

Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland

Beleidsstrategieën voor
huidige en toekomstige
krimpregio's

Beleidsstudies

Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland

Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland

Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's

Femke Verwest en Frank van Dam (redactie)



Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland
Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Den Haag/Bilthoven, 2010

ISBN: 978-90-78645-54-2

Contact: femke.verwest@pbl.nl; frank.vandam@pbl.nl

U kunt de publicatie downloaden of bestellen via de website www.pbl.nl, of opvragen via reports@pbl.nl onder vermelding van het ISBN-nummer en uw postadres. Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Planbureau voor de Leefomgeving, de titel van de publicatie en het jaartal.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

Planbureau voor de Leefomgeving

Vestiging Den Haag	Vestiging Bilthoven
Postbus 30314	Postbus 303
2500 GH Den Haag	3720 AH Bilthoven
T 070 3288700	T 030-2742745
F 070 3288799	F 030-2744479
E: info@pbl.nl	
www.pbl.nl	

Inhoud

Bevindingen

- [Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland](#)
 - [Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's](#) 9
 - [Samenvatting](#) 9
 - [Inleiding](#) 12
 - [Demografische krimp in de nabije toekomst](#) 13
 - [Mogelijke gevolgen van demografische krimp](#) 16
 - [Beleidsstrategieën van de huidige krimpregio's: bestrijden of begeleiden](#) 19
 - [Het belang van economische strategieën](#) 22
 - [Begeleiden in plaats van bestrijden](#) 23
 - [Uitvoeringsproblemen bij de omslag van bestrijden naar begeleiden](#) 25
 - [Oplossingsrichtingen bij de omslag van bestrijden naar begeleiden en anticiperen](#) 26
 - [Beleidsaanbevelingen](#) 30

Verdieping

- [1 Regionale prognose 2009-2040: vergrijzing en omslag van groei naar krimp](#) 35
 - [Inleiding](#) 35
 - [Nationale ontwikkelingen tot 2040](#) 35
 - [Vergrijzing](#) 37
 - [Bevolkingsgroei en -krimp: 1998 – 2008 – 2025 – 2040](#) 39
 - [Huishoudensgroei en -krimp: 1998 – 2008 – 2025 – 2040](#) 43
- [2 Omslag van groei naar krimp in de regio: demografische ontwikkelingen tot 2040](#) 47
 - [Prognosekaarten en omslagkaarten](#) 47
 - [Bevolkingstoename en -afname](#) 47
 - [Huishoudenstoename en -afname](#) 48
 - [Toename en afname van de potentiële beroepsbevolking](#) 49
 - [Ruimtelijke gevolgen](#) 50
 - [Tot besluit](#) 51
- [3 Ruimtelijke gevolgen van demografische krimp](#) 53
 - [Demografische krimp: aard, omvang en regionale verschillen](#) 53
 - [Krimp en de woningmarkt](#) 54
 - [Krimp en de leefomgeving](#) 56
 - [Krimp en mobiliteit](#) 58
 - [Krimp en milieu](#) 59
 - [Krimp en de vraag naar ruimte](#) 60
 - [Tot besluit](#) 61

- 4 Zeven misverstanden over de ruimtelijke gevolgen van bevolkingskrimp 63
 - Demografische krimp 63
 - Regionale variatie 65
 - Zeven misverstanden 65
 - Nieuwe context 66

- 5 Demografische krimp: prikkel voor de woningmarkt 67
 - Krimpende woningmarkt 67
 - Implicaties voor lokaal beleid: slopen? 68
 - Of bouwen? 69
 - Tot slot 69

- 6 Het nieuwe wonen: het krimpende platteland rekt zich rijk 71
 - Demografische en agrarische krimp 71
 - Het nieuwe wonen 74
 - Woonvoorkeuren 74
 - Concurrentie 75

- 7 Beleidsreacties in krimpregio's 77
 - Krimp: een nieuwe beleidscontext 77
 - Krimp en de woningmarkt: beleidsreacties 77
 - Begeleiden beter dan bestrijden van krimp 80
 - Omslag van 'krimp bestrijden' naar 'krimp begeleiden' is lastig 81
 - Omslag van 'krimp bestrijden' naar 'krimp begeleiden' vergt een lange adem 82
 - Regionale afstemming bij krimp 86
 - Tot besluit 87

- 8 Demografische krimp en regionale economie 91
 - Krimp en detailhandel 91
 - Krimp en de arbeidsmarkt 92
 - Krimp en bedrijvigheid 93
 - Meer beleidsaandacht krimp 93

- Literatuur 95

- Bijlagen 103

Bevindingen



Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland

Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's

Femke Verwest en Frank van Dam

Samenvatting

Vanaf 2010 zal in snel tempo in steeds meer gemeenten en regio's het aantal inwoners en huishoudens afnemen, en door ontgroening en vergrijzing ook de potentiële beroepsbevolking. Deze demografische krimp zal niet beperkt blijven tot gemeenten in Parkstad Limburg, de Eemsdelta en Zeeuws-Vlaanderen, de drie regio's die nu al met demografische krimp kampen, maar zal ook een groot aantal gemeenten en regio's elders in Nederland treffen. Het Rijk heeft in 2010 'anticipeerregio's' benoemd, die op termijn met krimp te maken kunnen krijgen. Gemeenten in deze krimp- en anticipeerregio's, zullen zich niet alleen in hun beleid voor de woningmarkt moeten voorbereiden op de mogelijke gevolgen van deze krimp, maar ook in hun beleid voor de regionale economie, detailhandel, bedrijventerreinen en de arbeidsmarkt. De ervaringen in de huidige krimpregio's leren dat het bestrijden van demografische krimp weinig zin heeft en dat een beleidsomslag van krimp bestrijden naar krimp begeleiden een moeizaam proces kan zijn. Door tijdig op demografische krimp in te spelen, kunnen problemen die met krimp samengaan, worden voorkomen of beperkt. Gemeenten moeten daarbij in regionaal verband samenwerken, zodat zij niet met elkaar gaan concurreren om dezelfde inwoners en bedrijven. Zo kunnen ook onrendabele ruimtelijke investeringen, financiële problemen en leegstand van woningen en bedrijven worden voorkomen. De provincies en het Rijk kunnen gemeenten in krimpregio's en anticipeerregio's stimuleren niet alleen in hun woningbouwbeleid, maar ook in hun economisch beleid tijdig te anticiperen op demografische krimp. Ze kunnen hen faciliteren bij het zoeken naar nieuwe coalities, het ontwikkelen van financiële middelen en het verkennen van de mogelijkheden die bestaande regels kunnen bieden om strategieën gericht op het anticiperen op en begeleiden van krimp te kunnen uitvoeren. Demografische krimp dwingt echter ook het Rijk en de provincies zelf ertoe het beleid bij te stellen. Ondanks de huidige aandacht voor krimp, is het ruimtelijk, economisch en woningmarktbeleid op deze hogere bestuursniveaus nog te eenzijdig gericht op het stimuleren en mogelijk maken van groei.

Demografische krimp: gevolgen en beleidsreacties

- Volgens de meest recente bevolkings- en huishoudensprognose van het PBL en CBS zal tot 2040 meer dan een derde van alle gemeenten in Nederland te maken krijgen met een afname van de bevolking, en ongeveer een tiende met een afname van het aantal huishoudens. In bijna alle gemeenten zal de potentiële beroepsbevolking in omvang afnemen.
- Krimp blijft dus niet beperkt tot de huidige krimpregio's, maar is in deze regio's wel omvangrijker dan elders in Nederland. Zo neemt de potentiële beroepsbevolking in Parkstad Limburg tussen 2008 en 2040 in de prognose af met 48.000 personen, in de Eemsdelta met 12.000 en in Zeeuws-Vlaanderen

met 17.000 personen. In dezelfde periode neemt naar verwachting het aantal inwoners in Parkstad Limburg met 39.000 af, in de Eemsdelta met 11.000 en in Zeeuws-Vlaanderen met 12.000. Het aantal huishoudens zal in die tijd in Parkstad Limburg met 14.000 dalen, en in zowel de Eemsdelta als Zeeuws-Vlaanderen met 3.000.

- Demografische krimp heeft gevolgen voor de lokale en regionale woningmarkt, de bevolkingsgerelateerde bedrijvigheid en de arbeidsmarkt. Krimp leidt tot een meer ontspannen woningmarkt, wat een overaanbod aan woningen tot gevolg kan hebben. De afname van het aantal inwoners en huishoudens betekent een kleinere lokale afzetmarkt en kan leiden tot een overaanbod aan voorzieningen als winkels, kantoren of scholen. Het teveel aan woningen en voorzieningen kan leegstand van vastgoed tot gevolg hebben. Krimp kan ook resulteren in een geringer aanbod aan of concurrentie om arbeidskrachten, of zelfs een tekort. Dit zal vooral voor de arbeidsintensieve sectoren nadelig zijn.
- Gemeenten in de huidige krimpregio's Parkstad Limburg, de Eemsdelta en Zeeuws-Vlaanderen hebben jarenlang niet op demografische krimp geanticipeerd. Wel gereageerd, en wanneer zij dat deden, was dat vooral in de vorm van een woningmarktstrategie gericht op het bestrijden van krimp door het aantrekken van nieuwe inwoners. In het ruimtelijk-economisch beleid, detailhandels-, arbeidsmarkt- en bedrijventerreinenbeleid hebben zij niet of nauwelijks expliciet aandacht besteed aan demografische krimp.
- Pas sinds kort zijn de woningmarktstrategieën in de huidige krimpregio's meer gericht op het begeleiden van krimp door het aanpassen van de woningvoorraad aan de kleinere woningvraag. In Parkstad Limburg en de Eemsdelta zijn daar op regionaal niveau afspraken over gemaakt.
- Het maken van een beleidsomslag van het bestrijden van krimp naar het begeleiden van krimp, blijkt voor gemeenten in de huidige krimpregio's een lastig proces te zijn. Daaraan liggen diverse uitvoeringsproblemen ten grondslag, maar de ervaring leert dat coördinatieproblemen en het financieringsvraagstuk de belangrijkste struikelblokken vormen. Zo zijn gemeenten voorzichtig om hun plannen voor wonen, werken en voorzieningen naar beneden toe bij te stellen, omdat ze denken dat dit hun aantrekkelijkheid als vestigingsplaats voor inwoners en bedrijven aantast. Daarnaast is ruimtelijke concentratie, sloop en herstructurering van woongebieden, bedrijventerreinen en winkelgebieden moeilijk te financieren. In krimpregio's zijn de inkomsten uit nieuwbouw gering en genereert transformatie nauwelijks financiën.

Beleidsaanbevelingen

Gemeenten

- Gemeenten in de huidige krimpregio's en de anticipeerregio's moeten niet alleen in hun woningmarktbeleid rekening houden met demografische krimp, maar ook in hun ruimtelijk-economisch, detailhandels-, arbeidsmarkt- en bedrijventerreinenbeleid. Dit vanwege de (in)directe invloed die demografische krimp op de economie heeft en omgekeerd. Ook kan krimp de uitvoering van economisch beleid bemoeilijken. Zo zal de herstructurering van bedrijventerreinen in krimpregio's lastig zijn, omdat het meestal geen optie is om deze terreinen te transformeren tot woonwijken. Er is immers nauwelijks vraag naar woningen.
- De toekomstige beleidsinspanningen in krimpregio's en anticipeerregio's moeten meer worden gericht op het anticiperen op en begeleiden van demografische krimp, in plaats van op het reageren op en het bestrijden ervan. De ervaringen in de huidige krimpgemeenten en -regio's leren namelijk dat dit laatste weinig effectief is.
- Gemeenten doen er verstandig aan het krimpbeleid in regionaal verband op te pakken en af te stemmen. Dit geldt zowel voor het woningmarktbeleid als voor het detailhandels- en bedrijventerreinenbeleid. Het onderling afstemmen van bouw-, sloop- en herstructureringsplannen voor woon-, werk- en winkelgebieden voorkomt niet alleen intraregionale concurrentie om (dezelfde) inwoners en bedrijven, maar ook onrendabele ruimtelijke investeringen en leegstand.
- Gemeenten zullen hierbij ook in regionaal verband oplossingen moeten zien te vinden voor de belemmeringen waartegen zij aanlopen als zij die omslag willen maken. Lokale bestuurders moeten zich daarvoor nog bewuster zijn van de gevolgen van krimp voor de woningmarkt en economie. Ook zullen zij gezamenlijk op zoek moeten gaan naar nieuwe regionale coalities en betrokken partijen moeten aansporen handelingspatronen die zijn gericht op groei los te laten. Het verdient hierbij aanbeveling ook andere partijen te betrekken die actief zijn op de regionale woningmarkt, zoals corporaties en ontwikkelaars, en in de regionale economie, bijvoorbeeld het bedrijfsleven en belangenorganisaties als de Kamers van Koophandel, de brancheorganisatie voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) en werkgeversorganisaties als VNO-NCW. Het gezamenlijk nieuwe financiële middelen bedenken

en daarmee experimenteren, kennis opbouwen over het onderwerp en beter gebruikmaken van bestaande regels kunnen eveneens belemmeringen uit de weg nemen.

- Om de regionale aanpak te laten slagen, zijn goede financiële afspraken, bijvoorbeeld over verevening of een sloopfonds, van cruciaal belang. Deze afspraken zullen in een gezamenlijk uitvoeringsplan moeten worden opgenomen.
- De uitvoeringsproblemen die aan het omschakelen van bestrijden naar begeleiden ten grondslag liggen, kunnen ook anticepeerregio's parten gaan spelen bij het anticiperen op en begeleiden van demografische krimp. Wanneer gemeenten tijdig anticiperen op toekomstige demografische ontwikkelingen, zal de toekomstige transformatieopgave in deze gebieden kleiner zijn dan in de huidige krimpregio's. Daarmee zullen ook de kosten voor het uitvoeren van de opgave geringer zijn. Door nu in te grijpen, kunnen de problemen die met demografische krimp samengaan, worden voorkomen of beperkt.

Rijk en provincies

- Het Rijk en de provincies kunnen de bewustwording over de gevolgen van demografische krimp onder lokale bestuurders vergroten. Zij kunnen wijzen op de noodzaak daar niet alleen in hun woningmarktbeleid, maar ook in hun economisch beleid aandacht aan te besteden en daar tijdig, het liefst in regionaal verband, op te anticiperen.
- Daarnaast kunnen het Rijk en de provincies lokale bestuurders in krimpregio's en anticepeerregio's ondersteunen bij het zoeken naar nieuwe coalities, en bij het experimenteren met nieuwe financiële middelen, zoals regionale verevening, een regionaal sloopfonds en publiek-private samenwerking. Ook kunnen zij helpen bij het in kaart brengen van de mogelijkheden die bestaande regels, zoals die uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, kunnen bieden om strategieën gericht op het begeleiden van krimp te kunnen uitvoeren.
- Tot slot dwingt krimp het Rijk en de provincies ertoe ook hun eigen beleid bij te stellen. Ondanks de aandacht die er tegenwoordig is voor krimp, is het ruimtelijk, economisch en woningmarktbeleid nog te eenzijdig gericht op het stimuleren en mogelijk maken van groei.

Inleiding

Op 2 december 2010 organiseert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de provincies Groningen, Zeeland en Limburg de Bestuurdersconferentie 'Krimp in beweging. Samen werken aan ambitieuze regio's'. Het doel van deze conferentie is dat de deelnemers hun inzichten over demografische krimp met elkaar delen en van elkaars

ideeën en ervaringen leren. Daarnaast is het de bedoeling om vanuit deze conferentie een bijdrage te leveren aan de voortgangsrapportage over het plan *Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling* (BZK et al. 2009), alsook aan de strategische kennisagenda die het Rijk, het IPO en de VNG begin 2011 naar de Tweede Kamer zullen sturen. In de tussentijd heeft het nieuwe kabinet-Rutte in zijn regeerakkoord aangegeven dat er in het ruimtelijkeordeningsbeleid meer aandacht komt voor regio's die met demografische krimp kampen. Het Rijk zal daartoe in samenwerking met

Demografische krimp, krimpregio's en anticipeerregio's

We maken in dit rapport een onderscheid tussen drie vormen van demografische krimp: een afname van het aantal inwoners, van het aantal huishoudens en van de potentiële beroepsbevolking. Ontwikkelingen in de omvang van de potentiële beroepsbevolking en het aantal huishoudens zijn namelijk in een aantal opzichten minstens zo relevant voor de regionale economie en woningmarkt als ontwikkelingen in het aantal inwoners – terwijl het in het publieke debat vaak alleen over het laatste gaat. Tot de potentiële beroepsbevolking rekenen we de leeftijdsgroep van 20- tot 65-jarigen.

Demografische krimp, hoe ook gedefinieerd, kent grofweg drie oorzaken: sociaal-culturele ontwikkelingen als individualisering en emancipatie, regionaal-economische ontwikkelingen, zoals ontwikkelingen in bedrijvigheid en werkgelegenheid, en planologische beslissingen, vooral ten aanzien van woningbouw. Sociaal-culturele factoren zijn vooral van invloed op het natuurlijke bevolkingsverloop van geboorte en sterfte. Regionaal-economische en planologische factoren beïnvloeden vooral migratie- en verhuisbewegingen (Van Dam et al. 2006, zie ook hoofdstuk 4).

Landelijk gezien is demografische krimp nog niet aan de orde. Het CBS (2008) verwacht dat de bevolking pas vanaf 2038 in omvang zal afnemen, en het aantal huishoudens vanaf 2039. De potentiële beroepsbevolking daarentegen, zal al vanaf 2011 gaan krimpen (zie ook hoofdstuk 1). Dat neemt niet weg dat sommige gemeenten en regio's nu al worden geconfronteerd met demografische krimp. In de afgelopen tien jaar is vooral in gemeenten aan de randen van Nederland de bevolkingsgroei achtergebleven bij het Nederlandse gemiddelde, in het bijzonder in Zuid-Limburg en Noord-Oost Groningen. Ook in het centrale deel van Nederland is in een aantal gemeenten de bevolking licht afgenomen, met als verschil dat het daar vaak gaat om een enkele krimpgemeente die wordt omringd door groeigemeenten, terwijl er aan de randen van het land meerdere buurgemeenten naast elkaar krimpen. Tussen 1998 en 2008 nam in totaal in 40 gemeenten de bevolking met meer dan 2,5 procent af (zie ook hoofdstuk 1). In dezelfde periode nam overigens maar in vier gemeenten het aantal huishoudens met meer dan 2,5 procent af. In de meeste andere gemeenten nam het aantal huishoudens nog toe, vooral door een toename van

het aantal een- en tweepersoonshoudens (zie ook hoofdstuk 1). De potentiële beroepsbevolking nam in de periode 1998-2008 in 167 gemeenten (38 procent van het totale aantal) in omvang af.

Het aantal regio's dat nu reeds wordt geconfronteerd met een of meerdere vormen van demografische krimp is beperkt. We spreken van een krimpregio wanneer meerdere buurgemeenten structureel met een of meerdere vormen van demografische krimp te maken hebben of in de nabije toekomst zullen krijgen. De drie huidige krimpregio's waarvoor dit geldt en die in deze bundel centraal staan, zijn Parkstad Limburg, de Eemsdelta en Zeeuws-Vlaanderen.¹ Parkstad Limburg omvat de gemeenten Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal; sinds 2009 maakt ook Nuth deel uit van deze regio.² De Eemsdelta omvat de gemeenten Appingedam, Delfzijl, Eemsmond en Loppersum; Zeeuws-Vlaanderen de gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen.

Regio's die nu nog niet met een structurele bevolkings- of huishoudensafname te maken hebben, maar die tussen nu en 2030 waarschijnlijk wel met een omslag van groei naar krimp worden geconfronteerd, noemen we anticipeerregio's. Deze regio's komen grotendeels overeen met de anticipeerregio's zoals die door de voormalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken (BZK) en de minister van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) zijn benoemd.³ Het gaat daarbij om Midden- en Noord-Limburg, Achterhoek, Oost-Drenthe, Twente, Groene Hart, West-Brabant, Goeree-Overflakkee, Voorne-Putten en Hoeksche Waard, Noordoost- (en ten dele ook West-)Friesland, Kop van Noord-Holland en Schouwen-Duiveland (Tweede Kamer 2010b: 1). De aanwijzing van deze anticipeerregio's is gebaseerd op de gemeentelijke bevolkings- en huishoudensprognoses van PEARL en PRIMOS, en is in samenspraak met de provincies overeengekomen.

De meeste krimp- en anticipeerregio's worden overigens, tot slot, geconfronteerd met specifieke vormen van demografische krimp, zoals een afname van het aantal jongeren, het aantal hoogopgeleiden of het aantal huishoudens met een hoger inkomen, of een sterke toename van het aantal 65-plussers. Deze ontwikkelingen verbijzonderen de gevolgen van demografische krimp voor de regionale woningmarkt en economie.

de betreffende regio's zoeken naar maatregelen om deze gebieden nieuwe impulsen en ontwikkelingsmogelijkheden te geven (VVD & CDA 2010: 46).

Het actieplan *Krimpen met kwaliteit* werd in het najaar van 2009 gelanceerd en in februari 2010 in de Tweede Kamer behandeld (Tweede Kamer 2010a). Dat plan is voornamelijk gericht op gemeenten en regio's die nu al te maken hebben met bevolkingskrimp. Voor betrokken bestuurders zijn op het terrein van wonen, onderwijs, arbeidsmarkt en ruimtelijke ordening diverse acties geformuleerd die inmiddels in de praktijk worden uitgevoerd. Met de Bestuurdersconferentie op 2 december wil het ministerie van BZK de aandacht en discussie verbreden naar de regio's die nu nog niet met een structurele bevolkingsafname kampen, maar die daar in de toekomst waarschijnlijk wel mee te maken zullen krijgen (de zogenoemde anticiperregio's).

Met deze bundel levert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), een van de deelnemers aan de Bestuurdersconferentie, een bijdrage aan de discussie. Dit eerste, Bevindingendeel van de bundel is deels gebaseerd op reeds verschenen artikelen en rapporten over demografische krimp van onderzoekers van het PBL. Acht van deze artikelen zijn in het tweede deel van de bundel als verdiepende hoofdstukken opgenomen; zie voor een overzicht van alle relevante PBL-publicaties over demografische krimp bijlage 2. Verder steunen deze Bevindingen op het nog te verschijnen proefschrift van PBL-onderzoeker Femke Verwest, *Demographic decline and local government strategies. A study in institutional dynamics*, waarop zij in 2011 aan de Radboud Universiteit Nijmegen hoopt te promoveren.

In deze Bevindingen gaan we eerst kort in op de regionale bevolkings- en huishoudensprognoses voor demografische krimp: hoeveel en welke gemeenten en regio's zullen in de nabije toekomst met krimp te maken krijgen? Vervolgens gaan we in op de vraag welke gevolgen demografische krimp heeft of in de nabije toekomst kan hebben voor de regionale woningmarkt en economie; we richten ons specifiek op deze beleidsvelden, omdat dit de terreinen zijn waar demografische krimp naar verwachting de meeste gevolgen zal hebben. We illustreren die gevolgen waar mogelijk met gegevens over de drie huidige krimpregio's Parkstad Limburg, de Eemsdelta en Zeeuws-Vlaanderen. Daarna bespreken we hoe bestuurders in deze regio's in hun economisch en woningbouwbeleid tot nu toe op demografische krimp hebben gereageerd, tegen welke problemen zij bij de uitvoering van hun beleid zijn aangelopen en welke mogelijke oplossingen er zijn voor de gesignaleerde uitvoeringsproblemen. Het doel van deze exercitie is om aan de hand van de ervaringen in de huidige krimpregio's lessen te trekken voor het in te zetten beleid in de anticiperregio's, en daarvoor aanbevelingen te formuleren voor gemeenten, provincies en het Rijk.

In het tekstkader 'Demografische krimp, krimpregio's en anticiperregio's' leggen we enkele begrippen uit die regelmatig zullen terugkeren. Ook introduceren we daar de regio's die centraal staan en presenteren we een aantal gegevens over de bevolkingskrimp tot nu toe.

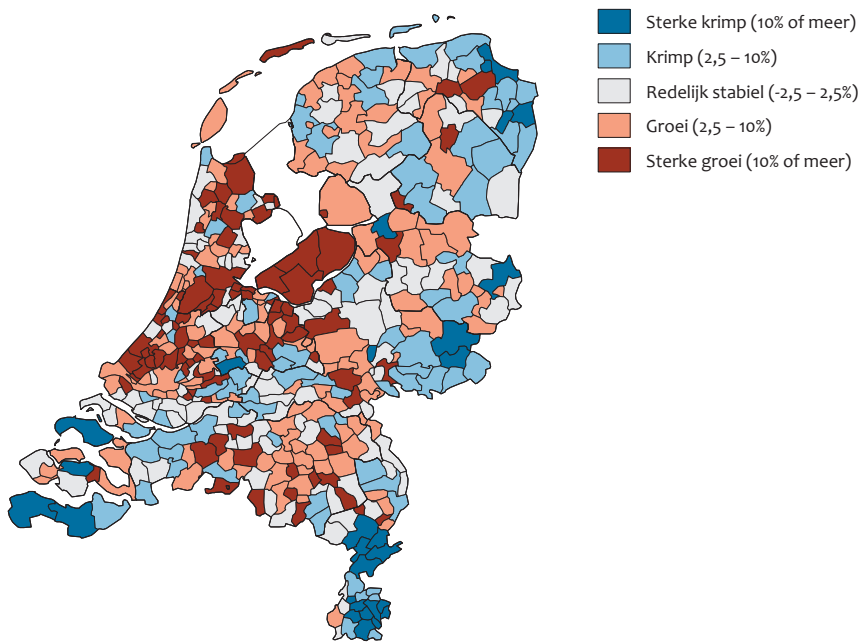
Demografische krimp in de nabije toekomst

Het PBL en het CBS verwachten dat het aantal gemeenten en regio's dat in de nabije toekomst met een of meer vormen van demografische krimp te maken krijgt, sterk zal toenemen. In deze paragraaf gaan we kort in op de vraag om hoeveel en welke gemeenten en regio's het volgens hun meest recente regionale bevolkings- en huishoudensprognose (PBL & CBS 2009) zal gaan.⁴

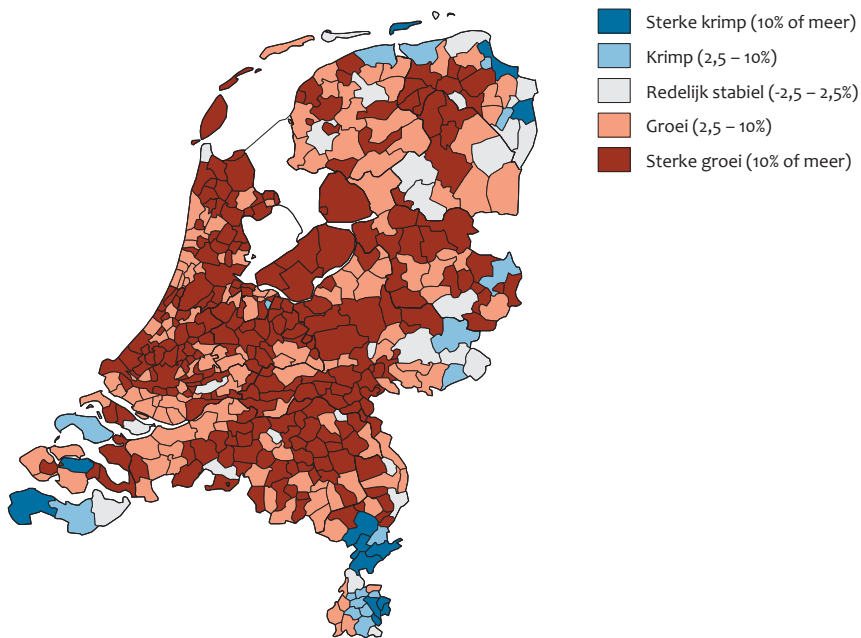
Naar verwachting zal tussen 2008 en 2040 in meer dan een derde van alle gemeenten het aantal inwoners afnemen, in ongeveer een tiende het aantal huishoudens en in bijna alle gemeenten de potentiële beroepsbevolking (zie figuur 1, 2 en 3). Volgens deze prognoses zal het aantal inwoners tot 2040 in ruim een kwart van de gemeenten met meer dan 2,5 procent afnemen: in totaal gaat het hierbij om een kwart miljoen inwoners, en overwegend om gemeenten in de randen van Nederland. In gemeenten in de meer centrale delen van Nederland, waaronder de Randstad, zal het aantal inwoners daarentegen met ruim 1,25 miljoen toenemen (zie hoofdstuk 1). Al met al zullen vooral de kleine gemeenten (tot 20.000 inwoners) en middelgrote gemeenten (20.000 tot 50.000 inwoners) te maken krijgen met demografische krimp. De meeste daarvan kunnen als plattelandsgemeente worden aangeduid (zie hoofdstuk 6).

Ook het aantal regio's dat met een of meer vormen van krimp zal worden geconfronteerd, zal sterk toenemen. De omslagkaarten (zie figuur 4 en 5) – die aangeven in welk jaar regio's hun maximale bevolkingsomvang, aantal huishoudens en omvang van de potentiële beroepsbevolking bereiken – laten zien dat in 33 van de 40 COROP-regio's vóór 2040 bevolkingsgroei zal omslaan in bevolkingsafname. Vóór dat jaar zal in bijna alle COROP-regio's de potentiële beroepsbevolking niet meer in omvang toe-, maar afnemen, en in 21 regio's het aantal huishoudens. De afname van het aantal huishoudens zal zich, net als de krimp in het inwonertal, vooral voordoen aan de randen van Nederland. In 2010 is de afname van de potentiële beroepsbevolking al in 24 COROP-regio's ingezet (zie figuur 5). Het aantal gemeenten en regio's dat te maken zal krijgen met een afname van zowel het aantal inwoners als het aantal huishoudens, zal vooral vanaf 2020 sterk toenemen.

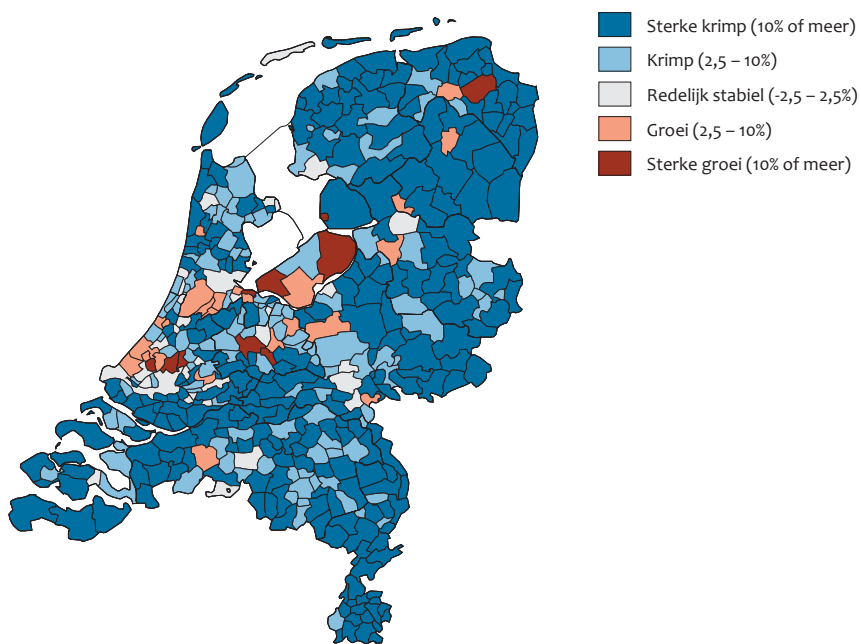
We concretiseren, tot slot, de hiervoor gegeven algemene prognoses aan de hand van de cijfers voor de drie krimpregio's die hier centraal staan. Wat staat deze drie regio's in de nabije toekomst te wachten? In Parkstad Limburg (inclusief de gemeente Nuth) zal tussen 2008 en 2040 het aantal inwoners naar verwachting met 39.000 afnemen (-16 procent), het aantal huishoudens met 14.000 (-12 procent) en de potentiële beroepsbevolking met 48.000 (-31 procent). In dezelfde periode zal in de Eemsdelta het aantal inwoners dalen met 11.000 (-17 procent), het aantal huishoudens met 3.000 (-10 procent) en de potentiële beroepsbevolking met 12.000 (-31 procent). In Zeeuws-Vlaanderen zal de bevolkingsafname 12.000 (-12 procent) bedragen, de huishoudensafname 3.000 (-6 procent) en de daling van de potentiële beroepsbevolking 17.000 (-27 procent).



Bron: PBL & CBS (2009)



Bron: PBL & CBS (2009)

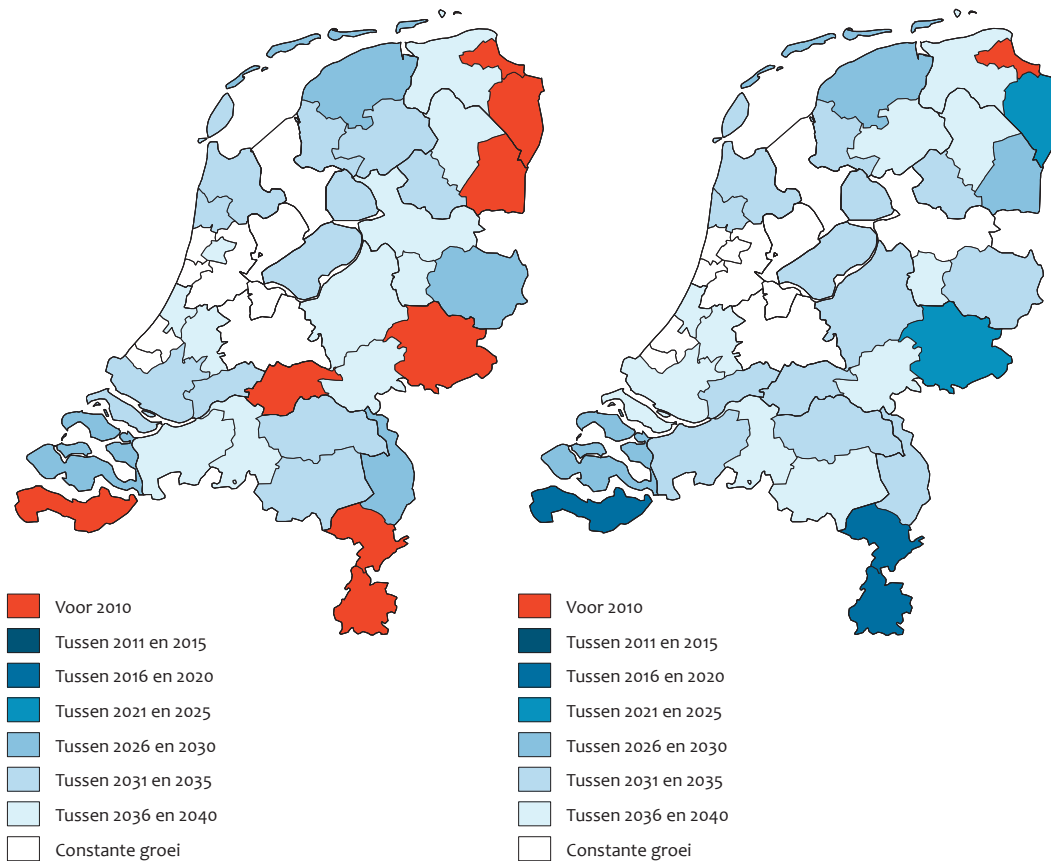


Bron: PBL & CBS (2009)

Omslag naar krimp

Bevolking

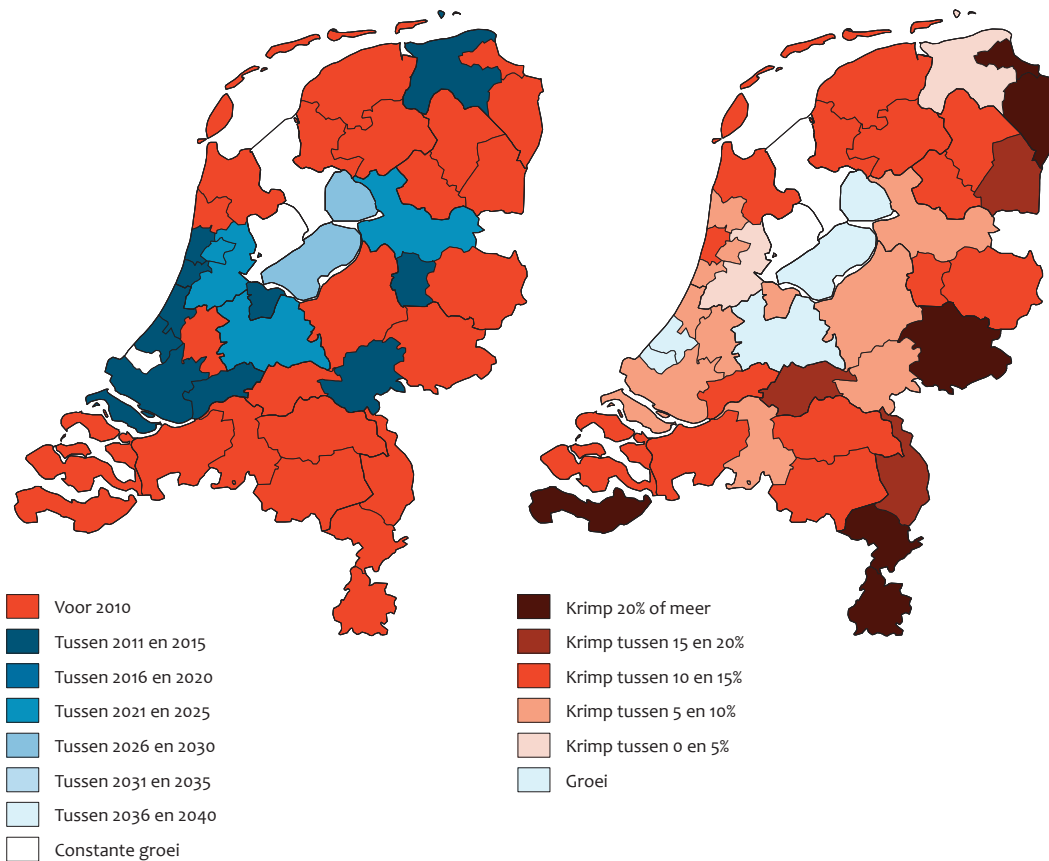
Huishoudens



Bron: PBL & CBS (2009)

Omslag naar krimp

Ontwikkeling 2008 – 2040



Bron: PBL & CBS (2009)

Mogelijke gevolgen van demografische krimp

Nu demografische krimp voor sommige gemeenten en regio's realiteit en voor de anticepeerregio's mogelijk aanstaande is, is voor gemeenten en regio's – die doorgaans gewend waren te groeien – een nieuwe beleidscontext ontstaan. Demografische krimp heeft immers gevolgen voor de lokale en regionale woningmarkt en economie, gevolgen waarmee overheden op de een of andere manier worden geconfronteerd. In deze paragraaf bespreken we deze gevolgen aan de hand van eerdere publicaties van het PBL en overig onderzoek op dit terrein. We illustreren de bevindingen waar mogelijk met gegevens over de huidige drie krimpregio's.⁵

Krimp en de woningmarkt

Een daling van het inwonertal wordt in veel gevallen veroorzaakt door het gemiddeld kleiner worden van de huishoudens en heeft daarmee vooral gevolgen voor de kwalitatieve vraag naar verschillende typen woningen. De vraag naar een bepaald type woning (bijvoorbeeld eengezinswoningen) kan hierdoor afnemen, maar zolang het aantal huishoudens toeneemt en de woningmarkt dus gespannen is, zullen ook de woningen worden bewoond die niet overeenkomen met hetgeen wat wordt gevraagd. Demografische krimp wordt

evenwel pas echt goed zichtbaar op de woningmarkt als het aantal huishoudens afneemt en daarmee de kwantitatieve vraag naar woningen daalt (zie ook hoofdstuk 3, 4 en 5). Een daling van de kwantitatieve vraag kan bij een gelijkblijvend aanbod immers zorgen voor een meer ontspannen woningmarkt, wat kan resulteren in een overaanbod en leegstand. In krimpgebieden verandert de woningmarkt daardoor van een aanbieders- in een vragersmarkt (Priemus 1999). Deze omslag heeft zowel positieve als negatieve gevolgen.

Zo zijn er voordelen voor woningzoekende starters en doorstromers: in een dergelijk ontspannen woningmarkt zijn de woningprijzen relatief laag en is de woningvoorraad ruim, waardoor woningzoekenden hun woonvoorkeuren in kwantitatieve zin makkelijker kunnen realiseren (zie hoofdstuk 5). Nadelen zijn er vooral voor de aanbieders van woningen (ontwikkelaars, corporaties, particuliere verkopers of verhuurders) en gemeenten. Een overaanbod aan woningen leidt tot leegstand in de minst aantrekkelijke delen van de woningvoorraad, in het bijzonder de huurwoningmarkt, met als gevolg dat vooral de inkomsten uit de verhuur dalen (Verwest et al. 2008; zie ook Buitelaar et al. 2009). Bij een sterke afname van het aantal huishoudens in stedelijke krimpgemeenten kan het gaan om een aanzienlijke inkomstderving voor woningcorporaties en andere verhuurders.

Op de koopwoningmarkt leidt een afname van het aantal huishoudens eerder tot langere verkooptijden en lagere verkoopprijzen dan tot leegstand. Voor kopers op deze markt heeft dit voordelen, maar voor particuliere woningbezitters wordt het daarmee moeilijker een woning te verkopen, met alle financiële problemen van dien (Van Dam & Verwest 2010; zie ook Van Middelkoop 2010). Zo stonden in 2007, nog vóór zich de crisis op de woningmarkt voltrok, woningen in de drie krimpregio's ongeveer 180 dagen te koop, terwijl het landelijk gemiddelde op ongeveer 120 dagen lag. Tegelijkertijd bleef de gemiddelde prijsontwikkeling achter bij de nationale ontwikkeling, en lag in alle gemeenten in de drie krimpregio's de gemiddelde koopsom onder het landelijk gemiddelde (bijna 255.000 euro in 2008) (Verwest et al. 2008).⁶ Bij deze gegevens geldt overigens wel de kanttekening dat de woningprijzen niet alleen worden bepaald door de omvang en samenstelling van de bevolking, maar ook worden beïnvloed door de rentestand, de hypotheekvoorwaarden, conjuncturele ontwikkelingen, het consumentenvertrouwen en de omvang en kwaliteit van het aanbod (Renes et al. 2006).

De verkoopprijzen zijn op zich al een indicatie van de geringe aantrekkelijkheid van deze regio's als woongebied (vergelijk Visser & Van Dam 2006). Verkade (2009) constateert dat ook de WOZ-waarde van wooneenheden in krimpgedebieden lager is dan het landelijk gemiddelde, met de goedkoopste woningen in Parkstad Limburg, de Eemsdelta, Oost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen; Verkade baseert zich daarbij op cijfers uit 2004. Wanneer dezelfde analyse wordt gedaan met cijfers uit 2008, is het beeld hetzelfde.

Tot slot kan krimp ook een ruimtelijke concentratie van lage-inkomensgroepen tot gevolg hebben. In een ontspannen woningmarkt zijn er weliswaar meer mensen in staat hun huidige, wellicht minder gewaardeerde woonomgeving te verruilen voor een andere, maar kan het ook zo zijn dat degenen die het zich financieel niet kunnen permitteren te verhuizen, in de minst aantrekkelijke delen van de woningvoorraad en in de minst aantrekkelijke woongebieden achterblijven (Van Dam et al. 2006; Verwest et al. 2008). In een niet-geliberaliseerde huurmarkt treedt immers het marktmechanisme van een prijsdaling, en daarmee daling van de woonkosten, bij een geringere vraag niet op. Ook andere 'problemen' die met krimp samengaan, zoals leegstand en lange verkooptijden, zullen zich in deze gebieden concentreren. Het gaat daarbij dan vooral om de vroeg-naoorlogse woonwijken, wijken uit de jaren tachtig en kleine dorpen in minder gewaardeerde landschappen in landelijke regio's in de randen van het land (Van Dam et al. 2006).

De conclusie dat een afname van het aantal huishoudens grote gevolgen kan hebben voor de woningmarkt, wordt breed onderschreven (zie bijvoorbeeld Eichholtz & Lindenthal 2008; Francke 2010). Daarbij moet worden onderstreept dat een sterke daling van het aantal huishoudens momenteel en in de nabije toekomst slechts in een beperkt aantal gemeenten aan de orde is of zal zijn. Dit neemt niet weg dat de (voorspelde) afname in stedelijke gemeenten als Heerlen en Kerkrade uiterst fors kan worden genoemd.

Krimp en de regionale economie

De relatie tussen demografische en regionaal-economische ontwikkelingen is complex en minder direct dan die tussen demografie en woningmarkt. Regionaal-economische ontwikkelingen, zoals veranderingen in de aard en omvang van de regionale bedrijvigheid en werkgelegenheid, kunnen namelijk zowel de oorzaak als het gevolg zijn van demografische krimp. Bovendien spelen naast demografische krimp tal van andere ontwikkelingen een rol, zoals veranderingen in het gedrag van consumenten en producenten en de welvaartsontwikkeling, die eveneens bepalend en zo niet bepalender zijn voor de economie. Demografische ontwikkelingen hebben evenwel indirect effect op de economie en kunnen ook gevolgen versterken die niet direct of niet alleen aan krimp zijn toe te schrijven.

We bespreken in deze paragraaf de mogelijke gevolgen van krimp voor de afzetmarkt, arbeidsmarkt en de bedrijvigheid. Vanwege de complexe relatie tussen demografie en economie, gaan we op de economische gevolgen wat uitvoeriger in dan op de gevolgen voor de woningmarkt. Een andere reden hiervoor is dat het PBL over de gevolgen voor de woningmarkt al meerdere publicaties heeft uitgebracht (zie hoofdstuk 3, 4, en 5; Verwest et al. 2008; bijlage 2), terwijl de gegevens over de gevolgen voor de economie zijn gebaseerd op recent onderzoek waarover nog weinig is gepubliceerd.

Afzetmarkt

Een afname van het aantal inwoners en huishoudens kan voor sommige goederen en diensten tot een afname van de vraag ernaar leiden, en daarmee tot een kleinere lokale en regionale afzetmarkt. Dit geldt vooral voor de bevolkingsgerelateerde bedrijvigheid, zoals detailhandel, horeca en persoonlijke dienstverlening (zie ook De Graaff et al. 2008). Ook veranderingen in de bevolkingssamenstelling kunnen de afzetmarkt negatief beïnvloeden. Zo blijkt uit gegevens van het Regionaal Inkomens Onderzoek (RIO) dat het gemiddeld besteedbare inkomen per huishouden in de drie krimpregio's tussen 2001 en 2006 lager, en het percentage huishoudens met lage inkomens (minder of gelijk aan ruim 9.200 euro per jaar) tussen 2001 en 2005 hoger is dan het landelijk gemiddelde (CBS Regionaal Inkomensonderzoek (RIO) 2005). Een kleinere afzetmarkt, op zijn beurt, kan bedrijfsbeëindigingen in de consumentendiensten tot gevolg hebben. Hierdoor kan een overaanbod van winkels en horecagelegenheden ontstaan, met leegstand als resultaat (Van Dam et al. 2006; Derks et al. 2006a, b). Uit gegevens van Locatus (2009) over de detailhandel, komt bijvoorbeeld naar voren dat de winkelleegstand in de drie krimpregio's in 2009 boven het landelijk gemiddelde uitkwam.

Sommige lokale bestuurders vrezen voor een vicieuze cirkel: van demografische krimp naar een teruglopend aantal (commerciële) voorzieningen en een afnemende leefbaarheid, naar verdere demografische krimp, vooral in kleine dorpen op het platteland. Volgens Thissen (2010) en Van der Wouw et al. (2009) is dit angstbeeld gebaseerd op de achterhaalde gedachte dat de meeste sociale en woon- en werkrelaties zich binnen het dorp afspelen, terwijl dorpen in de praktijk vooral woondorpen zijn geworden. Steeds meer bewoners vinden de

kwaliteit van de woning en woonomgeving veel belangrijker dan de lokale aanwezigheid van allerhande voorzieningen. Ook Visser en Van Dam (2006) nuanceren dit angstbeeld door te laten zien dat de woningkeuze van mensen nauwelijks wordt bepaald door de aanwezigheid van allerhande voorzieningen. De meeste dorpsbewoners zijn mobiel genoeg om de gewenste voorzieningen te bereiken, zoals ze ook naar hun werk pendelen. Een teruglopend aantal voorzieningen hoeft dan ook niet automatisch afbreuk te doen aan de aantrekkelijkheid van een woonplaats, laat staan tot demografische krimp te leiden (zie hoofdstuk 6).

Aan de andere kant laten Raspe et al. (2009) zien dat leegstand van winkels en ander vastgoed niet bevorderlijk is voor de ontwikkeling van bedrijvigheid in stedelijke wijken. Zo leidt leegstand in winkels en horecapanden er volgens hen toe dat andere bedrijven in de consumentendiensten eerder uit wijken vertrekken, een kleinere kans op overleven hebben of minder snel groeien.

Arbeidsmarkt

Een afname van de potentiële beroepsbevolking kan resulteren in een verkleining van het regionale arbeidsaanbod, oftewel in een tekort aan arbeidskrachten.⁷ Dit kan nadelige gevolgen hebben voor werkgevers in de regio, bijvoorbeeld omdat het moeilijker wordt aan genoeg of voldoende gekwalificeerd personeel te komen. Dit zal vooral consequenties hebben voor arbeidsintensieve sectoren, zoals de dienstensector. Als de afname van de potentiële beroepsbevolking echter wordt gecompenseerd door een stijging van de arbeidsparticipatie (zie hoofdstuk 8) of door een toename van de arbeidsproductiviteit door substitutie of innovatie, kunnen de gevolgen minder nadelig zijn.

De verwachting is evenwel dat de stijging van de arbeidsparticipatie op korte termijn wel, maar op lange termijn niet de afname van de potentiële beroepsbevolking kan compenseren (Euwals et al. 2009; Imhoff & Van Wissen 2001). Uitgaande van de huidige AOW-leeftijd in Nederland, gaat de omvang van de (werkzame) beroepsbevolking volgens Euwals et al. (2009) vanaf ongeveer 2020 dalen. In de krimpregio's zal deze afname zich naar verwachting eerder voordoen, omdat daar de potentiële beroepsbevolking al enkele jaren afneemt, terwijl die afname op landelijk niveau pas vanaf 2011 wordt verwacht. Zo zal volgens Renes et al. (2009: 129) de beroepsbevolking van de provincie Limburg tussen 2008 en 2020 met 9,3 procent dalen, die van Zeeland met 3,4 procent en die van Groningen met 3,2 procent. Wannéer de beroepsbevolking in de krimpregio's precies zal gaan dalen, hangt af van de vraag hoe de arbeidsparticipatiegraad zich in deze gebieden zal ontwikkelen. Dit kan per regio verschillen (Broersma & Van Dijk 2002). Omdat de arbeidsparticipatie in de krimpregio's onder het landelijk gemiddelde ligt, verwachten vooral overheden, het bedrijfsleven en brancheverenigingen dat er in de krimpregio's nog ruimte is voor een toename van de arbeidsparticipatie. Onderzoekers daarentegen, concluderen dat de arbeidsparticipatie in de krimpregio's altijd al onder het landelijk gemiddelde heeft gelegen en verwachten niet dat de krimpregio's het landelijk niveau zullen halen (zie bijvoorbeeld Broersma et al. 2008;

Luckey et al. 2007). Alle partijen in de discussie zijn het erover eens dat de beroepsbevolking op termijn zal gaan dalen, maar het oneens over het tijdstip waarop dat zal gaan gebeuren. Voor zover er – met het oog op de bestaande, nationaal afgesloten CAO's – op regionale schaal al marktwerking op de arbeidsmarkt is (zie ook Verkade 2009), zal de krapte en concurrentie op de arbeidsmarkt zich weerspiegelen in loonstijgingen, of mogelijk zelfs leiden tot de inzet van minder gekwalificeerd personeel en daarmee tot een afname van de werkloosheid. Dit laatste effect wordt overigens, zoals hierna zal blijken, niet door iedereen onderschreven. Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt tenderen in elk geval via het prijsmechanisme naar een nieuw evenwicht, zo redeneren de meeste economen.

Overheid en bedrijfsleven in krimpregio's verwachten dat het tekort aan arbeidskrachten snel zal toenemen, vooral in de technische en zorgsector. Deze verwachting is gebaseerd op de combinatie van een toename van het aantal 65-plussers en de daarmee samenhangende toename van de vraag naar zorg, met een verdere afname van de potentiële beroepsbevolking (zie ook Euwals et al. 2009; Provincie Limburg 2008; Provincie Zeeland 2008). Een dergelijk tekort wordt overigens niet alleen bepaald door demografische ontwikkelingen; vaak is de opleidings- en beroepskeuze van jongeren veel bepalender. Zo neemt de populariteit en interesse voor technische beroepen en beroepen in de zorg in heel Nederland af. Bovendien worden ontwikkelingen op de arbeidsmarkt niet alleen bepaald door het arbeidsaanbod, maar ook door de vraag naar arbeid. Deze is lastig te voorspellen en wordt mede beïnvloed door de economische conjunctuur. Wel kunnen we stellen dat de problemen in de krimpgebieden scherper naar voren komen.

Derks et al. (2006a) menen dat een afname van de potentiële beroepsbevolking behalve nadelen voor werkgevers en consumenten, voordelen hebben voor werkzoekenden en tot een afname van de werkloosheid tot frictieniveau kan leiden. De werkloosheidscijfers van de krimpregio's lijken deze aanname echter niet te ondersteunen, aangezien deze in alle krimpregio's boven het landelijk gemiddelde liggen en de verschillen tussen het landelijk gemiddelde en de werkloosheidscijfers in krimpregio's – die van oudsher hoog zijn – niet kleiner worden (zie hoofdstuk 8). Deze bevinding sluit aan bij onderzoek van Van Dijk en Pellenburg (2006) en De Beer (2008), waaruit blijkt dat de afname van de potentiële beroepsbevolking niet automatisch leidt tot minder werkloosheid vanwege het niet goed op elkaar aansluiten van de arbeidsvraag en het arbeidsaanbod. Dit wordt nog eens versterkt door het ten opzichte van het landelijk gemiddelde hogere aandeel laagopgeleiden in de krimpregio's.

Bedrijvigheid

Over de vraag of demografische krimp invloed heeft op bedrijfsvestigingen en -verplaatsingen verschillen onderzoekers van mening. Volgens Derks et al. (2006a) zal het aantal bedrijfsverplaatsingen van krimpregio's naar andere regio's door demografische krimp toenemen. Van Dijk en Pellenburg (2006) stellen dat dit wellicht geldt voor bedrijven

die actief zijn in de maakindustrie, maar dat veel bedrijvigheid en bedrijfsonderdelen in deze sector al naar de lagelonenlanden zijn verhuisd. De bedrijfsmigratie als gevolg van krimp zal volgens deze onderzoekers dan ook gering zijn. Bovendien constateren van Oort et al. (2007) dat bedrijven omwille van het behoud van hun werknemers vaak niet van locatie willen veranderen of alleen over hele korte afstand verhuizen (zie ook hoofdstuk 8).

Uit gegevens van het handelsregister van de Kamer van Koophandel blijkt dat het percentage bedrijfssluitingen in de Eemsdelta en Parkstad Limburg in de periode 2001-2007 niet hoger was dan het landelijk gemiddelde. Uit dezelfde cijfers blijkt echter wel dat het aandeel bedrijfsoprichtingen in Zeeuws-Vlaanderen en Parkstad Limburg onder het landelijk gemiddelde lag. Behalve de bevolkingsomvang kan hier de samenstelling van de bevolking naar opleidingsniveau en besteedbaar inkomen in de krimpregio's een verklarende rol spelen. Volgens Raspe et al. (2009) is namelijk in wijken waar relatief veel hoger opgeleiden en hogere-inkomensgroepen wonen, het percentage oprichtingen in de zakelijke dienstverlening ook hoger.

Uit het werkgelegenheidsregister van Nederland (LISA) komt naar voren dat de werkgelegenheid in de krimpregio's in de periode 1996-2008, conform de landelijke trend, in alle sectoren behalve de industrie is gestegen. Enkele uitzonderingen zijn er in de Eemsdelta, waar naast de industrie ook het aantal banen in de sector overheid en onderwijs en de bouwsector is gedaald, en in Zeeuws-Vlaanderen, met ook een daling in de bouwsector. Wel blijkt dat de relatieve toename van het aantal banen in de krimpregio's in alle sectoren (industrie, bouw, logistiek, consumentendiensten, zakelijke dienstverlening, gezondheids- en welzijnzorg, overheid en onderwijs) onder het landelijk gemiddelde ligt (zie ook hoofdstuk 8). Alleen het aantal banen in de logistieke sector in Parkstad Limburg nam sterker toe dan het landelijk gemiddelde.

