

Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte

Deze studie is uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het
Ministerie van VROM, directie Nationale
Ruimtelijke Ordening

Inhoud

1. Bevolkingsdaling op de agenda

- 1.1 Verleden en toekomst
- 1.2 Gevolgen
- 1.3 Beleidsaandacht
- 1.4 Naar een agenda

2. Prognoses en scenario's

- 2.1 Verschil tussen prognose en scenario
- 2.2 Belangrijke prognoses en scenario's
 - 2.2.1 CBS prognoses
 - 2.2.2 PEARL: regionale prognoses
 - 2.2.3 Primos-prognose
 - 2.2.4 Scenario's welvaart en leefomgeving
 - 2.2.5 Regionale differentiatie
 - 2.2.6 Stad-Land
 - 2.2.7 Reflectie

3. Gevolgen van Krimp

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Krimp, ruimtelijke ontwikkelingen en het nationaal ruimtelijk beleid
 - 3.2.1 Krimp en het nationaal ruimtelijk beleid
- 3.3 Gevolgen voor woningmarkt en -bouw
 - 3.3.1 Krimp, wonen en ruimtelijk beleid
- 3.4 Gevolgen voor bedrijfslocaties
 - 3.4.1 Krimp, bedrijfslocaties en ruimtelijk beleid
- 3.5 Gevolgen voor mobiliteit
 - 3.5.1 Krimp, mobiliteit en ruimtelijk beleid
- 3.6 Gevolgen voor voorzieningen
 - 3.6.1 Krimp, voorzieningen en ruimtelijk beleid
- 3.7 Gevolgen voor recreatie en groene ruimte
 - 3.7.1 Krimp, recreatie en groene ruimte en ruimtelijk beleid

4. Strategieën, knelpunten en opgaven voor de overheid

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Ruimtelijke ontwikkelingen
- 4.3 Woningmarkt en woningbouw
- 4.4 Bedrijfslocaties
- 4.5 Mobiliteit
- 4.6 Voorzieningen
- 4.7 Recreatie en groene ruimte
- 4.8 Rol overheden
 - 4.8.1 Rijk
 - 4.8.2 Provincie
 - 4.8.3 Gemeente

5. Naar een Rijksagenda: samenvatting en bouwstenen

- 5.1 Krimp in Nederland
- 5.2 Bouwstenen voor een Rijksagenda Krimp

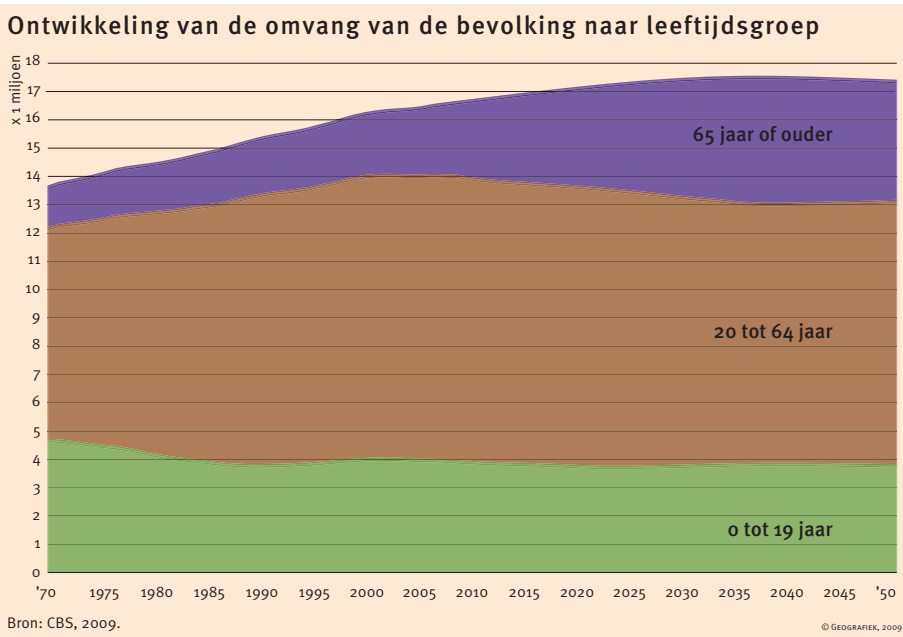
Literatuur

Colofon





Leegstand Tzummarum (Noordwest-Friesland)



1. Bevolkingsdaling op de agenda

1.1 Verleden en toekomst

De Nederlandse bevolking is sinds het begin van de vorige eeuw verdrievoudigd. Jaarlijks nam het aantal bewoners met één procent toe. Tot 2038 wordt een voortgang van de groei voorspeld, zij het dat het tempo al drastisch afneemt¹. Tot 2020 wordt nog maar een jaarlijkse groei van 0,3 procent voorzien, die nog meer afneemt tot 2038. Na 2038 is een verdere groei, hoe langzaam dan ook, onzeker. In twee van de vier door het CBS uitgewerkte toekomstscenario's is sprake van een daling van de bevolking, vooral als gevolg van een lage vruchtbaarheid². Een 'sophisticated guesstimate' zou voor 2050 uitkomen op rond zeventien miljoen inwoners, een lichte daling ten opzichte van het niveau dat Nederland rond 2038 bereikt.

Hoe de voorspellingen uitpakken is sterk afhankelijk van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de prognose. Nog minder robuust worden voorspellingen wanneer ze regionaal worden uitgespitst. Toch is die uitsplitsing van groot belang voor beleid. Nu reeds moeten regio's zich opmaken voor krimp. Zo wordt in Parkstad Limburg en Delfzijl de woningvoorraad al drastisch teruggebracht vanwege de dalende bevolking, wordt ook in Zeeland gediscussieerd over het terugbrengen van woningbouwplannen en is de regio Twente trekker van het Europese project 'Demographic Change: New Opportunities In a Shrinking Europe' (DC:NOISE). Tegelijkertijd dienen

steden als Amsterdam, maar ook bijvoorbeeld Groningen, zich voor te bereiden op een aanhoudende groei.

Misschien nog belangrijker dan de groei of krimp op zich zijn de achtergronden en kenmerken van de ontwikkelingen. Het toenmalige Ruimtelijk Planbureau (RPB 2006) benadrukte in 2006 bijvoorbeeld dat veranderingen in de samenstelling van de huishoudens belangrijker zijn dan de absolute teruggang van de bevolking. Veranderingen in huishoudsamenstelling hebben bijvoorbeeld invloed op de behoefte aan woningen. Een andere ontwikkeling is de vergrijzing. In 2040 zullen 4,5 miljoen inwoners van Nederland ouder zijn dan 65 jaar. Dat is rond 26 procent van de bevolking. Op dit moment is het nog 15 procent.

1.2 Gevolgen

Demografische ontwikkelingen, groei en krimp, vergrijzing en ontgroening, hebben gevolgen op diverse beleidsterreinen. Wanneer we ons beperken tot ruimtelijke gevolgen dan valt bij krimp te denken aan de leegloop van bepaalde gebieden, fysieke leegstand van woningen, het verschrallen van draagvlak voor voorzieningen en bedrijvigheid en veranderingen in verkeersstromen (mobiliteit). Maar krimp kan ook kansen bieden, zoals meer ruimte voor groen, minder druk op de woningmarkt, minder druk op de infrastructuur, et cetera. Sommige van die ontwikkelingen zijn beïnvloedbaar door beleid, andere niet. Daar waar demografische ontwikkelingen bijvoorbeeld een positieve invloed hebben op het bereiken van één of meer doelen uit de Nota Ruimte, kan het wenselijk zijn die trends te versterken.

Doelen Nota Ruimte samengevat:

- versterken concurrentiepositie van Nederland
- krachtige steden en vitaal platteland
- borging en ontwikkeling van (inter)nationale ruimtelijke waarden
- borging van veiligheid

1.3 Beleidsaandacht

Het thema krimp van de bevolking verschijnt langzaam maar zeker op de agenda van diverse overheden, kennisinstellingen en overige organisaties. Aandacht voor het thema is er bijvoorbeeld al langer bij provincies als Limburg, Groningen, Zeeland, Noord- en Zuid-Holland, terwijl centraal het IPO activiteiten ontplooit. Limburg werkt ook aan een kennisknooppunt, samen met NICIS, NIROV en KEI. De contacten met de grensregio's van Limburg zijn daarbij van nut. Op gemeentelijk niveau zijn individuele en samenwerkende gemeenten al lang bezig met krimpbeleid, maar ook de VNG is op diverse fronten actief, onder meer met het opstellen van een basisboek krimp. Ook adviesinstellingen voor de rijksoverheid zoals de VROMraad en het (voormalige) RPB³ lieten hun licht schijnen over de krimp en de gevolgen daarvan op verschillende

Trouw, vrijdag 15 mei 2009

Van der Laan schrijft van leegloop 'Stad moet betalen voor platteland'

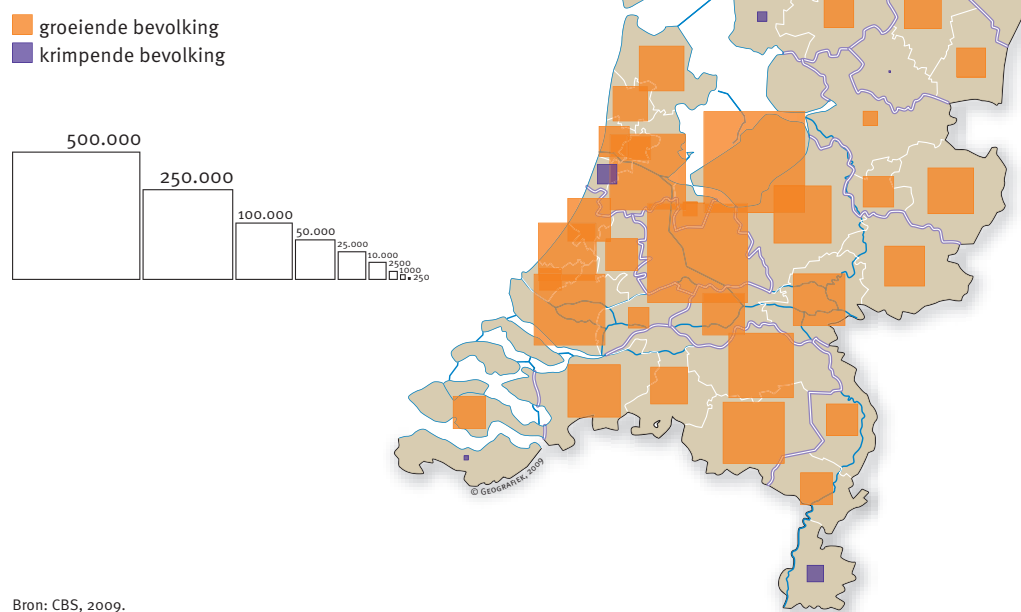
Bevolkingskrimp op het platteland is een nationaal probleem. Volgens minister Van der Laan moeten rijke gemeenten leeglopende regio's financieel overeind houden.

¹ CBS/PBL, 2009

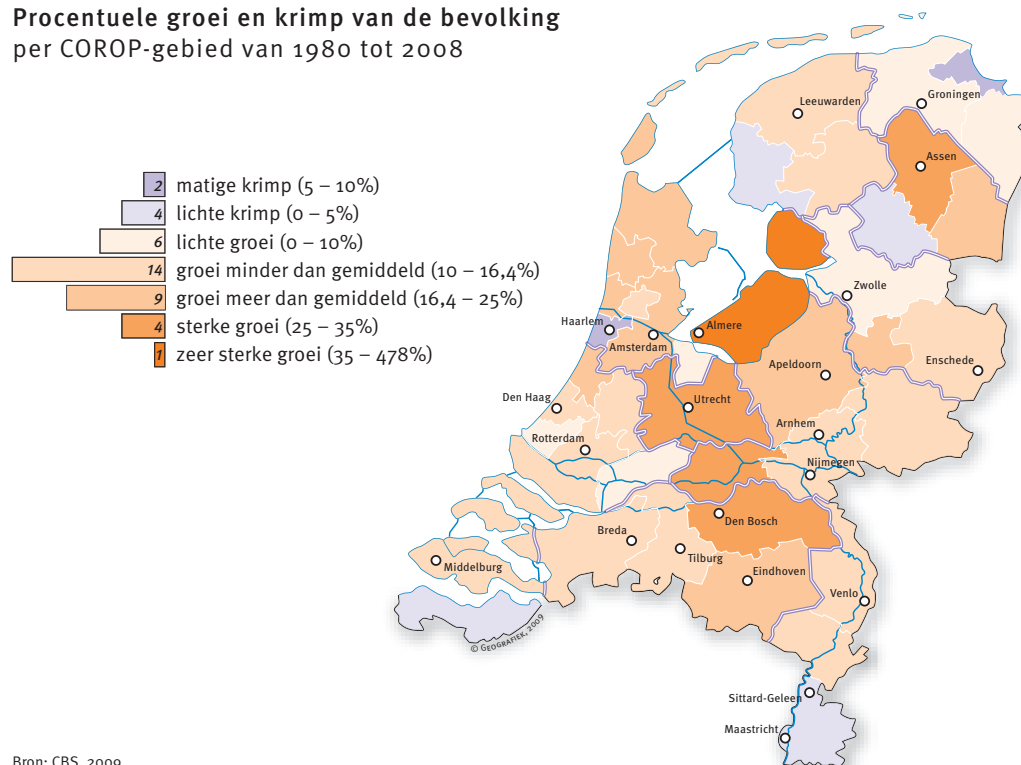
² Een vruchtbaarheidscijfer van 1.75, waar 2.1 nodig is voor volledige vervanging.

³ Tegenwoordig opgenomen in het Planbureau voor de Leefomgeving.

Absolute groei en krimp van de bevolking per COROP-gebied van 1980 tot 2008



Procentuele groei en krimp van de bevolking per COROP-gebied van 1980 tot 2008



terreinen. Tot slot hebben de BNA, KEI en Aedes al vroeg de uitdaging opgepakt via zogenaamde ontwerplabs krimp (BNA e.a. 2009).

De ministeries van BZK, VROM/WWI, de VNG, provincie Limburg en onder meer Aedes, hebben in februari 2009 het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling opgericht, bedoeld voor kennisontwikkeling en -verspreiding.

Krimp was één van de thema's die door het ministerie van VROM al werden behandeld in de Verkenning Ruimtelijke Opgaven 2020-2040 uit 2007. Daarbij worden de nodige onzekerheden en bedreigingen geformuleerd, met name waar het gaat om financiering van nieuwe ontwikkelingen. Maar ook wordt gewezen op de kansen die de krimp biedt, zoals meer ruimte voor de burger. Het thema is vervolgens op de Strategische Kennis Agenda geplaatst, als typische maatschappelijke ontwikkeling waarvan het optreden en de mogelijke effecten een grote mate van onzekerheid met zich meedraagt.⁴

Recent heeft minister van der Laan (WWI) aangegeven dat bevolkingskrimp een belangrijk thema in het toekomstige Stedenbeleid dient te zijn. Steden in krimpregio's komen daarbij in aanmerking voor extra middelen vanwege hun teruglopende terugverdien capaciteit.⁵

1.4 Naar een agenda

De agendering van het thema is aanleiding voor nadere uitwerking in het onderhavige project. Krimp dient van prominent punt op de Strategische Kennis Agenda vertaald te worden tot een (concept) Rijksagenda Krimp en Ruimte. Het moet een concept zijn dat kan rekenen op draagvlak bij relevante partijen, waaronder andere departementen, lagere overheden, kennisinstellingen én marktpartijen.

De hoofddoelen en bijbehorende onderzoeksvragen van het project zijn de volgende:

Trouw, maandag 18 mei 2009

Utrechtse wethouder legt pleidooi minister Van der Laan naast zich neer

'We hebben geen geld voor krimpregio's'

Minister Van der Laan vindt dat steden moeten meebetalen aan bestrijding van de leegloop van het platteland. De Utrechtse wethouder Floris de Gelder (economische zaken) ziet dat anders.

