefomgeving te bieden. Ook het jongerenbeleid is geïntegreerd in verschillende beleidsthema's, waaronder wonen, welzijn, economie, arbeidsmarkt en voorzieningen. Om jongeren te kunnen binden moet ten eerste het aanbod van geschikte woningen voldoende zijn. Vooralsnog is dit niet het geval. De provincie richt zich daarom op het bevorderen van de doorstroming. Daarnaast probeert ze de kansen voor jonge starters op de woningmarkt te verbeteren. Doel van het in 2004 begonnen stimuleringsproject '*Het 1000 woningen-plan*' voor starterswoningen is snel tot 1000 woningen (met een prijs van maximaal 140.000 euro) voor jongeren te komen. Daartoe heeft de provincie met gemeenten (o.a. Landgraaf) convenanten afgesloten (Provincie Limburg 2004c). Voorts moet de provincie voldoende arbeid voor jongeren en voldoende werk/atelierruimte (bedrijfsruimte) voor jonge starters creëren. De provincie wil de hoge jeugdwerkloosheid in Limburg (8,3 procent van de werkloze Limburgers zijn jongeren onder de 23 jaar) aanpakken, en tracht te voorkomen dat jongeren zonder startkwalificatie op de arbeidsmarkt terechtkomen (Provincie Limburg 2004d).

#### 8. Nieuwe subsidies en financiële constructies

Om de aanpak van krimp te kunnen bekostigen sluiten gemeenten met hun projecten aan op de bestaande Europese subsidies. Zo is Kerkrade voor de periode 2006-2008 een samenwerkingsverband aangegaan met vijf andere middelgrote steden die te maken hebben met krimp: Dordrecht, Genk (België), Stockport (Engeland), Amiens (Frankrijk) en Pirmasens (Duitsland). Al deze steden hebben last van de aanzuigende werking van een naburig stedelijk gebied en willen in aanmerking komen voor de Europese INTERREG III-sub-

sidie. Het samenwerkingsproject gaat over stedelijke veranderingsopgaven tegen de achtergrond van demografische ontwikkelingen in middelgrote steden. De steden wisselen kennis en ervaring met elkaar uit op het gebied van stedelijke en demografische vernieuwing.

De wijk Grasbroek, Musschemig en Schandelen (GMS) in Heerlen heeft een subsidie van de EU uit het *Europese Urban II*-programma ontvangen om de leefbaarheid en het imago van de buurt te verbeteren. Binnen deze wijk bevinden zich een aantal karakteristieke gebouwen, terwijl de wijk Musschemig vanwege zijn mijnbouwverleden een bijzondere uitstraling heeft. In GMS staan circa 2.500 huurwoningen. De bevolking is er sterker ontgroend en vergrijsd dan het Heerlense gemiddelde. Ook het aandeel allochtonen is groter dan in andere delen van de stad. Verder geven de bewoners aan last te hebben van drugsgebruikers, zwerfvuil en onveiligheid, en niet tevreden te zijn over de leefomgeving. Hierdoor is de neiging tot verhuizen groot. De wijk kampt bovendien ook nog met een slechte werkgelegenheidsontwikkeling, die het gevolg is van het vertrek van enkele nabijgelegen grote bedrijven. In 2004 is het masterplan GMS vastgesteld, met als een van de doelstellingen een grotere variatie in het woningaanbod tot stand te brengen. Dit betekent het realiseren van 300 tot 400 woningen in het middeldure en dure segment. Daarnaast wordt ook getracht variatie in de uitstraling van de nieuwbouwlocaties te brengen door verschillende woonmilieus te creëren. Hiervoor zal slechts op beperkte schaal sloop nodig zijn. In elk van deze wijken zal een gebiedseigen karakteristiek behouden blijven. Schandelen zal in het teken staan van landelijk wonen. In Musschemig dient de woonfunctie ingebed te zijn in de groene omgeving, door het inrichten van openbare plantsoenen, in overeenstemming met mijnwerkerskoloniën. Naast Europese subsidies heeft Heerlen ook financiële middelen van VROM ontvangen: GMS maakt deel uit van de 56 wijkenaanpak en ontvangt geld uit het *Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing* (IPSV) (KEI 2006c).

Zowel gemeenten als woningbouwcorporaties zoeken bovendien naar nieuwe financieringsconstructies. In dit kader is in Heerlen het idee van een sloopfonds ontstaan (zie eerder, onder punt 4). In Parkstad Limburg ruilen sommige woningbouwcorporaties onderling bezit uit, waardoor ze hun woningbezit sterker kunnen concentreren en versnippering voorkomen. De woningcorporaties werken niet alleen samen op regionaal maar ook op landelijk niveau. Af en toe schiet een 'vermogende' woningcorporatie een 'minder vermogende' te hulp. Zo is het 'vermogende' Wonen Noord-Limburg in 2004 gefuseerd met het 'minder vermogende' BALANS, dat relatief grote opgaven in haar werkgebied kende. Uit deze fusie is Wonen Limburg ontstaan, waaronder zes zelfstandige vestigingen vallen: Wonen Heuvelsteden, Wonen Venray, Wonen Horst, Wonen Helden, Wonen Weert en Wonen Roer & Maas.

#### Besluit

Parkstad Limburg is misschien niet de eerste regio waar de bevolkingsdaling zich voordoet, maar wel de eerste waar actief op de huidige structurele demo-

grafische krimp is gereageerd, onder andere door middel van een vergaande intergemeentelijke samenwerking. Als gevolg van demografische krimp – althans, zo luidde de analyse ter plekke – kreeg de regio te maken met leegstand van woningen, winkels en kantoren, het verdwijnen van voorzieningen en werkgelegenheid, en segregatie van lage-inkomensgroepen. De aanpak die de verschillende overheidslagen voorstaan laat zich samenvatten met de termen kansgedreven, regionale samenwerking, kwaliteitsgericht, stimuleringsgericht, sectorgericht, themagericht, en doelgroepgericht. Kortom, van alles wat.

De provincie streeft een 'integrale aanpak' na, die gericht is op een mentaliteitsverandering, regionale samenwerking, imagoversterking, verbetering van de woonkwaliteit, clustering van voorzieningen, het zoeken naar nieuwe economische dragers en nieuwe doelgroepen, en het zoeken naar nieuwe financiële middelen en partijen. De aanpak is niet primair gericht op het aantrekken van extra inwoners. Zowel de provincie als regio Parkstad Limburg tracht vooral haar huidige inwoners te behouden (binden) en te voorkomen dat zij wegtrekken.

### Krimpene steden in een groeiende regio: Stadsregio Rotterdam

#### Stad aan de Maas

De Stadsregio Rotterdam bestaat uit 18 gemeenten. Als een lang, grijs lint verbindt de Rijn (hier met de naam de Nieuwe Maas, in de volksmond 'de Maas') de gemeenten op de beide oevers. Het water en de haven bepalen in sterke mate het karakter en de economie van de regio. Met 1,2 miljoen inwoners is het gebied uitgegroeid tot één van de dichtstbevolkte regio's in Nederland. De regio is in economisch opzicht belangrijker dan een groot aantal provincies, zo stelt de Stadsregio Rotterdam (2006) zelf. Met de haven levert deze stadsregio namelijk een forse bijdrage aan het bruto nationaal product. Desondanks kent de regio, en met name Rotterdam, een hoog werkloosheidspercentage en een laag opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Dit kan worden verklaard door de karakterverandering van de havengeoriënteerde bedrijven (Stadsregio Rotterdam 2003).

Midden in de regio ligt Rotterdam (met 596.000 inwoners), dat vanwege de vele grootstedelijke voorzieningen en de werkgelegenheid een belangrijke functie in de regio heeft. De Stadsregio Rotterdam kan worden beschouwd als één arbeidsmarkt en één woningmarkt.

#### Krimp in (Stadsregio) Rotterdam

De stad Rotterdam heeft de afgelopen dertig jaar te maken gehad met een forse krimp van de bevolking: een afname van ruim 40.000 personen sinds 1975.<sup>7</sup> Maar niet alleen Rotterdam is in bevolkingsomvang afgenomen; dit gold ook voor de regiogemeenten Vlaarding, Schiedam en Rozenburg. In de gehele regio groeide de bevolking echter met zo'n 11 procent. Kortom: er was sprake van een krimpende centrale stad in een groeiende regio (zie figuur 37).

7. In feite nam de bevolking in de grote steden al vanaf 1965 af als gevolg van suburbanisatie. De sterkste bevolkingsdaling deed zich voor tussen 1965 en 1975. Hoewel de bevolking vooral sterk daalde in de eerste periode tot aan 1975 (zie Van de Wouden & De Bruijne 2001), is er toch voor gekozen om de bevolkingsontwikkeling weer te geven voor de periode 1975-2005 om aansluiting te behouden met het tweede hoofdstuk.



De bevolkingsontwikkeling in Rotterdam, maar ook in Vlaardingen en Schiedam, blijkt vooral het resultaat van een negatief migratiesaldo. Met name in het midden van de jaren zeventig was het verschil tussen vestiging en vertrek groot: in 1975 vertrokken bijna 30.000 personen meer uit de stad dan zich daar vestigden. Deze ontwikkeling is grotendeels terug te voeren op de eenzijdige (veel etagebouw en huur) en relatief goedkope woningvoorraad in de centrale stad. Na de Tweede Wereldoorlog is ter bestrijding van de enorme woningnood een recordaantal woningen gebouwd in hele nieuwe wijken. Op dat moment voldeden deze woningen aan de behoefte aan goedkope woonruimte. Deze woningen vormen nog steeds een belangrijk deel van de woningvoorraad, maar de woonvoorkeuren zijn inmiddels (mede als gevolg van de welvaartsstijging en de individualisering) veranderd (zie ook Gemeente Rotterdam 2003). Omdat het in de centrale stad moeilijk bleek hun woonvoorkeuren te realiseren, vertrokken dan ook vooral gezinnen in de midden- en hogere inkomensgroepen naar één van de omliggende gemeenten, met name aan de zuid- en oostzijde van de stad. De bevolkingskrimp in suburbane gemeenten als Vlaardingen en Schiedam kan eveneens worden teruggevoerd op de kwaliteit en kwantiteit van de woningvoorraad. Ook hier zijn veel minder gewilde (vroeg-naoorlogse) woningen te vinden (Gemeente Vlaardingen 2003; Stadsregio Rotterdam 2003).

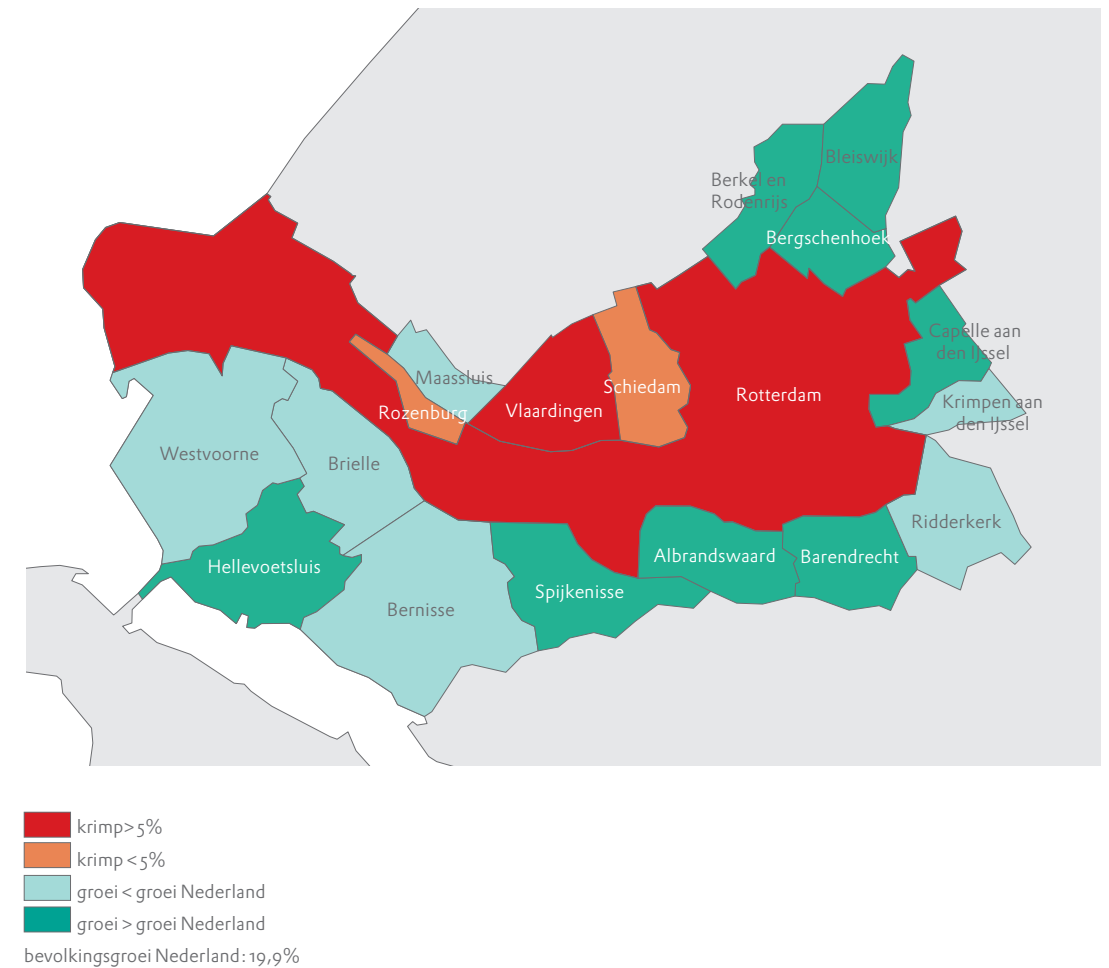
Veel van de vertrekkers uit Rotterdam bleven binnen de grenzen van de stadsregio. In de periode 1975-2005 verhuisde gemiddeld 42 procent naar één van de omliggende suburbane gemeenten. Dat was mede te danken aan het in deze periode gevoerde ruimtelijk beleid: de ontwikkeling van woongebieden en uitbreidingslocaties vooral in de nabijheid van de centrale stad in het kader van de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ontwikkeling (groeikernen) en de VINEX (Vinxlocaties). Hierdoor kon migratie vanuit de centrale stad op gang komen naar suburbane kernen als Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis en Spijkenisse. Het zal dan ook geen verbazing wekken dat deze groeikernen in deze periode een bovengemiddelde bevolkingsgroei kenden.

Uiteraard hebben ook andere grote steden in Nederland te maken gehad met de ontwikkeling van groeikernen en Vinxlocaties in de nabijheid van de centrale stad. Dat geldt voor onder meer Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Haarlem, en Hilversum. Mede vanwege de ontwikkeling van groeikernen als Huizen, Almere, en Purmerend zagen Amsterdam en Hilversum vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw veel inwoners vertrekken (zie kaders op blz. 165 en 169).

Voor de druk op de woningmarkt is de ontwikkeling van het aantal huishoudens echter veel belangrijker dan die van de totale bevolking. Recente ontwikkelingen laten zien dat veranderingen in het aantal huishoudens in Rotterdam samen lijken te hangen met de bevolkingsontwikkeling (zie figuur 38). Over de periode 1995-2005 nam echter het aantal huishoudens toe (+3.316) en daalde het aantal inwoners licht (-1.832). In de gehele Stadsregio Rotterdam en in de andere regiogemeenten steeg daarentegen zowel het aantal inwoners als het aantal huishoudens. Dat gold ook voor de gemeenten waar zich recentelijk bevolkingskrimp heeft voorgedaan (zoals Schiedam, Vlaardingen en Rozenburg).

**Figuur 37.** Bevolkingsontwikkeling in de Stadsregio Rotterdam, 1975-2005, naar gemeente.

Bron: CBS





De bevolking is gedurende het afgelopen decennium in geheel Rotterdam licht gekrompen. Binnenstedelijk zijn echter aanzienlijke verschillen waar te nemen in de bevolkingsontwikkeling. Terwijl sommige deelgemeenten een flinke groei hebben doorgemaakt, kreeg het merendeel – met Overschie als grote uitschieter – juist te maken met een teruglopende bevolkingsomvang. In de periode 1995-2005 verloor Overschie ruim 1.400 inwoners (ruim 8 procent). Het is opvallend dat bevolkingsafname in de deelgemeenten vrijwel altijd gepaard gaat met de afname van het aantal huishoudens. In de meeste gevallen overtrof de huishoudenskrimp zelfs de bevolkingskrimp.

Ook op het lagere schaalniveau van de buurt zijn ruimtelijke verschillen in de bevolkingsontwikkeling te zien (zie figuur 39). Juist op dit niveau speelt de kwaliteit van de leefomgeving een grote rol. In alle deelgemeenten liggen zowel krimpende als groeiende buurten, zelfs in het krimpende Overschie. Overigens is de bevolkingskrimp op het niveau van de buurten veel sterker terug te zien dan op dat van de deelgemeenten. Een achttal buurten heeft in de afgelopen tien jaar namelijk meer dan 15 procent van zijn inwoners verloren. In de buurten Blijdorps Polder (Noord) en Rijnpoort (Hoek van Holland) bedroeg de krimp zelfs meer dan 25 procent. De grote uitschieter is Feijenoord, waar het inwonertal met meer dan 37 procent terugliep. Het aantal huishoudens is er echter veel minder sterk gedaald: de buurt telde in 2005 zo'n 7 procent minder huishoudens dan tien jaar eerder (zie figuur 40). Dat is beduidend minder dan de huishoudenskrimp van ruim 22 procent in Spangen, die bovendien drie procentpunt boven de bevolkingskrimp in deze buurt ligt. In ruim een kwart van de 44 buurten waar zich gedurende de periode 1995-2005 bevolkingskrimp voordeed overtrof de huishoudenskrimp zelfs de bevolkingskrimp. Mogelijk kan dit ten dele worden toegeschreven aan herstructurering. In veel van de betrokken buurten is de woningvoorraad namelijk afgenomen.

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de ontwikkeling van bevolking en huishoudens in elk gebied weer anders kan zijn, zowel qua omvang als qua richting. Wel is in buurten die het afgelopen decennium te maken hebben gehad met bevolkingskrimp ook vaak huishoudenskrimp opgetreden.

Terwijl in het verleden vooral gold dat steden krompen binnen een groeiende regio, wordt voor de toekomst juist een gespiegelde ontwikkeling verwacht: de centrale stad zal licht groeien qua inwonersomvang, terwijl sommige voormalige groeigemeenten in de regio zullen krimpen (Van Duin et al. 2006). Hoewel de stadsregio als geheel zal blijven groeien, zullen meer gemeenten geconfronteerd worden met een bevolkingsafname (zie figuur 41). Dat betreft zowel relatief grote gemeenten, zoals Capelle aan den IJssel en Vlaardingen, als relatief kleine, zoals Bernisse en Westvoorne. In vergelijking met het verleden is de context echter veranderd. Gedurende de jaren zeventig werd de bevolkingskrimp veroorzaakt door planologische keuzes – zoals stadsuitbreiding buiten de gemeentegrenzen – en niet door demografische ontwikkelingen. Dat laatste zal in de toekomst veel sterker het geval zijn. De krimp van de bevolking in deze gemeenten gaat overigens niet gepaard met een huishoudenskrimp: voor alle

gemeenten in de stadsregio wordt een groei van het aantal huishoudens voorzien. De prognoses voorzien bijvoorbeeld een toename van zo'n 41.000 huishoudens in Rotterdam.

#### *Ruimtelijke gevolgen: de centrale stad*

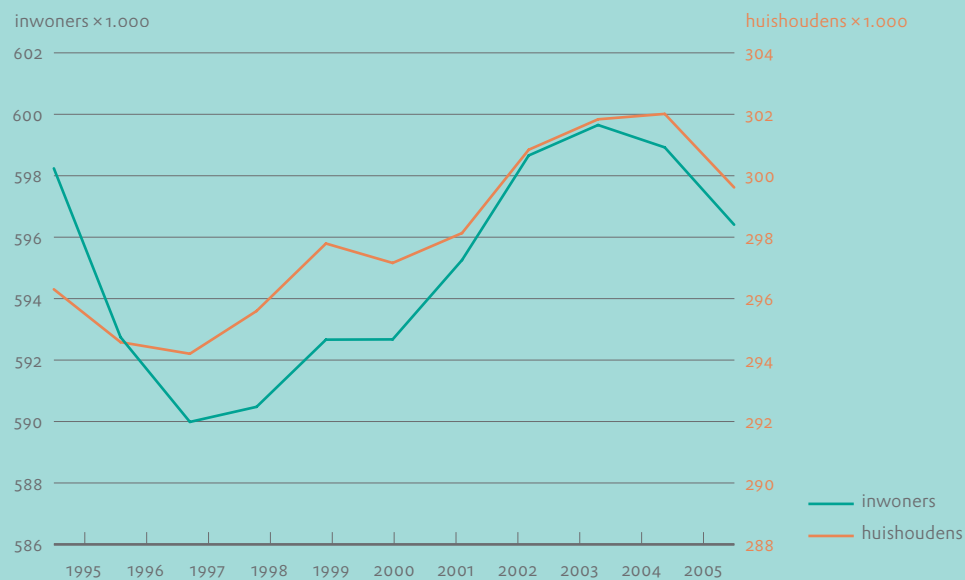
De bevolkingsontwikkelingen in de Stadsregio Rotterdam zijn voor het grootste deel terug te voeren op ontwikkelingen in de woningvoorraad. Vooral minder aantrekkelijke woongebieden in de centrale stad hebben welvarende gezinnen verloren aan het ommeland, waar de woonwensen makkelijker gerealiseerd konden (en kunnen) worden. Het is dan ook vooral de selectiviteit van de krimp die gevolgen heeft gehad voor de centrale stad (en de regio), en niet zozeer de absolute bevolkingskrimp.