Ook over de vraag of demografische krimp gevolgen heeft voor de vraag naar bedrijventerreinen zijn onderzoekers het, net als bij de bedrijfsvestigingen en -verplaatsingen, niet eens. Derks et al. (2006a) veronderstellen van wel. Zij concluderen dat een daling van de potentiële beroepsbevolking leidt tot krapte op de arbeidsmarkt en het vertrek van niet-regiogebonden activiteiten, zoals productieonderdelen uit de industrie en transport, naar lagelonenlanden. Daarmee komt volgens hen binnen afzienbare termijn een einde aan de groei van werkgelegenheid op bedrijventerreinen, wat gevolgen zal hebben voor de behoefte aan bedrijventerreinen. Van Dijk en Pellenburg (2006) stellen daar tegenover dat op de bedrijventerreinen in de krimpregio's vooral bedrijven uit de logistieke sector en kantoren zijn gevestigd. Zulke bedrijven en kantoren zullen volgens hen, in tegenstelling tot de maakindustrie, niet naar lagelonenlanden verhuizen, waardoor de overmaat aan bedrijventerreinen als gevolg van demografische krimp gering zal zijn. Eerder onderzoek van het PBL nuanceert beide beelden. Zo stellen Van Dam et al. (2006) dat de vraag naar bedrijven-

terreinen niet alleen door demografische ontwikkelingen, maar ook door de elasticiteit van grondprijzen, regionaal-economische ontwikkelingen en het ruimtelijke orderingsbeleid wordt bepaald. Daarnaast beïnvloeden demografische ontwikkelingen de vraag naar bedrijventerreinen volgens Renes et al. (2009) vooral indirect. Zo kan de bevolkingsafname ten eerste leiden tot een afname van de vraag naar producten van bepaalde bedrijven, en zo de vraag naar bedrijventerreinen beïnvloeden. Ten tweede kan de verwachte afname van de beroepsbevolking in de krimpregio's tot een afname van de vraag naar bedrijventerreinen leiden. Ten derde kan de afname van het aantal huishoudens en daarmee samenhangend de afname van de vraag naar woningen de herstructurering van bedrijventerreinen negatief beïnvloeden (waarover meer in de paragrafen 'Het belang van economische strategieën' en 'Uitvoeringsproblemen bij de omslag van krimp bestrijden naar krimp begeleiden'). Tot slot constateren Renes et al. (2009) dat in sommige regio's meer grond voor bedrijventerreinen is gereserveerd dan nodig is volgens de ramingen van de Bedrijfslocatiemonitor en er een overaanbod dreigt; zo is het aantal hectare uitgeefbaar areaal in de krimpende gemeenten Terneuzen en Heerlen respectievelijk 277 en 77 hectare.

Economische krimp?

Demografische krimp leidt niet vanzelfsprekend tot economische krimp en een afnemende welvaart. De effecten ervan zullen per economische sector en per regio verschillen, en mede afhangen van het type bedrijvigheid in de regio en de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie en -productiviteit (zie ook hoofdstuk 2 en 8).

Zo neemt het bruto regionaal product (brp) in de COROP-regio's Zuid-Limburg, Delfzijl en omgeving en Zeeuws-Vlaanderen niet af, maar nam het tussen 1995 en 2007 zelfs toe; wel is het zo dat het brp in deze regio's minder snel toeneemt dan het landelijk gemiddelde.⁸ Kijken we vervolgens naar het brp per inwoner, dan blijkt dat ook dat in dezelfde periode in de krimpregio's is toegenomen. In Zeeuws-Vlaanderen en Delfzijl en omgeving lag het brp per inwoner in 2009 zelfs boven het landelijk gemiddelde. Dit komt overeen met de bevindingen van Gáková en Dijkstra (2010), die op grond van onderzoek in Europese regio's concluderen dat bevolkingskrimp zelden leidt tot economische krimp (uitgedrukt in brp per inwoner). Wel zien we ook hier dat het brp per inwoner in de krimpregio's, met uitzondering van de COROP-regio Zuid-Limburg, minder snel toeneemt dan het landelijk gemiddelde.

Beleidsstrategieën van de huidige krimpregio's: bestrijden of begeleiden

In deze paragraaf gaan we in op de vraag of en hoe bestuurders in Parkstad Limburg, de Eemsdelta en Zeeuws-Vlaanderen, al dan niet in regionaal verband, op demografische krimp hebben gereageerd in hun economische en woningbouwbeleid. We doen dat aan de hand van de twee typen beleidsreacties die we grofweg in deze drie krimpregio's hebben kunnen onderscheiden, namelijk reacties

die vallen onder de noemer van *krimp bestrijden* of *krimp begeleiden*. Bij 'bestrijden' proberen gemeenten, regio's of provincies de demografische krimp te keren via het stimuleren van vraag of aanbod. Met dit type beleid wordt dus feitelijk geprobeerd de omvang van de (potentiële beroeps)bevolking en/of het aantal huishoudens weer op te schroeven. Bij 'begeleiden' accepteren de overheden de demografische krimp en reageren zij daarop door juist te proberen vraag of aanbod af te stemmen op de veranderde omstandigheden. We bespreken beide typen beleidsreacties hierna wederom apart voor de woningmarkt en de economie. Voor uitgebreide informatie over de beleidsreacties verwijzen we naar hoofdstuk 7 en Verwest (te verschijnen). Naast deze twee reacties, die beide zijn gericht op ingrijpen, is overigens ook 'niets doen' een alternatief. Zo is, onder anderen, Verkade (2009) van mening dat de woningmarkt en economie zich via het marktmechanisme vanzelf aanpassen en dat overheidsingrijpen via ruimtelijk, economisch of woningmarktbeleid overbodig is. De reden waarom het PBL ingrijpen wel nodig acht, is dat in gebieden waar de krimp snel, omvangrijk en structureel is – zoals in de drie onderzochte krimpregio's –, de problemen die met de transitie samengaan groot zijn en oplossingen door bijvoorbeeld marktfalen en negatieve externe effecten niet vanzelf van de grond zullen komen (vergelijk Van Dam et al. 2006; Dander 2007; Glock & Häussermann 2004; Kitchen 2003; Klouwen 2010; Verwest et al. 2008). Minder inwoners en huishoudens en een kleinere potentiële beroepsbevolking hoeven op zich geen probleem te zijn, maar de transitie van de ene situatie naar de andere situatie kan dat, ook in anticipeerregio's, wel zijn, zeker wanneer er sprake is van snelle, omvangrijke en langdurige krimp van meerdere buurgemeenten tegelijkertijd en gemeenten daar niet tijdig op anticiperen.

Woningmarkt

Uit het gevoerde woningbouwbeleid in de drie krimpregio's kunnen we zes beleidsstrategieën destilleren, waarvan er vier kunnen worden gezien als pogingen om krimp te bestrijden en twee als reacties die zijn gericht op het begeleiden van krimp. Wat daarbij vooral opvalt, is dat gemeenten die worden geconfronteerd met een bevolkings- of huishoudensafname, vaak eerst strategieën formuleren gericht op het bestrijden van krimp. Strategieën gericht op het begeleiden van krimp worden meestal pas later ingezet en zijn minder voorkomend. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in Parkstad Limburg en Delfzijl (en de Eemsdelta), wat op zich niet zo verwonderlijk is omdat dit de gebieden zijn waar de krimp zich het eerst en het hevigst heeft voorgedaan (Verwest et al. 2008; zie ook hoofdstuk 7).

Krimp bestrijden

Een eerste strategie die gemeenten inzetten, is het uitbreiden van het woningaanbod om zo de woningvraag te stimuleren. De veronderstelling waarop dit beleid is gebaseerd, is dat een uitbreiding van de woningvoorraad vanzelf nieuwe inwoners zal aantrekken. Hoewel gemeenten in Parkstad Limburg inmiddels (gezamenlijk) een andere beleidsstrategie voeren (waarover in 'Krimp bestrijden' meer), hebben zij

deze strategie in het verleden jarenlang gevolgd. In Zeeuws-Vlaanderen is het woningbouwbeleid van de gemeente Sluis nog steeds gericht op het uitbreiden van de woningvoorraad. Een tweede gemeentelijke strategie is om via nieuwe woonconcepten nieuwe doelgroepen aan te trekken en zo de woningvraag te vergroten. Gemeenten doen dat onder andere via het ontwikkelen van luxe en exclusieve woonmilieus en het aanbieden van kavels voor particulier opdrachtgeverschap, en door in hun promotie de nadruk te leggen op kwaliteiten van de woonomgeving als rust, ruimte en groen. Vaak richten ze zich daarbij op welgestelde Randstedelingen of pensioenmigranten. Voorbeelden hiervan zijn de Blauwe Stad in de gemeente Oldambt (Oost-Groningen) en Veerhaven-Perkpolder in de gemeente Hulst (Zeeuws-Vlaanderen). Een derde ingezette strategie is om met marketingcampagnes nieuwe inwoners aan te trekken. Dit gebeurt soms in regionaal verband, zoals in Zeeuws-Vlaanderen en Parkstad Limburg waar overheden in samenwerking met het bedrijfsleven speciale organisaties hebben opgericht, met als doel het woonimago (en werkimago) van de regio te verbeteren. Voorbeelden zijn de Taskforce Uw Nieuwe Toekomst en de Stichting Regiobranding Zuid-Limburg. Om dit doel te bereiken, lanceerden beide organisaties een website met informatie over wonen, werken en het voorzieningenaanbod in de regio (zie www.uwnieuwetoekomst.nl en www.zuidlimburg.nl). Ook de gemeente Delfzijl startte een campagne om het woonimago te verbeteren, onder de noemer 'Echte sterren wonen in Delfzijl'. Verder promoot Zeeuws-Vlaanderen zichzelf op de jaarlijkse Emigratiebeurs, vooral om nieuwe inwoners uit de Randstad en Noord-Brabant aan te trekken. Daarnaast brengen de Zeeuwse woningcorporaties ieder kwartaal het magazine *De Zilt* uit, dat als bijlage bij *de Volkskrant* verschijnt. Ook Zuid-Limburg adverteert in verschillende dagbladen.

Tot slot wordt via het toestaan van een ruimer gebruik van de woning geprobeerd om nieuwe of 'deeltijdbewoners' aan te trekken. Zo worden leegstaande woningen aangeboden als tweede woning, en wordt aan vrijkomende agrarische bebouwingen een woon- of werkbestemming toegekend (zie ook hoofdstuk 6). Tot voor kort werd deze strategie nog weinig toegepast, omdat veel gemeenten vreesden dat dit het voorzieningenniveau van de gemeente negatief zou beïnvloeden.

Krimp begeleiden

Een strategie om krimp te begeleiden is het, al dan niet in regionaal verband, matigen van de nieuwbouwplannen. Zo besloten de gemeenten van Parkstad Limburg in 2006 hun nieuwbouwplannen regionaal af te stemmen (zie Parkstad Limburg 2006). Aanleiding hiervoor was het overaanbod aan nieuwbouwplannen dat werd verwacht. De gemeenten inventariseerden samen met corporaties en ontwikkelaars de nieuwbouwplannen, en kwamen vervolgens tot nieuwe afspraken over de aantallen nieuwbouwwoningen en de verdeling daarvan over de regio (zie Parkstad Limburg 2007). Ook in de Eemsdelta spraken de gemeenten recentelijk af hun nieuwbouwplannen regionaal af te stemmen en daarmee het aantal plannen terug te brengen (zie Gemeente Appingedam et al. 2009).

Een tweede ingezette strategie is het aanpassen van de woningvoorraad via sloop en herstructurering. Zowel in Parkstad Limburg als in de Eemsdelta zijn op regionaal niveau afspraken gemaakt over de herstructurerings- en sloopplannen (zie Parkstad Limburg 2009a; Gemeente Appingedam et al. 2009). Op deze manier wordt geprobeerd de woningvoorraad te verkleinen en aan te passen aan de afnemende vraag, en leegstand tegen te gaan. Daarbij kan het gaan om individuele panden en delen van een woonblok, of om hele woonwijken, zoals in Delfzijl. De herstructurering is daarbij niet alleen gericht op het verkleinen van de woningvoorraad, maar vooral ook op het verhogen van de kwaliteit van de woningvoorraad door nieuwe woningtypen en grotere woningen toe te voegen, en het verbeteren van de woonomgeving door meer groen aan te brengen. Zo worden flats vervangen door grondgebonden woningen (zoals in Delfzijl) of parken (waarvoor in Kerkrade plannen zijn), en worden rijtjeswoningen getransformeerd in tuinen en carports (zoals in de gemeente Oldambt).

Regionale economie

In vergelijking met het woningbouwbeleid, vallen uit het gevoerde economisch beleid in de drie krimpregio's weinig strategieën te destilleren die expliciet zijn verbonden met demografische krimp: op enkele uitzonderingen na, besteden gemeenten noch provincies in hun arbeidsmarkt-, ruimtelijk-economisch of detailhandelsbeleid gericht aandacht aan demografische krimp en formuleren zij daar ook geen strategieën voor. Dat wil niet zeggen dat er in deze regio's geen economische strategieën zijn ontwikkeld, wel dat deze niet expliciet met de intentie worden ingezet om ongewenste effecten van krimp weg te nemen of te verzachten. Van de vijf uitzonderingen, kunnen er twee worden beschouwd als een poging om de krimp te bestrijden; de drie overige strategieën kunnen we onder de noemer van het begeleiden van krimp scharen. Wat daarbij (bij de uitzonderingen) opvalt, is dat vooral de provincie Zeeland en de Zeeuws-Vlaamse gemeenten economische strategieën formuleren als antwoord op demografische krimp. In de overige krimpregio's worden vooral woningmarktstrategieën geformuleerd.

Krimp bestrijden

Een eerste strategie van gemeenten is om, soms in samenwerking met het bedrijfsleven en al dan niet in regionaal verband, met marketingcampagnes nieuwe werknemers aan te trekken, om zo het arbeidsaanbod te vergroten. Een van de veronderstellingen waarop dit beleid is gebaseerd, is dat werkgelegenheid zich vestigt op die plaatsen waar een groot aanbod aan arbeidspotentieel is, met andere woorden: dat het werken het wonen volgt. Daarnaast gaan deze gemeenten ervan uit dat demografische groei nodig is voor economische groei. Zij proberen dit doel vooral te bereiken met woningbouwbeleid en investeringen in de bestaande woningvoorraad en de leefomgevingskwaliteit. In de bij de woningmarkt al genoemde marketingcampagnes (zoals die van Zeeuws-Vlaanderen en Parkstad Limburg) wordt zowel het woningaanbod als het aanbod aan cultuur en banen in de regio gepromoot. Achterliggend idee bij het laatste is dat

nieuwkomers niet alleen worden aangetrokken door het woningaanbod, maar ook door de werkgelegenheid, dus ook dat het wonen het werken volgt. De campagnes zijn vooral gericht op het aantrekken van hoger opgeleiden, het liefst met partner en gezin en zowel afkomstig uit Nederland als uit de grensregio's (Duitsland, België).

Een tweede strategie is gericht op het vergroten van het arbeidsaanbod in specifieke sectoren, in het bijzonder de zorgsector. Zo proberen gemeenten en provincies, vaak samen met het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen, het tekort aan arbeidspotentieel in de zorgsector – dat dreigt te ontstaan door de combinatie van ontgroening en vergrijzing – op te vangen, en daarmee de toenemende vraag naar zorgproducten. Of deze strategie behoort tot categorie 'krimp bestrijden' of 'krimp begeleiden' hangt af van de uitwerking van de initiatieven die hieronder vallen. Parkstad Limburg bijvoorbeeld, richtte samen met kennisinstututen en zorginstellingen de Zorgacademie op, mede om het voor de periode 2008-2018 verwachte personeelstekort van 17.000 mensen op te kunnen vangen (Provincie Limburg 2008). Deze strategie kan worden gezien als een poging om krimp te begeleiden, omdat op toekomstige demografische ontwikkelingen wordt ingespeeld. Als met dit initiatief echter wordt geprobeerd via scholing arbeidspotentieel van buiten de regio aan te trekken, dan valt het onder de categorie 'krimp bestrijden'. Ook de provincie Groningen signaleert problemen in de zorgsector, en probeert hiervoor binnen het Interregproject DC Noise oplossingen te vinden. Zo werken verschillende zorginstellingen in Oost-Groningen samen bij de werving en (om)scholing van personeel. Als dit initiatief is gericht op het aantrekken van werknemers van buiten de regio, dan valt het onder 'krimp bestrijden'. Is het gericht op het opleiden van het in de regio aanwezige arbeidspotentieel om zo het arbeidsaanbod beter te laten aansluiten op de arbeidsvraag, dan is het een strategie om krimp te begeleiden.

Krimp begeleiden

Een strategie die op het begeleiden van krimp is gericht, is het verhogen van de arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit. Vooral de provincies Limburg en Zeeland wijzen op het belang hiervan met het oog op de reeds ingezette afname van de potentiële beroepsbevolking. Zo besteedt de provincie Zeeland (2009a) in haar huidige sociaaleconomisch beleid aandacht aan het verhogen van de arbeidsparticipatie onder (vooral) vrouwen en ouderen, en het verbeteren van de arbeidsproductiviteit via innovaties, zodat met minder mensen meer kan worden geproduceerd. Een tweede strategie is om het bedrijventerreinenprogramma aan te passen en regionaal af te stemmen. Deze strategie wordt alleen in de provincie Zeeland expliciet gerelateerd aan demografische krimp, vanuit de gedachte dat krimp gevolgen heeft voor de vraag naar bedrijventerreinen en de herstructurering ervan bemoeilijkt (Provincie Zeeland 2008). De provincie Zeeland is overigens ook de enige provincie die voor de schatting van de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen niet hoger raamt dan het hoogste scenario uit de Bedrijfslocatiemonitor (Renes et al. 2009: 90).

Tot slot zijn er gemeenten die zich richten op het aanpassen van het huidige winkelareaal. Zo heeft de gemeente Delfzijl in 2002 besloten haar totale gemeentelijke winkelvloeroppervlak te handhaven in plaats van te streven naar uitbreiding ervan (Gemeente Delfzijl 2002). Recentelijk is in de Eemsdelta ook op regionaal niveau overeengekomen dat herstructurering en ruimtelijke concentratie van winkelgebieden nodig is (Colleges van B&W Appingedam & Delfzijl 2009). In Parkstad Limburg wordt hierover inmiddels nagedacht, maar dit heeft nog niet tot een aanpassing van het regionale detailhandelsbeleid geleid.⁹

Overige economische strategieën

Zoals gezegd, hebben gemeenten in de drie krimpregio's, soms in regionaal verband, een aantal andere economische strategieën ontwikkeld dat niet expliciet aan demografische krimp is gelieerd. Zo is in alle drie de krimpregio's een ontwikkelingsbedrijf werkzaam dat samen met gemeenten acquisitiebeleid voert om nieuwe bedrijven naar de regio te trekken. Daarbij proberen gemeenten afspraken te maken over clustering van bepaalde bedrijvigheid op bepaalde locaties. Naast de provincie Zeeland worden ook in de andere krimpregio's bedrijventerreinenprogramma's regionaal afgestemd. Ook worden er grensoverschrijdende bedrijventerreinen aangelegd (zoals Avantis in Heerlen) en wordt de samenwerking tussen bedrijven op bedrijventerreinen geprobeerd te versterken door gezamenlijk parkmanagement of bedrijven gebruik te laten maken van elkaars restproducten. Daarnaast proberen gemeenten de ontwikkeling van nieuwe economische sectoren te stimuleren om zo hun economische structuur te versterken. Toerisme en recreatie zijn daarbij populaire sectoren. Zo is de provincie Zeeland actief betrokken bij het project De Waterdunen in het Zeeuws-Vlaamse Breskens, een recreatie/natuurproject waarin 400 recreatiewoningen en een natuurlijke kustversterking worden geïntegreerd. De provincie heeft hier onlangs een (ontwerp)bestemmingsplan en exploitatieplan voor opgesteld (Provincie Zeeland 2010). Verder benadrukt Parkstad Limburg dat een bijkomend voordeel van deze sectoren is dat de arbeidsvraag aansluit bij de in de regio aanwezige beroepsbevolking. Tot slot zijn er initiatieven om de samenwerking tussen bedrijfsleven en onderwijsinstellingen te versterken. Voorbeelden zijn de Biocampus in Terneuzen, de opleidingskas in Terneuzen en Seaports Experience Center in Eemsmond. Met zulke projecten wordt geprobeerd de vraag naar en het aanbod van arbeid beter op elkaar af te stemmen, het tekort aan personeel in bepaalde branches op te lossen en de belangstelling onder jongeren voor bepaalde beroepen te vergroten.

Omdat deze strategieën niet bewust met de intentie zijn ontwikkeld om krimp te bestrijden of begeleiden, hebben we ze hier niet onder de noemer van 'krimpregio' opgevat. Zouden we dat wel doen – vanuit het idee dat ze demografische ontwikkelingen wel kunnen beïnvloeden en ook als krimpstrategie zouden kunnen worden ingezet –, dan zouden we de meeste van deze strategieën onder de categorie 'krimpregio' kunnen scharen. Ze zijn namelijk vooral gericht op het stimuleren van de arbeidsvraag door het creëren van

bedrijvigheid, en vanuit het idee dat de bevolking de werkgelegenheid volgt: het wonen volgt het werken.

In figuur 6 zijn de beleidsstrategieën samengevat die in reactie op demografische krimp in Parkstad Limburg, de Eemsdelta en Zeeuws-Vlaanderen zijn ingezet. We hebben in dit schema ook de hiervoor besproken impliciete strategieën opgenomen; deze zijn ter onderscheiding cursief gezet. Het onderscheid tussen de beleidsopties 'krimpregio' en 'krimpregio' is in de beleidspraktijk uiteraard minder duidelijk dan we hier suggereren. Zo kunnen sloop en herstructurering van woningen niet alleen zijn gericht op het aanpassen van de woningvoorraad aan een kleinere woningvraag (krimpregio begeleiden), maar ook op het stimuleren van de woningvraag, met als doel om nieuwe inwoners aan te trekken (krimpregio bestrijden). Daarnaast kan het opzetten van speciale opleidingen niet alleen zijn gericht op het aantrekken van mensen van buiten de regio (krimpregio bestrijden), maar ook op het beter laten aansluiten van het aanwezige arbeidspotentieel op de arbeidsvraag (krimpregio begeleiden). De scheidslijn tussen bestrijden en begeleiden is dus dun.

Het belang van economische strategieën

Uit de hiervoor geschetste beleidspraktijk blijkt dat weinig gemeenten in de krimpregio's in reactie op demografische krimp bewust economische strategieën inzetten. Dit is op het eerste gezicht niet zo verwonderlijk, omdat, zoals in de paragraaf 'Krimp en de regionale economie' al naar voren kwam, de relatie tussen demografische krimp en regionale economie uiterst complex is en krimp vooralsnog alleen directe invloed lijkt te hebben op de bevolkingsgerelateerde bedrijvigheid en arbeidsintensieve sectoren. Bovendien zijn er tal van andere maatschappelijke en economische ontwikkelingen die eveneens bepalend en zo niet meer bepalend zijn voor de regionale economie; de huidige economische recessie is daarvan een sprekend voorbeeld. Toch zijn er, naast de directe invloed op de detailhandel en de arbeidsmarkt, nog enkele andere redenen te noemen waarom de huidige krimpregio's én de anticiperregio's er verstandig aan zouden doen om naast woningbouwstrategieën ook (en meer) economische strategieën in te zetten.

Ten eerste volstaat een aanpak enkel op woningbouw gericht niet, omdat in de krimpregio's, anders dan bijvoorbeeld in de Randstad, werken niet het wonen volgt (werkgelegenheid volgt mensen), maar wonen het werken (mensen volgen werkgelegenheid). Dit sluit aan bij de bevindingen van De Graaff et al. (2009), die stellen dat de relatie tussen wonen en werken per regio en per economische sector verschilt en de relatie tussen wonen en werken in de perifere regio's niet eenduidig is. Zo constateren De Graaff et al. (2009: 10) voor de krimpregio's (die vallen onder de 'perifere regio's' zoals zij die noemen) het volgende: 'Met name in de perifere regio's geldt dus dat een beleid gericht op bevolkingsgroei, bijvoorbeeld door woningbouw, niet automatisch leidt tot economische (werkgelegenheids)groei. En een beleid gericht op werkgelegenheidsgroei, bijvoorbeeld door de aanleg van

	Krimp bestrijden	Krimp begeleiden
Woningmarkt	Uitbreiden van de woningvoorraad Toestaan van tweede woningen Toestaan van functieverandering voormalige boerderijen Versterken van het woonimago Stimuleren van nieuwe woonconcepten	Stimuleren van sloop en herstructurering Matigen en temporiseren van nieuwbouw Regionaal afstemmen
Regionale economie	Versterken van het werkimago van de regio, gericht op het aantrekken van nieuwe werknemers <i>Aantrekken van nieuwe bedrijvigheid door:</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>acquisitie;</i> - <i>aanleg van nieuwe bedrijventerreinen;</i> - <i>het ontwikkelen van nieuwe concepten voor bedrijventerreinen;</i> - <i>het ontwikkelen van nieuwe economische sectoren en nieuwe clusters</i> Uitbreiden van detailhandelsplannen Uitbreiden van onderwijsaanbod	Stimuleren van sloop en herstructurering van winkelgebieden Reduceren van nieuwbouwprogramma's voor winkelgebieden Ruimtelijke concentratie van voorzieningen Verhogen van de arbeidsparticipatie onder vrouwen en ouderen Verhogen van de arbeidsproductiviteit door investeren in innovaties Aanpassen en regionaal afstemmen van het bedrijventerreinenprogramma <i>Ontwikkelen van nieuwe economische sectoren die aansluiten bij de kwaliteiten van de huidige (beroeps)bevolking</i> Ontwikkelen van specifieke opleidingen om bestaande arbeidsaanbod en -vraag beter op elkaar te laten aansluiten Regionaal afstemmen

* De cursief gedrukte strategieën zijn niet bewust ingezet om krimp te bestrijden of begeleiden.

bedrijventerreinen, leidt in deze regio's maar in zeer geringe mate tot bevolkingsgroei.⁷

Ten tweede kunnen demografische ontwikkelingen indirect de economie beïnvloeden en dan wellicht niet de hoofdrede, maar wel een extra reden zijn om bepaalde aanpassingen in het economisch beleid door te voeren. Een goed voorbeeld is hier het bedrijventerreinenbeleid. Door het verleggen van de aandacht van uitbreiding van zulke terreinen naar herstructurering ervan, kan worden ingespeeld op een mogelijk met krimp gepaard gaande afname van de vraag ernaar (zie ook de paragraaf 'Krimp en de regionale economie'; Renes et al. 2009).

Ten derde kan demografische krimp de uitvoering van economisch beleid negatief beïnvloeden of sommige beleidskeuzes minder kansrijk maken. Bij het eerste kan worden gedacht aan acquisitie van nieuwe bedrijven en de herstructurering van bedrijventerreinen, bij het tweede aan de keuze voor het ontwikkelen van bepaalde economische sectoren of het aantrekken van specifieke doelgroepen. Door krimp is de financiering van herstructurering van bedrijventerreinen extra lastig; de kosten van sloop en herstructurering kunnen niet of nauwelijks worden betaald uit de inkomsten van nieuwe bedrijventerreinen. Door de afname van het aantal huishoudens en de geringere vraag naar woningen, is ook de transformatie van bedrijventerreinen in woongebieden in krimpregio's geen optie. Vanwege de afname van de potentiële beroepsbevolking en de arbeidsmarkteffecten die dat kan hebben, kan het aantrekken van nieuwe bedrijven extra lastig zijn; het laatste is hoe dan ook moeilijk, omdat de meeste bedrijven binnen gemeenten verhuizen (zie Van Oort et al. 2007).

Tot slot kunnen economische strategieën invloed hebben op een van de oorzaken van demografische krimp. Negatieve economische ontwikkelingen kunnen namelijk de uitwaartse migratie vergroten (zie tekstkader 'Demografische krimp,

krimpregio's en anticiperregio's'). Economische strategieën kunnen de economische situatie in de krimpregio verbeteren en zo de uitwaartse migratiebewegingen dempen. Ze zullen de demografische krimp niet kunnen keren, omdat krimp niet alleen wordt veroorzaakt door een negatief migratiesaldo, maar ook door een negatieve natuurlijke aanwas (zie hoofdstuk 6). Op dit laatste kunnen economische strategieën slechts een beperkte invloed hebben.

Begeleiden in plaats van bestrijden

Hiervoor hebben we laten zien dat gemeenten in de huidige krimpregio's hun beleid in eerste instantie vooral hebben ingezet op het bestrijden van krimp en dan vooral via het woningbouwbeleid. Op het belang van het daarnaast inzetten van economische strategieën zijn we inmiddels al ingegaan. De vraag die in deze paragraaf centraal staat, is in hoeverre het bestrijden van krimp effectief is en recht doet aan de huidige en de te verwachten demografische ontwikkelingen. Kijken we eerst naar de gevolgde woningbouwstrategieën, dan valt op dat die vaak lijken te zijn gebaseerd op wensenbeelden en niet overeen lijken te komen met de realiteit, noch met de te verwachten situatie. Zo richten veel gemeenten zich op het aantrekken van gezinnen, hoger opgeleiden, hogere-inkomensgroepen en gepensioneerden uit de Randstad. Maar als inwoners van de Randstad die al willen verlaten, dan zullen de krimpregio's niet snel de gebieden zijn waar zij naartoe zullen willen verhuizen. Die regio's liggen vaak op enige afstand van de grote stedelijke agglomeraties – waardoor pendel voor werkenden in de Randstad niet mogelijk is –, hebben een weinig gewaardeerd landschap, en laten ook wat betreft de kwaliteit van de woningvoorraad en fysieke woonomgeving veelal te wensen over, of het nu

om een eerste of tweede woning zou gaan (zie bijvoorbeeld Visser & Van Dam 2006; zie ook hoofdstuk 6).

Daarnaast zijn de verwachtingen van krimpende gemeenten over het aantrekken van nieuwe inwoners via het uitbreiden van nieuwbouwwoningvoorraad, marketing en nieuwe woonconcepten bijna altijd te optimistisch (zie hoofdstuk 6). Dit houdt verband met de concurrentiestrijd die inmiddels is ontstaan: de regio's die zich als ideale vestigingslocatie aanprijzen, vergeten dat andere regio's precies hetzelfde vinden, willen en doen. Ook vergeten ze dat steeds meer gemeenten en regio's in de toekomst met krimp te maken zullen krijgen, en dat de vijver waarin zij alle vissen dus steeds kleiner wordt (zie hoofdstuk 1).

Het bestrijden van demografische krimp via het woningbouwbeleid kan bovendien niet alleen de inter-, maar ook de intraregionale concurrentie versterken. Dit kan, op zijn beurt, resulteren in ruimtelijke overinvesteringen en leegstand (Van Dam et al. 2006; Verwest et al. 2008). De praktijk wijst namelijk uit dat gemeenten in krimpregio's vooral inwoners uit de eigen regio weten aan te trekken en niet zozeer inwoners uit andere regio's. Voor een individuele gemeente in de regio kan deze strategie dus wel voordeel opleveren, maar een extra aanbod van woningen op de ene plek, zal vrijwel altijd leiden tot extra krimp elders in de regio en de problemen vergeren die met krimp samengaan, waaronder leegstand, langere verkooptijden, lagere verkoopprijzen en een concentratie lagere-inkomensgroepen; in Parkstad Limburg en de Eemdelta is dit in elk geval inmiddels al gebeurd (zie ook Verwest et al. 2008 en hoofdstuk 7). Deze bevinding wordt bevestigd door onderzoek van Buys en Van Iersel (2008) en Van Wissen (2009). Uit beide studies komt naar voren dat uitbreiding van nieuwbouw in gemeenten in krimpregio's vooral tot veel verhuizingen binnen de regio heeft geleid en niet tot een instroom van nieuwe bewoners van buiten de regio. Ook zij concluderen dat nieuwbouw geen remedie is tegen bevolkingskrimp.

Tot slot laat de beleidspraktijk zien dat het bestrijdingsbeleid op het terrein van wonen ineffectief is en de problemen eerder vergroot dan verkleint. Zo is in de gemeenten in de drie krimpregio's die deze strategie hebben gevolgd, de krimp niet af-, maar toegenomen. Ook zijn de problemen op de woningmarkt in deze gebieden vergeleken met de rest van Nederland groot. Zo ligt het aandeel sociale huurwoningen die al meer dan drie maanden leegstaan en die niet op de nominatie staan om te worden gesloopt (de zogenoemde markt-leegstand) in Parkstad Limburg en Zeeuws-Vlaanderen hoger dan het landelijk gemiddelde (Buitelaar et al. 2009), liggen de gemiddelde koopsom van woningen in Parkstad Limburg, de Eemdelta en Zeeuws-Vlaanderen fors onder het landelijk gemiddelde en de verkooptijden boven het landelijk gemiddelde (Verwest et al. 2008; zie ook de paragraaf 'Mogelijke gevolgen van demografische krimp'). Verder blijkt uit diverse andere onderzoeken dat wanneer gemeenten in krimpregio's hun huidige woningbouwbeleid niet aanpassen, de huishoudensafname in de toekomst eerder zal toe- dan afnemen, de leegstand sterk zal stijgen en de woningprijzen fors zullen dalen (zie onder andere Companen 2009a, b; Ecorys 2009; Francke 2010; Poulus 2007; Rosenberg et al. 2010).

Voor de ruimtelijk-economische strategieën die zijn gericht op het bestrijden van krimp, liggen vergelijkbare risico's op de loer. Wanneer gemeenten hun strategieën richten op het aantrekken van nieuwe bedrijven vanuit het idee dat wonen het werken volgt, bestaat het gevaar dat de verwachtingen te hooggespannen zullen zijn en ze niet passen bij de demografische en ruimtelijk-economische realiteit. Zo constateren Van Oort et al. (2007) dat slechts een zeer klein deel van de bedrijfsverplaatsingen het lokale niveau ontstijgt. Ook hier zal het gemeentelijk beleid dus vooral resulteren in inter- of intraregionale concurrentie en mogelijk leiden tot onrendabele ruimtelijke investeringen of onzorgvuldig ruimtegebruik, leegstand en tot hoge rentelasten bij gemeenten.

De intraregionale concurrentie zou ook kunnen worden aangewakkerd als alle gemeenten in de krimpregio's, vanuit het idee dat het voorzieningenniveau de aantrekkelijkheid van hun gemeente verhoogt en nieuwe inwoners aantrekt, hun plannen voor detailhandel uitbreiden en zo gaan concurreren om dezelfde detaillisten. Daarnaast heeft onderzoek van Companen (2009a, b) en Ecorys (2009) in de Eemdelta aangetoond dat wanneer gemeenten hun huidige voorzieningenbeleid (en overigens ook woningbouwbeleid) voortzetten en niet aanpassen, de afname van het aantal huishoudens zal versterken en de waarde van het commerciële vastgoed zal dalen. Verder blijkt uit diverse studies dat het verhuisgedrag van mensen maar beperkt wordt bepaald door het aanwezige voorzieningenniveau (Thissen 2010; Visser & Van Dam 2006; Van der Wouw 2009).

Met het oog op de huidige en verwachte demografische ontwikkelingen lijkt, tot slot, ook een strategie gericht op het vergroten van de potentiële beroepsbevolking (krimp bestrijden) een lastige opgave te zijn. Uit de paragraaf 'Demografische krimp in de nabije toekomst' kwam al naar voren dat vrijwel alle Nederlandse gemeenten tussen 2008 en 2040 met een afname van de potentiële beroepsbevolking te maken zullen krijgen, en dat die bevolking anno 2010 al in 24 van de 40 COROP-regio's in omvang is afgenomen (zie ook hoofdstuk 2).

Samenvattend kunnen we constateren dat het voor gemeenten in krimpregio's verstandiger is hun economisch en woningmarktbeleid te richten op het begeleiden in plaats van het bestrijden van het krimpproces. Dat doet niet alleen meer recht aan de demografische en ruimtelijke realiteit, maar voorkomt ook intraregionale concurrentie om dezelfde inwoners en bedrijven, onrendabele investeringen en leegstand. Verder doen gemeenten er verstandig aan de strategieën gericht op het begeleiden van krimp in regionaal verband te formuleren. Dit betekent dat zij hun bouw-, sloop- en herstructureringsplannen voor woon-, werk- en winkelgebieden onderling moeten afstemmen. Als de anticipeerregio's tijdig op demografische krimp inspelen en hun programma's daarop in regionaal verband afstemmen, kunnen vergelijkbare problemen als in de huidige krimpregio's worden voorkomen of verkleind.

Uitvoeringsproblemen bij de omslag van bestrijden naar begeleiden

De ervaringen in de huidige krimpregio's leren dat een beleidsomslag van krimp bestrijden naar krimp begeleiden voor gemeenten, maar ook voor semi-private en maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven, een moeizaam proces kan zijn. Dit geldt zeker wanneer ze deze omslag op regionaal niveau willen maken. Voor het maken van de omslag zijn uit de praktijk in de huidige krimpregio's vijf uitvoeringsproblemen aan te geven, die nauw met elkaar zijn verweven (zie ook Verwest et al. 2008; Verwest te verschijnen). We concentreren ons daarbij op de woningmarkt, aangezien de omslag van bestrijden naar begeleiden in de economische strategieën nog nauwelijks een aanvang heeft genomen.

Probleemperceptie en huidig denkkader

Een eerste uitvoeringsprobleem is dat de huidige probleemperceptie en het daarmee samenhangende denkkader nog steeds gericht is op groei. Wanneer lokale bestuurders worden geconfronteerd met demografische krimp, zijn zij vaak geneigd die te negeren of te percipiëren als een tijdelijk en omkeerbaar probleem. Op regionaal niveau speelt daarnaast een rol dat de betrokken bestuurders geen gedeelde probleemperceptie hebben. Dit probleem doet zich vooral voor in regio's waar de demografische en ruimtelijke verschillen tussen de gemeenten groot zijn. Wanneer de minst aantrekkelijke woningvoorraad zich vooral in één gemeente bevindt, ervaren de bestuurders van deze gemeente demografische krimp eerder als een structureel en onomkeerbaar probleem dan gemeentebestuurders elders in de regio. De gevolgen van krimp, zoals leegstand en langere verkooptijden, zijn immers juist in hun gemeente het eerst en meest zichtbaar. Het ontbreken van een gedeelde probleemperceptie kan regionale afstemming van woningbouwprogramma's bemoeilijken.

Huidige handelingspatronen

Ten tweede staan de huidige handelingspatronen tussen betrokken actoren de omslag in de weg, omdat die, net als hun denkkader, vooral op groei zijn gericht en daarmee op het stimuleren of accommoderen daarvan. Met krimp daarentegen, worden ze vanwege de negatieve connotaties die daaraan zijn verbonden liever niet geassocieerd; zij vrezen dat krimp hun status schaadt en als bestuurlijk falen wordt beschouwd (Van Dam et al. 2006). Dit wordt mede gevoed door de angst dat demografische krimp tot economische krimp leidt en zo in een negatieve spiraal terecht te komen (zie ook hoofdstuk 7 en 8). Deze vrees voor 'zelfbevestigende voorspellingen' weerhoudt lokale bestuurders er uiteindelijk van te anticiperen op demografische krimp en hun beleid daarop aan te passen.

Daarnaast kunnen ook coördinatieproblemen het handelen van bestuurders beïnvloeden en de omslag belemmeren. Dit geldt zeker wanneer dit op regionale schaal moet gebeuren. Zo zijn lokale bestuurders huiverig hun woningbouwprogramma naar beneden toe bij te stellen, omdat zij vrezen

dat buurgemeenten zich niet aan de gemaakte regionale afspraken zullen houden. Het (vermeende) vermoeden van dergelijk *freerider*-gedrag leeft ook bij woningcorporaties (Verwest et al. 2008).

Gebrek aan middelen (financiën en kennis)

Ten derde zijn de huidige financiële middelen van gemeenten nauwelijks op het begeleiden van krimp toegesneden. Zo is het huidige financiële instrumentarium vooral gericht op het stimuleren van groei (Allers & Zeilstra 2009; Van Dam et al. 2006; ROB/RFV 2008; Verwest et al. 2008). Dat geldt zowel voor de uitkeringen uit het Gemeentefonds, die onder andere worden bepaald op grond van het aantal inwoners, als voor inkomsten uit specifieke subsidiestromen als het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BSL), die zullen afnemen als gemeenten hun nieuwbouwplannen reduceren en hun aandacht verschuiven naar herstructurering en sloop. Hoe terecht en logisch het ook is dat kleinere gemeenten minder inkomsten uit het Gemeentefonds ontvangen dan grotere gemeenten (zie ook ROB/RFV 2008), kan een afname van inkomsten uit dit fonds voor deze gemeenten bij een transitie van groei naar krimp tijdelijk tot problemen leiden omdat de kosten niet even snel meedalen.

Daarnaast blijkt het vanwege de (verwachte) daling van inkomsten uit de grondexploitatie voor gemeenten lastig te zijn hun bouwplannen naar beneden toe bij te stellen. Dit geldt ook voor de regio als geheel: het regionaal afstemmen van nieuwbouwplannen is in groeigebieden al lastig, maar in krimpggebieden nog eens extra omdat het hier niet gaat om het verdelen van de groei en de extra inkomsten uit nieuwbouw, maar om het verdelen van de krimp en het verlies aan inkomsten die met het bijstellen van de plannen gepaard gaan (Verwest et al. 2008). Bovendien staan er tegenover de afnemende inkomsten tegelijkertijd vaak toenemende kosten. Sloop en herstructurering zijn kostbare ingrepen en kunnen in krimpggebieden niet of nauwelijks worden betaald uit de inkomsten van gronduitgifte en nieuwbouw waarmee gemeenten normaliter dit soort ingrepen financieren (zie hoofdstuk 7).

Behalve een tekort aan financiële middelen, ontbreekt het gemeenten vaak aan kennis over demografische krimp, de ruimtelijke gevolgen, de beleidsopties en de voor- en nadelen van de beleidsalternatieven. Mede hierdoor handhaven bestuurders hun huidige, vertrouwde denkkader en handelingspatronen gericht op groei.

Huidige regels

Ten vierde bemoeilijken de huidige gemeentelijke procedures en wetten de omslag van bestrijden naar begeleiden. Zo kunnen eigendomsrechten sloop en herstructurering in de weg staan, in het bijzonder bij versnipperd eigendom, en kunnen al uitgegeven bouwvergunningen en daarmee samenhangend de angst voor planschadeclaims het reduceren van de nieuwbouwplannen belemmeren.

Op regionaal niveau speelt juist het ontbreken van formele procedures een rol. Dit 'regionale gat' en daarmee het ontbreken van financiële en juridische instrumenten om gemeenten aan de gemaakte afspraken te houden, kan een

probleem vormen. Zo blijkt zelfs de plusstatus in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr-plus) van Parkstad Limburg betrokken partijen onvoldoende houvast te bieden om strategieën als het naar beneden toe bijstellen van nieuwbouwplannen gemakkelijk van de grond te krijgen, laat staan te kunnen uitvoeren. Ook daar ontbreken instrumenten om partijen te sanctioneren die zich niet aan de gemaakte afspraken houden.

Beleid van hogere bestuursniveaus gericht op groei

Ten slotte staat de huidige nationale institutionele context lokale bestuurders in de weg een omslag te maken. Gemeenten die al dan niet in regionaal verband hun beleid meer willen richten op het begeleiden van krimp, stuiten op het denkkader, het handelingspatroon, de beschikbare financiële middelen, de procedures en regels van het Rijk. Kortom: op het rijksbeleid dat nog overwegend is gericht op het stimuleren en accommoderen van groei en op de afspraken van het rijk met provincies, Wgr-plus regio's en gemeenten. Dit belemmert op lokaal niveau niet alleen het ontwikkelen van begeleidingsstrategieën, maar ook het uitvoeren daarvan. Ditzelfde geldt ook voor het provinciale beleid; hoewel de provincies waarin de huidige krimpregio's liggen zich dit wel realiseren en daar al acties op ondernemen (zie paragraaf 'Oplossingsrichtingen bij de omslag van bestrijden naar begeleiden en anticiperen').

De hiervoor geschetste uitvoeringsproblemen op het terrein van het woningmarktbeleid, zullen zich vermoedelijk ook voordoen op het moment dat gemeenten in de huidige krimpregio's besluiten economische strategieën te gaan inzetten die zijn gericht op het begeleiden in plaats van bestrijden van demografische krimp. Zo zal ook de herstructurering van winkelgebieden financieel lastig rond zijn te krijgen, en zal het tekort aan financiële middelen de herstructurering van bedrijventerreinen eveneens belemmeren (Verwest & Van Dam 2010).

Voor de anticiperregio's zullen vooral het huidige denkkader, de bestaande handelingspatronen en het gebrek aan kennis het anticiperen op demografische krimp kunnen bemoeilijken. Wanneer gemeenten in deze regio's in hun woningmarkt- en economisch beleid tijdig op demografische krimp inspelen, kunnen sommige uitvoeringsproblemen, zoals een tekort aan financiële middelen, worden verkleind. Bij tijdig ingrijpen, wordt de transformatieopgave immers kleiner en zullen de transitiekosten navenant afnemen. Hierdoor zullen de andere uitvoeringsproblemen zich bij tijdig inspelen in de anticiperregio's minder voordoen of minder groot zijn.

Oplossingsrichtingen bij de omslag van bestrijden naar begeleiden en anticiperen

Nu de uitvoeringsproblemen zijn geïnventariseerd die een omslag van bestrijden naar begeleiden van krimp in de huidige krimpregio's in de weg staan, verkennen we in deze paragraaf de mogelijke oplossingsrichtingen. We doen dat deels aan de hand van enkele reeds in de praktijk ingezette

strategieën in de huidige krimpregio's, deels op basis van suggesties voor in te zetten nieuw beleid of verbeteringen van het bestaande. Doel hiervan is het kunnen inspelen op toekomstige demografische krimp in de huidige krimpregio's en anticiperregio's te vergemakkelijken. We concentreren ons daarbij wederom op de woningmarkt, omdat de probleemperceptie op economisch terrein nog nagenoeg ontbreekt. Op grond van de suggesties voor de woningmarkt, besteden we aan het eind van deze paragraaf wel kort aandacht aan het economisch beleid.

Nieuwe probleemperceptie en nieuw denkkader

De omslag in het percipiëren van krimp als een tijdelijk en omkeerbaar lokaal probleem naar een structureel en onomkeerbaar regionaal probleem, vereist een nieuw denkkader, een paradigmawisseling gericht op *planning for decline* (zie ook Goedvolk & Korsten 2008; Hinssen & Derks 2008; Haarts & Venhorst 2010). Dat benodigde nieuwe denkkader vraagt, op zijn beurt, om meer bewustwording onder lokale en provinciale bestuurders. Het verrichten van onderzoek op initiatief van de gemeenten en de provincies zelf en het gebruikmaken van regionale prognoses en scenario studies blijken daaraan een belangrijke bijdrage te kunnen leveren. Wat betreft de woningbouw, is een dergelijke bewustwording in Parkstad Limburg en de Eemsdelta groeiende. Daar hebben lokale bestuurders inmiddels op regionaal niveau overeenstemming bereikt over het naar beneden toe bijstellen van de nieuwbouwplannen en een herstructurerings- en sloopprogramma. Het doen van gezamenlijk feitenonderzoek heeft in deze regio's een belangrijke bijdrage geleverd aan het ontstaan van de gedeelde probleemperceptie. Zo zijn in Parkstad Limburg onder de noemer van 'Krimp als Kans' twee onderzoeken uitgevoerd, waarbij het Rijk, de provincie, de gemeenten, corporaties en ontwikkelaars zijn betrokken (zie Gerrichhauzen & Dogterom 2007; Parkstad Limburg 2010a). Daarin zijn de toekomstige demografische ontwikkelingen, ruimtelijke gevolgen, strategieën en oplossingen voor uitvoeringsproblemen verkend. Ook zijn de nieuwbouwplannen geïnventariseerd en geconfronteerd met prognoses. In de Eemsdelta zijn in opdracht van de provincie en de gemeenten diverse onderzoeken uitgevoerd (zie bijvoorbeeld Bureau Pau 2007; Louter & Van Eikeren 2007; Poulus 2007; Provincie Groningen 2009), alsmede enkele scenario studies (zie Companen 2009a; Ecorys 2009).

In Zeeuws-Vlaanderen daarentegen, is nog geen nieuwe probleemperceptie van de grond gekomen. In deze regio zijn wel, vaak op initiatief van de provincie, diverse pogingen ondernomen om het probleembesef bij de gemeenten te vergroten. De verkennende studie van de Provincie Zeeland (2008), waarin de uitdagingen van de demografische veranderingen voor de provincie worden benoemd, is daar een voorbeeld van. Een ander voorbeeld is de dialoog 'Nieuw!Zeeland', die de provincie samen met Scoop, het Zeeuws instituut voor Zorg, Welzijn & Cultuur heeft georganiseerd.

Op landelijk niveau proberen ook het rijk en organisaties als de VNG, het IPO, de Bond van Nederlandse Architecten, de branchevereniging van woningcorporaties Aedes en het kenniscentrum stedelijke vernieuwing KEI de bewustwording

onder lokale bestuurders over demografische krimp te vergroten. Bijvoorbeeld door het instellen van het Topteam Krimp (Dijkstal & Mans 2009a, b, c), het opzetten van het Nationaal Netwerk Bevolkingsafname (NNB), het uitvoeren van onderzoek (Groen et al. 2009; Louter et al. 2009; Rosenberg et al. 2009; VROM et al. 2009), het organiseren van congressen (zie bijvoorbeeld VROM & BZK 2009), chatsessies, ontwerpateliers (BNA 2008, 2009), *krimpbattles* (VNG 2009) en bustours naar krimpgebieden.

Voor bestuurders van de anticeerregio's kunnen behalve vergelijkbare initiatieven omslagkaarten helpen de bewustwording over krimp te vergroten. Deze omslagkaarten laten namelijk zien dat in veel regio's de krimp eerder zal inzetten dan veelal op basis van prognoses wordt verwacht (zie ook 'Demografische krimp in de nabije toekomst' en hoofdstuk 2).

Nieuwe handelingspatronen en nieuwe coalities

Om nieuwe handelings- en interactiepatronen tussen lokale bestuurders te bewerkstelligen en coördinatieproblemen op regionaal niveau te voorkomen, zijn kennis, nieuwe coalities en regionale samenwerking van cruciaal belang. Het gebruikmaken van de reeds beschikbare kennis of het laten doen van nieuw onderzoek kunnen daarbij de vrees voor 'zelfbevestigende voorspellingen' wegnemen en beleidsveronderstellingen corrigeren die niet overeenkomen met de ruimtelijke realiteit, maar waarop lokale bestuurders wel hun handelingen baseren. Een goed voorbeeld is het onderzoek naar leefbaarheid in de gemeente Sluis, dat Scoop in opdracht van de provincie Zeeland deed. De conclusie daarvan is dat, anders dan veelal gedacht, de ervaren leefbaarheid in kernen met minder voorzieningen niet lager is dan in kernen met meer voorzieningen (Van der Wouw et al. 2009). Een ander goed voorbeeld is hier de nota *Op Pad!* van de Provincie Zeeland (2009b), waarin de handelingspatronen zijn benoemd die het anticiperen op demografische krimp in de weg staan, alsmede de oplossingen om deze te doorbreken. Ook kan kennis over de mogelijke gevolgen van het niet veranderen van de interactiepatronen en daarmee het huidige beleid, *freeriding* en de angst daarvoor helpen voorkomen. Scenariostudies voor de Eemsdelta (Companen 2009a; Ecorys 2009) en een studie van de provincie Groningen (2009) laten zien dat het voortzetten van het huidige beleid de krimp en de kosten vergroot. Zulke kennisinitiatieven kunnen overigens niet alleen worden ingezet om gemeenten, maar ook om private en semi-private partijen te overtuigen hun strategieën aan te passen.

Daarnaast kunnen nieuwe actoren of nieuwe coalities coördinatieproblemen helpen oplossen. Zo kunnen nieuwe, gezaghebbende actoren – bijvoorbeeld burgemeesters, wethouders, of actoren van buiten de regio als het al genoemde Topteam Krimp – partijen aansporen hun handelingspatronen aan te passen of hen te stimuleren tot regionale samenwerking. Het aanpakken van coördinatieproblemen op regionaal niveau kan ook door de samenwerking te verbreden en bij het opstellen van regionale woonvisies niet alleen overheden, maar ook maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven te betrekken en zo dus nieuwe coalities te vormen. Dit is in Parkstad Limburg

bijvoorbeeld gebeurd bij de opstelling van de regionale woonvisie. Het vinden van samenwerkingspartners en vormen van nieuwe coalities zal overigens vanwege de geringe verdien-capaciteit van andere partijen in de krimpgebieden niet altijd makkelijk zijn. Demografische krimp leidt er immers toe dat de inkomsten van partijen als woningcorporaties en ontwikkelaars ook teruglopen (zie ook hierna).

Op het schaalniveau van de gemeente of nog lager, de wijk, kan de gemeente een rol spelen bij het doorbreken van coördinatieproblemen (*prisoners dilemma*) tussen private of semi-publieke partijen, bijvoorbeeld wanneer die problemen de herstructurering en sloop van de bestaande woningvoorraad verhinderen. Zo kan zij corporaties stimuleren hun bezit onderling uit te ruilen, zodat daarmee duidelijker wordt welke partij in welke wijk de regierol heeft. Hiermee kan het eerder genoemde *freerider*-gedrag worden doorbroken waarbij elke corporatie wacht tot een andere corporatie het eerste initiatief tot herstructurering neemt.

Nieuwe middelen (financiën en kennis)

Op de noodzaak van het vergroten van de kennis onder bestuurders is bij de voorgaande twee onderwerpen al ingegaan. Zoals uit de bespreking naar voren kwam, zijn er in de krimpregio's ook al meerdere initiatieven tot kennisvergarigingen genomen. De meeste resultaten van het verrichte onderzoek zijn inmiddels ook beschikbaar via de website van het Kennisplein Krimp 'Van meer naar beter', een gezamenlijk initiatief van de provincies Zeeland, Groningen en Limburg, het ministerie van BZK en kennisinstituut (in oprichting) Neimed (zie www.vanmeernaarbeter.nl). Deze informatie kan bestuurders in de huidige krimpregio's en de anticeerregio's helpen hun inzicht te vergroten in demografische krimp, de gevolgen en in te zetten strategieën, en de omslag van bestrijden naar begeleiden en anticiperen te vergemakkelijken. Naar de voor de omslag benodigde nieuwe financiële middelen, zijn de huidige krimpregio's naarstig op zoek, maar dé oplossing lijkt voorsnog niet gevonden. De financiële oplossingsrichtingen die in de krimpregio's als mogelijkheden worden genoemd ter bekostiging van de herstructurering en sloop, zijn een gemeentelijk of regionaal sloopfonds, regionale verevening, publiek-private samenwerking, het verhogen van de tarieven van de onroerendezaakbelasting (ozb) en de introductie van erfpacht (zie ook Verwest et al. 2008). De laatste twee opties, het introduceren van erfpacht en het verhogen van de ozb-tarieven lijken weinig potentie te bieden, omdat kopers in een ontspannen woningmarkt eerder een woning zonder dan een met erfpacht zullen kopen, en een hogere ozb ook een afschrikkende werking kan hebben. Daarbij worden meeropbrengsten uit de ozb ten dele weer in mindering gebracht op de uitkering uit het Gemeentefonds (ROB/RFV 2008). Wat betreft de optie van publiek-private samenwerking leert de ervaring in Delfzijl, waar een dergelijke constructie is opgericht om de herstructurering van Delfzijl-Noord van de grond te krijgen, dat het voor gemeenten in de huidige krimpregio's moeilijk is om samenwerkingspartners te vinden. Dit houdt verband met de eveneens geringe verdienmogelijkheden voor andere partijen, die maakt dat deze niet

in de rij staan om te participeren. Gemeenten in krimpregio's zullen in hun poging private partijen bij de herstructurering te betrekken, moeten oppassen niet te veel financiële risico's op zich te nemen. Wanneer zij dat wel doen, bestaat daarnaast het gevaar dat private partijen onvoldoende worden geprikkeld om snel te investeren en efficiënt en effectief te handelen, waardoor de herstructurering niet of traag van de grond komt. Bij de zoektocht naar samenwerkingspartners, ligt het dan ook meer voor de hand (semi-)private partijen te wijzen op hun verantwoordelijkheden en de voordelen die dergelijke gecoördineerde acties ook voor hen kunnen hebben, en de risico's evenredig te verdelen.