1. Analyse en beschrijving van de demografische ontwikkeling en de ruimtelijke differentiatie daarvan
 - a. Wat is demografische krimp en welke verschijningsvormen heeft het?
 - b. Hoe ziet de demografische ontwikkeling (tot 2040) eruit in Nederland volgens de vigerende prognoses?
 - c. Welke verschillen zijn er in prognoses en wat zijn daarvan de achtergronden?
 - d. Welke oorzaken zijn aan te wijzen voor de krimp in Nederland?
 - e. Welke ruimtelijke verschillen zijn er in demografische ontwikkeling binnen Nederland? Wat zijn daarvan de achtergronden?
 - f. Hoe verhoudt de Nederlandse situatie zich tot die van het buitenland?
2. Schets van ruimtelijke gevolgen, kansen en problemen
 - a. Welke gevolgen heeft een mogelijk krimp van de bevolking op relevante, ruimtelijke beleidsterreinen?
 - b. Zijn die gevolgen uit te spitsen naar verschillende regio's en schaalniveaus?
 - c. Welke gevolgen vormen een bedreiging, welke zijn te zien als kansen?
 - d. Hoe werken de gevolgen in op het bereiken van de doelen zoals geformuleerd in de Nota Ruimte?
 - e. Welke gevolgen kunnen worden beïnvloed door (rijks)beleid? Welke niet?
 - f. Kunnen, gegeven de bovenstaande analyse, beleidsopgaven worden geformuleerd? Zo ja, welke en op welke bestuurlijke schaalniveaus?

3. Schets krimpbestendigheid gebiedsontwikkelingsstrategieën en ruimtelijke strategieën

- a. Welke gebiedsontwikkelingsstrategieën en ruimtelijke strategieën zijn reeds ontwikkeld met het oog op demografische processen?
 - b. In hoeverre functioneren die naar tevredenheid, zodat beleidsdoelen dichterbij komen?
 - c. Welke aanpassingen of toevoegingen zijn gewenst om het doelbereik te verbeteren?
 - d. Voor welke opgaven is het rijk het juiste niveau om initiatieven te ondernemen?
 - e. Welke aanpassingen en/of toevoegingen aan beleid zijn op rijksniveau gewenst?
 - f. Dient het nationaal ruimtelijk beleid in dezen regionaal gedifferentieerd te worden aangepakt, of is een generiek beleid wenselijk?
4. Bouwstenen voor "De agenda"
 - a. Welke opgaven staan (hoog) op de agenda van het rijk als het gaat om beleid ten aanzien van de gevolgen van krimp van de bevolking?
 - b. Welke opgaven dienen te worden opgepakt op lagere bestuurlijke schaalniveaus?
 - c. Hoe kunnen de eerste stappen worden gezet naar de implementatie van de agendapunten?

⁴ Omschrijving RMNO, brief advies over SKA 22-1-08.

⁵ Brief van de minister voor WWI van 21 april 2009 aan de TK, mede namens de staatssecretaris van BZK

*Nieuwbouwproject Rolducker Park Kerkrade: 'minder
mensen meer kwaliteit'*





In 2040 is ruim een kwart van de bevolking 65 jaar of ouder

2. Prognoses en scenario's

2.1 Verschil tussen prognose en scenario

Bij het maken van beleid is het belangrijk om naar de toekomst te kijken. Welke ontwikkelingen in de bevolking zijn er te verwachten in de toekomst? En welke besluiten en acties zijn nodig om beleidsdoelstellingen te bereiken, rekening houdend met deze toekomstige ontwikkelingen? Om zicht te krijgen op de onzekere toekomst maken overheden en organisaties gebruik van prognoses en scenario's. Beide aanpakken hebben een ander doel.

Prognoses

Een bevolkingsprognose beschrijft de, op basis van de huidige inzichten, meest waarschijnlijke toekomstige bevolkingsontwikkeling. Het gaat om een voorspelling gebaseerd op een kwantitatieve analyse van ontwikkelingen in het verleden. Omdat er een relatie bestaat tussen demografische ontwikkelingen en moeilijk te voorspellen sociaal-culturele en economische ontwikkelingen, is het lastig om nauwkeurige prognoses te maken. Geboortecijfers hangen bijvoorbeeld af van emancipatie van vrouwen en individualisering. Sterftcijfers zijn onder meer afhankelijk van de ontwikkeling van welvaartsziekten. Internationale migratie is conjunctuurgevoelig en hangt daarnaast af van politieke ontwikkelingen en het nationale immigratiebeleid. Daarbij neemt de onzekerheid van prognoses toe naarmate de tijdshorizon van de voorspelling verder weg is.

Een andere onzekerheid binnen prognoses ontstaat bij een kleiner schaalniveau dan waarover de prognose uitspraken doet. Naarmate binnen een prognose op een lager schaalniveau vooruit wordt gekeken, bijvoorbeeld naar een regio of gemeente,

Ontwikkelingen uiteengelegd

Bij de prognoses spelen de volgende elementen een belangrijke rol:

	Kwantitatief	Kwalitatief
Inwoners	<ul style="list-style-type: none">• Daling• Stijging	Samenstelling: <ul style="list-style-type: none">• ontgroening• vergrijzing• verkleuring
Huishoudens	<ul style="list-style-type: none">• Daling• Stijging	Samenstelling: <ul style="list-style-type: none">• verdunning• selectieve migratie

Bron: ROB/Rfv (2008)

neemt de onzekerheid van de uitspraken toe. Hoe lager het schaalniveau, hoe minder robuust de uitspraken zijn. Dit komt doordat vooral intergemeentelijke en interregionale verhuisstromen lastig zijn te voorspellen. Veel prognoses op lagere schaalniveaus nemen echter meer variabelen mee, zoals arbeids- en woningmarktvariabelen. Hierdoor hoopt men de werkelijke ontwikkeling beter te kunnen benaderen.

Scenario's

Een manier om steun te bieden aan de onzekerheid van de toekomstige ontwikkelingen en prognoses, is het ontwikkelen van scenario's. Bij scenario's gaat het, in tegenstelling tot prognoses, om kwalitatieve en minder empirisch onderbouwde, mogelijke toekomstbeelden. Waar prognoses de toekomst voorspellen, geven scenario's alternatieve beelden van de toekomst. Bij het opstellen van scenario's wordt gekeken naar de meest ingrijpende trends die de toekomstige ontwikkeling bepalen. Vaak gaat het hierbij om economische, politieke, sociale, culturele en technologische trends. Bij de scenario-aanpak worden deze trends vaak aangeduid als dimensies. Bij het opstellen van scenario's is belangrijk goed te letten op de mate waarin de verschillende

dimensies met elkaar correleren (de Jong, 2004). Een sterke samenhang tussen twee dimensies betekent dat het aantal scenario's kan worden afgestemd op de ontwikkelingsrichting van één van die dimensies. In dat geval kan het onderscheiden van twee scenario's voldoende zijn. Echter, als er geen verband is tussen beide dimensies, kan het noodzakelijk zijn om vier verschillende scenario's te onderscheiden. Wanneer er sprake is van twee dimensies, kunnen deze worden weergegeven in een assenstelsel waarbij de vier verschillende scenario's elk in een kwadrant worden geplaatst.

2.2 Belangrijke prognoses en scenario's

De Nederlandse overheid maakt voor haar beleid gebruik van verschillende prognoses en scenario's. De belangrijkste en meest recente worden hieronder besproken.

2.2.1 CBS-prognoses

Het CBS is verantwoordelijk voor de officiële nationale prognoses van de Nederlandse bevolking. Elke twee jaar publiceert het CBS nieuwe langetermijnprognoses, namelijk de Bevolkingsprognose, de Allochtonen-

prognose en de Huishoudensprognose. De meest recente prognose is uit 2008 en is gepubliceerd op CBS Statline. In de Bevolkingsprognose wordt de omvang en samenstelling van de Nederlandse bevolking tot 2050 weergegeven. Een uitsplitsing van deze bevolkingsgegevens naar herkomst wordt beschreven in de Allochtonenprognose. Tot slot geeft de Huishoudensprognose inzicht in de ontwikkeling van het aantal huishoudens naar type en van het aantal inwoners naar huishoudenspositie.

Bij het opstellen van de prognoses worden analyses gemaakt van demografische ontwikkelingen. Op basis hiervan worden er veronderstellingen opgesteld over de toekomstige trends rondom drie indicatoren:

- geboorte (gebaseerd op het vruchtbaarheidscijfer);
- sterfte (gebaseerd op de levensverwachting);
- migratie (gebaseerd op de immigratie en emigratie).

Bij de Huishoudensprognose wordt ook gekeken naar de overgangen tussen huishoudensposities. De gevolgen van de veronderstellingen worden doorgerekend in

een prognosemodel. Elke twee jaar worden de meest recente ontwikkelingen meegenomen en opnieuw doorgerekend.

Veronderstellingen CBS-prognose

In de CBS-prognose worden veronderstellingen gemaakt over het gemiddelde aantal kinderen dat vrouwen in de toekomst zullen krijgen. Op basis hiervan wordt bepaald hoeveel kinderen jaarlijks zullen worden geboren. Dit hangt niet alleen af van het gemiddelde kindertal, maar ook van het aantal vrouwen dat de leeftijd bereikt waarop ze kinderen krijgen. Cijfers over de toekomstige sterfte worden gebaseerd op de gemiddelde levensverwachting. Verwacht wordt dat deze toeneemt en dat het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen afneemt. Ondanks de toegenomen levensverwachting, zal de sterfte in Nederland sterk gaan stijgen vanwege de vergrijzing.

De nationale prognose houdt ook rekening met migratie. De afgelopen decennia is het migratiesaldo steeds positief geweest. Asielmigratie, arbeidsmigratie en gezinsmigratie bepalen het aantal immigranten. De emigratie wordt in belangrijke mate bepaald

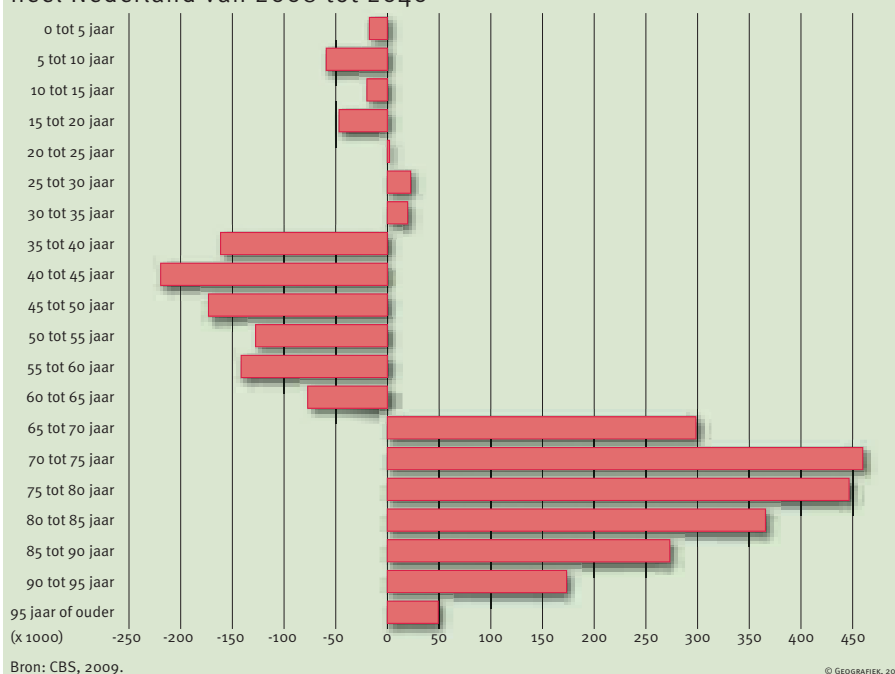
door het aandeel arbeidsmigranten, van wie een groot deel na verloop van tijd terugkeert naar land van herkomst (retourmigratie).

Uitkomsten

De bevolking in Nederland zal naar verwachting met een miljoen mensen toenemen tot 17,5 miljoen in 2038. Daarna zal de bevolking als geheel gaan krimpen. De stijging in de komende dertig jaar wordt veroorzaakt door de hogere levensverwachting en de komst van immigranten. Het aandeel 65-plussers zal de komende jaren sterk gaan stijgen omdat de eerste babyboomers 65 jaar worden. In 2040 is ruim een kwart van de bevolking 65 jaar of ouder. Dit komt neer op 4,5 miljoen inwoners tegenover 2,4 miljoen nu. In 2050 zal tien procent van de bevolking ouder dan tachtig zijn, nu is dat nog vier procent. Dit heeft uiteraard ook gevolgen voor de beroepsbevolking. Voor elke bewoner die ouder is dan 65 jaar, zijn er nu vier personen in de potentiële beroepsbevolking (van 20 tot 65 jaar). In 2040 zijn dit nog maar twee personen per 65-plusser.

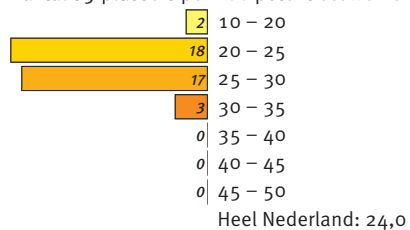
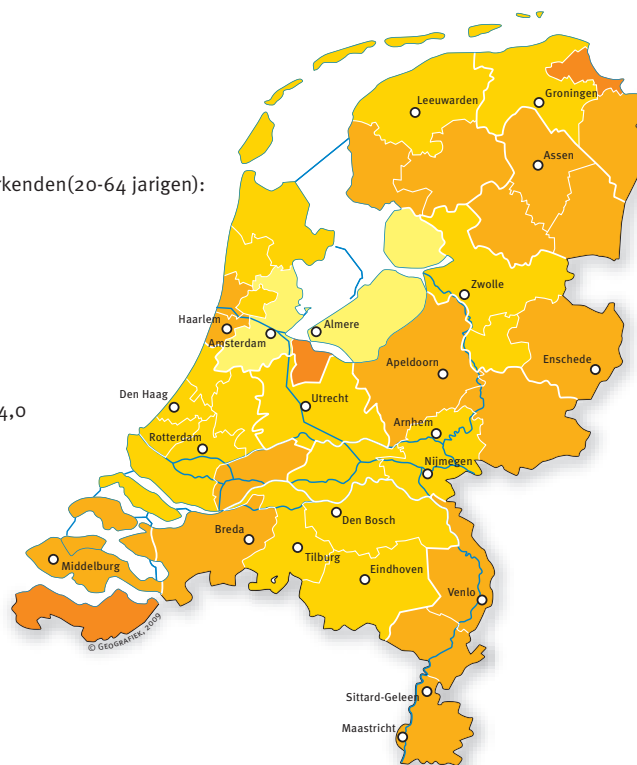
Het aantal huishoudens zal tot 2035 met een miljoen toenemen. Vanaf dat moment zet ook daar de daling in.