Als gevolg van de selectieve uitstroom (van meer welvarenden) kwam woonruimte vrij in de centrale stad. Deze werd vooral opgevuld door nieuwkomers en starters uit binnen- en buitenland met een lage opleiding en een bescheiden inkomen (Dieleman & Wallet 2002; Stadsregio Rotterdam 2003; Latten et al. 2006). De woningvoorraad in deze wijken was immers het meest toegankelijk en betaalbaar. Als gevolg hiervan werd de concentratie van lage inkomens ('ontmenging') verder versterkt (De Vries 2005). De verschillen in samenstelling van de woningvoorraad werken dus als een sorteermachine (naar inkomen) op de woningmarkt (Dieleman & Wallet 2002). De minder populaire woonwijken zijn echter niet alleen in sociaaleconomisch opzicht een zorgenkindje. Ook de leefbaarheid is er in het geding.<sup>8</sup> Leefbaarheidsproblemen versterken bovendien de uittocht van bewoners (ministerie van VROM 2004), via een zelfversterkend effect dat mede in gang is gezet door de lage kwaliteit van de woningvoorraad. Veel van de krimpende buurten die tevens kampen met leefbaarheidsproblemen behoren dan ook tot de zogenaamde prioriteitswijken, zoals Spangen, Tussendijken, Bospolder, Bloemhof, Hillesluis en Tarwewijk (zie voor een overzicht ministerie van VROM 2004).

De selectieve uittocht heeft er bovendien voor gezorgd dat de stad als geheel (ook ten opzichte van het ommeland) armer is geworden (zie Dieleman & Wallet 2002; De Vries 2005). Terwijl het besteedbaar inkomen (van inkomensontvangers) in de jaren vijftig nog ruim boven het landelijk gemiddelde lag, was dit in 2000 gedaald tot 12 procent onder het gemiddelde (Lautenbach & Ament 2004). Het feit dat Rotterdam qua gemiddeld inkomen onderaan de lijst van grote steden staat, is overigens niet alleen te wijten aan de selectieve migratie. Ook de gerichtheid op laaggeschoolde werkgelegenheid heeft waarschijnlijk bijgedragen aan de aantrekkingskracht op lager opgeleiden. Dat daarnaast ook 'kansarmen' in relatief groten getale toestromen heeft de verarming verder versterkt. De achterblijvende economische ontwikkeling leidt namelijk tezamen met het grote aandeel goedkope huurwoningen in Rotterdam tot veel ruimte op de woningmarkt (Bolt 2004). De selectieve migratie heeft de verarming van Rotterdam als stad dus versterkt. Dit heeft gewerkt ten gunste van omliggende suburbane gemeenten. Het inkomensverschil tussen de Maasstad en zijn suburbane ring is hierdoor niet alleen relatief groot maar ook nog eens toegenomen (De Vries 2005).

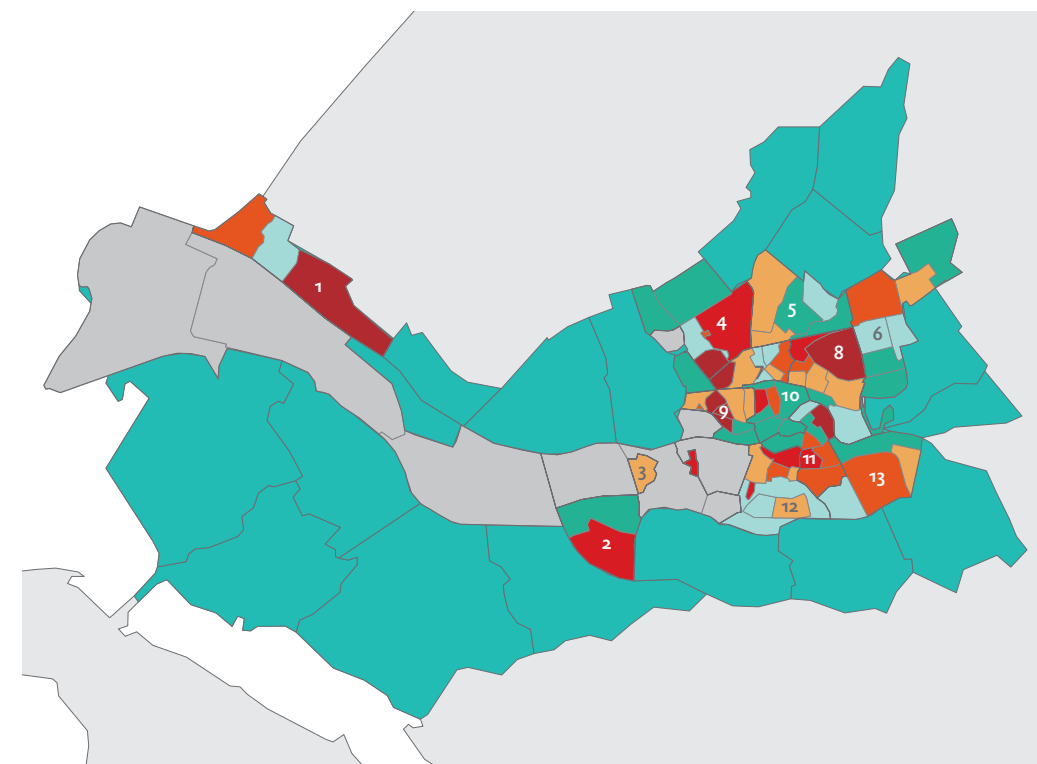
**8.** Er bestaat overigens ook een verband tussen de leefbaarheid en het inkomen in een wijk: naarmate een wijk meer lage inkomens telt, is de kans op leefbaarheidsproblemen groter (ministerie van VROM 2004).

**Figuur 38.** Bevolkings- en huishoudensontwikkeling in Rotterdam, 1995-2005. Bron: CBS



**Figuur 39.** Bevolkingsontwikkeling in Rotterdam, 1995-2005, naar buurten per deelgemeente<sup>a</sup>.

Bron: COS Rotterdam

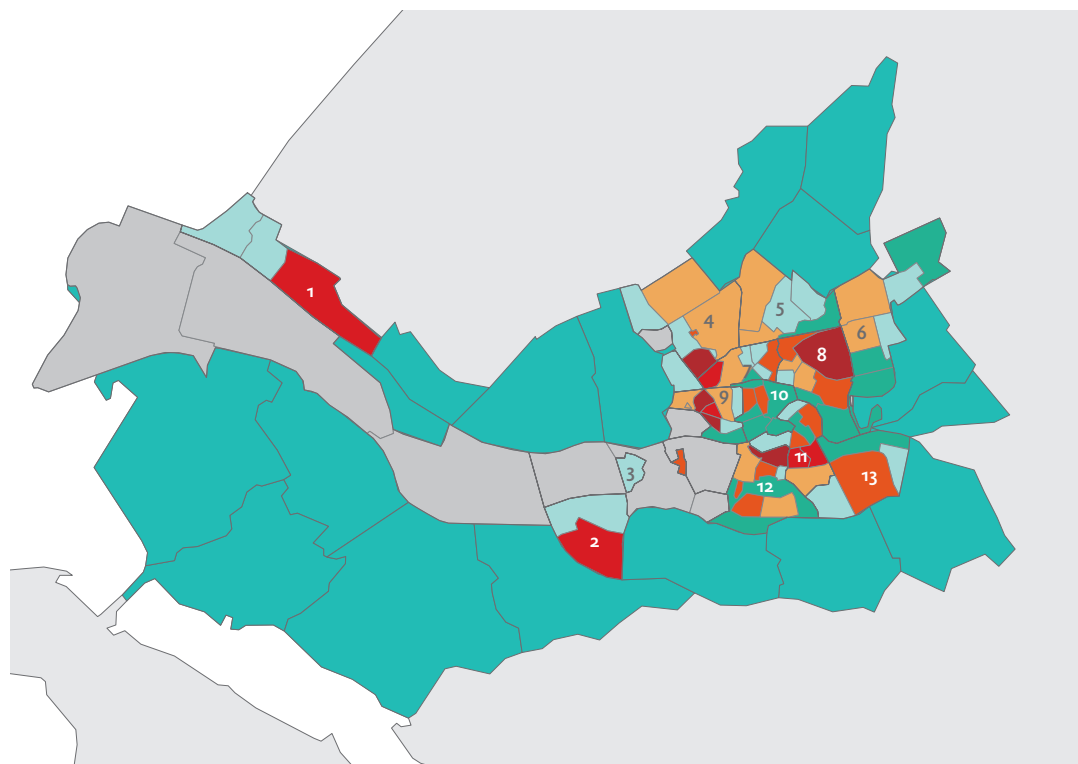


- krimp > 15%
  - krimp 10-15%
  - krimp 5-10%
  - krimp < 5%
  - groei < groei Nederland
  - groei > groei Nederland
  - niet weergegeven (< 50 inwoners)
  - Stadsregio Rotterdam
- bevolkingsgroei Nederland: 5,7%

1. Hoek van Holland
2. Hoogvliet
3. Pernis
4. Overschie
5. Hillegersberg-Schiebroek
6. Prins Alexander
7. Noord
8. Kralingen-Krooswijk
9. Delfshaven
10. Stadscentrum
11. Feijenoord
12. Charlois
13. IJsselmonde

**a)** In verband met de betrouwbaarheid is de ontwikkeling van de bevolking hier alleen weergegeven voor buurten met minimaal 50 inwoners in 2005. Buurten met minder dan 50 inwoners (grijs gekleurd) zijn met name in het haven- en industriegebied te vinden.

**Figuur 40.** Huishoudensontwikkeling in Rotterdam, 1995-2005, naar buurten per deelgemeente<sup>a</sup>. Bron: COS Rotterdam

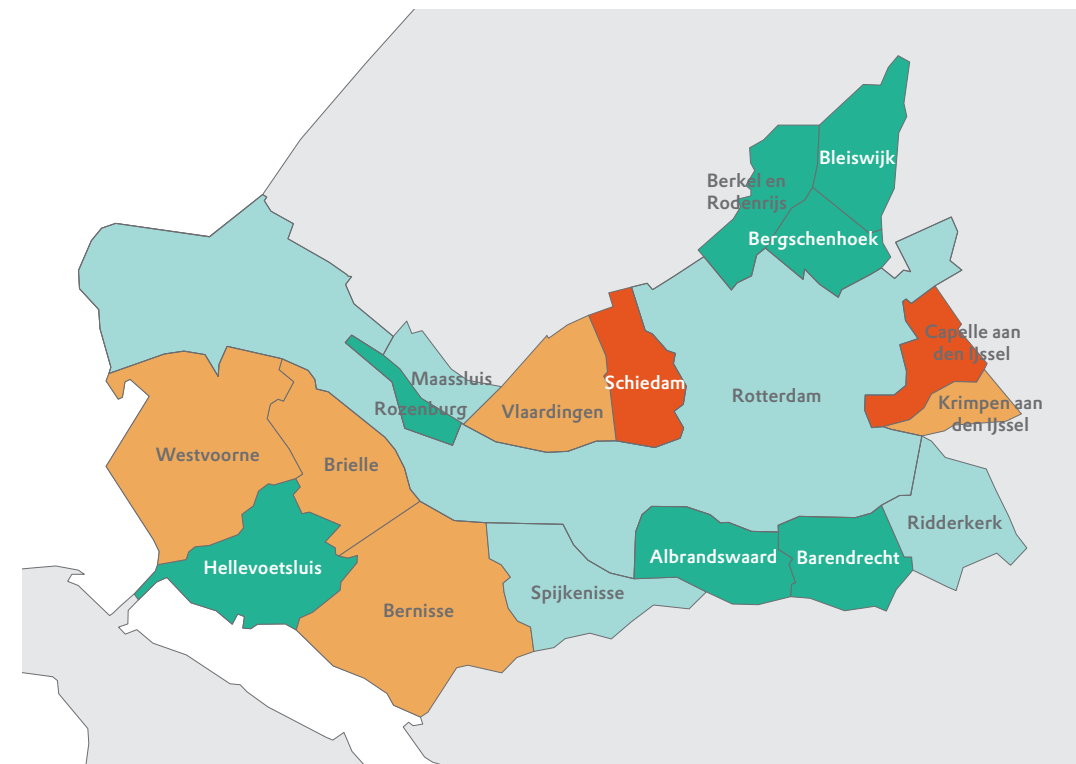


■ krimp > 15%  
■ krimp 10-15%  
■ krimp 5-10%  
■ krimp < 5%  
■ groei < groei Nederland  
■ groei > groei Nederland  
■ niet weergegeven (< 50 inwoners)  
 huishoudensgroei Nederland: 9,6%

1. Hoek van Holland
2. Hoogvliet
3. Pernis
4. Overschie
5. Hillegersberg-Schiebroek
6. Prins Alexander
7. Noord
8. Kralingen-Krooswijk
9. Delfshaven
10. Stadscentrum
11. Feijenoord
12. Charlois
13. IJsselmonde

a) In verband met de betrouwbaarheid is de ontwikkeling van het aantal huishoudens hier alleen weergegeven voor buurten met minimaal 50 inwoners in 2005. Buurten met minder dan 50 inwoners (grijs gekleurd) zijn met name in het haven- en industriegebied te vinden.

**Figuur 41.** Prognose bevolkingsontwikkeling in de Stadsregio Rotterdam, 2005-2025, naar gemeente. Bron: CBS/RPB (PEARL)



■ krimp > 5%  
■ krimp < 5%  
■ groei < groei Nederland  
■ groei > groei Nederland  
 bevolkingsgroei Nederland: 3,86%

Nog steeds verlaten kapitaalcrachtige en goed opgeleide inwoners Rotterdam (Gemeente Rotterdam 2006a). Juist zij vormen de economische kracht van de stad, en het vertrek van kapitaalcrachtige hoogopgeleiden heeft, althans volgens de gemeente, dan ook een mogelijke weerslag gehad op de economische potentie van Rotterdam. Door het vertrek van hoger opgeleiden (en het toenemende aandeel lage inkomens in de centrale stad) zou de centrale stad minder aantrekkelijk zijn geworden voor de vestiging van bedrijven die vooral zoeken naar hoogopgeleide werknemers. Hun aanwezigheid speelt namelijk voor grote internationale bedrijven een rol in de overweging zich al dan niet in Rotterdam te vestigen (Gemeente Rotterdam 2003). Aangezien een groot deel van het arbeidsaanbod wel degelijk binnen de regio is gebleven, en veel werknemers vanuit de regio komen werken in de centrale stad (Stadsregio Rotterdam 2006), is het echter nog maar de vraag of dit door de gemeente veronderstelde effect in de praktijk wel echt is opgetreden.

Eenzelfde redenering gaat op voor het instandhouden van het voorzieningen-niveau. In principe vergroten hoger opgeleiden en hogere-inkomensgroepen het draagvlak voor horeca, detailhandel, en andere grootstedelijke voorzieningen (Gemeente Rotterdam 2006a). Omdat deze voorzieningen echter gebruikt worden door mensen uit de gehele regio – en een groot deel van de vertrekkers binnen de regio is gebleven – zal de demografische krimp slechts beperkt effect hebben gehad op het draagvlak van dergelijke voorzieningen.

De demografische krimp en de selectiviteit daarvan hebben tevens effecten gehad op de woningmarkt. Sommige buurten zijn in een negatieve spiraal geraakt, terwijl de krimp bovendien slechts in beperkte mate de druk op de woningmarkt heeft verlicht, aangezien het aantal huishoudens is toegenomen. Hoewel Rotterdam steeds meer lage inkomens telt (en de woningvoorraad in feite vooral geschikt is voor deze inkomensgroep), is de druk op de onderkant van de woningmarkt niet toegenomen. Integendeel: er is zelfs een overschot aan goedkope woningen. Tekorten zijn eerder te zien in de middeldure en dure woningvoorraad (Gemeente Rotterdam 2006b). Het overschot aan goedkope woningen is vooral daar goed te zien waar zowel de bevolking als het aantal huishoudens is gekrompen. Oplopende leegstand doet zich voor in de meeste buurten die het afgelopen decennium zijn gekrompen. In Spangen, bijvoorbeeld, een buurt met een krimp van 1859 huishoudens, liep de leegstand op van 470 woningen (10 procent), naar 672 woningen (16 procent). Toch zijn er ook buurten waar de huishoudenskrimp niet heeft geleid tot een toename van de leegstand, en dit heeft direct te maken met de aanpak van de woningvoorraad in deze buurten.

## Krimp in Amsterdam en Rotterdam

Net als Rotterdam kreeg ook Amsterdam met name in de jaren zeventig en begin jaren tachtig van de vorige eeuw te maken met een afname van de bevolking. Deze werd vooral veroorzaakt door vertrekoverschotten en selectieve migratie. Een groot deel van de vertrekkers – veelal welvarende gezinnen – verhuisde naar een gemeente in de buurt van de centrale stad. Vooral de groei-kern Almere bleek erg populair te zijn onder Amsterdammers, en nog altijd verhuizen veel Amsterdammers naar Almere.

In vergelijking met Rotterdam is de demografische krimp in Amsterdam echter beperkt gebleven: ze was in zowel absolute als relatieve zin kleiner. Terwijl de Amsterdamse bevolking tussen 1975 en 2005 daalde met ruim 15.000 inwoners ( $\pm 2$  procent), bedroeg de afname in Rotterdam ruim 40.000 inwoners ( $\pm 6$  procent). Als gevolg van selectieve migratie ontstonden in Amsterdam, net als in Rotterdam, zogenaamde achterstandswijken, die gekenmerkt werden door een relatief onaantrekkelijke, eenzijdige, en goedkope woningvoorraad. De concentratie van deze goedkope woningvoorraad zorgde voor een concentratie van armoede, met alle problemen van dien. Ook in deze buurten (zoals de Bijlmermeer en de Westelijke Tuinsteden) wordt ingezet op grootschalige herstructurering, zodat een wooncarrière binnen de eigen wijk mogelijk wordt. Zo kunnen de midden- en hogere-inkomensgroepen behouden worden voor de eigen wijk, hetgeen een meer evenwichtige bevolkingsopbouw van de wijk en de stad bevordert.

Hoewel er zeker overeenkomsten te zien zijn tussen Amsterdam en Rotterdam ten aanzien van de oorzaken, gevolgen en aanpak van demografische krimp, zijn ook de verschillen belangrijk, niet alleen qua omvang maar ook qua context. In vergelijking met andere grote steden in Nederland doet Rotterdam het sociaaleconomisch gezien slechter. Mensen verdienen in Rotterdam gemiddeld minder, zijn lager opgeleid, en vaker afhankelijk van bijstandsuitkeringen. Rotterdam is de armste van de grote steden met, naar het zich thans laat aanzien, de minste economische potentie (Van Praag & Bik 2005). Ook Burgers en Musterd (2002) stellen dat Rotterdam in vergelijking met Amsterdam achterop raakt, zeker op het gebied van de zakelijke dienstverlening. De economische structuur is in Amsterdam bovendien gevarieerder dan in Rotterdam, waar de economie vooral gericht is op de haven. Omdat vooral de lager geschoolde werkgelegenheid in de haven als gevolg van modernisering en mondialisering steeds meer verdwijnt, heeft de selectieve uittocht uit de centrale stad in Amsterdam waarschijnlijk minder negatieve effecten gehad dan in Rotterdam. Daar leiden deze selectieve verhuisstromen namelijk in veel sterkere mate tot verlies aan koopkracht dan in Amsterdam (Latten et al. 2006). Bovendien oefent Amsterdam (anders dan Rotterdam) een grote aantrekkingskracht uit op hoogopgeleide nieuwkomers. In eerste instantie komen zij om te studeren, maar velen blijven lange tijd in de stad wonen (Stadsregio Rotterdam 2003).

#### *Ruimtelijke gevolgen: de omliggende gemeenten*

Demografische krimp heeft zich in het verleden voorgedaan in de centrale stad en in enkele andere gemeenten binnen de Stadsregio Rotterdam, maar in geen geval in de gehele stadsregio. Bij de selectieve uittocht ligt dat anders. In eerste instantie bleven de hoge en middengroepen binnen de regio, maar gedurende de tachtiger en negentiger jaren was wel degelijk sprake van een uitstroom van midden- en hogere inkomens. Vooral Noord-Brabant was in trek (Stadsregio Rotterdam 2003). En nog steeds verlaten kapitaalkrachtige en goed opgeleide inwoners de regio. Ook in de regio werd dit vertrek onvoldoende gecompenseerd door instroom uit diezelfde groep. De instroom bestaat namelijk vooral uit lage-inkomensgroepen, mede als gevolg van de eenzijdige woningvoorraad en het matige imago van de woningmarkt (Gemeente Rotterdam 2006a; Provincie Zuid-Holland & Stadsregio Rotterdam 2005).

In feite zijn de gevolgen van deze selectieve uitstroom voor de regio te vergelijken met die waarmee de gemeente Rotterdam te maken heeft (gehad). Het effect zal echter groter zijn geweest in Rotterdam dan in de regiogemeenten, aangezien deze laatsten tegelijkertijd profiteerden van de instroom van kapitaalkrachtige hoogopgeleiden vanuit Rotterdam.

Terwijl de selectiviteit van de uittocht zorgen baart, lijkt de absolute demografische krimp in de stadsregio en de afzonderlijke gemeenten daarin (vooralsnog) geen heet hangijzer te zijn, hoewel sommige van deze gemeenten in de toekomst waarschijnlijk wel zullen krimpen. Het aantal huishoudens blijft echter licht groeien. In een aantal Schiedamse wijken wordt bijvoorbeeld een bevolkingskrimp verwacht bij een toenemende huishoudenverdunding (Gemeente Schiedam 2004). Hierdoor zullen de gevolgen voor de woningvoorraad naar verwachting klein zijn. In de structuurschetsen van de gemeente Vlaardingen wordt bovendien meer aandacht besteed aan de gevolgen van de veranderende bevolkingssamenstelling (bijvoorbeeld qua leeftijd) en gezinsverdunding dan aan de daling van de absolute bevolkingssomvang (zie bijvoorbeeld Gemeente Vlaardingen 2003; Gemeente Vlaardingen 2004). Als enige gemeente in dit gebied vreest Capelle aan den IJssel juist wel de negatieve gevolgen van demografische krimp (Gemeente Capelle aan den IJssel 2005).

#### *Aanpak: de centrale stad*

Anders dan in Parkstad Limburg en in Zeeland (waarover later meer) staat in (de Stadsregio) Rotterdam niet de krimp in absolute omvang maar eerder de selectiviteit van deze krimp centraal bij de aanpak van de gevolgen van demografische krimp. Om de selectieve uitstroom te bestrijden wordt zowel in de centrale stad als in de rest van de stadsregio vooral ingezet op het verbeteren van de woonkwaliteit. Doel is te komen tot een meer evenwichtige verdeling van kansarme en kansrijke inwoners en huishoudens over de stad én over de regio. Volgens de gemeente kan dat bijdragen aan het effectief oplossen van de grootstedelijke problemen in Rotterdam (Gemeente Rotterdam 2006b). In dat kader tracht men vooral de midden- en hogere-inkomensgroepen dan wel de kapitaalkrachtige hoogopgeleiden aan te trekken en te behouden (Gemeente Rotterdam 2006a; Gemeente Rotterdam 2006b).