Regionale verevening of het instellen van een regionaal sloopfonds lijken verstandige oplossingsrichtingen, maar zijn in de krimpregio's nog niet toegepast. Regionale verevening houdt in dat een deel van de ontwikkelingswinst uit de realisatie van bijvoorbeeld dure koopwoningen op aantrekkelijke locaties in de regio wordt gebruikt om de tekorten op andere locaties in de regio op te vangen; een regionaal sloopfonds houdt in dat ontwikkelaars van woningen verplicht zijn voor elke nieuw te bouwen woning een bepaald bedrag in een fonds te storten, dat vervolgens wordt gebruikt voor de bekostiging van de sloop of herstructurering elders in de gemeente of regio. Verevening en sloopfonds kunnen ook op gemeentelijke schaal worden ingezet, maar de kans dat dat gebeurt is klein, omdat gemeenten er vaak huiverig voor zijn ontwikkelaars restricties op te leggen. Zij willen het investeringsklimaat, dat bij krimp toch al onder druk staat vanwege de kleine winstmarges op nieuwbouw, niet nog onaantrekkelijker maken (Verwest et al. 2008). Echter, ook op regionaal niveau zullen deze instrumenten moeizaam van de grond komen. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), inclusief de Grondexploitatiewet, biedt gemeenten en provincies mogelijkheden voor binnenplanse verevening in een intergemeentelijk exploitatiegebied, en voor regionale verevening tussen exploitatiegebieden. Verevening binnen en tussen gebieden kan bij een exploitant alleen publiekrechtelijk worden afgedwongen als de kosten toerekenbaar zijn aan die exploitant. Wanneer dit niet kan, kan verevening alleen op vrijwillige basis, privaatrechtelijk plaatsvinden. Maar net als elders in Nederland, ontwikkelt regionaal grondbeleid zich in de huidige krimpregio's vooralsnog moeizaam. De marges op nieuwbouw zijn er klein, waardoor er weinig te verevenen valt (Verwest et al. 2008). Dit geldt zowel voor verevening op gemeentelijk als op regionaal niveau. Bovendien is het de vraag of in de huidige krimpregio's voldoende groeigebieden zijn, en daarmee voldoende verdien capaciteit, om regionale verevening mogelijk te maken. Als dat niet zo is, zal verevening op een nog hoger schaalniveau (provinciaal of nationaal) moeten plaatsvinden. Soortgelijke problemen kunnen zich in de huidige krimpregio's ook bij een regionaal sloopfonds voordoen. In de anticipeerregio's zullen er daarentegen meer mogelijkheden zijn, omdat zich daar behalve krimpende gemeenten nog groeiende gemeenten met ontwikkelpotentie bevinden. De vraag is hier evenwel, of de groeiende gemeenten bereid zijn deel te nemen in regionale verevening of een regionaal sloopfonds en de nut en noodzaak ervan voldoende zullen onderkennen.

Voor welke oplossingsrichting uiteindelijk ook zal worden gekozen, belangrijk is in ieder geval dat de financiële afspraken helder zijn en ook in gezamenlijke uitvoeringsplannen worden opgenomen. Wanneer anticipeerregio's in hun woningbouwplannen tijdig op de toekomstige demografische ontwikkeling anticiperen door de kwantiteit en kwaliteit van het programma aan te passen, kunnen de transformatieopgave en de kosten ervan worden beperkt. Hierdoor zullen de transformatieopgave en financiële problemen in anticipeerregio's kleiner zijn dan in de huidige krimpregio's, en kunnen deze gemakkelijker op lokaal niveau worden opgelost.

Tot slot zijn in de krimpregio's niet alleen gemeenten en provincies, maar ook partijen als projectontwikkelaars, corporaties, particuliere woningbezitters, makelaars, beleggers en financiële instellingen op zoek naar financiële oplossingen voor problemen waartegen zij in krimpgebieden aanlopen; in de anticipeerregio's zal dat niet veel anders zijn. De overheden kunnen deze partijen bij elkaar brengen en samen met hen op zoek gaan naar financiële oplossingen. Dit om te voorkomen dat andere aanbidders op de woningmarkt – die de neiging hebben om vooral naar oplossingen te zoeken voor het stimuleren van de vraag of het reduceren van de eigen voorraad en eigen risico's – de woningvoorraad in de regio stabiliseren en/of vergroten in plaats van verkleinen; de verkoop van huurwoningen door corporaties is daar een voorbeeld van. Het ook gezamenlijk op zoek gaan naar financiële oplossingen die zijn gericht op het aanpassen van de bestaande voorraad aan de kleinere woningvraag, is een optie. Van belang is daarbij dat de partijen meer inzicht krijgen in elkaars financiën en de belemmeringen voor het maken van de omslag naar krimp begeleiden. Nu heerst er vaak veel onderling wantrouwen, en gaan partijen ervan uit dat 'de ander' meer reserves heeft dan in werkelijkheid.

Bestaande regels beter gebruiken

Gemeenten in de huidige krimpregio's en anticipeerregio's kunnen bestaande, formele regels gebruiken om strategieën gericht op het begeleiden van krimp, zoals herstructurering, sloop en het reduceren van nieuwbouwplannen, af te dwingen en zo de transformatieopgave te beperken. Daarnaast kunnen provincies met hulp van deze regels coördinatieproblemen helpen oplossen die zich bij regionale samenwerking op het terrein van nieuwbouw tussen gemeenten kunnen voordoen (zie ook Verwest et al. 2008). Wat betreft het gebruik van de huidige procedures en wetten, kunnen gemeenten in de eerste plaats artikel 3.5 uit de nieuwe Wro inzetten om de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad in handen van particulieren op peil te houden en te verbeteren. Dit artikel biedt namelijk de mogelijkheid om in een bestemmingsplan een moderniserings- en vervangingsplicht voor bestaande bouwwerken op te nemen. Hiermee kunnen particulieren worden gestimuleerd hun woningbezit beter te onderhouden, wat vervolgens de herstructureringsopgave kan verkleinen. Ten tweede kunnen gemeenten in de prestatieafspraken die zij met de corporaties maken, proberen te voorkomen dat

corporaties in wijken waar binnen afzienbare tijd herstructurering nodig is, hun bezit verkopen of aan te sturen op andere constructies, zoals een mengvorm van koop- en huurwoningen. Vooral bij het eerste kunnen prestatieafspraken handig zijn, omdat in krimpregio's veel corporaties kampen met teruglopende inkomsten en ertoe neigen de minst gewaardeerde delen van hun bezit te verkopen. Met hulp van de prestatieafspraken kan versnipperd eigendom, dat herstructurering kan bemoeilijken, worden voorkomen. Die prestatieafspraken dienen dan wel resultaatgericht te zijn. Vooral nog heeft iets minder dan de helft van de gemeenten prestatieafspraken gemaakt en gaat het daarbij grotendeels om procesafspraken en inspanningsverplichtingen (Severijn 2007). Om tot resultaatgerichte afspraken te komen, is wederkerigheid van belang: beide partijen moeten wat te bieden hebben. Gemeenten kunnen corporaties bijvoorbeeld helpen met grondposities, met inachtneming van Europese staatssteunregels, in ruil voor het niet verkopen van woningen in wijken die binnenkort aan herstructurering toe zijn. Als het eigendom versnipperd is en particulieren niet bereid of in staat zijn hun bezit te herstructureren conform het bestemmingsplan, kunnen gemeenten in laatste instantie onteigening inzetten om de herstructurering en sloop van wijken met particulier eigendom mogelijk te maken. Tot slot bestaat de mogelijkheid voor gemeenten om reeds afgegeven bouwvergunningen in te trekken en op die manier nieuwbouwplannen te temperen. Deze optie is alleen zinvol als ook bestemmingsplannen worden aangepast, omdat anders nieuwe aanvragen voor bouwvergunningen niet kunnen worden geweigerd. Een nadeel hiervan is dat daar kosten mee zijn gemoeid, waarvoor gemeenten zullen moeten opdraaien.

Provincies kunnen daarnaast wettelijke bevoegdheden inzetten om de regionale samenwerking tussen gemeenten op het terrein van nieuwbouwplannen te coördineren. Zo kunnen zij op grond van formele regels voor inpassingsplannen, projectbesluiten, aanwijzingen of verordeningen er niet alleen toe bijdragen dat gemeenten regionale woningbouwafspraken maken waarin zij hun woningbouwplannen matigen, maar deze ook nakomen en zo *freeriding* voorkomen. Parkstad Limburg heeft als Wgr-plusregio de provincie verzocht een provinciale verordening op te stellen en daarin de regionale woningbouwafspraken op te nemen. De provincie heeft hier vooralsnog geen gehoor aan gegeven, omdat zij het werken met een provinciale verordening niet bij haar huidige sturingsfilosofie vindt passen. De provincie Limburg kiest bij de doorwerking van provinciaal ruimtelijk beleid voor bestuursovereenkomsten met gemeenten, en is daarmee naast Flevoland de enige provincie zonder een (in voorbereiding zijnde) provinciebrede verordening. Het voordeel van een verordening is dat regels hieruit moeten worden overgenomen in bestemmingsplannen. Wanneer gemeenten dat niet doen, dan kan de provincie op basis van de verordening een aanwijzing geven. De verwachting van de meeste provincies is dat een reactieve aanwijzing niet op basis van bestuursovereenkomsten, maar alleen op basis van een verordening kan worden gegeven (PBL 2010). Recent heeft

de provincie Groningen met succes een aanwijzing gegeven, toen de stad Groningen zich niet hield aan de in de verordening gestelde regels voor de hoogte van zendmasten.

Meer aandacht voor krimp op hogere bestuursniveaus

Om op lokaal of regionaal niveau de omslag te kunnen maken van krimp bestrijden naar krimp begeleiden, zijn ook op nationaal en provinciaal niveau beleidsaanpassingen nodig. Ondanks de aandacht die er tegenwoordig is voor krimp, is het beleid nog te eenzijdig gericht op het stimuleren en mogelijk maken van groei.

Rijk en provincies kunnen gemeenten in de krimp- en anticpeerregio's ondersteunen bij het anticiperen op en het begeleiden van krimp. Zij kunnen dat doen door de bewustwording onder lokale bestuurders te vergroten. Het Rijk heeft hiertoe inmiddels ook enkele initiatieven genomen, zoals met het al eerder genoemde actieplan *Krimpen met kwaliteit* (BZK et al. 2009; zie ook de Inleiding) en het programma 'Krachtig Bestuur', waarin ook aandacht aan het thema krimp is besteed. Ook heeft de rijksoverheid, vooral de voormalige ministeries van VROM en BZK, diverse studies naar dit onderwerp laten uitvoeren⁹; die overigens overwegend zijn gericht op de woningmarkt, niet op de economie. Op provinciaal niveau heeft de provincie Limburg in 2009 de commissie-Deetman in het leven geroepen. Deze commissie onderzoekt of het provinciale beleid naar aanleiding van de gevolgen van krimp aanpassing behoeft (Commissie Deetman 2010). Verder hebben de inspanningen van de provincies zich vooral gericht op het vergroten van de kennis over demografische krimp en de gevolgen, het vergroten van de bewustwording onder gemeenten en het onder de aandacht brengen van dit thema op rijksniveau (zie hoofdstuk 7).

Het Rijk en de provincies kunnen gemeenten ook ondersteunen door het wegnemen van belemmeringen voor de omslag van bestrijden naar begeleiden van krimp, onder andere met financiële middelen. Het Rijk heeft ook in deze richting al enige stappen ondernomen. Zo hebben voormalig minister van Wonen, Wijken en Integratie Van der Laan en staatssecretaris Bijleveld van Binnenlandse Zaken in totaal een bedrag van 31 miljoen euro uitgetrokken om Parkstad Limburg, Noordoost-Groningen en Zeeland te ondersteunen bij de transitie die in deze gebieden nodig is (Tweede Kamer 2010a). Ook hebben zij besloten in het Gemeentefonds een krimpmaatstaf op te nemen, waardoor krimpende gemeenten vanaf 2011 in aanmerking kunnen komen voor extra geld uit het Gemeentefonds (BZK 2010). Daarnaast heeft het nieuwe kabinet in het regeerakkoord aangegeven aandacht aan de krimpregio's te zullen (blijven) besteden, maar of en hoe zij financieel zullen worden ondersteund bij de transitieopgave, is vooralsnog onduidelijk (VVD & CDA 2010). Het nieuwe kabinet is in elk geval voornemens de Vogelaarheffing en het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS) af te schaffen. De afschaffing van de Vogelaarheffing zou financieel gunstig zijn voor woningcorporaties in de huidige krimpregio's. Zij zouden hierdoor geen geld meer hoeven af te staan ten behoeve van de krachtwijken in de groeigebieden en dit geld kunnen investeren in verbeteringen van de eigen woningvoorraad. Met de afschaffing van de BLS

verdwijnt een subsidie die een prikkel vormde voor groei-gericht handelen.

Tot slot kan het Rijk de incongruentie tussen lokaal en nationaal beleid deels wegnemen door in het beleid en beleidsinstrumentarium meer aandacht aan de regionale diversiteit in bevolkingsontwikkelingen te besteden. Zo zouden vanwege krimp planconcepten, het woningbouwbeleid, structuurvisies of een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) Ruimte kunnen worden aangepast. Dit zou aanpassingen op lokaal niveau vergemakkelijken. Ook de provincies zouden in hun beleid meer aandacht aan demografische krimp kunnen besteden. Hoewel zij gemeenten stimuleren dat meer te doen, hebben ze hun eigen beleid hier vaak nog niet op aangepast.

Meer aandacht voor economisch beleid

In de huidige krimpregio's is tot nu toe op economisch terrein weinig aandacht aan krimp besteed en wordt krimp als zodanig ook niet als een probleem ervaren; een probleem-perceptie ontbreekt als het ware. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er tot op heden op dit terrein zowel op lokaal als provinciaal en nationaal niveau weinig kennisinitiatieven zijn ondernomen om de bewustwording rondom krimp te vergroten, laat staan te onderzoeken of economische strategieën kunnen bijdragen aan de aanpak ervan. Uitzonderingen vormen de eerder genoemde dialoog 'Nieuw!Zeeland', die ook op krimp en economie is gericht, een door de provincie Limburg georganiseerde bijeenkomst over krimp voor het bedrijfsleven, onderzoek in Zeeland naar de gevolgen van krimp voor de economie en arbeidsmarkt (Hovens et al. 2009; Provincie Zeeland 2008) en een onderzoek naar de relatie tussen krimp en voorzieningen (Van der Wouw et al. 2009; Thissen 2010). Uitzonderingen op nationaal niveau zijn het onderzoek *Ondernemend met Krimp!* van het ministerie van EZ (2010) en een binnenkort te verschijnen onderzoek van de SER naar de economische kansen voor de krimpregio's en de manier waarop het bedrijfsleven daarop kan inspelen.

De economie vraagt dus in eerste instantie om een probleem-perceptie en meer bewustwording over de gevolgen van demografische krimp. Zoals eerder gezegd, verwachten we dat zich op het terrein van de economie vergelijkbare uitvoeringsproblemen zullen voordoen als op woningmarkt. De in deze paragraaf genoemde oplossingsrichtingen zullen waarschijnlijk ook op economisch terrein soelaas bieden.

Beleidsaanbevelingen

Demografische krimp vraagt in de huidige krimpregio's om een beleidsomslag van krimp bestrijden naar krimp begeleiden, en van een lokale en sectorale, op de woningmarkt gerichte aanpak naar een regionale en integrale, ook op de economie gerichte aanpak. Voor het kunnen maken van deze omslag is niet alleen een nieuw denkkader nodig, maar zijn ook nieuwe handelingspatronen en nieuwe coalities, nieuwe middelen en nieuwe regels op lokaal, provinciaal en nationaal niveau van belang. De anticiperregio's zullen een omslag moeten maken van reageren naar anticiperen op krimp. Deze regio's doen er verstandig aan in het economisch en

woningbouwbeleid in regionaal verband tijdig op demografische krimp te anticiperen, in plaats van er pas op te reageren als ze er daadwerkelijk mee worden geconfronteerd. Dit kan problemen die met demografische krimp kunnen samengaan, voorkomen of beperken.

Gemeenten

Demografische krimp heeft gevolgen voor de woningmarkt en vraagt om een verandering van het woningbouwbeleid. Maar demografische krimp heeft ook gevolgen voor de regionale arbeidsmarkt en bedrijvigheid, en vraagt op economisch terrein om een gewijzigd beleid. Anders dan tot nu toe het geval is, zouden gemeenten in hun detailhandelsbeleid, arbeidsmarktbeleid, bedrijventerreinenbeleid en ruimtelijk-economisch beleid rekening moeten houden met demografische krimp. Dit vanwege de (in)directe invloed van demografische krimp op de economie en omgekeerd. Zo hebben de afname van het aantal inwoners en huishoudens en de kleiner wordende potentiële beroepsbevolking gevolgen voor de bevolkingsgerelateerde bedrijvigheid, de voorzieningen en de arbeidsmarkt. Daarnaast kunnen sommige economische beleidsopgaven door demografische krimp worden bemoeilijkt. De herstructurering van bedrijventerreinen bijvoorbeeld, zal in krimpgebieden lastig zijn, omdat transformatie tot woonwijken geen optie is; er is immers nauwelijks vraag naar woningen.

Gemeenten kunnen hierop inspelen door bij demografische krimp te kiezen voor een strategie met daarin aandacht voor wonen én economie. Gemeenten in de huidige krimpregio's kiezen nu vaak nog voor een sectorale aanpak gericht op de woningmarkt, maar deze eenzijdige aandacht is vaak onvoldoende omdat in zulke regio's het werken niet alleen het wonen volgt, maar het wonen ook het werken. Kwalitatief goede woningen en een aantrekkelijke woonomgeving zijn dus niet voldoende om inwoners vast te houden of nieuwe bewoners aan te trekken.

Onder het motto van voorkomen is beter dan genezen, doen gemeenten in de huidige krimpgebieden en anticiperregio's er bovendien verstandig aan zich zowel in het economisch als woningmarktbeleid meer te richten op het begeleiden van of anticiperen op demografische krimp dan op het bestrijden ervan. De ervaringen in de huidige krimpregio's leren namelijk dat het laatste vrij ineffectief is en voornamelijk leidt tot intraregionale concurrentie om (dezelfde) inwoners en bedrijven, onrendabele ruimtelijke investeringen en leegstand.

Voor de woningmarkt impliceert dit dat gemeenten hun aandacht beter kunnen verleggen van het uitbreiden van de woningvoorraad en het stimuleren van de woningvraag, naar het verkleinen en transformeren van de bestaande voorraad. Op economisch terrein is een verschuiving raadzaam van het uitbreiden van winkelgebieden en bedrijventerreinen naar het ruimtelijk concentreren, reduceren en herstructureren ervan. Met het oog op de afname van de potentiële beroepsbevolking, kunnen gemeenten zich daarnaast beter richten op het bevorderen van de arbeidsparticipatie en van de arbeidsproductiviteit door het stimuleren van innovaties, dan op het vergroten van de potentiële beroepsbevolking door het aantrekken van nieuwe inwoners.

Gemeenten, maar ook het bedrijfsleven in de krimpgebieden en anticipeerregio's kunnen zich dus beter richten op de vraag hoe met minder mensen meer kan worden gedaan, in plaats van hoe zij meer inwoners en dan vooral meer inwoners tussen de 20 en 65 jaar (de potentiële beroepsbevolking) zouden kunnen aantrekken. Gemeenten kunnen daartoe bijvoorbeeld bedrijven en kennisinstellingen stimuleren om gezamenlijk opleidingen te ontwikkelen, om zo de kwaliteiten van de aanwezige beroepsbevolking beter te laten aansluiten bij de huidige en toekomstige arbeidsvraag. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan opleidingen in de gezondheids- en welzijnzorg, om de verwachte toename van de zorgvraag door de vergrijzing in de krimpgebieden te kunnen opvangen. Tot slot doen gemeenten er verstandig aan economische sectoren te stimuleren die aansluiten bij de kwaliteiten van de huidige potentiële beroepsbevolking of waarvoor demografische veranderingen kansen bieden.

Voor een daadwerkelijke omslag van krimp begeleiden naar krimp bestrijden, is het van groot belang dat gemeenten in krimpgebieden en anticipeerregio's hun strategieën op regionaal niveau formuleren en afstemmen. Dit geldt zowel voor het woningmarktbeleid als voor het detailhandels- en bedrijventerreinenbeleid. Het onderling afstemmen van bouw-, sloop- en herstructureringsplannen voor woon-, werk- en winkelgebieden voorkomt de hiervoor al genoemde intraregionale concurrentie om (dezelfde) inwoners en bedrijven, onrendabele investeringen en leegstand.

Het verdient hierbij aanbeveling ook andere partijen te betrekken die actief zijn op de regionale woningmarkt, zoals corporaties en ontwikkelaars, en in de regionale economie, bijvoorbeeld het bedrijfsleven en belangenorganisaties als de Kamers van Koophandel, de brancheorganisatie voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) en werkgeversorganisaties als VNO-NCW. Om de regionale aanpak te laten slagen, zijn goede financiële afspraken (bijvoorbeeld over verevening of een sloopfonds) noodzakelijk. Gemeenten doen er dan ook verstandig aan bij het opstellen van regionale visies ook een gezamenlijk uitvoeringsplan te formuleren waarin de financiële afspraken zijn opgenomen.

Gemeenten zullen hierbij ook in regionaal verband oplossingen moeten zien te vinden voor de belemmeringen waartegen zij aanlopen als zij die omslag willen maken. Lokale bestuurders moeten zich daarvoor nog bewuster zijn van de gevolgen van krimp voor de woningmarkt en economie. Ook zullen zij gezamenlijk op zoek moeten gaan naar nieuwe regionale coalities en betrokken partijen moeten aansporen handelingspatronen die zijn gericht op groei los te laten. Het gezamenlijk nieuwe financiële middelen bedenken en daarmee experimenteren, kennis opbouwen over het onderwerp en beter gebruikmaken van bestaande regels kunnen eveneens belemmeringen uit de weg nemen.

Tot slot is het specifiek voor gemeenten in de anticipeerregio's van belang lering te trekken uit de ervaringen van de huidige krimpregio's en tijdig op demografische krimp te anticiperen en hun strategieën daarop aan te passen. Hierdoor zal de toekomstige transformatieopgave in deze

gebieden kleiner zijn dan in de huidige krimpregio's. Daarmee zullen ook de kosten voor het uitvoeren van de transformatieopgave geringer zijn. Door nu in te grijpen, kunnen de problemen die met demografische krimp samengaan, worden voorkomen of beperkt.

Rijk en provincies

Het Rijk en de provincies kunnen de bewustwording over de gevolgen van demografische krimp onder lokale bestuurders vergroten. Zij kunnen wijzen op de noodzaak daar niet alleen in hun woningmarktbeleid, maar ook in hun economisch beleid aandacht aan te besteden en daar tijdig, het liefst in regionaal verband, op te anticiperen.

Het ministerie van SZW is zich ervan bewust dat de potentiële beroepsbevolking zal gaan krimpen en formuleert daar op nationaal niveau ook maatregelen voor, zoals de verhoging van de AOW-leeftijd.¹¹ Het Rijk kan hieromtrent een rol vervullen in het vergroten van de bewustwording onder gemeenten en bedrijfsleven in krimpgebieden en anticipeerregio's.¹² Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zou gemeenten en bedrijfsleven kunnen stimuleren hun detailhandelsbeleid aan te passen, bijvoorbeeld door het reduceren van de ambities in de detailhandelsplannen, door meer aandacht te vragen voor herstructurering en sloop, door regionaal af te stemmen en door tijdig op toekomstige demografische ontwikkelingen te anticiperen.

Daarnaast is het van belang dat het Rijk en de provincies gemeenten in de krimpgebieden en anticipeerregio's laten inzien dat krimp begeleiden verstandiger is dan krimp bestrijden. Ze kunnen de gemeenten helpen door het wegnemen van belemmeringen die op lokaal niveau de omslag van bestrijden naar begeleiden in de weg staan. Ze kunnen dit doen via steun verlenen bij het zoeken naar nieuwe coalities, bij het experimenteren met nieuwe financiële middelen, zoals regionale verevening, een regionaal sloopfonds of publiek-private samenwerking, en bij het in kaart brengen van de mogelijkheden van bestaande regels, waaronder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, om strategieën gericht op het begeleiden van krimp te kunnen uitvoeren.

De provincies en de voormalige ministeries van VROM en BZK zijn zich ervan bewust dat krimp lokaal voor problemen kan zorgen en dat gemeenten ondersteuning nodig hebben bij het oplossen daarvan. Hun initiatieven richten zich vooral op het agenderen van krimp onder lokale bestuurders en op het benadrukken krimp niet langer als een tijdelijk, maar als een structureel probleem te beschouwen. Voor de anticipeerregio's, waar dit bewustzijn nog niet aanwezig is, is dit zeker van belang en lijkt dit afdoende. Echter, voor de huidige krimpregio's spelen belemmeringen als regionale coördinatieproblemen, een gebrek aan financiële middelen en de bestaande, formele regels een veel groter rol. Om die reden zouden het Rijk en de provincies hun initiatieven ook meer kunnen richten op het wegnemen van deze belemmeringen. Het Rijk heeft, in samenwerking met het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, met het interbestuurlijke actieplan *Krimpen met kwaliteit* reeds de eerste stappen in deze richting gezet. Ook is geld vrijgemaakt

voor de drie krimpregio's en zijn er enkele pilotprojecten opgezet, onder andere met de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting.

In samenhang met het voorgaande, dwingt demografische krimp, tot slot, ook het Rijk en de provincies *zelf* ertoe hun huidige denkkader, handelingspatronen, financierings-systeem, regelgeving en beleid te herformuleren. Ondanks de toename van de aandacht voor krimp op rijksniveau, vooral bij de voormalige ministeries van VROM en BZK, zijn het nationale ruimtelijk, economisch en woningmarktbeleid en de daaraan gekoppelde financieringsstromen in het algemeen gericht op het stimuleren of accommoderen van groei.¹³ Het Rijk, althans de ministeries van I&M en BZK, lijkt zich er vooralsnog onvoldoende van bewust dat zijn beleid en instrumentarium generiek zijn en vooral zijn gericht zijn op het stimuleren of geleiden van groei en zo het maken van een omslag van krimp bestrijden naar krimp begeleiden op lokaal en regionaal niveau in de huidige krimpregio's belemmeren. Zo is het genoemde actieplan *Krimpen met Kwaliteit* wel gericht op het wegnemen van belemmeringen op lokaal niveau, maar is het rijksbeleid zelf nog overwegend ongewijzigd gebleven op dit punt.

Het nieuwe kabinet heeft het thema 'demografische krimp' inmiddels in zijn regeerakkoord geagendeerd. Het Rijk doet er verstandig aan in zijn beleid en beleidsinstrumentarium meer aandacht aan de regionale diversiteit in bevolkingsontwikkelingen te besteden. Zo zouden vanwege krimp planconcepten, het economisch- of woningbouwbeleid, structuurvisies of een AMvB Ruimte kunnen worden aangepast. Ook de provincies zouden in hun beleid meer aandacht aan demografische krimp kunnen geven. Dit zou de incongruentie tussen lokaal, provinciaal en rijksbeleid deels kunnen wegnemen en aanpassingen op lokaal niveau vergemakkelijken.

Noten

- 1) Oost-Groningen wordt ook als krimpregio beschouwd, maar behoort niet tot de drie casestudiegebieden die hier centraal staan. De drie cases komen overeen met de drie cases die in het proefschrift van Verwest centraal staan. Deze caseselectie is gebaseerd op demografische gegevens over de periode 1995-2005 en de regionale bevolkings- en huishoudensprognose van 2006.
- 2) De analyses voor de paragraaf 'Mogelijke gevolgen van demografische krimp' zijn exclusief Nuth, omdat de data al voor toetreding van Nuth zijn verzameld.
- 3) De verschillen worden veroorzaakt door het gebruik van andere data: het PBL baseert zich enkel op PEARL-prognoses, terwijl het ministerie van BZK zich ook op PRIMOS-prognoses baseert en overleg met provincies. Daarnaast gebruikt het PBL alleen de COROP-indeling, terwijl het ministerie regio's ook definieert op basis van bestaande samenwerkingsverbanden.
- 4) De bevolkings- en huishoudensprognoses waarop de onderstaande verwachtingen zijn gebaseerd, zijn op dit lage ruimtelijk schaalniveau en vanwege de termijn uiteraard omgeven met onzekerheden. Hierop wordt in bijlage 1 nader ingegaan.
- 5) Zie Verwest (te verschijnen) voor een uitgebreid overzicht van de gevolgen van demografische krimp voor de woningmarkt en economie.
- 6) De cijfers zijn in vergelijking met Verwest et al. (2008) geactualiseerd.
- 7) De verwachting is dat op provinciaal niveau de beroepsbevolking tussen 2008 en 2020 alleen in Flevoland, Utrecht en Noord-Holland niet in omvang afneemt (PBL & CBS 2009; zie ook Renes et al. 2009: 129).
- 8) De COROP-regio's Zuid-Limburg en Delfzijl en omgeving komen niet geheel overeen met de krimpregio's Parkstad Limburg en de Eemsdelta. Zuid-Limburg omvat meer gemeenten dan Parkstad Limburg; naast de Parkstad-gemeenten ook Stein, Beek, Sittard-Geleen, Schimmen, Meerssen, Maastricht, Valkenburg aan de Geul, Eijsden, Vaals, Margraten en Gulpen-Wittem. Delfzijl en omgeving is exclusief Eemsmond en de Eemsdelta is inclusief Eemsmond. De COROP-regio Zeeuws-Vlaanderen en de krimpregio Zeeuws-Vlaanderen komen wel overeen.
- 9) In september 2010 is de concept-Retailstructuurvisie 2010-2020 in Parkstad Limburg verschenen (zie Parkstad Limburg 2010b). Volgens een persbericht van het Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD 2010) biedt deze visie te weinig aanknopingspunten voor de herstructurering die gezien de bevolkingskrimp nodig is.
- 10) Zie bijvoorbeeld Dijkstal & Mans 2009a, b, c; Groen et al. 2009; Louter et al. 2009; Rosenberg et al. 2010; VROM et al. 2009a.
- 11) Zie ook Commissie Bakker (2008).
- 12) Voor meer informatie over de rol van het bedrijfsleven in de aanpak van demografische krimp, verwijzen we naar het eerder genoemde nog te verschijnen advies van de SER.
- 13) Uitzonderingen vormen de *Structuurvisie Randstad 2040* (VROM 2008) en de nieuwe afspraken in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) tussen het Rijk en Parkstad Limburg (VenW et al. 2009).

Verdieping



Regionale prognose 2009-2040: vergrijzing en omslag van groei naar krimp



Andries de Jong (PBL) en Coen van Duin (CBS)

De regionale prognose 2009-2040 geeft een toekomstbeeld van de ontwikkeling van de bevolking en het aantal huishoudens per gemeente. Eind oktober 2009 kwam de update van de prognose gereed. Het aandeel ouderen zal de komende jaren naar verwachting in alle gemeenten sterk stijgen. De regio's aan de randen van Nederland zullen in 2040 het hoogste aandeel hebben, net als nu het geval is. De nu nog jonge provincie Flevoland zal echter het snelst vergrijzen. Na 2025 zal de bevolkingskrimp, die nu al aan de randen van Nederland zichtbaar is, zich gaan uitbreiden naar de meer centrale regio's. De bevolking van de Randstad blijft echter groeien. De komende jaren is de groei van het aantal huishoudens relatief sterker dan die van het aantal inwoners. Na 2025 zal ook krimp van het aantal huishoudens een wijdverbreid fenomeen worden.

Inleiding

Begin oktober 2009 verscheen voor de derde keer de regionale bevolkings- en huishoudensprognose van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS). Deze prognose geeft een beeld van de ontwikkeling van de Nederlandse bevolking per gemeente naar leeftijd, geslacht en herkomstgroep. Ook schetst ze de toekomstige ontwikkeling van het aantal huishoudens naar type. Zie bijlage 1 voor meer informatie over de regionale bevolkings- en huishoudensprognose.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op drie belangrijke ontwikkelingen in de toekomst: de vergrijzing, de ontwikkeling van de bevolking en de groei van het aantal huishoudens. Hierbij gaat het vooral om ontwikkelingen op regionaal niveau.

Nationale ontwikkelingen tot 2040

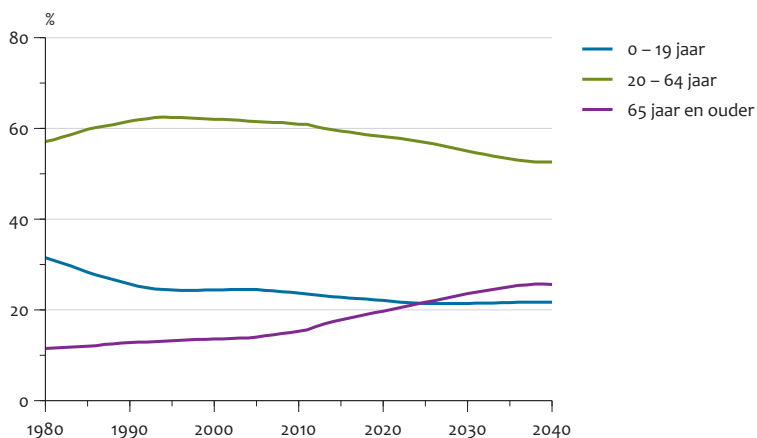
De nieuwe regionale prognose van het PBL en het CBS beschrijft de periode 2009-2040. Volgens de nationale bevolkingsprognose van het CBS (Van Duin 2009) wordt deze periode gekenmerkt door een snelle vergrijzing van de bevolking (figuur 1.1). Het aandeel 65-plussers stijgt van 15 procent nu tot bijna 26 procent rond 2040. Het aandeel jongeren (0-19 jaar) daalt naar verwachting licht, terwijl het aandeel 20-64-jarigen aanzienlijk terugloopt.

De vergrijzing leidt tot een groeiend aantal sterftegevallen. Gecombineerd met een min of meer gelijkblijvend aantal geborenen en een stabiel buitenlands vestigingsoverschot, leidt dit tot een gestaag afnemende bevolkingsgroei (figuur 1.2). Volgens de huidige prognose zal in 2032 het aantal sterftegevallen het aantal geboorten overtreffen. De bevolking groeit dan alleen nog door immigratie uit het buitenland. Tegen 2040 is het jaarlijkse aantal sterftegevallen naar verwachting zo hoog opgelopen dat er sprake is van een krimpende bevolking.

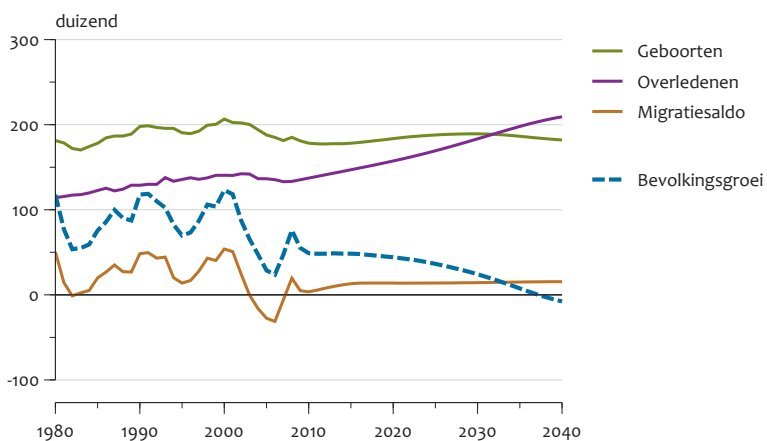
De huishoudensgroei laat net als de bevolkingsgroei een langzaam afnemend verloop zien (Van Duin & Loozen 2009). De komende jaren is er nog een groei van 0,5 tot 1 procent per jaar, maar die neemt geleidelijk af tot nul tegen 2040 (figuur 1.3). In de komende jaren ligt de relatieve groei van het aantal huishoudens ruim twee maal hoger dan die van het aantal inwoners.

Doordat er steeds meer alleenstaanden zijn, neemt de gemiddelde grootte van huishoudens voortdurend af (figuur 1.4).

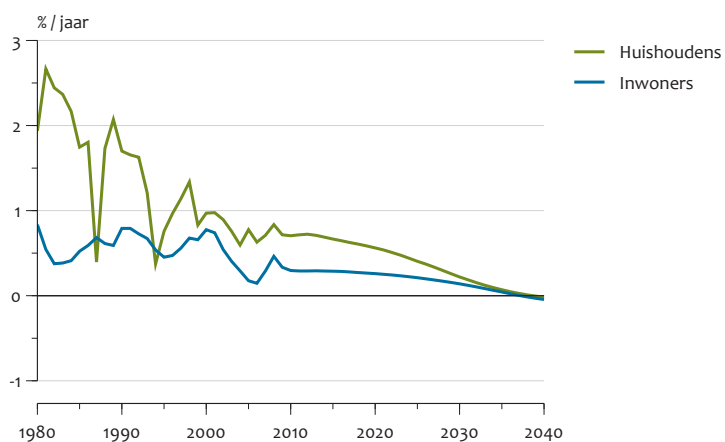
Dit hoofdstuk verscheen eerder als artikel in het tijdschrift *Bevolkingstrends*, 4e kwartaal 2009. De kaarten van figuur 1.8 en 1.10 zijn voor dit hoofdstuk aangepast en sommige kaarten zijn samengevoegd tot een figuur.



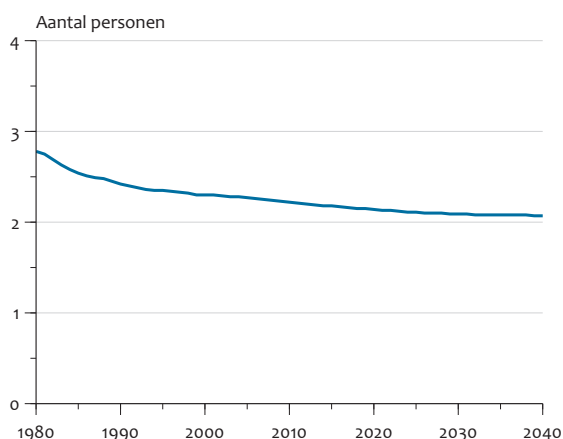
Bron: CBS Bevolkingsprognose 2008-2050 (2008); CBS Statline (2009)



Bron: CBS Bevolkingsprognose 2008-2010 (2008); CBS Statline (2009)



Bron: CBS Bevolkingsprognose 2008-2010 (2008); CBS Statline (2009); CBS Huishoudensprognose 2009-2050 (2009)



Bron: CBS Bevolkingsprognose 2008-2010 (2008); CBS Statline (2009); CBS Huishoudensprognose 2009-2050 (2009)

Een belangrijke oorzaak hiervoor is de vergrijzing. Door het verlies van hun levenspartner zijn ouderen vaker alleenstaand dan personen van middelbare leeftijd. Daarnaast neemt ook het aandeel alleenstaanden van middelbare leeftijd verder toe. Sinds de jaren zeventig kiezen steeds meer stellen ervoor om ongehuwd samen te wonen, in plaats van te trouwen of een geregistreerd partnerschap aan te gaan. Deze informalisering van de samenwoonrelaties gaat gepaard met een toenemende instabiliteit, omdat ongehuwde stellen hogere scheidingsrisico's hebben dan gehuwde paren. Rond 2040 komt het proces van de huishoudensverdunding, dat naast de bevolkingsgroei een tweede motor is achter de groei van het aantal huishoudens, vrijwel tot stilstand.

Het tempo van deze drie samenhangende ontwikkelingen – vergrijzing, omslag van bevolkingsgroei naar bevolkingskrimp en afnemende groei van het aantal huishoudens – verschilt per regio. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op dat regionale patroon in de drie ontwikkelingen. Voorts wordt gekeken naar samenhangen tussen deze drie regionale patronen.

Vergrijzing

In de periode tussen het einde van de Tweede Wereldoorlog en het begin van de jaren zeventig lag het aantal geboorten in Nederland beduidend hoger dan in de jaren ervoor en erna. Dit had tot gevolg dat Nederland nu een grote bevolkingsgroep van 39–63-jarigen heeft. Vanaf 2011 bereikt een deel van deze bevolkingsgroep de leeftijd van 65, waardoor de groep 65-plussers snel groter wordt. Door de stijgende levensverwachting blijven ouderen bovendien steeds langer in leven. Van de mensen die dit jaar 65 werden zal naar verwachting in 2025 ruim 70 procent 80 jaar worden. Van de mensen die in 1990 65 jaar werden, haalde slechts zo'n 60 procent de 80 jaar.

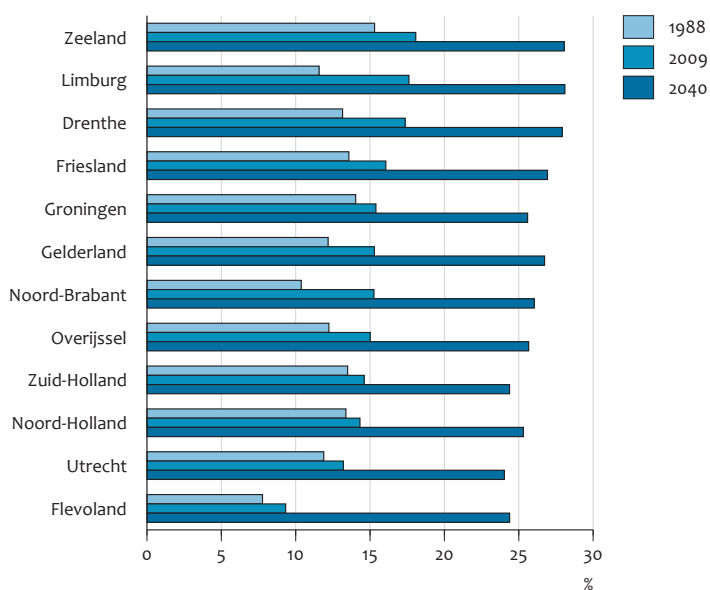
De vergrijzing is in alle Nederlandse regio's zichtbaar. Voor alle provincies wordt tot 2040 een forse toename verwacht van het aandeel ouderen (figuur 1.5). De provincies die nu het laagste aandeel ouderen hebben, vergrijzen volgens de prognose het sterkst; hierdoor zullen in 2040 de verschillen tussen de provincies kleiner zijn geworden. Flevoland, dat nu nog slechts 9 procent 65-plussers telt, zal in 2040 naar verwachting 24 procent ouderen hebben; evenveel als Utrecht en Zuid-Holland. Zeeland, Limburg en Drenthe zullen in 2040 het hoogste percentage ouderen hebben (28 procent). Ook in 2009 hebben deze provincies al de meeste 65-plussers onder hun inwoners.

Het hoge aandeel ouderen in Zeeland, Limburg, Drenthe en Friesland komt mede doordat jongeren wegtrekken uit deze provincies om elders te gaan werken of studeren. Deze provincies hebben daardoor relatief weinig twintigers, dertigers en jonge kinderen in hun bevolking, en relatief veel ouderen. Flevoland kent nu nog een zeer jonge bevolking, omdat de nieuwbouwlocaties in deze provincie met name voor jonge gezinnen aantrekkelijk zijn.

Figuur 1.6 toont het percentage ouderen per gemeente voor 2009 en 2040. Alle gemeenten krijgen de komende jaren te maken met een sterke vergrijzing. In het zuiden van Limburg, Zeeland, Drenthe en het oosten van Groningen en Gelderland ligt het aandeel ouderen in 2040 het hoogst. Ook nu wonen in deze gebieden al relatief veel 65-plussers.

Er zijn drie typen gemeenten te onderscheiden waar de vergrijzing nu opvallend laag is. Ten eerste gaat het om de 'Biblebelt'. Deze strook gemeenten, die loopt van Zeeland via het zuiden van Zuid-Holland en zuidwestelijk Gelderland naar de Veluwe en het westen van Overijssel, telt traditioneel veel gereformeerde en hervormde inwoners. Urk, Nieuw-Lekkerland en Staphorst zijn bekende gemeenten in deze streek. Door het hoge kindertal in deze gemeenten blijft het aandeel ouderen ook in de toekomst vrij laag.

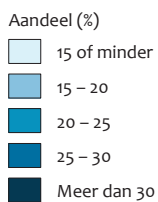
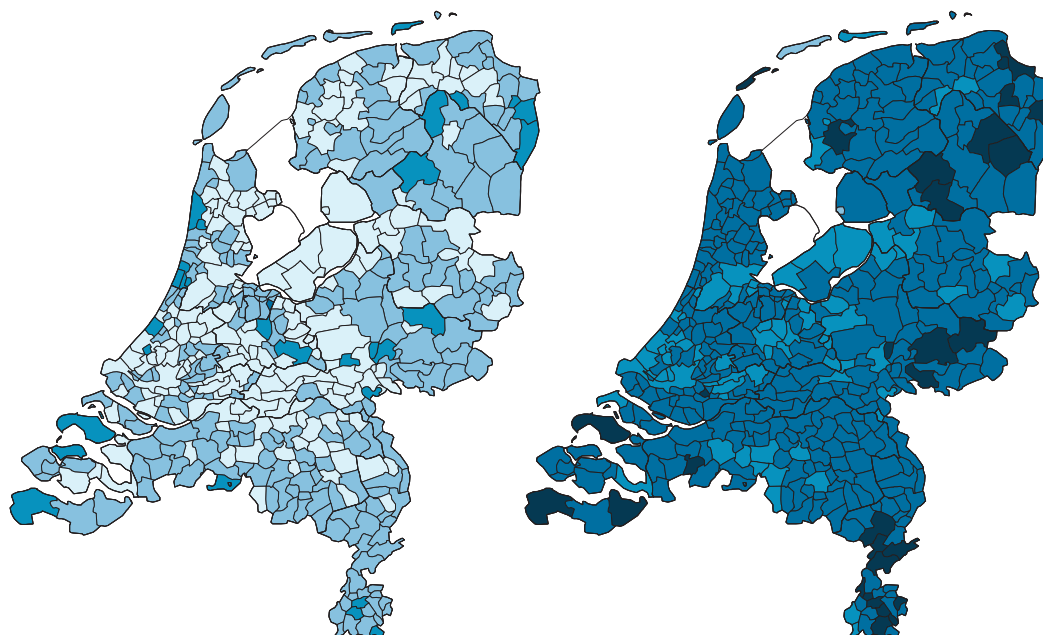
Ten tweede vallen gemeenten met veel nieuwbouwwoningen op door een laag aandeel ouderen. Daarbij gaat



Bron: CBS Statline (2009); PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2009-2040 (2009)

2009

2040



Bron: PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2009-2040 (2009)

het bijvoorbeeld om Almere, Lelystad en Pijnacker-Nootdorp. Volgens de prognose gaan deze gemeenten snel vergrijzen en zal het aandeel ouderen er in 2040 dicht bij het landelijk gemiddelde van 26 procent liggen.

Ten derde ligt het aandeel ouderen relatief laag in de grote steden en studentensteden. Naar verwachting blijven deze steden ook in de toekomst jonge mensen uit andere gemeenten aantrekken.

Het verschil in vergrijzing tussen 'stad' en 'platteland' komt duidelijk tot uiting als wordt gekeken naar de verstedelijkingsgraad. Figuur 1.7 laat zien dat niet-stedelijke gemeenten over het algemeen een oudere bevolking hebben dan stedelijke gemeenten. Volgens de prognose neemt dat verschil de komende decennia nog iets toe. De groep zeer stedelijke gemeenten bevat de vier grote steden, enkele randgemeenten en een aantal studentensteden. Vooral Zuid-Holland telt veel zeer stedelijke gemeenten. Friesland is de provincie met het grootste aandeel niet-stedelijke gemeenten (65 procent).

Naar verwachting zal rond 2035 het aandeel ouderen in Nederland boven de 25 procent komen. Er bestaan belangrijke regionale verschillen in het tempo van de vergrijzing; figuur 1.8 geeft op het niveau van COROP-gebieden een overzicht van de periode waarin de 25 procent-grens wordt overschreden. Naar verwachting gebeurt dit het eerst aan de randen van Nederland en daarna in meer centraal gelegen regio's. Zo zal in Zuid- en Midden Limburg, Zeeuws-Vlaanderen en het oosten van Groningen rond 2025 al meer dan een kwart van de bevolking 65 jaar of ouder zijn. Tegen 2030 volgen de rest van Limburg en Zeeland, Drenthe, de Achterhoek, Zuidoost-Friesland en de kop van Noord-Holland. Ook in de regio's IJmond en de Gooi en Vechtstreek zal naar verwachting in 2030 al meer dan 25 procent van de bevolking tot de ouderen behoren. De laatste regio is nu al erg in trek bij ouderen vanwege het aantrekkelijke landschap. In de regio's Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht blijft het aandeel ouderen tot 2040 lager dan een kwart. In deze regio's zijn de grote steden economische groeipolen en deze oefenen, gecombineerd met een scala aan (onderwijs)faciliteiten, een sterke aantrekkingskracht op jongeren uit. Ook in Flevoland, Midden-Noord-Brabant en Overig Groningen (met de stad Groningen) laat een sterke vergrijzing nog lang op zich wachten.

Bevolkingsgroei en -krimp: 1998 – 2008 – 2025 – 2040

Nederland is al een halve eeuw lang een land met een sterke bevolkingsgroei. Na de Tweede Wereldoorlog nam de Nederlandse bevolking vooral in de jaren vijftig en zestig sterk toe door een lang aanhoudende geboortegolf. Nederland kende in vergelijking met de andere landen in Europa een hoge vruchtbaarheid. Toen de vruchtbaarheid in de jaren zeventig inzakte, door een scala van moderne trends als secularisering, emancipatie en individualisering, werd de buitenlandse migratie de motor achter de sterke bevolkingsgroei.

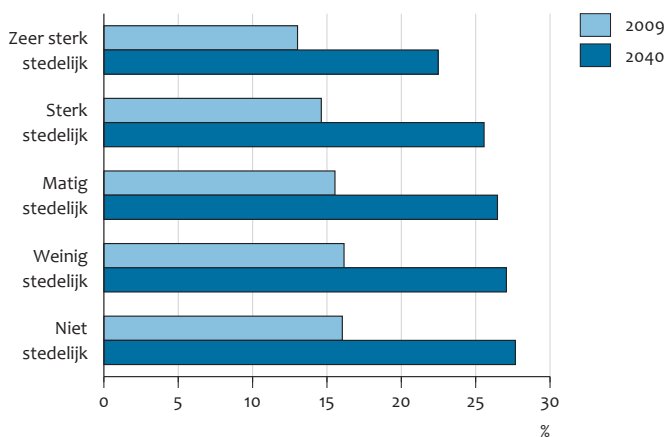
Nederland ontving grote stromen immigranten met een rijke diversiteit: de achtergebleven gezinnen van de arbeidsmigranten uit de jaren zestig en zeventig (gezinshereniging), Surinamers na de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 (Creolen en vooral Hindoestanen), landgenoten uit de Nederlandse Antillen, asielzoekers uit onrustige regio's in de wereld, arbeidsmigranten (tegenwoordig niet alleen uit de 'oude' lidstaten van de Europese Unie maar ook uit de nieuwe lidstaten in Oost-Europa), studenten (voor een belangrijk deel uit China), en ten slotte buitenlandse partners die in het kader van gezinsvorming naar Nederland komen.

In de eenentwintigste eeuw kwam hier langzaam maar zeker een kentering in. In snel tempo daalde de bevolkingsgroei in de eerste helft van dit decennium en bereikte in 2006 een dieptepunt toen de bevolking met slechts 24.000 personen groeide. De motor achter de bevolkingsgroei, de buitenlandse migratie, begon te haperen en voor het eerst sinds lange tijd was er sprake van een vertrekoverschot (van ongeveer 30.000 in 2006 tegen een vestigingsoverschot van 50.000 enkele jaren daarvoor). In 2007 is de trend uit het verleden echter weer opgepakt: de immigratie trok sterk aan, met een recordaantal van 143.000 in 2008. In de bevolkingsprognose van het CBS wordt verwacht dat de bevolkingsgroei van Nederland nog zo'n 30 jaar zal aanhouden. Wel zal het tempo veel lager liggen dan in het verleden.

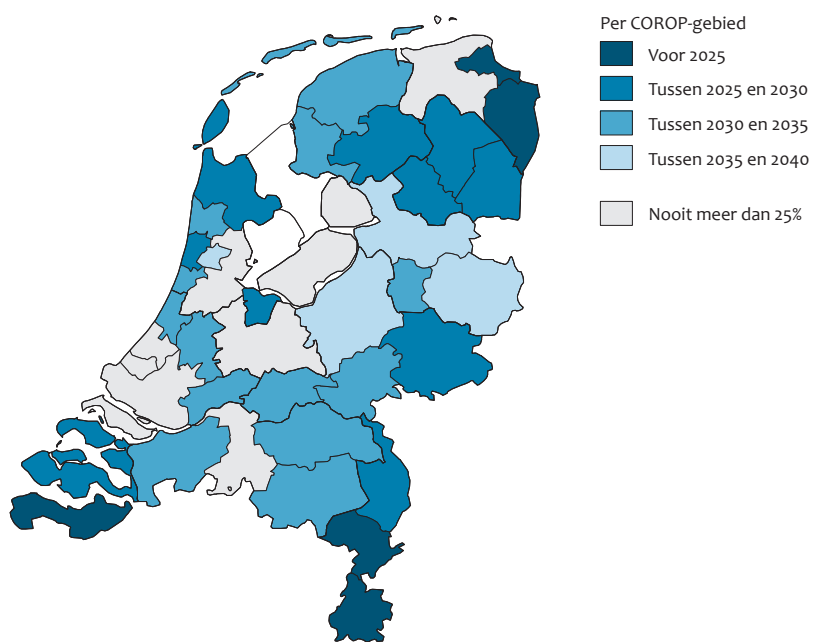
Is krimp op nationaal niveau dus nog niet aan de orde, voor bepaalde regio's en steden ligt de situatie anders. Diverse grote steden hebben, als gevolg van suburbanisatie, in de tweede helft van de vorige eeuw hun inwonertal zien afnemen. Deze trend is overigens gekeerd door nieuwe inzichten in het beleid en daarmee samenhangend meer woningbouw aan de randen van de grote steden. Van de vier grote gemeenten is alleen in Rotterdam de bevolkingskrimp in dit decennium nog doorgegaan. Zeer recent is het inwonertal ook hier weer aan het groeien.

Daarnaast zijn er in Nederland enkele regio's die al een aantal jaren geconfronteerd worden met een bevolkingskrimp: zie figuur 1.9 met de bevolkingsgroei in de periode 1998-2008. Het gaat daarbij vooral om gemeenten in Zuid-Limburg en Delfzijl en omgeving. Gemeenten met een (lichte) bevolkingskrimp zijn overigens niet alleen te vinden in de periferie, maar ook in het centrale gedeelte van Nederland. In de Randstad liggen krimpende gemeenten echter vaak naast groeiende gemeenten. Dit heeft te maken met verhuizingen vanuit plattelandsgemeenten naar de grote stad. In de periferie zijn vaak hele gebieden aan het krimpen: hier is het een echt regionaal verschijnsel.

In de toekomst zal naar verwachting in bepaalde delen van Nederland, en in het bijzonder de periferie, een omvangrijke bevolkingskrimp optreden (figuur 1.9). In ruim een kwart van de Nederlandse gemeenten daalt het aantal inwoners tot 2040 met meer dan 2,5 procent: in totaal gaat het hierbij om een kwart miljoen inwoners. Daarentegen groeit het aantal bewoners in de meer centrale delen van Nederland, vooral in de Randstad, met ruim 1,25 miljoen.