Absolute groei en krimp van de bevolking naar leeftijdscategorie heel Nederland van 2008 tot 2040



Grijze druk in 2008 per COROP-gebied

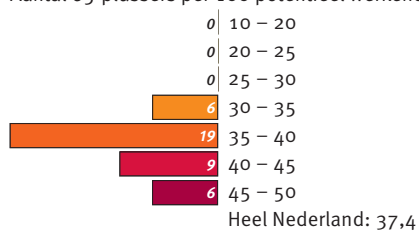
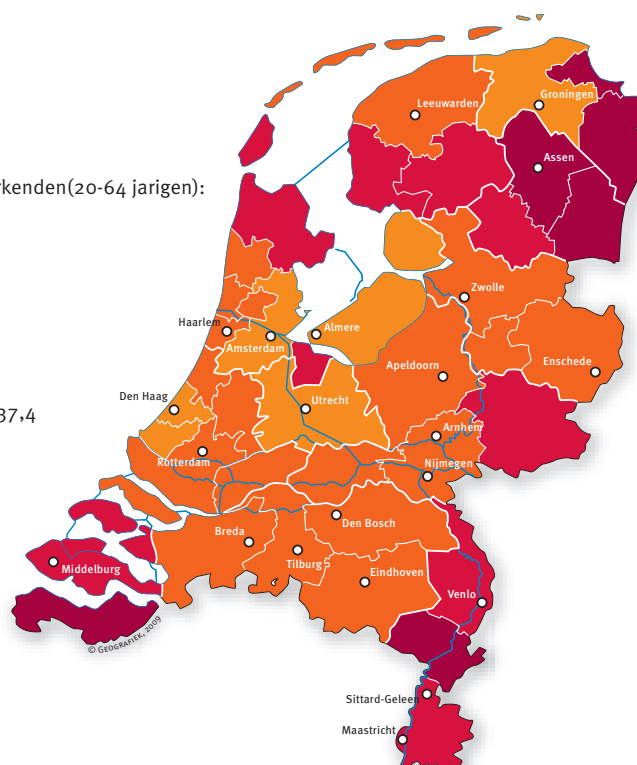
Aantal 65-plussers per 100 potentieel werkenden(20-64 jarigen):



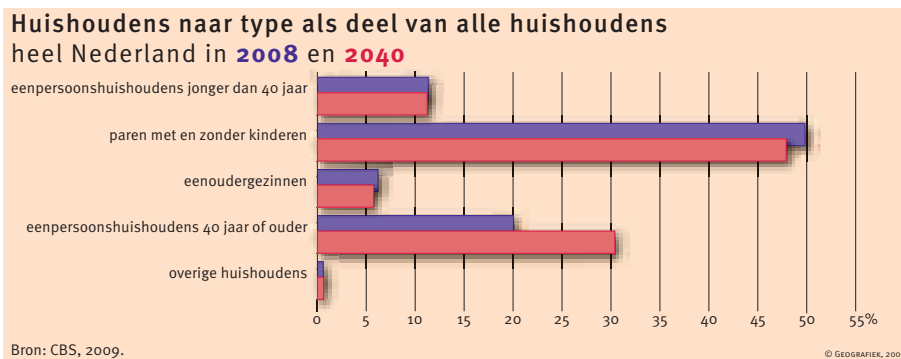
Bron: CBS/PBL, 2009.

Grijze druk in 2025 per COROP-gebied

Aantal 65-plussers per 100 potentieel werkenden(20-64 jarigen):



Bron: CBS/PBL, 2009.



Het aandeel allochtonen neemt ook toe van 3,2 miljoen naar 5 miljoen in 2050. In 2050 is 29 procent van de bevolking allochtoon, tegenover twintig procent nu. Van deze groep zal zo'n zestig procent behoren tot de groep niet-westerse allochtonen. Er wordt met name een groei verwacht bij de groep Aziaten.

2.2.2 PEARL: regionale prognoses

In 2006 is voor het eerst de regionale bevolkingsprognose van het CBS en het Ruimtelijk Planbureau (RPB) verschenen. De prognose wordt gemaakt met behulp van het model PEARL, dat staat voor 'Projecting Population Events At Regional Level'. In 2008 is een geactualiseerde prognose uitgebracht door het CBS en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, de opvolger van het RPB). PEARL is een bottom-upmodel. Dit betekent dat de veronderstellingen op gemeentelijk niveau worden geformuleerd en toegepast en dat de uitkomsten vervolgens consistent worden gemaakt met de nationale CBS-prognose. De drie nationale prognoses van het CBS voor bevolking, allochtonen en huishoudens worden in feite geregionaliseerd.

Veronderstellingen PEARL

Om geboortecijfers te prognosticeren berekent PEARL eerst de leeftijdsspecifieke vruchtbaarheidscijfers per regio. De leeftijds patronen per regio wijken in meer of mindere mate af van het nationale beeld. De verschillen met het landelijke beeld vormen de basis voor de regionale veronderstellingen. Voor de sterftecijfers geldt hetzelfde verhaal. De leeftijdsspecifieke sterftecijfers worden per regio berekend. De verschillen hiervan met de landelijke cijfers zijn het uitgangspunt voor de regionale veronderstellingen. Van zowel de regionale verschillen in vruchtbaarheid als de verschillen in sterfte wordt verondersteld dat deze in de toekomst constant blijven (de Jong e.a., 2005). Een uitzondering hierop vormen de gemeenten in de 'biblebelt': in deze gemeenten zal de vruchtbaarheid ten

opzichte van het landelijke gemiddelde de komende jaren afnemen. De levensverwachting zal in alle gemeenten toenemen en de verschillen in levensverwachting tussen man en vrouw zullen afnemen.

Voor de buitenlandse migratie hanteert PEARL een verdeelmodel waarbij trends uit het verleden richtinggevend zijn en de nationale CBS-prognose een belangrijke randvoorwaarde is. De binnenlandse migratie is het lastigste component uit de prognose. In PEARL worden drie groepen onderscheiden: binnenverhuizers binnen een gemeente, kortaafstandsmigranten en langeafstandsmigranten. Verondersteld wordt dat de eerste twee groepen sterk worden gestuurd door woonmotieven en dat de langeafstandsmigratie eerder structureel van aard is (stabiel in tijd en ruimte).

Van de regionale verschillen in de buitenlandse migratie wordt verondersteld dat deze niet wezenlijk zullen veranderen, met uitzondering van de overige niet-westerse migranten: vanwege het sluiten van een aanzienlijk deel van de asielzoekerscentra (azc), zal het aantal overige niet-westerse migranten afnemen in de gemeenten die over een azc beschikken.

De grootste meerwaarde van PEARL ten opzichte van andere regionale prognosemodellen is het feit dat er onderscheid wordt gemaakt naar herkomstgroepering en generatie. Sinds 2007 levert de Primos-prognose ook een allochtonenprognose. Een ander opvallend verschil is dat in PEARL het macroniveau van gemeenten met het microniveau van individuen wordt geïntegreerd, waardoor in vergelijking met macro-modellen nieuwe informatie beschikbaar komt (bijvoorbeeld over levenslopen).

Uitkomsten

In tegenstelling tot de nationale bevolkingsprognose die tot 2050 loopt, geeft PEARL de verwachte bevolkingsontwikkeling weer tot 2025. Landelijk gezien komt deze overeen met de nationale prognose. Dit betekent dat de Nederlandse bevolking met zo'n half miljoen mensen zal groeien en het aantal huishoudens met 0,8 miljoen zal toenemen. Regionaal zijn er echter grote verschillen. Zo zal de bevolking in Noord-Holland met 190.000 inwoners toenemen. Ook de bevolking van Utrecht en Zuid-Holland zal met meer dan honderdduizend inwoners stijgen. Limburg kent in deze periode juist een daling van zeventigduizend inwoners.

Zie kaarten pagina 14 t/m 20.

Vanwege de individualisering zal het aantal huishoudens de komende periode sterk stijgen. Zelfs in de krimpende provincie Limburg neemt het aantal huishoudens toe. Ook in Gelderland en Noord-Brabant, die qua inwonertal nauwelijks groeien, groeit het aantal huishoudens.

Zie kaarten pagina 22 en 23.

De potentiële beroepsbevolking zal in Zeeland en Drenthe relatief het kleinst zijn in 2025. In beide provincies bedraagt het aandeel 20 tot 65-jarigen circa 54 procent tegenover 59 procent nu. Voor Nederland als geheel ligt het aandeel van de potentiële beroepsbevolking op 57 procent. De genoemde provincies kennen ook het grootste aandeel 65-plussers: in beide zal een kwart van de bevolking in 2025 65 jaar of ouder zijn. Dit geldt ook voor de provincie Limburg.

Zie kaarten pagina 24 en 25.

Op gemeenteniveau bevinden de krimpende gemeenten zich met name in het zuiden, noorden en oosten van het land. De sterkst groeiende gemeenten bevinden zich in de Randstad en in Flevoland. Wat betreft de ontwikkeling van het aantal huishoudens krijgen Noordoost-Groningen en Zuid-Limburg te maken met een daling. In deze regio's is de afgelopen jaren al sprake geweest van een bevolkingsdaling, maar bleef het aantal huishoudens gelijk.

In totaal is er in 251 gemeenten (57 procent) sprake van een teruglopende bevolking tussen 2008 en 2025 (CBS Pearl).

2.2.3 Primos-prognose

Het Primos-model (Prognose-, Informatie- en Monitoringsysteem) prognosticeert de toekomstige ontwikkelingen van de bevolking, het aantal huishoudens en de woningbehoefte. Het Primosmodel wordt net als PEARL afgestemd op de nationale bevolkingsprognose van het CBS. Op nationaal niveau hebben beide prognoses dezelfde uitkomsten, maar op regionaal niveau zijn er verschillen. Wat betreft het berekenen van de geboorte, de sterfte en de buitenlandse migratie volgt Primos grotendeels dezelfde werkwijze als PEARL. De binnenlandse migratie wijkt daar echter vanaf. Primos onderscheidt twee groepen voor de binnenlandse migratie: de interregionale migratie tussen COROP's en de woningmarkt migratie binnen COROP's. Voor de berekening van de grootte van laatstgenoemde wordt gebruikgemaakt van gemeentelijke woningbouwprogramma's. Dit is ook meteen het grootste verschil met PEARL dat puur een demografisch model is met een kleine woningmarktmodule. Primos bevat daarentegen ook arbeidsmarkt- en woningmarktvariabelen.

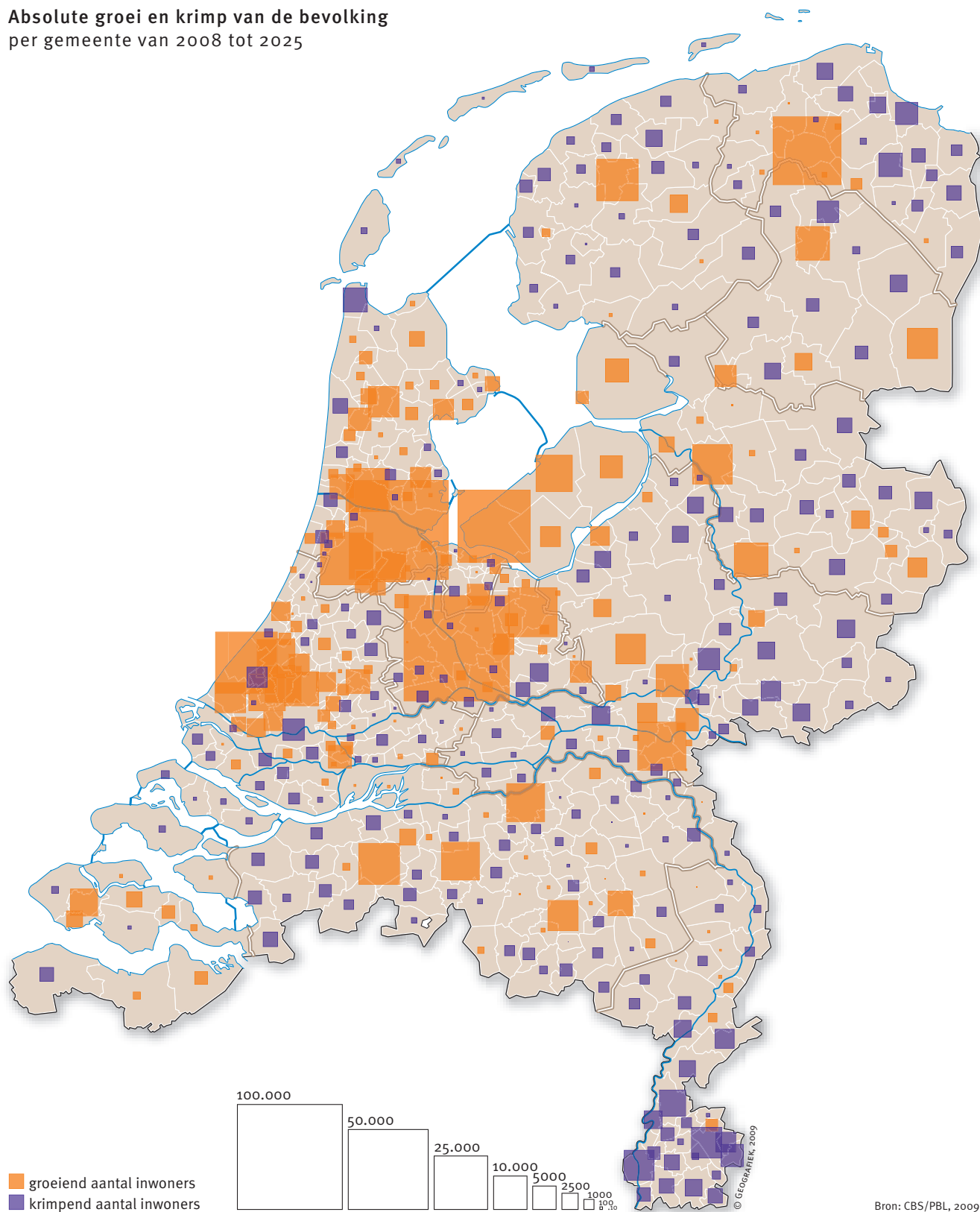
Zie kaarten pagina 26 en 27.

Krimp blijkt nauw samen te hangen met economische veranderingen. Bijna altijd doet krimp zich voor in regio's die in economisch opzicht stagneren. In het buitenland zijn extreme voorbeelden aanwijsbaar, zoals de steden in Noord-Engeland, of voormalige industriesteden in de VS (Pittsburg, Detroit). Wanneer de werkgelegenheid afneemt, stagneert de bevolkingsgroei, waarbij migratie een belangrijk element is. Met name beter opgeleiden vertrekken naar de nieuwe centra van groei. Gegeven het feit dat nieuwe economische groei vooral een stedelijke aangelegenheid is (internationale zakelijke dienstverlening), is er een trek van hoger opgeleiden naar de stad; nieuwe urbanisatie.