De woningvoorraad wordt aangepakt door nieuwbouw toe te voegen en bestaande bouw aan te passen en te verbeteren (herstructurering) (Gemeente Rotterdam 2006b; Gemeente Rotterdam 2003). Verdeeld over zes deelgemeenten zijn in totaal achttien herstructureringswijken aangewezen. Een aantal daarvan behoort tot de zogenaamde *hot spots*: gebieden van een of meer straten waar verpaupering, criminaliteit, vervuiling, en verloedering het beeld bepalen. Deze *hot spots* liggen in de krimpende deelgemeenten Charlois, Feijenoord en Delfshaven. Overigens liggen de meeste herstructureringswijken in deelgemeenten waar zowel de bevolking als het aantal huishoudens krimpt. Krimp in de wijken zelf is bovendien geen uitzondering (Gemeente Rotterdam 2006c). In deze wijken worden met de herstructurering duizenden woningen aangepakt door middel van sloop, nieuwbouw, transformatie, renovatie, en de verkoop van huurwoningen. Zo tracht men de eenzijdigheid van de woningvoorraad te doorbreken en de woonomgeving te verbeteren. Huurwoningen moeten in toenemende mate plaats maken voor koopwoningen, en gestapelde woningen voor eengezinswoningen (Gemeente Rotterdam 2003; Gemeente Rotterdam 2006a). Bij de ontwikkeling van nieuwbouw legt de gemeente de nadruk op middeldure en dure woningen (Gemeente Rotterdam 2003).

Omdat herstructurering woningen onttrekt aan de buurtvoorraad, kan ze tevens een effectieve maatregel tegen leegstand zijn. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in de Rotterdamse Tarwewijk en Afrikaanderwijk. In de Tarwewijk is door dergelijke maatregelen de leegstand slechts beperkt opgelopen, ondanks het vertrek van zo'n 1.000 huishoudens. In de Afrikaanderwijk vertrokken in het afgelopen decennium ruim 800 huishoudens. De leegstand liep niettemin terug van 529 naar 370 woningen, mede dankzij het onttrekken van zo'n 10 procent van de woningen in de wijk. Herstructurering kan op de wat langere termijn leegstand tegengaan, maar deze op de korte termijn juist tijdelijk vergroten. Door herstructureringsplannen komen namelijk woningen leeg te staan in afwachting van sloop of renovatie. Hieruit kan worden opgemaakt dat de leegstand in gebieden niet altijd teruggevoerd kan worden op een krimp van het aantal huishoudens.

Naast variatie in de woningvoorraad zet de gemeente ook in op het creëren van meer variatie in woonmilieus en exclusievere woonmilieus (middeldure en dure woningen, bijvoorbeeld aan rivieroeveren) die aantrekkelijk zijn voor met name de midden- en hogere-inkomensgroepen. (Gemeente Rotterdam 2006a; Gemeente Rotterdam 2003). Ook tracht men aantrekkelijke woonlocaties in de binnenstad te ontwikkelen. De oude woonwijken rond het centrum bieden hierbij volgens de gemeente (2006a) goede mogelijkheden voor *gentrification*: de verbetering van woonwijken doordat beter gesitueerden en perspectiefrijke huishoudens er naartoe verhuizen of sociale stijgers er blijven wonen. De gemeente zet dus vooral in op het ontwikkelen van stedelijke woonmilieus; voor het ontwikkelen van landelijke en dorpse woonmilieus is geen ruimte in de stad, zo wordt gesteld (vergelijk Van Dam et al. 2005). Mensen die op zoek zijn naar zo'n soort woonmilieu blijven dus aangewezen op de omliggende gemeenten.

In het kader van de Wet Bijzondere Grootstedelijke Problematiek (ook wel de 'Rotterdamwet' genoemd) zijn voorts ook maatregelen genomen ten aanzien van de woonruimteverdeling. In bepaalde wijken wordt een inkomenseis aan nieuwkomers gesteld, vanuit de visie dat het absorptievermogen van deze wijken is overschreden door een blijvende instroom van kansarmen en het vertrek van kansrijken. In feite kan dit gezien worden als een positieve ballotage in probleemwijken (Gemeente Rotterdam 2006b). Ook door middel van een dergelijke inkomenseis wil de gemeente een evenwichtige bevolkingssamenstelling in de stad als geheel bevorderen.

De gemeente Rotterdam streeft naar een meer evenredige spreiding van lagere-inkomensgroepen over zowel de stad als de regio. Om ervoor te zorgen dat mensen uit de centrale stad naar goedkope huurwoningen elders in de regio kunnen verhuizen, is de Overeenkomst Woonruimteverdeling Stadsregio Rotterdam 2005 gesloten. Hierin zijn afspraken gemaakt over de verdeling van huurwoningen van corporaties in de regio (Provincie Zuid-Holland & Stadsregio Rotterdam 2005). Zo wordt de sociale huurvoorraad meer gespreid, waardoor de concentratie van lage inkomens in de stad gedeeltelijk wordt tegengegaan. Deze overeenkomst draagt er echter niet alleen toe bij dat mensen met een minimuminkomen nu ook een woning kunnen vinden buiten de stad, maar ook dat er in de centrale stad ruimte beschikbaar komt voor mensen met midden- en hogere inkomens (Gemeente Rotterdam 2006b). Het mes snijdt dus aan twee kanten.

Door dergelijke maatregelen en het opvijzelen van het woonimago hoopt de gemeente uiteindelijk de selectieve demografische krimp een halt toe te kunnen roepen, en weer aantrekkelijk te worden voor kapitaalkrachtigen en hoogopgeleiden. Deze groepen worden namelijk gezien als de economische motor van een stad, en hun aanwezigheid kan een positief effect hebben op het vestigingsklimaat van grote internationale bedrijven. Bovendien kunnen deze groepen ervoor zorgen dat de werkgelegenheid zich van laaggeschoold naar meer hooggeschoold zal ontwikkelen (Gemeente Rotterdam 2006a). De hooggeschoolde werkgelegenheid kan de aantrekkelijkheid van Rotterdam als woonstad voor kapitaalkrachtige hoogopgeleiden weer vergroten.

#### *Aanpak: de omliggende gemeenten*

Niet alleen Rotterdam maar ook de omringende regio heeft in beperkte mate last (gehad) van een selectieve uitstroom van midden- en hogere-inkomensgroepen. Ook de regio tracht deze ontwikkeling te keren door het vergroten van de woonkwaliteit (Provincie Zuid-Holland & Stadsregio Rotterdam 2005). Daar waar de woningvoorraad niet meer aansluit op de woonvoorkeuren vindt in toenemende mate herstructurering plaats (zoals in Vlaardingen en Schiedam), terwijl daarnaast nieuwe woonmilieus worden gecreëerd en bestaande getransformeerd (zie bijvoorbeeld Provincie Zuid-Holland & Stadsregio Rotterdam 2005; Gemeente Vlaardingen 2003; Gemeente Schiedam 2004). Het creëren van nieuwe, aantrekkelijke woningen helpt enerzijds de selectieve demografische krimp tegengaan en anderzijds (mogelijk) voorkomen dat de bevolking (verder) afneemt.

## Krimp in Hilversum

In de periode 1975-2005 nam de bevolking van de gemeente Hilversum af met ruim 11.000 personen (bijna 12 procent). Deze krimp lijkt echter ter plekke niet voor grote problemen te hebben gezorgd. De voortdurende huishoudensverdunding heeft ertoe bijgedragen dat er geen grootschalige leegstand is ontstaan op de woningmarkt. Integendeel: zelfs in de tijd van demografische krimp zijn er alleen maar woningen bijgebouwd. De woningvoorraad in Hilversum nam toe van 30.600 in 1975 tot 38.200 in 2005.

In de minder aantrekkelijk woonbuurten, die ook Hilversum kent, wordt actieve herstructurering ondernomen (Gemeente Hilversum 2006). Daarnaast heeft Hilversum genoeg te bieden in het duurste segment op de woningmarkt. De selectieve uitstroom is er dan ook beperkt gebleven. Relatief veel Hilversumse huishoudens behoren tot de hoogste inkomensgroep en de inkomensverdeling lijkt er, zeker in vergelijking met Rotterdam, redelijk evenwichtig. In Rotterdam zijn de laagste inkomensgroepen oververtegenwoordigd en de hoogste ondervertegenwoordigd (zie tabel 13). In Hilversum ligt het gemiddeld inkomen over de gehele periode 1946-1994 boven het landelijk gemiddelde (Dieleman & Wallet 2002).

**Tabel 13.** Inkomensverdeling in quintielen van Rotterdamse en Hilversumse huishoudens, 2002<sup>a</sup>.

Bron: CBS Regionaal Inkomensonderzoek (RIO)

	1 <sup>e</sup> quintiel	2 <sup>e</sup> quintiel	3 <sup>e</sup> quintiel	4 <sup>e</sup> quintiel	5 <sup>e</sup> quintiel	gem huishoudensinkomen (x€1.000)
Hilversum	19	21	20	18	22	30,9
Rotterdam	29	25	19	14	12	24,5

<sup>a</sup>) De gebruikte quintielen zijn gebaseerd op het landelijke huishoudensinkomen.

Bovendien biedt niet alleen de Hilversumse woningmarkt voldoende mogelijkheden voor kapitaalkrachtige hoogopgeleiden, maar geldt dat ook voor de werkgelegenheid in de gemeente en regio. Wel is het stadscentrum – met zijn bovenlokale winkelfunctie – te groot geworden voor de stad zelf (Provincie Noord-Holland 2005). Deze bovenlokale functie is de laatste decennia aan erosie onderhevig geweest door de snelle groei van nabijgelegen groeikernen als Amersfoort en Almere, en door de sterk gegroeide centrumfunctie van Amsterdam en Utrecht. De bevolkingskrimp heeft er tevens toe bijgedragen dat de gemeente is afgestapt van een actief grondbeleid, aangezien deze strategie in tijden van demografische krimp als riskant werd ervaren.

Hoewel een verdere krimp van de bevolking wordt voorspeld, zal Hilversum zich niet inspannen om meer inwoners aan te trekken door middel van nieuwbouw. De stad koestert zijn groene omgeving ('t Gooi, Utrechtse Heuvelrug) en wil die niet verder bebouwen. Hilversum is hierin exemplarisch voor meer gemeenten, zowel in 't Gooi (Bussum, Laren) als in andere delen van Nederland zoals Haren (Gr), Rozendaal (Ge), Renkum (Ge). Demografische krimp wordt er geenszins als probleem ervaren.



Met het creëren van nieuwe aantrekkelijke woningen kan overigens niet alleen de selectieve demografische krimp worden tegengegaan. Ook kan het er voor zorgen dat de bevolking niet (verder) zal afnemen. Dit wordt van belang geacht door bijvoorbeeld de gemeente Capelle aan den IJssel. Hoewel deze gemeente volgens onze PEARL-prognose in de toekomst zal krimpen, is een van haar doelstellingen het huidige inwonertal in ieder geval te handhaven. Dit wordt belangrijk geacht voor het instandhouden van het voorzieningenniveau, zoals winkels, sportvoorzieningen en theater (Gemeente Capelle aan den IJssel 2005). In theorie is het mogelijk het inwonertal op peil te houden door nieuwe gebieden voor woningbouw in ontwikkeling te nemen, maar het is zeer de vraag of dit een realistische optie is. Veel gemeenten in de stadsregio lopen namelijk tegen hun grenzen aan, zowel in bestuurlijke zin als ten aanzien van de milieucontouren en groenclaims (Stadsregio Rotterdam 2003). Bovendien gaat het aantrekken van nieuwe inwoners hoe dan ook ten koste van andere gemeenten in de regio. Ook hier geldt dat de 'pool' (kapitaalkrachtige) mensen, huishoudens en dergelijke niet oneindig groot is. De concurrentie tussen de stad en de rest van de regio – vooral om meer kapitaalkrachtige gezinnen – zou in de toekomst dus kunnen toenemen. De gemeente Rotterdam pleit er dan ook voor om buiten de stad vooral woonmilieus te creëren waarvoor in de stad geen ruimte is: met name woonmilieus in lage dichtheden en landelijke woonmilieus (Gemeente Rotterdam 2006a).

#### Besluit

De Stadsregio Rotterdam bood de afgelopen decennia doorgaans de aanblik van een krimpende stad in een groeiende regio. In de toekomst zal dit patroon omkeren, terwijl het aantal huishoudens zowel in Rotterdam als in de gemeenten in dit gebied naar verwachting zal groeien. De gevolgen voor de woningmarkt zullen hierdoor beperkt blijven. Dit neemt niet weg dat bepaalde wijken of buurten (met name de minder aantrekkelijke) wel degelijk te maken kunnen krijgen met een (verdergaande) krimp van het aantal huishoudens. Of en in welke mate dit zal gebeuren, valt gezien het lage ruimtelijk schaalniveau moeilijk te voorspellen. Veel hangt af van keuzes ten aanzien van de aard en omvang van de woningvoorraad in de betreffende wijken en buurten. Wel is zeker dat krimp van het aantal huishoudens ruimtelijke gevolgen met zich meebrengt, die verder versterkt worden door de selectiviteit waarmee deze krimp veelal gepaard gaat. Juist deze selectiviteit wordt veelal als onwenselijk gezien, óók in tijden waarin de bevolking of het aantal huishoudens groeit. De bevolkingskrimp van Hilversum leert dat er in feite maar weinig aan de hand is zolang de selectiviteit van de uittocht beperkt is én het aantal huishoudens niet daalt. De aanpak van de selectieve uittocht is goeddeels gericht op de woningmarkt. Men tracht de aantrekkelijkheid voor hogere-inkomensgroepen te vergroten door de kwaliteit van de woning en woonomgeving te verbeteren, en zich meer te richten op het middeldure en dure segment.

## Krimpend platteland: Zeeland

### *Rust, ruimte, groen en blauw*

Zeeland is een plattelandsprovincie met een relatief lage bevolkingsdichtheid, vele kleine dorpen en stadjes, en uitgestrekte agrarische gebieden, waar de akkerbouw overheerst. Zelfs de grootste steden – Middelburg en Vlissingen – zijn relatief klein. Zeeland heeft echter nog andere gezichten, die alle bepaald worden door het water. Ten eerste is Zeeland de deltaprovincie bij uitstek, met zijn grote wateren (delta van Rijn, Maas en Schelde) die de ruimtelijke structuur (de eilandenstructuur, het nederzettingenpatroon, de verbindingen) sterk bepalen. Ten tweede, en in direct verband daarmee, zijn de havens en industriegebieden langs de Westerschelde (Vlissingen, Terneuzen) zeer belangrijk voor de Zeeuwse economie. Ten derde vormen de kust en het binnenwater belangrijke trekpleisters voor de recreatie en het toerisme. En ten slotte hebben de deltawateren een belangrijke ecologische waarde, ook in internationaal perspectief. Zeeland kent daarmee een veelzijdig landschap, een veelzijdige maar conjunctuurgevoelige economie, en veelvoudige ruimteclaims.

Ooit lag Zeeland zeer geïsoleerd. Tegenwoordig is het dankzij zijn vele dammen, bruggen en tunnels (die werden aangelegd in het kader van de Delta werken, en de verschillende eilanden met elkaar en het gebied daaromheen verbinden) zeer goed verbonden met omliggende stedelijke gebieden, zoals de Randstad, de Brabantse stedenrij en de Vlaamse Ruit. Qua inwonertal is Zeeland met zijn 380.000 inwoners de op een (Flevoland) na kleinste provincie van Nederland. Qua oppervlakte (1710 km<sup>2</sup> land en 1150 km<sup>2</sup> water) is het de op twee (Flevoland en Utrecht) na kleinste provincie. In 1992 telde Zeeland nog 30 gemeenten. Na meerdere gemeentelijke herindelingen in het recente verleden bestaat Zeeland momenteel uit 13 gemeenten.

### *Krimp in Zeeland*

Sinds 1975 is de bevolking van Zeeland toegenomen van 327.000 tot 380.000 inwoners (met 16 procent). De nationale bevolking groeide in die periode met 20 procent. Zeeland is sterker vergrijsd dan het Nederlands gemiddelde: 17 procent van de Zeeuwse bevolking is 65 jaar of ouder; in het gehele land is dat 14 procent.

Ook in demografisch opzicht heeft Zeeland echter vele gezichten. Groeiende en krimpende gemeenten komen naast elkaar voor, evenals kwijnende en bloeiende dorpen. Ondanks de sterke bevolkingsgroei in de laatste dertig jaar vertoonden enkele gemeenten (soms periodiek) teruglopende bevolkingsaantallen. De bevolkingsgroei was in absolute zin het omvangrijkst in Goes (+9.000) en Schouwen-Duiveland (+8.700), en het geringst in Terneuzen (+500). In Sluis liep het bevolkingsaantal in geringe mate terug (-700 = 2,7 procent). In relatieve zin was de groei het grootst in Borsele (41 procent) en Kapelle (40 procent). Voor het laatste decennium (1995-2005) zien we opnieuw de grootste absolute groei in Goes en Schouwen-Duiveland. De geringste groei was te vinden in Veere en Sluis, terwijl bevolkingskrimp zich voordeed in Terneuzen (-800). De relatieve groei was de afgelopen tien jaar het grootst in



Goes (10 procent) en Tholen (9 procent). Bekeken per deelgebied zien we een sterke bevolkingsgroei op Schouwen-Duiveland en Zuid-Beveland, en een stagnerende bevolkingsontwikkeling en zelfs krimp in Zeeuws-Vlaanderen (zie ook Van Dam 1995). De twee grootste steden kenden in de laatste dertig jaar een gemiddelde (Middelburg 18 procent) tot geringe groei (Vlissingen 7 procent) (zie figuur 42).

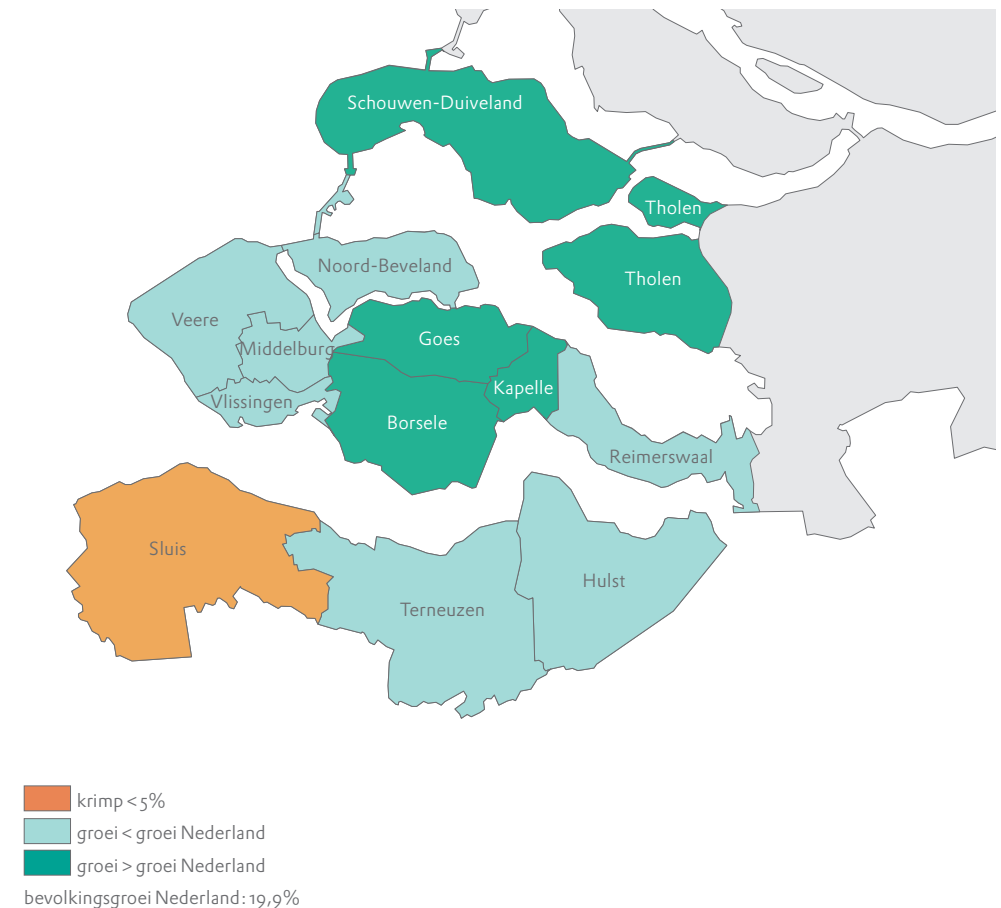
Ook op nederzettingniveau deden zich grote verschillen voor in de bevolkingsgroei (zie figuur 43). In 27 van de 119 door de provincie onderscheiden nederzettingen kromp de bevolking in de periode 1975-2005; in 12 daarvan was de krimp zelfs groter dan 10 procent. Gedurende de laatste tien jaar liepen in 31 nederzettingen de bevolkingsaantallen terug. De krimp was minder dan 5 procent in de meeste daarvan (27). De meeste nederzettingen waar de bevolkingsaantallen gedurende de laatste dertig jaar afnamen (respectievelijk 23 van de 27) liggen in Zeeuws-Vlaanderen. De laatste tien jaar beperkt de krimp zich echter niet langer tot de dorpen en stadjes in Zeeuws-Vlaanderen (dit zijn er nog maar 14 van de 31), maar verspreidt die zich over grotere delen van Zeeland.

Ook in Zeeland zijn huishoudensverduunning en selectieve migratie (naar leeftijd en huishoudenssamenstelling) de belangrijkste oorzaken van demografische krimp. Gedurende de laatste tien jaar is het aantal huishoudens in de Zeeuwse gemeenten toegenomen, ook in de krimpgemeenten in Zeeuws-Vlaanderen. De toename was absoluut gezien het omvangrijkst in Goes (+2.000) en Middelburg (+2.000), en relatief gezien het geringst in Sluis (7 procent) en Terneuzen (4 procent). In hoeverre de aantallen huishoudens mogelijk zijn afgenomen in afzonderlijke nederzettingen valt bij gebrek aan exacte gegevens niet na te gaan. Ook bestaat er geen inzicht in cijfers met betrekking tot woningleegstand in gemeenten of nederzettingen.