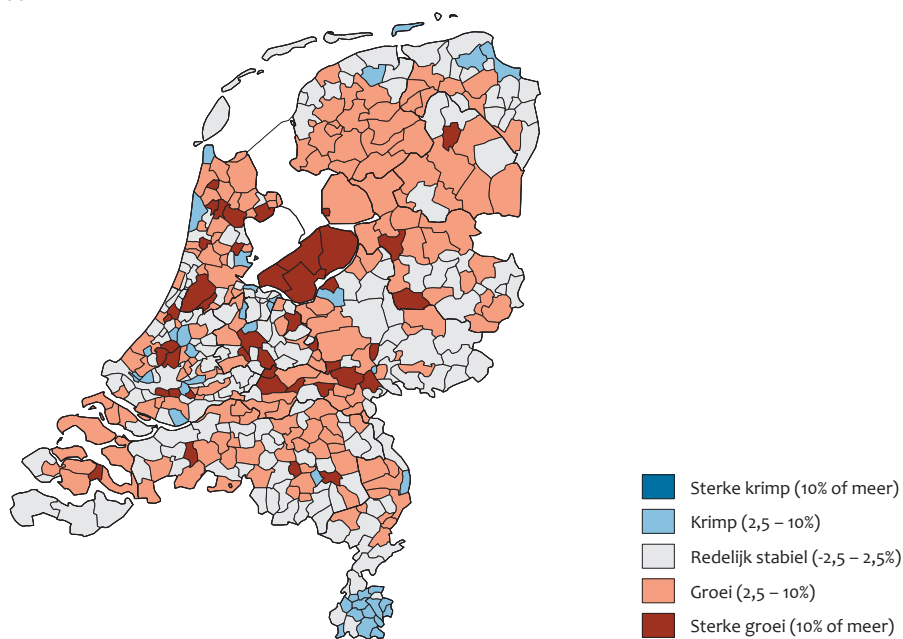


Bron: PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2009-2040 (2009); CBS Stedelijkheidsindeling (2009)

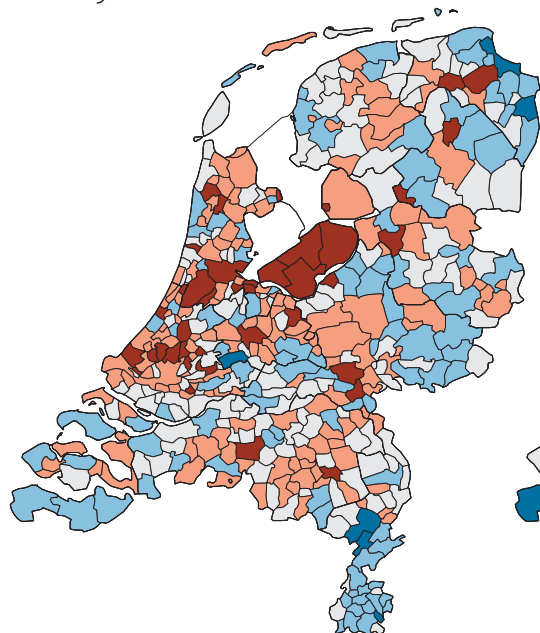


Bron: PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2009-2040 (2009)

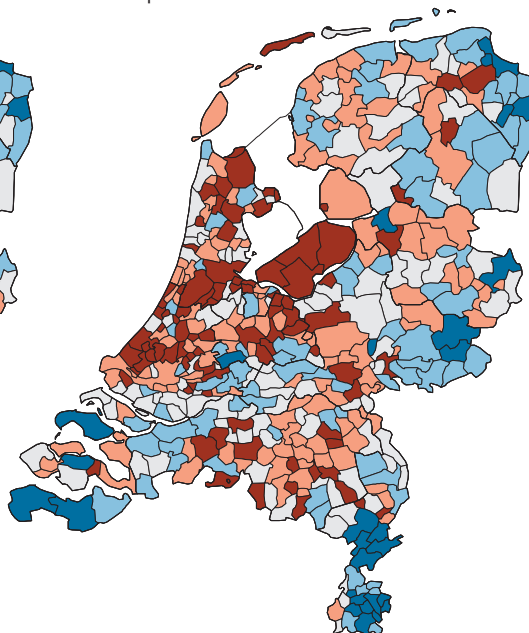
1998 – 2008



2008 – 2025



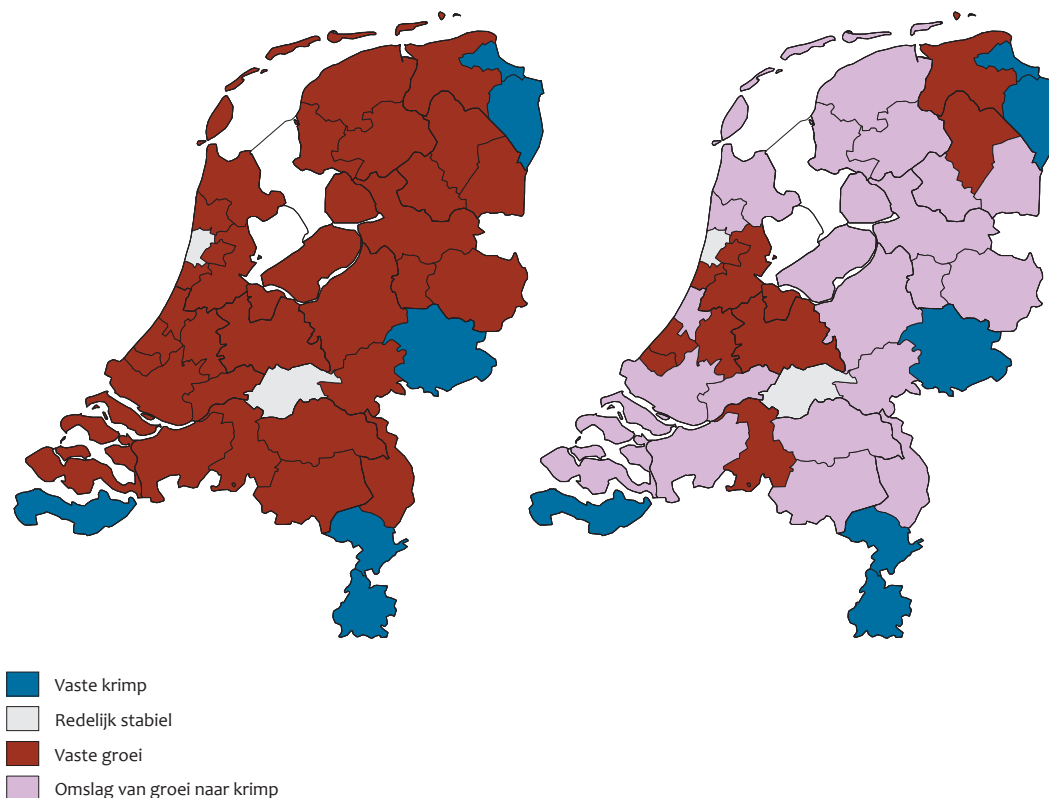
2008 – 2040



Bron: PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2009-2040 (2009)

2008 – 2025

2008 – 2040



Bron: PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2009-2040 (2009)

Bevolkingskrimp treedt volgens de prognose vooral op in de randen van Nederland. In het noordoosten van Groningen, het zuiden van Limburg en het zuiden van Zeeland is nu al sprake van krimp en deze zal de komende decennia doorzetten. Naar verwachting is rond 2025 in die gebieden de omvang van de krimp al opgelopen tot ruim 150.000 inwoners. Parkstad Limburg telt in 2025 naar verwachting ruim 15.000 minder inwoners dan nu. Vooral in Heerlen en Kerkrade gaat er krimp optreden. Noordoost-Groningen telt volgens de prognose in 2025 12.000 inwoners minder dan nu. Vooral Delfzijl is hier een voorloper in de krimp. Naar verwachting krijgen ook Zeeuws-Vlaanderen en de Achterhoek te maken met een bevolkingsafname in de komende 15 jaar. Het is vooral de vergrijzing die ten grondslag ligt aan de krimp in de randen van Nederland: er overlijden meer ouderen dan dat er kinderen worden geboren. Bovendien trekken in deze gebieden jongeren vaak weg naar centralere delen van Nederland vanwege studie en werk.

De omvangrijke bevolkingskrimp laat onverlet dat in andere delen van Nederland de bevolking stevig blijft doorgroeien. De bevolkingsgroei concentreert zich in de Randstad: de vier grote steden en Almere zijn koplopers. Tot 2025 zal Amsterdam naar verwachting met 90.000 mensen groeien, tegen 80.000 voor Utrecht. Voor Almere wordt een toename

met 60.000 verwacht. De twee andere grote gemeenten, Rotterdam en Den Haag, groeien naar verwachting met ongeveer 40.000 inwoners.

Ook buiten de Randstad zijn er gemeenten die waarschijnlijk de komende 15 jaar stevig zullen groeien. Het gaat hier om universiteitssteden of steden die een sterke economische structuur kennen. In Groningen, Nijmegen, Amersfoort, Tilburg en Zwolle zal het inwonertal volgens de prognose toenemen met 20.000 tot 30.000. Daarnaast groeit ook de bevolking in diverse randgemeenten van de grote steden. De bevolkingsgroei in de grote steden wordt veroorzaakt door de buitenlandse migratie en door natuurlijke aanwas (er zijn meer geboortes dan sterfgevallen). Nederland kent volgens de prognoses van het CBS de komende decennia een aanzienlijk vestigingsoverschot uit buitenlandse migratie. De immigranten hebben een duidelijke voorkeur voor de Randstad omdat zij hier meer mogelijkheden hebben voor werk en omdat veel landgenoten er al wonen. Daarnaast trekken jongeren vanuit de periferie veelal naar de grote stad voor studie en een eerste baan. Grote steden hebben een relatief jonge bevolking, waardoor er verhoudingsgewijs veel kinderen worden geboren en weinig ouderen overlijden. De randgemeenten van de grote steden groeien vaak doordat jonge stellen vanuit de grote stad naar nieuwbouwlocaties verhuizen, met veel eengezinswoningen en meer ruimte voor kinderen.

Indien naar de periode tot 2040 wordt gekeken, dan blijkt dat de bevolkingskrimp en -groei qua patroon niet verandert, maar nog meer uitgesproken wordt (figuur 1.9). Het verschil tussen groei in de Randstad en krimp in de periferie wordt nog duidelijker zichtbaar. In de intermediaire zone liggen veel gemeenten met een in 2040 vrijwel gelijk inwonertal als het aantal in 2008.

In de periode 2008-2040 krimpt de bevolking van Parkstad Limburg met ruim 15 procent. Ook het inwonertal van Noord-oost-Groningen zal tot 2040 met bijna 15 procent afnemen. Naar verwachting ziet Zeeuws-Vlaanderen het inwonertal tussen nu en 2040 met 10 procent krimpen. De Achterhoek krijgt te maken met een wat lichtere krimp, van naar verwachting 5 procent.

Duidelijke bevolkingsgroei, met meer dan 5 procent, is zichtbaar in de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad (inclusief de provincies Utrecht en Flevoland), de stedenband van Noord-Brabant, het gebied rond Arnhem en Nijmegen, westelijk Overijssel (met de economisch sterke gemeente Zwolle) en in en rond de gemeente Groningen.

Hierboven is al aangegeven dat het op nationaal niveau nog tot ongeveer 2040 duurt voordat de bevolking gaat krimpen. Uit figuur 1.9 blijkt dat veel gemeenten in 2040 een kleinere bevolkingsomvang hebben dan nu. Dit wil echter niet zeggen dat de bevolking dan altijd voortdurend in aantal afneemt. Er kan sprake zijn van een omslag van groei naar krimp (zie ook hoofdstuk 2) of van een voortdurende krimp. Daarnaast zijn er gebieden met een voortdurende groei: een duidelijke omslag van krimp naar groei wordt in de regionale prognose nergens verwacht.

Figuur 1.10 geeft op het niveau van COROP-gebieden inzicht in deze processen, en vooral in de omslag van groei naar krimp. De kaart tot 2025 laat zien welke regio's volgens de prognose al snel met krimp worden geconfronteerd en de kaart tot 2040 toont de regio's die pas op de lange termijn de omslag van groei naar krimp zullen doormaken. Alleen de vier eerder genoemde krimpregio's (Parkstad Limburg, Noordoost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en de Achterhoek) zullen tot 2025 voortdurend blijven krimpen. In de overige COROP-gebieden is er in deze periode sprake van voortdurende groei van het inwonertal.

Wordt de prognosehorizon verlegd naar 2040, dan blijkt bovenstaand beeld sterk te zijn veranderd. Opnieuw springen de vier 'top'-krimpgebieden er duidelijk uit: de voortdurende krimp gaat in de gehele periode tot 2040 door. Maar nu blijkt dat naar verwachting in grote delen van Nederland na 2025 een omslag gaat plaatsvinden van groei naar krimp. Desondanks zijn er nog wel regio's die voortdurend groeien, zoals de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad, de regio Midden-Noord-Brabant en de regio Overig Groningen en Noord-Drenthe.

Huishoudensgroei en -krimp: 1998 – 2008 – 2025 – 2040

In beleidskringen heeft de discussie over groei en krimp meestal betrekking op het aantal personen. Voor de planning van de woningbouw is het echter veel belangrijker hoe de ontwikkeling van het aantal huishoudens verloopt. Tussen 1998 en 2008 is het aantal huishoudens in Nederland gegroeid van 6,7 miljoen naar 7,2 miljoen. De bevolking is in die periode toegenomen van 15,7 naar 16,4 miljoen.

De bevolkingskrimp die de afgelopen 10 jaar in verschillende gemeenten in Nederland is opgetreden, is maar zelden gepaard gegaan met een krimp in het aantal huishoudens. Tussen 1998 en 2008 nam in 40 gemeenten de bevolking met meer dan 2,5 procent af (figuur 1.9), terwijl in maar 4 gemeenten het aantal huishoudens met meer dan 2,5 procent kromp (figuur 1.11). De bevolkingskrimp trad veelal op in de meer vergrijsde gemeenten. Hier verloren veel bejaarden hun levenspartner. Dit betekende eerder een verandering van het type huishouden (van paar naar eenpersoonshuishouden) dan een daling van het aantal huishoudens. Ook gingen (al dan niet gehuwde) stellen uit elkaar. Dit ging gepaard met een toename van het aantal huishoudens omdat een van de ex-partners op zichzelf ging wonen.

Vooral in de perifere gemeenten in Nederland, zoals Delfzijl en Vaals, heeft zich huishoudenskrimp voorgedaan. Het wegtrekken van jongeren is hier een belangrijke verklaring voor de afname van het aantal huishoudens. Voor bewoners van Zuid-Limburg geldt dat de buurlanden aantrekkelijk zijn om te gaan wonen: de woningprijzen liggen hier beduidend lager dan in Nederland. Vaak gaan ze over de grens wonen en blijven ze werken in Nederland zodat ze gebruik kunnen blijven maken van de hypotheekrenteaftrek.

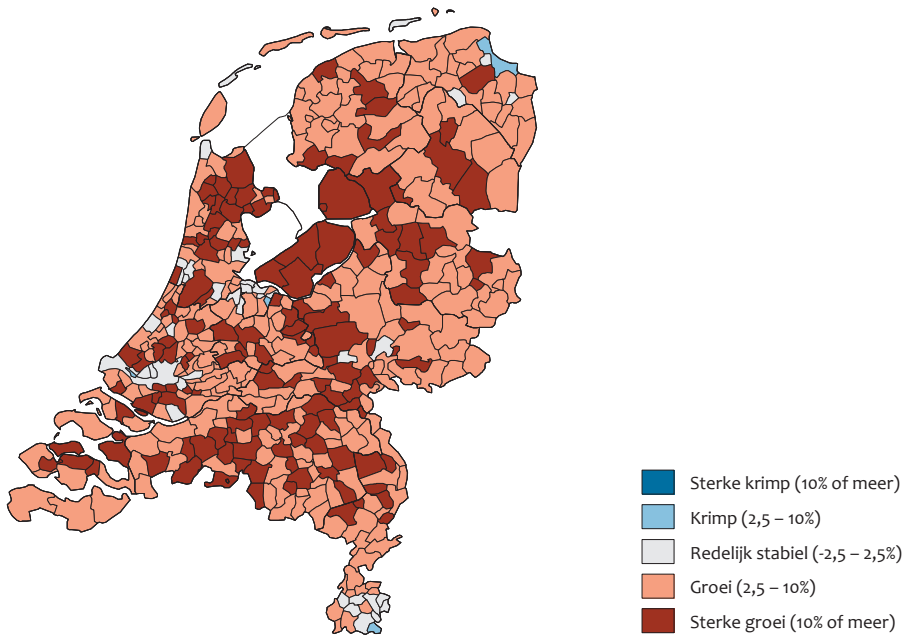
Ook in een aantal gemeenten in de regio Rotterdam kromp het aantal huishoudens, zoals in Rotterdam, Vlaardingen en Maassluis. Een onaantrekkelijke woningmarkt lijkt hierbij een rol te spelen. Het Gooi, een regio die sterk vergrijsd is, kende eveneens enkele gemeenten (Laren en Muiden) waar huishoudenskrimp optrad.

In de overige gemeenten van Nederland was sprake van een gematigde tot sterke groei van het aantal huishoudens.

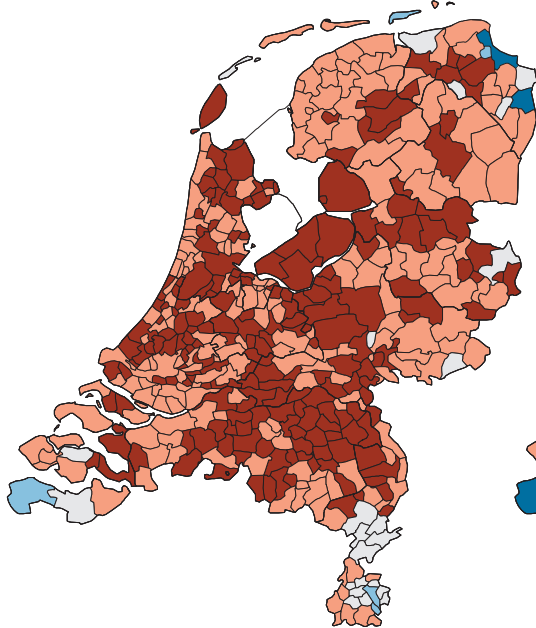
Voor de periode 2008-2025 wordt verwacht dat de groei van het aantal huishoudens nog zal doorgaan van 7,2 miljoen in 2008 naar 8,1 miljoen in 2025, terwijl de bevolking in die periode groeit van 16,4 naar 17,2 miljoen. Dit betekent dat in het komende anderhalf decennium de huishoudensgroei en de bevolkingsgroei met beide 0,8 miljoen in absolute aantallen ongeveer even groot zijn.

In relatieve zin is de groei van het aantal huishoudens in de periode 2008-2025 echter veel sterker dan de bevolkingsgroei, te weten 11 procent tegen 5 procent. Wat dit voor huishoudens op regionaal niveau betekent laat figuur 1.12 zien. In vrijwel elke gemeente zal het aantal huishoudens in het komende anderhalf decennium nog groeien. In 45 procent van de gemeenten is er zelfs sprake van een sterke huishoudensgroei van meer dan 10 procent.

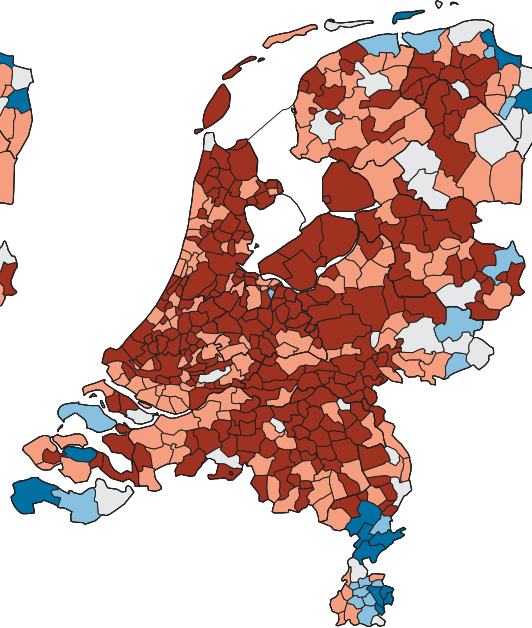
1998 – 2008



2008 – 2025



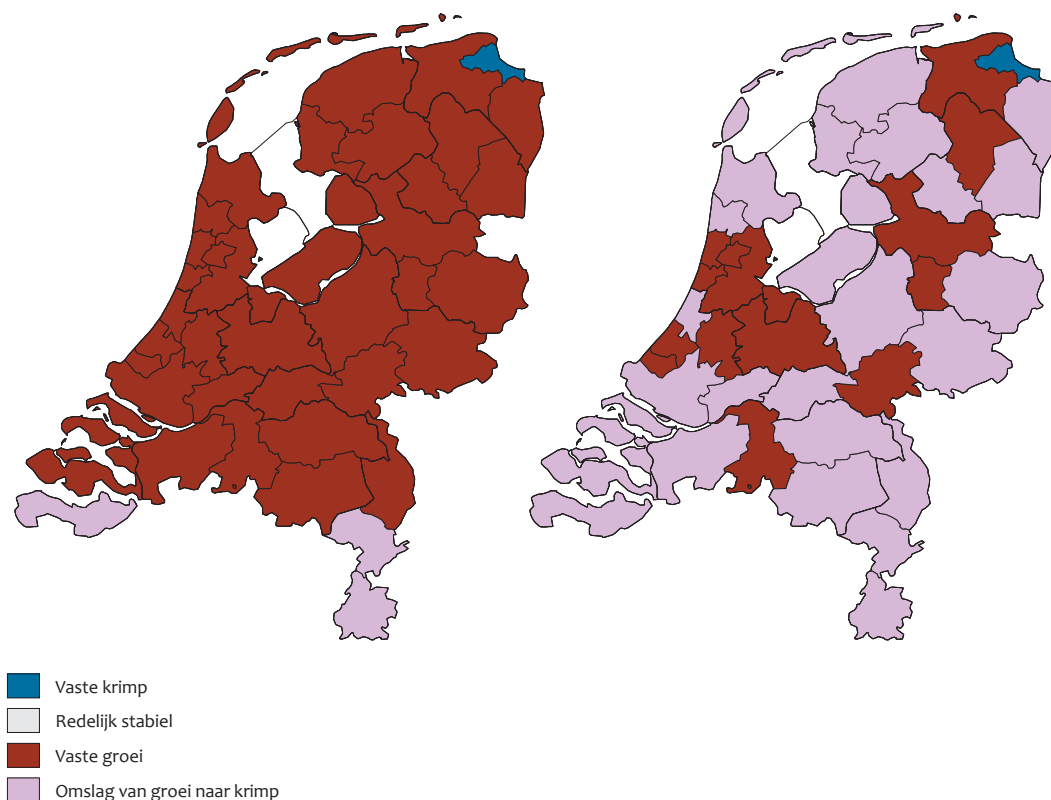
2008 – 2040



Bron: PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2009-2040 (2009)

2008 – 2025

2008 – 2040



Bron: PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2009-2040 (2009)

In slechts 7 gemeenten treedt er een huishoudenskrimping op van 2,5 procent of meer. Deze krimpgemeenten worden aangetroffen in de bekende drie krimpregio's Noordoost-Groningen, Parkstad Limburg en Zeeuws-Vlaanderen. Op regioniveau laat echter alleen Parkstad Limburg een huishoudenskrimping zien, hoewel dit naar verwachting beperkt blijft tot 2 procent; in de andere twee krimpregio's blijft het aantal huishoudens vrijwel gelijk.

De lichte huishoudenskrimping in Parkstad Limburg hangt samen met ontwikkelingen die deze regio ook bij de bevolkingskrimping parten spelen: jongeren die voor studie of werk wegtrekken (vooral richting Randstad, Maastricht en de stedenband van Noord-Brabant) en jonge gezinnen die over de grens verhuizen vanwege de gunstige woningmarkt aldaar. De ouderen blijven achter en zorgen voor de sterke vergrijzing, waar al eerder in dit artikel op gewezen is. Overigens geldt dat ook in de andere twee krimpregio's het vooral de jongeren zijn die wegtrekken, maar op regioniveau is dat door het effect van de gezinsverdunding niet goed zichtbaar. Een sterke krimping van meer dan 10 procent komt alleen maar voor in enkele gemeenten in Noordoost-Groningen, zoals Delfzijl en Bellingwedde.

De huishoudensgroei concentreert zich in de Randstad; de vier grote steden en Almere zijn koplopers. In 2025 zullen Amsterdam en Utrecht elk naar verwachting rond 40.000

meer huishoudens tellen dan in 2008. Voor Almere wordt een toename van ongeveer 35.000 huishoudens verwacht. Dit betekent een groei van 45 procent, tegen 25 procent voor Utrecht en 10 procent voor Amsterdam. Dit uitzonderlijk hoge groeicijfer komt vooral door de verwachte 'schaalsprong' van Almere. De twee andere grote gemeenten, Rotterdam en Den Haag, groeien elk naar verwachting met 20.000 en 25.000 huishoudens.

Ook buiten de Randstad zijn er diverse gemeenten die de komende 15 jaar waarschijnlijk stevig zullen groeien. Het gaat hier om universiteitssteden of steden die een sterke economische structuur kennen. In Groningen, Nijmegen, Amersfoort, Tilburg, Breda en Zwolle zal het aantal huishoudens naar verwachting toenemen met 10.000 tot 15.000.

Daarnaast kennen ook diverse randgemeenten van de grote steden, zoals Haarlemmermeer, Lansingerland en Pijnacker-Nootdorp, een groei van ongeveer 10.000 huishoudens. In deze gemeenten wordt veel gebouwd, om de bevolkingsgroei van de grote gemeenten op te kunnen vangen. Het beleid hanteerde namelijk tot voor kort de filosofie dat de bevolkingsgroei in de zogenoemde groeikernen moest plaatsvinden. Dit werd ook wel aangeduid met de term 'gebundelde deconcentratie' om aan te geven dat het karakter van het platteland niet zou worden aangetast.

Voor de grote gemeenten leidde dit beleid tot een vertrek van jonge gezinnen, die in de fase van gezinsvorming op zoek

waren naar eengezinswoningen in een kindvriendelijk leefmilieu. Dit werd dan in de groeikernen gevonden, en mede hierdoor groeiden in het verleden kernen als Zoetermeer, Houten, Capelle aan de IJssel, Barendrecht, Nieuwegein, Amstelveen (naast Almere en Haarlemmermeer) in een snel tempo. De grote gemeenten zagen echter met lede ogen aan dat deze jonge paren met een sterk economisch potentieel, na het voltooiën van hun opleiding naar andere plaatsen vertrokken.

Dit leidde tot een roep om hen te behouden voor de stad en mondde uit in een beleid om aan de randen van de grote steden woonwijken te bouwen die aantrekkelijk zijn voor jonge gezinnen. Zo verzezen wijken als IJburg bij Amsterdam, Leidsche Rijn (en in de toekomst Rijnenburg) bij Utrecht, Wateringse Veld, Leidschenveen en Ypenburg bij Den Haag en Nesselande bij Rotterdam. Carnisselände ligt op het grondgebied van de gemeente Barendrecht hoewel deze wijk ook voor de opvang van inwoners uit Rotterdam zorgt. In de nabije toekomst willen de grote steden hun woningvoorraad verder uitbreiden, hoewel het accent verschuift in de richting van ‘verdichting’, oftewel bouwen binnen het stedelijk gebied in plaats van op uitleglocaties.

De prognose tot 2040 laat een ander beeld zien (figuur 1.11). De huishoudenskrimp aan de randen van Nederland is veel beter zichtbaar geworden. Waren het in de vorige kaart nog incidentele haarden van krimp, in deze kaart zijn ze uitgegroeid tot duidelijk aaneengesloten gebieden. Dit komt ook terug in de cijfers. Tussen 2008 en 2040 neemt het aantal huishoudens in Parkstad Limburg af met bijna 15.000, oftewel een relatieve krimp van ruim 10 procent. Ook in de twee andere krimpregio's Noordoost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen loopt het aantal huishoudens terug, hoewel de verwachte krimp met 3.000 nog beperkt valt te noemen. Toch wordt het kaartbeeld nog steeds gedomineerd door huishoudensgroei. Als we deze kaart vergelijken met die van de bevolkingsgroei tot 2040 (figuur 1.9), dan blijkt dat bevolkingskrimp in veel gevallen niet samengaat met huishoudenskrimp. Dit betekent dat het proces van gezinsverdunding compenserend inwerkt op de bevolkingskrimp. In sterk vergrijsde gemeenten vallen veel levenspartners weliswaar weg door sterfte, maar het huishouden blijft nog wel bestaan (hoewel het nu veranderd is in een eenpersoons-huishouden). Daarnaast leidt de instabiliteit van samenwoonrelaties tot breuken die gepaard gaan met extra huishoudens (vanwege de ex-partners die beiden dan zelfstandig gaan wonen). Dit betekent dat het beleid eerder rekening moet houden met een anders getinte woningbehoefte (geschikt voor middelbare en oudere alleenstaanden, met mogelijk een gebrekkige gezondheid) dan met een sterk teruglopende woningbehoefte.

Op nationaal niveau zal pas tegen 2040 sprake zijn van huishoudenskrimp. Ook uit het hierboven getoonde kaartbeeld lijkt krimp nog een beperkt fenomeen te zijn. Toch doet dit beeld de waarheid wat geweld aan. De vergelijking van aantallen huishoudens op twee tijdstippen kan namelijk verhullen dat er sprake kan zijn van een omslag van groei

naar krimp. Op basis van COROP-gebieden wordt in figuur 1.12 gekeken of een dergelijke omslag zich voordoet in de periode tot 2025. Hieruit blijkt dat in bijna alle regio's het aantal huishoudens continu blijft groeien in de komende 15 jaar. Slechts voor de regio Noordoost-Groningen wordt een continue krimp verwacht. Voor de twee andere voorlopers in de bevolkingskrimp, Zuid- en Midden-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen wordt een omslag van groei naar krimp verwacht.

Op de korte termijn hoeft het merendeel van de COROP-gebieden nog geen rekening te houden met een omslag in de groei van het aantal huishoudens. Maar geldt dit ook als nog verder in de toekomst wordt gekeken? Uit figuur 1.12, die de mogelijke omslag in de periode tot 2040 weergeeft, komt opeens een heel ander beeld naar voren. In het merendeel van de COROP-gebieden zal de groei van het aantal huishoudens omslaan in een krimp. Voor een aantal regio's geldt dat het aantal huishoudens voortdurend blijft groeien. Het gaat hierbij niet alleen om de Randstad maar ook om delen van Gelderland (de regio rond Arnhem en Nijmegen), Noord-Brabant en Overijssel. In het noorden blijven Overig Groningen en Noord-Drenthe voortdurend groeien. In de provincie Groningen is sprake van twee sporen: voortdurende krimp in Noordoost-Groningen tegen voortdurende groei in Overig Groningen. Omdat de stad Groningen voortdurend jongeren uit het ommeland ‘aanzuigt’, lijkt het erop dat de groei van het aantal huishoudens in Overig Groningen ten koste gaat van die in Noordoost-Groningen.

2

Omslag van groei naar krimp in de regio: demografische ontwikkelingen tot 2040

Mark ter Veer, Sanne Boschman en Femke Verwest (PBL)

Beleidsmakers maken regelmatig gebruik van prognosekaarten die laten zien hoe de omvang van de bevolking, huishoudens en die van de potentiële beroepsbevolking in de regio of gemeente zich gaat ontwikkelen. Volgens die traditionele prognosekaarten is de omvang van die groepen in een aantal regio's in 2040 kleiner dan in 2009. De informatie op die prognosekaarten is echter beperkt: er zijn bijvoorbeeld ook regio's waar de bevolkingsomvang en het aantal huishoudens in 2040 weliswaar groter zijn dan 2009, maar die voor 2040 wel al het maximum aantal inwoners en/of huishoudens bereiken en met krimp te maken krijgen. In dit hoofdstuk worden daarom zogenoemde omslagkaarten gepresenteerd, die laten zien op welk moment krimp waarschijnlijk optreedt in welke regio's. Met behulp van deze kaarten kunnen bestuurders beter op de verschillende vormen van krimp anticiperen en kunnen ze leegstand en overaanbod van woningen en voorzieningen wellicht voorkomen.

Prognosekaarten en omslagkaarten

Veelgebruikte bevolkingsprognoses zijn die van het CBS. Het CBS (2008) verwacht dat de bevolking van Nederland tot 2038 nog toeneemt, en daarna zal afnemen. Op nationaal niveau is krimp voorlopig dus niet aan de orde. Maar uit de zogenoemde omslagkaart blijkt dat veel regio's hier eerder al wel mee te maken krijgen (zie figuur 2.1 linkerkaart). Hierop is weergegeven in welk jaar de maximale bevolkingsomvang in een regio wordt bereikt, en daarmee het moment waarop de toename omslaat naar krimp.

De omslagkaart biedt dus andere informatie dan de prognosekaart, die vaak in de krimpdiscussie wordt gebruikt. De prog-

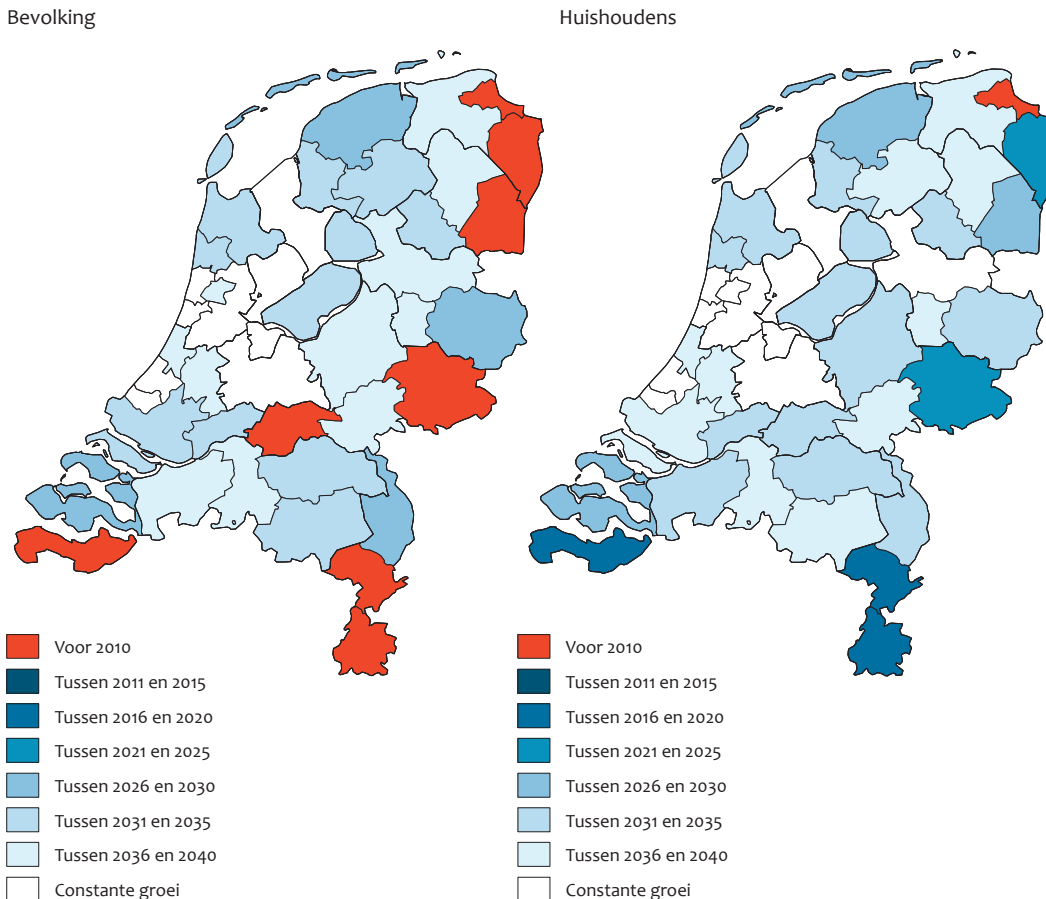
nosekaart toont de omvang van de bevolking in het eindjaar van de prognose (2040) ten opzichte van 2009. Deze kaart laat zien of in het eindjaar van de prognose de bevolkingsomvang groter of kleiner is dan nu, maar de bevolking kan, ook al is haar omvang dan groter of kleiner dan nu, ook nog vóór die tijd gaan krimpen.

De omslagkaart is (net als de prognosekaart) gebaseerd op de regionale bevolkings- en huishoudensprognose (PBL & CBS 2009). De onzekerheden van deze prognose worden in bijlage 1 nader toegelicht. Behalve een omslagkaart voor bevolkingsomvang kunnen ook omslagkaarten worden gemaakt voor het aantal huishoudens en de omvang van de potentiële beroepsbevolking (zie figuur 2.1 rechterkaart en figuur 2.2).

Bevolkingstoename en -afname

De omslagkaart voor bevolking (figuur 2.1 linkerkaart) laat zien dat veel COROP-regio's tot 2020 of 2030 zullen doorgroeien, maar daarna (waarschijnlijk) zullen gaan krimpen. Van slechts een paar regio's wordt verwacht dat ze tot 2040 zullen blijven groeien. Zoals uit figuur 2.1 blijkt, zijn er zeven regio's die naar verwachting nu al de maximale bevolkingsomvang hebben bereikt of zijn gepasseerd. De bevolking in Oost-Groningen, Delfzijl en omgeving en Zeeuws-Vlaanderen daalt al sinds 2004, in Zuid-Limburg zelfs al sinds 1998. Volgens de omslagkaart is ook in Zuidoost-Drenthe, de Achterhoek en Zuidwest-Gelderland de maximale bevolking naar verwachting al voor of omstreeks 2010 bereikt, waarna krimp zal optreden.

Dit hoofdstuk verscheen eerder als artikel in het tijdschrift Demos, jaargang 26, nr. 8, oktober 2010. De tekst van dit hoofdstuk is licht herzien ten opzichte van het artikel.



Bron: PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2009-2040 (2009)

Niet alleen de bekende krimpgebieden als Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen en Delfzijl en omgeving (die uit de prognosekaart naar voren komen), maar ook andere (veelal perifere) gebieden als Noord-Limburg, Overig Zeeland, Noord-Friesland en Twente zullen naar verwachting al voor de nationale omslag (dus voor 2038) krimp ervaren. Na 2030 krijgen bijna alle COROP-gebieden hiermee te maken. De omslagkaart voor bevolking laat zien dat krimp zich waarschijnlijk eerst aan de randen van Nederland zal manifesteren, maar zich na 2020 naar de Randstad zal verspreiden. Alleen de gebieden rond Amsterdam, Den Haag en Utrecht zullen tot de prognosehorizon in 2040 voortdurend blijven groeien.

Uit de omslagkaart blijkt dat meer regio's met krimp te maken krijgen dan op basis van de prognosekaart vaak wordt verwacht. Volgens de prognosekaart van het PBL en CBS (2009) zijn er negen COROP-gebieden waar de bevolkingsomvang in 2040 kleiner is dan in 2008. Volgens de omslagkaart zullen 33 van de in totaal 40 regio's in 2040 te maken hebben gehad met een omslag van bevolkingsgroei naar bevolkingskrimp. In die regio's is de bevolkingsomvang in 2040 weliswaar groter dan nu, maar dat hoeft niet te betekenen dat de bevolking daar constant is toegenomen. De COROP-regio Zuidoost-Zuid-Holland bijvoorbeeld zal tussen 2008 en 2040 naar verwachting een groei meemaken

van rond de 3 procent. Maar de maximale bevolkingsomvang zal in deze regio vermoedelijk al worden bereikt tussen 2031 en 2035; vanaf dat moment gaat de bevolking krimpen. In vijf tot tien jaar zal de regio naar verwachting een bevolkingsdaling van 1 à 2 procent ervaren, wat neerkomt op ongeveer 6.000 mensen.

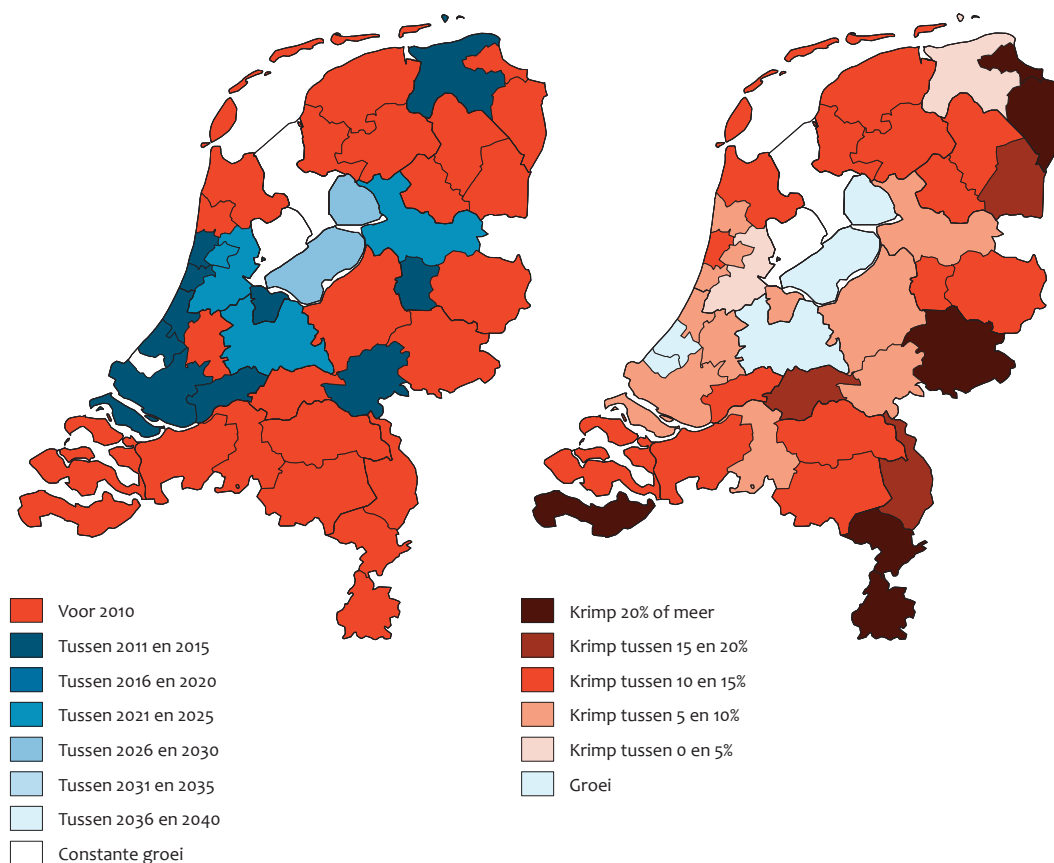
Huishoudenstoename en -afname

Volgens de nationale huishoudensprognose (CBS 2009) zal in totaal Nederland pas na 2039 huishoudenskrimpt optreden. In sommige regio's daalt het aantal huishoudens al wel eerder, maar minder sterk dan de bevolkingsomvang afneemt. Figuur 2.1 (rechterkaart) laat zien dat in 2010 alleen Delfzijl en omgeving te maken heeft met een huishoudensdaling. Zeeuws-Vlaanderen en Zuid- en Midden-Limburg zullen naar verwachting snel volgen, waarna steeds meer gebieden te maken zullen krijgen met een daling van het aantal huishoudens. Eenzelfde ontwikkeling is zichtbaar in de Randstad, zij het in een veel gematigder tempo.

De reden dat de omslag naar huishoudenskrimpt later zal optreden dan de omslag naar bevolkingskrimpt, is dat het aantal personen per huishouden waarschijnlijk nog sterk zal

Omslag naar krimp

Ontwikkeling 2008 – 2040



Bron: PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2009-2040 (2009)

afnemen (huishoudensverdunding). In 2008 bestond een gemiddeld huishouden uit 2,3 personen, wat volgens het CBS zal afnemen tot 2,1 in 2040 (CBS 2010). De huishoudensverdunding wordt vooral veroorzaakt door een toename van het aantal eenpersoonshuishoudens. In de krimpregio's zal dit vooral veroorzaakt worden doordat er steeds meer verweduwde ouderen zijn die steeds langer alleen blijven wonen. Daarnaast wonen mensen van alle leeftijden steeds vaker enige tijd alleen.

De traditionele prognosekaart laat zien dat slechts vier COROP-regio's in 2040 minder huishoudens tellen dan in 2008 (PBL & CBS 2009). De omslagkaart voor huishoudens (zie figuur 2.1) laat echter zien dat 21 regio's al voor 2040 een omslag doormaken van huishoudensgroei naar -krimp. Het aantal huishoudens in de Achterhoek bijvoorbeeld, zal volgens de prognosekaart in 2040 naar verwachting 5 procent groter zijn dan in 2008 (PBL & CBS 2009), maar het maximum aantal huishoudens zal volgens de omslagkaart evenwel al rond 2025 worden bereikt. Na 2025 wordt er een krimp verwacht van ongeveer 3 procent, wat neerkomt op een afname van ongeveer 5.000 huishoudens.

Gemeenten en regio's baseren zich vaak alleen op de prognosekaarten en niet op de omslagkaarten, blijkt uit de analyse van beleidsdocumenten van gemeenten in de huidige krimp-

regio's (Parkstad Limburg, Zeeuws-Vlaanderen, Eemsdelta) (Verwest te verschijnen). Daardoor bestaat het risico dat sommige regio's (waaronder Zuidoost-Zuid-Holland en de Achterhoek) blijven uitgaan van groei, en hun woningvoorraad en voorzieningenaanbod blijven uitbreiden, terwijl na het omslagpunt een deel van de bestaande voorraad al overbodig zal zijn.

Toename en afname van de potentiële beroepsbevolking

Naast de bevolkings- en huishoudensontwikkeling hebben we ook gekeken naar de krimpomslag bij de potentiële beroepsbevolking (20-65 jaar) (zie figuur 2.2 linkerkaart). Daar valt op dat deze al veel eerder valt te verwachten dan die van de bevolking en huishoudens. Maar liefst 24 van de 40 COROP-regio's laten op dit moment al een daling zien van de potentiële beroepsbevolking. Duidelijk is dat ook hier vooral de perifere gebieden als eerste door krimp worden getroffen. Tussen 2011 en 2015 zullen naast de huidige 24 nog eens 10 regio's te maken krijgen met krimp.

De enorme omslag die tussen 2011 en 2015 zal plaatsvinden, heeft te maken met de babyboomgeneratie. De mensen uit de geboortegolf vanaf 1946 bereiken vanaf 2011 de

leeftijd van 65 jaar. Daardoor zullen in de komende jaren grote groepen mensen niet meer tot de potentiële beroepsbevolking behoren.

Hoewel de omslagkaart aantoonde dat in vrijwel heel Nederland de potentiële beroepsbevolking op korte termijn gaat krimpen, verschilt de omvang van de daling sterk per regio (zie figuur 2.2 rechterkaart). De bekende krimpgebieden zullen te maken krijgen met een krimp van meer dan 20 procent. Andere gebieden laten echter tot 2040 een groei van de potentiële beroepsbevolking zien ten opzichte van 2008: Utrecht, Flevoland en de agglomeraties 's-Gravenhage en Leiden en Bollenstreek. Net als bij bevolking en huishoudens ontwikkelt de krimp van de potentiële beroepsbevolking zich vanaf de perifere regio's in de richting van de Randstad (zie figuur 2.2 linkerkaart). Dit geldt ook voor de omvang van de daling van de potentiële beroepsbevolking: hoe dichter gebieden bij de Randstad liggen, des te minder krimp van de potentiële beroepsbevolking wordt verwacht (zie figuur 2.2 rechterkaart).

Ruimtelijke gevolgen

Wanneer regio's te maken krijgen met een omslag van demografische groei naar demografische krimp zal dat gevolgen hebben voor de woningbouw en de economie. De huishoudensdaling kan zorgen voor een ontspannen woningmarkt, wat vooral voor de aanbieders van woningen (ontwikkelaars, corporaties, particuliere verkopers of verhuurders) en gemeenten nadelen kan hebben (Verwest et al. 2008).

Deze nadelen zijn voor de huur- en koopmarkt verschillend. In de huursector kunnen door krimp woningen komen leeg te staan, waardoor de verhuurders minder inkomsten hebben. In de koopmarkt leidt de daling van het aantal huishoudens eerder tot langere verkooptijden (lage transactiesnelheid) en lagere verkoopprijzen (Verwest et al. 2008). Verder kan een huishoudensdaling de concentratie van lage-inkomensgroepen versterken. In een ontspannen woningmarkt zijn er meer woningen beschikbaar, waardoor meer mensen in staat zijn hun huidige woning te verruilen voor bijvoorbeeld een grotere woning of een woning in een andere buurt. Die grotere woning in de andere buurt is vooral bereikbaar voor huishoudens met voldoende inkomen. Het gevolg hiervan is dat degenen die het zich financieel gezien niet kunnen permitteren te verhuizen, in hun huidige woning en buurt blijven wonen.

Bovengenoemde problemen die met demografische krimp samengaan, doen zich voor in de minst aantrekkelijke delen van de woningvoorraad. Voorbeelden zijn woningen in de vroegnaoorlogse woonwijken of woningen in kleine dorpen in minder gewaardeerde landschappen in perifere landelijke regio's (Van Dam et al. 2006; zie ook hoofdstuk 6 figuur 6.3). Tegelijkertijd kan de huishoudensdaling ook voordelen hebben voor woonconsumenten. Deze kunnen gemakkelijker en tegen een relatief lage woningprijs hun woonvoorkeuren realiseren (Van Dam & Verwest 2010).

De huishoudens- en bevolkingsdaling kan ook gevolgen hebben voor de lokale en regionale economie. Zo kan de bevolkingsgerelateerde bedrijvigheid, zoals detailhandel, horeca en catering, te maken krijgen met een kleinere afzetmarkt. Hierdoor kan een overmaat (overaanbod) ontstaan aan winkelvloeroppervlak, leegstand en verpaupering (Verwest & Van Dam 2010). Deze gevolgen zijn overigens niet alleen aan demografische veranderingen toe te schrijven. Andere ontwikkelingen, waaronder verandering in het keuzegedrag van consumenten en aanbieders spelen een minstens zo belangrijke rol (Van Dam et al. 2006).

Daarnaast kan de daling van de potentiële beroepsbevolking gevolgen hebben voor de regionale economie. Ze kan (maar hoeft niet te) leiden tot een verkleining van het arbeidsaanbod. Deze situatie zal zich alleen voordoen wanneer de daling van de potentiële beroepsbevolking niet geheel wordt gecompenseerd door een stijging van de arbeidsparticipatie. Er kan dan een tekort aan arbeidskrachten ontstaan waardoor bedrijven moeilijker aan voldoende (gekwificeerd) personeel kunnen komen en er een strijd om arbeidskrachten zou kunnen ontstaan. Dit zal in het bijzonder de arbeidsintensieve sectoren (zoals de dienstensector) raken. Of in regio's waar de potentiële beroepsbevolking daalt ook daadwerkelijk een tekort aan arbeidskrachten zal optreden, hangt overigens niet alleen af van de ontwikkeling van het arbeidsaanbod maar ook van de ontwikkeling van de arbeidsvraag, die lastig is te voorspellen (Verwest & Van Dam 2010).

Anders dan vaak wordt gedacht leidt de daling van de potentiële beroepsbevolking overigens niet automatisch tot een daling van de werkloosheid. Een voor de hand liggende verklaring hiervoor is de slechte aansluiting van de arbeidsvraag op het arbeidsaanbod.

De daling van de potentiële beroepsbevolking, bevolking en huishoudens betekent evenmin automatisch economische krimp, wat door sommigen verondersteld wordt (waaronder Derks et al. 2006). Zij veronderstellen dat demografische groei nodig is voor economische groei en dat omgekeerd demografische krimp minder welvaart betekent. Dit komt echter niet naar voren uit het bruto regionaal product (brp). In de COROP-regio's waar de bevolking en potentiële beroepsbevolking nu reeds daalt (waaronder Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg en Delfzijl en omgeving) (zie figuur 2.2 linkerkaart), groeit het brp alsmede het brp per inwoner. In twee van de drie krimpregio's (Zeeuws-Vlaanderen en Delfzijl en omgeving) lag het brp per inwoner in 2009 zelfs boven het landelijk gemiddelde. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de effecten van demografische krimp per economische sector en per regio verschillen en mede afhangen van de economische structuur (type economische sectoren dat in de regio aanwezig is) en de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie en de arbeidsproductiviteit. In andere Europese regio's zien we overigens een soortgelijke ontwikkeling. Gáková & Dijkstra (2010), die de Europese situatie onderzochten, concluderen dat bevolkingsdaling in rurale regio's zelden tot economische krimp (daling van brp per inwoner) leidt.

Wanneer we de ontwikkeling van brp en brp per inwoner in de huidige krimpregio's bekijken, valt wel op dat in alle krimpregio's de groei van het brp en in twee van de drie

krimpregio's (Delfzijl en omgeving en Zeeuws-Vlaanderen) de groei van het brp per inwoner achterblijft bij het landelijk gemiddelde (Verwest & Van Dam 2010). Blijkbaar is de stijging van de welvaart kleiner dan de daling van het inwonersaantal.

Tot besluit

Hoewel slechts enkele COROP-regio's in 2040 een kleinere bevolking en minder huishoudens tellen dan nu, slaat toch in veel regio's al voor 2040 de groei om in krimp. De omslagkaarten laten zien in welke regio rondom welke periode de maximale omvang van de bevolking en het aantal huishoudens vermoedelijk wordt bereikt en geven daarom veel extra informatie ten opzichte van de traditionele prognosekaarten. De potentiële beroepsbevolking daalt nu al in veel regio's, en nog meer regio's zullen op zeer korte termijn ook met een of meer vormen van krimp (bevolkingskrimp, huishoudenskrimp en/of krimp van de potentiële beroepsbevolking) te maken krijgen.

Uit de beleidspraktijk blijkt dat gemeenten in krimpregio's in hun woningbouw-, detailhandels- en arbeidsmarktbeleid vaak te weinig en/of te laat aandacht besteden aan demografische krimp. Hierdoor bestaat het gevaar dat gemeenten in krimpregio's blijven uitgaan van groei en hun woningvoorraad en voorzieningenniveau (te lang) blijven uitbreiden. Daardoor kunnen bij de omslag naar krimp problemen ontstaan, zoals overaanbod en leegstand. Door niet alleen prognose- maar ook omslagkaarten te gebruiken krijgt de overheid beter inzicht in demografische ontwikkelingen en kan ze de transitie naar krimp beter begeleiden.

3

Ruimtelijke gevolgen van demografische krimp

Frank van Dam (PBL)

Rijen dichtgetimmerde woningen, leegstaande winkelpanden, lege en 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 in het oosten van Duitsland, dorpen op het centrale platteland van Frankrijk of Polen, het zijn slechts enkele voorbeelden van gebieden waar de ooit drijvende kracht van de regionale economie is verdwenen en de bevolking als gevolg daarvan massaal is weggetrokken. Deze regio's zijn of worden geconfronteerd met een enorme demografische krimp, en met grote gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving.

De vraag kan worden gesteld of dergelijke gevolgen ook in Nederland zullen optreden. Immers, in verschillende regio's treedt weliswaar demografische krimp op, of zal die binnen enkele jaren optreden, maar de omvang en het tempo daarvan liggen op een bescheiden niveau, zeker vergeleken met bovengenoemde regio's in het buitenland. Leidt demografische krimp tot leegstand en verloedering, zoals sommigen vrezen, of moet demografische krimp eerder worden beschouwd als een zegen voor de natuur, het landschap en het milieu, zoals anderen beweren?

In dit hoofdstuk verkennen we de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp. We besteden daarbij vooral aandacht aan de effecten van teruglopende aantallen inwoners en huishoudens. Waar relevant bespreken we de ruimtelijke effecten van een afname van bepaalde bevolkingsgroepen. We gaan na wat de effecten kunnen zijn van demografische krimp op achtereenvolgens de woningmarkt, de leefomgeving, de mobiliteit en het milieu. We besluiten dit hoofdstuk met een verkenning van de effecten van demografische krimp op de vraag naar ruimte.

Demografische krimp: aard, omvang en regionale verschillen

Het lijkt een eenvoudige vraag: wat zijn de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp? Om deze vraag te beantwoorden is het noodzakelijk om eerst goed uit te leggen wat onder 'demografische krimp' kan worden verstaan. Demografische krimp kent namelijk meerdere verschijningsvormen en deze verschillende vormen van demografische krimp hebben uiteenlopende gevolgen voor het ruimtegebruik en de vraag naar ruimte.

In het dagelijks spraakgebruik wordt demografische krimp gedefinieerd als een afname van het aantal inwoners. Deze afname kan zich op verschillende ruimtelijke schaalniveaus, van buurt tot land, voordoen. Het CBS verwacht dat in Nederland als geheel, pas vanaf 2038 sprake zal zijn van demografische krimp. Toch zijn er nu reeds regio's, zoals Zuid-Limburg, waar het inwonertal al enkele jaren terugloopt. Regionale bevolkingsprognoses (van CBS en PBL) voorzien dat in meer dan een derde van het aantal gemeenten in Nederland in de nabije toekomst het aantal inwoners zal afnemen (zie hoofdstuk 1, zie ook bijlage 1).

Hoewel demografische krimp meestal wordt omschreven als een afnemend totaal aantal inwoners, en de publieke discussie vooral hierover gaat, is dit een te beperkte benadering van het verschijnsel. Ook als het aantal huishoudens afneemt of als delen van de bevolking in omvang afnemen, kan worden gesproken van demografische krimp. Zo leidt een afname van de bevolking niet noodzakelijk tot woningleegstand. Een daling van het aantal inwoners in een stad of regio kan bijvoorbeeld gepaard gaan met een toename van het aantal huishoudens. Een dergelijke bevolkingsafname kan dan het gevolg zijn van selectieve migratie – zoals een uitstroom

Dit hoofdstuk verscheen eerder onder dezelfde titel in: Van Nimwegen, N. & L. Heering (red.) (2009), Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld, Amsterdam: NIDI & KNAW Press, pp. 87-111.

van gezinnen, huishoudens met een hoger inkomen, of autochtonen ('witte vlucht'), en een instroom van één- en tweepersoonshuishoudens.

Met betrekking tot de ruimtelijke effecten van demografische krimp is niet zozeer de ontwikkeling van het aantal inwoners maar vooral die van het aantal huishoudens van belang. De meest recente bevolkingsprognoses van het CBS voorzien voor de komende 30 jaar dat de geleidelijke groei van het aantal huishoudens in Nederland doorzet, van 7,2 miljoen in 2008 tot zo'n 8,3 miljoen in 2040. Het CBS verwacht dat daarna het aantal huishoudens zich tot 2050 zal stabiliseren. De gemiddelde huishoudensgrootte zal steeds verder teruglopen, van 2,3 in 2008 tot zo'n 2,1 personen per huishouden in 2050 (zie ook hoofdstuk 1 en 2).

Wat betreft de ruimtelijke gevolgen is daarnaast van belang of demografische krimp zich vooral voordoet onder bepaalde bevolkingsgroepen. Een verandering in de samenstelling van de bevolking (bijvoorbeeld naar leeftijd of naar inkomen) kan van invloed zijn op het ruimtegebruik, de woningmarkt, de vraag naar bepaalde voorzieningen en de mobiliteit. Zo zal in de komende decennia het aandeel van de potentiële beroepsbevolking in de totale Nederlandse bevolking licht afnemen, terwijl het aantal ouderen sterk zal toenemen (door de veroudering van de babyboomgeneratie). Met het oog op de (regionale) economische ontwikkeling is deze veranderende verhouding tussen het aantal 'actieven' en 'niet-actieven' bijzonder relevant. Daarnaast kan gedacht worden aan een afname van het aantal inwoners of huishoudens met een bepaald inkomen. Hierbij gaat het niet zozeer om demografische, maar om sociaaleconomische krimp. Met name in de grote steden van Nederland is de laatste decennia het aandeel hogere- en middeninkomenhuishoudens afgenomen door selectieve migratie en suburbanisatie (Atzema & Van Dam 1996; Bontje & Latten 2005; Latten et al. 2006). De bevolking van de grote steden wordt dus relatief armer, 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).