Uitkomsten

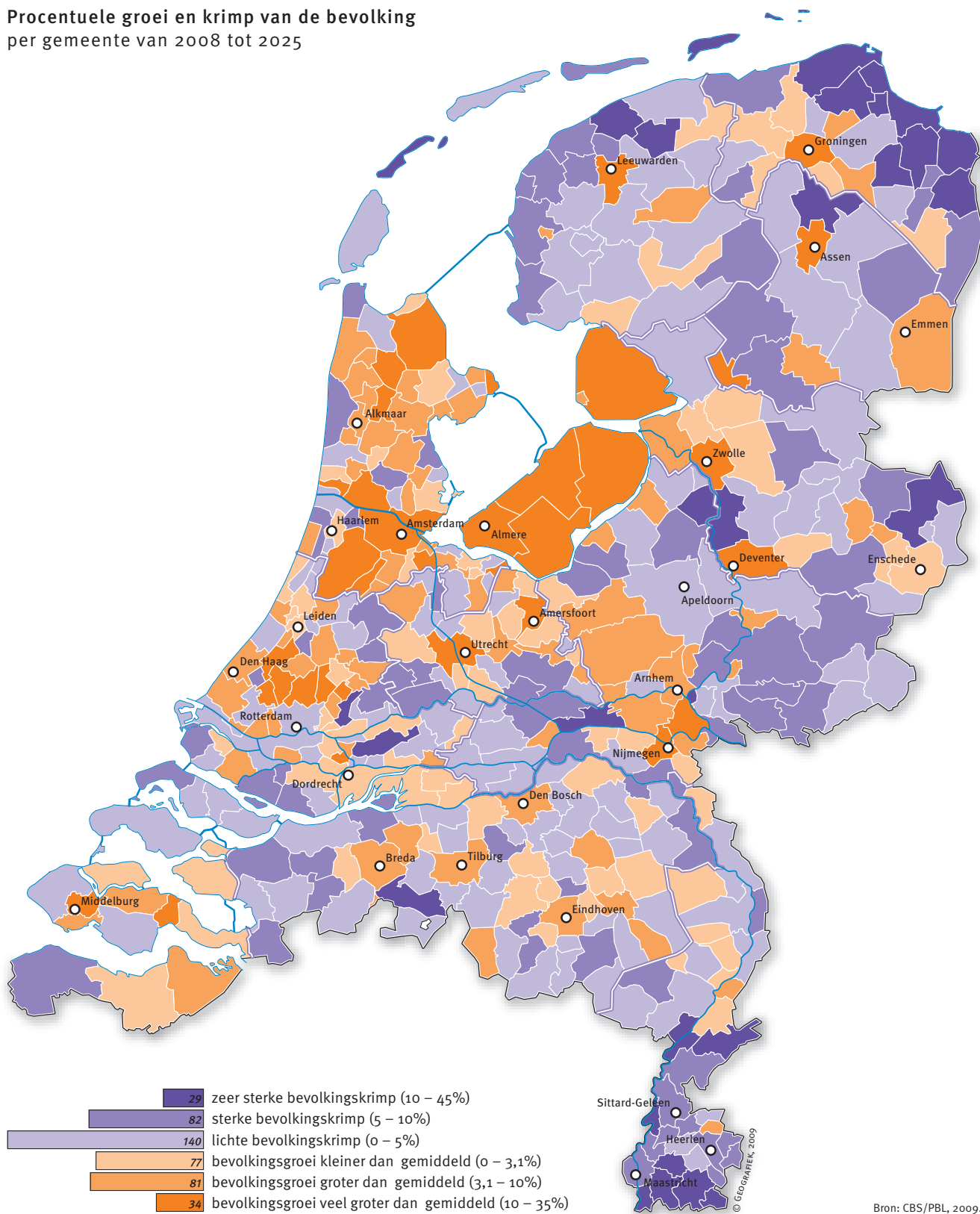
De landelijke uitkomsten van de Primosprognose komen overeen met het beeld van het CBS. In grote lijnen komen de verschillen tussen regio's overeen met de uitkomsten van PEARL. Op lokaal niveau kunnen er echter wel verschillen ontstaan. Zo bleek uit de toekomstverkenning die Regioplan voor de gemeente Heemstede uitvoerde dat het bevolkingsaantal volgens PEARL zou stijgen in de gemeente, terwijl Primos berekende dat er sprake zou zijn van een afname van de bevolking (De Groen en Renooy, 2008). Ook uit onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen naar bevolkingsprognoses in de noordelijke provincies van Nederland blijkt dat er op lokaal niveau verschillen zijn. De voorspelling van de ontwikkelingen in Friesland, Groningen en Drenthe ontlopen elkaar op provinciaal niveau niet heel veel. De verschillen tussen Primos en PEARL worden duidelijker zichtbaar wanneer op lager schaalniveau wordt gekeken. Dit wordt meestal veroorzaakt door verschillende migratieveronderstellingen. Hierbij spelen de woningbouwprogramma's waar Primos gebruik van maakt, een grote rol.

**Absolute groei en krimp van de bevolking
per gemeente van 2008 tot 2025**



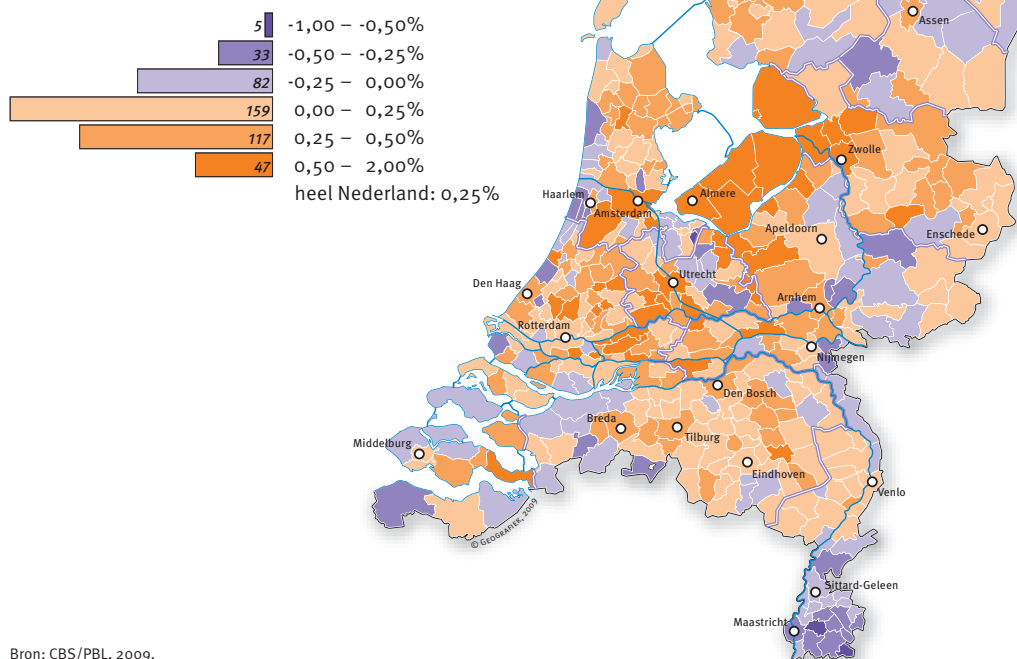
Bron: CBS/PBL, 2009.

Procentuele groei en krimp van de bevolking
per gemeente van 2008 tot 2025

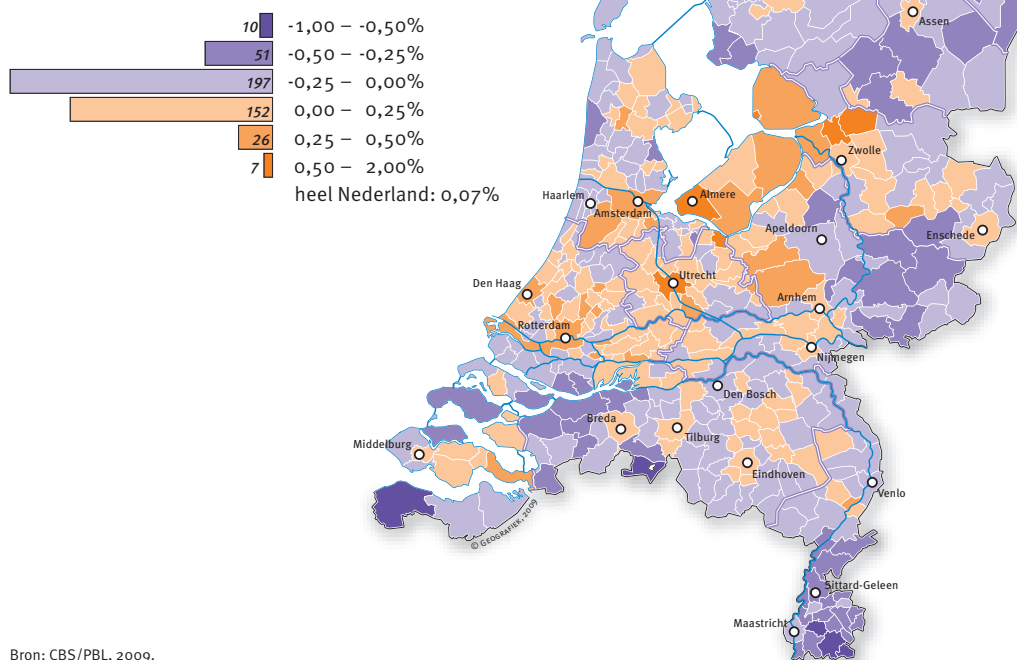


Bron: CBS/PBL, 2009.

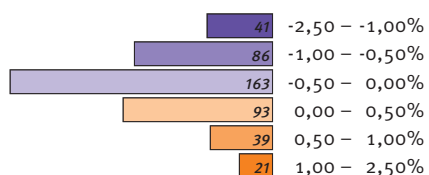
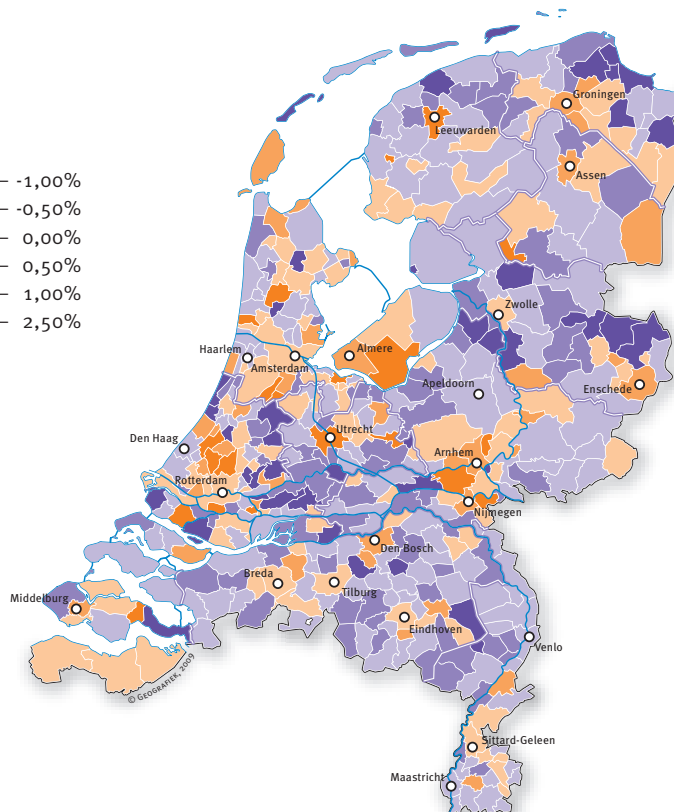
Natuurlijke bevolkingsaanwas per gemeente in 2008



Natuurlijke bevolkingsaanwas per gemeente in 2024

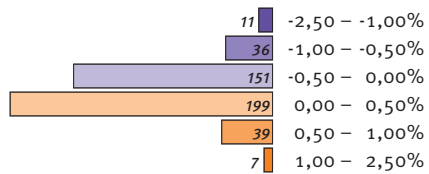
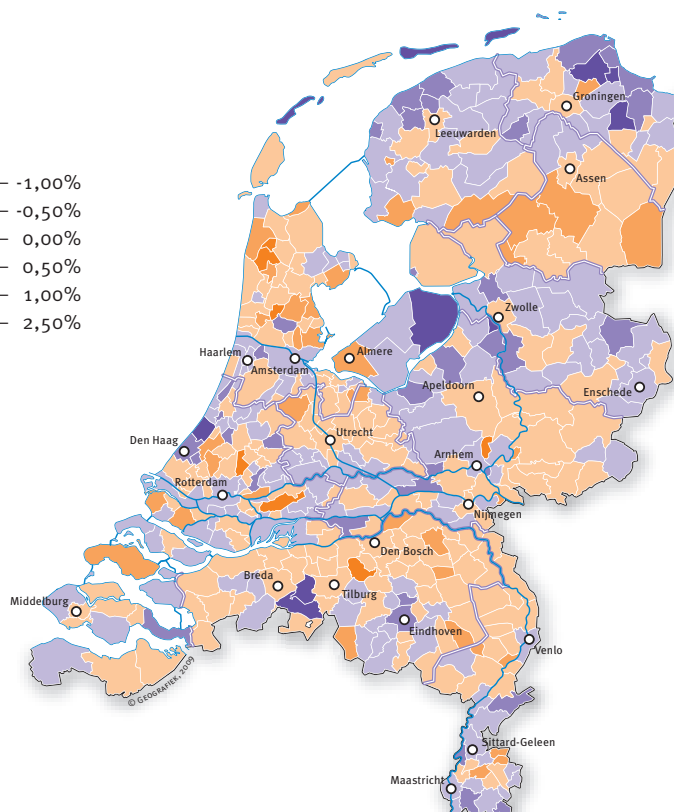


Binnenlands migratiesaldo per gemeente in 2008



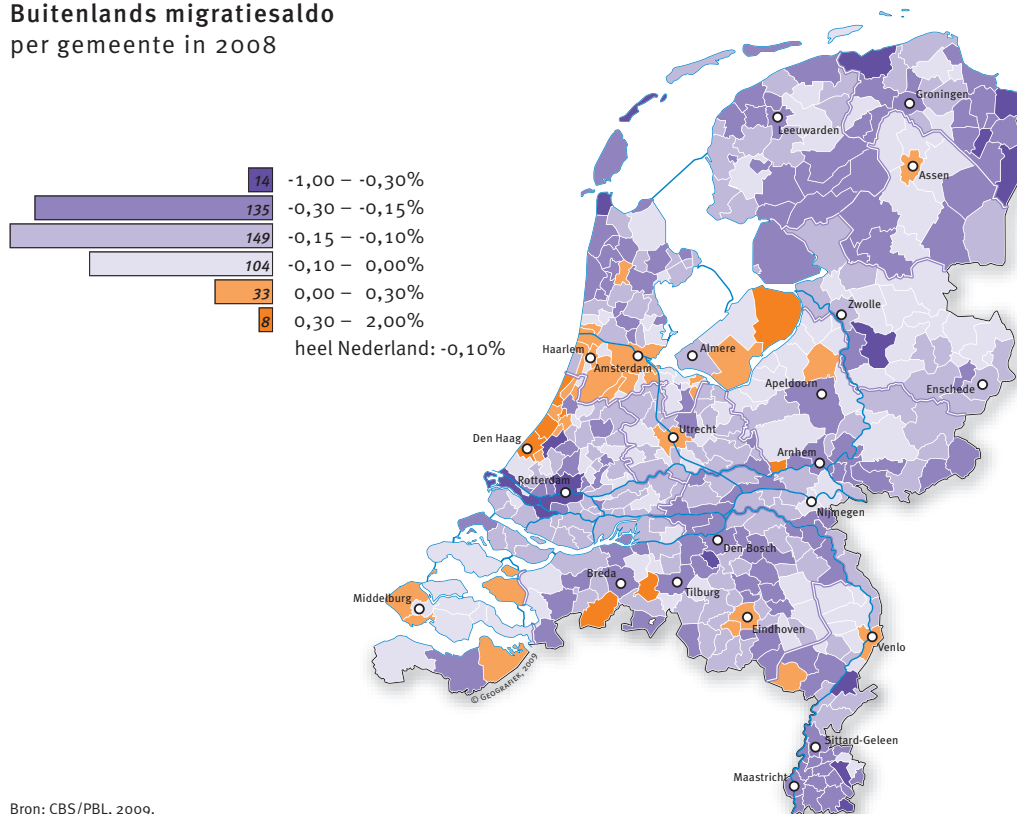
Bron: CBS/PBL, 2009.