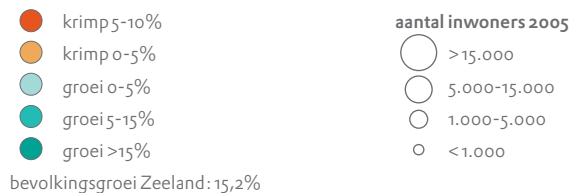
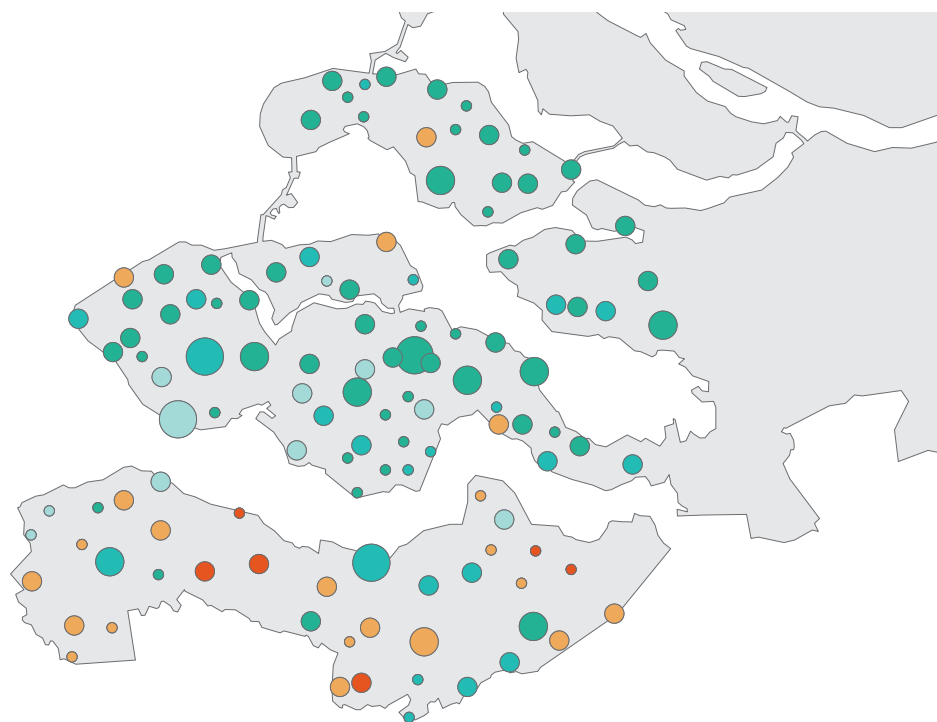
In de nabije toekomst zullen de bevolkingsaantallen ook in de Zeeuwse gemeenten steeds vaker teruglopen. De regionale bevolkingsprognoses van RPB en CBS (PEARL) tonen voor de periode tot 2025 slechts in vier gemeenten (Goes, Middelburg, Tholen en Schouwen-Duiveland) een lichte bevolkingsgroei. De grootste absolute bevolkingsafname wordt verwacht in Terneuzen (-5.400) en Sluis (-4.000). De grootste relatieve afname wordt verwacht in Sluis (-16 procent) en Veere (-13 procent). Een bevolkingsafname van zo'n 10 procent wordt voorspeld voor Borsele, Kapelle, Terneuzen en Noord-Beveland (figuur 44). De bevolkingsprognoses van de Provincie Zeeland (Provincie Zeeland 2004a) geven een verwachte krimp aan tot 2030 in de drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten en in Veere. De grootste krimp wordt voorzien voor Terneuzen (-7.700). Zeeland als geheel zal in 2025 zo'n 365.000 inwoners hebben, 12.000 minder dan nu (-4 procent). De krimp wordt vooral veroorzaakt door een dalende en zelfs negatief wordende natuurlijke bevolkingsgroei.

De RPB-prognoses voorspellen voor de komende decennia overigens een geringe ontgrijzing van de Zeeuwse bevolking: het aandeel inwoners van 65 jaar en ouder in Zeeland zal tenderen naar het Nederlands gemiddelde en neemt af van 25 naar 23 procent. In Nederland neemt dit toe van 20 tot 21 procent. De variatie binnen Zeeland is (blijft) wel groot: van 19 procent ouderen in 2025 in Goes tot 29 procent in Sluis.

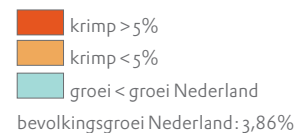
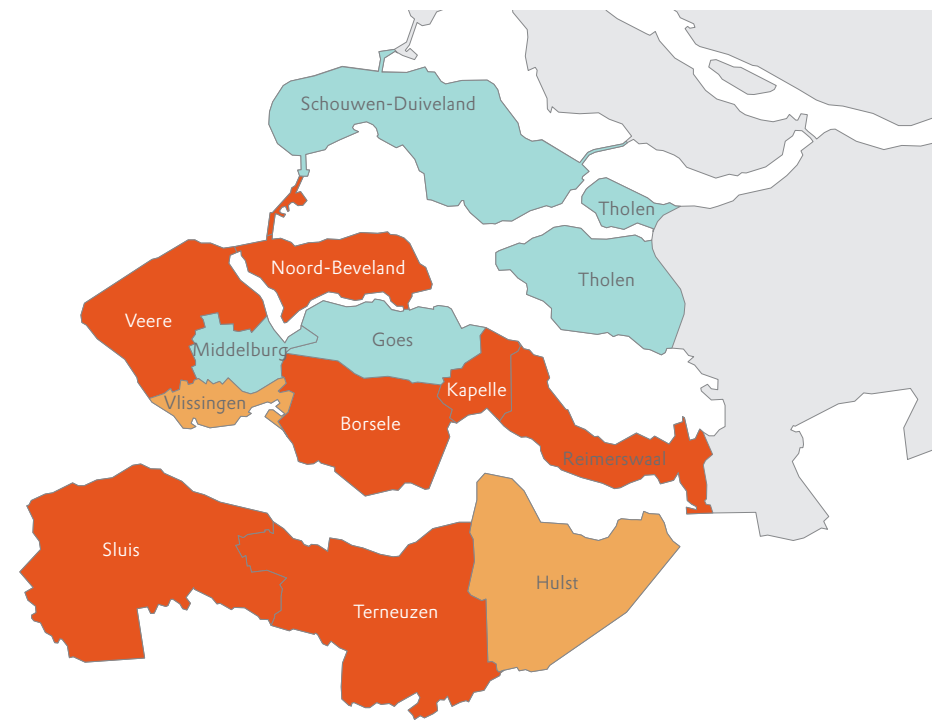
Figuur 42. Bevolkingsontwikkeling in Zeeland, 1975-2005, naar gemeente. Bron: CBS



**Figuur 43.** Bevolkingsontwikkeling in Zeeland, 1975-2005, naar nederzetting. Bron: Provincie Zeeland



**Figuur 44.** Prognose bevolkingsontwikkeling in Zeeland, 2005-2025, naar gemeente. Bron: CBS/RPB (PEARL)



De prognoses van de regionale huishoudensontwikkeling tot 2025 (zie vorige hoofdstuk) duiden op een afname van het aantal huishoudens in Sluis (-9 procent), Veere (-6 procent), Terneuzen (-3 procent) en Kapelle (-1 procent). De absolute bevolkingskrimp is daarmee in drie van de Zeeuwse krimp gemeenten niet langer een kwestie van uitsluitend huishoudensverdunding.

#### *Ruimtelijke gevolgen*

De beperkte en geleidelijke demografische krimp die in Zeeland (en met name Zeeuws-Vlaanderen) heeft plaatsgevonden heeft ook slechts beperkte ruimtelijke gevolgen gehad. De demografische krimp die voor de nabije toekomst wordt voorzien – met name de teruggang van het aantal huishoudens in enkele gemeenten – zal vooral gevolgen hebben voor de woningmarkt. Ook verwachten gemeenten en provincie gevolgen voor het gemeentelijke en regionale voorzieningenniveau (bijvoorbeeld onderwijs). Daarnaast worden, niet zozeer als gevolg maar eerder als oorzaken van stagnatie en krimp, knelpunten gesignaleerd in de regionale economie en het ruimtelijk bestuur.

Parallel aan de regionale en lokale bevolkingsontwikkelingen kent ook de Zeeuwse woningmarkt verschillende gezichten. In Schouwen-Duiveland en op Zuid-Beveland (lees: Goes en omgeving) is de druk op de woningmarkt groot. In Zeeuws-Vlaanderen en Vlissingen is er juist sprake van onderdruk. Die verschillen komen tot uitdrukking in de grote verschillen in woningprijzen, de vrij omvangrijke leegstandscijfers in de sociale huursector in Terneuzen en Vlissingen (Provincie Zeeland 2004b), en de geringe leegstand in met name de huursector in de kernen in Zeeuws-Vlaanderen. In andere delen van Zeeland is juist de vraag naar huurwoningen groter dan het aanbod (Provincie Zeeland 2004b). De steden zien zich, los van de demografische krimp, gesteld voor een aanzienlijke herstructureringsopgave in de vroeg-naoorlogse woonwijken. Dit geldt met name voor Vlissingen en Terneuzen, die sterk gegroeid zijn als gevolg van de industrialisatie na de Tweede Wereldoorlog.

Op Schouwen-Duiveland, Walcheren en de Bevelanden is leegstand in de koopsector zeldzaam. Met name in de kustzone is een deel van de woningvoorraad in gebruik als tweede woning (voornamelijk van Duitsers en Nederlanders). Dit geldt overigens ook voor de kustzone van Zeeuws-Vlaanderen, waar veel Belgen een tweede woning hebben. Exacte cijfers over het tweede woningbezit in Zeeland zijn helaas niet voorhanden. Schattingen lopen uiteen van 15 tot 22 procent van de woningvoorraad.

De voorzieningsituatie is kwetsbaar in een rurale provincie als Zeeland, met zijn vele kleine kernen, schaarse aantal (kleine) steden, geringe totale bevolkingsomvang, en lage bevolkingsdichtheid (Van Dam 1995; Huigen & Van der Velden 1989; De Leede & Lensink 1993; Thissen 1995). Hoewel de totale bevolkingsomvang (zoals eerder uiteengezet) slechts een beperkte rol speelt ten aanzien van de ontwikkeling van het aantal voorzieningen, vormt een stagnerende en soms zelfs krimpende bevolking (in omvang en in samenstelling) geen sterke ondersteuning van het draagvlak voor de voorzieningen. Op zowel provinciaal als gemeentelijk niveau wordt de voorzieningsituatie dan ook als

zorgelijk gekenschetst. Daarbij wordt niet alleen gewezen op de voortgaande verschralling van het voorzieningenniveau in de kleine dorpen (winkels, basisscholen), maar ook op de schaalvergrotingstendensen in regionaal verzorgende voorzieningen (ziekenhuizen, voortgezet onderwijs), en de verschralling van het openbaar vervoersaanbod. Er is hier sprake van een sluipend proces.

#### *Aanpak: de provincie*

Anders dan in Zuid-Limburg (Parkstad Limburg) wordt in Zeeland demografische krimp in verleden, heden en toekomst als een probleem beschouwd. Zowel in het Omgevingsplan Zeeland 2006-2012 (Provincie Zeeland 2005) als in de Provinciale Woonvisie (Provincie Zeeland 2004b) komt het streven naar groei tot uitdrukking. Dat geldt ook op gemeentelijk niveau, zelfs in Zeeuws-Vlaanderen. Daar blijken de sombere bevolkingsprognoses juist aanleiding te vormen om te streven naar groei. Teneinde (zelfs maar een lichte) groei te stimuleren of op zijn minst de krimp te bestrijden, richt de Provincie zich op twee fronten: de economie (bedrijvigheid en werkgelegenheid) en de woningmarkt (kwantiteit en kwaliteit).

Ten aanzien van de woningmarkt in Zeeland worden in de Provinciale Woonvisie (Provincie Zeeland 2004b) zestien, elkaar gedeeltelijk overlappende, beleidsopgaven geïdentificeerd:

1. bevorderen van de vestiging van huishoudens van buiten Zeeland;
2. aantrekken van jongeren en voorkomen dat jongeren wegtrekken;
3. aandacht besteden aan de positie van (oudere) eenpersoons-huishoudens;
4. waarborgen van een passend woningaanbod voor kwetsbare groepen;
5. verbeteren van het woon- en leefklimaat in de 'buiten-centrum'-woonmilieus;
6. aanpakken van de stagnerende woningproductie;
7. verbeteren van de betaalbaarheid;
8. stimuleren van de doorstroming;
9. stimuleren van de herstructurering;
10. verbeteren van de positie van starters op de woningmarkt;
11. stimuleren dat ouderen zo lang mogelijk zelfstandig (kunnen) blijven wonen;
12. voorzien in passende huisvesting voor bijzondere doelgroepen;
13. voorzieningen in de dorpen voor ouderen en andere zwakke groepen bereikbaar houden;
14. tegemoetkomen aan de vraag naar landelijk wonen;
15. een helder beleid voeren ten aanzien van permanent en recreatief wonen;
16. stimuleren van 'integrale woonkwaliteit'.

Deze indrukwekkende lijst is vooral groeigericht, al wordt overigens wel geconstateerd dat het voorziene bouwprogramma van de gemeenten, gelet op de demografische prognoses, aan de forse kant is. Gemeenten, projectontwikkelaars en woningcorporaties zullen daarmee rekening moeten houden.

De genoemde zestien beleidsopgaven worden samengevat in vier speerpunten van het provinciale woonbeleid: stimuleren van omvang en diversiteit van de nieuwbouwproductie; stimuleren van herstructurering en transformatie van de bestaande woningvoorraad; ruimte bieden voor ‘bijzondere’ woonwensen; en zorg dragen voor kwetsbare groepen op de woningmarkt. Met name de eerste twee speerpunten staan centraal in het streven naar een bescheiden groei en verbetering van de woningvoorraad, en daarmee een bescheiden groei van de bevolking.

Om in te spelen op de toekomstige woningbehoefte dienen volgens de Provincie Zeeland (2005) in vergelijking met het bestaande bouwprogramma minder eengezinskoopwoningen, meer dure koopappartementen, en meer huurappartementen te worden gerealiseerd. Bovendien wil de provincie dat er meer gebouwd wordt in centrum-dorpse woonmilieus (grotere dorpen) en minder in dorpse woonmilieus (kleine dorpen) en het buitengebied. Spectaculaire transformaties, zoals voorgenomen in de Provincie Groningen (zie kaders), liggen daarbij overigens niet in het verschiep. Wel kan de aanpak in De Blauwe Stad en Delfzijl inspiratie bieden voor woningbouwontwikkeling in het buitengebied en herstructurering van naoorlogse stedelijke woonwijken in Zeeland.

Ten aanzien van de economische ontwikkeling van Zeeland wordt gestreefd naar een toename van de werkgelegenheid, met name voor hoger opgeleiden. De havens en het toerisme vormen de belangrijkste pijlers van de Zeeuwse economie. Speerpunt in het provinciale economische beleid is het stimuleren van werkgelegenheid in water-gerelateerde bedrijvigheid (‘aqua-economie’). Daarin worden verbindingen gelegd tussen de agrarische sector, industrie, dienstverlening en toerisme, bij voorkeur in kleinschalige bedrijven. Dit lijkt bij uitstek een terrein waaraan Zeeland zijn economische identiteit kan ontlelen.

De havens van Terneuzen en vooral Vlissingen (Sloegebied) zijn mede afhankelijk van de ontwikkeling van de haven van Antwerpen. Daarbij fungeert Vlissingen zelfs als overloop- en uitbreidingsgebied van de Antwerpse haven, vooral voor de overslag van containers. De haven mag zich weliswaar niet buiten zijn huidige, scherp getrokken grenzen ontwikkelen, maar binnen deze contouren bestaat nog voldoende ruimte voor uitbreiding. Verder is er nog ruimte voor havenontwikkeling in de kanaalzone bij Terneuzen, bijvoorbeeld als overloopgebied voor de haven van Gent die een gebrek aan ruimte heeft. Overigens brengt uitbreiding van de havenfuncties, gezien het arbeidsexentieve karakter van het werk, slechts weinig extra werkgelegenheid met zich mee. Niettemin is elke arbeidsplaats er één, zeker in een sector waar de werkgelegenheid door een sterk gestegen arbeidsproductiviteit al enkele jaren daalt.

De tweede pijler van de Zeeuwse economie, het toerisme, maakt de laatste paar jaren moeilijke tijden door. De aantallen toeristen en overnachtingen lopen terug. De provincie Zeeland tracht een ‘kwaliteitslag’ te behalen door het verbeteren van accommodaties te stimuleren en daarmee tevens een ‘seizoensverlenging’ te bewerkstelligen. Daarnaast wordt vanuit de provincie de rem op

## Krimp in het noorden 1: transformatie van het land: De Blauwe Stad

Het Oldambt kampt reeds sinds de jaren zeventig met economische en sociale problemen. Deze streek in het noordoosten van Groningen zag veel bloeiende industrietakken zoals de aardappelzetmeel- en strokartonindustrie verdwijnen, waardoor de werkloosheid opliep. Ook de grootschalige akkerbouw (met name de graanteelt) raakte in een crisis. Het Oldambt werd in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening aangewezen als een van de *aandachtsgebieden*, landelijke gebieden met een aantal structurele economische en demografische problemen: hoge werkloosheid, braakliggende landbouwgronden, een wegtrekkende bevolking, en als gevolg daarvan vergrijzing en toenemende woningleegstand (Dammers et al. 2004; Volkens 1992).

*Desperate times call for desperate measures*: eind jaren tachtig kwam het idee op om de voormalige landbouwgrond te transformeren in een groot meer met daaromheen woningen, natuur, en recreatievoorzieningen. De provincie omarmde dit idee vrijwel direct. Uiteindelijk ontstond hieruit het plan om in 2011 *De Blauwe Stad* te realiseren en 1.200 à 1.800 luxe woningen te bouwen op zeer ruime kavels, verspreid over vijf woonzones met elk een eigen sfeer: de Wei, het Riet, het Park, het Dorp en het Wold. Daarbij kan worden gekozen voor vrije kavels of ‘projectwoningen’. De beoogde doelgroep waren welgestelde vijftigplussers uit de eigen streek, de Randstad en Duitsland, op zoek naar rust, ruimte, groen en veiligheid. Enerzijds moest hiermee de uitstroom van hoger opgeleiden uit de streek een halt worden toegeroepen; anderzijds dienden kapitaalkrachtige bewoners naar het Oldambt te worden gelokt. Naar verwachting zouden er 400 banen bijkomen door de aanleg, voorzieningen en bijbehorende economische activiteiten, plus nog eens structureel 400 extra banen door het positieve effect van de Blauwe Stad op het vestigingsmilieu (Dammers et al. 2004).

Tussen de eerste gedachtevorming over de Blauwe Stad – op gang gebracht door Jan Timmer, een architect uit de streek – en het moment dat de eerste spa de grond in ging verstreken zo’n vijftien jaar. Inmiddels is de verkoop van de woningen echter in volle gang. Daaruit blijkt dat Blauwestad, de tegenwoordige naam, vooral belangstelling uit de regio zelf trekt en niet zozeer uit de Randstad, laat staan uit Duitsland. De meerderheid van de kopers is afkomstig uit de regio. De angst dat het bouwen van woningen in de Blauwe Stad zou zorgen voor leegstand elders in de regio (met name in Winschoten) is daarom nog niet geweken (Bouma 2006).

het tweede woningbezit, met name in het buitengebied, losgelaten. Gemeenten kunnen op dit gebied echter hun eigen beleid voeren.

Het streven naar een bescheiden demografische en economische ontwikkeling vereist (net als het omgaan met krimp) een efficiënt ruimtelijk bestuur en intergemeentelijke samenwerking. Door een forse gemeentelijke herindeling in alle delen van Zeeland gedurende de laatste tien jaar is het ruimtelijk bestuur overzichtelijker en efficiënter geworden. Bovendien onderschrijven de meeste gemeenten de noodzaak tot samenwerking en overleg, met name op het terrein van economie en woningmarkt. Wel constateert de provincie dat er spanningen bestaan tussen het aan elkaar gegroeide Middelburg en Vlissingen (het Amsterdam en Rotterdam van Zeeland). Het blijkt niet eenvoudig deze diepgewortelde tegenstellingen te overwinnen.

#### *Aanpak: de gemeente Sluis*

Ook in een krimpgemeente als het Zeeuws-Vlaamse Sluis (met momenteel 24.600 inwoners) wordt gestreefd naar een bescheiden economische ontwikkeling en woningvoorraadontwikkeling. In economisch opzicht richt men zich vooral op het toerisme, schone en innovatieve industriële bedrijvigheid, en de 'zorg-economie'. Bij de toeristische ontwikkeling gaat het vooral om de kust (opschaling en opwaardering van campingterreinen en overige verblijfsaccommodaties) en de kernen, vooral het historische Sluis. Deze stad kent bovendien 'kooptoeisme', vooral van Vlamingen. De gemeente heeft tevens een recreatievisie opgesteld, waarin iedere dorpskern een eigen thema (identiteit) heeft meegekregen. Cadzand is familiebadplaats, in Breskens staat de visserij centraal en Eede is het smokkeldorp. Daarnaast worden kleinschalige toeristische ontwikkelingen in het buitengebied gestimuleerd, gekoppeld aan de landschappelijke kwaliteiten van de streek. Ook hier streeft men naar kwaliteitsverbetering en seizoensverlenging. Teneinde deze ontwikkelingen te sturen en te coördineren, heeft de gemeente Sluis enkele jaren geleden een speciale 'regiomanager toerisme' aangetrokken.

Deze heeft een collega aan economische zijde, in de persoon van de eveneens nieuw aangetrokken 'regiomanager economische ontwikkeling'. Sluis stimuleert de vestiging van nieuwe bedrijvigheid, met name in de schone en innovatieve industrie. De gemeente tracht de dienstverlening aan bedrijven te verbeteren (ondernemers snel helpen, lage grondprijzen, extra faciliteiten). Voorts zijn en worden nieuwe bedrijfsterreinen ontwikkeld, zoals een grensoverschrijdend bedrijfsterrein bij Eede en een 'technopark' in Schoondijke. De twee economische managers werven actief nieuwe ondernemers en speuren naar EU-subsidies. Deze activiteiten lijken hun vruchten af te werpen: een aantal omvangrijke EU-subsidies (bijvoorbeeld 1,2 miljoen euro voor het technopark) werd binnengehaald en het aantal arbeidsplaatsen in de gemeente is de afgelopen vijf (conjunctureel moeilijke) jaren met zo'n 500 toegenomen.