Het is overigens van belang te letten op het ruimtelijk schaalniveau waarop de ontwikkelingen in aantallen inwoners en huishoudens worden geanalyseerd. Een aanzienlijke bevolkings- of huishoudensafname op het niveau van wijk of buurt doet zich niet noodzakelijk ook op regionaal niveau voor. Buurten, wijken, of steden kunnen dus krimpen terwijl de regio groeit, en ook het omgekeerde komt voor. Per ruimtelijk schaalniveau moet niet alleen de omvang en aard van de demografische krimp (in aantallen en aandelen) worden onderzocht, maar ook het tempo en de geografische context waarin deze zich voltrekt.

De regionale bevolkings- en huishoudensprognoses van CBS en PBL laten zien dat de gemeentelijke verschillen in bevolkings- en huishoudensgroei vrij groot zijn (Van den Broek et al. 2008, zie ook hoofdstuk 1 en 2). Verwacht wordt dat de bevolking in 40 procent van de Nederlandse gemeenten in de nabije toekomst (tot 2025) geleidelijk zal afnemen. Het aantal gemeenten waarin het aantal huishoudens zal afnemen is gering: het gaat dan om zo'n 13 gemeenten.

Krimp en de woningmarkt

Huishoudensontwikkeling

Demografische ontwikkelingen zijn van invloed op de woningmarkt. Niet zozeer de afname van het totaal aantal inwoners, maar vooral de ontwikkeling van het aantal huishoudens is hierbij relevant. Huishoudens zijn immers de vragers op de woningmarkt.

Zoals gezegd zal het aantal huishoudens in Nederland de komende dertig jaar nog blijven stijgen, van 7,2 miljoen in 2008 tot zo'n 8,3 miljoen in 2040, wat vooral komt doordat het aantal eenpersoonshuishoudens blijft toenemen (enkele gemeenten daargelaten). In de meeste regio's of gemeenten waar de bevolkingsaantallen zijn afgenomen, is deze afname vooral een weerspiegeling van de huishoudensverdunding – bijvoorbeeld doordat de kinderen het huis uit zijn gegaan of omdat er een partner is overleden – en slechts ten dele het gevolg van een afname van het aantal huishoudens. Zolang het aantal huishoudens stijgt en er meer eenpersoonshuishoudens zijn, moet de woningvoorraad vooral in kwalitatieve zin (type en grootte woningen) worden aangepast; deze kleinere huishoudens (waaronder veel ouderen) zullen immers andere woningen zoeken dan bijvoorbeeld gezinnen. Pas wanneer het aantal huishoudens (of het aantal woningzoekende huishoudens) daalt, zijn er ook kwantitatieve effecten op de woningmarkt. Van een 'aanbiedersmarkt' (een gespannen woningmarkt, waarbij er te weinig woningen zijn) verandert de woningmarkt geleidelijk in een 'vragersmarkt' (een ontspaannde woningmarkt, waarbij er (meer dan) voldoende beschikbare woningen zijn). De woningprijzen zullen dan dalen. Bovendien zullen huishoudens eerder gaan verhuizen door het grotere aanbod en de dalende prijzen: de doorstroming op de woningmarkt wordt erdoor bevorderd. Voor de woningmarkt is behalve de ontwikkeling van het aantal huishoudens, ook de samenstelling van deze huishoudens relevant. Aanbieders van huur- en koopwoningen zouden nu al rekening moeten houden met de toekomstige huishoudenssamenstelling. Vooral wanneer er demografische krimp optreedt en er een vragersmarkt ontstaat, is er een omslag nodig in het denken; aanbieders moeten meer oog krijgen voor de kwaliteit van de woningen en minder voor de kwantiteit. Dit impliceert een omslag van aanbodgericht naar vraaggericht denken. Met andere woorden: de vraag zou het aanbod moeten gaan bepalen. De voortgaande vergrijzing stelt bijvoorbeeld bijzondere eisen aan de woningvoorraad; veel ouderen wonen liever in een gelijkvloerse woning dan in een huis met veel trappen. Daarnaast is er met name grootstedelijke gemeenten veel aan gelegen de uittocht tegen te gaan van huishoudens met midden- en hogere inkomens (hetgeen eveneens als een vorm van krimp kan worden beschouwd) en gezinnen (zie ook Eichholtz & Lindenthal 2008). Om deze huishoudens in de stad te houden, moeten voor hen woningen en woonomgevingen worden gerealiseerd die voldoen aan hun specifieke eisen.

Leegstand

Door huishoudenskrimpt kan de vraagaanbodverhouding op de regionale woningmarkt, of in bepaalde segmenten van

deze woningmarkt, veranderen. Dit heeft 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, vaak geconcentreerd in bepaalde wijken en buurten. Met name de vroeg-naoorlogse woonbuurten lijken hiervoor gevoelig. Deze buurten kenmerken zich door een groot aandeel huurwoningen en een minder gewaardeerd woningtype (omvang, bouwstijl, comfort). Ook de fysieke en sociale woonomgeving wordt minder aantrekkelijk gevonden. 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.

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, als evenwichtsmechanisme, een aanzuigende werking hebben op nieuwe kopers. Een overschot aan huurwoningen leidt ook tot dalende prijzen, en daardoor tot dalende inkomsten en mogelijk tot financiële problemen voor verhuurders van woningen, zoals woningcorporaties (Magnusson & Turner 2003; Van der Wagt & Boon 2006).

Op de woningmarkt spelen ook regionale drukverschillen een rol. 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 betekenen in de spanning op de woningmarkt, 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 (een afname van het aantal huishoudens) tot problemen van leegstand en leefbaarheid, maar in een andere regio kan krimp juist positieve gevolgen hebben voor de woningzoekenden. Waar demografische krimp tot woningleegstand in bepaalde buurten of wijken leidt, staan gemeenten voor een dilemma. De huizen slopen en/of de buurt herstructureren, of de huizen laten staan. Door de minst aantrekkelijke delen van de woningvoorraad te slopen en/of woonwijken te herstructureren (verdunning, vergroening), kan de kwaliteit van de woningvoorraad en woonomgeving beter aansluiten bij de bestaande en toekomstige vraag. Sloop kan echter ook worden beschouwd als kapitaalvernietiging, vooral wanneer de woningen nog niet volledig zijn 'afgeschreven'. Bovendien is sloop van woningen en herstructurering van woonwijken kostbaar.

Vanuit een neoklassiek economisch perspectief kan een dergelijke ingreep in de woningmarkt als onwenselijk worden beschouwd, omdat sloop de marktwerking, en daarmee de bestaande tendens naar marktevenwicht, verstoort. Door sloop wordt het bestaande aanbod namelijk verkleind. Het overaanbod zou juist tot lagere prijzen moeten leiden,

waardoor de woningen voor meer huishoudens betaalbaar worden.

Toch is op deze economische redenering 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 soms meer dan een tijdelijke frictie in de woningmarkt. Hij hangt samen met regionaal-economische ontwikkelingen. Leegstand is daarnaast een manifestatie van de voorkeuren die huishoudens hebben voor bepaalde typen woningen in bepaalde typen woonomgevingen, en de daaruit voortvloeiende keuze om een bepaalde woning te kopen of te huren. Zelfs zeer lage woningprijzen garanderen nog niet dat de woningen ook worden verkocht en bewoond. Bovendien levert leegstand, zelfs als die 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, de wijk en de stad (Van Dam et al. 2006; Verwest et al. 2008).

Tweede woningen

Wanneer er een woningoverschot ontstaat en dat tot lagere woningprijzen leidt, kan in bepaalde krimpregio's (vooral op het platteland en langs de kust) het gebruik van woningen als 'tweede woning' toenemen. In grote delen van het Franse platteland is een dergelijk proces al decennialang gaande. Mede afhankelijk van de welvaartsontwikkeling in ons land en van de woningprijsontwikkelingen in (krimp)regio's in de buurlanden, kan de vraag naar tweede woningen in Nederland toenemen. Dit leidt in die betreffende regio's ten eerste tot nieuwe woningprijs-evenwichten en ten tweede tot geringere leegstand.

Zeeland is een van de regio's waar dit effect al is opgetreden. 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 een nieuwe spanning op lokale woningdeelmarkten geleid, en daarmee tot nieuwe beleidsdilemma'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 tweedewoningbezit 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, al was het maar om het lokale voorzieningenniveau van een groter draagvlak te voorzien. In persistente krimpsituaties lijken lokale overheden eerder naar de tweede opvatting te neigen.

Ruimte voor wonen

Door bevolkings- en huishoudenskrimp kan de kwantitatieve vraag naar woningen afnemen, maar dat hoeft niet te betekenen dat de vraag naar ruimte voor woningen ook daalt. Sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw is immers, gefaciliteerd door het ruimtelijkeordeningsbeleid, de oppervlakte

aan woonruimte per persoon sterk toegenomen. Door de stijgende welvaart die samenging met een individualisering, gingen mensen hogere eisen stellen aan een woning; de vraag naar grotere woningen nam toe (in woonoppervlak, aantal kamers, kavelgrootte). De toegenomen welvaart en de vraag naar grotere woningen houden ook verband met veranderende eigendomsverhoudingen op de woningmarkt: 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), die meer ruimte vragen dan gestapelde woningen (meergezinswoningen). De trend van een stijgende ruimte-vraag voor wonen lijkt ook nu nog niet ten einde (zie ook Galle et al. 2004). Woonconsumenten zullen naar verwachting 'elastisch' reageren op prijsdalingen van grond en woningen: ze kunnen zich dan een grotere woning op een groter stuk grond veroorloven.

Krimp en de leefomgeving

Gekoppeld aan de gevolgen voor de woningmarkt kan demografische krimp ook invloed hebben op de kwaliteit van de directe leefomgeving (de buurt). 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. Deze leefomgevingskwaliteit kan echter op haar beurt ook demografische krimp veroorzaken of versterken; huishoudens verhuizen als ze hun buurt onveilig of verloederd vinden. Bij leefomgevingskwaliteit kan het zowel gaan om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving als om die van de sociale leefomgeving. 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

Kijken we naar de gevolgen voor de fysieke leefomgeving, dan spelen wederom zowel de ontwikkeling van het aantal huishoudens als de veranderingen in de huishoudens-samenstelling een rol.

Ten eerste is ook hier de ontwikkeling van het *aantal huishoudens* van belang. Hierboven is al duidelijk gemaakt dat een dalend aantal huishoudens kan leiden tot een overaanbod van woningen en daarmee tot leegstand, die per definitie optreedt in de meest onaantrekkelijke delen van de woningvoorraad. Leegstand heeft een negatieve invloed op de fysieke uitstraling en het imago van de buurt. Leegstand kan bovendien de fysieke leefomgeving verder onder druk

zetten en leiden tot verval en vandalisme. In wijken met leegstand kan bij de bewoners snel een gevoel van onveiligheid en ontevredenheid ontstaan en zelfs van angst en schaamte. Bij een ontspannen woningmarkt zijn deze bewoners relatief eenvoudig in staat hun wijk te verlaten, terwijl de instroom hier relatief gering zal zijn. Daardoor neemt de leegstand nog verder toe en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verder af. Op deze manier kan een wijk in een negatieve spiraal terechtkomen. De mensen die er blijven wonen, trekken zich vaak terug in de woning en uit de openbare ruimte, wat een negatief effect heeft op de levendigheid, leefbaarheid en sociale cohesie in de buurt (Beyer et al. 2004; Bontje 2004a).

Op korte termijn valt in Nederland overigens geen groot-schalige leegstand te verwachten omdat het totaal aantal huishoudens als gevolg van huishoudensverdunding voorlopig eerder zal toe- dan afnemen, met uitzondering van enkele regio's en gemeenten.

Naast leegstand kan een dalend aantal huishoudens leiden tot een toenemend aantal verhuizingen. Er zijn immers relatief minder woningzoekenden en relatief meer woningen. Bewoners die veel verhuizen en ergens maar kort wonen, hebben vaak minder aandacht voor hun fysieke leefomgeving. Naarmate mensen langer in een bepaalde omgeving wonen, krijgen zij meer belang bij een goede kwaliteit daarvan (Knol 2005; VROM 2000). Het effect van demografische krimp op de leefomgeving zal dus mede afhangen van het aantal verhuisc Bewegingen dat dit op gang brengt.

Ten tweede is de ontwikkeling van de *samenstelling van de huishoudens* (hun leeftijd, inkomen, opleiding en etnische achtergrond) van belang voor de fysieke leefomgeving. Daarbij spelen twee aspecten een grote rol: de menging van huur- en koopwoningen in de buurt en de sociale status van de buurtbewoners. In wijken met voornamelijk huurwoningen zal demografische krimp een groter negatief effect hebben op de fysieke leefomgeving dan in wijken die voornamelijk uit koopwoningen bestaan.

Hoe hoger het aantal koopwoningbezitters in een wijk, des te meer bewoners zich namelijk bekommeren om de fysieke leefomgeving en bereid zijn deze te onderhouden. En des te geringer wordt de kans op verloedering en verpaupering (Boelhouwer 1988; Campbell & Lee 1992; DiPasquale & Glaeser 1999; Van der Wouden et al. 2006). Uit het Woning-behoefteonderzoek van het ministerie van VROM (WBO 2002) blijkt bijvoorbeeld dat bewoners van koopwoningen zich vaker verantwoordelijk voelen voor hun buurt dan bewoners van huurwoningen (85 procent tegenover 70 procent). 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 zelf 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).

Demografische krimp kan leiden tot een toenemende segregatie; de groepen met een lager inkomen en vaak lagere opleiding blijven achter in de mindere buurten. Deze segregatie van vooral lagerestatusgroepen in een buurt kan de fysieke leefomgeving negatief beïnvloeden. Knol (2005) stelt dat door geringere zelfredzaamheid deze lagerestatusgroepen vaak minder dan hogerestatusgroepen in staat zijn 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 achterstands-wijken (wijken met een lagere sociale status) ten opzichte van 'goede' wijken (wijken met een hogere sociale status) verder zal verslechteren.

Naast bedreigingen kan demografische krimp ook een positief effect hebben op de fysieke leefomgeving. Dit effect treedt op wanneer het aantal huishoudens afneemt, en er een overaanbod aan woningen ontstaat. In Leipzig bijvoorbeeld, heeft de gemeente de enorme demografische krimp aangegrepen om de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren. Veel leegstaande woningen zijn 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 verdunning, 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 kostbaar 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. Waar gemeentelijke diensten tekortschoten, kwamen individuen en groepen zelf met initiatieven, zoals het regelen van straatverlichting en opruimacties, maar ook nieuwe kleinschalige bedrijvigheid. Zodoende kan een krimpende stad het zelforganiserend vermogen stimuleren en een broedplaats zijn voor sociale en economische experimenten (Gratz & Mintz 1998; Grogan & Proscio 2000; Jacobs 1961; Moore 1994; Strohmeier & Bader 2004).

Sociale leefomgeving

De effecten van demografische krimp op de sociale leefomgeving zijn, net als bij die op de fysieke leefomgeving, vooral afhankelijk van de ontwikkeling van het aantal huishoudens en de samenstelling van die huishoudens. Beide

hangen nauw met elkaar samen; een dalend aantal huishoudens kan namelijk 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 cohesie en de sociale status van de buurt verzwakken (Knol 2005). Drie aspecten zijn hierbij van belang: sociale (in)stabiliteit, de aanwezigheid van al dan niet gelijkgestemden (mate van homogeniteit), en de eigendomsverhoudingen in de woningvoorraad (de verhouding tussen huur- en koopwoningen). Wanneer de sociale status van degenen die een wijk verlaten anders is dan die van de binnenkomers, verandert de bevolkingssamenstelling in de wijk. De wijk is dan 'sociaal instabil', waardoor de sociale cohesie kan worden aangetast. Is de sociale status van de binnenkomers lager dan die van de vertrekkers, dan tast dit ook de sociale status en het imago van de wijk aan (Strohmeier & Bader 2004).

De sociale cohesie is eveneens afhankelijk van de mate van homogeniteit van de buurtbevolking (naar etniciteit, naar leefstijl). Homogeniteit kan de sociale cohesie versterken, als gelijkgestemden zich in de wijk verenigen. Gelijkgestemden zijn geneigd sociale contacten met elkaar te onderhouden en elkaar onderling te steunen. De aanwezigheid van gelijkgestemden zorgt tevens voor een draagvlak aan voorzieningen. Andersom kan de sociale cohesie lager zijn, als er heel verschillende bevolkingsgroepen in een wijk wonen. Ook kan de sociale cohesie verlagen wanneer de bevolking wel homogeen is. In een homogene wijk waar de bevolking zowel laagopgeleid is en een laag inkomen heeft, als tot één etnische groep behoort, kan dit een negatieve invloed hebben op de sociale status van de wijk. Voor individuen in zo'n wijk is het vaak moeilijk aan dit milieu te ontsnappen (Van der Wouden et al. 2006).

Ook de verhouding tussen koop- en huurwoningen speelt een rol als de bevolkingssamenstelling in een buurt verandert. Verschillende studies wijzen uit dat eigenwoningbezit positief samenhangt met de sociale cohesie (Elsinga & Hoekstra 2004; Van der Wouden et al. 2006). Wanneer de bevolkingssamenstelling verandert in wijken en buurten met een hoog aandeel eigen woningbezit, hoeft dit de sociale cohesie dus niet nadelig te beïnvloeden.

Tot slot is er een indirect effect van demografische krimp, namelijk een negatief effect op de sociale veiligheid van de leefomgeving. Slachtoffers en daders van delicten wonen relatief vaker in achterstandswijken met een verouderd en goedkoop woningaanbod, een grote etnische verscheidenheid, en een grote bevolkingsmobiliteit (Van der Laan et al. 2006; Wittebrood 2006).

Voorzieningenaanbod

Demografische krimp (zowel in aantallen huishoudens als in de samenstelling ervan) zou tot een geringer draagvlak voor bepaalde voorzieningen kunnen leiden, met als mogelijk gevolg het verdwijnen van zulke voorzieningen uit bepaalde wijken. Althans, zo luidt de gangbare en vrij hardnekkige overtuiging. Het verdwijnen van voorzieningen wordt echter niet alleen veroorzaakt door een afgenomen vraag, maar is ook – en zelfs vooral – afhankelijk van ontwikkelingen aan

de aanbodzijde, en van andere dan demografische ontwikkelingen aan de vraagzijde (Van Dam 1995).

De verkleining van het draagvlak van voorzieningen en het verdwijnen daarvan (zoals van winkels in plattelanddorpen en stadsbuurten) is vooral het gevolg van een veranderend consumentengedrag (winkelgedrag), en niet van een verminderd potentieel aantal gebruikers (consumenten, inwoners). De toegenomen welvaart en mobiliteit, en de veranderde leefstijlen (consumentenvoorkeuren, tijdsbestedingspatronen) zijn dan ook veel belangrijker geweest dan demografische ontwikkelingen voor het gebruik, draagvlak en de levensvatbaarheid van allerlei lokale voorzieningen. Demografische ontwikkelingen (in dit geval 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, enzovoort.

Maar nogmaals, voor zover er 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 het voorzieningenaanbod. 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. Hiermee is niet gezegd dat demografische krimp geen enkel effect heeft op het voorzieningenniveau en het voorzieningenpakket in buurten, wijken, dorpen en steden. Echter, andere factoren zoals het gedrag van aanbieders en gebruikers, zijn vele malen belangrijker in het proces van schaalvergroting en concentratie van voorzieningen. Een problematische (of in elk geval als zodanig beleefde) situatie ontstaat vooral indien de laatste voorziening van een bepaald type (school, winkel) uit de buurt, uit de wijk of uit het dorp verdwijnt. Dit heeft immers een groot effect op de bereikbaarheid van dit type voorziening (Van Dam 1995; Huigen 1986)

Als 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. Er is dan sprake van een negatief spiraalsgewijs proces van demografische krimp, woningleegstand, verloedering van de woonomgeving en een afnemend voorzieningenaanbod in de buurt, waarbij oorzaak en gevolg lastig van elkaar te scheiden zijn.

Krimp en mobiliteit

De verkeersdrukke is de afgelopen decennia enorm toegenomen en zorgt voor steeds meer files op het wegennet. Volgens sommigen zou de demografische krimp, en hierbij in het bijzonder de afname van de potentiële beroepsbevolking, ertoe kunnen leiden dat het aantal verplaatsingen vermindert en dat daarmee ook de dagelijkse fileproblematiek verdwijnt (bijvoorbeeld Derks et al. 2006).

Files

Dat de bevolkingskrimp de fileproblematiek zou kunnen oplossen, ligt niet voor de hand. De groei van de (auto)mobiliteit kan namelijk slechts gedeeltelijk worden verklaard door de groei van de bevolking. Korver en Vanderschuren (1995) concluderen bijvoorbeeld 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 (12 procent). Ook Harms (2003a) beredeneert dat de toegenomen 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 bevolkingsomvang. Harms berekent dat zo'n 36 procent van de mobiliteitsgroei het gevolg is van de toegenomen bevolkingsomvang; de rest is het gevolg van de stijging van de gemiddelde reisduur (zie Harms 2003a). Ook volgens Schoon (2005) valt de toegenomen automobilititeit niet alleen aan de bevolkingsgroei toe te schrijven: hij beredeneert dat ongeveer de helft van de groei is terug te voeren op andere dan sociaaldemografische factoren. Hoewel de invloed van de bevolkingsgroei op de mobiliteitsgroei sterk uiteenloopt in de verschillende onderzoeken, laten de studies in elk geval zien dat de demografische component in de mobiliteitsontwikkeling vrij beperkt is. Deze observatie geldt dus niet alleen voor demografische groei, maar ook voor demografische krimp. De mobiliteit en daarmee de fileproblematiek zal niet automatisch, laat staan evenredig, mee krimpen met de bevolking. Het gedrag van mensen (mobiliteitsgedrag, vervoermiddelkeuze, tijdsbesteding), de ontwikkelingen in de welvaart, de regionale economie, het verkeers- en vervoersbeleid, en het goederenvervoer, naast factoren zoals weer, wegwerkzaamheden en wegencapaciteit, zijn van veel groter belang voor de toe- of afname van de drukke op de Nederlandse wegen.

Autogebruik

Bij de verkeersdrukke spelen andere demografische ontwikkelingen een belangrijke rol: de ontwikkeling van het aantal huishoudens en de veranderingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking.

Het aantal huishoudens is, zoals al besproken, de afgelopen decennia sterk toegenomen, en steeds meer huishoudens beschikken over minimaal één auto. Ook de toename van het aantal kleine huishoudens is mobiliteitsbevorderend geweest. Naarmate het huishouden minder personen telt, nemen het aantal verplaatsingen per persoon en de reisduur dan ook toe (Harms 2003a). Zoals eerder al opgemerkt, nemen het aantal huishoudens en de huishoudensverdunning nog steeds toe.

De leeftijdsopbouw van de bevolking gaat in de nabije toekomst flink veranderen doordat de babyboomgeneratie inmiddels aan zijn pensioen toe is: de vergrijzing zet daarmee sterk door en vanaf 2010 is er een lichte afname van de potentiële beroepsbevolking. In hoeverre de vergrijzing van de babyboomgeneratie zal leiden tot minder mobiliteit en congestie is evenwel 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 veel automobieler zijn dan de ouderen van nu en gisteren. Wel veranderen de reismotieven van de babyboomers (minder woon-werkverkeer, meer sociaalrecreatief verkeer), en wellicht dat (daardoor) hun verplaatsingen op andere tijden dan in de spitsuren zullen plaatsvinden (zie Schoon 2005). Het aantal verkeersbewegingen neemt dan misschien niet af, maar de verkeersdruk wordt wellicht over een langere tijdspanne gespreid (zie ook Harms 2006a). De verwachte lichte krimp van de potentiële beroepsbevolking kan bijdragen aan 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 2003b). Voor de ontwikkeling van de automobilititeit is vooral de groei van de beroepsbevolking in de leeftijdscategorie 25-45 jaar relevant (Korver & Vanderschuren 1995). Deze leeftijdsgroep is namelijk het meest mobiel: personen in deze leeftijd 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 aanzienlijk. Een afname van de totale (potentiële) beroepsbevolking, die vooral wordt verwacht 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. Echter, in die regio's waar de fileproblematiek momenteel het grootst is (de Randstad) wordt in de komende decennia juist een toename van de werkgelegenheid en daarmee van de potentiële pendelende beroepsbevolking verwacht. Het landelijk beeld van een licht dalende potentiële beroepsbevolking is daarmee niet meer relevant. In de meest recente mobiliteitsscenario's wordt dan ook nog steeds voorzien in een groei van de personenmobiliteit, ook al is die groei lang niet meer zo sterk als in het verleden. Vooral de Randstad zal last van congestie blijven houden.

Krimp en 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 is daarnaast veel aandacht voor de relatie tussen menselijke activiteiten en klimaatveranderingen (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 op het einde van de achttiende eeuw over de spanning tussen bevolkingsgroei en de beperktheid van natuurlijke hulpbronnen. Hij stelde toen al dat de draagkracht van de aarde natuurlijke limieten stelt aan bevolkingsgroei.

In de huidige context is dan ook de vraag relevant of een 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. Maar zorgen minder mensen nu automatisch voor minder druk op het milieu of zit de werkelijkheid wat ingewikkelder in elkaar?

Welvaart en milieu

Milieudruk heeft niet alleen te maken met de omvang van de bevolking, maar ook met de behoeften van mensen (die afhankelijk van de welvaart al dan niet 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, grondstoffen 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. Twee constatering zijn hierbij van belang. Ten eerste dat een relatief klein deel van de wereldbevolking zorgt voor een relatief groot deel van de druk op het milieu, waarbij vooral hun grote rijkdom een rol speelt. 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 dus misschien niet eens de belangrijkste factor, maar spelen vooral de stand van de welvaart en de technologie een cruciale rol. Dat is van wezenlijk belang wanneer we nagaan of (bepaalde) milieuproblemen zullen afnemen of zelfs verdwijnen als gevolg van demografische krimp. Zo doet een krimpende bevolking die door toenemende welvaart meer energieverbruikende apparaten per huishouden aanschaft (van droogtrommels tot airco's, en van plasma-tv's tot magnetrons) de druk op het milieu eerder toe- dan afnemen. 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 per huishouden. 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. Overigens zou men dan 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. Bovendien zijn ook hier niet alleen de veranderingen in de bevolkingsomvang van belang, maar ook de ontwikkeling in het aantal huishoudens. Dit bepaalt de omvang van de vraag naar woningen, 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. Verder 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 gemiddeld meer gebruiksgoederen en een hoger energieverbruik per hoofd dan een meerpersoonshuishouden. Al met al zal de verkleining van de huishoudens de vraag per inwoner naar grondstoffen omhoog stuwen (Liu et al. 2003; RIVM 2000; Aan de Brugh 2003).

Internationaal perspectief

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 worden verwacht 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 hebben met name de milieubelastende intensieve veeteelt en glastuinbouw een sterke, en daarmee welvaart genererende, internationale positie.

Milieueffecten van productie en consumptie zijn per definitie landgrensoverschrijdend 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.

De conclusie lijkt daarmee duidelijk. De ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu in Nederland wordt slechts in zeer

bepaalde 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.

Krimp en de vraag naar ruimte

In discussies over demografische krimp wordt er meestal van uitgegaan dat demografische krimp leidt tot een geringere vraag naar ruimte (voor wonen, werken, recreëren, mobiliteit, enzovoort) en daarmee tot een lagere ruimtedruk (zie bijvoorbeeld Derks et al. 2006).

Deze aanname berust op een te simplistische voorstelling van zaken. Eerst moet namelijk een scherp onderscheid worden gemaakt tussen krimp in bevolkingsomvang en krimp in bevolkingssamenstelling. Vervolgens moeten de verscheidene typen ruimtegebruik worden onderscheiden (zoals wonen, werken, recreëren, verplaatsen) en dus de aard van de ruimtevraag worden geïdentificeerd. Pas daarna kan de vraag worden beantwoord of er een verband is 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 de vorige paragrafen is duidelijk geworden dat verschillende verschijningsvormen van demografische krimp verschillende gevolgen kunnen hebben voor de vraag naar ruimte. Soms (zoals voor de woningmarkt, de leefomgeving en het milieu) is vooral de ontwikkeling van het aantal huishoudens van belang; in andere gevallen (voorzieningen, leefomgeving, mobiliteit) is 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 en daardoor zeer complex.

De relatie tussen demografische krimp en de vraag naar ruimte is complex en niet lineair door onder andere de volgende drie factoren. Ten eerste is die relatie niet lineair vanwege prijselasticiteit: als 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 dalende 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 woning-

kavels 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 van de bevolking 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 ruimtelijke ordeningsbeleid. De geleiding van de ruimtevraag en honorering van de ruimteclaims – en daarmee de werking van de grondmarkt en de woningmarkt en dus de hoogte van de grond- en woningprijzen – wordt in elk geval in Nederland sterk bepaald door de ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen, verstedelijkingsafspraken, woningbouwcontingenteringen) en overig ruimtelijk overheidsingrijpen die een rantsoenering van het ruimtegebruik impliceren.

Tot besluit

Beperkte gevolgen

De demografische krimp zoals die zich in Nederland voordoet en zal voordoen, heeft maar beperkte gevolgen voor de ruimte. De ontwikkeling van de welvaart, het daarmee samenhangende veranderende gedrag van actoren, en het ruimtelijke ordeningsbeleid spelen een veel belangrijker rol in ruimtelijke ontwikkelingen en de vraag naar ruimte. Demografische ontwikkelingen – zoals teruglopende bevolkingsaantallen of afnemende aantallen huishoudens – hebben meestal niet meer dan een verbijzonderend (versterkend of dempend) effect op ruimtelijke ontwikkelingen.

Met name de ontwikkeling van het totaal aantal inwoners is van weinig belang. De fixatie op bevolkingsaantallen alleen, zowel in de publieke discussies als in het beleid, is derhalve weinig zinvol. De ruimtelijke effecten van een verandering (in dit geval daling) in het aantal huishoudens of de samenstelling van de bevolking (bijvoorbeeld naar leeftijd) zijn al veel signifikanter, vooral als het gaat om gevolgen voor de woningmarkt, de woonomgeving en het milieu. Maar ook de ruimtelijke gevolgen van andere vormen van demografische krimp (aantal huishoudens, leeftijdsopbouw) moeten sterk worden gerelativeerd, zeker als we daarbij in aanmerking nemen dat de omvang van deze krimp naar verwachting gering zal zijn.

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 ook Van Dam et al. 2007). 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, landschap en milieu, en bovendien een einde maken aan de werkloosheid en de fileproblematiek. De ruimtelijke werkelijkheid en het ruimtelijke gedrag van individuen zijn evenwel veel complexer.

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 regionale realiteit.

Buurten, wijken en dorpen

De ruimtelijke gevolgen van demografische krimp (vooral bij terugloop van het aantal huishoudens of een verandering in de bevolkings- en huishoudenssamenstelling) 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; wanneer bepaalde buurten, wijken, dorpen, steden en regio's door de optredende demografische krimp worden gezien als onaantrekkelijke vestigingsgebieden voor bewoners en bedrijven, kan mede als gevolg van selectieve migratie een negatieve spiraalsgewijze ontwikkeling ontstaan (zie ook Friedrichs 1993; Grogan & Proscio 2000; Jacobs 1961). Herstructurering (in breedste zin) van potentieel kwetsbare buurten, wijken en dorpen is dan ook een belangrijke beleidsopgave voor de komende decennia. Maar dat was het al.

Positieve effecten?

Krimp is niet noodzakelijk een 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 zijn tot herstructurering van minder gewaardeerde, en daarmee kwetsbare, woonbuurten en woonwijken, bijvoorbeeld door 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 maar in Nederland vrij onwaarschijnlijke geval zou krimp zelfs kunnen leiden tot 'ontstedelijking': het 'teruggeven' van stedelijk gebied (woonwijken, bedrijfsterreinen) aan het groene en blauwe buitengebied.

Maar ook hier is een relativering op zijn plaats; krimp moet ook niet als hoera-scenario worden beschouwd. 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 de beschikbare financiële middelen. De omvang daarvan (van bijvoorbeeld herstructureringsfondsen en slooppremies) is weer afhankelijk van de welvaartsontwikkeling en door de politiek bepaalde financiële verdelingskeuzen. In krimp-situaties (en vooral in situaties van aanzienlijke leegstand) bevinden met name woningcorporaties zich in een kwetsbare en problematische financiële positie. Daarnaast zien gemeenten hun mogelijkheden om inkomsten te verkrijgen uit de grondexploitatie verdwijnen.

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. Het ruimtelijk beleid – of het moet reageren of anticiperen – vereist dan ook lokaal en regionaal maatwerk.

Zeven misverstanden over de ruimtelijke gevolgen van bevolkingskrimp

4

Frank van Dam, Carola de Groot en Femke Verwest (PBL)

In de actuele discussies over de aanstaande bevolkingsafname en de ruimtelijke gevolgen daarvan, buitelen de doembeelden en hoera-scenario's over elkaar heen. Maar zijn de ruimtelijke effecten van een krimpende bevolking werkelijk zo groot?

Rijen dichtgetimmerde woningen, leegstaande winkelpanden, verlaten bedrijfsterreinen, het zijn bekende beelden uit regio's in het buitenland die kampen met een flinke afname van de bevolking. Voormalige mijnbouwgebieden in Noord-oost-Engeland, oude industriesteden in de rustbelt van de Verenigde Staten en in het oosten van Duitsland, dorpen op het centrale platteland van Frankrijk of Polen, het zijn maar enkele voorbeelden van gebieden waar de drijvende kracht van de regionale economie is verdwenen en de bevolking massaal is weggetrokken.

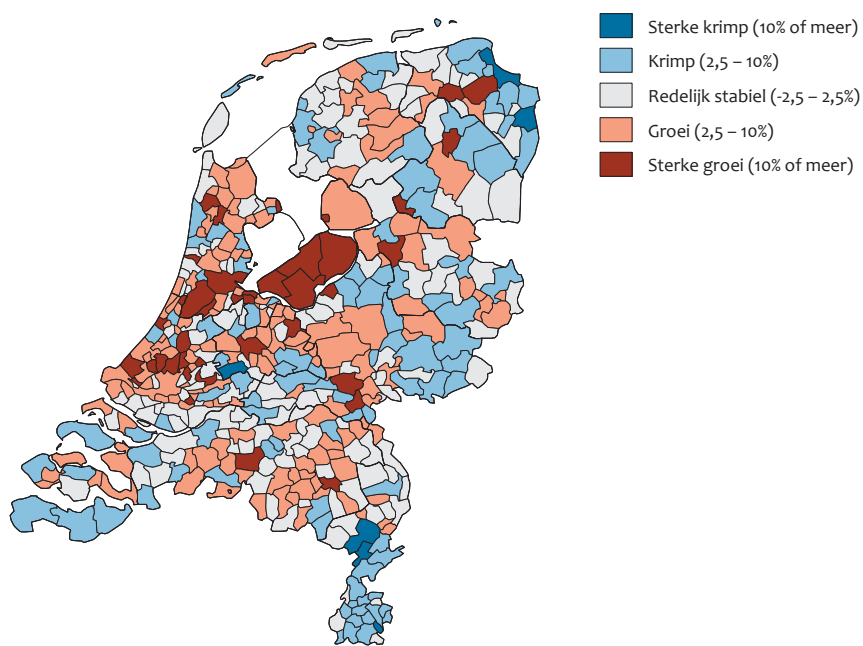
Ook in Nederland is op bepaalde plekken sprake van teruglopende bevolkingsaantallen. Regionale prognoses laten bovendien zien dat de krimp in de nabije toekomst in verschillende regio's zal doorzetten of zal intreden. Volgens recente prognoses van het CBS zal Nederland als geheel vanaf 2038 te maken krijgen met een afnemend aantal inwoners. Een stabiliserend aantal geboorten en een door de vergrijzing sterk toenemende sterfte (de babyboomers gaan dood) zijn hiervan de oorzaken. Het voorziene positieve buitenlandse migratiesaldo zal deze natuurlijke bevolkingsafname niet geheel compenseren, zo verwacht het CBS (zie bijlage 1). Hoewel de totale bevolkingsomvang van Nederland pas over een jaar of dertig een dalende lijn zal gaan vertonen, is nu reeds in enkele regio's sprake van afnemende bevolkings-

aantallen. De komende jaren groeit de groep gemeenten en regio's met een teruglopend aantal inwoners fors (figuur 4.1). Daarmee komt de vraag naar boven wat de ruimtelijke gevolgen van deze bevolkingskrimp zouden kunnen zijn. Zeker in de regio's die nu al, of in de nabije toekomst, met teruglopende bevolkingsaantallen worden geconfronteerd, vormen de desolate beelden uit het buitenland geen wenkend perspectief.

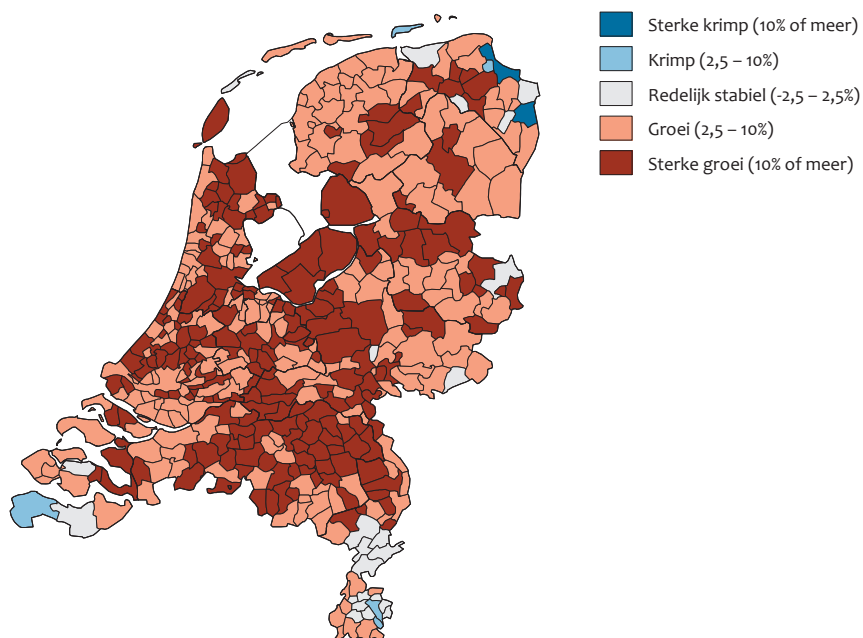
Demografische krimp

Als we willen weten wat de ruimtelijke gevolgen zijn van demografische krimp is een focus op alleen bevolkingsaantallen (totalen) onvoldoende. Hoewel demografische krimp meestal wordt gedefinieerd in termen van een afnemend totaal aantal inwoners (in een bepaald gebied), en de publieke discussies vooral hierover gaan, is dit een veel te beperkte benadering van het verschijnsel. We spreken namelijk ook van demografische krimp als het aantal huishoudens daalt, of de omvang van samenstellende delen van de bevolking, bijvoorbeeld naar leeftijd of naar inkomen. Demografische krimp kent dus meer verschijningsvormen en daarmee ook een verscheidenheid aan oorzaken, zeker op het regionale en lokale schaalniveau. Deze kunnen liggen in lage geboortecijfers, in een forse huishoudensverdunding (afname van het aantal personen per huishouden) of in een hoge en mogelijk selectieve uitmigratie. Afhankelijk van de oorzaken en verschijningsvormen heeft demografische krimp

Dit hoofdstuk verscheen eerder als artikel in het tijdschrift Geografie, jaargang 16, nr. 1, 2007. De demografische gegevens (prognoses) zijn in dit hoofdstuk aangepast. In het artikel werd verwezen naar de regionale bevolkingsprognoses van 2006. Dit hoofdstuk bevat nu gegevens uit de regionale bevolkingsprognose van 2009. Medio 2011 worden naar verwachting de nieuwe regionale bevolkings- en huishoudensprognoses gepubliceerd.



Bron: PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2009-2040 (2009)



Bron: PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2009-2040 (2009)

ook uiteenlopende ruimtelijke gevolgen, die vooral zichtbaar zijn op het ruimtelijke schaalniveau van de stad, het dorp, de wijk en de buurt.

Demografische krimp (hoe ook gedefinieerd) kent grofweg drie oorzaken: sociaal-culturele ontwikkelingen (zoals individualisering en emancipatie), (regionaal-) economische ontwikkelingen (in conjunctuur of in werkgelegenheid) en planologische beslissingen (wel of geen woningen bouwen). Sociaal-culturele ontwikkelingen zijn vooral van invloed op het natuurlijke bevolkingsverloop (vooral geboortecijfers); (regionaal-)economische ontwikkelingen en planologische beslissingen beïnvloeden vooral migratiebewegingen. Migratie heeft vrijwel altijd een selectief karakter (naar leeftijd, naar levensfase, naar inkomen, enzovoorts). Daarom zijn migratiebewegingen (verhuizingen) en natuurlijke bevolkingsgroei sterk met elkaar verknoopt. In alle gevallen liggen aan demografische krimp – en aan demografische ontwikkelingen in het algemeen (behalve sterfte) – beslissingen van mensen ten grondslag, bijvoorbeeld om wel of geen kinderen te krijgen of om wel of niet te verhuizen of te emigreren. Migratie wordt vooral veroorzaakt door een verminderde aantrekkelijkheid van de woonplek (voor bepaalde groepen bewoners). Het gaat dan zowel om de aantrekkelijkheid van de regio (waarbij werkgelegenheid een belangrijke factor is) als om de aantrekkelijkheid van de stad, de wijk en de buurt (waarbij vooral sociale en fysieke kenmerken van de buurt, alsmede de kwaliteit en betaalbaarheid van de woningen een rol spelen). Migratie is dus 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.

Demografische groei of krimp heeft ook een ‘planologische’ oorzaak – althans op lokaal schaalniveau. De groei of krimp van gemeenten is in het verleden sterk bepaald door de woningbouwontwikkeling, die – in elk geval tot en met de uitvoering van de *Vierde Nota Extra (Vinex)* – sterk werd gestuurd door het ruimtelijkeordeningsbeleid van het Rijk. Denk aan de ontwikkeling van Flevoland (Almere), aan het groeikernenbeleid en aan het Vinex-beleid. Ook niet-groei van gemeenten en woonplaatsen is lange tijd bepaald door het ruimtelijk beleid vanuit verschillende bestuurlijke schaalniveaus.

Regionale variatie

Ook in de komende 15 jaar zullen regio’s en gemeenten onderling aanzienlijk verschillen in bevolkingsgroei. Wel krijgen steeds meer regio’s en gemeenten te maken met een afname van de bevolking. In COROP-regio Zuid-Limburg zal de krimp het omvangrijkst zijn, met een afname van ruim 25.000 inwoners. Van de huidige (2008) 443 gemeenten in Nederland zullen er 175 (40 procent) te maken krijgen met een (verdere) bevolkingsafname (figuur 4.1). De grootste absolute afname zal optreden in Heerlen, Delfzijl, Leudal en Sittard-Geleen. Heerlen zal in 2025 zo’n 6.000 inwoners minder tellen dan in 2008. Voor de meeste grote gemeenten (> 100.000 inwoners) wordt een bevolkingstoename verwacht. Emmen en Leiden

vormen hierop de uitzonderingen. Figuur 4.1 toont dan ook een lappendeken van groeiende en krimpende gemeenten. De verschillen zijn vooral groot binnen de provincies Groningen, Limburg en Zuid-Holland. Er zullen krimpregio’s zijn waarin nog steeds groeigemeenten voorkomen, en er zullen groeiregio’s zijn waarin krimpgemeenten voorkomen. De bevolkingskrimp hoeft nog geen huishoudenskrimp te betekenen. In de periode 2008-2025 zal het aantal huishoudens in slechts 13 van de 443 gemeenten afnemen. Daarvan zullen 8 gemeenten meer dan 200 huishoudens ‘verliezen’ en 2 gemeenten meer dan 1.000 huishoudens (figuur 4.2). De grootste daling vinden we in Heerlen (-1.800 huishoudens) en Delfzijl (-1.400). Op gemeentelijk niveau doet zich huishoudenskrimp voor in Groningen, Zeeland en Limburg. In de drie Randstadprovincies zullen geen gemeenten met huishoudenskrimp voorkomen. Dat betekent echter niet dat op lokaal schaalniveau geen krimpende wijken of buurten zullen voorkomen. Vooral in de grote steden zullen de verschillen per buurt en wijk groot zijn. Pas na 2020 slaat de bevolkings- en huishoudenskrimp in Nederlandse gemeenten fors toe (zie hoofdstuk 2).

Zeven misverstanden

De publieke discussies over de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp gaan vrijwel uitsluitend over de gevolgen van een afname van de totale bevolking, en worden overheerst door extreme verwachtingen (zowel in negatieve als in positieve zin), en simplistische redeneringen. Pessimisten betogen dat een afnemende bevolking zal leiden tot grote woningleegstand en onleefbare buurten en dorpen. Optimisten beweren dat bevolkingsdaling een zegen is voor natuur en milieu en dat het bovendien een einde zal maken aan de werkloosheid en het fileprobleem.

De (ruimtelijke) werkelijkheid zit evenwel wat complexer in elkaar. Bovendien bestrijken de verwachtingen over de gevolgen van krimp een groot aantal ruimtelijke schaalniveaus, van buurt tot land. Discussies over demografische krimp moeten we dan ook met grote zorgvuldigheid voeren. De volgende zeven misverstanden zijn te bespeuren:

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

Dit is niet noodzakelijk waar. Alleen als het aantal huishoudens afneemt zouden deze effecten kunnen optreden. Voorlopig is daar in de meeste regio’s en gemeenten geen sprake van. Een afnemend aantal inwoners is vooral het gevolg van huishoudensverdunding. Het aantal huishoudens – en daarmee het benodigde aantal woningen – neemt voorlopig nog toe. Een forse krimp van het aantal huishoudens zal maar 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. Alleen wanneer er woningleegstand optreedt omdat het aantal huishoudens afneemt, en/of wanneer de samenstelling van de

buurtbevolking snel wijzigt (bijvoorbeeld door selectieve migratie), zou dit effect op kunnen treden, vooral in wijken met een hoog percentage huurwoningen.

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 voorzieningen (commerciële en publieke) is evenwel vooral het gevolg geweest van veranderd gedrag, zowel van consumenten (vragers) als van aanbieders. Demografische ontwikkelingen hebben maar een zeer beperkte invloed op de spreiding van voorzieningen.

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

Ook hierbij geldt dat het gedrag van individuen een doorslaggevende rol speelt. De mobiliteitsontwikkeling (i.c. het auto-bezit en autogebruik) is vooral afhankelijk van de welvaartsontwikkeling en van de kosten van mobiliteit. Demografische ontwikkelingen spelen hierbij maar een zeer kleine rol.

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, alsmede van de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie. De economische ontwikkeling (welvaart) is mede afhankelijk van de ontwikkeling in de arbeidsproductiviteit en de arbeidsparticipatie.

Het antwoord op de fundamentele vraag of de mensen de banen volgen of de banen de mensen, is complex. Dit verschilt namelijk per regio en per economische sector.

6. *Krimp leidt tot een geringere milieubelasting.*

Dit lijkt een voor de hand liggende gedachte. Maar de milieubelasting is vooral afhankelijk van de welvaartsontwikkeling (consumptie) en van de technologische ontwikkeling. De ontwikkeling van het aantal inwoners en huishoudens speelt hierbij maar een bescheiden rol.

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

Ook dit valt nog te bezien. De vraag naar ruimte is vooral afhankelijk van – opnieuw – de welvaartsontwikkeling, van de regionaal-economische ontwikkeling en – dat vooral – van het (nationale, provinciale en gemeentelijke) ruimtelijk beleid dat die ruimtevraag meer of minder reguleert.

sterker van invloed op ruimtelijke ontwikkelingen. Demografische ontwikkelingen – zoals krimp – hebben meestal niet meer dan een verbijzonderend (versterkend of dempend) effect op ruimtelijke ontwikkelingen. Anders geformuleerd: de demografische component in uiteenlopende ruimtelijke ontwikkelingen is vrij gering. Vooral het belang van de ontwikkeling van het totale aantal inwoners is zeer gering. De ruimtelijke effecten van een verandering (i.c. daling) in het aantal huishoudens of in de samenstelling van de bevolking (bijvoorbeeld naar leeftijd) zijn veel groter. De fixatie op bevolkingsaantallen (zowel in de publieke discussies als in het beleid) is derhalve vrij zinloos. Bovendien staat de te verwachten demografische krimp in Nederland in geen enkele verhouding tot de demografische krimp die zich in andere landen en regio's van Europa voordoet. De omvang en aard van de ruimtelijke gevolgen zijn dan ook niet vergelijkbaar. Toch kan demografische krimp, zowel in omvang als in 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 regionale woningmarkt en (daarmee) de lokale leefbaarheid. Een zelfversterkend effect ligt hierbij op de loer. Er zal dan ook oog moeten zijn voor negatieve terugkoppelingsprocessen, waarbij bepaalde buurten, plaatsen en regio's juist door de optredende demografische krimp (dalend aantal huishoudens, selectieve migratie) met mogelijk negatieve ruimtelijke gevolgen (zoals leegstand en verloedering), door bewoners, bedrijven en voorzieningen als onaantrekkelijke vestigingsgebieden worden gezien, waardoor de ontwikkeling in een negatieve spiraal terechtkomt. Herstructurering (in de breedste zin) van potentieel kwetsbare buurten, wijken en dorpen is dan ook een belangrijke beleidsopgave voor de komende decennia. Maar dat was het al.

De mogelijke ruimtelijke gevolgen van demografische krimp moeten dus enigszins worden gerelativeerd, maar mogen niet worden weggeredeneerd. We moeten altijd rekening houden met ruimtelijke gevolgen van demografische krimp. Die krimp, of op zijn minst stabilisatie, is nu eenmaal aanstaande en in sommige regio's, gemeenten en wijken al (langer) realiteit. En dat biedt een heel nieuwe maatschappelijke en economische context voor het ruimtelijk handelen van individuen en overheden.

De stagnatie in de bevolkings- en huishoudensgroei is een nationaal en zelfs internationaal fenomeen. Het vertrouwen (bijvoorbeeld van gemeenten) op en streven naar groei is risicovol (grondbeleid) en niet meer altijd realistisch.

Nieuwe context

De ruimtelijke gevolgen van een krimpend aantal inwoners zijn beperkt, zeker bij de voorziene omvang en snelheid van de krimp. Andere maatschappelijke processen, zoals de ontwikkeling van de welvaart, veranderingen in het gedrag van individuele actoren (consumenten, huishoudens, bedrijven) maar ook het ruimtelijk (relevante) beleid zijn veel

Demografische krimp: prikkel voor de woningmarkt

5

Frank van Dam, Femke Verwest en Carola de Groot (PBL)

Als in een gemeente of regio het aantal huishoudens afneemt, heeft dat meteen consequenties voor de woningmarkt. Met een nieuwe demografische context van krimp in het verschieft, dienen gemeenten extra goed na te denken over de gewenste omvang en kwaliteit van de woningvoorraad. Herstructurering wordt nog belangrijker dan het nu al is. Een verscherpte concurrentie tussen gemeenten om inwoners heeft zowel negatieve als positieve kanten. In elk geval vaart de woonconsument er wel bij.

Als we de regionale prognoses van PBL en CBS mogen geloven, zal het aantal Nederlandse huishoudens in de komende 30 jaar nog flink toenemen, van 7,2 miljoen nu tot zo'n 8,3 miljoen in 2040. Aangezien ook het aantal inwoners in Nederland in die periode met ongeveer 1 miljoen zal toenemen, duidt dit op een voortgaande huishoudensverduunning. De gemiddelde huishoudensomvang zal verder afnemen en tenderen naar 2,1 persoon per huishouden. Ondanks deze op landelijke schaal nog forse toename van het aantal huishoudens, zal in verscheidene regio's en gemeenten het aantal huishoudens in de komende 20 jaar afnemen, volgens de regionale bevolkingsprognoses van het PBL en CBS (zie hoofdstuk 1 en 2). In sommige gemeenten is daar nu al sprake van.

De ontwikkeling van het aantal huishoudens (en de samenstelling daarvan) is direct van invloed op de regionale en lokale woningmarkt, zowel in een situatie van groei als in een situatie van krimp. De woningvoorraad zal zowel in kwantitatieve zin (aantal woningen) als in kwalitatieve zin (type en grootte woningen) moeten worden aangepast aan de toekomstige woningvraag.

Krimpene woningmarkt

Wanneer het aantal huishoudens in een bepaalde regio of gemeente daalt, is er 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 en de doorstroming op de woningmarkt wordt bevorderd. De consequenties van deze – als gevolg van een dalend aantal huishoudens – veranderende vraagaanbodverhoudingen op de regionale woningmarkt zal per buurt, wijk en dorp verschillen en afhangen van de fysieke (en sociale) kenmerken van de wijk alsmede van de druk op de woningmarkt ter plekke.

Een krimpend aantal huishoudens kan tot een overaanbod – en daarmee leegstand – leiden. Deze leegstand kan zich als gevolg van verhuisbewegingen ruimtelijk concentreren in bepaalde wijken en buurten. Zo zal de leegstand zich per definitie in de meest onaantrekkelijke delen van de woningvoorraad voordoen.

De volgende drie typen wijken zullen vanuit dit oogpunt kwetsbaar zijn. Ten eerste de vroeg-naoorlogse woonwijken. Ze hebben een groot aandeel huurwoningen, en een minder gewaardeerde woningvoorraad (wat betreft woningomvang, bouwstijl en wooncomfort) en fysieke en sociale woonomgeving. Ten tweede buurten (woningen, wooncomplexen) met een ongunstige prijs-kwaliteitverhouding, met name gebouwd in het (dure) begin van de jaren tachtig. Ten derde kleine dorpen in minder gewaardeerde landschappen in perifere landelijke regio's.

In geval van krimp zal niet alleen de leegstand zich in bepaalde wijken concentreren, maar zal ook de concentratie van lage-inkomensgroepen verder toenemen. Immers, in een

Dit hoofdstuk verscheen eerder als artikel in het tijdschrift Ruimte in Debat, 2007/01. Het tijdschrift, dat inmiddels niet meer bestaat, werd uitgegeven door het toenmalige Ruimtelijk Planbureau (RPB). In 2008 fuseerde het RPB met het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) tot het huidige Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

ruimere woningmarkt zijn meer mensen in staat hun huidige, wellicht minder gewaardeerde woonomgeving te verruilen voor een andere. Veelal gaat het hierbij om dezelfde wijken en buurten.

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 forse daling van het aantal huishoudens, en daarmee 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, en mogelijk tot financiële problemen voor verhuurders, zoals woningcorporaties, 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. De druk op de woningmarkten in het westen van het land zal in de komende decennia onveranderd hoog blijven. Daar neemt het aantal huishoudens, en dus het aantal benodigde woningen, alleen maar toe (zie hoofdstuk 1 en 2). Naast de ontwikkeling van het aantal huishoudens – groei is niet meer vanzelfsprekend – 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 bevolking en de daarmee samenhangende vraag naar woningen. Met name in situaties van demografische krimp vereist dit een omslag in het denken in termen van kwantiteit naar kwaliteit, een omslag van aanbodgericht naar vraaggericht denken.

Zo zal goed moeten worden nagedacht over de wijze waarop de bestaande woningvoorraad dient te worden aangepast, dan wel vervangen of verwijderd, om tegemoet te komen aan de toekomstige kwantitatieve en kwalitatieve woningvraag. Daarbij stelt vooral de voortgaande vergrijzing, en met name de toename van het aantal 80-plussers bijzondere eisen aan de woningvoorraad. Daarnaast zijn met name grootstedelijke gemeenten erop gericht de uittocht tegen te gaan van huishoudens (waaronder gezinnen) met midden- en hogere inkomens. Dit vereist een significante opwaardering van de kwaliteit van woningen en woonbuurten. Herstructurering is (blijft) een belangrijke opgave.

Implicaties voor lokaal beleid: slopen?

Waar demografische krimp optreedt en tot woningleegstand in bepaalde buurten of wijken leidt, staan gemeenten voor een dubbel dilemma: 1. slopen of niet? 2. bouwen of niet?

Optie één betreft het slopen van de minst aantrekkelijke delen van de woningvoorraad en/of herstructurering (vervanging, verdunning, vergroening) van bestaande woonwijken. Het doel van een dergelijke herstructurering is om de kwaliteit van de woningvoorraad en woonomgevingen beter te laten aansluiten bij de bestaande en toekomstige vraag. Vanuit een neoklassiek economisch perspectief kan sloop als een onwenselijke ingreep in de woningmarkt worden beschouwd, aangezien daarmee het bestaande woningaanbod wordt verkleind. Overaanbod leidt immers tot lagere prijzen, waardoor de woningen mogelijk voor grotere groepen huishoudens aantrekkelijk worden. Ingrijpen in de woningmarkt (zoals sloop) verstoort – zo stellen de neoklassieke economen – de vrije marktwerking en daarmee de bestaande tendens naar markt evenwicht.