Binnenlands migratiesaldo per gemeente in 2024



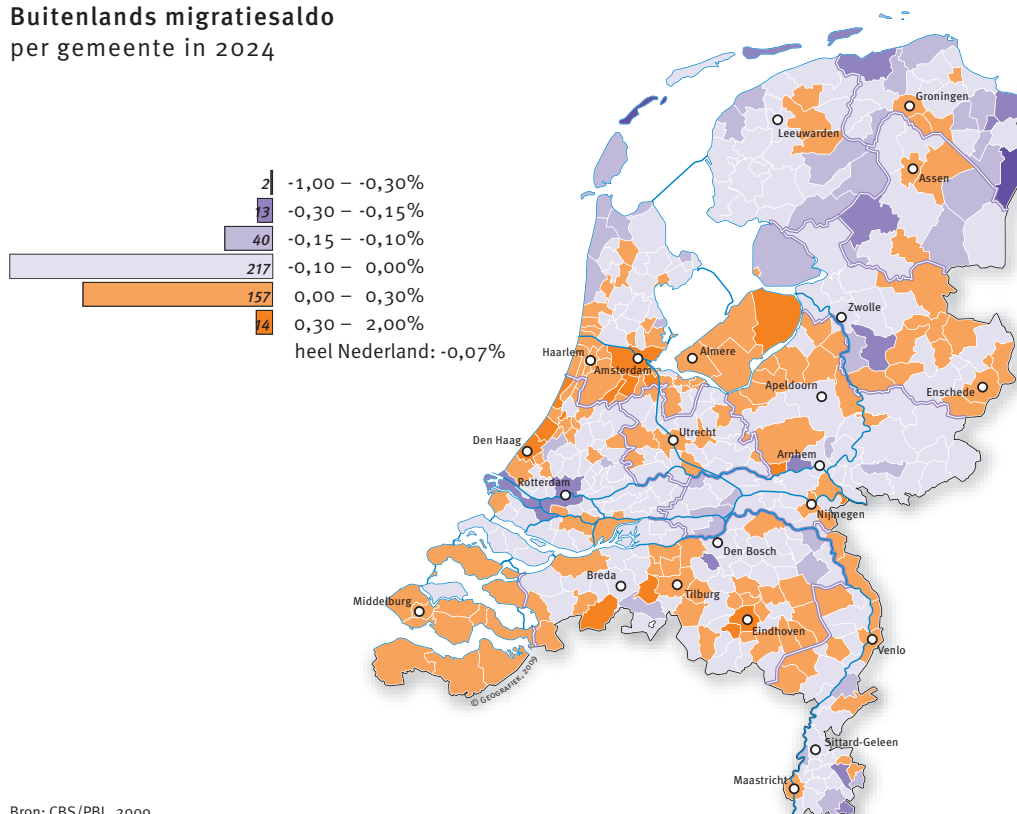
Bron: CBS/PBL, 2009.

Buitenlands migratiesaldo per gemeente in 2008



Bron: CBS/PBL, 2009.

Buitenlands migratiesaldo per gemeente in 2024



Bron: CBS/PBL, 2009.

2.2.4 Scenario's welvaart en leefomgeving

In 2003 zijn verschillende instellingen begonnen met het ontwikkelen van nieuwe langetermijnsenario's. Het Centraal Planbureau (CPB), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), het Ruimtelijk Planbureau (RPB), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zijn betrokken bij de ontwikkeling hiervan. Omdat de demografie bij alle scenario's aan de basis staat, heeft het CBS afspraken gemaakt met de planbureaus om een pakket demografische scenario's te maken. Deze scenario's vormen de basis voor de scenario's die de planbureaus maken. Een van de eerste scenariostudie die op deze manier zijn ontwikkeld, is de CPB-studie 'Four Futures of Europe' (2003) waarin de toekomst van de Europese samenleving en de mate van toekomstige internationale samenwerking worden weergegeven. Daarnaast heeft het CBS samen met het RIVM-MNP de studie 'Lange-termijn bevolkings-scenario's voor Nederland' (2004) opgesteld. Beide studies zijn gebaseerd op dezelfde scenario's. Dat wil zeggen dat de scenario's zijn opgesteld aan de hand van dezelfde twee dimensies en dat zij dezelfde namen hebben.

De studie Welvaart en Leefomgeving van het CPB, RPB en MNP uit 2006 bouwt op deze scenario's voort. Doel van deze studie is mogelijke toekomstbeelden van Nederland in 2040 geven en aangeven wat er met de fysieke omgeving kan gebeuren als de overheid haar beleid ongewijzigd laat. Zoals aangegeven draaien laatstgenoemde studies om vier scenario's: Strong Europe, Global Economy, Regional Communities en Transatlantic Market. Deze scenario's zijn geordend rondom twee dimensies. De horizontale dimensie geeft een beeld van de ontwikkelingen in de Europese samenlevingen met aan de ene kant een nadruk op de publieke verantwoordelijkheid (overheid) en aan de andere kant de nadruk op de private verantwoordelijkheid (markt). De verticale dimensie geeft een beeld van de mate van internationale samenwerking. Deze loopt van de nadruk op internationale samenwerking

Figuur 2.1 Schematische opzet van twee dimensies en vier scenario's



aan de ene kant tot een nadruk op nationale belangen aan de andere kant. Binnen de vier kwadranten van het assenstelsel zijn de vier scenario's geplaatst.

Global Economy

Het scenario Global Economy kent een hoge internationale samenwerking. Vanwege de marktwerking en de nadruk op de private verantwoordelijkheid van burgers groeit de economie het hardst in dit scenario. Dit scenario kent ook de hoogste bevolkingsgroei (een groei van 21% ten opzichte van 2006), vooral veroorzaakt door immigratie.

Strong Europe

Net als in Global Economy kent Strong Europe vanwege de aandacht voor internationale samenwerking een hoge economische groei. Omdat de publieke sector een grote rol speelt, is de groei niet zo hoog als in het scenario Global Economy. Het beleid is gericht op solidariteit en gelijke inkomensverdeling. De bevolkingsgroei is ook in dit scenario, vanwege de immigratie, hoog: 15 procent ten opzichte van 2006.

Zie kaarten pagina 28 t/m 30.

Transatlantic Market

In dit scenario ligt de nadruk op nationale belangen. De internationale samenwerking is laag. Omdat de eigen verantwoordelijkheid van burgers vooropstaat en de sociale zekerheid wordt ingeperkt, groeit de arbeidsparticipatie. Dit zorgt voor een economische groei die hoger is dan in het Strong Europe-scenario. De bevolkingsgroei daarentegen is laag. Het TM scenario wordt ook wel gezien als een "trendscenario".

Regional Communities

Dit scenario kenmerkt zich door een geringe groei van de economie en de bevolking. Er is geen internationale samenwerking en de verzorgingsstaat blijft intact.

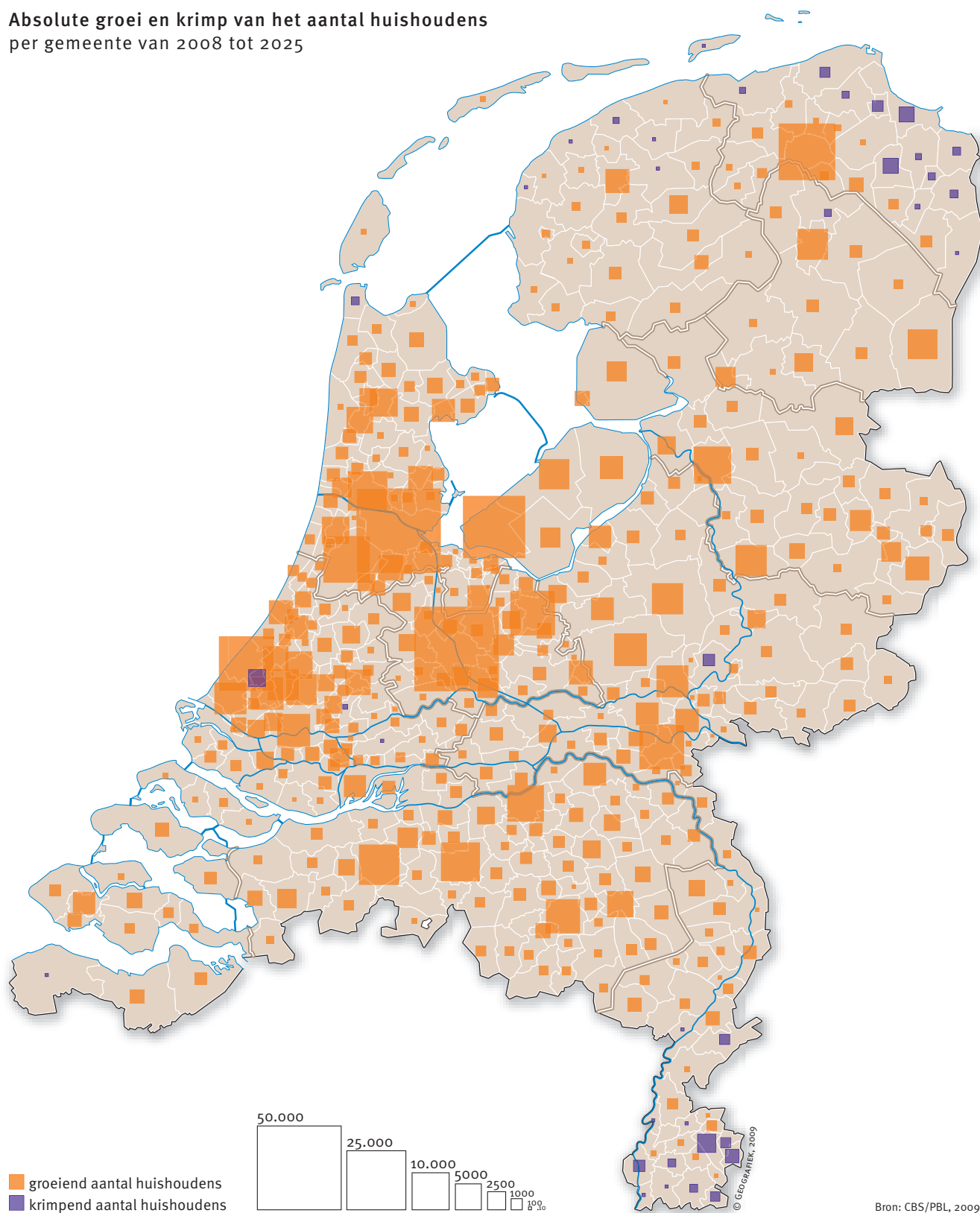
2.2.5 Regionale differentiatie

Provincies maken voor hun eigen regio ook prognoses waarbij gebruik wordt gemaakt van het zogenaamde IPB-Primosmodel. Dit 'Instrument voor Planning en Beleid' is een prognosemodel dat door de gezamenlijke provincies in IPO-verband is ontwikkeld. De prognose is qua veronderstellingen een kopie van de landelijke CBS-prognose. Voor diverse demografische componenten worden echter regiospecifieke parameters bepaald. Voor de componenten burgerlijke staat, geboorte, sterfte, migratieprofielen en huishoudensvorming berekent het model de gemeentelijke afwijkingen ten opzichte van het landelijke gemiddelde van de afgelopen jaren. Het IPB model wijkt daardoor in uitkomsten op onderdelen af van de Pearl prognoses, maar vertoont een sterk overeenkomstige trend.

Limburg

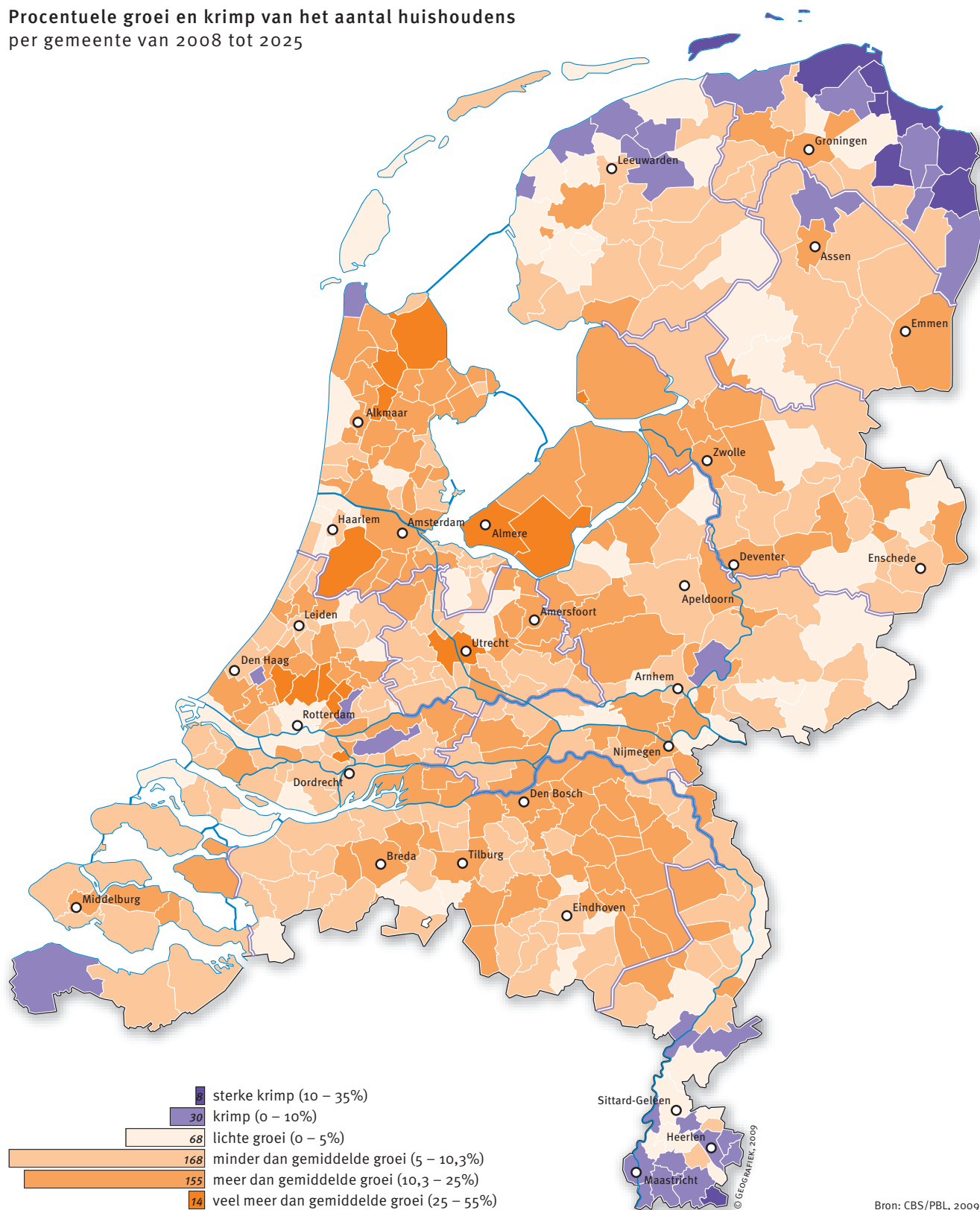
De provincie die op dit moment al het sterkst met krimp te maken heeft, is Limburg. Dit blijkt uit de prognose die de provincie heeft opgesteld in 2008 (Provincie Limburg, 2008). Sinds 2002 daalt het aantal inwoners in Limburg. De verwachting is dat rond 2030 Limburg op hetzelfde aantal inwoners zit als in 1970. De krimp wordt nu met name veroorzaakt door een bevolkingsdaling in Zuid-Limburg. Hier neemt de bevolking al af sinds 1997. In Midden-Limburg is dit sinds 2007 het geval. En naar ver-

**Absolute groei en krimp van het aantal huishoudens
per gemeente van 2008 tot 2025**



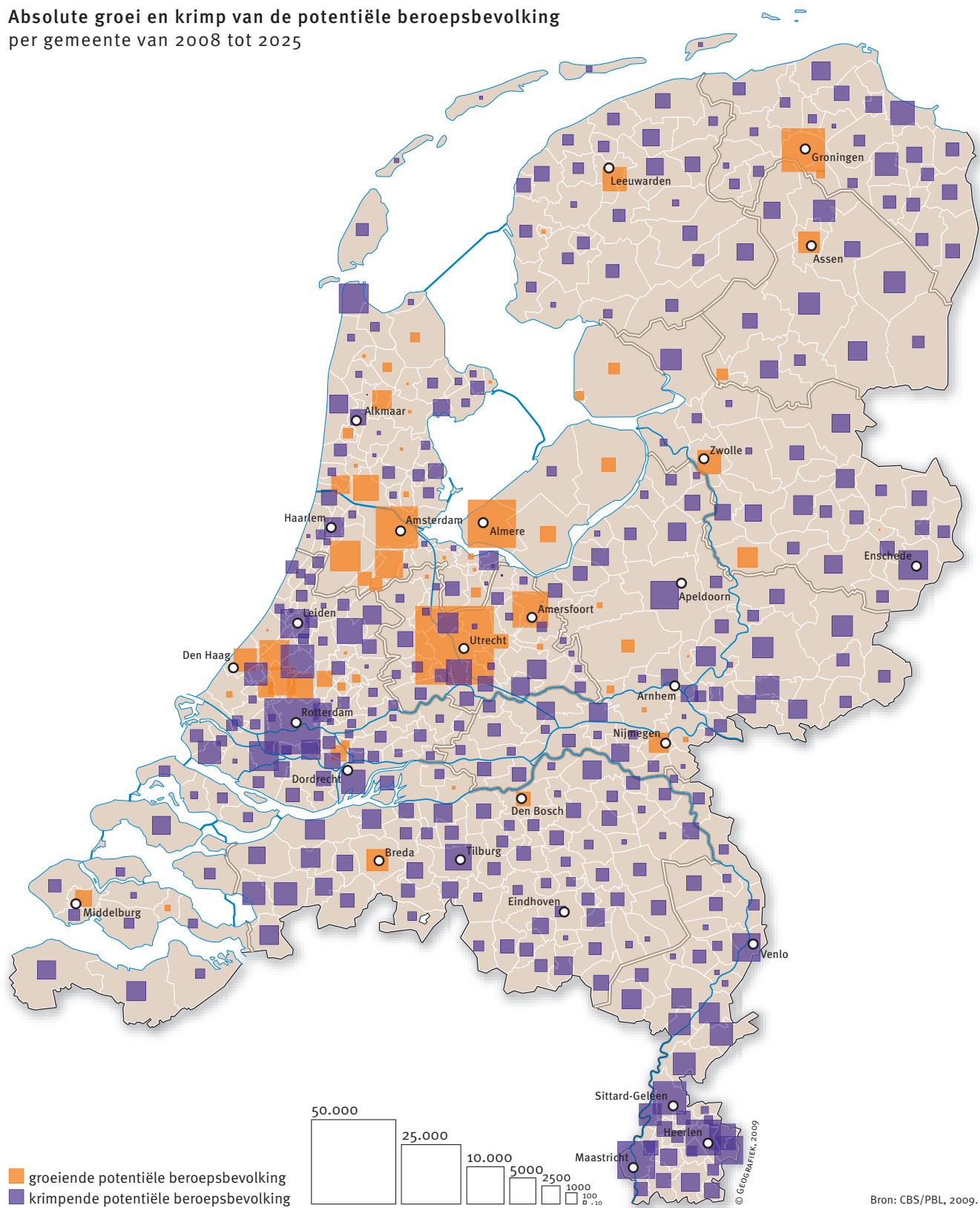
Bron: CBS/PBL, 2009.