Inzet op de zorg-economie verbindt de economie met de woningmarkt. Sluis hoopt door de bouw van verschillende woonzorgcomplexen (in Sluis en Oostburg) een interessante locatie te worden voor ouderen die de Randstad willen

#### **Krimp in het noorden 2: herstructurering van de stad: Delfzijl**

Het perifeer gelegen Delfzijl verkeert reeds lange tijd in nood. De naoorlogse industriële groeistuipe van de jaren vijftig en zestig kwam in de jaren zeventig abrupt tot stilstand. De economische stagnatie werkte vervolgens door in de demografische ontwikkeling van de havenstad. Terwijl Delfzijl in 1975 nog 32.000 inwoners telde, zijn dat er nu nog maar net 28.000. Een kwart daarvan is 65 jaar of ouder. De prognose voor 2025 laat een verdere teruggang zien tot 25.000 inwoners (van 12.300 huishoudens nu tot 11.600 huishoudens in 2025).

Delfzijl kampt met een zeer negatief woonimago: het is ver weg, er is niets te beleven, en het ziet er niet uit, zo luidt in het kort de communis opinio. De stad is daarmee onaantrekkelijk voor nieuwkomers. Daarnaast kampt Delfzijl met een vrijwel continu negatief migratiesaldo.

Delfzijl kiest voor grootschalige herstructurering en sloop van verouderde woningen als strategie om de bevolkingskrimp aan te pakken (Schaank 2005; Delken 2006). In totaal zullen vier wijken in twee fasen geherstructureerd worden (Gemeente Delfzijl 2006). Daarbij worden 1.650 woningen gesloopt en vervangen door zo'n 1.200 nieuwe woningen (waarvan 750 koop en 450 huur). In Delfzijl-Noord zal de herstructureringsbuurt Sterrenbuurt een complete metamorfose ondergaan en de naam Kwelderland krijgen (Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl 2006). De wijk ligt aan de Eemsmonding en zal een gevarieerd woningaanbod (appartementen, eengezinswoningen, geschakelde woningen, 2-onder-1-kapwoningen, vrijstaande woningen) omvatten. Ze zal een groen en landelijk karakter krijgen, en de mogelijkheid bieden om aan het water te wonen. Met groen, water, rust en ruimte probeert Delfzijl nieuwe inwoners te trekken (ABG Delfzijl 2006). Ook het stadscentrum zal rigoureuus worden aangepakt. De bouw van de imposante woontoren Kadijk (met uitzicht over de Eems en de Dollard) is inmiddels goedgekeurd en de verkoop verloopt succesvol. Ze moet het symbool van het herrijzende Delfzijl worden.

verlaten, en profileert zich met attractieve punten als rust, ruimte, veiligheid en lage woonkosten. In de gemeentelijke Woonvisie (ECORYS-Kolpron 2004) worden zes beleidsopgaven genoemd: uitbreiding van de woningvoorraad; versterking van het vestigingsklimaat; aandacht besteden aan de specifieke kwaliteiten van de kernen; differentiatie van de nieuwbouw; aanpassing van de bestaande woningvoorraad; en een duidelijk beleid ten aanzien van tweede woningen.

In de visie van de gemeente Sluis biedt de Nota Ruimte nieuwe kansen voor uitbreiding van de woningvoorraad. Voorheen stond de provincie de gemeente niet toe om nieuwbouw te plegen 'vanwege het teruglopende bevolkingsaantal', waartegen de gemeente terecht betoogde dat dit een kip-ei-verhaal was en dat hier oorzaak en gevolg werden omgedraaid. De Nota Ruimte legt inmiddels de verantwoordelijkheid ten aanzien van nieuwbouw bij de gemeenten. Ondanks het feit dat Zeeuws-Vlaanderen in de Nota Ruimte is aangewezen als Nationaal Landschap, waardoor het bouwen in en buiten de dorpskernen aan banden wordt gelegd, heeft de gemeente Sluis door krachtig lobbyen in Den Haag zijn uitbreidingsmogelijkheden voor woningbouw weten te verruimen, met name in situaties van krimp. De gemeente geeft in zijn *Woonvisie* (ECORYS-Kolpron 2004) aan verschillende woningbouwlocaties te willen ontwikkelen. In de komende tien jaar wordt beoogd 1.500 woningen aan de woningvoorraad toe te voegen, met name in Oostburg, Breskens, Sluis, en Cadzand. Om mensen van buiten aan te trekken is een regionaal promotieloket voor wonen in Zeeuws-Vlaanderen opgezet. Hierin werken de gemeente, projectontwikkelaars en makelaars samen. Ondanks deze regionale samenwerking verwacht de gemeente Sluis ook uit andere delen van Zeeuws-Vlaanderen nieuwe bewoners aan te trekken, met name uit de kanaalzone waar Terneuzen kampt met een groot imago-probleem.

Tevens wordt aandacht besteed aan herstructurering van de bestaande woningvoorraad en woonbuurten. Herstructurering is echter duur, en de gemeente werkt aan het opzetten van een herstructureringsfonds waarin projectontwikkelaars per nieuwgebouwde woning 10.000 tot 25.000 euro storten. Daarmee kan de herstructurering worden bekostigd.

De gemeente Sluis staat geen uitbreiding van het tweedewoningbezit in de kernen toe. Zowel in Sluis als in de kleinere kernen Nieuwvliet en Retranchement is het aantal tweede woningen groot. De gemeente acht dit negatief voor de leefbaarheid van de dorpen.

Ten slotte zijn initiatieven ondernomen om het voorheen door de gemeente gevoerde passieve grondbeleid om te zetten in een actief grondbeleid. Dit duidt op zijn minst op optimisme ten aanzien van de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast vormt Cadzand-Bad het toneel van een pilotproject van het ministerie van VROM, waarbij de kwaliteitsimpuls van de badplaats door middel van PPS-constructies moet worden gerealiseerd.

### *Besluit*

Uit het voorgaande blijkt wel dat ook de provincie Zeeland en de Zeeuwse gemeenten in zekere zin worstelen met het vraagstuk of wonen nu werken volgt of andersom. Vandaar dat de anti-krimp-strategie op twee pijlers rust: het bevorderen van de werkgelegenheids-groei enerzijds en het streven naar een kwantitatieve groei en kwalitatieve sprong van de woningvoorraad anderzijds. Dit lijkt op zich geen slechte strategie, maar het is de vraag of de initiatieven op gemeentelijk en provinciaal niveau daadwerkelijk de bevolkingskrimp zullen keren of voorkomen, en of er zich mogelijk zelfs een lichte bevolkingsgroei zal voordoen. Immers, hier vinden we een lokale en regionale groeiambitie in een nationale demografische context van (zeker op termijn) stagnatie en krimp. Bovendien is Zeeland niet de enige provincie of regio met een groeiambitie en een streven naar werkgelegenheids-groei, het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid, het ontwikkelen van 'nieuwe economische dragers', het aantrekken van nieuwe bewoners, en het opwaarderen van de woningvoorraad en verschillende woonmilieus. Die strategie wordt ook beoogd en toegepast in Groningen, Friesland, Drenthe en Limburg. Ze zal dan ook niet overal succesvol kunnen zijn. Bovendien wordt hierdoor de concurrentie om bedrijven en bewoners verplaatst van het gemeentelijke naar het regionale niveau.

Zeeland bevindt zich overigens, vooral gezien zijn ligging, in een relatief gunstige positie. Die ligging in de delta – als een oase van groen en blauw in de nabijheid (en daarmee in de uitstraling) van de grote stedelijke gebieden van de Randstad en Vlaanderen – maakt de vooruitzichten niet ongunstig, zij het sterk afhankelijk van de economische ontwikkelingen in Nederland en België in het algemeen, en van de Zuidvleugel van de Randstad en de Noordvleugel van de Vlaamse Ruit (Antwerpen-Gent) in het bijzonder. Zeeland is bovendien een kleine provincie. Kleine beetjes helpen dan al snel heel veel.

### **Conclusie**

#### *Ruimtelijke gevolgen*

De belangrijkste ruimtelijke gevolgen van demografische krimp (zoals leegstand van woningen, winkels en andere voorzieningen in wijken en buurten) hebben betrekking op de woningmarkt en de leefomgeving. Daarnaast kan segregatie optreden, doordat de zwakkeren achterblijven in de kwetsbare wijken waar krimp het hardst toeslaat. Daardoor nemen de verschillen tussen de wijken toe. De negatieve gevolgen van demografische krimp op regionaal of gemeentelijk schaalniveau doen zich vooral geconcentreerd voor in bepaalde wijken, buurten en dorpen.

Bevolkingskrimp heeft ook positieve gevolgen: een ontspannen woningmarkt, lage woonlasten, nieuwe aandacht en kansen voor groen. Dit zijn kwaliteiten die de regio's onder druk vaak ontberen. Krimp verandert daarmee van een bedreiging in een kans, afhankelijk van het tempo en de omvang van de demografische krimp. Een geleidelijke en bescheiden krimp brengt veel minder ruimtelijke problemen met zich mee en biedt veel meer mogelijkheden tot aanpassing dan een plotselinge en forse demografische krimp.



### Fundamentele houding

De fundamentele houding van bestuurders ten aanzien van demografische krimp is hierbij essentieel, en deze verschilt per regio. De één ziet krimp als bedreiging, de ander ziet krimp (ook of vooral) als kans. Zeeland behoort tot de eerste categorie en Limburg tot de tweede (zie ook Van der Kooij 2006). Deze houding hangt mogelijk samen met de omvang, duur en snelheid van de demografische krimp in een gebied, en misschien ook met de fase waarin ze zich voordoet. In een beginfase wordt krimp door bestuurders meestal ervaren als probleem. Naarmate ze langer duurt en in omvang toeneemt (dus structureel en omvangrijk is) passen bestuurders hun denkkader aan en gaan ze de kansen benadrukken en proberen te verzilveren. Deze omslag in het denken is in Limburg inmiddels gemaakt, in Zeeland (nog) niet.

Doordat de fundamentele houding per regio verschilt, lopen ook de beleidsreacties van de overheid (provincie, regio, gemeente) uiteen: van de ontkenning van krimp (niets doen), het bestrijden daarvan, tot het accepteren en begeleiden van krimp (*planning for decline*). Limburg probeert krimp te accepteren en te accommoderen, terwijl Zeeland krimp tracht te bestrijden. Hilversum en Haren zijn voorbeelden van krimpende gemeenten waar de krimp op geen enkele wijze als probleem wordt ervaren.

### Aanpak

Tabel 14 geeft een overzicht van de typen aanpak die in de casestudygebieden op verschillende beleidsterreinen wordt gehanteerd. Het valt op dat overheden in hun aanpak van krimp met name kiezen voor strategieën gericht op het wonen en de economie (werkgelegenheid). Vooral het ontwikkelen en stimuleren van een kwalitatief hoogwaardig woonmilieu (door het ontwikkelen van unieke woonprojecten en nieuwe woonconcepten) is populair. Dit geldt zowel voor krimpende steden in de periferie (krimpende context) als voor krimpende steden in de Randstad (gematigd groeiende context). Hoewel de aanpak overeenkomt, is het doel per gebied verschillend. De krimpende steden in de periferie proberen door middel van een kwalitatief hoogwaardig woonmilieu hun eigen inwoners te binden en nieuwe inwoners te trekken. De laatste categorie is beperkt en bestaat hoofdzakelijk uit gepensioneerden uit de streek zelf of gepensioneerden die hun woonplek niet meer hoeven af te stemmen op het werk. De krimpende steden in de Randstad trachten daarentegen door het aanbieden van een kwalitatief hoogwaardig woonmilieu te voorkomen dat welgestelde huishoudens wegtrekken uit de stad.

Het feit dat alle overheden zich bij krimp richten op het creëren van een kwalitatief hoogwaardig woonmilieu kan echter de concurrentie om inwoners tussen gemeenten en regio's vergroten. Dit gevaar wordt versterkt door het feit dat veel gemeenten dezelfde doelgroep (senioren, Randstedelingen) op het oog hebben. Wanneer in tijden van krimp veel gemeenten en regio's hun woningbestand blijven uitbreiden, loopt men het risico te bouwen voor leegstand. Dit betekent overigens niet dat gemeenten moeten overgaan tot een bouwstop. Deze resulteert namelijk per definitie in krimp (althans van het totaal aantal inwoners) en is dus een *self fulfilling prophecy*. Om een overaanbod aan

Tabel 14. Aanpak van demografische krimp in de drie besproken gebieden

Aanpak	Parkstad Limburg/Kerkrade	Stadsregio Rotterdam/Rotterdam	Zeeuws-Vlaanderen/Sluis
<b>Algemeen/ grondhouding</b>	- Krimp begeleiden - Krimp zien als kans	- Krimp bestrijden - Inzet op migratiesaldo nul	- Krimp bestrijden - Inzet op woonmigratie
<b>Ruimtelijk bestuur</b>	- Samenwerken en afstemmen op regionaal niveau (Parkstad Limburg) - wGR-plusstatus	- Stadsregio Rotterdam - wGR-plusstatus	- Geen bestuurlijk regionaal samenwerkingsverband - Gemeentelijke herindeling voltooid
<b>Imago</b>	- Het ontwikkelen van een nieuwe identiteit, Parkstad. Dit verbindt stad en land	- Ontwikkelen van een aantrekkelijk woonimago	- Zeeland als blauwgroene oase tussen Rijnmond, Vlaanderen en Brabant
<b>Woningmarkt</b>	- Kwantiteit verminderen door sloop, samenvoegen woningen, uitstel nieuwbouw (waar mogelijk) - Ontwikkelen van regionale woonvisie - Kwaliteit vergroten door verdunning en de ontwikkeling van nieuwe woonconcepten - Verbeteren van de leefomgeving door meer ruimte voor groen (groene vingers)	- Kwalitatief aanbod versterken en zodoende de verhuisgeneigdheid van welgestelden uit de regio (selectieve migratie) en alle nadelen van dien voorkomen. Zowel in- als uitbreidingslocaties - Vooroorlogse en naoorlogse wijken aanpassen aan de behoefte van consument door sloop en herstructurering	- Bescheiden uitbreiding woningvoorraad - Kwaliteit vergroten door het creëren van nieuwe en aantrekkelijke woonmilieus en door herstructurering - Regionale samenwerking ter promotie van het wonen in Zeeuws-Vlaanderen (regionaal promotiefonds)
<b>Economie</b>	- Nieuwe economische dragers zoeken. Zet in op toerisme (seniorentoerisme), schone economie (duurzame energie), senioren economie - Vraag en aanbod van arbeid op elkaar afstemmen (belangrijke rol voor scholing) - Grensoverschrijdende en kwalitatief hoogstaande bedrijventerreinen - Regionale samenwerkingsverbanden (Tripool & MMHAL) ter stimulering van de economie	- Inzetten op sectoren die aansluiten bij de havenindustrie - Vraag en aanbod van arbeid op elkaar afstemmen (belangrijke rol voor scholing) en creatie van hoogwaardige werkgelegenheid - Inzet op woon-zorgeconomie	- Het stimuleren en faciliteren van de 'aqua-economie' - Het stimuleren van het toerisme door kwaliteitsverbetering, seizoensverlenging en thematisering van kernen - Inzet op schone industrie en innovatieve technische bedrijven - Aanstelling regionale managers economie en toerisme - Ontwikkeling nieuwe (waaronder grensoverschrijdende) bedrijventerreinen
<b>Voorzieningen</b>	- Voorzieningen worden geconcentreerd en samengevoegd		- Inzet op het behoud van lokale voorzieningen
<b>Doelgroepen</b>	- Jongeren en senioren binden	- Welgestelden (midden- en hogere inkomensgroepen) aan de stad binden	- Randstedelingen, ouderen, en het binden van huidige bevolking (jongeren)
<b>Financiële handelingsruimte</b>	- Inspelen op bestaande nationale en Europese subsidiestromen - Op zoek gaan naar nieuwe financieringsmogelijkheden, zoals sloopfondsen. - Actief grondbeleid	- PPS - Actief grondbeleid	- Inspelen op bestaande nationale en Europese subsidies - Op zoek gaan naar nieuwe financieringsconstructies zoals herstructureringsfondsen - Van passief naar actief grondbeleid



woningen en bouwen voor leegstand te voorkomen doen gemeenten er echter verstandig aan hun uitbreidingsplannen op regionaal niveau af te stemmen; voorzichtig te programmeren; niet alle bouwplannen in uitvoering te brengen (maar te faseren); de bouwplannen van de nodige flexibiliteit te voorzien; en geen actief grondbeleid te voeren, of op zijn minst de projectontwikkeling (en daarmee de financiële risico's) aan marktpartijen over te laten. Hierdoor kan makkelijker op toekomstige ontwikkelingen worden ingespeeld. Verder is het belangrijk van tevoren goed na te denken over de doelgroep waarvoor gebouwd wordt, en zowel demografische als marktontwikkelingen nauwlettend te volgen. Door regionaal af te stemmen wie voor welke doelgroepen bouwt (regionale thematisering aanbrengen) kan worden voorkomen dat gemeenten elkaars concurrenten worden.

Regionale samenwerking komt evenwel, zeker op het gebied van wonen, maar moeilijk van de grond. De krimpende regio's tonen echter aan dat met de krimp ook de behoefte aan en noodzaak tot samenwerking groeit. Zo zijn de gemeenten in Parkstad Limburg bezig hun bouwplannen op elkaar af te stemmen. Wanneer de nood aan de man is, groeit blijkbaar het besef dat een gezamenlijke aanpak nodig is. Bovendien maakt demografische krimp (als feit of vooruitzicht) overheden en andere marktpartijen actief. Groei is immers niet meer vanzelfsprekend.

Ook het versterken van de economie is een veelvoorkomende aanpak. Opvallend genoeg komen veel regio's en gemeenten bij hun zoektocht naar nieuwe economische dragers op dezelfde economische alternatieven uit: naast de wooneconomie zijn dat het (senioren-)toerisme, de zorgeconomie, en innovatieve en duurzame bedrijvigheid. Toerisme kan het draagvlak van winkels op peil houden, maar tegelijkertijd het draagvlak van andere voorzieningen (zoals scholen), die bij krimp toch al onder druk staan, verder aantasten. Dit is de reden waarom veel gemeenten (onder meer in Zeeland) sceptisch zijn over tweede woningbezit en dit met name in kleine kernen trachten te vermijden. Aangezien het aandeel senioren zal groeien, zien gemeenten economisch potentieel in het seniorentoerisme en de zorgeconomie. Ook hier dreigt echter het gevaar van concurrentie tussen gemeenten en regio's. Om deze te voorkomen wordt ook op dit gebied steeds vaker naar regionale samenwerking gezocht, waartoe zelfs speciale organisaties worden opgericht (zoals Parkstad Limburg en Tripool). Deze houden zich onder andere bezig met de imagoverbetering en marketing van een regio om inwoners, toeristen en/of bedrijven daar naartoe te trekken. Daarnaast zetten ze zich in voor de kwaliteitsverbetering van bedrijventerreinen. Deze organisaties komen meestal op basis van vrijwilligheid tot stand.

Tot slot richt de aanpak van krimp zich ook op het behoud van voorzieningen en de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Om het eerste te bereiken clusteren (concentreren) gemeenten voorzieningen. Het tweede doel wordt vooral bereikt via het woonbeleid (herstructurering) en het grotestedenbeleid (zoals ISV-gelden).

Aangezien de gangbare aanpak van demografische krimp vooral mikt op wonen en economie, is ze vrij sterk sector-/thematisch gericht. Van een integrale aanpak – zo al mogelijk – is vooralsnog geen sprake. Ten tweede verschilt de ruimtelijke schaal waarop krimp wordt aangepakt per beleidsterrein. Bij economie en wonen is dit vaak de regionale schaal, bij de leefomgevingskwaliteit eerder het wijkniveau. Ten derde richten de krimpende gebieden zich bijna allemaal op dezelfde kansen, met als risico onderlinge concurrentie. Ten vierde vormen voor alle krimpende gebieden de hoge kosten van herstructurering een punt van zorg (knelpunt). De huidige subsidies (zoals de BLS) zijn ingesteld op groei en niet op krimp. Hierdoor kunnen krimpende gemeenten financieel in de problemen komen. Om de kosten voor herstructurering niettemin te kunnen dekken gaan gemeenten samen met woningcorporaties op zoek naar nieuwe financieringsconstructies. Het slooffonds (in Heerlen) en het herstructureeringsfonds (in Sluis) zijn hier voorbeelden van. Veel gemeenten blijven een actief grondbeleid voeren of beginnen daar zelfs mee, hoewel daaraan de nodige risico's verbonden zijn, juist in een situatie van krimp. Daarnaast proberen veel overheden in te spelen op bestaande Europese subsidies, zoals Urban & Interreg III. Aangezien cohesie een belangrijk beginsel is binnen het Europese beleid, biedt dit voor krimpende gebieden veel subsidiemogelijkheden. Om daarvan te kunnen profiteren is echter veel inspanning en de nodige kennis van het oerwoud aan Europese subsidiemogelijkheden vereist. Daartoe is in sommige gebieden speciaal iemand aangenomen. Tot slot vertoont de aanpak op sommige punten overeenkomsten met het gemeentelijke beleid ten aanzien van krimp in het verleden. Zo trachtte Den Haag ook in de jaren zeventig haar imago te verbeteren en een regionale aanpak te stimuleren. Regionale samenwerking lijkt ook nu noodzakelijk, maar komt nog niet overal even goed van de grond. In Parkstad Limburg is dat wel het geval. Blijkbaar is daar de *sense of urgency* groter dan elders.

## Conclusie

## CONCLUSIE

“‘Wonen op water’ moet ontvolking Fryslân tegengaan”, kopte het *Friesch Dagblad* op 22 december 2005. In veel gemeenten en provincies vormt een teruglopende bevolkingsomvang een schrikbeeld, een doemscenario. Leegstand wordt gevreesd, evenals het verdwijnen van voorzieningen. Vervolgens wordt alles uit de beleidskast gehaald om het niet zo ver te laten komen. De vraag die eerst moet worden gesteld luidt echter: hoe omvangrijk is die verwachte krimp? En de tweede vraag luidt: is krimp eigenlijk wel een probleem? In dit onderzoek is geprobeerd deze vragen te beantwoorden.