Toch is op een dergelijke redenering het een en ander aan te merken. 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. Hij hangt niet alleen samen met regionaal-economische ontwikkelingen, maar vormt tevens een manifestatie van bestaande woonvoorkeuren (voor bepaalde typen woningen in bepaalde typen woonomgevingen). 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. Zelfs zeer lage huren en woningprijzen garanderen in tijden van krimp nog niet dat de woningen daadwerkelijk worden verhuurd of verkocht, en daarmee 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 (mogelijk cumulatief) negatieve uitstraling heeft op de buurt, de wijk en de stad. De keuze voor sloop lijkt daarom niet meer dan logisch, ook al is daarbij sprake van kapitaalvernietiging. Hier geldt het motto: beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald.

Deze sloop (amoveren heet dit in het zo fraaie beleidsjargon) kan onderdeel vormen van een herstructurering van wijken en buurten, waarbij verdunning en vergroening van deze wijken en buurten wordt nagestreefd, maar waarbij in elk geval de kwaliteit van de woningvoorraad en de woonomgeving centraal staat. De verander(en)de wensen en voorkeuren van de woonconsument moeten hierbij leidend zijn.

In een ontspannen woningmarkt zal de sloop van (sociale) huurwoningen overigens moeilijk te financieren zijn. Het slopen van woningen kost de woningbouwcorporaties veel geld (boekwaarde woning + sloopkosten + verhuiskosten), terwijl in geval van krimp daar geen verdien capaciteit tegenover staat. De woningcorporaties zullen immers in geval van krimp weinig tot geen nieuwe huurwoningen bijbouwen en de verkoop van een deel van de voorraad (door corporaties) is bij krimp ook nauwelijks een optie. In krimpgebieden zal de financiering van sloop daardoor een groot probleem zijn.

En dan hebben we het nog niet eens over de sloop van particulier bezit. In Heerlen staan bijvoorbeeld niet alleen huurwoningen leeg, maar ook koopwoningen staan steeds langer te koop. De vraag is of en hoe deze woningen uit de woningvoorraad zouden moeten verwijderd.

Overigens is, gelet op de doorstroming op de woningmarkt, een licht overaanbod van woningen helemaal geen verkeerde situatie. In Nederland zijn we (in tegenstelling tot bijvoorbeeld België) echter niet gewend aan een overaanbod en dus aan leegstand die groter is dan de frictieleegstand.

Of bouwen?

Optie twee betreft het bouwen van nieuwe woningen, teneinde demografische krimp te voorkomen of te bestrijden. Veel gemeenten beschouwen bevolkingskrimp (met name een dalend aantal inwoners) als een bedreiging, als een schrikbeeld. (De redenen daarvoor zijn overigens niet altijd even duidelijk, want wat is er nu zo erg aan een teruglopend bevolkingsaantal? Maar dit terzijde.)

Teneinde krimp te voorkomen of te bestrijden kiezen bijna alle gemeenten voor strategieën gericht op het wonen enerzijds en de economie (werkgelegenheid) anderzijds. Vooral het ontwikkelen en stimuleren van een kwalitatief hoogwaardig woonmilieu (door het ontwikkelen van unieke woonprojecten en nieuwe woonconcepten) wordt door vele gemeenten nagestreefd. Dit met als doel het aantrekken van nieuwe inwoners of op zijn minst het vasthouden van de huidige inwoners.

Dit streven van gemeenten naar kwalitatief hoogwaardige woonmilieus kan niet anders dan worden toegejuicht. Eindelijk!, zo ben je geneigd te denken, eindelijk wordt een omslag gemaakt van kwantiteit naar kwaliteit, van aanbodgericht naar vraaggericht, van luiheid ('het maakt niet uit wat we bouwen, want de woningen komen toch wel vol'), naar activiteit. Wat dat betreft is de (aanstaande) krimp een zegen voor de woonconsument. Zijn positie op de woningmarkt, althans in sommige regionale woningmarkten, wordt sterker: hij kan met de voeten stemmen. Laat de markt zijn werk maar doen.

Maar in een vergrote concurrentie tussen gemeenten (en regio's) om nieuwe inwoners te trekken, schuilt ook een gevaar, en wel dat van mogelijke ruimtelijke overinvesteringen, vergelijkbaar met de situatie zoals we die in Nederland ten aanzien van bedrijfsterreinen kennen: als gevolg van intergemeentelijke concurrentie is sprake van een groot overschot aan bedrijfsterreinen. Dit gevaar wordt versterkt door het feit dat veel gemeenten en regio's dezelfde doelgroep (senioren, Randstedelingen) op het oog hebben. Wanneer in tijden van krimp veel gemeenten en regio's hun woningbestand blijven uitbreiden, lopen ze het risico te bouwen voor aanzienlijke leegstand.

Om dit te voorkomen doen gemeenten er verstandig aan hun woningbouw op regionaal niveau af te stemmen; voorzichtig te programmeren; niet alle bestaande bouwplannen in uitvoering te brengen (maar te faseren); de bouwplannen van de nodige flexibiliteit te voorzien; en geen actief grond-

beleid te voeren, of op zijn minst de projectontwikkeling (en daarmee de financiële risico's) aan andere 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.

Regionale samenwerking komt evenwel, zeker op het gebied van wonen, maar moeilijk van de grond. In enkele krimpende regio's wordt echter aangetoond dat met de krimp ook de behoefte aan en noodzaak tot samenwerking groeit. Zo zijn bijvoorbeeld de zeven gemeenten verenigd 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.

Tot slot

Demografische krimp (als feit of als vooruitzicht) maakt overheden en andere marktpartijen actief. Dit uit zich bijvoorbeeld in concurrentie op kwaliteit. Zoals gezegd kan dat vanuit het perspectief van de woonconsument alleen maar worden toegejuicht. Maar bezien vanuit de schaarse ruimte moet wel worden gewaakt voor, als gevolg van een intergemeentelijke concurrentieslag om bedrijven en bewoners, overbodige ruimtelijke investeringen en het zinloos verspillen van open ruimte. Hier ligt een coördinerende taak voor de provincie.

6

Het nieuwe wonen: het krimpende platteland rekent zich rijk

Femke Verwest, Frank van Dam en Femke Daalhuizen (PBL)

Grote delen van het Nederlandse platteland krijgen binnenkort te maken met demografische krimp. Is dat platteland niet aantrekkelijk voor nieuwe bewoners, eventueel in deeltijd? Lokale beleidsmakers en bestuurders met roze brillen op denken van wel. Tegen beter weten in, als je een geografische bril opzet.

Het Nederlandse platteland is sinds de Tweede Wereldoorlog geleidelijk van karakter veranderd. Onder invloed van het Europese landbouwbeleid werd het premoderne, traditionele platteland omgevormd tot een moderne, efficiënte productieruimte. Sinds de jaren zeventig heeft het Nederlandse platteland steeds meer het karakter gekregen van een postmoderne consumptieruimte, waarin naast landbouw andere vormen van ruimtegebruik steeds belangrijker werden: recreatie en toerisme, natuurontwikkeling en -beheer, landschapsbehoud en wonen. Vooral de toegenomen welvaart (auto-bezit) en vrije tijd werkten hier als katalysator.

Tegelijkertijd is de bevolking in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog enorm toegenomen, en door de sterke verstedelijking zijn grote delen van het platteland simpelweg verdwenen.

Demografische en agrarische krimp

Inmiddels is in een aantal plattelandsregio's sprake van een bevolkingsafname, vooral in regio's aan de randen van het land, Zuid-Limburg, Noordoost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen, maar ook in delen van het Groene Hart. Het Plan-

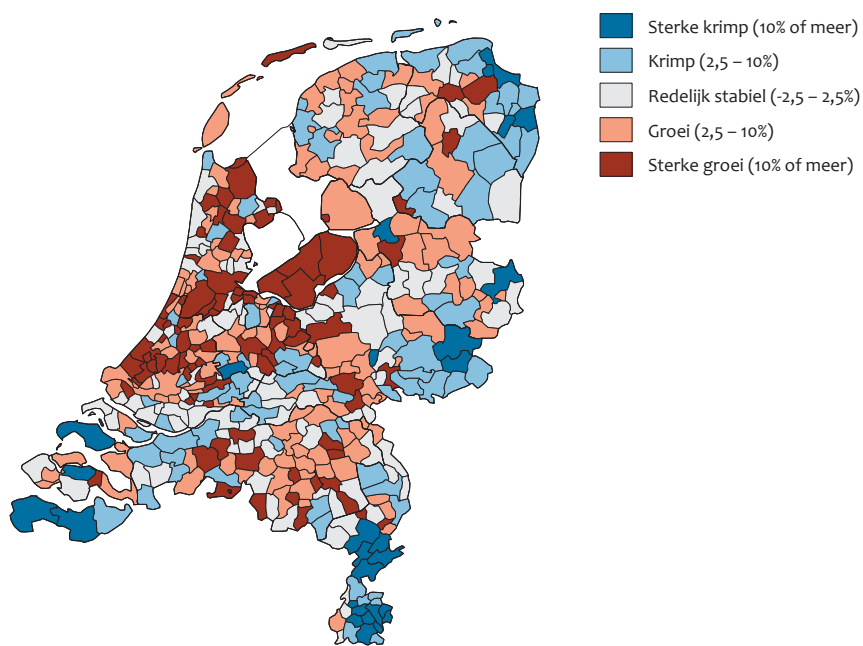
bureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verwachten dat in de nabije toekomst steeds meer gemeenten te maken krijgen met demografische krimp. Volgens hun meest recente regionale bevolkings- en huishoudensprognose zal tussen 2008 en 2040 in 162 (37 procent) van de 458 Nederlandse gemeenten de bevolking afnemen en zal in 39 gemeenten (9 procent) het aantal huishoudens afnemen (figuur 6.1 en 6.2).

Deze demografische krimp zal vooral optreden in de kleine en middelgrote plattelandsgemeenten (figuur 6.3). Van de 162 krimpkandidaten kunnen er 129 (80 procent) worden aangemerkt als plattelandsgemeente (figuur 6.3 linkerkaart). Van de 39 die te maken krijgen met een afnemend aantal huishoudens zijn er 30 (77 procent) plattelandsgemeente (figuur 6.3 rechterkaart). Een afnemend aantal huishoudens leidt mogelijk tot leegstand van woningen. En dat is het laatste wat lokale bestuurders willen.

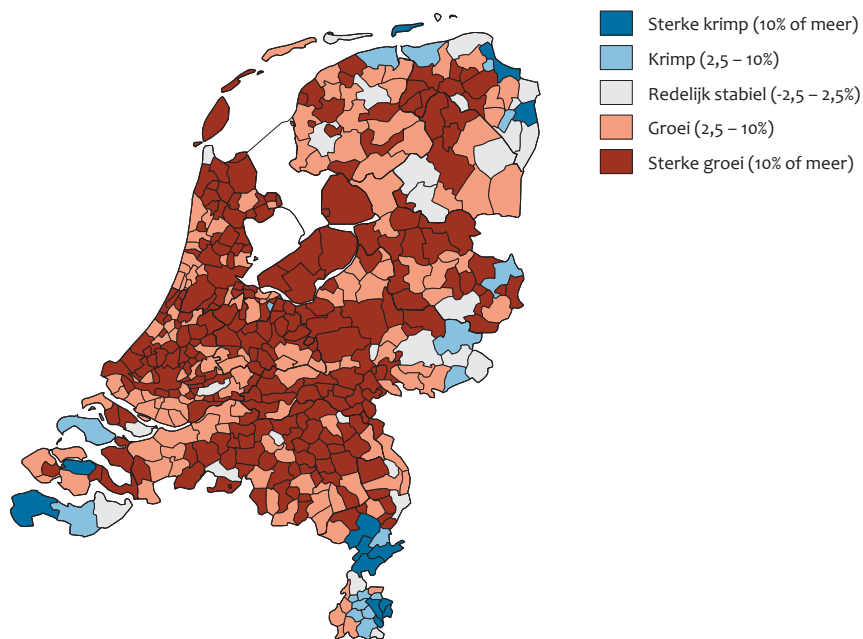
Het platteland heeft niet alleen te maken met demografische krimp, maar ook met een verandering in samenstelling van de bevolking. Zo neemt in de meeste plattelandsgemeenten het aandeel ouderen toe, terwijl het aandeel jongeren er afneemt. Het Nederlandse platteland vergrijst sneller dan de steden.

Terwijl het totaal aantal inwoners en huishoudens in Nederland na 2035 gaat afnemen, zullen er grote regionale verschillen zijn in groei en krimp. De krimp gaat in elk geval aan de grote steden voorbij. Daar komen immers de meeste

Dit hoofdstuk verscheen eerder als artikel in het tijdschrift Geografie, jaargang 19, nr. 9, november 2010. In dit hoofdstuk zijn literatuurverwijzingen toegevoegd die in het artikel nog niet voorkwamen en zijn de figuren 6.1 en 6.2 toegevoegd.



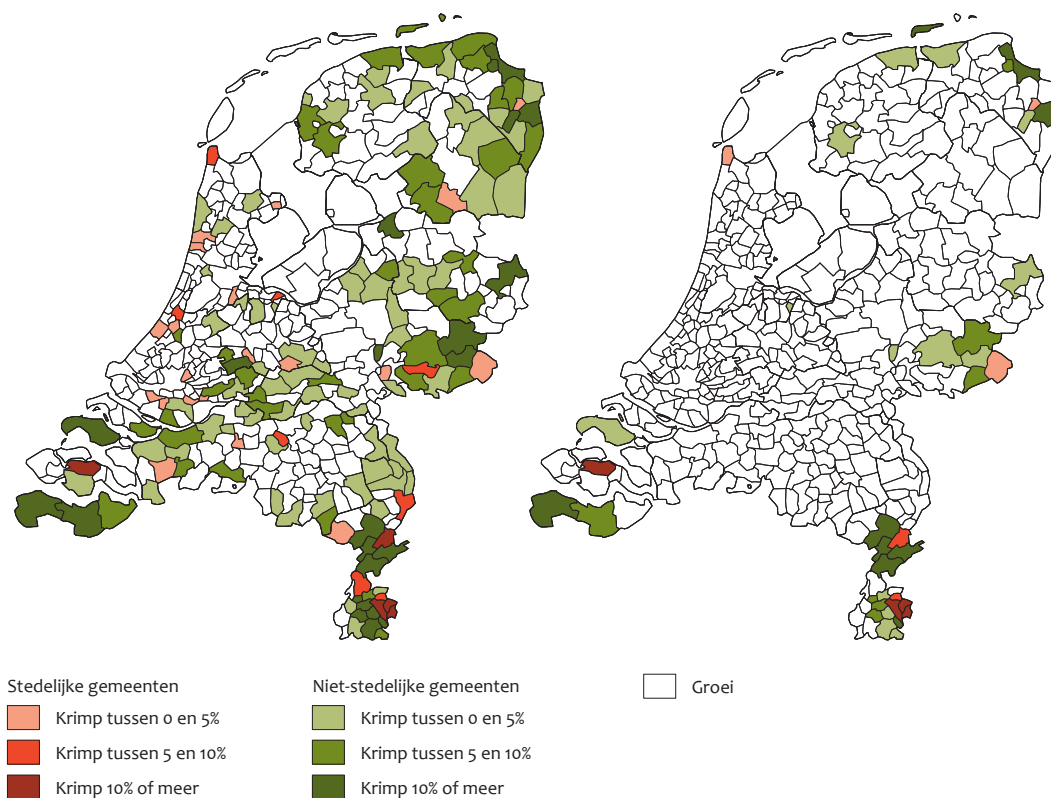
Bron: PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2009-2040 (2009)



Bron: PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2009-2040 (2009)

Bevolkingsontwikkeling

Huishoudensontwikkeling



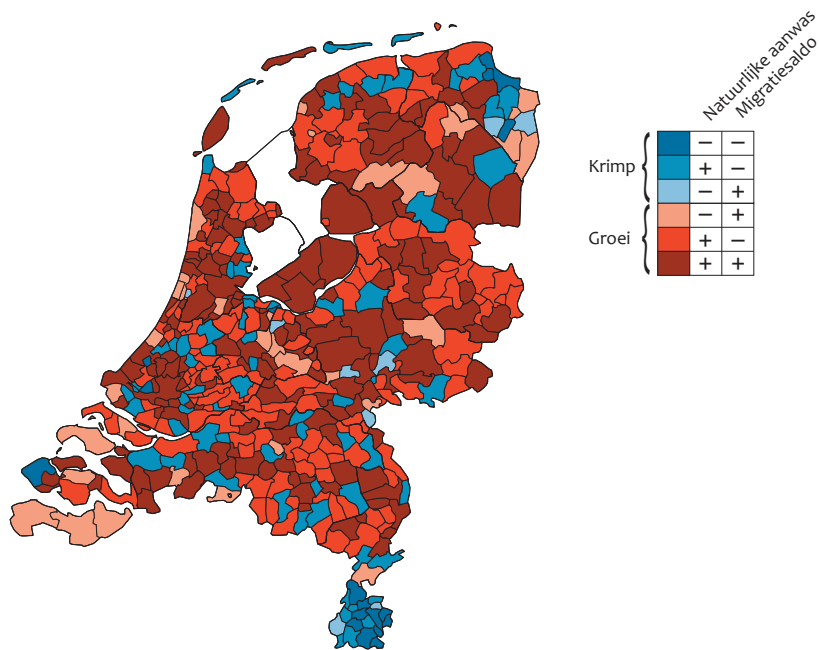
Bron: PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2009-2040 (2009);
CBS Stedelijkheid (omgevingsadressendichtheid) (2008)

nieuwe woningen bij. De woningvoorraad op het platteland zal daarentegen nauwelijks toenemen.

Een tweede relevante transitie is de enorme schaalvergroting in de landbouw. Elke dag houden zo'n zeven tot tien boeren het voor gezien. Sinds 2000 zijn meer dan 30.000 boerenbedrijven opgeheven. Vrijwel het volledige agrarische areaal en circa de helft van de bedrijfsgebouwen wordt overgenomen ten behoeve van schaalvergroting van omliggende boerderijen. De andere helft van de boerderijen verliest de agrarische functie. Het overgrote deel vindt een herbestemming als woning. Zo'n 15 procent krijgt opnieuw een bedrijfsfunctie, vooral voor niet-agrarische activiteiten, waarbij het bedrijfshoofd (vaak een *footloose-zzp'er*) de boerderij ook als woning gebruikt (Daalhuizen 2004; zie ook Pols et al. 2005).

Naast de demografische en agrarische krimp is een derde vorm van krimp relevant voor de woonfunctie van het platteland. Steeds meer winkels, scholen, bibliotheken en postkantoren zijn uit de dorpen verdwenen, en vooral lokale bestuurders en beleidsmakers vrezen dat plattelandsgemeenten hierdoor minder aantrekkelijk worden als woonplaats. Zij veronderstellen een vicieuze cirkel van demografische krimp, een teruglopend aantal voorzieningen (vanwege een afnemend draagvlak), een daardoor afnemende leefbaarheid resulterend in verdere demografische krimp. Dit verklaart waarom veel krimpene plattelandsgemeenten zich angstvallig blijven richten op het versterken en behouden van hun voorzieningen, al dan niet door het bouwen van woningen in de hoop dat dit extra inwoners en daarmee extra draagvlak voor de voorzieningen oplevert.

Maar op deze gedachtegang is wel wat af te dingen. De Amsterdamse plattelandsgedograaf Frans Thissen (2010) stelt ons inziens terecht dat het angstbeeld van een neerwaartse leefbaarheidsspiraal (resulterend in een verdere demografische krimp) is gebaseerd op het referentiebeeld van het autonome dorp, waarbij de meeste woon-, werk- en sociale relaties zich afspelen binnen het dorp waar voorzieningen zijn. Voor de meeste plattelandsdorpen is dat beeld al lang achterhaald. Voorzieningen en leefbaarheid zijn niet meer aan elkaar gekoppeld. Steeds meer bewoners vinden de kwaliteit van de woning en hun woonomgeving veel belangrijker dan de nabijheid van allerhande voorzieningen. Dorpsbewoners zijn immers mobiel genoeg om de gewenste voorzieningen te bereiken, zoals ze ook naar hun werk forenzen. Autonome dorpen veranderen zo in woondorpen, aldus Thissen. Een teruglopend aantal voorzieningen maakt een dorp dan ook niet automatisch minder aantrekkelijk en leidt niet meteen tot demografische krimp. Andersom is de terugloop van het aantal voorzieningen ook niet enkel het gevolg van demografische krimp. Het komt ook door tal van andere ontwikkelingen, zoals schaalvergroting, en een veranderd consumentengedrag en mobiliteitsgedrag.



Bron: PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2009-2040 (2009)

Het nieuwe wonen

Steeds vaker krijgen plattelandsgemeenten van diverse kanten het advies zich meer op de woonfunctie te richten. Zo concludeert de Bond van Nederlandse Architecten (BNA) in 2009 in zijn advies *Ruimte maken voor krimp* (BNA 2009) dat krimpende gemeenten er verstandig aan doen de woon-economie te bevorderen, mensen de ruimte te geven en ruimte te maken voor nieuwe woonvormen. De Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) stelt in het advies *Kansen voor een krimpend platteland* (RLG 2009) dat demografische krimp ruimte schept voor recreatie en toerisme en voor werklandschappen en landschappen waarin wonen, werken en recreëren elkaar in evenwicht houden. In het *NVM Magazine* (juli 2010) oppert Jan Latten, hoogleraar demografie aan de UvA, dat vooral deeltijdwonen kansen biedt voor krimpregio's. De krimpregio's bezitten volgens hem alle ingrediënten voor mensen die op twee plekken willen wonen. Hij noemt de kenniselite die een pied-à-terre in de grote stad en een groter huis buiten de stad heeft en tweeverdieners die voldoende inkomen hebben om op twee plekken te wonen. De overheid zou dit deeltijdwonen volgens Latten meer moeten stimuleren en faciliteren. Zo pleit hij ervoor om in krimpregio's de hypotheekrenteaftrek voor een tweede woning opnieuw in te voeren in de hoop dat dit de vraag stimuleert waardoor de streek weer in de lift komt.

Al dan niet op advies van deze en andere deskundigen zetten lokale overheden (gemeenten en provincies) steeds meer in op nieuwe woonmogelijkheden. Sommige richten zich daarbij op het aantrekken van nieuwe permanente inwoners,

waaronder pensioenmigranten. Ook het wonen in voormalige boerderijen met voorheen een strikt agrarische bestemming, al dan niet in combinatie met niet-agrarische bedrijvigheid, wordt steeds vaker toegelaten en zelfs gestimuleerd. Andere gemeenten stimuleren het tweedewoningbezit. In alle gevallen worden de rust, de ruimte en de veiligheid als sterke punten van deze plattelandsgebieden aangeprezen. Dat gemeenten en provincies de woonfunctie beschouwen als kans bij krimp, lijkt op het eerste gezicht niet zo gek. De demografische krimp in plattelandsgemeenten leidt immers tot een ontspannen woningmarkt, met lage woningprijzen. Toch valt er het nodige af te dingen op het optimisme van de lokale en provinciale bestuurders en Latten's betoog. Vooral vanuit de geografie, c.q. de woon- en locatievoorkeuren van woonconsumenten.

Woonvoorkeuren

Demografische krimp treedt op wanneer meer mensen overlijden dan geboren worden (negatieve natuurlijke groei) en/of meer mensen vertrekken dan zich vestigen (negatief migratiesaldo) (figuur 6.4). Gemeenten en regio's met een negatief migratiesaldo zijn zichtbaar voor grotere groepen minder aantrekkelijk.

Plattelandsgemeenten kennen selectieve verhuisstromen: jongeren trekken er weg en gezinnen vestigen zich er (zie bijvoorbeeld Boyle & Halfacree 1998). Ouderen verhuizen nauwelijks. Vooral voor gezinnen is het platteland zichtbaar

aantrekkelijk, en voor jongeren op zoek naar een opleiding, een baan en/of een partner niet. Niet alle plattelandsgebieden zijn echter even aantrekkelijk. In sommige gebieden is de vraag naar woningen groter dan in andere. Vooral gebieden in de nabijheid van de grote steden en/of met een aantrekkelijk landschap zijn populair en dat weerspiegelt zich in de gemiddeld hogere woningprijzen. Vooral de bereikbaarheid van werkgelegenheid speelt daarbij een rol (Visser & Van Dam 2006).

De huidige krimpgebieden liggen op enige afstand van de grote stedelijke agglomeraties in Nederland én hebben een weinig gewaardeerd landschap: denk aan Zeeuws-Vlaanderen en Oost-Groningen. Mensen die de stad willen verlaten en op het platteland willen wonen hebben voldoende andere aantrekkelijke opties dichterbij. Die aantrekkelijkheden zitten hem overigens niet alleen in het landschap en de fysieke woonomgeving, maar ook in de kwaliteit van de woningvoorraad.

Voor tweede woningen geldt een vergelijkbare redenering. In het boek *Huis in Frankrijk* wijst Tracy Metz (2010) erop dat in grote delen van het Franse platteland buitenlandse en Franse deeltijdbewoners hebben gezorgd voor een herbevolking van de dorpen die door verschillende economische en maatschappelijke ontwikkelingen (agrarische krimp en toenemende mobiliteit) waren leeggelopen. Het is echter de vraag of het Nederlandse (krimpende) platteland vergelijkbare potenties biedt voor het deeltijdwonen. Ook Metz stelt dat mensen hun tweede woning vooral zoeken in een omgeving die ruimte, rust, natuur en authenticiteit biedt. Het deeltijdwonen lijkt daarmee vooral potentie te hebben in plattelandsgemeenten met een aantrekkelijk landschap en dito woningvoorraad (ruime woningen met een lapje grond eromheen). In Nederland slaat de krimp echter vooral neer in kleine dorpen in minder gewaardeerde landschappen in de perifere landelijke regio's. Dit zijn meestal niet de gebieden waar mensen op zoek naar een tweede woning voor vallen. Bovendien treedt leegstand van woningen bij een teruglopend aantal huishoudens vooral op in de minst goede woningen en dan ook nog eens in de huursector. En dat strookt al evenmin met wat deeltijdwoners zoeken.

Ook is het de vraag of mensen die een tweede woning overwegen, in Nederland rondkijken. Daarbij speelt een samenspel van factoren een rol, zoals een acceptabele afstand tussen eerste en tweede woning (maximaal een halve dag rijden), de prijs van de woning, de kwaliteiten van de woonomgeving en het landschap (de nabijheid van water, bos, natuur en/of zee) en het klimaat.

Metz stelt bovendien dat de markt voor tweede woningen inmiddels verzadigd lijkt, zelfs als we rekening houden met de omvang van de huidige en toekomstige groep welvarende, mobiele en fitte ouderen. De tweede woning past vooral in de leefstijl van de babyboomgeneratie (en die markt lijkt verzadigd) en niet in die van de huidige generatie twintigers en dertigers. Uit hun vakantiegedrag valt af te leiden dat die eerder een voorkeur hebben voor een nomadisch bestaan. En of pensionado's nu nog aan een tweede woning zullen beginnen?

Concurrentie

Het nieuwe wonen (deeltijdwonen; wonen gecombineerd met werken) komt de leefbaarheid en de levendigheid van dorpen ten goede; dat bestrijden we niet, integendeel. Maar voor de Nederlandse plattelandgebieden die te maken hebben/krijgen met demografische krimp biedt dit nieuwe wonen nauwelijks soelaas. De vraag naar tweede woningen is veel kleiner dan lokale bestuurders inschatten en de woningen die beschikbaar komen voldoen meestal niet aan de wensen van degenen die een tweede (of eerste) woning op het platteland zoeken (Van Dam et al. 2006, Verwest et al. 2008). Kansen kunnen en moeten zeker worden benut, maar de concurrentie is groot. Alle regio's die zich als ideale vestigingslocatie aanprijzen, vergeten dat andere regio's precies hetzelfde vinden, willen en doen. Een beetje meer realiteitszin bij lokale bestuurders is daarom op zijn plaats. Het gebrek aan aandacht voor de ruimtelijke mismatch in vraag en aanbod is opvallend. Gebieden die het sterkst worden getroffen door demografische krimp, beschikken bij uitstek niet over de meest gewilde woonomgeving voor tweedewoningbezitters of zelfstandige en footloose-ondernemers. Je zou bijna cynisch zeggen: anders waren het ook geen krimpgebieden geweest. Hier doet de markt gewoon zijn werk. Krimpende plattelandsgemeenten doen er daarom verstandig aan zich niet louter te richten op het aantrekken van nieuwe inwoners, maar vooral op het aanpassen van de bestaande woningvoorraad en fysieke woonomgeving, om samen met de buurgemeenten een kwalitatief aantrekkelijk woonmilieu voor de zittende bevolking te creëren.

Beleidsreacties in krimpregio's



Femke Verwest, Niels Sorel en Edwin Buitelaar (PBL)

Krimp: een nieuwe beleidscontext

Hoewel het aantal inwoners en huishoudens op nationaal niveau voorlopig nog niet daalt, zijn er in Nederland wel al verschillende gemeenten en regio's die met een daling worden geconfronteerd. Bekende voorbeelden zijn Delfzijl en Heerlen.

Het aantal krimpende gemeenten en regio's zal de komende jaren verder toenemen, volgens de regionale bevolkings- en huishoudensprognoses van het CBS en PBL (zie hoofdstuk 1). Naar verwachting krijgt tussen 2008 en 2040 37 procent van de gemeenten te maken met een bevolkingsdaling en 9 procent met een huishoudensdaling.

Deze gemeenten zien zich overigens volgens de prognose niet alleen voor een dalend aantal inwoners gesteld (en in sommige gevallen ook een dalend aantal huishoudens), maar ook voor een veranderende bevolkingssamenstelling. In veel krimpende gemeenten ligt het aandeel 65-plussers hoger en het aandeel jongeren (0-19 jaar) lager dan het landelijk gemiddelde.

Nu demografische krimp voor sommige gemeenten en regio's realiteit en voor andere mogelijk aanstaande is, kan voor lokale en provinciale overheden – die doorgaans gewend zijn te groeien – een nieuwe beleidscontext ontstaan. Wat betekent deze omslag van demografische groei naar demografische krimp voor decentrale overheden (gemeenten en provincies), en hoe zij daarop in hun beleid reageren? In dit hoofdstuk gaan we hier nader op in.

We zullen daarbij vooral de beleidsreacties op het gebied van woningbouw in beeld brengen, omdat in hoofdstuk 3 ('Ruimtelijke gevolgen van demografische krimp') naar voren is gekomen dat demografische ontwikkelingen vooral op dit

beleidsterrein effecten hebben. In datzelfde hoofdstuk is ook aangegeven dat de gevolgen van demografische krimp zich bij uitstek zullen voordoen op het lage ruimtelijke schaalniveau. We bekijken de beleidsreacties dan ook op het decentrale bestuursniveau. Behalve bij de beleidsreacties zelf zullen we stilstaan bij de problemen waar decentrale overheden tegenaan lopen bij de uitvoering van het krimpbeleid.¹

Krimp en de woningmarkt: beleidsreacties

Uit hoofdstuk 3 is gebleken dat demografische krimp direct van invloed is op de woningmarkt. Vooral de daling van het aantal huishoudens en de daling van een bepaald type huishoudens zijn daarbij relevant. Een daling van het aantal huishoudens zorgt voor een kleinere vraag naar woningen. Een afname (of toename) van een specifiek type huishoudens vraagt om andere woningen. Zo kan door de daling van het aantal jongeren de vraag naar starterswoningen afnemen en door de groei van het aantal ouderen de vraag naar seniorenwoningen en levensloopbestendige woningen toenemen. Door een daling van het aantal huishoudens kan de woningmarkt veranderen van een aanbieders- in een vragersmarkt (zie ook Verwest et al. 2008). Dit kan zowel positieve als negatieve gevolgen voor de woningmarkt hebben. Huishoudensdaling kan zorgen voor een ontspannen woningmarkt. Hiervan zullen met name woonconsumenten profiteren; zij kunnen hun woonvoorkeuren gemakkelijker en tegen een lagere prijs realiseren. Maar huishoudensdaling kan ook leiden tot een overaanbod aan woningen. Hierdoor kunnen leegstand, verpaupering en concentratie van lagere inkomensgroepen ontstaan, die zich met name voordoen in de minst aantrekkelijke delen van de woningvoorraad.

Dit hoofdstuk verscheen eerder in Van Nimwegen, N. & L. Heering (red.) (2009), Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld, Amsterdam: NIDI & KNAW Press, pp. 113-144. De verwijzingen naar andere hoofdstukken van dit boek zijn in dit hoofdstuk aangepast.

Moet de overheid ingrijpen in de woningmarkt? Hierover is een fundamentele discussie gaande. Volgens sommigen (met name economen) zal de woningmarkt zich via het marktmechanisme vanzelf aanpassen en is overheidsingrijpen (via woningbouwbeleid) niet nodig. Volgens anderen zijn de gevolgen van demografische krimp voor de woningmarkt ongewenst en zal de overheid (via woningbouwbeleid) wel moeten ingrijpen. Deze discussie voeren we in dit hoofdstuk niet. We kijken naar de empirie: wij beschrijven en analyseren de beleidsreacties in de verschillende krimpregio's.

Overheidsinstanties reageren op verschillende manieren op demografische krimp en de effecten ervan. Grofweg kunnen twee categorieën worden onderscheiden, namelijk gemeenten die door woningbouwbeleid krimp bestrijden en gemeenten die woningbouwbeleid gebruiken om krimp te begeleiden. Het eerste type woningbouwbeleid richt zich op de stimulering van de woningvraag. Het tweede type accepteert de demografische veranderingen; het woningbouwbeleid richt zich dan op aanpassing van het woningbouw aanbod (de omvang en samenstelling van de woningvoorraad) aan de veranderde vraag. Naast deze twee reacties, die beide gericht zijn op ingrijpen, is ook 'niets doen' een alternatief. Aangezien dit hoofdstuk vooral ingaat op wat overheidsinstanties die met demografische krimp geconfronteerd worden wel doen, zullen hieronder de reacties 'krimp bestrijden' en 'krimp begeleiden' worden besproken.

Krimp bestrijden

Sommige krimpende gemeenten blijven doorbouwen, ondanks de neerwaartse demografische ontwikkelingen en de geprognosticeerde huishoudensdaling. De beleidsveronderstelling is dat door woningen bij te bouwen inwoners kunnen worden aangetrokken. De gemeenten in Parkstad Limburg (lees: Heerlen, Kerkrade, Brunssum, Simpelveld, Voerendaal, Landgraaf, Onderbanken), dat sinds 1997 een bevolkingsdaling kent, hebben jarenlang deze beleidsstrategie gevolgd. Inmiddels heeft Parkstad Limburg een ommezwaai gemaakt richting krimp begeleiden (waarover in de volgende paragraaf meer). Ook Zeeuws-Vlaanderen is een voorbeeld van een regio die zich tegen krimp verzet. Het motto luidt hier: 'Zeeuws-Vlaanderen moet blijven doorbouwen' (Van Cooten 2008).

Daarnaast proberen krimpgebieden met nieuwe woonconcepten nieuwe doelgroepen te trekken en zodoende de woningvraag te vergroten. Dit kan gezien worden als poging krimp te bestrijden. De Blauwestad in Oost-Groningen is daar een voorbeeld van. Er is een meer gegraven waaraan 1.200 tot 1.800 woningen zullen verrijzen, waaronder luxe woningen en vrije kavels (Dammers et al. 2004). Met deze aantrekkelijke woonomgeving proberen de gemeenten Scheemda, Winschoten en Reiderland welgestelde vijftigplussers uit de Randstad naar Oost-Groningen te trekken (Dammers et al. 2004). Op dit moment blijft de verkoop echter ver achter bij de verwachtingen (Friesch Dagblad 22 augustus 2005; Van den Berg 2008).

Kader 7.1 Voorbeelden van buitenlands krimpbeleid, gericht op krimp bestrijden

Ook in het buitenland voeren gemeentelijke overheden beleid op het stimuleren van de woningvraag en het bestrijden van krimp. Zo lanceerde het stadsbestuur van de krimpende stad Newcastle in 2001 het actieplan 'Going for growth'. Hierin stelt het zich tot doel tot 2020 20.000 nieuwe woningen en 30.000 nieuwe arbeidsplaatsen te creëren (Wiechmann 2003).

Ook in het Duitse Wilhelmshaven, dat eveneens krimpt, probeert de gemeente nieuwe bewoners aan te trekken. In haar woningbouwplannen besteedt ze vooral aandacht aan de ontwikkeling van het waterfront; het is de bedoeling om in het havengebied wonen, toerisme en recreatie te combineren. Dit betekent dat het havengebied, dat vlak bij het stadscentrum ligt, getransformeerd wordt. Er worden nieuwe woningen en een hotel gebouwd, en een jachthaven aangelegd (Verwest et al. 2008).

In dezelfde stad worden, ter bestrijding van de leegstand in de wijk Fedderwardengroden, woningen getransformeerd tot studentenwoningen. Fedderwardengroden ligt dicht bij de school voor hoger beroepsonderwijs (Fachhochschule) en is dus een aantrekkelijke woonlocatie voor studenten. Door de woningen scherp te prijzen en te voorzien van extra voor-

zieningen als een wasmachine, internetverbinding en krantenabonnement zijn ze voor studenten aantrekkelijk gemaakt. Bovendien werd de busverbinding tussen Fedderwardengroden en de school verbeterd (Reesas & Wohltmann 2007).

We zijn nog een andere strategie tegengekomen in Duitsland: sommige gemeenten proberen gezinnen aan te trekken door hen korting aan te bieden op de grondprijzen. Zo zijn voorbeelden bekend van gemeenten waar de prijs van de grond wordt bepaald door de omvang van het gezin. Per kind krijgen particulieren 5 procent korting op de grondprijzen. De korting kan oplopen tot maximaal 15 procent (Exner 2007).

In het Britse Manchester ten slotte, is geprobeerd het (woon) imago van krimpwijken op te vijzelen. De wijk East Manchester is een van de minst aantrekkelijke woonwijken van Manchester. Met de sluiting van de textielindustrie verloren veel inwoners van deze wijk hun baan. Alleen degenen die het zich financieel niet konden permitteren de wijk te verlaten bleven achter. In 2002 liet de gemeente in deze krimpwijk het stadion voor de Commonwealth Games bouwen om het imago van de wijk te verbeteren, met het idee dat dit nieuwe doelgroepen zou trekken (Verwest et al. 2008).

Niet alleen in het noorden van Nederland, maar ook in andere krimpgebieden wordt getracht met nieuwe woonconcepten nieuwe inwoners (met name uit de Randstad) te trekken. Het Wieringenrandmeer in de kop van Noord-Holland en 'Veerhaven Perkpolder' in de gemeente Hulst zijn daar voorbeelden van. Al deze projecten proberen wonen, natuur, recreatie en toerisme te combineren en de voordelen van krimp, als rust en ruimte, te benutten.

Daarnaast zijn er nog specifieke projecten, gericht op zogenoemde terugkeerouderen, oftewel mensen die sinds de jaren zestig naar het westen zijn verhuisd voor werk, en nu ze zijn gepensioneerd willen terugkeren naar het gebied waar ze zijn opgegroeid. In Parkstad Limburg worden speciaal voor deze doelgroep concepten ontwikkeld – zoals de carréboerderij, een in Parkstad Limburg voorkomend type boerderij, die ook wel vierkantshoeve wordt genoemd. Parkstad Limburg verwacht dat ze met dit soort woonconcepten terugkeerouderen kunnen trekken.

Tot slot proberen krimpende gemeenten, al dan niet in regionaal verband, met marketingcampagnes nieuwe inwoners aan te trekken. Zo was Zeeuws-Vlaanderen op de emigratiebeurs te vinden om emigranten ervan te overtuigen in hun zoektocht naar rust, ruimte en groen niet naar het buitenland, maar naar Zeeuws-Vlaanderen te vertrekken (Lieshout 2008a; zie ook Haegens 2008 en de website www.uwnieuwetoe-komst.nl). Ook het noorden van Nederland probeert met reclamecampagnes het beeld dat mensen van een bepaalde woonomgeving hebben te verbeteren. Zo voerde Delfzijl de campagne 'Echte sterren wonen in Delfzijl'. Ook deze campagne was erop gericht mensen ervan te overtuigen naar Delfzijl te verhuizen of er te blijven wonen.

Krimp begeleiden

Terwijl sommige gemeenten proberen krimp te bestrijden door de vraag te stimuleren, proberen andere gemeenten de demografische krimp meer te begeleiden. Op verschillende manieren proberen ze met woningbouwbeleid hun woningaanbod aan te passen aan de nieuwe vraag.

Ten eerste laten deze gemeenten woningen slopen om de woningvoorraad te verkleinen en zo een overschot aan woningen (en leegstand) te voorkomen of terug te brengen. Daarbij gaat het vooral om individuele panden of delen van een woonblok. Zo kan bijvoorbeeld de bovenste verdieping van een flat worden afgehaald (aftoppen). In de krimpende steden Delfzijl en Heerlen maakt de sloop onderdeel uit van het woningbouwbeleid. Zo is in Delfzijl-Noord al veel gesloopt. Ter illustratie, in 1999 zijn in Delfzijl per 1.000 woningen 40 woningen gesloopt, terwijl het Nederlands gemiddelde op 2 woningen per 1.000 woningen lag (CBS 2009).

De sloop kan overigens niet alleen de woningvoorraad verkleinen, maar kan ook bijdragen aan een andere woningvoorraad als er op die plek andere typen woningen worden gebouwd. Zo is in Reiderland in een aantal rijtjes van vijf woningen de middelste gesloopt. Hierdoor zijn er in die rij twee twee-onder-een-kapwoningen ontstaan. Ook kunnen flats worden gesloopt waarna (minder) grondgebonden woningen worden teruggebouwd (Spruit 2007).

Ook het onbebouwd laten van een terrein na de sloop kan een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de woningvoorraad. De gemeente Kerkrade heeft een plan ontwikkeld waarbij verstedelijkt gebied wordt gesloopt en getransformeerd in groene ruimte om de woonomgeving te verbeteren.

Een tweede beleidsreactie die krimp begeleidt in plaats van bestrijdt, is het matigen van nieuwbouwplannen. In nieuwbouwplannen van de zeven gemeenten in Parkstad Limburg oversteeg het aantal woningen bijvoorbeeld ver de behoefte. De gemeenten hebben toen, samen met de corporaties en ontwikkelaars, alle nieuwbouwplannen tegen het licht gehouden. Ze ontwikkelden een regionale woonvisie (Parkstad Limburg 2006) en regionale woningbouwprogrammering (Parkstad Limburg 2007) waarin per gemeente werd vastgelegd hoeveel woningen tot 2010 zullen worden bijgebouwd. Niet alleen in Parkstad Limburg maar ook in de provincies Friesland en Groningen wordt geprobeerd het aantal nieuwbouwplannen te matigen. De provincie Friesland werkt net als de provincie Limburg met regionale woonvisies. Dit betekent dat zij de gemeenten stimuleren op regionaal niveau woonvisies met elkaar op te stellen (Provincie Friesland 2008). De provincie Groningen voert daarentegen een zogenoemd contingentenbeleid², waarmee ze probeert in de hand te houden waar en hoeveel woningen worden gebouwd. De provincie geeft aan hoeveel woningen er per gemeente mogen worden gebouwd in een bepaalde periode. Bij afwijking van de contingenten kan de provincie plannen tegenhouden. Tot voor kort deed zij dit door het bestemmingsplan niet goed te keuren (Provincie Groningen 2005). Nu de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is ingevoerd gaat ze dit met de provinciale verordening regelen (Provincie Groningen 2008).

Op basis van de huidige demografische ontwikkelingen constateerde de provincie dat de in 2001 vastgestelde contingenten te ruim zijn. Bij een herijking van het woningbouwbeleid is de nieuwbouwproductie daarom getemporiseerd: de planhorizon van de nota *Bouwen en Wonen 2002-2006* (Provincie Groningen 2001) is met twee jaar verlengd. Hetzelfde aantal woningen en transformatieplannen wordt nu dus niet in vier, maar in zes jaar gerealiseerd (Provincie Groningen 2006).

De derde manier waarop overheden krimp en de woningmarkt begeleiden, is herstructurering van bestaande woonwijken. Ze passen de bestaande woningvoorraad aan om hem beter te laten aansluiten bij de specifieke eisen die de huidige inwoners daaraan stellen. Zo wordt geprobeerd te voorkomen dat inwoners die willen doorstromen, uit de wijk vertrekken omdat ze geen geschikte woning kunnen vinden. Volgens de provincie Groningen moet, in een krimpsituatie, de transformatie van de bestaande woningvoorraad de hoogste prioriteit krijgen (Provincie Groningen 2005); transformatielocaties³ en inbreidingslocaties⁴ hebben dus prioriteit boven de uitleglocaties⁵ (Provincie Groningen 2005). In Delfzijl is sinds 2002 een grootschalige herstructurering van Delfzijl-Noord in gang gezet, onder andere om een oplossing te vinden voor het probleem van de massale leegstand.

Niet alleen in Groningen maar ook in Limburg wordt groot belang gehecht aan de herstructurering (RO groep 2007). In de regionale woonvisie van Parkstad Limburg is het verbeteren van de kwaliteit van de woningvoorraad tot tweede grote opgave benoemd – naast de reductie van het aantal nieuwbouwplannen (Parkstad Limburg 2006). Vooral de wijken gebouwd in de jaren vijftig, zestig en tachtig, met name wanneer die zich bevinden aan de randen van het stedelijk gebied, komen in aanmerking voor herstructurering (Parkstad Limburg 2006). Net als de nieuwbouwplannen worden in Parkstad Limburg ook de herstructureringsplannen op regionaal niveau op elkaar afgestemd. In 2008 hebben de gemeenten Heerlen, Kerkrade, Brunssum en Landgraaf en de woningcorporaties een intentieovereenkomst ondertekend, waarin is vastgelegd dat ze gezamenlijk afspraken zullen maken over de herstructurering van de woningvoorraad (Parkstad Limburg 2008).

Behalve het behouden van de huidige inwoners kan herstructurering ook als doel hebben nieuwe inwoners naar de wijk te trekken – wat meer lijkt op krimp bestrijden dan begeleiden. De scheidslijn tussen het bestrijden van krimp en het begeleiden ervan is dus dun. Zo worden in de wijk Fedderwardengroden in Wilhelmshaven (Duitsland) leegstaande woningen getransformeerd tot studentenwoningen met als doel nieuwe doelgroepen naar deze wijk te trekken (zie kader 7.1).

Net als voor sloop geldt ook voor herstructurering dat deze niet alleen kan bijdragen aan een kleiner, maar ook aan een ander woningaanbod.

Begeleiden beter dan bestrijden van krimp

Het beleid dat lokale overheden in Nederland inzetten om krimp te bestrijden, blijkt weinig succes te hebben. De gemeentelijke en provinciale overheden zien het realiseren van nieuwbouw als een van de manieren om krimp tegen te gaan. Maar in Parkstad Limburg is, ondanks die nieuwbouw, de bevolking toch gekrompen. Mogelijk was de krimp zonder het beleid nog groter geweest, maar dit is niet te achterhalen. In Parkstad Limburg ontstond een overmaat aan nieuwbouwplannen. Zo bleken er plannen te zijn voor netto 10.000 nieuwe woningen, terwijl er volgens de prognose tot en met 2010 slechts behoefte was aan een (netto)toevoeging van 2.000 woningen (Parkstad Limburg 2006). Niet alleen Parkstad Limburg, maar ook andere krimpgebieden kampen met een overmaat aan bouwplannen. Zo blijkt dat enkele Friese gemeenten tot 2016 bouwplannen hebben die soms 100 procent hoger zijn dan de geprognosticeerde woningvraag (Provincie Friesland 2008). Ook Groningen kent een overmaat aan nieuwbouwplannen (Hanssen 2008).

Kader 7.2 Voorbeelden van buitenlands krimpbeleid, gericht op krimp begeleiden

Een van de succesvolste krimpstrategieën van Duitsland is de herstructurering in Leinefelde (Thüringen) (zie Kil 2007). Van veel flats die in de jaren zestig tot en met de jaren negentig zijn gebouwd – de zogenoemde Plattenbau – zijn de bovenste verdiepingen gesloopt ('afgetopt'). Ook zijn er delen uit een flat gesloopt, waardoor er in plaats van een groot en hoog complex meerdere kleinere en lagere appartementencomplexen ontstonden. Door de sloop is het aanbod verkleind en de leegstand teruggedrongen. Op de plek waar voorheen appartementen stonden, is nu een groene buitenruimte gecreëerd. Verder zijn in sommige gevallen twee woningen samengevoegd tot een grotere woning of is een balkon of buitenruimte aan het appartement toegevoegd.

Een andere werkwijze wordt gevolgd in Wilhelmshaven. Wilhelmshaven is één van de sterkst krimpende stadsdistricten in Nedersaksen (Duitsland). Het stadsbestuur van Wilhelmshaven is een breed maatschappelijk debat gestart over demografische verandering (Reesas & Wolthman 2007). Bij het gehele proces zijn ongeveer 400 mensen betrokken: vijf verschillende thematische werkgroepen⁶ volgen de gevolgen van demografische verandering en moeten mogelijke oplossingen formuleren. In de lokale krant (Wilhelmshavener Zeitung) werd meerdere malen over de voortgang bericht. Verder werden er openbare bijeenkomsten georganiseerd, waar sprekers uit andere Duitse steden voor werden uitgenodigd of waar de werkgroepen hun resultaten presenteerden. Deze 'toekomstdialog' Wilhelms-

haven is gefinancierd uit de subsidie die Wilhelmshaven van de Duitse federale overheid ontving: Stadtumbau West. Uit de toekomstdialog zijn tal van ideeën naar voren gekomen, maar de financiële middelen ontbreken om de ideeën uit te voeren. Alle subsidies zijn immers al verleend om het open planproces te bekostigen.

In Nederland komen we overigens vergelijkbare strategieën tegen. Zo organiseert de Bond van Nederlandse Architecten (BNA) ontwerpateliers (BNA 2008), samen met het KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing en Aedes (waarover later meer), en is de provincie Zeeland bezig voorbereidingen te treffen voor een toekomstdialog met de burgers over krimp, die in 2009 zal moeten plaatsvinden.

Een andere manier waarop in het buitenland met woningoverschot wordt omgegaan, is het gebruik van de woning aan te passen. In Noord-Duitsland (Friesland) worden leegstaande woningen aangeboden als tweede woning. Deze strategie is vooral weggelegd voor gemeenten die aantrekkelijk gesitueerd zijn, bijvoorbeeld aan de kust.

Deze strategie komen we ook in Nederland tegen. Zeeland is een van de regio's waar het aantal tweede woningen de laatste jaren sterk is toegenomen. Wel komt het dikwijls voor dat het alleen in het buitengebied en niet in de dorpskernen is toegestaan woningen als tweede woning aan te bieden.

In een strategie van bestrijden van krimp hoeft een overmaat aan bouwplannen geen probleem te zijn. In de eerste plaats zijn er plannen nodig om een regio aantrekkelijk te maken; een woningzoekende wil graag voldoende keus hebben. In de tweede plaats wordt een overmaat aan plannen pas een probleem als alle plannen worden gerealiseerd. Het marktmechanisme kan er echter voor zorgen dat dit niet gebeurt; volgens ontwikkelaars zullen zij niet meer woningen bouwen dan waaraan behoefte is. Dat zou immers grote afzetrisico's met zich meebrengen (Verwest et al. 2008).

Toch wordt de overmaat aan bouwplannen door overheden om twee redenen als probleem ervaren. Ten eerste wordt het als probleem gezien, omdat hierdoor leegstand kan ontstaan in de bestaande woningvoorraad. Woningzoekenden zijn vaker op zoek naar een nieuwbouwwoning dan naar bestaande woningen, omdat de kwaliteit daarvan beter is. Die woningzoekenden zijn zowel mensen die van een koop- naar een koopwoning gaan, als huurders die voor het eerst een woning kopen. Door deze doorstroming binnen een regio krijgt de huursector als eerste te maken met leegstand (Boers & Poulus 2007: 23); door de krimp worden de vrijkomende woningen immers niet door anderen bewoond. Op het moment dat verkoopcijfers in de nieuwbouw stagneren, is het kwaad elders in de regio al geschied en is in de bestaande woningvoorraad leegstand ontstaan door de huishoudensdaling. Bij een dalend aantal huishoudens zullen gemeenten en corporaties er dan ook voor (moeten) waken dat de situatie in de bestaande wijken niet verslechtert.

Ten tweede wordt een overmaat aan bouwplannen door overheden als probleem ervaren, omdat soms bouwplannen helemaal niet meer gerealiseerd worden, als de vraag naar woningen daalt. Ontwikkelaars willen namelijk vaak pas beginnen met bouwen als ten minste 60 of 70 procent van de woningen is verkocht. Waar meerdere gelijksoortige projecten met elkaar concurreren, bestaat de kans dat geen van die projecten de benodigde verkoopdrempel haalt, terwijl er in totaal wel voldoende markt voor een deel van de bouwplannen is. Deze marktprikkel en het gebrek aan coördinatie van de projecten zorgt voor een patstelling, waardoor geen enkel nieuwbouwproject van de grond komt (Verwest et al. 2008).

Ook de strategie om met nieuwe woonconcepten extra inwoners naar het krimpgebied te trekken lijkt niet erg effectief. Nieuwbouwprojecten wakkeren vooral de regionale concurrentie aan. Hoe succesvoller een gemeente nieuwe inwoners weet aan te trekken met nieuwbouwprojecten, hoe meer uitstroom dit veroorzaakt in andere nabijgelegen gemeenten, blijkt uit een kwantitatieve analyse van migratiebewegingen in Oost-Groningen (Van Wissen 2009). Soortgelijke conclusies komen ook naar voren uit de analyse van Buys & Van Iersel (2008) over verhuisstromen in Zuid-Limburg. Ook in Zuid-Limburg blijkt de nieuwbouw vooral voor veel dynamiek in de directe omgeving te zorgen en niet voor veel instroom van buiten de regio.

Verder is aan de verkoopcijfers van de Blauwestad te zien dat de kopers, in tegenstelling tot hetgeen werd beoogd, vooral uit de regio zelf en niet van buiten de regio afkomstig

zijn (Friesch Dagblad 22 augustus 2005; Bouma 2006). Een soortgelijke ontwikkeling doet zich voor in Parkstad Limburg. Zo geeft Laudy in S&RO aan dat krimp inmiddels in Parkstad geaccepteerd is, maar dat het er in de regio tot voor kort heel anders aan toeging. 'Iedere gemeente wilde groeien en bouwen, waardoor iedereen elkaar beconcurrerde' (Laudy 2005: 26).

Niet alleen in Groningen en Limburg, maar ook in andere provincies baseren gemeenten in krimpgebieden hun beleid op de verwachting dat ze nieuwe bewoners naar hun regio kunnen trekken door extra (vernieuwende) woningen bij te bouwen. Maar deze verwachting blijkt dus niet erg realistisch te zijn. Ook Van Wissen (2009) geeft aan dat het niet waarschijnlijk is dat er in de toekomst zoveel mensen vanuit het westen naar de rurale regio's in het noorden verhuizen dat de krimp erdoor beëindigt. Buys & Van Iersel (2008) concluderen ook dat nieuwbouw in Zuid-Limburg geen remedie is tegen bevolkingskrimp.

Al met al brengt het bestrijden van krimp de nodige risico's met zich mee. Het kan de concurrentie tussen gemeenten aanwakkeren en leiden tot onrendabele ruimtelijke investeringen (Van Dam et al. 2006). Voor een individuele gemeente kan dit voordelen opleveren, maar voor een (krimpende) regio als geheel niet. Het kan namelijk op andere plekken in de krimpregio de problemen die met krimp kunnen samengaan (bijvoorbeeld leegstand) verergeren. Vanuit dit (regionale) oogpunt bezien is het verstandiger het krimpproces te begeleiden dan te bestrijden. Dit geldt met name in regio's waar sprake is van structurele krimp. Het is niet aannemelijk te verwachten het krimpproces daar te kunnen keren; het beleid kan dan bijvoorbeeld beter het woningaanbod aanpassen aan de nieuwe, afgenomen vraag.

Omslag van 'krimp bestrijden' naar 'krimp begeleiden' is lastig

Ondanks de tegenvallende resultaten proberen veel lokale bestuurders de demografische krimp nog steeds te bestrijden met het woningbouwbeleid, in plaats van de krimp te begeleiden. Hiervoor zijn twee verklaringen te geven. In de eerste plaats vraagt krimp begeleiden een ander (nieuw) denkkader van de bestuurders, en ten tweede is het beleidsinstrumentarium nog niet goed toegesneden op het begeleiden van krimp. In deze paragraaf gaan we hier nader op in.

Bestuursmentaliteit belemmert het begeleiden van krimp

Het denkkader van bestuurders is de afgelopen decennia beheerst door groei (Goedvolk & Korsten 2008). De bestuurders zijn lange tijd gewend geweest te groeien en het beleid was erop gericht deze groei te begeleiden. Nederland was immers lange tijd een van de snelstgroeiende bevolkingen van Europa aldus De Jong & Garssen (2009).