Procentuele groei en krimp van het aantal huishoudens
per gemeente van 2008 tot 2025



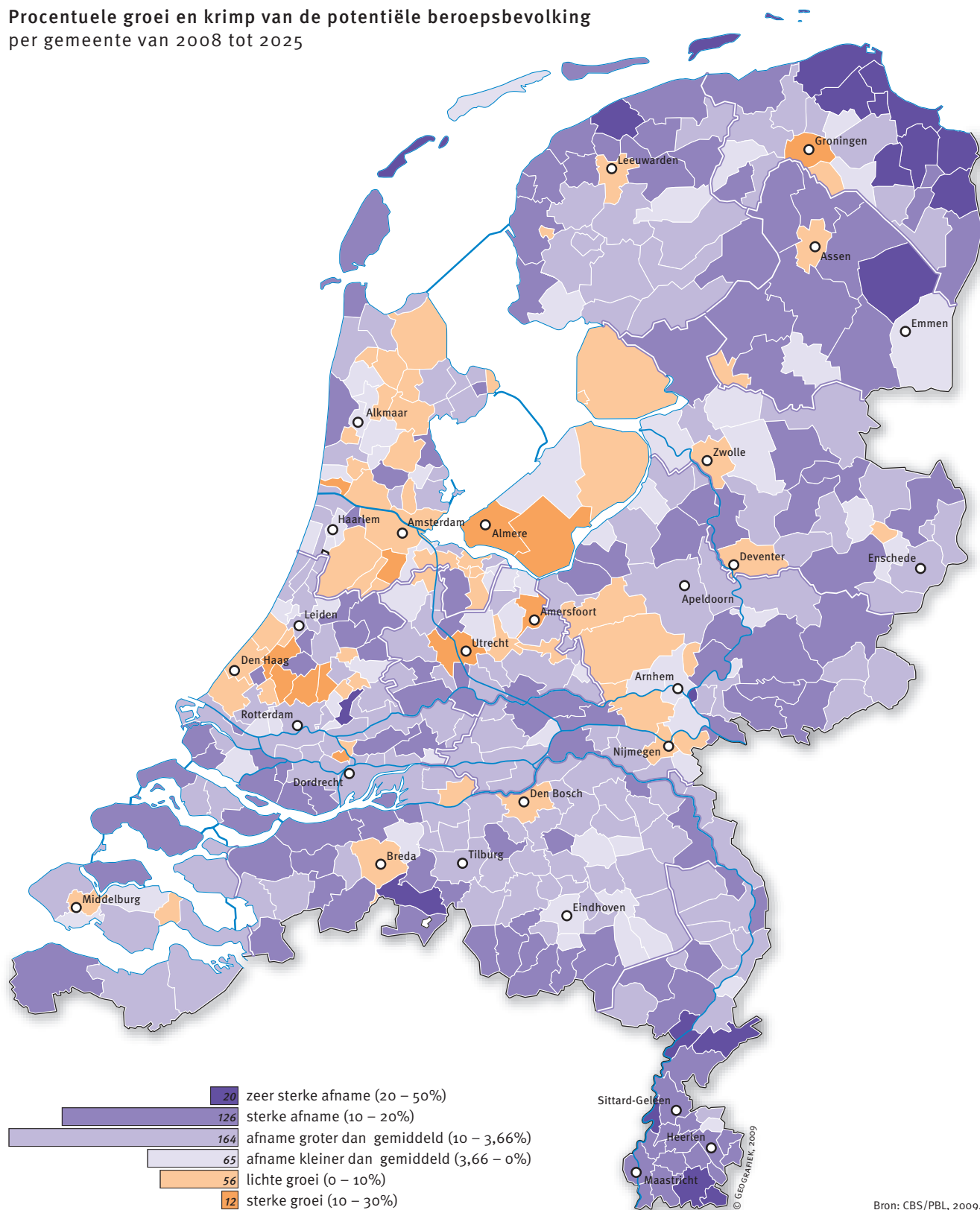
Bron: CBS/PBL, 2009.

Absolute groei en krimp van de potentiële beroepsbevolking per gemeente van 2008 tot 2025



Bron: CBS/PBL, 2009.

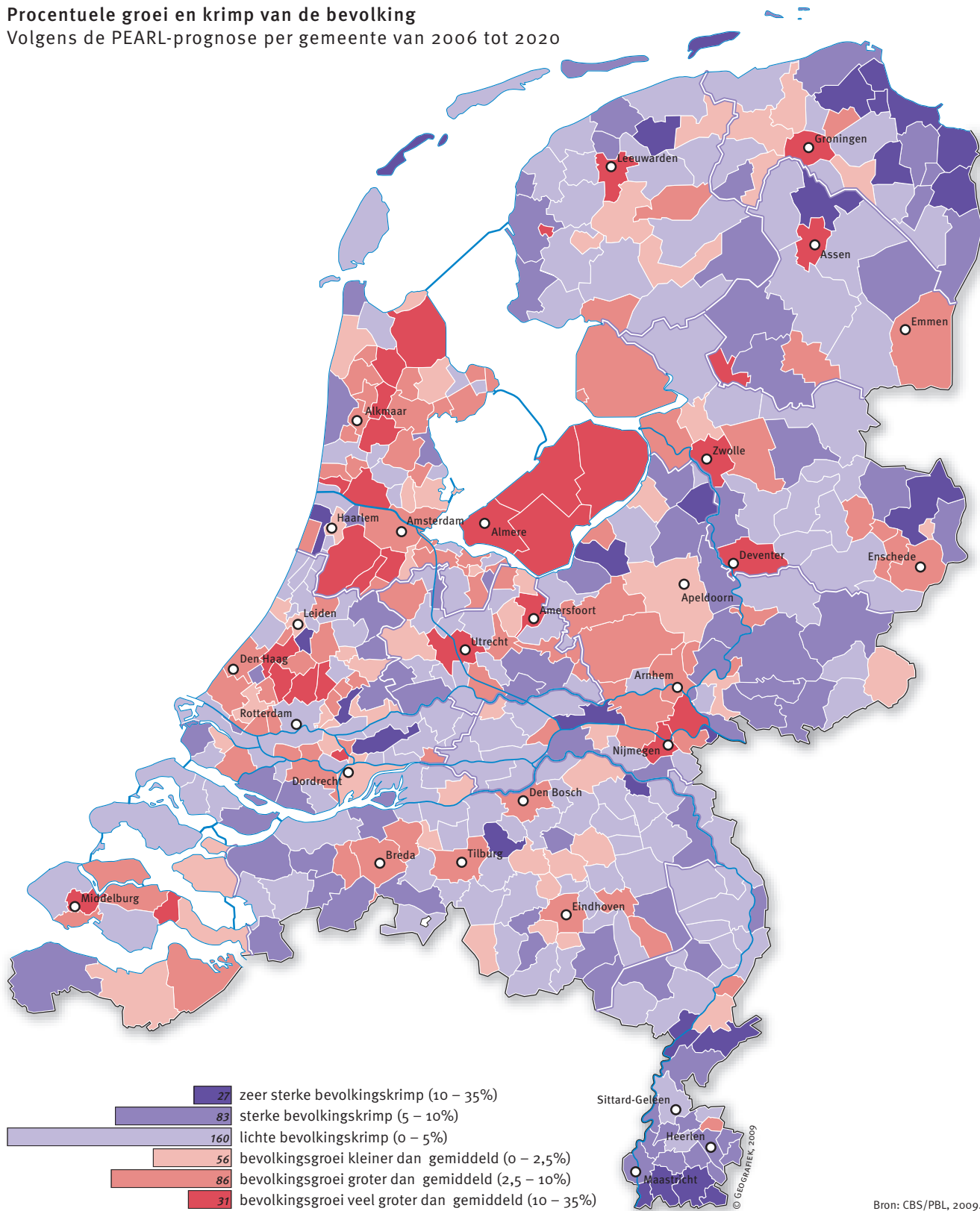
Procentuele groei en krimp van de potentiële beroepsbevolking
per gemeente van 2008 tot 2025



Bron: CBS/PBL, 2009.

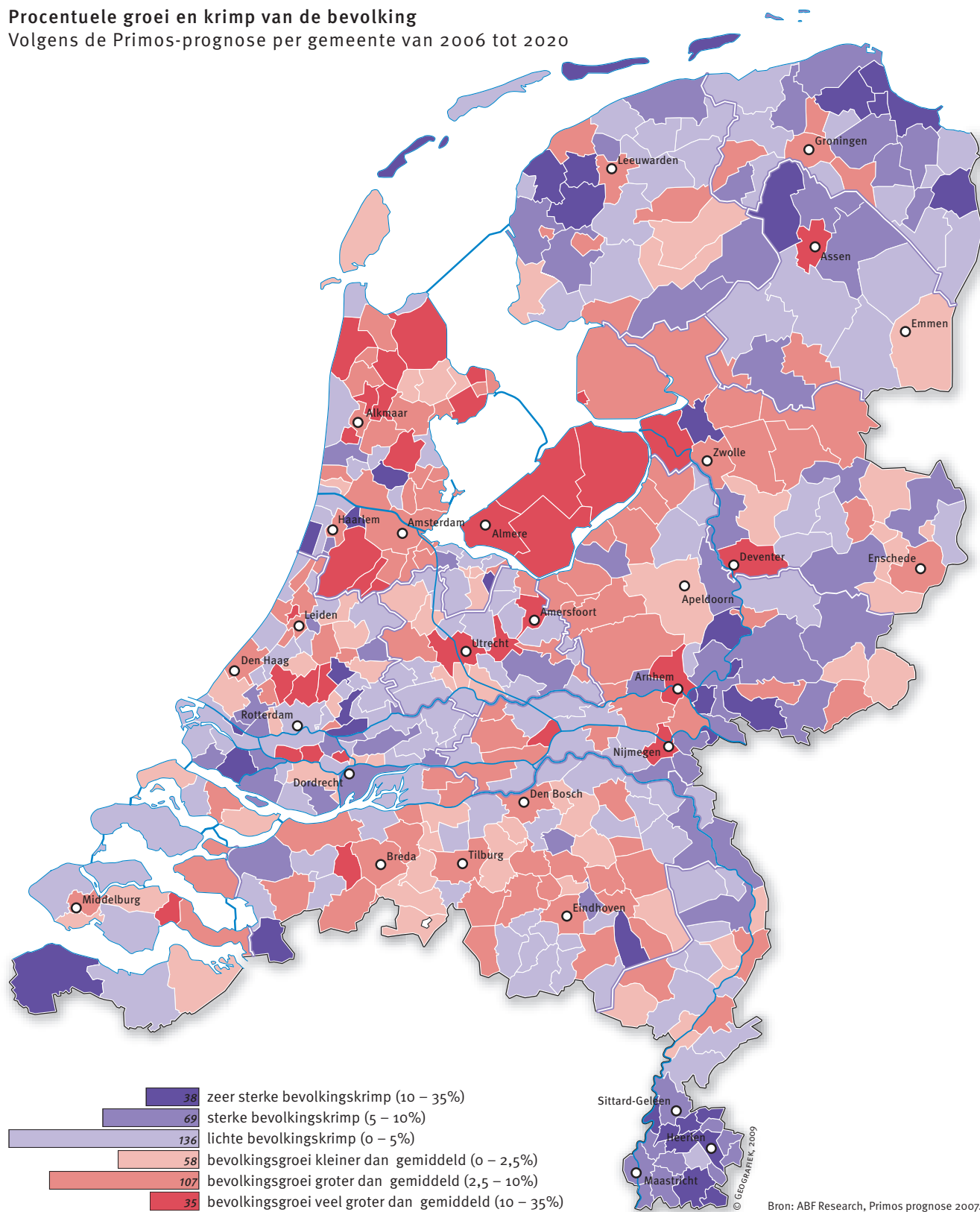
Procentuele groei en krimp van de bevolking

Volgens de PEARL-prognose per gemeente van 2006 tot 2020



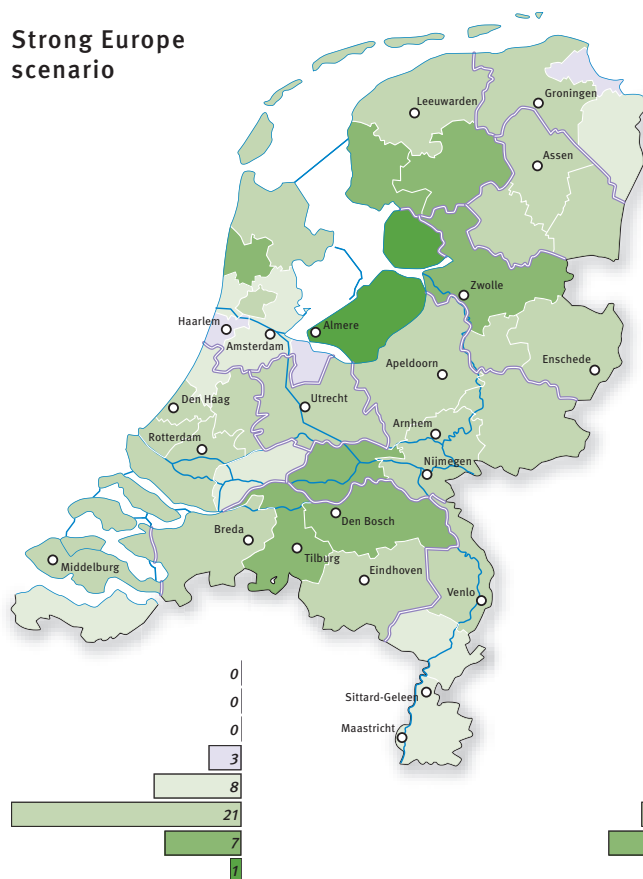
Bron: CBS/PBL, 2009.