### Demografische krimp

Nederland zal vanaf 2035 te maken krijgen met een zeer langzaam teruglopend bevolkingsaantal. Belangrijkste factoren zijn de blijvend lage vruchtbaarheid (ver onder het vervangingsniveau), de toenemende sterfte (de babyboomgeneratie komt te overlijden) en het (verwachte) bescheiden positieve buitenlandse migratiesaldo. Gezien de onzekerheid in de prognoses – ten aanzien van de internationale migratie, vruchtbaarheid en sterfte – valt overigens niet uit te sluiten dat de demografische krimp op nationaal niveau al een tiental jaren eerder in zal zetten. In internationaal perspectief gezien is de huidige en aanstaande demografische krimp in Nederland overigens bescheiden, zo niet te verwaarlozen.

Nu reeds lopen in bepaalde regio’s in Nederland de bevolkingsaantallen terug. Deze demografische krimp is echter geenszins nieuw te noemen. Ook in het verleden hebben verschillende regio’s en gemeenten te maken gehad met teruglopende bevolkingsaantallen. In veruit de meeste gevallen is deze demografische krimp het resultaat van huishoudensverdunding: niet het aantal huishoudens maar het gemiddeld aantal personen per huishouden neemt af, als gevolg van een lagere vruchtbaarheid en een hogere levensverwachting.

In de nabije toekomst zal het aantal Nederlandse regio’s en gemeenten waar de bevolkingsaantallen teruglopen fors toenemen. Vooral in Zuid-Limburg wordt een aanzienlijke afname van de bevolking verwacht, ook daar in de meeste gevallen als resultaat van de voortgaande huishoudensverdunding. Bovendien zal de komende decennia ook het aantal huishoudens in veel Zuid-Limburgse gemeenten afnemen.

Demografische ontwikkelingen (i.c. krimp) zijn het gevolg van sociaal-culturele ontwikkelingen (bijvoorbeeld emancipatie, individualisering) en economische ontwikkelingen (internationale economie, internationale en nationale conjunctuur, regionale werkgelegenheid). Deze ontwikkelingen staan in een complexe, wederzijdse relatie tot elkaar. Daarnaast zijn demografische ontwikkelingen het gevolg van internationale politieke ontwikkelingen en

ationale politieke besluiten (bijvoorbeeld ten aanzien van immigratie), en op een laag ruimtelijk schaalniveau (gemeenten, nederzettingen) van het ruimtelijke orderingsbeleid.

Demografische krimp kent meerdere verschijningsvormen: niet alleen krimp in omvang (afname van de bevolkingsomvang, afname van het aantal huishoudens) is van belang, maar ook krimp in de *samenstelling* van de bevolking (naar leeftijd, etniciteit of inkomen). Dit onderscheid naar verschijningsvorm is wezenlijk, aangezien niet alleen de oorzaken maar ook de ruimtelijke gevolgen van de verschillende typen krimp uiteenlopen.

## Ruimtelijke gevolgen

### *Acht misverstanden over krimp*

De tot nog toe gevoerde publieke discussies over de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp – die overigens vrijwel uitsluitend gaan over de gevolgen van een afname van de totale bevolking – worden overheerst door extreme verwachtingen (zowel in negatieve als positieve zin) en simplistische redeneringen. Aan de ene kant van het spectrum opvattingen zou een afnemende bevolkingsomvang leiden tot grote woningleegstand en als gevolg daarvan onleefbare buurten. Aan het andere uiterste van het opvattingenspectrum zou een bevolkingsdaling een zegen zijn voor natuur en milieu, en bovendien een einde maken aan zowel de werkloosheid, de fileproblematiek en de verstening van het buitengebied. De (ruimtelijke) werkelijkheid zit evenwel complexer in elkaar. Bovendien bestrijken de verwachtingen ten aanzien van de gevolgen van krimp een groot aantal ruimtelijke schaalniveaus, van buurt tot land. Discussies over demografische krimp dienen derhalve met grote zorgvuldigheid en enige distantie te worden gevoerd.

In het kort bespreken we hier acht gangbare misverstanden over demografische krimp (in termen van bevolkingsaantallen).

#### *1. Krimp leidt tot een **ontspannen woningmarkt** en tot **woningleegstand**.*

Dit is niet noodzakelijk waar. Alleen bij een afnemend aantal huishoudens zouden deze effecten kunnen optreden. Voorlopig is daarvan in de meeste regio's en gemeenten nog geen sprake. Een dalend aantal inwoners is vooral het gevolg van huishoudensverdunding. Het aantal huishoudens, en daarmee de hoeveelheid benodigde woningen, neemt voorlopig nog toe. Forse krimp van het aantal huishoudens – en daarmee mogelijk woningleegstand – zal slechts in een beperkt aantal gemeenten optreden.

#### *2. Krimp leidt tot **verval** (verloedering, verpaupering) van en onveiligheid van de **directe leefomgeving**.*

Ook dit is niet noodzakelijk waar. Dit effect zou zich wel kunnen voordoen bij woningleegstand (als gevolg van een afname van het aantal huishoudens) of daar waar de samenstelling van de buurtbevolking snel verandert (bijvoorbeeld door selectieve migratie).

#### *3. Krimp leidt tot **geringere draagvlakken voor lokale voorzieningen** en daarmee tot het **verdwijnen van voorzieningen**.*

Dit is een vrij hardnekkig misverstand. Het verdwijnen van lokale (commerciële en publieke) voorzieningen is vooral het gevolg (geweest) van veranderd consumentengedrag (vraagzijde) en bedrijfseconomische overwegingen (aanbodzijde). Demografische ontwikkelingen hebben hierop slechts een zeer beperkte invloed.

#### *4. Krimp leidt tot een **afname van de mobiliteit** en tot het **verdwijnen van files**.*

Ook hierbij speelt het gedrag van individuen een doorslaggevende intermediaire rol. De mobiliteitsontwikkeling (i.c. autobezit en autogebruik) is met name afhankelijk van de welvaartsontwikkeling en van de kosten van mobiliteit. Ook hierbij spelen demografische ontwikkelingen een slechts zeer geringe rol. Momenteel is nog een kwart van de Nederlandse huishoudens niet in het bezit van een auto; hierin zit dus nog enige rek.

#### *5. Krimp leidt tot een **afname van de regionale werkloosheid**, maar mogelijk ook tot een **afname van de welvaart**.*

Dit zijn twee simplistische en bovendien tegengestelde redeneringen. De afname van de regionale werkloosheid is vooral afhankelijk van de 'match' tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, en de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie. De economische ontwikkeling (welvaart) is mede afhankelijk van de ontwikkelingen in de arbeidsproductiviteit en de arbeidsparticipatie. De fundamentele vraag of mensen banen volgen of banen mensen, blijft vooralsnog onbeantwoord. Deze relatie lijkt vooral wederkerig te zijn.

#### *6. Krimp leidt tot een **geringere belasting van het milieu**.*

Dit lijkt een voor de hand liggende gedachte. Echter, de belasting van het milieu is niet alleen afhankelijk van de bevolkingsontwikkeling (aantallen mensen en huishoudens) maar vooral van de ontwikkeling van de welvaart en de technologie.

#### *7. Krimp leidt tot **lagere inkomsten**, en daarmee tot een **geringere bestedingsruimte van gemeenten**.*

Dit is een veel gehoorde redenering, gebaseerd op onjuiste veronderstellingen met betrekking tot de werking van het Rijksgemeentefonds, de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten. De bevolkingsomvang is slechts een van de vele parameters waarop de verdeling over de gemeenten van de gelden in dit fonds berust. Bovendien kunnen daarbij ook compenserende parameters een rol spelen.

Wel is het zo dat de grondmarkt in een situatie van demografische en/of economische krimp niet langer de financiële melkkoe van gemeenten kan zijn. Een actief grondbeleid is in zo'n situatie risicovol.

8. *Krimp leidt tot een geringere vraag naar ruimte en daarmee tot een **geringere druk op de ruimte**.*

Ook dit staat nog maar te bezien. De vraag naar ruimte is vooral afhankelijk van de welvaartsontwikkeling, de regionaleconomische ontwikkeling en – vooral – van het (nationale, provinciale, en gemeentelijke) ruimtelijk beleid dat die ruimtevraag in mindere of meerdere mate reguleert.

*Synthese*

De ruimtelijke gevolgen van demografische krimp zijn beperkt. Andere maatschappelijke ontwikkelingen – zoals de welvaartsontwikkeling, veranderingen in het gedrag van individuele actoren (consumenten, huishoudens, bedrijven), en het ruimtelijk beleid – hebben een veel grotere invloed op ruimtelijke ontwikkelingen dan demografische veranderingen. Demografische ontwikkelingen hebben meestal niet meer dan een verbijzonderend (versterkend of dempend) effect op ruimtelijke ontwikkelingen. Anders geformuleerd: de demografische component in ruimtelijke ontwikkelingen is vrij gering. Het belang van met name de ontwikkeling van het totaal aantal inwoners is zeer klein. De ruimtelijke effecten van een verandering (i.c. daling) in het aantal huishoudens of in de samenstelling van de bevolking (bijvoorbeeld naar leeftijd) zijn al veel significanter. De fixatie op bevolkingsaantallen alleen (in zowel publieke discussies als beleid) is derhalve weinig zinvol.

De ruimtelijke gevolgen van andere vormen van demografische krimp (aantal huishoudens, samenstelling) moeten sterk worden gerelativeerd, met name als we daarbij de verwachte (vrij geringe) omvang van deze krimp in de beschouwing betrekken. In elk geval staat de (verwachte) demografische krimp in Nederland in geen enkele verhouding tot de krimp in andere landen en regio's van Europa. De omvang en aard van de ruimtelijke gevolgen zijn dan ook onvergelijkbaar.

Niettegenstaande deze relativeringen kan demografische krimp, zowel in omvang als samenstelling, wel degelijk ruimtelijke gevolgen hebben. Deze manifesteren zich bij uitstek op het lage ruimtelijke schaalniveau van wijken, buurten en dorpen, en betreffen vooral de woningmarkt en de leefomgeving (de leefbaarheid). Een zelfversterkend effect ligt hierbij op de loer. Er zal dan ook oog moeten zijn voor negatieve terugkoppelingsprocessen. In bepaalde buurten, wijken, dorpen, steden en regio's kan de demografische krimp (een dalend aantal huishoudens, selectieve migratie) negatieve (of in elk geval negatief gewaardeerde) ruimtelijke gevolgen met zich meebrengen, waardoor deze locaties gezien gaan worden als onaantrekkelijke vestigingsgebieden (voor bewoners, bedrijven en voorzieningen). Daardoor kan een negatieve spiraalsgewijze ontwikkeling optreden. Herstructurering (in breedste zin) van potentieel kwetsbare buurten, wijken, en dorpen is een belangrijke beleidsopgave voor de komende decennia. Maar dat was het al.

De mogelijke ruimtelijke gevolgen van demografische krimp moeten dus weliswaar enigszins worden gerelativeerd maar zeker niet worden weggeredeneerd.

Er moet altijd rekening worden gehouden met ruimtelijke gevolgen van demografische krimp. Immers, krimp (of op zijn minst stabilisatie) is nu eenmaal aanstaande en in sommige regio's, gemeenten en wijken al (langer) realiteit. Dat biedt een geheel nieuwe maatschappelijke en economische context voor het ruimtelijk handelen van individuen en overheden. In deze nieuwe demografische context, waarbij stagnatie in de bevolkings- en huishoudensgroei geen lokaal fenomeen meer is maar een nationaal en zelfs internationaal gegeven, is het vertrouwen op en streven naar groei risicovol en niet altijd meer realistisch.

Demografische krimp biedt ook positieve aangrijpingspunten voor nieuwe ruimtelijke perspectieven, mogelijkheden en ontwikkelingen. Zo kan krimp leiden tot meer ontspannen woningmarkten waarin woonconsumenten gemakkelijker hun woonvoorkeuren kunnen realiseren. Zeker waar leegstand ontstaat en herstructurering van de woningvoorraad en woonbuurten geboden is, biedt krimp aanknopingspunten voor een verbetering van de woonkwaliteit van buurten en wijken. Verdunning en vergroening behoren hierbij tot de mogelijkheden. In extreme (en in Nederland onwaarschijnlijke) gevallen van krimp mag zelfs 'ontstedelijking' niet worden uitgesloten. De wijze waarop het ruimtelijk beleid hierop inspeelt is cruciaal.

### Reacties beleid

De fundamentele houding van bestuurders ten aanzien van demografische krimp is essentieel, en deze verschilt per regio. De één ziet krimp als bedreiging, de ander ziet het als kans. Deze houding hangt samen met de omvang, duur, en snelheid waarmee krimp zich in een gebied voordoet. Naarmate demografische krimp langer duurt, neemt de waarschijnlijkheid toe dat bestuurders hun denk-kaders aanpassen en vooral de kansen die krimp biedt benadrukken.

De fundamentele houding van bestuurders is bepalend voor de reactie van de overheid (provincie, regio, gemeente). Deze loopt uiteen van het negeren of ontkennen van krimp (niets doen), het bestrijden daarvan, tot het accepteren en begeleiden van krimp: *planning for decline*.<sup>1</sup> In Zuid-Limburg heeft men deze omslag reeds gemaakt, hoewel ook daar het groeidenken nog steeds niet uit alle hoeden van bestuurders is verdwenen. *Planning for decline* vergt een enorme bestuurlijk-psychologische omslag.

In reactie of anticipatie op demografische krimp kiezen overheden vooral voor strategieën gericht op de woningmarkt en de regionale economie. Stimuleren van de kwaliteit van woningvoorraad en woonomgevingen gaat gepaard met de stimulering van nieuwe economische dragers, bedrijvigheid en werkgelegenheid – zelfs in situaties waarin men demografische krimp als een gegeven beschouwt. Men is, begrijpelijk en terecht, zeer beducht voor negatieve terugkoppelingsmechanismen en negatieve spiralen in de demografische en economische ontwikkeling.

In hun zoektocht naar nieuwe economische dragers van de regio komen veel regio's en gemeenten bij dezelfde economische alternatieven uit. Naast de wooneconomie richten veel gemeenten, regio's en provincies zich op het

<sup>1</sup> De term *planning for decline* werd vooral gebezigd in de jaren tachtig en was toentertijd vooral van toepassing op landelijke gebieden die werden geconfronteerd met teruglopende bevolkingsaantallen. Ondanks de negatieve lading van de term (*decline*) is deze aanduiding ingeburgerd in het academische en professionele discours. Vandaar dat ook wij deze term hier hanteren.

(senioren-)toerisme, de zorg economie en innovatieve en duurzame bedrijvigheid. Gemeenten staan hier voor een interessant dilemma: enerzijds is het bestrijden van krimp (bijvoorbeeld door het bouwen van nieuwe woningen) risicovol, zeker in een nationale en regionale demografische context van stagnatie en krimp; anderzijds leidt nietsdoen sowieso tot bevolkingskrimp (*self fulfilling prophecy*).

Zowel bij het aantrekken van nieuwe bewoners (of het vasthouden van de huidige) als het stimuleren of aantrekken van nieuwe bedrijvigheid ligt concurrentie tussen gemeenten (dan wel regio's of provincies) op de loer. Immers, steeds meer gemeenten krijgen te maken met demografische krimp. Dit kan leiden tot ruimtelijke overinvesteringen, met alle negatieve gevolgen van dien voor de welvaart en de ruimtelijke kwaliteit. Intergemeentelijke samenwerking in regionaal verband is hoe dan ook noodzakelijk, maar komt nog niet overal even gemakkelijk van de grond.

## Agenda

### *Beleidsagenda rijk*

Hoewel de totale bevolkingsomvang van Nederland pas over een jaar of dertig een dalende lijn zal gaan vertonen, nemen in bepaalde regio's de bevolkingsaantallen nu reeds af. Die krimp zet zich de komende decennia versterkt door. Daarom is het verstandig te analyseren welke vormen van demografische krimp (in omvang, in samenstelling) waar in Nederland voorkomen, welke ruimtelijke gevolgen dit kan hebben, en welke aanpak wenselijk is. Vooralsnog is zowel het nationale ruimtelijke als het aanverwante beleid vooral gebaseerd op groei. Ook in 'Den Haag' dienen derhalve de denkkaders te worden aangepast en moet de kennis worden vergroot van situaties van krimp, en de mogelijke ruimtelijke gevolgen en beleidsconsequenties daarvan. Daarbij kunnen de ervaringen in verschillende krimpregio's en krimp gemeenten in Nederland (en daarbuiten) als inspiratiebron en voorbeeld dienen.

Het huidige (nationale) ruimtelijk beleid is sterk gericht op groei en niet op krimp. Aangezien demografische krimp in het verschieft ligt moet het huidige beleid tegen het licht worden gehouden. Drie vragen dienen daarbij centraal te staan. Zijn de huidige uitgangspunten nog houdbaar? Zijn de huidige beleidsinstrumenten en financiële regelingen robuust genoeg voor en geschikt in kripsituaties? In welke mate is de betaalbaarheid van, bijvoorbeeld, allerlei publieke voorzieningen afhankelijk van de demografische ontwikkeling (bevolkingsomvang, leeftijdsopbouw) en welke rol speelt de algemene welvaartsontwikkeling hierin?

Een vraag die eveneens (en opnieuw) zal moeten worden gesteld is welke verantwoordelijkheid de rijksoverheid in situaties van krimp in verschillende regio's moet nemen. Moet zij in dergelijke gevallen van regionaal economische en regionaal demografische divergentie (blijven) uitgaan van regio's op eigen kracht (en kiezen voor het stimuleren van de 'pieken in de delta'), of moet zij wellicht terugvallen op een beleid waarbij specifieke regio's (of gemeenten, of wijken, of buurten) actief worden ondersteund?

### *Beleidsagenda lagere overheden*

Demografische krimp kent meerdere verschijningsvormen, schalen en tempi, maar de aanpak lijkt overal dezelfde. Dit is opmerkelijk. Zo is opvallend dat alle krimpende gebieden volop inzetten op het creëren van aantrekkelijke woonmilieus. Het is de vraag of dit verstandig en realistisch is. Ten eerste is onduidelijk of de veronderstellingen juist zijn waarop deze aanpak gebaseerd is (bevolkingsgroei houdt het voorzieningenniveau op peil; werken volgt wonen). Ten tweede kan het feit dat alle krimpende gebieden inzetten op de ontwikkeling van aantrekkelijke woonmilieus de concurrentie tussen zowel regio's als gemeenten versterken. Dit kan leiden tot onrendabele ruimtelijke investeringen en irreversibele ruimtelijke ontwikkelingen. Regionale samenwerking, of op zijn minst overleg (met name op het terrein van economie en wonen), is daarom essentieel. Die samenwerking kan landsgrensoverschrijdend zijn. Gemeentelijke herindeling zou de samenwerking kunnen vereenvoudigen, maar is een optie die veel tijd kost en in sommige regio's veel spanningen oplevert.

Overigens kan een kripsituatie ook een stimulans (impuls/aanleiding) vormen voor regionale samenwerking en ontwikkelingsgericht handelen. Krimp kan zodoende een voedingsbodem voor *ontwikkelingsplanologie* bieden. In onderdrukgebieden, zoals Oost-Groningen (De Blauwe Stad), Noord-Limburg (Regiodialoog), en Emscherpark (D), is ontwikkelingsplanologie reeds succesvol in praktijk gebracht (Dammers et al. 2004). Krimp kan de urgentie om ontwikkelingsplanologie van de grond te krijgen vergroten en deze kan op haar beurt een middel zijn om met demografische krimp om te gaan. Onder 'ontwikkeling' moet dan wel iets anders worden verstaan dan 'groei'.

In het huidige beleid is steeds meer aandacht gekomen voor samenwerking tussen overheid, markt en maatschappelijke partijen (PPS). Ook in een kripsituatie is samenwerking tussen deze partijen noodzakelijk. Het is echter de vraag hoe marktpartijen (maar ook maatschappelijke organisaties) op een situatie van krimp zullen reageren. Enerzijds bestaat het gevaar dat lokale overheden door slooppremies en herstructureringsfondsen marktpartijen ontmoedigen in de regio te investeren. Anderzijds is in dergelijke situaties het besef van de noodzaak tot samenwerking tussen deze partijen wellicht groter dan ooit. Gezien de hoge kosten van herstructurering en sloop zullen overheden bovendien in een situatie van krimp (eerder dan bij groei) op zoek moeten gaan naar nieuwe financieringsconstructies, en daarbij vanzelf uitkomen bij samenwerking met deze partijen. Er is nog weinig bekend over de relatie en de afhankelijkheden tussen de overheid, de markt en de andere partijen in een situatie van krimp. Dit komt mede doordat er nog weinig bekend is over de gedragsreacties en handelingspatronen van deze partijen in tijden van krimp.

Ten slotte moet nog eens worden benadrukt dat demografische ontwikkelingen vooral van invloed zijn op de woningmarkt. Dit geldt zowel voor de ontwikkeling van het aantal huishoudens en de gemiddelde omvang van huishoudens als voor de veranderende leeftijdsopbouw van de bevolking. De omvang en de kwaliteit van de woningvoorraad zullen op lokaal en regionaal niveau moeten worden afgestemd op deze ontwikkelingen. Het toppunt van

de ontwikkeling van het aantal huishoudens is immers in zicht en in sommige regio's reeds gepasseerd. Daarom dient op zowel lokaal als regionaal niveau goed te worden nagedacht over de nog te plegen toevoegingen aan de huidige woningvoorraad. Daarbij moet niet alleen rekening worden gehouden met demografische veranderingen (zoals een afname van het aantal huishoudens en een verandering in de samenstelling van de bevolking), maar ook met onder invloed van demografische en welvaartsontwikkelingen veranderende woonvoorkeuren.

#### *Onderzoeksagenda*

Het hier gepresenteerde onderzoek heeft een sterk verkennend en agenda-stellend karakter. Het beantwoordt een aantal vragen, maar enkele belangrijke vragen die nader onderzoek vergen zijn blijven liggen of juist nieuw naar voren gekomen. We noemen er vier:

Als eerste betreft dat de relatie tussen demografische en economische ontwikkelingen op regionaal schaalniveau. De vraag of het werken het wonen volgt of andersom is niet alleen in algemene zin en in theoretisch opzicht interessant, maar juist ook in krimpsituaties uitermate relevant. Dit verdient nader onderzoek.