Veel bestuurders zien het dan ook als hun taak om een bijdrage aan de groei te leveren. Met krimp worden ze liever niet geassocieerd: aan 'krimp' zijn veel negatieve connotaties verbonden, zoals economische neergang en verpaupering

(Goedvolk & Korsten 2008). Niet-groei betekent bestuurlijk falen, dat het aanzien van de bestuurder schaadt (Van Dam et al. 2006). Demografische krimp wordt door bestuurders dus vaak gezien als een bedreiging die ze moeten bestrijden. 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 (Van Dam 2006, 118 & Rob/Rfv 2008). Niet alleen de status maar ook de salariëring van bestuurders hangt samen met de gemeentevomvang. Overigens is niet alleen het denkkader van lokale bestuurders, maar ook dat van bestuurders op hogere schaalniveaus voornamelijk gericht op groei. Derks et al. hebben dit in 2006 voor het eerst aan de kaak gesteld met hun advies 'Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers'. Naar aanleiding daarvan schreef Kalshoven een artikel in de *Volkskrant* onder de titel 'Krimp is een blinde vlek voor politici en bestuurders' (Kalshoven 2008). Daarna volgde een aantal adviezen van het Ruimtelijk Planbureau⁸ (Van Dam et al. 2006), NICIS Institute (Derks et al. 2006b), Raad voor het openbaar bestuur/Raad voor de financiële verhoudingen (Rob/Rfv 2008), Planbureau voor de Leefomgeving (Verwest et al. 2008). Het huidige denkkader (paradigma) gericht op groei staat het begeleiden van krimp in de weg. Het begeleiden van krimp - *planning for decline* - vraagt een verandering van dat denkkader. Deze verandering vraagt een enorme bestuurlijk-psychologische omslag (Van Dam et al. 2006: 195). Ook Goedvolk en Korsten (2008) geven aan dat hier een paradigmawijziging voor nodig is.

Financieel instrumentarium stimuleert het bestrijden van krimp

Een tweede verklaring waarom lokale bestuurders ertoe neigen krimp te bestrijden in plaats van te begeleiden, houdt verband met het ter beschikking staande instrumentarium. Het financiële instrumentarium is vooral gericht op het stimuleren van de groei.

Een voorbeeld hiervan is het Besluit Locatiegebonden Subsidie (BLS)⁹ dat ertoe dient om woningbouwprojecten te subsidiëren. De subsidie stimuleert stedelijke regio's - ook wanneer ze krimpen - woningen bij te bouwen, en ontmoedigt beperking van de woningbouw. Gemeenten die vanwege demografische krimp minder woningen bijbouwen dan is afgesproken, ontvangen een lager subsidiebedrag (Verwest et al. 2007: 27). Volgens de Rob en de Rfv (2008) behoeven specifieke subsidiestromen als het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)¹⁰ en de BLS aanpassing. De Raden bevelen aan deze geldstromen te bundelen en bij de verdeling van de middelen meer rekening te houden met de omvang en aard (onvermijdelijkheid) van de onrendabele investeringen, waar onder andere krimp gemeenten mee te maken krijgen (Rob/Rfv 2008: 16).

Verder blijkt het voor gemeenten financieel lastig te zijn om hun uitbreidingsplannen om te buigen naar herstructurerings- en sloopplannen. De grondexploitatie van herstructureringslocaties is namelijk moeilijk haalbaar: in krimpgebieden kunnen de kosten van sloop en herstructurering niet of nauwelijks betaald worden uit de inkomsten van nieuwbouw.

In deze gebieden zijn de marges op de woningbouw klein en is het vaak onzeker of de nieuwe woningen ook daadwerkelijk verkocht kunnen worden. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft voor 2007 de gemiddelde bouwkosten van een woonhuis in Nederland becijferd op 139.000 euro (exclusief btw), exclusief de kosten verbonden met de grond. De gemiddelde koopsom in Heerlen (een krimpende gemeente) van 152.600 euro ligt daar slechts 12.300 euro¹¹ boven. Van die 12.300 euro zouden dan de plankosten, de kosten van bouw- en woonrijp maken, en van eventuele sloop, sanering en grondverwerving betaald moeten worden. Ter vergelijking, voor een gemiddelde woning in Nederland is de verkoopprijs minus de bouwkosten 108.600 euro (CBS 2007), een bedrag dat veel hoger is dan de 12.300 euro in Heerlen (Verwest et al. 2008).

Tot slot geven de Raden (Rob/Rfv 2008) aan dat krimpende gemeenten minder geld ontvangen uit het Gemeentefonds. Dit komt doordat de uitkering die gemeenten daaruit ontvangen afhankelijk is van demografische ontwikkelingen. Toch is een aanpassing van het Gemeentefonds aldus de Raden niet nodig; krimpende gemeenten ontvangen weliswaar minder geld uit het gemeentefonds, maar door de krimp hebben zij ook lagere kosten. De verdeling van het Gemeentefonds is gebaseerd op het streven naar verevening van de voorzieningencapaciteit. Een gemeente die krimpt naar een bepaalde omvang is in die optiek niet anders dan een gemeente die al jaren datzelfde aantal inwoners heeft. De historische omvang geeft in de nieuwe situatie aldus de Rob/Rfv geen recht op een hoger voorzieningenniveau. Krimpende gemeenten zijn het daar niet mee eens. Zij geven aan dat in een periode waarin zij een omslag van groei naar krimp maken zij voor specifieke problemen komen te staan en extra geld nodig hebben (Rob/Rfv 2008).

Omslag van 'krimp bestrijden' naar 'krimp begeleiden' vergt een lange adem

In deze paragraaf illustreren we de bovengenoemde problemen van de bestuursmentaliteit en het financieel instrumentarium aan de hand van de Nederlandse krimp-regio's. Zowel vanuit het gemeentelijk en regionaal perspectief alsook vanuit het perspectief van de provincie en het Rijk.

Ontwikkelingen op gemeentelijk en regionaal niveau

Het aanpassen van het denkkader van bestuurders heeft tijd nodig. In Parkstad Limburg, dat sinds 1997 met krimp wordt geconfronteerd, hebben de bestuurders deze denkomslag inmiddels gemaakt. Hoewel krimp bestrijden lange tijd het devies was, zijn de bestuurders daar inmiddels tot een ander inzicht gekomen. Ze beseffen dat krimp onvermijdelijk is en niet bestreden maar begeleid moet worden. Zo hebben de gemeenten besloten hun woningaanbod aan te passen aan de als gevolg van krimp kleinere en veranderde woningvraag. De beleidsprioriteit is daarmee verschoven van nieuwbouw naar sloop en herstructurering (Parkstad Limburg 2006). Het project 'Krimp als kans' heeft aan dit gedeelde besef meegeholpen. Het ministerie van VROM en de provincie

Limburg hebben in 2006 geld en expertise beschikbaar gesteld om in Parkstad Limburg deze pilot te starten. Daarin is verkend wat de invloed is van demografische krimp op verschillende beleidsterreinen, waaronder de woningmarkt. Het kan worden beschouwd als gezamenlijk feitenonderzoek (van ministerie van VROM, Parkstad Limburg, samenwerkende woningcorporaties Parkstad ROW en provincie Limburg) en het heeft de krimp alsmede de gevolgen ervan bij de verschillende partijen inzichtelijk gemaakt. Het onderzoek is vastgelegd in het rapport *Krimp als Kans* (Gerrichhauzen & Dogterom 2007).

Hoewel Parkstad Limburg het krimpparadigma heeft aanvaard, betekent dat niet automatisch dat de gemeenten daar ook naar handelen. In de praktijk blijkt het daadwerkelijk begeleiden van krimp moeilijker te zijn dan het belijden ervan (Van Dam et al. 2008). Vooral financieringsproblemen spelen de partijen bij de uitvoering van krimpbeleid parten. Mede om die reden heeft Parkstad Limburg in samenwerking met de provincie en het ministerie van VROM, in 2007 het vervolgproject 'Krimp als Kans (II)' opgezet. Hierin worden de effecten van krimp voor de woningmarkt verder verkend en wordt op zoek gegaan naar oplossingsstrategieën en daarbij passende (financiële en juridische) instrumenten. Echter voortsnog zijn in Parkstad-verband onderling nog geen financiële afspraken gemaakt over hoe de sloop en herstructurering te bekostigen.

Het was de bedoeling de overmaat aan woningbouwplannen regionaal naar beneden toe bij te stellen op basis van de demografische prognoses. De praktijk blijkt hierin echter weerbarstig. In de programmering wordt namelijk een toevoeging van 3.559 woningen toegestaan (Parkstad Limburg 2007), dat is 78 procent meer dan de verwachte woningbouwbehoefte van 2.000 (Parkstad Limburg 2006). Dit komt doordat is besloten alle harde plannen die er tot 2010 liggen door te laten gaan. Dit geldt met name voor de bouwplannen die al in bestemmingsplannen zijn vastgelegd; het herzien van die plannen kan leiden tot planschadeclaims.

De financierbaarheid van sloop en herstructurering vormt niet alleen in Parkstad Limburg maar ook in andere krimpende

gemeenten een probleem waar nog geen oplossing voor is gevonden. Krimpene gemeenten kunnen de kosten voor herstructurering en sloop niet alleen betalen. Zij doen daarom samen met de belangenvereniging van de corporaties (Aedes) een dringend beroep op de rijksoverheid om hen daar financieel bij te helpen. Voortsnog heeft het kabinet hierover nog geen formeel standpunt ingenomen.¹²

Sommige krimpgemeenten zoeken naar nieuwe coalities (zoals publiek-private samenwerking) om aan geld te komen. Het vinden van samenwerkingspartners is echter geen gemakkelijke opgave, omdat de andere partijen (corporaties en ontwikkelaars) in krimpgebieden eveneens weinig inkomsten hebben. Aangezien de woningprijzen in de krimpgebieden lager liggen dan het Nederlands gemiddelde maar de bouwkosten vergelijkbaar zijn, slinken de winstmarges voor de projectontwikkelaars. Verder zijn door de leegstand de inkomsten van corporaties uit de verhuur laag (Verwest et al. 2008).

Ondanks deze belemmeringen heeft de gemeente Delfzijl private partijen bereid gevonden in de herstructureringsopgave te participeren. In 2002 is de Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl (OMD) opgericht, die verantwoordelijk is voor de herstructurering van Delfzijl. Hierin participeren de gemeente (49 procent), de corporatie Acantus (49 procent) en de provincie (2 procent). De OMD is een tijdelijke organisatie, die tot 2010 verantwoordelijk is voor de herstructurering en nieuwbouw in geheel Delfzijl. De OMD heeft alle woningbouwcontingenten voor heel Delfzijl in handen. In 2004 hebben drie partijen (de corporatie Acantus, de ontwikkelaars BAM en Geveke) zich verenigd tot het ABG-consortium. De OMD heeft de ontwikkelingsrechten voor de nieuwbouw vervolgens exclusief aan dit bouwconsortium gegund. Hierbij dekt de gemeente een deel van het afzetrisico af. Zo hoeven in Delfzijl de ontwikkelende partijen pas voor de gemeentelijke grond te betalen als zij de woningen verkocht hebben. Het nadeel hiervan is dat de private partijen geen prikkel voelen om snel te investeren, waardoor de herstructurering moeilijk en traag van de grond komt. De renteverliezen hiervan komen vervolgens voor rekening van de OMD (Verwest et al. 2008: 109-110).

Kader 7.3 Buitenlands voorbeeld van samenwerking met private partijen: Wilhelmshaven - Duitsland

Wilhelmshaven heeft net als Delfzijl private partijen bereid gevonden in de herstructurering te participeren. De gemeente heeft samen met drie private partijen een ontwikkelingsmaatschappij (Entwicklungsgesellschaft Wilhelmshaven Süd-Stadt, EWS) opgericht. De EWS is een publiek-privaat samenwerkingsverband waarin de gemeente voor 50 procent deelneemt en de private partijen samen eveneens voor 50 procent participeren. De EWS is verantwoordelijk voor de herstructurering van de wijk Südstadt/Bant in Wilhelmshaven, waar 90 procent van de woningvoorraad in particulier bezit is (Goderbauer 2007). In de wijk staat 20 procent van de woningen leeg. Het idee is dat de wijkontwikkelingsmaatschappij leegstaande woningen die in

het bezit zijn van particulieren koopt, deze vervolgens renoveert zodat ze beter voldoen aan de huidige woonwensen, en dan met winst verkoopt (Verwest et al. 2008).

Dit proces verloopt stroef, omdat de kwaliteit van de woningen die voor renovatie in aanmerking komen, lager is dan de private partijen oorspronkelijk hadden verwacht. De verkoopprijs van de vernieuwde woning ligt nauwelijks hoger dan de som van de aankoop- en verbouwkosten, waardoor het lastig is de woningen na renovatie met winst te verkopen. Bij de start van het project waren de omzetverwachtingen hoger (Verwest et al. 2008).

Ontwikkelingen op provinciaal niveau

Niet alleen op lokaal maar ook op provinciaal en nationaal niveau worden voorzichtige stappen gezet richting het begeleiden van krimp. Zoals hiervoor al beschreven probeert de provincie Limburg het negatieve beeld van demografische krimp te kantelen door te benadrukken dat krimp ook kansen biedt. Door het gebruik van slogans als 'krimp als kans' en 'demografische voorsprong' probeert de provincie het verschijnsel krimp van een positieve lading te voorzien. Hiermee wordt het voor bestuurders een onderwerp met perspectief en wordt de negatieve associatie die vaak aan krimp verbonden is vermeden.

De provincie Limburg zal als eerste provincie in Nederland te maken krijgen met structurele krimp. Zij beschouwt dit als voordeel. Zij wijst op de voordelen die krimp kan hebben, zoals meer ruimte en groen. Daarnaast probeert Limburg zich te profileren als de proeftuin van Nederland voor de omgang met krimp.

Niet alleen Limburg, ook Groningen probeert krimp te begeleiden. Zoals eerder geschreven tracht de provincie Groningen met het contingentenbeleid het gemeentelijk woningbouwbeleid te sturen, om te voorkomen dat er een overaanbod ontstaat met alle nadelige gevolgen van dien (zoals leegstand). Bij de voorbereidingen van het nieuwe provinciaal omgevingsplan Groningen is veel aandacht besteed aan krimp. De provincie heeft verschillende onderzoeken laten uitvoeren om de demografische ontwikkelingen en de consequenties ervan goed in beeld te krijgen. Lukey et al. (2007), Adriaans & Heinz (2007), Poulus (2007), Til et al. (2007), Louter & Eikeren (2007) en Bureau PAU (2007) zijn daar voorbeelden van.¹³ Anders dan in Limburg worden in Groningen vooral de problemen die krimp met zich meebrengt benadrukt.

De provincie Zeeland hield zich tot voor kort nauwelijks met het onderwerp krimp bezig. Het woningbouwbeleid van de provincie was primair gericht op groei, zoals in het Omgevingsplan Zeeland 2006-2012 (Provincie Zeeland 2005) en de Provinciale Woonvisie (Provincie Zeeland 2004). Met het verschijnen van enkele recente beleidsstukken lijkt daar verandering in te zijn gekomen: het groeidenken maakt daarin plaats voor het krimpdenken. De agendavormende notitie 'Onverkende paden' (2008), waarin de gevolgen van demografische krimp per beleidsterrein (woonbeleid; economie; zorg, participatie en onderwijs; mobiliteit) zijn verkend, is daar een voorbeeld van. Daarnaast is Zeeland voorbereidingen aan het treffen voor een zogenoemde toekomstdialoog over krimp, die in 2009 zal moeten plaatsvinden onder de noemer 'Nieuw!Zeeland'. Volgens de provincie is deze brede maatschappelijke discussie noodzakelijk om voor bepaalde beleidsterreinen een omslag in het denken te kunnen maken (Provincie Zeeland 2008). Hoewel in Zeeland krimp inmiddels dus ook op de agenda staat, blijkt deze provincie nog geen afstand te hebben gedaan van de strategie krimp bestrijden. In de eerder genoemde notitie 'Onverkende paden' alsmede in het collegeprogramma 'Nieuwe verbindingen' houdt de provincie vast aan de ambitie uit het streekplan om de

bevolking jaarlijks met 0,5 procent (1900 inwoners) te laten groeien (Gedeputeerde Staten van Provincie Zeeland 2007). Zij gaan ervan uit inwoners te kunnen trekken uit Zuid-Holland en Brabant (Gedeputeerde Staten van de Provincie Zeeland 2007).

Wat betreft de uitvoering van het begeleidende krimpbeleid is de provincie Limburg tot nu toe het best op stoom. In 2007 heeft de provincie de nota *Demografische proefregio Limburg* (Provincie Limburg 2007a; Provincie Limburg 2008) uitgebracht waarin de beleidsopgaven die krimp met zich meebrengt, staan weergegeven, alsmede de acties die per beleidsthema nodig zijn. Verder heeft de provincie een 'verbindingsofficier demografie' benoemd die alle acties op dit terrein coördineert. De provincie heeft tevens een kennisknooppunt (onder de naam 'Van Meer naar Beter')¹⁴ opgericht en werkt samen met het NICIS aan een landelijk kenniscentrum bevolkingsdaling.

Ook is de provincie Limburg erg actief in de agendering van het thema krimp op de landelijke beleidsagenda. Zij wordt daarin bijgestaan door de Bond van Nederlandse Architecten (BNA) en Aedes. Aedes heeft een *position paper* krimp geschreven (Companen 2008) en organiseert samen met de BNA en het KEI ontwerpateliers krimp (in Parkstad Limburg, Friesland en Zeeland), waarbij zij verschillende organisaties en personen uitnodigen om oplossingen voor krimpproblemen te verkennen (BNA 2008). Ook probeert de provincie het Rijk duidelijk te maken dat rijksregelingen voor woningbouw en onderwijs gericht zijn op groei en daarmee het bestrijden van krimp in de hand werken en het begeleiden van krimp in de weg staan. De provincie Limburg geeft al vanaf 2005 aan dat het Besluit Locatiegebonden Subsidie (BLS) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) aanpassing behoeven omdat ze krimpende gebieden benadelen. Zo houdt de provincie een pleidooi voor een andere inzet van rijksmiddelen, waarbij meer aandacht is voor krimp (ISV & BLS) (Essen 2007 & Provincie Limburg 2007b).

In de provincie Groningen bracht de strategie krimp begeleiden (met name de plannen tot sloop van Ganzedijk) veel onrust teweeg. De provincie Groningen heeft samen met de gemeente Reiderland en woningbouwcorporatie Acantus aan KAW Architecten en Adviseurs gevraagd een visie op te stellen voor het buurtschap Ganzedijk en omgeving. KAW (2008) kwam tot de conclusie dat krimp begeleiden noodzakelijk is en dat op termijn de sloop van alle 57 (voormalige) huurwoningen in Ganzedijk de beste oplossing zou zijn.¹⁵ Het onderzoek bracht veel tumult teweeg. De bewoners waren fel tegen de sloop van hun buurtschap en richtten een actiecomité 'Ganzedijk blijft' op. De provincie Groningen bood haar excuses aan de inwoners van Ganzedijk aan en de wethouder van de gemeente Reiderland stapte op (auteur onbekend 2008). Vervolgens ontwikkelde het actiecomité het tegenplan 'Energie Ganzediek', waarmee het een CO₂-neutraal dorp wil ontwikkelen, dat zijn eigen energievoorziening verzorgt (Lieshout 2008b & Sitalsing 2008b & Vereniging Dorpsbelangen Ganzedijk – Hongerige Wolf en Actie Comité Ganzedijk Blijft 2008).¹⁶

Ontwikkelingen op rijksniveau

Wat opvalt is dat het krimpbeleid van het Rijk achterloopt bij dat van gemeenten en provincies. Het onderwerp is pas zeer recentelijk op de agenda van de rijksoverheid verschenen, nadat enkele Tweede Kamerleden het thema al meerdere malen aan de orde hadden gesteld.

De ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Binnenlandse Zaken (BZK) zijn inmiddels actief op dit terrein. Zij onderkennen dat de demografische ontwikkelingen in krimpregio's anders is dan in andere regio's, en dat daardoor de verstedelijkingsopgave ook andere accenten moet krijgen (VROM 2008a).

Bij VROM is demografische krimp een van de speerpunten en staat het op de strategische kennisagenda (Boonstra 2008). Verder is Directoraat-Generaal Ruimte bezig met het formuleren van een beleidsagenda krimp, waarin inzichtelijk moet worden welk bestuurlijk schaalniveau verantwoordelijk is voor welk krimp beleidsthema.

Daarnaast probeert VROM krimpende gemeenten te ondersteunen door experts tijdelijk naar de gemeente te sturen. Delfzijl heeft bijvoorbeeld tot 2010-2011 een aanjaagteam ('Delfzijls Overbruggings Team - 'DOT') toegewezen gekregen, dat bestaat uit vertegenwoordigers van VROM, BZK en EZ. Dit team helpt de gemeente bij de oplossing van de belangrijkste beleidsmatige knelpunten. Sinds 2008 heeft ook de gemeente Heerlen zo'n tijdelijk aanjaagteam, waarin Mans en Dijkstal zitting hebben.

Het ministerie van BZK heeft in 2006 een kenniskamer bevolkingsdaling opgericht. Verder heeft de staatssecretaris van BZK de Rob en de Rfv advies gevraagd over de gevolgen van bevolkingsdaling voor bestuurlijke en financiële aspecten van krimp. Het rapport (waaraan eerder al gerefereerd is) is in 2008 verschenen. Momenteel is het ministerie van BZK bezig een kabinetreactie op dit rapport te formuleren. Ook besteedt BZK aandacht aan het thema bevolkingsdaling in het programma 'Krachtig bestuur' en probeert zij samen met het NICIS en de provincie Limburg een nationaal kenniscentrum bevolkingsdaling op te richten. Inmiddels zijn naast deze partijen ook veel andere partijen bij dit initiatief betrokken. De twee ministeries (VROM en BZK) hebben gezamenlijk in juni 2009 een bestuurdersoverleg georganiseerd, waarbij bestuurders van de drie overheidslagen samen zijn gekomen om over demografische krimp te spreken. Het hoofddoel van deze bijeenkomst was de bestuurders helpen de omslag in hun denkkader te maken van groei naar krimp.

Vooralsnog houden de ministeries van Economische Zaken (EZ) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) zich een beetje afzijdig van het krimpdebat. Dit terwijl de demografische krimp ook gevolgen kan hebben voor hun beleids-terreinen. In veel krimpgebieden daalt bijvoorbeeld de potentiële beroepsbevolking, wat gevolgen kan hebben voor de economie. Daarnaast zal de daling van het aantal huishoudens vooral consumentendiensten (detailhandel, horeca, catering,

Kader 7.4 Nationaal krimpbeleid in Engeland en Duitsland

*In 2001 introduceerde de Duitse federale overheid het Stad-
tumbau Ost-programma; enkele jaren later gevolgd door het
Stadtumbau West-programma. Dit programma helpt steden
om zich aan te passen aan grootschalige demografische en
economische veranderingen. De federale overheid ondersteunt
tot 2009 een aantal geselecteerde (krimpende) pilot-steden en
heeft alleen al voor het Stadtumbau Ost-programma in totaal
1 miljard euro beschikbaar gesteld. Daarnaast leveren ook de
deelstaten en de gemeenten zelf een financiële bijdrage.*

*Het Stadtumbau-programma biedt de krimpgebieden niet
alleen geld om sloop en herstructurering in krimpgebieden
mogelijk te maken, maar stimuleert ook de onderlinge
kennisuitwisseling over dit onderwerp (Bundesministerium
für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2008). Daarnaast
probeert het programma een denkslag te bewerkstelligen.
Ze stimuleren gebieden om gesprekken te organiseren tussen
actoren in een krimpgebied om hen gezamenlijk te laten zoeken
naar mogelijke oplossingsrichtingen voor de problemen. Tot
slot hanteren ze het motto weniger ist mehr en proberen ze
zodoende de negatieve associaties die vaak aan krimp kleven
weg te nemen en om te buigen in positieve. De voorbeelden uit
Wilhelmshaven (zoals de toekomstdialoog en de renovatie in de
wijk Fedderwardengroden), waaraan in de voorgaande kaders*

*is gerefereerd, zijn mede door het Stadtumbau-programma
mogelijk gemaakt.*

*In Engeland bestaat het Housing Market Renewal Programme
(HMR) dat zich specifiek richt op onderdrukgebieden (low
demand areas) in het noorden van Engeland en de Midlands,
in het bijzonder op wijken die kampen met bevolkingsdaling,
verpaupering, leegstand, een onaantrekkelijke woningvoor-
raad en woningprijzen die ver onder het regionaal gemiddelde
liggen. Het heeft tot doel de zwakkere woningmarkten te
stimuleren om aansluiting te vinden bij de regionale woning-
markt. Hiervoor heeft de Engelse regering tussen 2002 en 2008
1,2 miljard pond uitgetrokken. In totaal zijn negen pathfinder
areas aangewezen. Volgens de nationale overheid kan in deze
krimpgebieden niet worden volstaan met een traditionele
wijkaanpak, maar is een integrale aanpak op subregionaal
niveau nodig waarbij een breed scala aan partijen (waaronder
English Partnership, Regional Development Agency, corporaties)
betrokken wordt. Anders zullen de problemen zich eenvoudig
verplaatsen binnen de regio. De Engelse regering heeft besloten
HMR een vervolg te geven. Voor de periode 2008-2011 zal nog
1 miljard pond beschikbaar worden gesteld (Cullingworth &
Nadin 2006; The National Department of Communities and Local
Government 2007).*

toerisme, zorg) en andere publieke voorzieningen (bibliotheken, sportfaciliteiten en scholen) treffen. Doordat in veel krimpgebieden het aantal leerlingen afneemt zien scholen hun budget teruglopen, omdat het budget voor een belangrijk deel gebaseerd is op het leerlingenaantal. Het gevolg is dat scholen sluiten of fuseren.

Op dit moment kent Nederland geen nationaal programma dat speciaal is gericht op krimpgebieden. Het vroegere stimuleringsbeleid (bijvoorbeeld het spreidingsbeleid van industrieën en rijksdiensten, Langman-gelden) kan wel beschouwd worden als een vorm van nationaal krimp(bestrijdend) beleid. Dit beleid ging ervan uit dat de sterke regio's solidair moesten zijn met de zwakste regio's. Inmiddels is dit beleid vervangen door beleid dat juist de sterkste regio's stimuleert (zie bijvoorbeeld de *Nota Ruimte* van het ministerie van VROM (2006) en *Pieken in de Delta* van het ministerie van EZ (2003)).

In het buitenland bestaat wel nationaal krimpbeleid. Zo kent Duitsland het *Stadtumbau*-programma en Engeland het *Housing Market Renewal Programme* (HMR) (zie kader 7.4 Nationaal krimpbeleid in Engeland en Duitsland). Beide programma's bieden krimpgebieden extra financiële ondersteuning, stimuleren onderlinge kennisuitwisseling en faciliteren de gebieden bij het maken van de denkomslag van groei naar krimp.

In de Tweede Kamer is het onderwerp krimp al enkele keren in debatten aan de orde gesteld. Bij het Tweede Kamerdebat over de begroting van Wonen, Wijken en Integratie heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin zij de regering verzoekt om voor krimpregio's (Oost-Groningen, Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen) een plan van aanpak voor de woningmarkt te maken om verpaupering en afnemende leefbaarheid als gevolg van krimp tegen te gaan (Tweede Kamer 2007). Het ministerie van VROM heeft aangegeven bij de nieuwe verstedelijkingsafspraken (opvolger van de woningbouwafspraken) die het Rijk met de regio's voor de periode na 2009 maakt, rekening met krimp te houden.

Bij de bespreking van ISV 3 (12 februari 2009) heeft de Tweede Kamer opnieuw aandacht gevraagd voor het thema krimp. Vooralsnog houdt het voorstel voor de ISV-regeling voor de periode 2009-2015 geen rekening met krimpgebieden. Maar zowel bij het Algemeen Overleg (12 februari 2009) als tijdens een congres in Kerkrade (februari 2009) gaf minister Van der Laan aan dat het ISV 3 wellicht moet worden aangepast, gezien de krimp in sommige regio's (VROM 2009b).

Regionale afstemming bij krimp

Afstemming is noodzakelijk maar moeilijk

In een (krimp)regio doen gemeenten er verstandig aan regionaal samen te werken. Doen ze dit niet, dan kunnen de problemen die met krimp samengaan (zoals leegstand, verpaupering, concentratie van lage-inkomensgroepen) verergeren. Wanneer een gemeente bijvoorbeeld doorgaat met het realiseren van nieuwbouwprojecten, kan ze daarmee bewoners wegtrekken uit een naburige gemeente, waardoor daar de bevolking verder krimpt en er leegstand ontstaat.

Dit regionaal afstemmen is makkelijker gezegd dan gedaan. Financieringsproblemen spelen deze regionale afstemming parten. Bij het onderling afstemmen van woningbouwprogramma's door gemeenten in krimpregio's gaat het om het verdelen van de 'pijn'. Gemeenten zijn huiverig hun woningbouwprogramma naar beneden toe bij te stellen en af te zien van de aanleg van een nieuwe woonwijk. Dit komt onder andere doordat ze hierdoor inkomsten uit de grondexploitatie en doelgebonden uitkeringen gekoppeld aan het aantal nieuw gebouwde woningen (zoals BLS) mislopen. Bovendien bestaat de angst dat buurgemeenten hun regionale afspraken niet nakomen en daardoor profiteren van het feit dat de andere gemeenten dit wel doen (*freeriding*). Voordat gemeenten in een krimpregio hun woningbouwprogramma terugschroeven, willen ze daarom zeker weten dat de buurgemeente dit ook doet en zo niet, sancties krijgt opgelegd. Dit is lastig. Op regionaal niveau bestaan immers geen instrumenten om gemeenten die zich niet aan de regionaal gemaakte afspraken houden, te bestraffen. Daarnaast is krimp in een regio vaak ongelijk verdeeld, wat regionaal *commitment* en daarmee regionale afstemming van woningbouwprogramma's en bedrijventerreinen tussen gemeenten bemoeilijkt. De centrumgemeenten (bijvoorbeeld Heerlen en Delfzijl) hebben vaak het eerst en ergst te maken met krimp. Dit zijn immers de plekken waar zich meestal de meest kwetsbare woningvoorraad bevindt en de problemen (leegstand, verloedering, concentratie lage-inkomensgroepen) zich concentreren (zie hoofdstuk 3 'Ruimtelijke gevolgen van demografische krimp'). Omringende gemeenten zijn vervolgens niet altijd bereid deze centrumgemeente bij het oplossen van de problemen te ondersteunen. Dit geldt overigens niet alleen voor krimpregio's, met dit probleem hebben veel regio's te kampen (WRR 1990). Tot slot wordt regionale afstemming belemmerd door het feit dat de regionale woningbouwafspraken niet altijd passen binnen (eerder) gemaakte andere afspraken. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld klem komen te zitten tussen regionale afspraken enerzijds en afspraken met het Rijk over stedelijke vernieuwing (ISV) anderzijds.

Regionale afstemming in de praktijk

Ondanks alle bovenbeschreven belemmeringen komt de regionale samenwerking in de krimpregio Parkstad Limburg redelijk van de grond. Zo hebben de zeven Parkstad-gemeenten – die gezamenlijk een Wgr+-regio vormen – besloten hun woningbouwbeleid op elkaar af te stemmen en tot een regionale woningbouwprogrammering te komen. Daarbij zijn overigens niet alleen gemeenten, maar ook corporaties, ontwikkelaars, makelaars en zorgaanbieders betrokken.

Sinds de regionale woonvisie (Parkstad Limburg 2006) door de Parkstadraad in 2006 is goedgekeurd, ligt het accent niet meer op nieuwbouw, maar op sloop en herstructurering. Het is gelukt de plannen die er aanvankelijk waren voor netto 10.000 nieuwe woningen, terug te brengen tot een aantal dat dichterbij de verwachte behoefte van 2.000 ligt (met de eerder gemaakte kanttekening dat het niet mogelijk bleek om de plannen geheel naar beneden toe aan te passen aan de demografische prognoses). Met de totstandkoming van deze

regionale woonvisie en woningbouwprogrammering (Parkstad Limburg 2007) is een stap in de richting van regionale samenwerking gezet. Maar de praktijk zal moeten uitwijzen of de gemeenten en andere partijen zich ook daadwerkelijk aan de gemaakte regionale afspraken houden.

In de andere krimpregio's Noord-Groningen (Eemsdelta), Oost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen komt de samenwerking moeizamer van de grond. Het onderzoek van Louter & Van Eikeren (2007), Bureau PAU (2007) en Til et al. (2007) hebben het inzicht in demografische ontwikkelingen en de gevolgen ervan vergroot. Het heeft weliswaar bijgedragen aan een gezamenlijk probleembesef, maar tot een gezamenlijke woonvisie, zoals in Parkstad Limburg, is het nog niet gekomen.

Wel bestaan in de Eemsdelta voornemens om op het gebied van wonen regionaal samen te werken. De gemeenten Delfzijl en Appingedam willen een gezamenlijke visie op de toekomstige ontwikkeling van beide gemeenten maken. In mei 2009 willen zij een ontwikkelingsperspectief 2030 af hebben (*Dagblad van het Noorden* 20 februari 2009). Verder wordt af en toe gesproken over een gemeentelijke fusie van de vier gemeenten Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum (de 'DEAL-gemeenten'). Echter op korte termijn lijkt dit geen optie.

In Oost-Groningen hebben de gemeenten Winschoten, Reiderland en Scheemda wel besloten tot samenvoeging. Per 1 januari 2010 zullen de drie gemeenten samen de gemeente Oldambt worden.

Tot slot zijn er in Zeeuws-Vlaanderen vooralsnog weinig voorbeelden te vinden van regionale samenwerking. Een uitzondering vormt de regiomarketing waarin de drie gemeenten Terneuzen, Sluis en Hulst het gebied presenteren als een aantrekkelijke woonregio.

Regionale uitvoering

Regionale onderzoeken, regionale visies en regionale programmeringen die krimp als onderwerp hebben, nemen in aantal toe. Regionaal beleid wordt echter nog niet vergezeld van een gezamenlijk uitvoeringsplan waarin financiële afspraken worden gemaakt. Een dergelijk plan kan ertoe bijdragen dat gemeenten 'zeggen' en 'doen' combineren, en het kan *freeriding* helpen voorkomen. Immers, gemeenten zullen alleen bereid zijn minder te bouwen (in regionaal belang) als ze financieel mee profiteren van bouwactiviteiten elders in de regio.

Het gemeentelijk grondbeleid – actief of faciliterend – staat nu niet in het teken van het regionaal woonbeleid. Ook is er nog geen regionaal grondbeleid, regionaal sloopfonds, een regionale grondbank, enzovoort. In ieder geval wordt er nog geen actie ondernomen om regionaal te verevenen.

De nieuwe Wro (Wet ruimtelijke ordening), inclusief de Grondexploitatiewet, biedt enkele mogelijkheden voor regionale verevening. Zo kunnen gemeenten gezamenlijk een grondexploitatie maken. Dit is echter op vrijwillige basis, en het gaat slechts om een locatie die de grens van twee of meerdere gemeenten overschrijdt. Het is niet bedoeld voor regionale bovenplanse verevening.

Verder is voor de regionale afstemming de rol van de provincie belangrijk. Zij kan er op toezien dat gemeenten hun ruimtelijkeorderingsbeleid daadwerkelijk afstemmen op de regionaal gemaakte afspraken. De nieuwe Wro biedt de provincie juridische middelen om ervoor te zorgen dat gemeenten nakomen wat zij in regionaal verband hebben afgesproken. Het inpassingsplan, projectbesluit, de aanwijzing of verordening zijn daar voorbeelden van (VROM 2008b). Deze instrumenten kunnen overigens alleen worden ingezet wanneer er sprake is van een provinciaal belang. Provincies zullen regionaal gemaakte afspraken dus in hun provinciaal beleid moeten opnemen.

Tot slot kunnen krimpgebieden, wanneer beleidsdoelen op verschillende schaalniveaus met elkaar conflicteren en hierdoor op lager schaalniveau bij de regionale aanpak van krimp, problemen ontstaan, dit op rijksniveau agenderen. Krimpgebieden doen er verstandig aan daarbij de krachten te bundelen en samen deze problematiek op rijksniveau voor het voetlicht te brengen.

Tot besluit

De prognoses (zie hoofdstuk 1 'Regionale prognose 2009-2040: vergrijzing en omslag van groei naar krimp') laten zien dat groei niet langer vanzelfsprekend is. Naast groei- zullen ook krimpgemeenten ontstaan. De demografische krimp zal zich vooral in de periferie voordoen. Hoofdstuk 3 ('Ruimtelijke gevolgen van demografische krimp') heeft laten zien dat vooral de huishoudensdaling gevolgen zal hebben voor de woningmarkt en de leefomgeving. De krimpende gemeenten kunnen te maken krijgen met problemen van leegstand, verpaupering en concentratie van lagere-inkomensgroepen. Het oplossen van die problemen is dan ook de belangrijkste beleidsopgave waar deze gebieden zich voor gesteld zien.

Wat opvalt is dat veel gemeentebesturen proberen (al dan niet via woningbouwbeleid) krimp te bestrijden. Deze beleids-optie blijkt weinig succesvol te zijn. Het werkt de concurrentie tussen gemeenten in de hand en kan de negatieve gevolgen van krimp verergeren. Het begeleiden van krimp is een alternatief. Deze strategie richt zich op het matigen van nieuwbouw en het stimuleren van sloop en herstructurering. Het begeleiden van krimp blijkt geen gemakkelijke opgave te zijn. Bestuurders zijn gewend te groeien. Ze zien krimp als bedreiging, associëren het met bestuurlijk falen en proberen het om die reden te bestrijden. Bovendien blijkt het huidige financiële kader (gemeentefonds, sommige specifieke uitkeringen) groei te stimuleren. Dit betekent dat gemeenten die krimpen minder geld uit die fondsen ontvangen. Ook zien krimpende gemeenten hun inkomsten uit de grondexploitatie verminderen. Op zich is het logisch te veronderstellen dat kleinere gemeenten lagere kosten hebben en minder inkomsten nodig hebben. Maar gemeenten die in een overgang zitten van groei naar krimp kunnen hierdoor (weliswaar tijdelijk) in de problemen komen.

Regio's die zichzelf goed kunnen organiseren kunnen wel de omslag maken van krimp bestrijden naar krimp begeleiden.

Parkstad Limburg is een voorbeeld van een regio die wel de omslag van krimp bestrijden naar krimp begeleiden heeft gemaakt. Toch laat ook dit voorbeeld zien dat deze omslag niet makkelijk is. De Parkstad-gemeenten zijn erin geslaagd de nieuwbouwplannen naar beneden toe bij te stellen – wel ligt dit aantal nog altijd boven de verwachte behoefte. Daarnaast is in het beleid het accent verschoven van uitbreiding naar sloop en herstructurering. Verder proberen bestuurders oplossingen te vinden voor het financieringsvraagstuk. Zij proberen publiek-private samenwerkingsverbanden aan te gaan om zo de sloop en herstructurering in krimpgebieden van de grond te krijgen. Het vinden van die publiek-private partners blijkt geen gemakkelijke opgave te zijn, omdat de verdien capaciteit van die partijen in kripsituatie eveneens gering is.

Niet alleen op gemeentelijk, maar ook op provinciaal niveau komt steeds meer aandacht voor krimp en de problematiek die het met zich meebrengt. Limburg en Groningen zijn al langer met dit thema bezig, maar nu volgen ook andere provincies. Toch geldt voor alle provincies dat ze nog wel een beetje op twee gedachten hinken. Ze ondernemen acties die krimp begeleiden, maar in de beleidsnotities komen we ook acties tegen die krimp bestrijden.

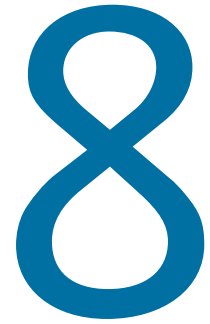
Op rijksniveau is het thema krimp pas recent opgepakt. Het Rijk beraadt zich op de rol die het bij krimp moet vervullen. Daarnaast probeert het de vraag te beantwoorden of het nodig is het rijksbeleid en de rijksregelingen aan te passen aan de kripsituatie in sommige regio's. Het antwoord hierop zal per beleidsterrein verschillen. Het hangt namelijk af van de mate waarin demografische ontwikkelingen het betreffende beleidsterrein beïnvloeden. Daarnaast is het antwoord afhankelijk van de vraag of krimp en ingrijpen daarop al dan niet wenselijk en/of stuurbaar is? Ook moet het Rijk zich afvragen of het zijn beleid moet richten op solidariteit (en gelijkheid) of niet? Dit zijn politieke keuzes.

Wanneer de krimp gemeenten in krimp regio's liggen, doen de gemeenten er verstandig aan hun bouw-, sloop- en herstructureringsprogramma's onderling af te stemmen en te komen tot een gezamenlijk woningbouwprogramma. Dit blijkt geen gemakkelijke opgave te zijn. Gebrek aan regionaal commitment en vertrouwen (angst voor *freeriders*) en vermindering van inkomsten uit grondexploitatie spelen de samenwerking parten.

De provincies kunnen de regionale samenwerking tussen gemeenten stimuleren. Zij kunnen er op toezien dat gemeenten hun ruimtelijke orderingsbeleid daadwerkelijk afstemmen op de regionaal gemaakte afspraken.

Noten

- 1) De dataverzameling ten behoeve van dit hoofdstuk is half april 2009 afgerond.
- 2) Contingentenbeleid is beleid van een regionaal orgaan of provincie, waarbij het aantal (en soms ook het type) nieuw te bouwen woningen wordt vastgelegd dat gemeenten in een bepaalde periode maximaal mogen bouwen.
- 3) Transformatielocaties zijn locaties (vaak binnen de stad) die door fysieke ingrepen van functie verandert of die opnieuw worden ingericht voor gebruik van dezelfde functie.
- 4) Inbreidingslocaties zijn bouwlocaties binnen de bebouwde kom.
- 5) Uitleglocaties zijn bouwlocaties buiten de bebouwde kom.
- 6) De vijf thematische werkgroepen waren: 1. wonen in buurten (wonen) 2. leven in Wilhelmshaven (toerisme, cultuur, vrijetijdsbesteding, onderwijs, jeugd, senioren, gezondheid), 3. handel in verandering (binnenstad en detailhandel), 4. economische basis (economie en ondernemen), 5. ruimtegebruik, wegen en structuren (infrastructuur, verkeer, milieu).
- 7) Voor de regionale woonvisie Parkstad Limburg zijn de prognoses uit Woningvoorraad Parkstad Limburg 2005-2025 (oktober 2005) gebruikt, die door Wim Derks (Universiteit Maastricht/E'til adviseurs) zijn gemaakt.
- 8) Sinds april 2008 vormen het Ruimtelijk Planbureau (RPB) en het Milieu en Natuurplanbureau (MNP) het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- 9) Het Besluit Locatiegebonden Subsidies is een financiële regeling, die gekoppeld is aan de Woningbouwafspraken, die het Rijk met 20 stedelijke regio's over de bouwproductie voor de periode 2005-2009 heeft gemaakt. Via het BLS wil het Rijk de woningbouw in deze stedelijke regio's stimuleren.
- 10) Het ISV maakt onderdeel uit van het grotestedenbeleid (beleid speciaal gericht op de 31 grotere gemeenten) en is bedoeld ter stimulering van de stedelijke vernieuwing. Daarnaast geldt het ISV ook voor andere gemeenten. Met als verschil dat het ISV-budget voor 31 grotere gemeenten direct van het Rijk naar de gemeenten gaan, terwijl het geld bestemd voor de overige gemeenten door de provincies (en niet door het Rijk) wordt verdeeld (VROM 2009a).
- 11) Deze vergelijking dient slechts ter indicatie en moet met enige voorzichtigheid worden gemaakt. Bouwkosten verschillen niet of nauwelijks per regio, maar uiteraard wel naar woninggrootte. De verdeling van de woningvoorraad naar woninggrootte – waarbij de categorieën 3 en minder, 4, 5 en meer kamers zijn gehanteerd – is volgens cijfers van het CBS (2007) in Heerlen vergelijkbaar met het Nederlands gemiddelde.
- 12) Wel heeft minister Van der Laan onlangs aangegeven dat nader onderzoek moet worden of bepaalde rijksregelingen op het gebied van onderwijs en stedelijke vernieuwing in het licht van krimp aanpassing behoeven (VROM 2009b).
- 13) De eerste twee onderzoeken richten zich op Oost-Groningen en de laatste twee op Noord-Groningen (Eemdelta). Het onderzoek van Poulus (2007) en Til et al. (2007) richt zich op beide gebieden. Zij waarschuwen dat wanneer alle bouwplannen in de regio Oost-Groningen/Delfzijl daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd in 2015 de leegstand ruim 7 procent zal zijn. Ook geeft het rapport nadrukkelijk aan dat extra woningbouw (lees: krimp bestrijden) geen oplossing is voor krimp.
Uit het onderzoek van Til et al. (2007) en Adriaans & Heinz (2007) komt naar voren dat krimp vooral gevolgen heeft voor de huursector en de goedkope koopsector. Met name in dorps- en landelijk perifere woonmilieus wordt een overaanbod aan goedkope koopwoningen verwacht. Vanwege de krimp en de ontspannen woningmarkt neemt de vraag naar dit type woningen af. Uit het onderzoek van Adriaans en Heinz (2007) blijkt dat dit vooral voor 55-plussers negatieve gevolgen kan hebben. Deze groep bewoners kan doordat zij hun woning niet verkocht krijgen en omdat ze verder weinig financiële draagkracht hebben, moeilijker doorstromen naar een andere woning.
- 14) Zie voor meer informatie website www.vanmeernaarbeter.nl
- 15) De betreffende woningen zijn over het algemeen klein en van slechte kwaliteit. Daarnaast voldoen de woningen niet meer aan de huidige woningbehoefte en staan veel woningen langdurig leeg. Verder geven de prognoses aan dat de vraag naar dit type woningen in Ganzedijk op termijn zal verminderen. Volgens deze prognoses zal in 2020 in Reiderland een overschot van ruim 300 huur- en koopwoningen ontstaan, wat 10 procent van de totale woningvoorraad van deze gemeente is. De leegstand zal zich met name in de goedkope huur- en koopwoningen in het landelijk gebied concentreren (KAW 2008).
- 16) Het centrale idee daarbij is zoveel mogelijk zelf te regelen. Zo willen de Ganzedijkers hun eigen energie gaan produceren, zelf hun huizen opknappen en samenlevingsregels opstellen waaraan iedereen zich moet houden (Sitalsing 2008b: 2). Verder willen ze een Ganzedijk ontwikkelingsfonds oprichten waarin bewoners en andere investeerders een aandeel kunnen kopen. Daarnaast hopen ze in aanmerking te komen voor een subsidie ter stimulering van collectief particulier opdrachtgeverschap (Sitalsing 2008b: 2).



Demografische krimp en regionale economie

Femke Verwest en Frank van Dam (PBL)

Demografische krimp heeft gevolgen voor de regionale economie in krimpregio's, al is de relatie tussen krimp en economie complex, wederkerig, soms indirect en soms gewoon onduidelijk. In Parkstad Limburg, de Eemsdelta en Zeeuws-Vlaanderen besteden overheden in hun economisch beleid evenwel weinig aandacht aan demografische krimp. Begrijpelijk, maar onverstandig.

Demografische en regionale economische ontwikkelingen zijn op een complexe wijze aan elkaar gerelateerd. Oorzaak en gevolg zijn daarbij lastig van elkaar te scheiden. De relatie tussen krimp en regionale economie wordt in een aantal studies beschreven (onder andere Van Dam et al., 2006; Derks et al., 2006a&b; Euwals et al., 2009; Verkade 2009). De meeste studies richten zich op de economische effecten van één verschijningsvorm van demografische krimp, meestal bevolkingsafname, en de effecten hiervan op één of enkele economische beleidsvelden, zoals detailhandel, arbeidsmarkt of bedrijvigheid. In dit hoofdstuk confronteren we de inzichten uit deze studies met eigen kwantitatieve gegevens en kwalitatieve onderzoeksresultaten en proberen we antwoord te geven op de vraag: hoe reageren lokale overheden in de krimpregio's Parkstad Limburg, de Eemsdelta en Zeeuws-Vlaanderen in hun economisch beleid op demografische krimp? Deze resultaten zijn gebaseerd op het onderzoek *Demographic decline and local government strategies: a study in institutional dynamics* van Femke Verwest waarop zij binnenkort hoopt te promoveren.

Krimp en detailhandel

De Graaff et al. (2008) laten zien dat demografische ontwikkelingen gevolgen hebben voor bevolkingsgerelateerde bedrijvigheid, zoals detailhandel, horeca, toerisme en zorg. Bevolkings- en huishoudensafname kan leiden tot minder vraag naar bepaalde goederen en diensten en daarmee tot een overmaat aan winkelvloeroppervlak (leegstand) en verpaupering van vastgoed (zie ook Van Dam et al. 2006; Derks et al. 2006a&b). Gegevens van Locatus, een onafhankelijke organisatie die winkelinformatie levert in de Benelux, laten zien dat in 2009 in de krimpregio's sprake was van een forsere leegstand van verkooppunten dan het landelijk gemiddelde.

De meeste gemeenten in krimpregio's besteden in hun detailhandelsbeleid geen aandacht aan demografische krimp. Sterker nog, hun detailhandelsbeleid richt zich vooral op uitbreiding van het bestaande winkelareaal. Een uitzondering vormt Delfzijl. In 2002 besloot Delfzijl zich te richten op het handhaven van het huidige winkelaanbod. Het winkelareaal in Delfzijl-Noord (Kuilsburg), een wijk die geconfronteerd werd met een sterke huishoudensafname, werd gereduceerd van 5.000 vierkante meter naar 3.500 vierkante meter. Voor het centrum werden daarentegen uitbreidingsplannen ontwikkeld waardoor het totale winkelaanbod in Delfzijl op hetzelfde niveau bleef. Recentelijk zijn in de Eemsdelta zowel tussen Appingedam en Delfzijl als op regionaal niveau afspraken gemaakt op het gebied van voorzieningen waarin werd overeengekomen dat herstructurering, reductie en ruimtelijke concentratie van winkelgebieden nodig was, mede gezien de demografische krimp.

Dit artikel verschijnt in het decembernummer van het tijdschrift Rooilijn, jaargang 43, nr. 7, 2010.

Een mogelijke verklaring voor het feit dat gemeenten in hun detailhandelsbeleid weinig aandacht aan demografische krimp besteden, is de angst dat het erkennen van demografische krimp het voorzieningenaanbod negatief zal beïnvloeden en dat een beperkt voorzieningenaanbod omgekeerd ook de demografische krimp kan versterken. Van der Wouw et al. (2009) laten echter zien dat deze angst niet gegrond is en concluderen dat, in tegenstelling tot wat algemeen wordt verondersteld, meer voorzieningen niet automatisch de tevredenheid onder de inwoners vergroot noch de leefbaarheid versterkt.

Krimp en de arbeidsmarkt

Wanneer een regio te maken krijgt met een afname van de potentiële beroepsbevolking (20- tot 65-jarigen) kan dat gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt (Euwals et al. 2009). De afname van de potentiële beroepsbevolking kan (maar hoeft niet te) leiden tot een verkleining van het arbeidsaanbod. Een tekort aan arbeidskrachten kan nadelige gevolgen hebben voor werkgevers in de regio. Het kan de strijd om arbeidskrachten verscherpen en bedrijven kunnen moeilijker aan voldoende gekwalificeerd personeel komen. Dit zal vooral nadelig zijn voor de arbeidsintensieve sectoren, zoals de dienstensector. De afname van de potentiële beroepsbevolking zou echter gecompenseerd kunnen worden door een stijging van de arbeidsparticipatie.

In alle drie de krimpregio's is al jarenlang sprake van een afname van de potentiële beroepsbevolking, alsmede van een toename van de arbeidsparticipatie. In Zeeuws-Vlaanderen en Parkstad Limburg (exclusief Nuth, Onderbanken en Simpelveld) heeft deze toename van de arbeidsparticipatie de afname van de potentiële beroepsbevolking niet weten te compenseren. Of hierdoor in deze krimpregio's daadwerkelijk een tekort aan arbeidskrachten bestaat of zal ontstaan, is onduidelijk en hangt af van de ontwikkeling van de vraag naar arbeid – die lastig te voorspellen is en mede wordt beïnvloed door de economische conjunctuur. In elk geval verwachten de provincies en het bedrijfsleven in deze krimpregio's dat het tekort aan met name technisch en zorgpersoneel snel groter zal worden. Oorzaak is de combinatie van een toename van het aantal 65-plussers, de daarmee samenhangende toename van de vraag naar zorg en een verdere afname van de potentiële beroepsbevolking. Daarnaast worden opvolgingsproblemen in de detailhandel gesignaleerd, die overigens niet alleen worden bepaald door demografie, maar vooral door de opleidings- en beroepskeuze van jongeren.

Volgens sommigen (waaronder Derks et al. 2006a) kan de afname van het arbeidspotentieel behalve nadelen voor werkgevers en consumenten, ook voordelen hebben: werkzoekenden kunnen wellicht beter en sneller een baan vinden, en de werkloosheid daalt naar het frictieniveau. In alle krimpregio's ligt het werkloosheidscijfer evenwel boven het landelijk gemiddelde en het verschil in werkloosheidscijfer tussen krimpregio's en het landelijk gemiddelde

is niet afgenomen. Deze bevindingen sluiten aan bij de redeneringen van Van Dijk en Pellenburg (2006) en De Beer (2008), die stellen dat vanwege de slechte aansluiting tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod de afname van de potentiële beroepsbevolking niet automatisch leidt tot minder werkloosheid.

Net als in het detailhandelsbeleid besteden de lokale overheden van krimpregio's in hun arbeidsmarktbeleid en sociaal-economisch beleid nauwelijks aandacht aan demografische krimp. Dit ondanks het feit dat de afname van de potentiële beroepsbevolking effecten kan hebben op de arbeidsmarkt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de huidige economische crisis een drukkend effect heeft op de vraag naar arbeid, waardoor het toekomstige tekort aan personeel, dat zou kunnen ontstaan door de afname van de potentiële beroepsbevolking, wordt onderschat.

Een uitzondering vormen de provincies Zeeland en Limburg. De provincie Zeeland (2009) besteedt in haar huidige sociaal-economisch beleid expliciet aandacht aan demografische krimp. Wel geven zij aan dat de demografische krimp pas op middellange termijn voor economische problemen zal gaan zorgen. Ook de provincie Limburg (2008) signaleert in haar arbeidsmarktbeleid de afname van de potentiële beroepsbevolking en verwacht in de zorg een tekort aan personeel. De maatregelen die de provincies bepleiten zijn enerzijds gericht op verhoging van arbeidsproductiviteit en arbeidsparticipatie en anderzijds op het aantrekken van nieuwe werknemers. Verder heeft Parkstad Limburg, samen met kennisinstellingen (ROC Arcus College, Hogeschool Zuyd en de Open Universiteit Nederland) en zorginstellingen (Atrium Medisch Centrum Parkstad Limburg en Mondriaan Zorggroep Limburg) inmiddels besloten een Zorgacademie op te richten om het verwachte tekort aan zorgpersoneel (17.000 mensen in de periode 2008-2018) te kunnen opvangen.

Daarnaast besteden de overheden en met name de grotere bedrijven in de krimpregio's aandacht aan gevolgen die mogelijk met de afname van de potentiële beroepsbevolking kunnen samenhangen, zoals de mismatch tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod en het tekort aan personeel in de zorg en techniek. Vaak wordt hierbij geen expliciete relatie gelegd met demografische krimp. Zo worden in alle krimpregio's door overheden en bedrijven gezamenlijk initiatieven opgezet ten aanzien van het opleidingsaanbod om zodoende de kwalitatieve en kwantitatieve mismatch op de arbeidsmarkt tegen te gaan en de belangstelling voor sommige beroepen onder jongeren te vergroten.

Verder zetten overheden, al dan niet samen met het bedrijfsleven, initiatieven op gericht op het aantrekken van nieuwe inwoners, huishoudens en werknemers. Via marketingcampagnes, waarbij het aanbod van banen, huizen en cultuur in de regio wordt gepromoot, proberen overheden en bedrijfsleven potentiële bewoners naar de regio te trekken. Voorbeelden zijn de websites www.zuidlimburg.nl en www.uwnieuwetoekomst.nl. Deze initiatieven zijn met name gericht op het aantrekken van hoger opgeleiden, het liefst met partner en gezin. Verwest et al. (2008) concluderen dat

de gemeenten in krimpregio's minder inwoners van buiten de regio weten aan te trekken dan verwacht.

Krimp en bedrijvigheid

Of en welke invloed demografische krimp heeft op bedrijfsmigratie is nog onduidelijk. Sommigen (waaronder Derks et al. 2006a) stellen dat demografische krimp zal leiden tot een toename van bedrijfsverplaatsingen van de krimpregio naar andere regio's. Van Dijk en Pellenburg (2006) geven aan dat dit wellicht geldt voor bedrijven die actief zijn in de maakindustrie, maar dat veel van deze bedrijven en bedrijfsonderdelen al naar de lagelonenlanden zijn verplaatst. De bedrijfsmigratie als gevolg van een afname van de potentiële beroepsbevolking zal dan ook gering zijn. Bovendien laten Van Oort et al. (2007) zien dat bedrijven omwille van het behoud van hun werknemers vaak niet van locatie willen veranderen of alleen over hele korte afstand verhuizen.