Procentuele groei en krimp van de bevolking
Volgens de Primos-prognose per gemeente van 2006 tot 2020

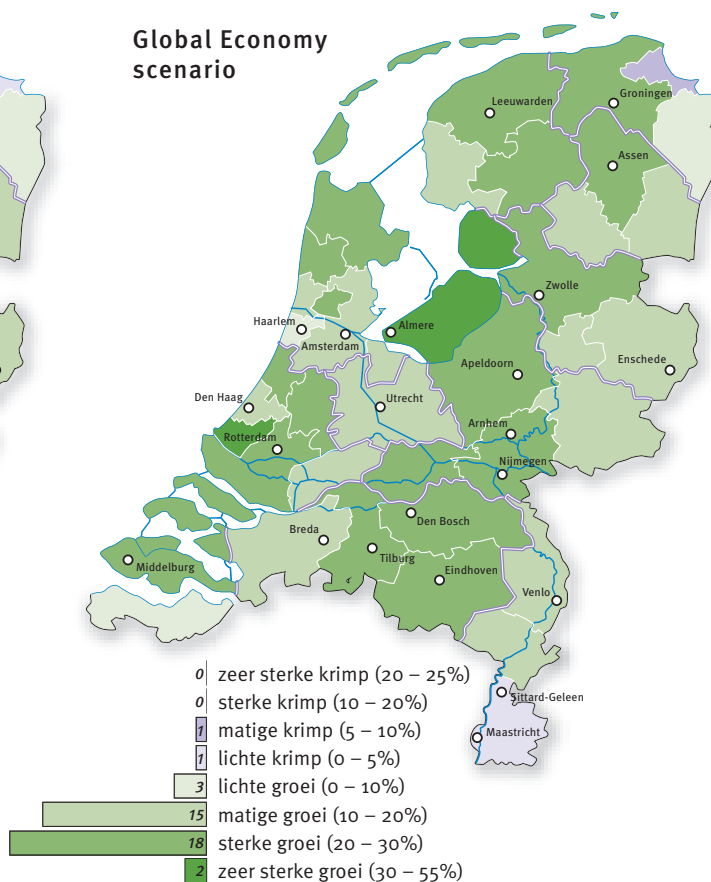


Procentuele groei en krimp van de bevolking per COROP-gebied van 2008 tot 2040

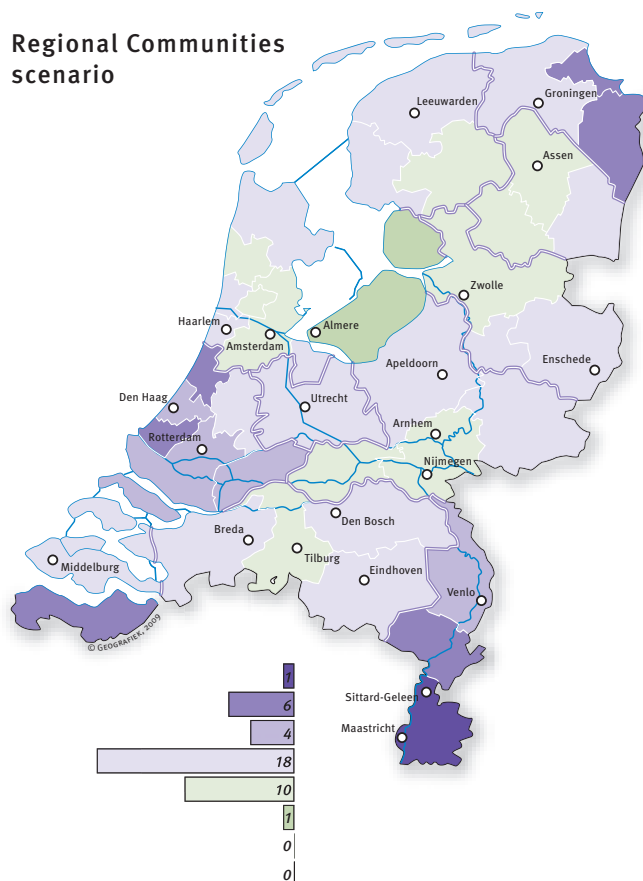
Strong Europe scenario



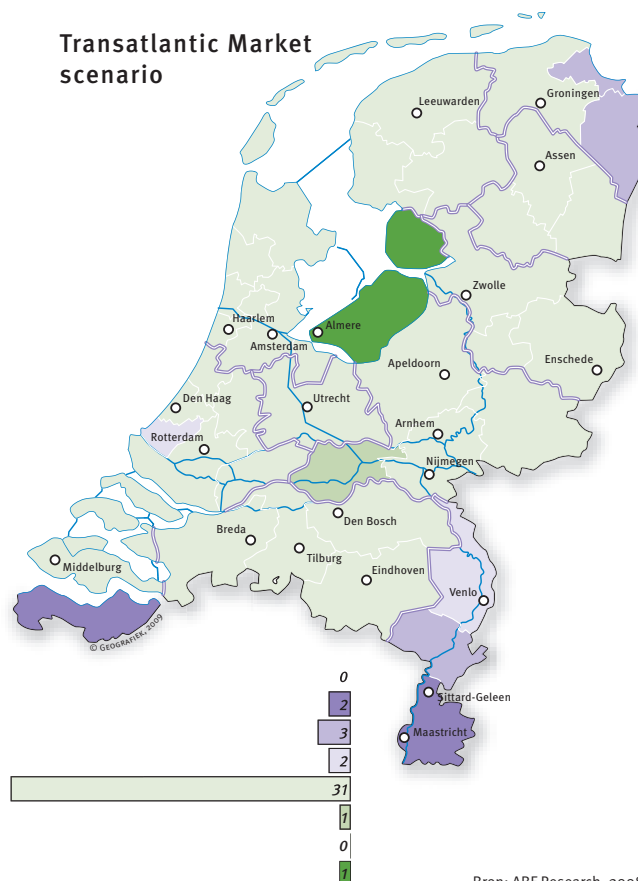
Global Economy scenario



Regional Communities scenario



Transatlantic Market scenario



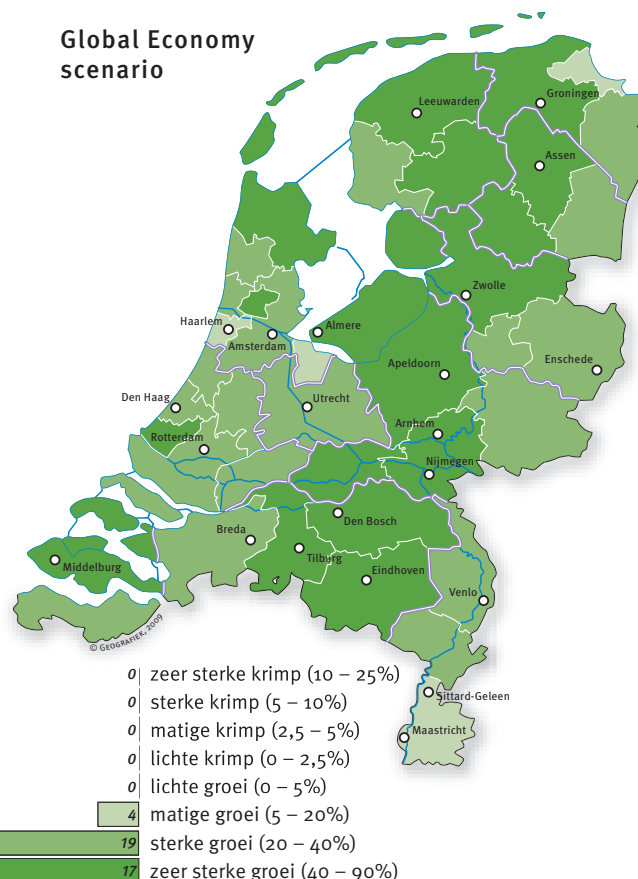
Bron: ABF Research, 2008.

Procentuele groei en krimp van de woningvoorraad per COROP-gebied van 2008 tot 2040

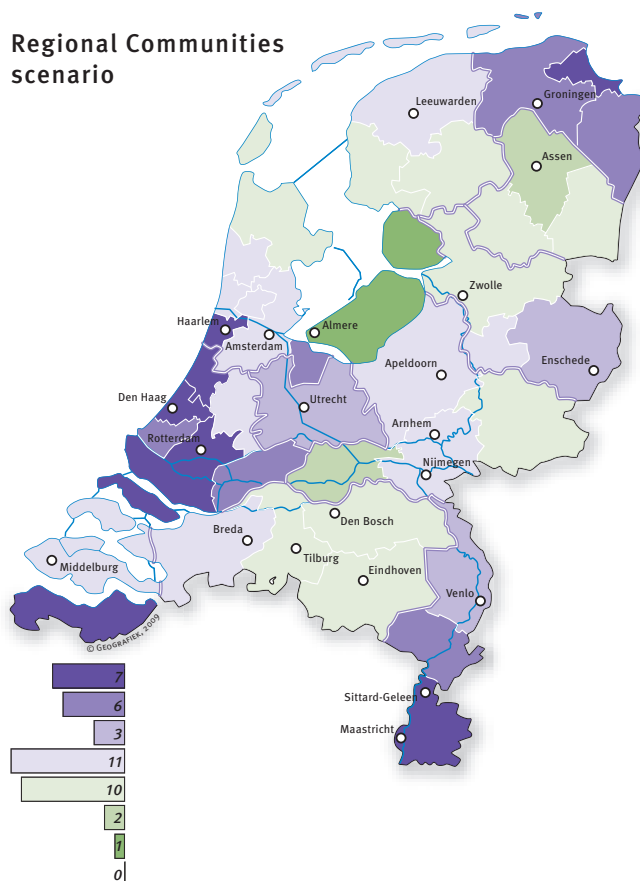
Strong Europe scenario



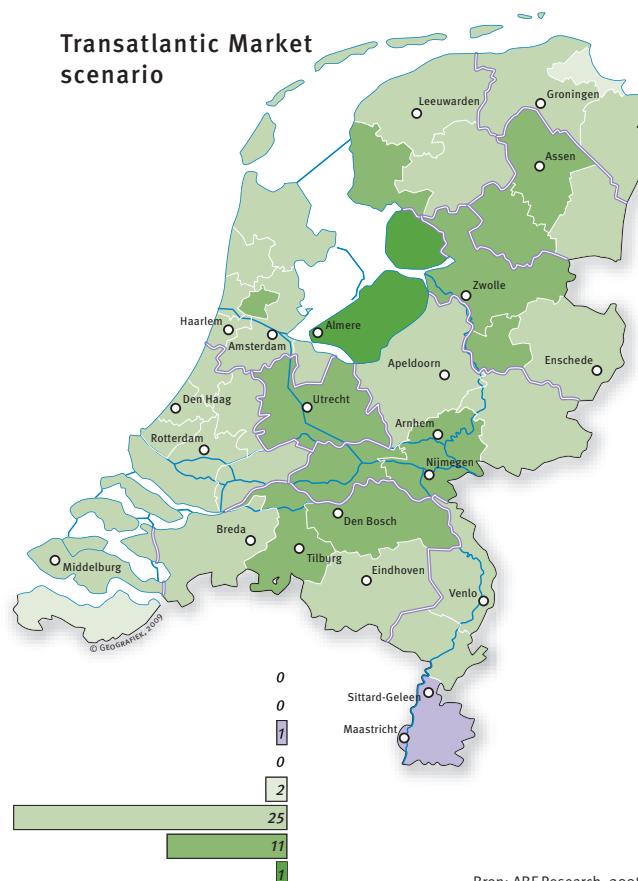
Global Economy scenario



Regional Communities scenario



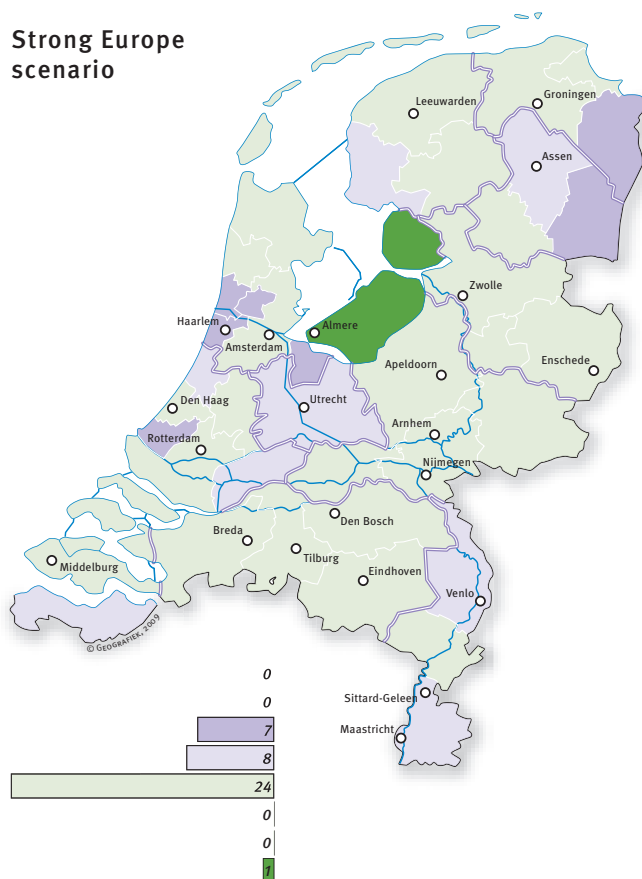
Transatlantic Market scenario



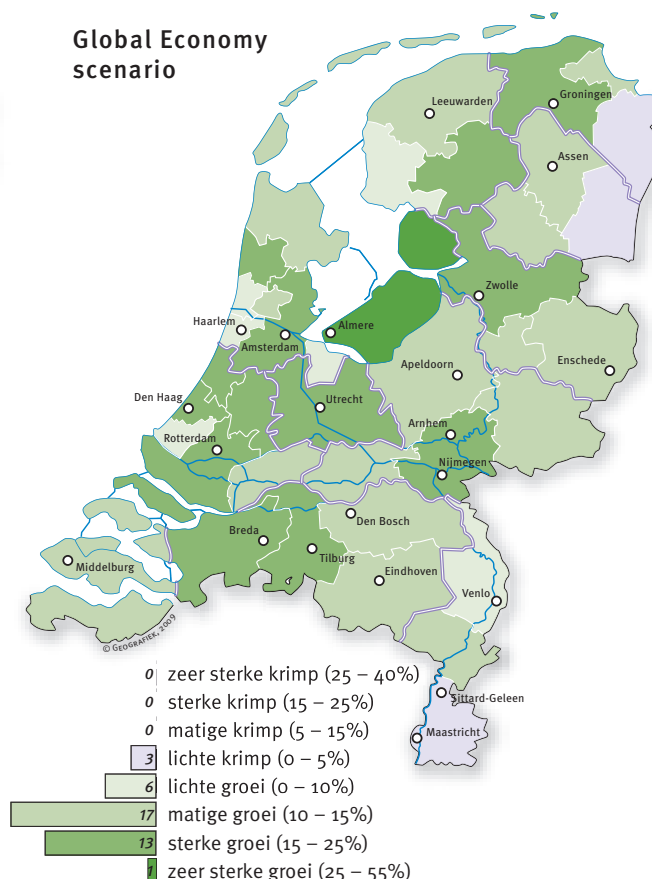
Bron: ABF Research, 2008.

