

Femke Verwest en Frank van Dam

Demografische krimp en regionale economie



In Delfzijl vormen herontwikkeling, reductie en ruimtelijke concentratie van winkelgebieden een antwoord op krimp (foto's: Marije Koudstaal)

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 economische 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 (o.a. Van Dam e.a., 2006; Derks e.a., 2006a&b; Euwals e.a., 2009; Verkade, 2009), al richten de meeste zich op de economische effecten van één verschijningsvorm van demografische krimp (meestal bevolkingsafname) en de effecten hiervan op één of enkele economische beleidsvelden (met name detailhandel, arbeidsmarkt of bedrijvigheid). Dit artikel confronteert de inzichten uit deze studies met eigen kwantitatieve gegevens en kwalitatieve onderzoeksresultaten, gebaseerd op het onderzoek *Demographic decline and local government strategies: a study in institutional dynamics* van Femke Verwest waarop zij binnenkort hoopt te promoveren en poogt inzicht te geven in de manier waarop lokale overheden in de krimpregio's Parkstad Limburg, de Eemsdelta en Zeeuws-Vlaanderen in hun economisch beleid op demografische krimp reageren.

Krimp en detailhandel

De Graaff e.a. (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 e.a., 2006; Derks e.a., 2006a&b). Gegevens van Locatus, een onafhankelijke organisatie die winkel-informatie 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 detailhandelbeleid geen aandacht aan demografische krimp. Sterker nog, hun detailhandelbeleid 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, mede gezien de demografische krimp, herstructurering, reductie en ruimtelijke concentratie van winkelgebieden nodig was.

Een mogelijke verklaring voor het feit dat gemeenten in hun detailhandelbeleid weinig aandacht aan demografische krimp besteden, is de angst dat het erkennen van demografische krimp het voorzie-

ningenaanbod negatief zal beïnvloeden en dat een beperkt voorzieningenaanbod omgekeerd ook de demografische krimp kan versterken. Van der Wouw e.a. (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 (twintig- tot vijftienjarigen) dan kan dat gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt (Euwals e.a., 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 mogelijk 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, welke 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 door de combinatie van een toename

van het aantal vijftienzestigplussers, de daarmee samenhangende toename van de vraag naar zorg en een verdere afname van de potentiële beroepsbevolking in deze gebieden de tekorten (met name aan zorgen technisch personeel) snel groter zullen worden. Daarnaast worden opvolgingsproblemen in de detailhandel gesignaleerd, die overigens niet alleen bepaald worden door demografie, maar vooral door de opleidings- en beroepskeuze van jongeren.

Volgens sommigen (waaronder Derks e.a., 2006a) kan de afname van het arbeidspotentieel behalve nadelen voor werkgevers en consumenten ook voordelen hebben voor met name de werkzoekenden en tot een afname van de werkloosheid naar frictieniveau leiden. 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.

Evenals in het detailhandelbeleid, besteden de lokale overheden van krimpregio's in hun arbeidsmarktbeleid en sociaaleconomische 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-



Verwachtingen van gemeenten ten aanzien van het aantrekken van bedrijven zijn vaak te hooggespannen (foto: Marije Koudstaal)

economische 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 kennisinstututen (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 e.a. (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 e.a., 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 e.a. (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. 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 e.a. 2006a) veronderstellen van wel. Anderen (waaronder Van Dam e.a. 2006, Van Dijk & Pellenburg 2006) betwijfelen dit. Van Dam e.a. (2006) geven aan dat de vraag naar bedrijventerreinen niet alleen door demografische ontwikkelingen maar ook door de elasticiteit van grondprijzen, regionaal-economische ontwikkelingen en het ruimtelijk ordeningsbeleid wordt bepaald. Van Dijk en Pellenburg (2006) geven aan 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 geen landsdekkende cijfers over leegstand op bedrijventerreinen en kantoren bestaan, 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. In de andere krimpregio's wordt deze relatie in het beleid niet gelegd. Wel wordt in alle krimpregio's 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. Hoewel gemeenten in krimpregio's in hun ruimtelijke, economische 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 om banen te creëren voldoende bedrijventerreinen nodig zijn. Van Oort e.a. (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, laat staan interregionaal, zijn.

Hoewel het lastig is nieuwe bedrijven aan te trekken pogen de krimpregio's dit wel. Dit doen ze niet alleen middels 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) vijftenzestigplussers in de krimpregio's naar verwachting toeneemt.

Meer beleidsaandacht krimp

Overheden in krimpregio's besteden in hun economische 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. Tenslotte 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 deelterreinen, 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 op 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 economische beleid aandacht aan demografische krimp moeten besteden. Al moet van omvangrijke bedrijfsverplaatsingen naar krimpregio's niet teveel 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.

Femke Verwest (femke.verwest@pbl.nl) en Frank van Dam (frank.vandam@pbl.nl) zijn als onderzoekers verbonden aan het Planbureau voor de Leefomgeving.

Literatuur

- Beer, P. de (2008) 'Krimpende arbeidsmarkt: nieuw perspectief, oude problemen'. *Beleid en Maatschappij*, jg. 35, nr. 4, p. 278-288
- Dam, F. van, C. de Groot & F. Verwest (2006) *Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/Den Haag
- Derks, W., P. Hovens & L. Klinkers (2006a) *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Raad voor Verkeer en Vervoer & VROMRaad, Den Haag
- Derks, W., P. Hovens & L. Klinkers (2006b) *De krimpende stad. Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie*. Sdu uitgevers, Den Haag
- Dijk, J. van, & P.H. Pellenbarg (2006) 'Een lege periferie door Derks?'. *Rooilijn*, jg. 39, nr. 4, p. 161-166
- Euwals, R., K. Folmer, T. Knaap & M. Volkerink (2009) 'Bevolkingskrimp en de arbeidsmarkt'. in: N. van Nimwegen & L. Heering (red.) (2009), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*, p. 145-162. KNAW Press, Amsterdam
- Graaff, T. de, F. van Oort & S. Boschman (2008) *Woonwerkdynamiek in Nederlandse gemeenten*. NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/Den Haag
- Oort, F. van, R. Ponds, J. van Vliet, H. van Amsterdam, S. Declerck, J. Knoben, P. Pellenbarg & J. Weltevreden (2007) *Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid*. NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/Den Haag
- Verkade, E. (2009) 'Regionaal economische gevolgen van bevolkingskrimp'. in: Nimwegen, N. van & L. Heering (red.) (2009a), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*, p. 163-187 KNAW Press, Amsterdam
- Verwest, F., N. Sorel & E. Buitelaar (2008) *Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave*. NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/Den Haag
- 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*. Scoop, Middelburg