Uit cijfers van de Kamer van Koophandel blijkt dat tussen 2001 en 2007 het percentage bedrijfssluitingen in de krimpregio's (met uitzondering van Zeeuws-Vlaanderen) niet hoger lag dan het landelijk gemiddelde. Wel lag in dezelfde periode het percentage bedrijfsoprichtingen in deze regio's (met uitzondering van Eemsdelta) onder het landelijk gemiddelde (KvK Handelsregister, Combimonitor mei 2009). Uit cijfers van het LISA (bedrijvigheidsregister van Nederland) blijkt dat in de krimpregio's tussen 1996 en 2008 geen sprake is van een afname van werkgelegenheid. Wel ligt in vrijwel alle sectoren de groei van het aantal banen in krimpregio's lager dan het landelijk gemiddelde. Dit sluit aan bij de bevinding van De Beer (2008) die concludeerde dat krimp niet betekent dat de totale dynamiek sterk terugloopt, maar wel leidt tot een geringere banengroei.

In de literatuur bestaat ook onenigheid over de vraag of demografische krimp gevolgen heeft voor de vraag naar bedrijventerreinen. Sommigen (waaronder Derks et al. 2006a) veronderstellen van wel. Anderen (waaronder Van Dam et al. 2006, Van Dijk & Pellenburg 2006) betwijfelen dit. Van Dam et al. (2006) geven aan dat de vraag naar bedrijventerreinen niet alleen door demografische ontwikkelingen wordt bepaald, maar ook door de elasticiteit van grondprijzen, regionaal economische ontwikkelingen en het ruimtelijke orderingsbeleid. Van Dijk en Pellenburg (2006) wijzen erop dat op de bedrijventerreinen in de krimpregio's vooral bedrijven uit de logistieke sector en kantoren zitten die niet naar lagelonenlanden zullen verhuizen, waardoor de overmaat aan bedrijventerreinen als gevolg van demografische krimp gering zal zijn. Aangezien er geen landsdekkende cijfers bestaan over leegstand op bedrijventerreinen en kantoren, is het op dit punt niet mogelijk de literatuur met kwantitatieve data te confronteren.

De provincie Zeeland geeft als enige aan dat demografische krimp mogelijk negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de vraag naar bedrijventerreinen (Provincie Zeeland 2008a;

Provincie Zeeland 2008b). In de andere krimpregio's wordt deze relatie in het beleid niet gelegd. Wel wordt in alle krimpregio's door provincies, regionale organisatie en gemeenten aangegeven dat vanwege demografische krimp de herstructurering van bedrijventerreinen wordt bemoeilijkt. De financiering van herstructurering is daar extra lastig, omdat er minder inkomsten uit grondexploitatie zijn, en bovendien de transformatie van bedrijfsterrein naar woonwijk nauwelijks mogelijk is vanwege de afgenomen vraag naar woningen (zie ook Renes et al. 2009 en Bekkum 2009). Hoewel gemeenten in krimpregio's in hun ruimtelijk, economisch en bedrijventerreinenbeleid meestal niet expliciet aandacht besteden aan demografische krimp, betekent dit niet dat demografische overwegingen geen enkele rol spelen in het bedrijventerreinenbeleid. De beleidsveronderstelling waar het bedrijventerreinenbeleid vaak op is gebaseerd, is dat mensen banen volgen en dat er om banen te creëren voldoende bedrijventerreinen nodig zijn. Van Oort et al. (2007) tonen echter aan dat de verwachtingen van gemeenten ten aanzien van het aantrekken van bedrijven vaak te hooggespannen zijn. Het blijkt moeilijk om nieuwe bedrijven aan te trekken, omdat slechts een zeer klein deel van de bedrijfsverhuizingen bovenlokaal is, en een inter-regionale verhuizing is helemaal zeldzaam.

Hoewel het lastig is nieuwe bedrijven aan te trekken pogen de krimpregio's dit wel. Dit doen ze niet alleen met het bedrijventerreinenbeleid, maar ook via acquisitiebeleid en marketing. Daarnaast proberen lokale overheden in krimpregio's nieuwe economische sectoren te ontwikkelen om zodoende hun economische structuur te verbreden en hun kwetsbaarheid te verminderen. Toerisme en zorg zijn daarbij populaire sectoren, omdat het aantal (en aandeel) 65-plussers in de krimpregio's naar verwachting toeneemt.

Meer beleidsaandacht krimp

Overheden in krimpregio's besteden in hun economisch beleid weinig aandacht aan demografische krimp. Dit is op het eerste gezicht niet verwonderlijk. De relatie tussen demografische krimp en regionale economie is immers uiterst complex of op zijn minst indirect. Daarnaast zijn er tal van andere maatschappelijke en economische ontwikkelingen die veel bepalender zijn voor de regionale economie dan demografische ontwikkelingen. Ten slotte bestaat bij veel gemeenten de angst dat het onderkennen van demografische krimp het imago van de regio schaadt, wat het aantrekken van bedrijven en werkgelegenheid, wat sowieso lastig is, kan bemoeilijken en daarmee de regionale economie nadelig zou kunnen beïnvloeden.

Desondanks zou het verstandig zijn om op lokaal niveau in economisch beleid meer aandacht aan krimp te besteden. Demografische krimp kan op sommige economische deel-terreinen, waaronder detailhandel en arbeidsmarkt, wel degelijk effecten hebben. Daarnaast kan demografische krimp de uitvoering van een bepaald economisch beleid,

zoals herstructurering van bedrijventerreinen, bemoeilijken. Tot slot kan demografische krimp nadelige gevolgen hebben voor andere beleidsterreinen, waaronder woningbouw. Om deze gevolgen adequaat aan te kunnen pakken is een sectorale aanpak alleen gericht op het wonen niet voldoende. In krimpregio's kan het wonen immers ook het werken volgen. Gemeenten in een krimpregio zullen dan ook – en het liefst gezamenlijk – niet alleen in hun woonbeleid maar ook in hun economisch beleid aandacht moeten besteden aan demografische krimp. Al moet van omvangrijke bedrijfsverplaatsingen naar krimpregio's niet te veel worden verwacht. Het behouden van de huidige bedrijvigheid en het verhogen van arbeidsproductiviteit en arbeidsparticipatie lijken realistischere beleidsopties. Het begeleiden van en anticiperen op krimp lijkt zinniger dan het bestrijden daarvan.

Literatuur

Bevindingen

- Adriaans, F. & G. Heinz (2007), *Hoe duur is goedkoop? Onderzoek naar de woonwensen van bewoners/eigenaren van goedkope koopwoningen in Oldambt en Pekela*, Leeuwarden: Heinz Advies Volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing.
- Aedes (2008), *Krimp... een groeiende opgave*, Arnhem: Companen.
- Allers, M.A. & A.S. Zeilstra (2009), *Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën*, Groningen: COELA.
- Beer, P. de (2008), 'Krimpde arbeidsmarkt: nieuw perspectief, oude problemen', *Beleid en Maatschappij* 35, 4: 278-288.
- Beets, G. (2009), 'Demografische ontwikkelingen in de wereld en Europa', pp. 27-57 in: N. van Nimwegen & L. Heering (red.) (2009), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*, Amsterdam: KNAW Press.
- BNA (2009a), *Ruimte maken voor krimp. Ontwerpen voor minder mensen*, Rotterdam: NAI.
- BNA (2009b), *Ruimte maken voor krimp. Ontwerpen voor minder mensen. Resultaten en aanbevelingen uit Ontwerplab krimp*, Amsterdam: BNA, Stagg, Staro, Stawon, Aedes & Kei.
- Boers, R. & C. Poulus (2007), 'Een uitdaging in de krimp', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 13 (1): 22-26.
- Broersma, L. & Dijk, J. van (2002), 'Regional labour market dynamics in the Netherlands', *Regional Science* 81 (3): 343-364.
- Broersma, L., D. Stelder & J. van Dijk (2008), *Noordelijke arbeidsmarktverkenning*, Groningen: Faculteit Economie en Bedrijfskunde en Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, RUG.
- Buitelaar, E., L. van den Broek & A. Segeren (2009), *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties. Het belang van lokale omstandigheden*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bureau PAU (2007), *Toekomstperspectieven voor de Eemdelta*, Eindrapport juli 2007, Groningen: Bureau PAU.
- Buys, A. & J. van Iersel (2008), *Sturen met nieuwbouw*, Amsterdam: Rigo Research en Advies.
- BZK (2010), *Juni circulaire gemeentefonds 2010, 9 juni 2010*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- BZK, VROM, WWI, VNG & IPO (2009), *Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling*, Den Haag: Ministeries van BZK, VROM en WWI, VNG & IPO.
- CBS (2008), *Bevolkingsprognose 2008-2050*, Den Haag: CBS. College van B&W Appingedam & College van B&W Delfzijl (2009), *Ontwikkelingsperspectief Appingedam & Delfzijl 2030*, Appingedam & Delfzijl: Weusthuis Associatie.
- Commissie Bakker (2008), *Naar een toekomst die werkt. Hoofddijnen Advies Commissie Arbeidsparticipatie*, Rotterdam: Commissie Arbeidsparticipatie.
- Commissie Deetman (2010), *Verslag van werkzaamheden tot en met juli 2010. Adviescommissie Deetman Bevolkingskrimp Limburg, September 2010*, Maastricht: Provincie Limburg.
- Companen (2009a), *Eemdelta scenario's voor wonen en voorzieningen. Effecten van keuzes in beeld*, Arnhem: Companen.
- Companen (2009b), *Regio Eemdelta. Onderzoek wonen en voorzieningen*, Arnhem: Companen.
- CPB, MNP & RPB (2006), *Welvaart en Leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040*, Den Haag: Centraal Planbureau/Milieu- en Natuurplanbureau/Ruimtelijk Planbureau.
- Dam, F. van, C. de Groot & F. Verwest (2006), *Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Dander, T.U. (2007), 'Vergrijzing en krimp, Demografische trends en gemeentelijk beleid', *Bevolking & Gezin* 34 (3): 19-21.
- Derks, W.M. (2006), 'Van groei naar afname', *Rooilijn* 39 (2): 57-63.
- Derks, W., P. Hovens & L. Klinkers (2006a), *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Den Haag: Raad voor Verkeer en Vervoer & VROM-raad.
- Derks, W., P. Hovens & L. Klinkers (2006b), *De krimpende stad. Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Dijk, J. van & P.H. Pellenburg (2006a), 'Is de periferie van Nederland ten dode opgeschreven?', *Dagblad van het Noorden*, 25 maart 2006.

- Dijk, J.J. van, J. de Vries & B.J. van Bockhove (2010), *Bloeiende gemeenschappen in krimpende kernen. 10 puntenplan krimp*, Den Haag: Tweede Kamerfractie CDA.
- Dijkstal, H.F. & J.H. Mans (2009a), *Krimp als structureel probleem. Rapportage topteam Krimp voor Parkstad Limburg*, Dordrecht: Lysias Advies BV.
- Dijkstal, H.F. & J.H. Mans (2009b), *Consequenties van demografische ontwikkelingen in Zeeland. Rapportage Topteam Krimp voor Zeeland*, Dordrecht: Lysias Advies BV.
- Dijkstal, H.F. & J.H. Mans (2009c), *Krimp als structureel probleem. Rapportage Topteam Krimp voor Groningen*, Dordrecht: Lysias Advies B.V.
- Dykstra, P.A. & L.J.G. Van Wissen (red.) (1996), 'Een teruglopende bevolking: ramp of remedie', *Bevolking en gezin*, Boekaflevering 1996/2. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Demografie.
- ECORYS Nederland BV (2009), *Wat kost krimp? Scenario's voor de Regio Eemdelta doorgerekend*, Rotterdam: ECORYS Nederland BV.
- Eichholtz, P. & T. Lindenthal (2008), 'Krimp, vergrijzing en de vraag naar woningen', *Beleid en Maatschappij* 35 (4): 311-321.
- Euwals, R., K. Folmer, T. Knaap & M. Volkerink (2009), 'Bevolkingskrimp en de arbeidsmarkt', pp. 145-162 in: N. van Nimwegen & L. Heering (red.) (2009), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*, Amsterdam: KNAW Press.
- EZ (2010), *Ondernemend met krimp! Handreiking economische bedrijvigheid bij bevolkingsdaling*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, DG Ondernemen en Innovatie.
- Francke, M. (2010), *Krimp en woningprijzen. De invloed van demografische krimp op de woningprijs*, Rotterdam: SEV.
- Gáková, Z. & L. Dijkstra (2010), 'Does population decline lead to economic decline in EU rural regions?', *Regional Focus*, no. 01/2010, Brussel: EU Regional Policy.
- Gemeente Appingedam, Delfzijl, Eemsum, Loppersum & Provincie Groningen (2009), *Pact Regio Eemdelta. Regionaal beleid wonen en voorzieningen*, 15 september 2009.
- Gemeente Delfzijl (2002), *Detailhandelsnota 2002-2010*, Delfzijl: Gemeente Delfzijl.
- Gerrichhauzen, L. & J. Dogterom (2007), *Krimp als kans*, Dordrecht: Gerrichhauzen & Partners.
- Glaeser, E.L. & J. Gyourko (2005), 'Urban decline and durable housing', *The Journal of Political Economy* 113 (2): 345-375.
- Glaeser, E.L., J. Gyourko. & R. Saks (2006), 'Urban growth and housing supply', *Journal of Economic Geography* 6 (1): 71-89.
- Glock, B. (2006), *Stadtpolitik in schrumpfenden Städten Duisburg und Leipzig im Vergleich*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften GWV Fachverlage GmbH.
- Glock, B. & H. Häussermann (2004), 'New trends in urban development and public policy in Eastern Germany dealing with the vacant housing problem at the local level', *International Journal for Urban and Regional Research* 28 (4): 919-929.
- Goedvolk, E. & A. Korsten (2008), 'Bevolkingsdaling vraagt paradigmaverandering', *Bestuurswetenschappen* 62 (2): 82-89.
- Graaff, T. de, F. van Oort & S. Boschman (2008), *Woonwerkdynamiek in Nederlandse gemeenten*, Rotterdam/ Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Groen, M. de, J.F.I. Klaver & P.H. Renooy (2009), *Verkenning rijksagenda krimp en ruimte*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Haarts, T. & V. Venhorst (2010), 'Window on the Netherlands. Planning for decline: anticipating on population decline in the Netherlands', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 101 (2): 218-227.
- Harms, L., M.O. Kalterm & P. Jorritsma (2010), *Krimp en mobiliteit. Gevolgen van bevolkingskrimp voor mobiliteit*, Den Haag: KIM.
- HBD (Hoofdbedrijfschap Detailhandel) (2010), *Persbericht: Herstructurering winkelaanbod in Parkstad Limburg onontkoombaar*, 4 november 2010.
- Hinssen, J.P.P. & W.M. Derks (2008), 'Afkicken van de groei. Bestuurlijke reflexen bij demografische krimp', *Bestuurswetenschappen* 62 (6): 114-124.
- Hovens, P., W.M. Derks & L. Klinkers (2009), *Bevolkingsontwikkeling Zuidwest Nederland. Gevolgen voor arbeidsmarkt en economie*, Geleen: Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid.
- Imhoff, E. van & L.J.G. van Wissen (2001), 'Bevolkingsveroudering en de arbeidsmarkt in Europa', *Bevolking en Gezin* 30 (2): 5-34.
- Jong, A. de & C. van Duin (2009), 'Regionale prognose 2009-2040. Vergrijzing en omslag van groei naar krimp', *Bevolkingstrends* 57 (4): 35-44.
- Kitchen, T. (2003), 'Planning response to major structural change. Some experiences from British cities', *Planning, Practice & Research* 18 (2): 123-141.
- Klouwen, B. (2010), 'Sturen op krimp: meer mogelijk dan je denkt', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 16 (5): 10-15.
- Laan, E.E. van der (2009), 'Krimp is solidariteitsvraagstuk voor heel Nederland', persbericht, 17 juni 2009, bestuurdersconferentie 'Krimp als Kans', Van Nelle Fabriek, Rotterdam.
- Latten, J. & S. Musterd (red) (2009), *De nieuwe groei heet krimp. Een perspectief voor Parkstad Limburg*, Den Haag: Parkstad Limburg & NICIS Institute.
- Louter, P., P. van Eikeren & Y. Hong Seng (2009), *Bevolkingsafname in Nederland. De gemeentelijke bevolkingsdynamiek in beeld*, Delft: Bureau Louter.
- Louter, P. & P. van Eikeren (2007), *De economie van de Eemdelta. Verleden, heden, toekomst, Deelrapport 1 kwantitatieve analyse*, Delft: Bureau Louter.
- Luckey, R., R.J. van Til, L. Groenemeijer & C. Poulus (2007), *Bijdrage POP Provincie Groningen Notitie Demografie Onderzoek*, Delft: ABF Research.
- Middelkoop, M. van (2010), 'Hypotheekrisico's in regionaal perspectief', *ESB* 95: 537-539.
- Nederlandse Vereniging voor Makelaars (2010), *Krimpgebied = Kansgebied. Visie bevolkingskrimp*, Rotterdam: NVM in samenwerking met Bureau Stedelijke Planning BV.

- Nimwegen, N. van & L. Heering (red.) (2009), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*, Amsterdam: KNAW Press.
- Oort, F. van, R. Ponds, J. van Vliet, H. van Amsterdam, S. Declerck, J. Knobben, P. Pellenburg & J. Weltevreden (2007), *Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Oude Veldhuis, C., W. Verwey, M. Briene & J. van Vliet (2009), *Wat kost krimp? Scenario's voor de Regio Eemsdelta doorgerekend*, Rotterdam: ECORYS Nederland BV.
- PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) (2010), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening. Eerste resultaten*, Den Haag: PBL.
- PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) & CBS (Centraal Bureau voor Statistiek) (2009), *Regionale bevolkings-, allochtonen en huishoudensprognose 2009-2040*, www.regionalebevolkingsprognose.nl, Den Haag: PBL/CBS.
- Parkstad Limburg (2006), *Regionale woonvisie op hoofdlijnen Parkstad Limburg 2006-2010. Parkstad Limburg geeft Ruimte!*, Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2007), *Overzicht netto toevoegingen Parkstad Limburg*, Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2009a), *Concept herstructureringsvisie voor de woningvoorraad Parkstad Limburg*, Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2009b), *Voorstel pilotproject herstructurering bedrijventerreinen Parkstad Limburg*, Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2010a), *Pilot Parkstad Onorthodoxxxxxx & de Parkstad 5*, Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2010b), *Retailstructuurvisie 2010-2020. Parkstad Limburg, concept*, Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg & NICIS (2009), *Nieuwe groei heet krimp*, congres georganiseerd door Parkstad Limburg en het NICIS, 11 februari 2009, Kerkrade.
- Poulus, C. (2007), *Nieuwbouw en transformatie in de regio's Delfzijl en Oost-Groningen. Hoe gaan we om met krimp?*, Delft: ABF Research.
- Priemus, H. (1999), 'Instrumenten van volkshuisvestingsbeleid op een vragersmarkt', *Bevolking & Gezin* 26 (1): 19-23.
- Provincie Groningen (2009), *Krimp in Groningen. Consequenties van bevolkingsdaling voor de overheid. Het andere gezicht van de ruimtelijke ontwikkeling*, Groningen: Provincie Groningen, Ruimtelijke Plannen.
- Provincie Limburg (2007), *Krimp en verstedelijking in het Nationaal Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg*, Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Limburg (2008), *Limburg Talentrijke Regio. Regionale agenda Onderwijs-Arbeidsmarkt 2008-2012. Investeren in mensen is ook investeren in economie*, Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Zeeland (2008), *Onverkende Paden. Uitdagingen voor de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw*, Middelburg: Provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland (2009a), *Versterken, vernieuwen, verbinden. Concept Provinciaal Sociaal-Economisch Beleidsplan 2009-2012*. Middelburg: Provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland (2009b), *Op Pad! Reflexen doorbreken om te kunnen anticiperen op de demografische veranderingen in Zeeland*, Middelburg: Provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland (2010), *Exploitatieplan Waterdunen Ontwerp*, Middelburg: Provincie Zeeland/Oranjewoud.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2009), *Kansen voor een krimpend platteland*, Amersfoort: Raad voor het Landelijk gebied.
- ROB/RFV (Raad voor het Openbaar Bestuur/Raad voor Financiële Verhoudingen) (2008), *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*, Den Haag: ROB/RFV.
- Renes, G., M. Thissen & A. Segeren (2006), *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Renes, G., A. Weterings & H. Gordijn (2009), *De toekomst van bedrijventerreinen. Van uitbreiding naar herstructurering*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rosenberg, F., E. Wever, K. Leidelmeijer, J. van Iersel, R. Schulenberg, R. de Wildt, T. Luykx, M. Koning & R. Suitua (2010), *MKBA Herstructureringsaanpak Parkstad Limburg*, Amsterdam: RIGO & EIB.
- RPB (Ruimtelijk Planbureau) & CBS (Centraal Bureau voor Statistiek) (2006), *Regionale bevolkings-, allochtonen en huishoudensprognose 2005-2025*, <http://statline.cbs.nl>, Den Haag: RPB/CBS.
- RPB (Ruimtelijk Planbureau) & VROM (2007), *Ruimte voor Krimp? Demografische ontwikkelingen en opgaven voor beleid*, symposium, Den Haag: Museum voor Communicatie.
- Segeren, A.H.J. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Segeren, A.H.J., B. Needham & J. Groen (2005), *De markt doorgrond. Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Severeijn, C.R.M. (2009), *Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties in 2008*, Zoetermeer: Severijn BV.
- Thissen, F. (2010), 'Een krimpend en vitaal dorp. Op zoek naar een perspectief voor een vitaal Sas van Gent', pp. 79-95 in: *Open Sas, Belvedere gebiedsvisie*, Amsterdam: Must Stedebouw.
- Til, R.J. van, L. Groenemeijer, C. Poulus & R. Luckey (2007a), *Bijdrage POP Provincie Groningen. Discussienotitie planning for decline*, Delft: ABF Research.
- Til, R.J. van, L. Groenemeijer, C. Poulus & R. Luckey (2007b), *Bijdrage POP Provincie Groningen. Notitie demografie, samenvatting*, Delft: ABF Research.
- Tweede Kamer (2007), *Motie van het lid Van Heugten, Depla & Ortega-Martijn*, vergaderjaar 2007-2008, 31 200-XVIII, nr. 19, 28 november 2007, Den Haag: Tweede Kamer.
- Tweede Kamer (2009a), *Kabinetsreactie op Rob/Rfv-advies over bevolkingsdaling*, vergaderjaar 2008-2009, 31757, nr. 6, 3 juli 2009, Den Haag: Tweede Kamer.

- Tweede Kamer (2009b), *Motie van het lid Ortega-Martijn, vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2010, vergaderjaar 2009-2010, 32 123-XIII, nr. 28, 28 november 2007, Den Haag: Tweede Kamer.*
- Tweede Kamer (2010a), *Stedenbeleid vanaf 2010. Verslag van een algemeen overleg over bevolkingsdaling – Krimp, Vergaderjaar 2009-2010, dossiernummer 31 757, nr. 19, Den Haag: Tweede Kamer.*
- Tweede Kamer (2010b), *Stedenbeleid vanaf 2010. Brief van de staatssecretaris van BZK en de minister voor WWI aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, dossiernummer 31 757, nr. 20, Den Haag: Tweede Kamer.*
- Ubink, M. (2008), 'Planningsstrategieën in krimpende steden', *Rooilijn* 41 (2): 90-97.
- Verkade, E. (2009), 'Regionaal economische gevolgen van bevolkingskrimp', pp. 163-187 in: N. van Nimwegen & L. Heering (red.) (2009a), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*, Amsterdam: KNAW Press.
- Verwest, F. (te verschijnen), *Demographic decline and local government strategies. A study in institutional dynamics*, promotieonderzoek, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Verwest, F. & F. van Dam (2010), 'Demografische krimp en regionale economie', *Rooilijn* 43 (7): 508-513.
- Verwest, F., N. Sorel & E. Buitelaar (2008b), *Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Visser, P. & F. van Dam (2006), *De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) (2009a), *Van politiek van de groei naar de politiek van de krimp*, uitgave bij rondetafelgesprek over krimp te Madurodam, 19 mei 2000, Den Haag: VNG.
- VNG (2009b), *Position paper VNG. Demografische krimp: een (inter)nationaal vraagstuk met een lokale transformatieopdracht. Kansen voor betere verdeling van kwaliteit en vitaliteit*, Den Haag VNG.
- VVD & CDA (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Concept Regeerakkoord VVD&CDA*, 30 september 2010, Den Haag.
- VROM (2008), *Structuurvisie Randstad 2040. Naar een duurzame en concurrerende Europese topregio*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM & BZK (2009), *Krimp als kans. Bevolkingsdaling: kansen voor bestuurders*, Den Haag: Ministerie van VROM & Ministerie van BZK.
- VROM, WWI, R&M, BZK, IPO & VNG (2009), *Bevolkingsdaling in cijfers*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VenW, VROM/WWI, LNV & EZ (2009), *Uitkomsten bestuurlijke overleggen MIRT. Bijlage 2: Verstedelijkingsafspraken bestuurlijk overleg MIRT, najaar 2009, Limburg*, Den Haag: Ministerie van VenW, VROM/WWI, LNV & EZ.
- Wagt, M. van der & C. Boon (2006), 'Krimp: een nieuwe toekomst voor woningmarkt', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 12 (2): 26-29.
- Wissen, L.J.G. van (2009), 'Migratie en krimp in het Noorden', *Demos* 25 (1): 13-16.
- Wouw, D. van der, W. Walrave, E. Bakker & J.V. Sluijs (2009), *Leefbaarheidsonderzoek Sluis. Een onderzoek naar de veronderstelde en ervaren leefbaarheid met de nadruk op de 10 kleine kernen van de gemeente Sluis*, Middelburg: Scoop.

Verdieping

Hoofdstuk 1

- Duin, C. van (2009), 'Bevolkingsprognose 2008-2050: naar 17,5 miljoen inwoners', *Bevolkingstrends* 57 (1): 15-22.
- Duin, C. van & S. Loozen (2009), 'Huishoudensprognose 2008-2050: uitkomsten'. *Bevolkingstrends* 57 (3): 14-19.

Hoofdstuk 2

- CBS (2008), *Bevolkingsprognose 2008-2050*, Den Haag: CBS.
- CBS (2009), *Huishoudensprognose 2009-2050*, Den Haag: CBS.
- CBS (2010), website www.statline.cbs.nl.
- Dam, F. van & F. Verwest (2010), 'Bevolkingskrimp is een prikkel voor de woningmarkt', *Dagblad van het Noorden*, 13 februari 2010, p. 4.
- Dam, F. van, C. de Groot & F. Verwest, (2006), *Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Derks, W., P. Hovens & L. Klinkers (2006a), *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Den Haag: Raad voor Verkeer en Vervoer & VROM-raad.
- Gáková, Z. & Dijkstra, L. (2010), 'Does population decline lead to economic decline in EU rural regions?', *Regional Focus* 1, Brussel: European Union Regional Policy.
- PBL & CBS (2009), *Regionale bevolkings-, allochtonen en huishoudensprognose 2009-2040*, zie website www.regionalebevolkingsprognose.nl, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Verwest, F. (te verschijnen), *Demographic decline and local government strategies. A study in institutional dynamics*, promotieonderzoek, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Verwest, F. & F. van Dam (2010), 'Demografische krimp en regionale economie', *Rooilijn* (43) 7: 508-513.
- Verwest, F., N. Sorel & E. Buitelaar (2008), *Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

Hoofdstuk 3

- Atzema, O. & F. van Dam (1996), 'Binnenlandse migratie en regionale inkomensontwikkeling in Nederland', *Bevolking en Gezin* 25 (2): 19-51.
- Bavel, J. van (2004), 'De wereldbevolkingsexplosie en duurzame ontwikkeling: een veldoverzicht (1)', *Tijdschrift voor Sociologie* 25: 227-245.
- Beyer, E. et al. (red.) (2004), *Schrumpfende Städte. Band 1: Internationale Untersuchung*, Bonn: Philipp Oswald.

- Boelhouwer, P.J. (1988), *De verkoop van woningwetwoningen*, Amsterdam/Utrecht: KNAG/Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht.
- 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.
- Bosten, J.E.W.L., L.E.M. Crommentuijn & J. Verhorst (2003), *Ruimte voor landelijk wonen*, Bilthoven: RIVM.
- Broek, L. van den et al. (2008) *Regionale bevolkings-, allochtonen- en huishoudensprognose 2007-2025*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Brugh, M. aan de (2003), 'Iedereen een gasfornuis. Milieu in Europa boekt weinig vooruitgang', *NRC Handelsblad*, 24 mei 2003, p. 41.
- Campbell, K.E. & B.A. Lee (1992), 'Sources of personal neighbour networks. Social integration, need of time?', *Social Forces* 70: 1077-1100.
- 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 (2009), 'Ruimtelijke gevolgen van demografische krimp', pp. 87-111 in: N. van Nimwegen & L. Heering (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*, Amsterdam: NIDI & KNAW Press.
- 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.
- Dam, F. van, C. de Groot & F. Verwest (2006) *Krimp en Ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers / Ruimtelijk Planbureau.
- Dam, F. van, C. de Groot & F. Verwest (2007) 'Zeven misverstanden over bevolkingskrimp', *Geografie* 16 (1): 20-23.
- 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.
- DiPasquale, D. & E.L. Glaeser (1999), 'Incentives and social capital. Are homeowners better citizens?', *Journal of Urban Economics* 45: 354-384.
- Eichholtz, P. & T. Lindenthal (2008), 'Krimp, vergrijzing en de vraag naar woningen', *Beleid en Maatschappij* 35: 311-321.
- Elsinga, M. & J. Hoekstra (2004), *De betekenis van het eigenwoningbezit*, Delft: OTB.
- Friedrichs, J. (1993), 'A theory of urban decline. Economy, demography and political elites', *Urban Studies* 30 (6): 907-917.
- 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.
- Glaeser, E.L., J.A. Scheinkman & A. Shleifer (1995), 'Economic growth in a cross-section of cities', *Journal of Monetary Economics* 36: 117-143.
- 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.
- 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 autoafhankelijke maatschappij, 1975-2000*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Harms, L. (2006a), 'Mobiliteit', pp. 213-240 in: A. Steenbekkers, C. Simon & 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.
- Hilderink, H. (2001), 'Een PHOENIX als kristallen bol. Interdisciplinaire benadering maakt toekomstverkenningen consistent', *Demos*, 17, 1, www.nidi.knaw.nl/nl/demos.
- Huigen, P.P.P. (1986) *Binnen of buiten bereik. Een sociaal-geografisch onderzoek in Zuidwest-Friesland*, Utrecht: Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht.
- Jacobs, J. (1961), *The death and life of great American cities*, New York: Random House.
- Knol, F. (2005), *Wijkkwaliteiten. De kwaliteit van de fysieke woonomgeving 1994-2002. Werkdocument 11*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 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.
- Laan, A. van der & F. Knol m.m.v. M. Blom (2006), 'Leefbaarheid: veiligheid en woonomgevingskwaliteit', pp. 301-331 in: N. van Nimwegen & I. Esveldt (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2006. Grote steden in demografisch perspectief*, Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.
- Latten, J., H. Nicolaas & B. Hamers (2006), 'De prijs van migratie. Selectieve verhuisstromen van de vier grote steden', *Bevolkingstrends* 54 (1): 37-44.
- 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.
- Magnusson, L. & B. Turner (2003), 'Countryside abandoned? Suburbanization and mobility in Sweden', *European Journal of Housing Policy* 3: 35-60.

- 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.
- RIVM (2000), *Nationale milieuverkenning 2000-2030*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).
- Schoon, C.C. (2005), *De invloed van sociale en culturele factoren op mobiliteit en verkeersveiligheid. Een omgevingsverkenning*, Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- 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.
- 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.
- Verwest, F., N. Sorel & E. Buitelaar (2008) *Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Visser, P. & F. van Dam (2006), *De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- VROM (2000), *Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21e eeuw*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Wagt, M. van der & C. Boon (2006), 'Krimp: een nieuwe toekomst voor de woningmarkt', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 12, 2: 26-29.
- Wittebrood, K. (2006), *Slachtoffers van criminaliteit. Feiten en achtergronden*, 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.
- Hoofdstuk 6**
- BNA (2009), *Ruimte maken voor krimp. ontwerpen voor minder mensen. Resultaten en aanbevelingen uit Ontwerplab krimp*. Amsterdam: BNA, Stagg, Staro, Stawon, Aedes & KEI.
- Boyle, P. & K. Halfacree (1998), *Migration into rural areas. Theories and issues*, Chisester: Wiley.
- Daalhuizen, F. (2004), *Nieuwe bedrijven in oude boerderijen. De keuze voor een voormalige boerderij als bedrijfslocatie*. Eburon/FRW-UU, Delft, Utrecht.
- Dam, F. van, C. de Groot & F. Verwest (2006), *Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/Den Haag.
- Latten, J. (2010), 'Deeltijdwonen biedt kansen voor krimpgebieden', *NVM Magazine* 4 (3): 18-19.
- Metz, T. (2010), *Huis in Frankrijk. Nederlanders en hun maison de campagne*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Pols, L., F. Daalhuizen, A. Segeren & C. van der Veeken (2005), *Waar de Landbouw verdwijnt*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2009), *Kansen voor een krimpend platteland. Advies over de gevolgen van bevolkingsdaling voor het platteland*, Utrecht: Raad voor het Landelijk Gebied.
- Thissen, F. (2010), 'Een krimpend en vitaal dorp. Op zoek naar een perspectief voor een vitaal Sas van Gent', pp. 79-95 in: *Open Sas, Belvedere gebiedsvisie*, Amsterdam: Must Stedebouw.
- Verwest, F., N. Sorel & E. Buitelaar (2008), *Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Visser, P. & F. van Dam (2006), *De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.,
- Hoofdstuk 7**
- Aarts, L.J.M., Ph.R. de Jong, R. Goudriaan & P.J.M. Wilms (2008), *Demografische voorsprong: kwaliteitsslag onderwijs*, Voerendaal: SchrijenLippertsHuntjes.
- Adriaans, F. & G. Heinz (2007), *Hoe duur is goedkoop? Onderzoek naar de woonwensen van bewoners/eigenaren van goedkope koopwoningen in Oldambt en Pekela*, Leeuwarden: Heinz Advies Volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing.
- Berg, H. van de (2008), 'Vooralsnog giert de wind door de Blauwe Stad', *NRC Handelsblad*, 22 november 2008: 2.
- BNA (2008), website <http://www.bna.nl/nl/onderzoek,bouwen-voor-krimp/ontwerplab-krimp>, Amsterdam: BNA.
- Boers, R. & C. Poulus (2007), 'Een uitdaging in de krimp', *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 15 (1): 22-26.
- Boonstra, H. (2008), *Strategische Kennisagenda ministers van VROM en WWI*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Bouma, J.D. (2006), 'Afbreken is soms beter dan leegstand', *NRC Handelsblad*, 15 februari 2006: 2.
- Bureau PAU (2007), *Toekomstperspectieven voor de Eemsdelta*, Groningen: Bureau PAU.
- Buys, A. & J. van Iersel (2008), *Sturen met nieuwbouw*, artikel in opdracht van ministerie van VROM/WWI, Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- CBS (2007), website www.cbs.statline.
- CBS (2009), *Loop van de woningvoorraad 1985-2008*, Den Haag: Centraal Bureau voor Statistiek.
- Companen (2008), *Krimp... een groeiende opgave*, Arnhem: Companen.
- Cullingworth, B. & V. Nadin (2006), *Town and country planning in the UK*, London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Dagblad van het Noorden (2009), 'Delfzijl en Appingedam twee handen op een buik', *Dagblad van het Noorden*, 20 februari 2009.
- Dam, F. van, C. de Groot & F. Verwest (2006), *Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Dam, F. van, F. Verwest & C. de Groot (2008), 'De ruimtelijke gevolgen van demografische krimp', *Beleid en Maatschappij* 35: 322-329.

- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst & W. Verschoor (2004), *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- De Pers (2008), 'Excuses voor bewoners Ganzedijk', *DePers.nl*, 15 maart 2008.
- Derks, W., P. Hovens & L. Klinkers (2006), *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat & VROM-raad.
- Derks, W., P. Hovens & L. Klinkers (2006b), *De krimpende stad. Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Essen, B. van (2008), 'Groeien met krimp', Het programma demografische voorsprong Limburg, Symposium Ruimte voor krimp, 22 maart 2007, Den Haag.
- Exner, M. (2007), 'Sonnensiedlung an der Westgrenze', *Nordwest Zeitung*, 26 oktober 2007.
- EZ (2003), *Pieken in de Delta. Gebiedsgerichte economische perspectieven*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Friesch Dagblad (2005), 'Blauwe Stad trekt Noorderlingen', 22 augustus 2005.
- Gedeputeerde Staten van Zeeland (2007), *Nieuwe verbindingen*, Collegeprogramma van CDA, SGP, Christen Unie en GL in Zeeland, Middelburg: Provincie Zeeland.
- Gerrichhauzen, L. & J. Dogterom (2007), *Krimp als kans*, Dordrecht: Gerrichhauzen & Partners.
- Goderbauer, E. (2007), *Private Eigentümer im Stadtumbau. Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse; Chance oder Hemmnis beim Stadtumbau West?*, Bonn: ExWost/BMVBS/BRR.
- Goedvolk, E. & A. Korsten (2008), 'Bevolkingsdaling vraagt paradigmaverandering', *Bestuurswetenschappen* 2008 (2): 82-89.
- Haegens, K. (2008), 'Geen Drenthelevegevoel. De gevolgen van bevolkingskrimp', *De Groene Amsterdammer*, 25 april 2008.
- Hanssen, H. (2008), 'Groningen, a province with two faces', presentatie voor DC Noise, 6 oktober 2008, Groningen.
- Jong, A. de & J. Garssen (2009), 'Toekomstige regionale trends: groei naast krimp', pp. 59-85 in: N. van Nimwegen & L. Heering (red.) (2009), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*, NIDI rapport nr. 80, Amsterdam: KNAW Press.
- Kalshoven, F. (2006), 'Krimp is blinde vlek bij politici en bestuurders', *de Volkskrant* 15 maart 2006, p. 9.
- KAW Architecten en Adviseurs (2008), *Visie Ganzedijk. 'De koning te rijk op Ganzedijk!?'*, Arnhem: KAW.
- Kil, W. (2008), *Das Wunder von Leinefelde. Eine Stadt erfindet sich neu*, Dresden: Sandstein Verlag.
- Laudy, H. (2005), 'Minder bouwen', in *Parkstad Limburg*, Bijlage bij *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 86.
- Lieshout, M. van (2008a), 'Ook Zeeuws-Vlaanderen staat op de Emigratiebeurs', *de Volkskrant*, 26 januari 2008, p. 3.
- Lieshout, M. van (2008b), 'Dorpen strijden om inwoners. Meer dan de helft van de gemeenten ziet inwonerstal tussen nu en 2025 teruglopen', *de Volkskrant*, 29 oktober 2008, p. 2.
- Louter, P. & P. van Eikeren (2007), *De economie van de Eemsdelta. Verleden, heden, toekomst, Deelrapport 1 kwantitatieve analyse*, Delft: Bureau Louter.
- Mik, K. de (2008), 'De regio krimpt, dus Ganzedijk moet weg', *NRC Handelsblad*, 27 februari 2008, p. 1-2.
- Parkstad Limburg (2006), *Regionale woonvisie op hoofdlijnen Parkstad Limburg 2006-2010. Parkstad Limburg geeft Ruimte!*, Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2007), *Overzicht netto toevoegingen Parkstad Limburg*, Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2008), *Intentieovereenkomst Herstructureringsvisie Woningvoorraad Parkstad Limburg*, Heerlen: Parkstad Limburg.
- Poulus, C. (2007), *Nieuwbouw en transformatie in de regio's Delfzijl en Oost-Groningen: hoe gaan we om met krimp?*, Delft: ABF Research.
- Provincie Friesland (2008), *Notitie regionale woningbouwafspraken*, Leeuwarden: Gedeputeerde Staten van Friesland.
- Provincie Groningen (2001), *Nota Bouwen en Wonen 2002-2006*, Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen (2005), *Nota Bouwen en Wonen 2005-2008. Prioriteiten voor uitvoering*, Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen (2008), *Omgevingsverordening provincie Groningen 2009, Voorontwerp*, Groningen: Provincie Groningen
- Provincie Limburg (2006), *Demografische Voorsprong Limburg*, Maastricht: Taskforce Demografische Voorsprong.
- Provincie Limburg (2007a), *Demografische proefregio Limburg. Versnellen van vernieuwing. Over de demografische verandering in Limburg en de beleidsvragen die dat oproept*. Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Limburg (2007b), *Krimp en verstedelijking in het Nationaal Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg*, Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Limburg (2008), *Demografische Proefregio Limburg: Ruimte voor vernieuwing. Over de vernieuwingsvraagstukken die demografische veranderingen in Limburg met zich mee brengen*, Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Zeeland (2004), *Provinciale Woonvisie. Bouwsteen voor het omgevingsplan*, Middelburg: Provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland (2005), *Ontwerp Omgevingsplan Zeeland 2006-2012*, Middelburg: Provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland (2008), *Onverkende Paden. Uitdagingen voor de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw*, Middelburg: Provincie Zeeland.
- Reesas & Wohltmann (2007), *Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld, Stadtumbau West Pilotstadt Wilhelmshaven*, Wilhelmshaven & Bremen: Stadtumbau Wilhelmshaven & Plan-werkStadt.
- RO groep (2007), *Limburg transforMEERt*, Maastricht: RO groep.

- ROB/RFV (2008), *Advies bevolkingsdaling*, Den Haag: Raad voor Openbaar Bestuur & Raad voor Financiële Verhoudingen.
- Sitalsing, K. (2008a), 'Dorp geschrapt, weg verpaupering', *de Volkskrant*, 27 februari 2008, p. 2.
- Sitalsing, K. (2008b), 'CO₂-neutrale BV als redding van Ganzedijk', *de Volkskrant*, 30 oktober 2008, p. 2.
- Spruit, J. (2007), 'Minder huizen, mooier bouwen. Corporaties verleggen koers door krimp bevolking', *Aedes magazine* 2007, 4: 18-21.
- The National Department of Communities and Local Government (2007), website www.communities.gov.uk.
- Til, R.J. van, L. Groenemeijer, C. Poulus & R. Luckey (2007), *Bijdrage POP Provincie Groningen Discussienotitie Planning for decline*, Delft: ABF Research.
- Tweede Kamer (2007), motie nr. 19 (31200-XVIII), vergaderjaar 2007-2008.
- Vereniging Dorpsbelangen Ganzedijk – Hongerige Wolf en Actie Comité Ganzedijk Blijft (2008), *Energiek Ganzediek. Bewonersplan voor onze nieuwe toekomst*, Finsterwolde: Actie Comité Ganzedijk Blijft.
- Verwest, F., F. van Dam & C. de Groot (2007), 'Krimp bestrijden of begeleiden?', *Openbaar Bestuur* 17 (4): 25-28.
- Verwest, F., N. Sorel & E. Buitelaar (2008), *Regionale krimp en woningmarkt. Omgaan met een transformatieopgave*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Verwest, F., N. Sorel & E. Buitelaar (2009), 'Beleidsreacties in krimpregio's', pp. 113-144 in N. van Nimwegen & L. Heering (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*, Amsterdam: NIDI KNAW Press.
- VROM (2006), *Nota Ruimte. Ruimte voor Ontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2008a), *Structuurvisie Randstad 2040*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2008b), *Doorlopende tekst Wet ruimtelijke ordening (Stb 2006, 566) inclusief Grondexploitatiewet (stb 2007, 271)*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2009a), www.vrom.nl.
- VROM (2009b), 'Gevolgen regionale bevolkingskrimp ingrijpend', persbericht, 11 februari 2009, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Wiechmann, T. (2003), 'Zwischen spektakulärer Inszenierung und pragmatischem Rückbau – Umbau von schrumpfenden Stadtregionen in Europa', in: G. Hutter, I. Iwanow & B. Müller (2003), *Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen*, Dresden: IÖR.
- Wissen, L. van (2009), 'Migratie en krimp in Krimp in het Noorden', *Demos*, 25 (1): 13-16.
- Dam, F. van, C. de Groot & F. Verwest (2006), *Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Derks, W., P. Hovens & L. Klinkers (2006a), *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Den Haag: Raad voor Verkeer en Vervoer & VROM-raad.
- Derks, W., P. Hovens & L. Klinkers (2006b), *De krimpende stad. Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie*, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Dijk, J. van, & P.H. Pellenburg (2006), 'Een lege periferie door Derks?', *Rooilijn* 39 (4): 161-166.
- Euwals, R., K. Folmer, T. Knaap & M. Volkerink (2009), 'Bevolkingskrimp en de arbeidsmarkt', pp. 145-162 in: N. van Nimwegen & L. Heering (red.) (2009), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*, Amsterdam: KNAW Press.
- Graaf, T. de, F. van Oort & S. Boschman (2008), *Woonwerkdynamiek in Nederlandse gemeenten*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- KvK Handelsregister, Combimonitor mei 2009.
- Oort, F. van, R. Ponds, J. van Vliet, H. van Amsterdam, S. Declerck, J. Knoben, P. Pellenburg & J. Weltevreden (2007), *Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Provincie Zeeland (2008a), *PCO-advies Werklocaties*, Middelburg: Gedeputeerde Staten, Provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland (2008b), *Onverkende Paden. Uitdagingen voor de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw*, Middelburg: Provincie Zeeland.
- Renes, G., A. Weterings & H. Gordijn (2009), *De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Verkade, E. (2009), 'Regionaal economische gevolgen van bevolkingskrimp', pp. 163-187 in: N. van Nimwegen & L. Heering (red.) (2009a), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*, Amsterdam: KNAW Press.
- Verwest, F., N. Sorel & E. Buitelaar (2008), *Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Wouw, D. van der, W. Walrave, E. Bakker & J.V. Sluis (2009), *Leefbaarheidsonderzoek Sluis. Een onderzoek naar de veronderstelde en ervaren leefbaarheid met de nadruk op de 10 kleine kernen van de gemeente Sluis*, Middelburg: Scoop.

Hoofdstuk 8

- Beer, P. de (2008), 'Krimpende arbeidsmarkt: nieuw perspectief, oude problemen', *Beleid en Maatschappij* 35 (4): 278-288.
- Bekkum, O. van (2009), 'Krimp: drempel voor herstructurering?', *Bedrijventerrein* 5 (6): 31-34.

Bijlage 1

Onzekerheden in de regionale bevolkings- en huishoudensprognose

Elke twee jaar brengt het CBS nationale bevolkingsprognoses uit. Sinds 2006 publiceert het CBS, samen met het PBL, ook regionale bevolkings- en huishoudensprognoses. Demografische prognoses zijn met enkele onzekerheden omgeven. Demografische ontwikkelingen hangen immers samen met sociaal-culturele en economische ontwikkelingen, en deze zijn nu eenmaal lastig te voorspellen, vooral op een langere termijn. Zo hangen geboortecijfers af van individuele keuzen ten aanzien van gezinsvorming, en sterftcijfers van de ontwikkeling van welvaartsziekten. Het voorspellen van deze ontwikkelingen is niet eenvoudig.

Vooraf over de internationale migratie (immigratie en emigratie) is het lastig goede voorspellingen te doen. Die is sterk afhankelijk van conjuncturele ontwikkelingen (nationaal en mondiaal), internationale politieke ontwikkelingen, en het gevoerde immigratiebeleid (asielverlening, gezinshereniging, arbeidsmigratie). Het CBS gaat bijvoorbeeld uit van een licht positief migratiesaldo in de komende decennia (de economie trekt weer aan) en van een stabiel vruchtbaarheidscijfer (van gemiddeld 1,7 kind per vrouw), maar dit blijven tot op zekere hoogte *educated guesses*. Zou het migratiesaldo rond de nul komen te liggen, of zoals in de afgelopen jaren licht negatief blijven, en zou ook het vruchtbaarheidscijfer weer afnemen, bijvoorbeeld naar 1,6, dan zal de bevolking nationaal al veel eerder dan in 2038 gaan afnemen. Bij regionale bevolkingsprognoses zijn de onzekerheden nog groter, vooral omdat het aantal modelparameters aanzienlijk toeneemt. Met andere woorden: de onzekerheid van de voorspelling neemt niet alleen toe naarmate de prognoseperiode toeneemt, maar ook naarmate het geografisch detail wordt vergroot. Voorspellingen op nationaal niveau zijn robuuster dan voorspellingen op regionaal niveau. Voorspellingen op regionaal niveau zijn robuuster dan voorspellingen op gemeentelijk niveau. Vandaar dat regionale en gemeentelijke bevolkingsprognoses gewoonlijk minder ver vooruit kijken (maximaal dertig jaar) dan nationale prognoses (tot vijftig jaar). Vooral interregionale en intergemeentelijke verhuisstromen zijn moeilijk te voorspellen. Gemeentelijke en regionale bevolkings- en huishoudensprognoses (zoals het door het CBS en RPB/PBL ontwikkelde PEARL-model) zijn wel mede gebaseerd op bestaande woningbouwplannen. Regionale krimp en groei zijn derhalve mede afhankelijk van het ruimtelijkeordeningsbeleid.

Nieuwe regionale bevolkings- en huishoudensprognoses worden naar verwachting medio 2011 gepubliceerd.

Bijlage 2

PBL-publicaties en -artikelen over demografische krimp

- Broek, L. van den, A. de Jong, C. van Duin, M. van Huis, S. Boschman & E. van Agtmaal-Wobma (2008), *Regionale bevolkings-, allochtonen- en huishoudensprognose 2007-2025*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau/Centraal Bureau voor Statistiek.
- Dam, F. (2009), 'Ruimtelijke gevolgen', pp 87-111 in: N. van Nimwegen & L. Heering (red.) (2009), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*, NIDI rapport nr. 80, Amsterdam: KNAW Press.
- Dam, F van, C. de Groot & F. Verwest (2006), *Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Dam, F. van, C. de Groot, F. Verwest (2007), 'Zeven misverstanden over de ruimtelijke gevolgen van bevolkingskrimp', *Geografie* 16, 1: 20-23.
- Dam, F. van, C. de Groot, F. Verwest (2007), 'Groeï, krimp en ruimte. Toekomstige regionale en lokale verschillen', *Demos*, 23, 1: 1-5.
- Dam, F. van & F. Verwest (2010), 'Bevolkingskrimp is een prikkel voor de woningmarkt', *Dagblad van het Noorden*, 13 Februari 2010: 4.
- Dam, F. van, F. Verwest, C. de Groot (2007), 'Demografische krimp: prikkel voor de woningmarkt', *Ruimte in Debat*, 2007/01: 2-7.
- Dam, F. van, F. Verwest, C. de Groot (2008), 'De ruimtelijke gevolgen van demografische krimp', *Beleid en Maatschappij* 35, 4: 322-329.
- Duin, C. van, A. de Jong & R. Broekman (2006), *Regionale bevolkings- en allochtonenprognose 2005-2025*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau/Centraal Bureau voor Statistiek
- Jong, A. de & C. van Duin (2009), 'Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp', *Bevolkingstrends* 57,4: 35-44.
- Jong, A. de & F. Verwest (2009), 'Tot 2025 bevolkings- en huishoudenskrimp', pp. 35-45 in: J. Latten & S. Musterd (2009), *De nieuwe groei heet krimp: een perspectief voor Parkstad Limburg*, Heerlen/Den Haag: Parkstad Limburg & NICIS institute.
- Jong, A. de & H.B.M. Hinderink (2004), *Lange-termijn bevolkingsscenario's voor Nederland*, Voorburg: Centraal Bureau voor Statistiek.
- Jong, A. de & J. Garssen (2009), 'Toekomstige regionale trends: groei naast krimp', pp. 59-85 in: N. van Nimwegen & L. Heering (red.) (2009), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*, NIDI rapport nr. 80, Amsterdam: KNAW Press,
- Jong, A. de (2007), *Regionale huishoudensprognose 2005-2025*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau/ Centraal bureau voor Statistiek.
- Jong, A. de (2008), 'Modelleren van huishoudens in het model PEARL'. *Bevolkingstrends* 7, 4: 63-71.
- 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 Statistiek.
- Planbureau voor de Leefomgeving & Centraal Bureau voor Statistiek (2009), *Regionale bevolkings-, allochtonen en huishoudensprognose 2009-2040*, zie website www.regionalebevolkingsprognose.nl, Den Haag: PBL/CBS.
- Planbureau voor de Leefomgeving & Centraal Bureau voor Statistiek (2008), *Regionale bevolkings-, allochtonen en huishoudensprognose 2007-2025*, Website <http://statline.cbs.nl>, Den Haag: PBL/CBS.
- Ruimtelijk Planbureau & Centraal Bureau voor Statistiek (2006), *Regionale bevolkings-, allochtonen en huishoudensprognose 2005-2025*, Website <http://statline.cbs.nl>, Den Haag: RPB/CBS.
- Ruimtelijk Planbureau & Ministerie van VROM (2007), *Ruimte voor Krimp? Demografische ontwikkelingen en opgaven voor beleid*, Symposium 22 Maart 2007, Den Haag: Museum voor Communicatie.
- Ruimtelijk Planbureau (2007), Themanummer demografische krimp, *Ruimte in Debat*, 2007/01, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Veer, M. ter, S. Boschman, F. Verwest (2010), 'De krimpregio's van de toekomst. Regionale demografische ontwikkelingen tot 2040: omslag van groei naar krimp', *Demos* 26 (8): 5-8.
- Verwest, F., F. van Dam, C. de Groot (2007), 'Krimp bestrijden of begeleiden?', *Openbaar Bestuur* 17, 4: 25-28.
- Verwest, F. & N. Sorel (2008), 'Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave', *Intervisie*, december 2008: 4.

- Verwest, F., N. Sorel, E. Buitelaar (2007), 'Regionale krimp en woningbouw', *Property Research Quarterly* 6, 4: 10-15.
- Verwest, F., N. Sorel, E. Buitelaar (2008), 'Krimp een nieuwe opgave voor ontwikkelaars', *Service* (Studievereniging Real Estate Management and Development Eindhoven) 13, 3: 27-29.
- Verwest, F., N. Sorel & E. Buitelaar (2008), *Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Verwest, F., N. Sorel & E. Buitelaar (2008), 'Krimp vraagt om regionale aanpak woningbouw', *Christen Democratische Verkenningen* Themanummer 'Krimpen zonder klein te worden', najaar 2008: 104-110.
- Verwest, F., N. Sorel & E. Buitelaar (2009), Beleidsreacties in krimpregio's, pp. 113-139 in: Nimwegen, N. & L. van Heering (2009), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*. NIDI rapport nr. 80, Amsterdam: KNAW Press,
- Verwest, F., N. Sorel & E. Buitelaar (2009), 'Krimp vraagt om veranderingen woningvoorraad', *Demos* 25, 1: 7-9.
- Verwest, F., F. Van Dam, F. Daalhuizen (2010), 'Het nieuwe wonen: het krimpende platteland rekent zich rijk', *Geografie* 19, 9: 42-45.
- Verwest, F. & F. Van Dam (2010), 'Demografische krimp en regionale economie', *Rooilijn* 43 (7): 508-513.

Colofon

Eindverantwoordelijkheid

Planbureau voor de Leefomgeving

Auteurs bevindingen

Femke Verwest (projectleider)

Frank van Dam

Auteurs verdieping

Sanne Boschman

Edwin Buitelaar

Femke Daalhuizen

Frank van Dam

Coen van Duin (Centraal Bureau voor de Statistiek)

Carola de Groot

Andries de Jong

Niels Sorel

Mark ter Veer

Femke Verwest

Supervisie

Dorien Manting

Met dank aan

Edwin Buitelaar, Dorien Manting, Barrie Needham (Radboud Universiteit Nijmegen), Otto Raspe, Jan Schuur, Mark Thissen voor hun commentaar op eerdere versies van deel 1.

Femke Verwest bedankt in het bijzonder haar promotor prof. dr. Barrie Needham (Radboud Universiteit Nijmegen) en co-promotor dr. Edwin Buitelaar (Planbureau voor de Leefomgeving) voor hun begeleiding bij het schrijven van het proefschrift waarop zij in 2011 aan de Radboud Universiteit Nijmegen hoopt te promoveren, en dat een belangrijke basis vormt voor deel 1 van deze bundel.

Redactie figuren


Marian Abels, Jan de Ruiter, Mark ter Veer

Eindredactie

Nienke Noorman en Heleen Ronden, Uitgeverij PBL

Opmaak

Textcetera, Den Haag



Steeds meer gemeenten en regio's krijgen de komende twintig jaar te maken met een daling van het aantal inwoners en huishoudens. Ook de potentiële beroepsbevolking neemt verder af, door de ontgroening en vergrijzing.

Deze demografische krimp heeft gevolgen voor de woningmarkt, arbeidsmarkt en bedrijvigheid. Gemeenten doen er goed aan hier nu al op te anticiperen. Niet alleen door er rekening mee te houden in woningbouwplannen, maar ook door aanpassing van economisch en ruimtelijk beleid, zoals de plannen voor detailhandel en bedrijventerreinen. De beste strategie daarbij is de krimp in regionaal verband te accepteren en te begeleiden, en niet – zoals gemeenten vaak geneigd zijn te doen – de krimp te bestrijden.

Het PBL trekt deze conclusies op basis van onderzoek naar de gevolgen van demografische krimp voor de woningmarkt en regionale economie, en de wijze waarop gemeenten in de huidige krimpregio's, Parkstad Limburg, de Eemsdelta en Zeeuws-Vlaanderen, op krimp hebben gereageerd. Het planbureau doet in deze studie tevens beleidsaanbevelingen aan gemeenten, provincies en Rijk voor het omgaan met krimp.