Als tweede betreft dat de gevolgen van demografische krimp (in al zijn verschillende vormen) voor de regionale en lokale woningmarkt. Deze gevolgen zijn zeer divers en niet alleen afhankelijk van de aard, de omvang en het tempo van de krimp, maar ook van de ruimtelijke, economische en demografische context waarin de krimp zich voordoet. Ook dit vergt nader onderzoek. Het regionale bevolkings- en huishoudensprognosemodel PEARL leent zich bij uitstek voor het doorrekenen van uiteenlopende demografische scenario's. Daarbij kunnen verschillende parameters van de demografische ontwikkeling (zoals geboorte en migratie) worden gevarieerd en verschillende scenario's opgesteld. Afhankelijk van de te verwachten ontwikkeling van de welvaart kunnen deze worden doorgerekend op hun gevolgen voor de ruimtelijke ontwikkeling enerzijds en de financieel-economische consequenties voor de rijksoverheid anderzijds.

Als derde betreft dit de ruimtelijk-fysieke gevolgen van demografische krimp voor woonbuurten en woonwijken. Op welke wijze kunnen wijken, buurten, en dorpen worden heringericht of geherstructureerd, daarbij rekening houdend met demografische veranderingen (afnemend aantal inwoners, afnemend aantal huishoudens, veranderingen in de bevolkings- en huishoudenssamenstelling) en veranderingen in woonvoorkeuren? Hoe ziet een krimpbestendige wijk eruit? Wat zijn hiervan de kosten, en door wie worden die gedragen? Dit vormt een uitdagende ontwerpopgave.

Als vierde betreft dit de reacties van bestuurders en beleidsmakers, met name bij gemeenten die worden geconfronteerd met demografische krimp. Welke achtergronden en motivaties liggen aan deze reacties en beleidsbeslissingen ten grondslag? In welke mate redeneren en handelen beleidsmakers in uiteenlopende krimpsituaties anders dan in situaties van druk? Ook dit vergt nader onderzoek.

## **BIJLAGE**

### **Lijst van geïnterviewde personen**

Ten behoeve van dit onderzoek zijn de onderstaande personen geïnterviewd.

Dhr. Ir. M.J. Aarts	Gemeente Rotterdam
Dhr. H.S.K. Boerboom	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. Drs. C.J. Colijn	Provincie Zeeland
Dhr. Prof. Dr. W. Derksen	Ruimtelijk Planbureau
Dhr. G.H.M. Driessen	Provincie Limburg
Dhr. Drs. B. van Geffen	Gemeente Hilversum
Dhr. G.L.M. van Goethem	Gemeente Kerkrade
Dhr. Ir. J.M.A. Hazenak	Gemeente Rotterdam
Dhr. Dr. H.B.M. Hilderink	Milieu- en Natuurplanbureau
Dhr. C.A. van Hulst	Stadsregio Rotterdam
Dhr. Drs. L.G. Kaagman	Provincie Zeeland
Dhr. A.J.A. Kleijnen	Gemeente Kerkrade
Dhr. Ir. P.P. Meijer	Stadsregio Rotterdam
Dhr. Prof. Dr. B. Needham	Radboud Universiteit Nijmegen
Dhr. Prof. Dr. F. Van Oort	Ruimtelijk Planbureau/ Universiteit Utrecht
Dhr. Prof. Dr. P. Rietveld	Universiteit van Amsterdam
Dhr. J. Schaalje	Gemeente Sluis
Dhr. Drs. W.P.M. Sniedt	Provincie Limburg
Mw. M.J.L.F. Spronken	Parkstad Limburg
Dhr. Drs. P. van der Valk	Stadsregio Rotterdam
Dhr. Dr. E. Verkade	Centraal Planbureau
Dhr. Drs. W. Vermeulen	Centraal Planbureau



## LITERATUUR

- Aa, B.J.M. van der & P.P.P. Huigen (2000), 'Het platteland trekt', pp. 145-164 in: E. van der Velden en E. Wever (red.), *Regio's in beweging: Dynamiek en continuïteit in de regionale economie van Nederland*, Utrecht: Rabobank Nederland.
- ABG Delfzijl (2006), [www.kwelderland.nl](http://www.kwelderland.nl)
- Aggelen, W. van (2006), *Tussen Wadden en Wierden... een wereld te winnen!*, Amsterdam: ABN AMRO Bank N.V., Economisch Bureau.
- Alders, M. & H. Nicolaas (2005), 'Huishoudensprognose 2004-2050: belangrijkste uitkomsten', *Bevolkingstrends* 53, 2: 14-18.
- Andersson Elffers Felix (1998), *Onderzoek dynamiek gemeentefonds*, Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Atzema, O.A.L.C. (1991), *Stad uit, stad in. Residentiële suburbanisatie in Nederland in de jaren zeventig en tachtig*, Utrecht: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit Utrecht.
- Atzema, O. & F. van Dam (1996), 'Binnenlandse migratie en regionale inkomensontwikkeling in Nederland', *Bevolking en Gezin* 25, 2: 19-51.
- Avantis (2006), [www.avantis.org](http://www.avantis.org)
- AVV (2004), *Ontwikkelingen Verkeer en Vervoer 1990-2020. Probleemverkenning voor de Nota Mobiliteit*, Rotterdam: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Rijkswaterstaat Adviesdienst Verkeer en Vervoer.
- AVV (2005), *Filemonitor 2004*, Rotterdam: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Rijkswaterstaat Adviesdienst Verkeer en Vervoer.
- Batey, P. & M. Madden (1999), 'The employment impact of demographic change: A regional analysis', *Papers in Regional Science* 78: 69-87.
- Bavel, J. van (2004a), 'Beroepsarbeid van vrouwen en de daling van de vruchtbaarheid in het Westen, 1850-2000: is er een oorzakelijk verband?', *Bevolking en Gezin* 33: 61-90.
- Bavel, J. van (2004b), 'De wereldbevolkingsexplosie en duurzame ontwikkeling: een veld-overzicht (1)', *Tijdschrift voor Sociologie* 25: 227-245.
- Beek, H. van der (1999), *Plattelandsvernieuwing: wie plukt de vruchten? Hulpmiddelen bij het bepalen van het economisch effect van het plattelandsvernieuwingbeleid*, Den Haag: LEI
- Beer, J. de (2004), 'Laagste bevolkingsgroei sinds 1900', *CBS webmagazine*, maandag 6 september, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)
- Beer, J. de & I. Deerenberg (2005), 'Regionale verschillen in vruchtbaarheid: een verklarend model', *Bevolkingstrends* 1, 46-55.
- Beets, G. (1999), 'Japan. Veranderende cultuur beïnvloedt bevolkingsontwikkeling', *Demos* 15, 7, [www.nidi.knaw.nl/nl/demos](http://www.nidi.knaw.nl/nl/demos)
- Beets, G. (2004), 'De timing van het eerste kind: een overzicht', *Bevolking en Gezin* 33: 115-142.
- Bekke, S. ter, H. van Dalen & K. Henkens (2005), 'Emigratie van Nederlanders. Geprikkeld door bevolkingsdruk', *Demos* 21, 4: 25-28.
- Berry, B.J.L. (1976), *Urbanization and counterurbanization*, Beverly Hills/Londen: Sage.
- Beyer, E. et al. (red.) (2004), *Schrumpfende Städte. Band 1: Internationale Untersuchung*, Bonn: Philipp Oswald.

- Bierman, M. & H. Meinsma (2006), 'Een transparant grondbeleid vergt ontvlechting', *Financieel Dagblad*, 12 januari 2006: 9.
- Blank, J.L.T. (1990), 'Schaalvergroting in het basisonderwijs', *Economisch Statistische Berichten* 75: 1156-1159.
- Boarnet, M.G. (1994), 'The Monocentric Model and Employment Location', *Journal of Urban Economics* 36: 79-97.
- Boelhouwer, P.J. (1988), *De verkoop van woningwetwoningen*, Amsterdam/Utrecht: KNAG/Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht.
- Bolt, G. (2004), 'Over spreidingsbeleid en drijfzand', *Migrantenstudies* 20, 2: 60-73.
- Bontje, M. (2004a), 'Leipzig: een krimpende stad', *Geografie* 13, 7: 24-27.
- Bontje, M. (2004b), 'Facing the challenge of shrinking cities in East Germany: The case of Leipzig', *GeoJournal* 61: 13-21.
- Bontje, M. & J. Latten (2005), 'Stable size, changing composition: recent migration dynamics of the Dutch large cities', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 96: 444-451.
- Borchert, J.G. & M. de Kruijf (1991), *Bevolkingsgroei ter wille van het voorzieningenniveau?*, Utrecht: KNAG/Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit Utrecht.
- Borghoff, B. (2005), 'Kwalitatieve herontwikkeling. Stadsranden als drager van nieuwe identiteit', in *Parkstad Limburg*, bijlage bij *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 86, 3: 8-9.
- Bosten, J.E.W.L., L.E.M. Crommentuijn & J. Verhorst (2003), *Ruimte voor landelijk wonen*, Bilthoven: RIVM.
- Bouma, J.D. (2006), 'Afbreken is soms beter dan leegstand. Onderzoeker heeft kritiek op nieuwbouwplannen terwijl de bevolking afneemt', *NRC Handelsblad*, 15 februari 2006: 2.
- Boyle, P. & K. Halfacree (eds) (1998), *Migration into rural areas. Theories and issues*, Chichester: Wiley.
- Broersma, L. & J. van Dijk (2002), *How do Dutch regional labour markets adjust to demand shocks?*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Research Institute SOM.
- Broersma, L., D. Stelder & J. van Dijk (2006), *Noordelijke Arbeidsmarktverkenning 2006*, Presentatie gehouden op 09-01-2006 te Groningen, Meerwold. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen
- Brouwer, W., H. Sixma, D. Delnoij & S. van der Meulen-Arts (2006), *Ontwikkeling van de Vraag-Aanbod-Analyse-Monitor (VAAM) Versie 2006*, Utrecht: NIVEL.
- Brugh, M. aan de (2003), 'Iedereen een gasfornuis. Milieu in Europa boekt weinig vooruitgang', *NRC Handelsblad*, 24 mei 2003: 41.
- Bruinsma, F.R., R.J.G.M. Florax, F.G. van Oort & M. Sorber (2002), 'Wonen en werken: wringen binnen rode contouren', *Economisch Statistische Berichten* 87: 384-387.
- Burgers, J. & S. Musterd (2002), 'Understanding Urban Inequality: A Model Based on Existing Theories and an Empirical Illustration', *International Journal of Urban and Regional Research* 26: 403-413.
- Campbell, K.E. & B.A. Lee (1992), 'Sources of personal neighbour networks. Social integration, need of time?', *Social Forces* 70: 1077-1100.
- Cantz, H. (2004), *Schrumpfende Städte. Band 1: Internationale Untersuchung*, Bonn: Philipp Oswald.
- Carruthers, J. I. & A. C. Vias (2005), 'Urban, suburban, and exurban sprawl in the Rocky Mountain west: Evidence from regional adjustment models', *Journal of Regional Science* 45: 21-48.
- Centraal Planbureau (1998), *Wonen en ruimte in drie scenario's tot 2020*. Werkdocument 101. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB, MNP & RPB (2006), *Welvaart en leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040*, Den Haag: Centraal Planbureau/Milieu- en Natuurplanbureau/Ruimtelijk Planbureau..
- Champion, A.G. (1989), 'Counterurbanization in Europe', *The Geographical Journal* 155: 52-80.
- Champion, T. (2000), 'Flight from the city', pp. 10-20 in: R. Bate, R. Best & A. Holmans (eds), *On the move. The housing consequences of migration*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Clark, W.A.V. & F.M. Dieleman (1996), *Households and housing. Choice and outcome on the housing market*, New Brunswick: Center for Urban Policy Research.
- Dam, F. van (1995), *Meer Voor Minder. Schaalverandering En Bereikbaarheid Van Voorzieningen in Landelijke Gebieden in Nederland*, Utrecht: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Universiteit Utrecht/KNAG.
- Dam, F. van (2000), 'Revealed and stated preferences for rural living. Evidence from the Netherlands', pp. 80-91 in: T. Haartsen, P. Groote & P.P.P. Huigen (eds), *Claiming rural identities. Dynamics, contexts, policies*, Assen: Van Gorcum.
- Dam, F. van & D. Buckers (1998), 'Twee vliegen in een klap? Wonen als nieuwe economische drager van het platteland', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 4, 1: 27-31.
- Dam, F. van, M. Jókövi, A. van Hoorn & S. Heins (2003), *Landelijk wonen*, Rotterdam/Den Haag: NAI uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Dam, F. van, L. Bijlsma, M. van Leeuwen & H.L. Pálsdóttir (2005), *De Landstad. Landelijk wonen in de netwerkstad*, Rotterdam/Den Haag: NAI uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Dam, F. van & P. Visser (2006), 'De prijs van je burens: woningprijzen en achterstandsbuurten', *Vitale Stad. Vakblad voor stedelijke vernieuwing en leefbaarheid* 9, 8: 8-9.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst & W. Verschoor (2004), *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*, Rotterdam/Den Haag: NAI uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Delken, E. (2006) *Domweg gelukkig in een krimpende stad? Een kwantitatief onderzoek naar de leefbaarheid van krimpende steden*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Derks, W. (2006), 'Bevolkingsafname vereist ander beleid', *Economisch Statistische Berichten* 91: 160-163.
- Derks, W.M., J.C.G. Hensgens & J.M.M.J. Nieuweboer (2003), *Bevolking Limburg 2004-2035*, Maastricht: E.til Universiteit Maastricht.
- Derks, W., P. Hovens & L.E.M. Klinkers (2006), *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat/VROM Raad.
- Derksen, W. & L. Schaap (2006, 4e druk), *Lokaal bestuur*, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- Diekerhof, I. (2006), 'Sorry, je zei smart shrinking?!', *Opiniepagina Website KEI*: [www.kei-centrum.nl](http://www.kei-centrum.nl)
- Dieleman, F. (2004), 'Autostad Detroit. Het Amerikaanse voorbeeld van urban sprawl', *Geografie*, 13, 1: 26-29.
- Dieleman, F. & C. Wallet (2002), 'Arme stad, rijk ommeland?', *Geografie* 11, 5: 32-35.
- Dijk, J. van (2001), *Arbeidsmarkt en regio*, (inaugurele rede) Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Dijk, J. van & P. Pellenburg (2006), 'Een lege periferie door Derks?', *Rooilijn* 39: 161-166.
- DiPasquale, D. & E.L. Glaeser (1999), 'Incentives and social capital. Are homeowners better citizens?', *Journal of Urban Economics* 45: 354-384.
- Duin, C. van, A. de Jong & R. Broekman (2006), *Regionale bevolkings- en allochtonenprognose 2005-2025*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.

- ECORYS-Kolpron (2004), *Woonvisie Sluis. Duurzame woningbouwontwikkelingen in West-Zeeuws-Vlaanderen*, Rotterdam: ECORYS-Kolpron.
- Ehrlich, P. & A.H. Ehrlich (1991), *The population explosion*, Londen: Arrow Books.
- Elsinga, M. & J. Hoekstra (2004), *De betekenis van het eigenwoningbezit*, Delft: OTB.
- ESPON (2005), *ESPON Project 1.1.4: The Spatial Effects of Demographic Trends and Migration (Final Report) Part 1*, eds M. Johansson en D. Rauhut, Luxemburg: ESPON.
- Evers, D., A. van Hoorn & F. van Oort (2005), *Winkelen in Megaland*, Rotterdam/Den Haag: NAI uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Feijten, P. (2005), *Life events and the housing career: A retrospective analysis of timed effects*. Delft: Eburon Publishers.
- Fielding, A.J. (1982), 'Counterurbanisation in Western Europe', *Progress in Planning* 17: 5-34.
- Fielding, A.J. (1992), 'Migration and social mobility: South East England as an 'escalator' region', *Regional Studies* 26: 1-15.
- Ford, R. (1993), 'The process of mobility decision-making in later old age: early findings from an original survey of elderly people in Southeast England', *Espace Populations Sociétés* 1993-3: 523-532.
- Freeman, D.G. (2001), 'Sources of fluctuations in regional growth', *The Annals of Regional Science* 35: 249-266.
- Friedrichs, J. (1993), 'A theory of Urban Decline: economy, demography and political elites', *Urban Studies* 30, 6: 907-917.
- Gaag, N. van der, L. van Wissen & E. van Imhoff (1999), 'Regional population growth or loss: what makes the difference?', *Demos* 15, 8, www.nidi.knaw.nl/nl/demos
- Galle, M., F. van Dam, P. Peeters, L. Pols, J. Ritsema van Eck, A. Segeren & F. Verwest (2004), *Duizend dingen op een dag. Een tijdsbeeld uitgedrukt in ruimte*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Gallent, N. & M. Tewdwr-Jones (2000), *Rural second homes in Europe: examining housing supply and planning control*, Aldershot: Ashgate.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (2005), *Resultaten communicatietraject ontwerp-Structuurvisie Capelle aan den IJssel*, www.capelleaandenijssel.nl
- Gemeente Delfzijl (2006), *Herziening Structuurvisie Delfzijl Noord 2006*, Delfzijl: Gemeente Delfzijl.
- Gemeente Heerlen (2005), *Raadsinformatiebrief over actuele en genuanceerde gegevens over leegstand en panden die op de markt zijn in Heerlen-centrum per 22 juni 2005, registratienummer 50/2005/13115*, Heerlen: Gemeente Heerlen.
- Gemeente Hilversum (2006), *Woonvisie Hilversum 2006-2009*, Hilversum: Gemeente Hilversum.
- Gemeente Kerkrade (2000), *Toerisme en Recreatie in de gemeente Kerkrade. Van visie naar plannen en projecten*, Kerkrade: Gemeente Kerkrade.
- Gemeente Kerkrade (2001), *Herschikking basisscholen in Heilust/Kaalheide, Stadsjournaal 2 mei 2001*, Kerkrade: Gemeente Kerkrade.
- Gemeente Kerkrade (2006a), *Leegstaande woningen in gemeente Kerkrade, 1 januari 2006*, Kerkrade: Gemeente Kerkrade.
- Gemeente Kerkrade (2006b), *Wijken: Kerkrade-west*, www.kerkrade.nl, Kerkrade: Gemeente Kerkrade.
- Gemeente Lelystad (2002), *Het is Wold voor en na. Unieke herstructurering in Lelystad*, Lelystad: Gemeente Lelystad/Centrada.
- Gemeente Rotterdam (2003), *Rotterdamse Woonvisie. Wonen in Rotterdam. Koers naar 2017. Aanpak tot 2006, vastgesteld door gemeenteraad van Rotterdam op 19 juni 2003*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2004), *Stand van het Wonen Rotterdam 2004*, Rotterdam: ds+v, Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2006a), *Rotterdam: Gateway to Europe. De koers naar 2030*, Rotterdam: ds+v/OBR, Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2006b), *Bouwen aan balans. Actieprogramma Rotterdam zet door: evaluatie en aanbevelingen*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2006c), www.rotterdam.nl, Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Schiedam (2004), *Bevolkingsprognose Schiedam*, Schiedam: Onderzoek & Statistiek, Gemeente Schiedam.
- Gemeente Vlaardingen (2003), *Ruimtelijke Structuurschets Vlaardingen 2020*, Vlaardingen: Gemeente Vlaardingen.
- Gemeente Vlaardingen (2004), *Structuurplan Project Rivierzone*, Vlaardingen: Gemeente Vlaardingen.
- Gemeente Voerendaal (2005), *Parkstad kiest!*, persbericht 3 november 2005, Voerendaal: Gemeente Voerendaal.
- Glaeser, E.L., J.A. Scheinkman & A. Shleifer (1995), 'Economic growth in a cross-section of cities', *Journal of Monetary Economics* 36: 117-143.
- Gramberg, P. (2000), *De school als spiegel van de omgeving. Een geografische kijk op onderwijs*, Amsterdam: Thela Thesis.
- Gratz, R.B. & N. Mintz (1998), *Cities back from the edge. New life for downtown*, New York: Wiley.
- Grogan, P.S. & T. Proscio (2000), *Comeback cities. A blueprint for urban neighborhood revival*, Boulder/Oxford: Westview Press.
- Haartsen, T. (2002), *Platteland: boerenland, natuurterrein of beleidsveld? Een onderzoek naar veranderingen in functies, eigendom en representaties van het Nederlandse platteland*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Ham, M. van (2002), *Job access, workplace mobility and occupational achievement*, Delft: Eburon.
- Harms, L. (2003a), 'Mobiliteit', pp. 173-196 in: T. Roes (red.), *De sociale staat van Nederland 2003*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Harms, L. (2003b), *Mobiel in de tijd. Op weg naar een auto-afhankelijke maatschappij, 1975-2000*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Harms, L. (2006a), 'Mobiliteit', pp. 213-240 in: A. Steenbekkers, C. Simon en V. Veldheer (red.), *Thuis op het platteland. De leefsituatie van platteland en stad vergeleken*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Harms, L. (2006b), *Op weg in de vrije tijd. Context, kenmerken en dynamiek van vrijetijdsmobiliteit*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Heins, S. (2002), *Rurale woonmilieus in stad en land. Plattelandsbeelden, vraag naar en aanbod van rurale woonmilieus*, Delft: Eburon.
- Hendriks, A.J. & J.H.P. Paelinck (1973), *De ontwikkeling van de Haagse economie op lange termijn: Planning for Decline*, Rotterdam: Stichting Nederlands Economisch Instituut.
- Hilderink, H. (2001), 'Een PHOENIX als kristallen bol. Interdisciplinaire benadering maakt toekomstverkenningen consistent', *Demos*, 17, 1, www.nidi.knaw.nl/nl/demos

- Hijman, R. & H. Langenberg (2004), 'Jaren van laagconjunctuur sterk voelbaar op de arbeidsmarkt in 2003', *Socialeconomische Trends* 2004, 1: 11-14.
- Hoogerwerf, A. (1993), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Hoogstra, G.J., R.J.G.M. Florax & J. van Dijk (2005), *Do 'jobs follow people' or 'people follow jobs'? A meta-analysis of Carlini-Mills studies*. Paper gepresenteerd op 45e ERSA congres van 23-27 augustus 2005. Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit Groningen.
- Hooimeijer, P., F. Dieleman & M. Kuijpers-Linde (1993), 'Is elderly migration absent in the Netherlands?', *Espace Populations Sociétés* 1993-3: 465-476.
- Hooimeijer, P. & R. Nijstad (1996) 'De Randstad als 'roltrap-regio'', *Geografie* 5, 2: 5-8.
- Hornis, W. & F. Verwest (2006), 'Planning met groene vingers', *Rooilijn* 39: 191-196.
- Houtum, H. van & R. Gielis (2006), 'Elastic migration: the case of Dutch short-distance transmigrants in Belgian and German borderlands', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 97: 195-202.
- Huigen, P.P.P. & M.C.H.M. van der Velden (red.) (1989), *De achterkant van verstedelijkt Nederland. De positie en functie van landelijke gebieden in de Nederlandse samenleving*. Utrecht / Amsterdam: Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht / KNAG.
- Huigen, P.P.P. & C.R. Volkens (1989), 'Kleine dorpen in het noorden', *Rooilijn* 22: 109-114.
- Huizinga, F. & B. Smid (2004), *Vier vergezichten op Nederland. Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Imhoff, E. van & L. van Wissen (2001), 'Bevolkingsveroudering en de arbeidsmarkt in Europa', *Bevolking en Gezin* 30, 2: 5-34.
- Jacobs, J. (1961), *The death and life of great American cities*, New York: Random House.
- Jong, A. de (2005), 'Bevolkingsprognose 2004-2050: maximaal 17 miljoen inwoners', *Bevolkingstrends* 53, 1: 12-17.
- Jong, A. de, M. Alders, P. Feijten, P. Visser, I. Deerenberg, M. van Huis & D. Leering (2005), *Achtergronden en veronderstellingen bij het model PEARL. Naar een nieuwe regionale bevolkings- en allochtonenprognose*, Rotterdam / Den Haag: NAI Uitgevers / Ruimtelijk Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Jong, A.H. de & H.B.M. Hilderink (2004), *Lange-termijn bevolkingsscenario's voor Nederland*, Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Kamer van Koophandel Zuid-Limburg (2006), *Ruimte: bedrijventerreinen*, www.kvk.nl, Maastricht: Kamer van Koophandel Zuid-Limburg.
- Kemp, R. van & V.A.J.M. Schutjens (1999) *Verhuizen voor het werk? Analyses van migratiegedrag en woonwensen*, Utrecht: Urban Research Centre Utrecht, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Universiteit Utrecht.
- KEI (2006a), *Herstructurering Wold A*, Lelystad, www.kei-centrum.nl, Den Haag: Kenniscentrum stedelijke vernieuwing.
- KEI (2006b), *Stedenfonds Amsterdam*, Kei www.kei-centrum.nl, Den Haag: Kenniscentrum stedelijke vernieuwing.
- KEI (2006c), *Heerlen*, GMS, Kei www.kei-centrum.nl, Den Haag: Kenniscentrum stedelijke vernieuwing.
- Kleijnen, T. (2006), *Kerkrade: Hoe gaan we verder? Een kladbrief voor een strategische discussie*. Concept werkexemplaar t.b.v. Voorbereidingsgroep Strategische Visie, Kerkrade: Gemeente Kerkrade.
- Knol, F. (2005), *Wijkkwaliteiten. De kwaliteit van de fysieke woonomgeving 1994-2002*. Werkdocument 11, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kooij, M. van der (2006), 'We willen geen museum worden. Remedies tegen ontvolking', *Binnenlands Bestuur* 27, 20: 24-27.
- Korver, W. & M.J.W.A. Vanderschuren (1995), *Monitoring van de mobiliteit 1986-1993: een analyse van de invloedsfactoren achter de recente mobiliteitsontwikkelingen in het personenvervoer*, Delft: TNO Inro.
- Kwast, P. van der (2005), 'Limburg in last', *Intermediair* 40, 14, www.intermediair.nl
- Laan, A. van der & F. Knol m.m.v. M. Blom (2006), 'Leefbaarheid: veiligheid en woonomgevingskwaliteit', in: N. van Nimwegen & I. Esveldt (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2006. Grote steden in demografisch perspectief*, Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (te verschijnen).
- Latten, J., M. Bontje & H. Nicolaas (2004), 'Bevolkingsdynamiek in de vier grote steden', *Bevolkingstrends* 52, 2: 59-68.
- Latten, J. & A. de Jong (2005), 'Nieuwe Bevolkingsprognose CBS: Veel verandering, weinig groei', *Demos* 21, 1: 5-8.
- Latten, J., H. Nicolaas & B. Hamers (2006), 'De prijs van migratie. Selectieve verhuisstromen van de vier grote steden', *Bevolkingstrends* 54, 1: 37-44.
- Lautenbach, H. & P. Ament (2004), 'Inkomens in de grote steden 1950-2000', *Sociale-economische trends*, 2004/3: 58-62.
- Leede, J.J. de & E. Lensink (red.) (1993), *Leefbaarheid in landelijke gebieden. Een kwestie van aandacht*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Liu, J., G.C. Daily, P.R. Ehrlich & G.W. Luck (2003), 'Effects of household dynamics on resource consumption and biodiversity', *Nature* 421 (6922): 530-533.
- Lötscher, L., F. Howest & L. Basten (2004), 'Eisenhüttenstadt: monitoring a shrinking German city', *Dela* 21: 361-370.
- Luijten, A. (2005), 'Wensbeelden en dagelijkse realiteit. Interviews met drie professionals uit de praktijk', in *Parkstad Limburg*, Bijlage bij *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 86, 3: 26.
- Magnusson, L. & B. Turner (2003), 'Countryside abandoned? Suburbanization and mobility in Sweden', *European Journal of Housing Policy* 3: 35-60.
- Marlet, G.A. (2003), 'Gemeentefonds mist grond', *Economisch Statistische Berichten* 88: 155-157.
- Marlet, G. & C. van Woerkens (2004), *Atlas voor gemeenten 2004*, Utrecht: Stichting Atlas voor Gemeenten.
- Mathur, V.J. & F. Song (1995), 'The dynamics of regional populations and employment growth', *Review of Urban and Regional Development Studies* 7: 70-88.
- Ministerie van O&W (1991), *Toerusting en bereikbaarheid van basisscholen. Naar een evenwichtiger verdeling van middelen in een goed gespreid basisonderwijs*, Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Ministerie van OCW (2005), 'De week van Maria van der Hoeven 23-9-2005', www.minocw.nl/bewindslieden/weekboek, Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Ministerie van V&W & Ministerie van VROM (2004), *Nota Mobiliteit. Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat / Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer VROM.
- Ministerie van VROM (1977), *Derde nota over de Ruimtelijke Ordening*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van VROM (1993), *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX)*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Ministerie van VROM (2000), *Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21e eeuw*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van VROM (2004), *Leefbaarheid van wijken*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van VROM (2005), 'Minister Dekker maakt woningbouwafspraken met Limburg', Persbericht 23-3-2005, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van VROM (2006), *Dossier Stad en milieu: Rotterdam Overschie*, www.vrom.nl, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

MKB (11-4-2006), 'Kerkrade komt met masterplan voor terrein Atrium mC', www.mkbnet.nl, Delft: MKB net BV.

Moore, S. (1994), 'Can we stop the decline of our cities?', *USA Today (Society for the Advancement of Education)* 1994, 3, New York: the Society for the Advancement of Education.

Mulder, C.H. (1993), *Migration dynamics. A life course approach*, Amsterdam: Thesis publishers.

Neels, K. (2005), 'Uitstel of afstel eerste kind. Het profiel van de generatie 1931-1935 in België', *Demos* 21, 10: 77-79.

Nicolaas, H. (2006), 'Nederland: van immigratie- naar emigratieland?', *Bevolkingstrends* 54, 2: 33-40.

Nimwegen, N. van (2000), 'Vergrijzing geen reden tot paniek', *Demos* 16, 2, www.nidi.knaw.nl/nl/demos, Den Haag: NIDI.

NVM (2006), 'NVM cijfers van het 2e kwartaal 2006 voor de regio Zuid-Limburg', www.nvm.nl, Nieuwegein: Nederlandse Vereniging van Makelaars.

Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl (2006), www.wonenindelfzijl.nl, Delfzijl: Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl.

Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad Limburg (2006), www.ontwikkelingsmaatschappij-parkstad.nl, Heerlen: Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad Limburg.

Ours, J. van (2002), 'Schaarste op de arbeidsmarkt: nou én?', pp. 105-116 in: H. van Dalen & F. Kalshoven (red.), *Meesters van de Welvaart. Topeconomen over Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Parkstad Limburg (2003), *Op hete kolen. De beloftes voor 2030. Eindadvies van de kerngroep structuurvisie Parkstad Limburg*, Heerlen: Parkstad Limburg Kerngroep Structuurvisie Parkstad Limburg.

Parkstad Limburg (2004), *Beleid voortijdig schoolverlaten in de steigers*, Heerlen: Parkstad Limburg.

Parkstad Limburg (2005a), *Parkstad monitor*, <http://Parkstadlimburg.buurtmonitor.nl/>, Heerlen: Parkstad Limburg.

Parkstad Limburg (2005b), *Regionale agenda ten behoeve van Woonvisie Parkstad Limburg*, Heerlen: Bureau Parkstad Limburg.

Parkstad Limburg (2005c), *Stimuleringsregeling promotie toerisme Parkstad Limburg*, Heerlen: Parkstad Limburg.

Parkstad Limburg (2006), www.Parkstadlimburg.nl, Heerlen: Parkstad Limburg.

Parkstad Limburg & Regionaal Orgaan Woningcorporaties Parkstad Limburg (ROW) (2005), *Reactie of de provinciale ontwerp woonvisie namens de regio Parkstad Limburg*, Heerlen: Parkstad Limburg.

Parkstad Limburg & Stipo Consult (2004), *Lekker thuis in Parkstad Limburg*, Heerlen: Parkstad Limburg.

Partridge, M.D & D.S. Rickman (2003), 'The waxing and waning of state economies: the chicken-egg question of jobs versus people', *Journal of Urban Economics* 53: 76-97.

Petsimeris, P. (1997), 'Urban decline and the new social and ethnic divisions in the core cities of the Italian industrial triangle', *Urban Studies* 35: 449-465.

Praag, C. van & M. Bik (2005), 'Migranten in de Maasstad', *Demos* 21, 3: 21-23.

Provincie Groningen (1985), *Streekplan provincie Groningen, vastgesteld door Provinciale Staten op 17 april 1985*, Groningen: Provincie Groningen.

Provincie Groningen (1992), *Ruimtelijke perspectieven voor Groningen*, Groningen: Provincie Groningen.

Provincie Limburg (2004a), *De provincie en haar ouderen*, Maastricht: Provincie Limburg.

Provincie Limburg (2004b), *De zilveren eeuw. Het verzilveren van kansen die de vergrijzing Limburg biedt*, Maastricht: Provincie Limburg.

Provincie Limburg (2004c), *Actieprogramma 2.4 Ruimte voor jonge mensen 2004-2007*, Maastricht: Provincie Limburg.

Provincie Limburg (2004d), *Actieprogramma 2.3 De school als poort naar de arbeidsmarkt 2004-2007*, Maastricht: Provincie Limburg.

Provincie Limburg (2005a), *Trends in mobiliteit*, Notitie van de afdeling Mobiliteit, provincie Limburg, www.limburg.nl

Provincie Limburg (2005b), *Subsidieverordening Woningbouwafspraken 2005 tot 2010*, Provincie Limburg, Maastricht: Provincie Limburg.

Provincie Limburg (2005c), *Provinciale Woonvisie Limburg*, Maastricht: Provincie Limburg.

Provincie Limburg (2005d), *Subsidieverordening voor het investeringsbudget stedelijke vernieuwing, periode 2005-2009*, in: *Provincieblad* 2005, Maastricht: Provincie Limburg.

Provincie Limburg (2005e), *Kaderstellende notitie Senioreneconomie*, Maastricht: Provincie Limburg.

Provincie Limburg (2006a), *Ontwerp Provinciaal Omgevingsplan Limburg*, Maastricht: Provincie Limburg.

Provincie Limburg (2006b), *Nieuwsbriefsenioreneconomie*, Maastricht: Provincie Limburg.

Provincie Limburg en Ministerie van VROM (2005), *Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Limburg (Provincie Limburg en de stedelijke gebieden Maastricht, Heerlen, Venlo en Sittard-Geleen)*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Provincie Limburg en Parkstad Limburg (2005), 'Parkstad Limburg en Gedeputeerde Staten gaan samen voor WGR-plus', 11 oktober 2005, gezamenlijk persbericht provincie Limburg en Parkstad Limburg, Maastricht/Heerlen: Provincie Limburg/Parkstad Limburg.

Provincie Noord Holland (2005), *Notitie Bestuurlijke Organisatie Gooi en Vechtgemeenten. Bijlage 1: Karakterisering gemeenten in de Gooi- en Vechtstreek*, www.noord-holland.nl

Provincie Zeeland (2004a), *Bevolkingsprognose 2004*, Middelburg: Provincie Zeeland.

Provincie Zeeland (2004b), *Provinciale Woonvisie. Bouwsteen voor het omgevingsplan*, Middelburg: Provincie Zeeland.

Provincie Zeeland (2005), *Ontwerp Omgevingsplan Zeeland 2006-2012*, Middelburg: Provincie Zeeland.



- Provincie Zuid-Holland & Stadsregio Rotterdam (2005), *Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020. Tien punten voor de regio Rotterdam*, Den Haag/Rotterdam: Provincie Zuid-Holland/ Stadsregio Rotterdam.
- Rijksuniversiteit Groningen (2006), 'Woonlasten verhoogd met 3,4 procent. Burger betaalt 20 procent minder aan grote gemeenten', *Persbericht* 9 januari 2006, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) Faculteit Economische Wetenschappen Rijksuniversiteit Groningen.
- RIVM (2000), *Nationale milieuverkenning 2000-2030*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).
- Roodenburg, H. & D. van Vuuren (2004), *Arbeidsaanbod in de lange-termijnsenario's voor Nederland*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Schaank, E. (2005), 'Delfzijl wil rem zetten op sloopwoede', *Dagblad van het Noorden*, 9 februari 2005: 9.
- Schoenmaeckers, R.C. (2000), 'Problemen rond vergrijzing, krimp en groei. Wereldwijde aanpak biedt duurzame oplossing', *Demos*, 16, 2: [www.nidi.knaw.nl/nl/demos](http://www.nidi.knaw.nl/nl/demos)
- Schoenmaekers, R.C., E. Lodewijckx & C. van Peer (2002) 'Sociale verschillen inzake het krijgen van kinderen: een reden voor beleidsmaatregelen?', *Bevolking en Gezin* 31: 3-50.
- Schoon, C.C. (2005), *De invloed van sociale en culturele factoren op mobiliteit en verkeersveiligheid. Een omgevingsverkenning*, Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- Schreuder, E. (2003), *Revitalisering en beheer van bedrijventerrein in Parkstad Limburg. Eerste fase op weg naar een regionale organisatie. Beleids- en activiteitenplan. LIOF bedrijventerreinen*, Maastricht, [www.Parkstadlimburg.nl/www.dbt.novem.nl](http://www.Parkstadlimburg.nl/www.dbt.novem.nl)
- Schutjens, V.A.J.M., R. van Kempen & B. Wiendels (1998), *Werk-geïnduceerde migratie over lange afstand: een vooronderzoek*, Utrecht: Urban Research Centre Utrecht, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Universiteit Utrecht.
- Shucksmith, M. (1981), *No homes for locals?*, Westmead: Gower.
- Shucksmith, M. (2000), *Exclusive countryside? Social inclusion and regeneration in rural Britain*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Stadsregio Rotterdam (2003), *Woonvisie Stadsregio Rotterdam*, Rotterdam: Stadsregio Rotterdam.
- Stadsregio Rotterdam (2006), [www.stadsregio.info](http://www.stadsregio.info), Rotterdam: Stadsregio Rotterdam.
- Stadt Leipzig (2005), [www.leipzig.de](http://www.leipzig.de), Leipzig: Stadt Leipzig.
- Steinnes (1978), 'Causality and migration: A statistical resolution of the "Chicken or Egg Fowl-up"'. *Southern Economic Journal* 45: 218-226.
- Steinnes, D.N. (1982), 'Do 'people follow jobs' or do 'jobs follow people'? A causality issue in urban economics', *Urban Studies* 19: 187-192.
- Strohmeier, K.P. & S. Bader (2004), 'Demographic decline, segregation and social urban renewal in old industrial metropolitan areas', *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 44, 1: 51-69.
- Taskforce Demografische Voorsprong (2006), *Demografische Voorsprong Limburg sonderende nota 24 mei 2006*, op website <http://www.bevolkingsdaling.nl/Nieuws.htm>, Maastricht: Provincie Limburg.
- Terluin, I.J., L.H.G. Slangen, E.S. van Leeuwen, A.J. Oskam & A. Graaff (2005), *De plattelands-economie in Nederland. Een verkenning van definities, indicatoren, instituties en beleid*, Den Haag: LEI.
- Thissen, J.F.C.M. (1995), *Bewoners en nederzettingen in Zeeland: op weg naar een nieuwe verscheidenheid*, Utrecht/Amsterdam: KNAG/Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Universiteit van Amsterdam.
- Thurston, L. en A.M.J. Yezer (1994), 'Causality in the suburbanisation of population and employment', *Journal of Urban Economics*, 35, 1: 105-118.
- Tripool (2006), [www.tripool.nl](http://www.tripool.nl), Maastricht: Tripool.
- Vaart, J.H.P. van der (1999), *Boerderijen en platteland in verandering. Een onderzoek naar herbestemming van boerderijen in Friesland*, Leeuwarden: Fryske Akademy.
- Valk, H. de, A.C. Liefbroer, I. Esveldt & K. Henkens (2001a), 'De één is de ander niet: patronen van gezinsvorming onder allochtonen in Nederland', *Bevolking en Gezin* 30: 67-96.
- Valk, H. de, I. Esveldt, K. Henkens & A.C. Liefbroer (2001b), *Oude en nieuwe allochtonen in Nederland: een demografisch profiel*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR Werkdocument 123).
- Velden, L.F.J. van der, L. Hingstman, C.D. Nienoord-Bure & M.M. van den Berg (2001), *Vraag en aanbod artsen: raming 2000-2010*, Utrecht: NIVEL/PRISMANT.
- Verkade, E.M. & W. Vermeulen (2004), *The CPB regional labour market model: a tool for long-term scenario construction*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Vermeulen, W. & J. van Ommeren (2006), *Housing supply and the interaction of regional population and employment*, CPB Discussion Paper no 65, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Versluis, K. (2006), 'Steenkolendiesel', *Intermediair* 41, 27: 46-49.
- Vias, A.C. (1999), 'Jobs follow people in the rural Rocky Mountain west', *Rural Development Perspectives* 14, 2: 14-23.
- Visser, P. & F. van Dam (2006), *De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Volkers, K. (1992), 'Ploegschaar wijkt voor surfplank. Toekomst van het Oldambt in het water', *Geografie* 1, 2: 23-25.
- Vries, A. de (2005), *Inkomensspreiding in en om de stad. Een voorstudie*, Rotterdam/Den Haag: NAI uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Vrolijk & Croé (2005), 'Parkstad Limburg', in *Parkstad Limburg*, Bijlage bij *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 86, 3: 3.
- Wagenaar, C. (2005), 'Verlaten Idylle?', in *Parkstad Limburg*, Bijlage bij *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 86, 3: 4-6.
- Wagt, M. van der & C. Boon (2006), 'Krimp: een nieuwe toekomst voor de woningmarkt', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 12, 2: 26-29.
- Wit, J. de & H. van Gent (2001), *Economie en Transport*, Utrecht: Lemma.
- Wittebrood, K. (2006), *Slachtoffers van criminaliteit. Feiten en achtergronden*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wouden, R. van der & E. de Bruijne (2001), *De stad in de omtrek. Problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wouden, R. van der, F. van Dam, D. Evers, A. Hendriks, A. van Hoorn, N. Pieterse & G. Renes (2006), *Verkenning van de ruimte 2006. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Zonneveld, W. & F. Verwest (2005), *Tussen droom en retoriek. De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

## OVER DE AUTEURS

*Frank van Dam* is sociaal geograaf. Hij promoveerde in 1995 aan de Universiteit Utrecht op een onderzoek naar schaalvergroting en bereikbaarheid van voorzieningen op het Nederlandse platteland. Bij het Ruimtelijk Planbureau doet hij onderzoek naar ontwikkelingen op de Nederlandse woningmarkt en ontwikkelingen op het Nederlandse platteland. Hij is co-auteur van onder andere *Landelijk wonen* (2003), *De LandStad* (2005), *Verkenning van de ruimte* (2006) en *De prijs van de plek* (2006).

*Carola de Groot* heeft economie gestudeerd aan de Vrije Universiteit in Amsterdam met een specialisatie in ruimtelijke economie. Bij het Ruimtelijk Planbureau houdt zij zich vooral bezig met onderzoek op het terrein van wonen – met name naar woonwensen en woongedrag – en demografie.

*Femke Verwest* studeerde bestuurskunde aan de Universiteit van Leiden met als specialisatie Organisatie & Management en Internationaal Bestuur. Als onderzoeker bij het Ruimtelijk Planbureau houdt zij zich vooral bezig met het analyseren van ruimtelijk relevante maatschappelijke en beleidsontwikkelingen. Zij is co-auteur van onder andere *Ontwikkelingsplanologie* (2004), *Het gras bij de burens* (2005) en *Tussen droom en retoriek* (2005).



## COLOFON

### *Onderzoek*

Frank van Dam (projectleider)  
Carola de Groot  
Femke Verwest

### *Supervisor*

Dorien Manting

### *Met dank aan*

Jan Kadijk (NIR OV) voor commentaar op een eerdere versie van dit rapport, en aan Hans van Amsterdam en Marnix Breedijk (RPB).

### *Illustraties*

Marnix Breedijk  
Carola de Groot

### *Eindredactie*

Florike Egmond

### *Ontwerp en productie*

Typography Interiority & Other Serious Matters, Den Haag

### *Druk*

Veenman Drukkers, Rotterdam

© NAI Uitgevers, Rotterdam/Ruimtelijk Planbureau, Den Haag/2005. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912jo het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

NAI Uitgevers is een internationaal georiënteerde uitgever, gespecialiseerd in het ontwikkelen, produceren en distribueren van boeken over architectuur, beeldende kunst en verwante disciplines.

[www.naipublishers.nl](http://www.naipublishers.nl)

ISBN 90 5662 527 6

ISBN 978 90 5662 527 6