Procentuele groei en krimp van het aantal arbeidsplaatsen per COROP-gebied van 2008 tot 2040

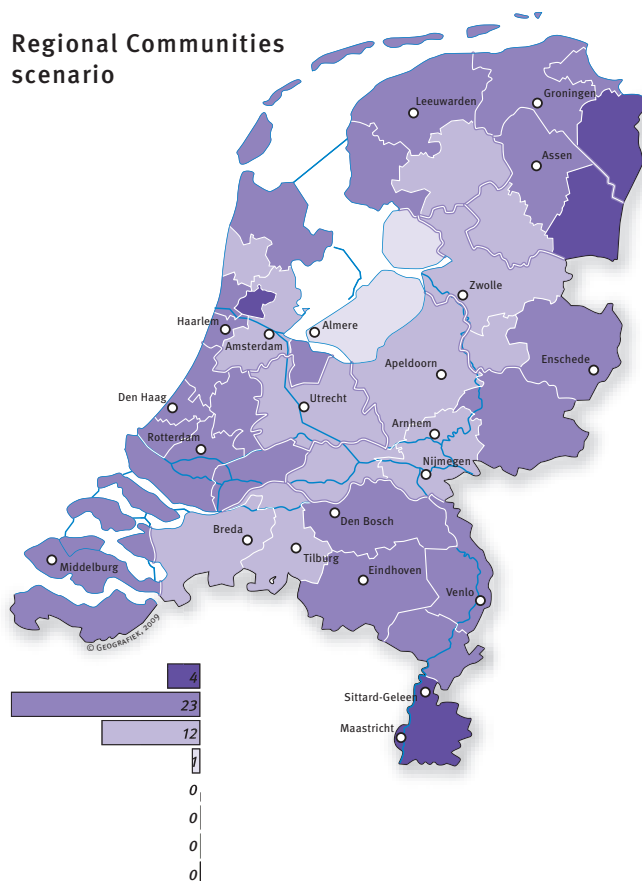
**Strong Europe
scenario**



**Global Economy
scenario**



**Regional Communities
scenario**



**Transatlantic Market
scenario**



Bron: ABF Research, 2008.

wachting zal Noord-Limburg in 2012 deze omslag meemaken. Er is niet alleen sprake van krimp, maar ook van een veranderende bevolkingssamenstelling. In 2040 zal het aantal jongeren ten opzichte van het aantal in 1970 zijn gehalveerd. Bovendien zal het aantal ouderen dan zijn verviervoudigd.

De krimp manifesteert zich ook in de stedelijke omgeving. Parkstad Limburg ziet het bevolkingsaantal tussen 2008 en 2040 dalen van ruim 250.000 naar ongeveer 190.000 (Provincie Limburg 2008).

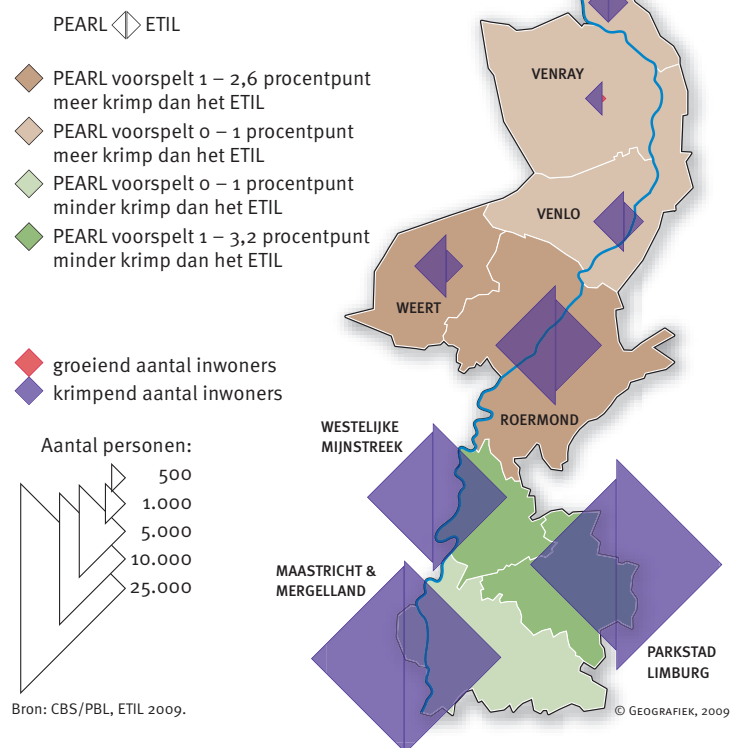
De belangrijkste oorzaak voor de krimp in Limburg is een combinatie van een negatieve natuurlijke aanwas en een negatief migratiesaldo. Limburg is de eerste provincie in Nederland die wordt geconfronteerd met een negatieve natuurlijke aanwas. Het aantal geboorten daalt vanwege een lage vruchtbaarheid (lager dan het landelijk gemiddelde) en het aantal overledenen neemt toe (ook deze groei is sterker dan landelijk). Beide oorzaken zijn het sterkst zichtbaar in Zuid-Limburg. Verwacht wordt dat de rest van Limburg zal volgen. Naast de negatieve natuurlijke bevolkingsaanwas, wordt Limburg bovendien geconfronteerd met een laag migratiesaldo dat relatief lager is dan landelijk. Veel bewoners verlaten Limburg door te verhuizen naar onder andere naar Duitsland en België.

Groningen

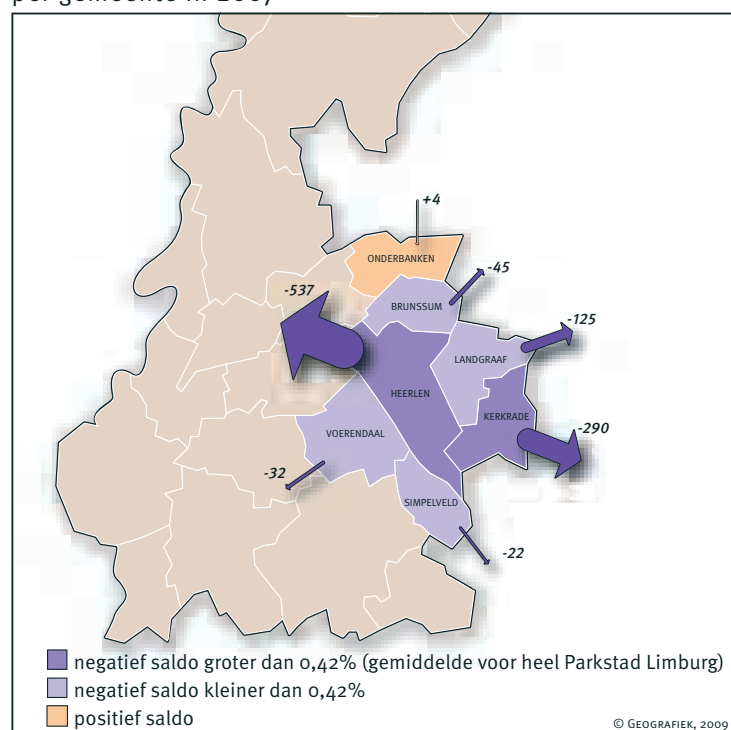
Uit de prognose van de provincie Groningen (Van Til e.a., 2007) blijkt dat de provincie qua groei van het aantal inwoners en huishoudens niet erg afwijkt van het Nederlands gemiddelde. Opvallend is dat Groningen grote regionale verschillen kent. Het contrast tussen de groeiende en krimpende regio's op zo'n korte afstand van elkaar is in geen enkele andere provincie zichtbaar. De tweedeling is zichtbaar tussen enerzijds West- en Centraal Groningen en anderzijds Noord- en Oost-Groningen. De stad Groningen groeit sterk. Maar het noordoosten van de provincie, met name de regio Delfzijl, heeft nu al te maken met een aanzienlijke krimp van de bevolking. De oorzaak is het vertrekoverschot en een negatief geboortesaldo. Vooral veel jonge mensen in de leeftijd 15 tot 24 jaar verlaten de regio Noord-oost-Groningen. Verwacht wordt dat het aantal twintigers, dertigers en veertigers de

Prognosevergelijking tussen PEARL en het ETIL van de bevolkingsontwikkeling in Limburg

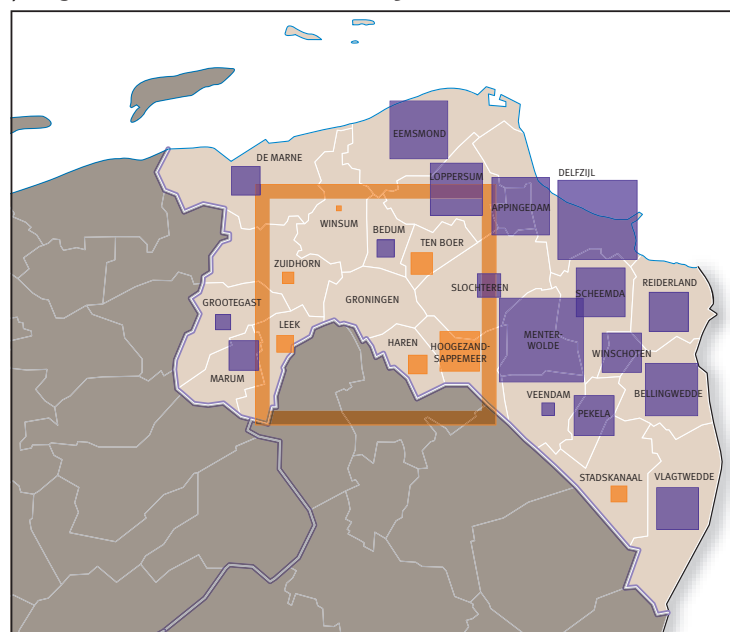
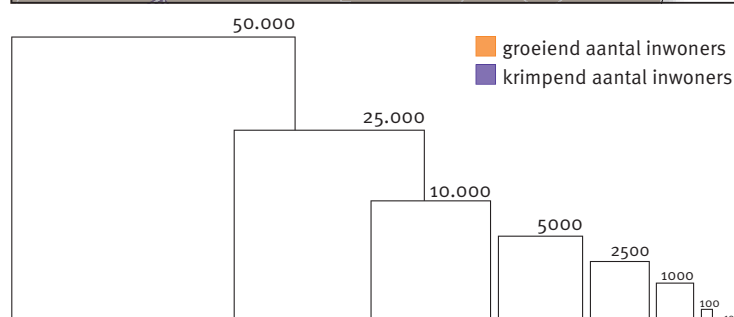
Krimp van de bevolking per regio van 2005 tot 2020



Buitenlands migratiesaldo in Parkstad Limburg per gemeente in 2007



Absolute groei en krimp van het aantal inwoners per gemeente van 2008 tot 2025



Bron: CBS/PBL, 2009.

© GEOGRAFIEK, 2009

komende decennia zal afnemen, waardoor de potentiële beroepsbevolking ook zal dalen. Het aandeel ouderen in de bevolking zal hierdoor toenemen. De regio Noord-oost-Groningen zal hierdoor sterk vergrijzen.

In de vergelijking van demografische trends blijkt er een aanzienlijk verschil tussen Primos en Pearl. Volgens de laatste prognose behoudt de provincie een natuurlijke aanwas tot 2021, terwijl in de Primos prognose de natuurlijke aanwas in 2011 ophoudt. In de ontwikkeling van het aantal huishoudens ontlopen de beide prognoses elkaar weer nauwelijks (Venhorst 2007, Lukey 2007).

Flevoland

Flevoland is de provincie die voorlopig hard blijft doorgroeien. Zowel natuurlijke aanwas als binnenlandse migratie zorgen voor deze groei van bevolking zowel als huishoudens tot 2025. In absolute aantallen wordt een groei voorzien van rond de 150.000 inwoners tot 2030, waardoor het totaal op circa 540.000 zal liggen. Een hele sterke concentratie van de groei is waarneembaar in Almere.

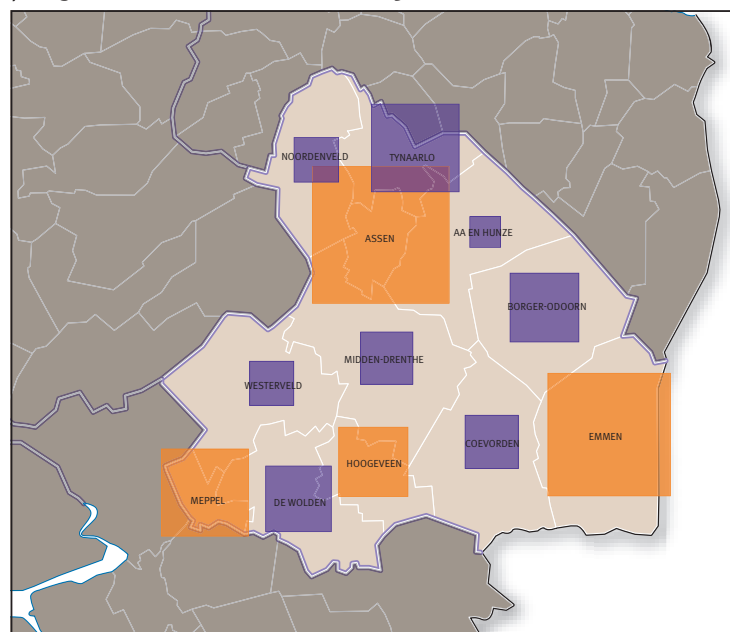
Noord-Holland

Noord-Holland is ook een provincie die als geheel nog groei blijft ervaren. Die groei manifesteert zich niet gelijk over de provincie. In het noorden van de provincie is de natuurlijke aanwas gering tot negatief en is ook zelfs op plekken een afname van het aantal huishoudens waar te nemen. Rond Noordvleugel Randstad (Amsterdam en omgeving) is sprake van een aanhoudende groei van de bevolking, zowel door natuurlijke aanwas als door een positief migratiesaldo. Het betreft daarbij ook nog vaak jonge hoger opgeleide migranten.

Gelderland

De provincie Gelderland voorziet een langzame groei naar 2.050.000 inwoners rond 2035. Rond die tijd gaat zowel het aantal inwoners als het aantal huishoudens een daling vertonen. Een negatieve natuurlijke aanwas is de veroorzaker. Een derde van de bevolking is dan ouder dan 65 jaar. Ook in Gelderland is een sterke bundeling van bevolking waarneembaar in de stedelijke gebieden.

Absolute groei en krimp van het aantal inwoners per gemeente van 2008 tot 2025

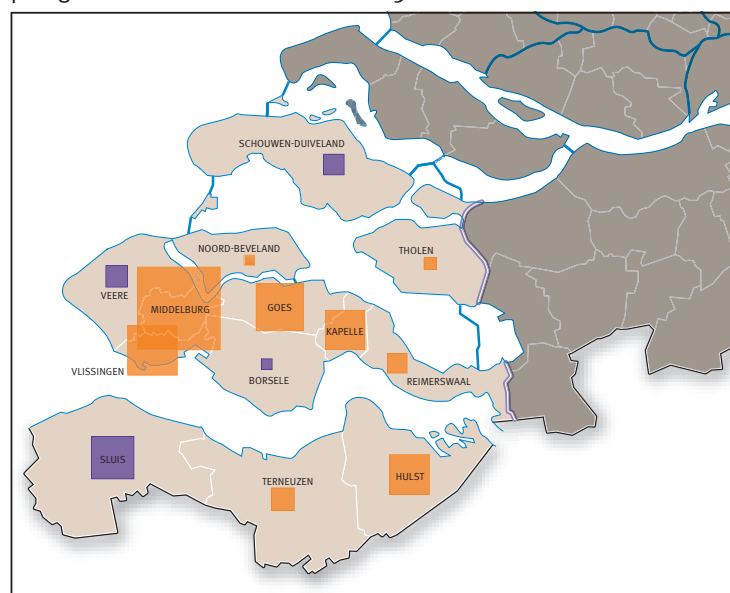


■ groeiend aantal inwoners
■ krimpend aantal inwoners

Bron: CBS/PBL, 2009.

© GEOGRAFIEK, 2009

Absolute groei en krimp van het aantal inwoners per gemeente van 2008 tot 2025



■ groeiend aantal inwoners
■ krimpend aantal inwoners

Bron: CBS/PBL, 2009.

© GEOGRAFIEK, 2009

Drenthe

Drenthe verwacht dat de bevolking tot 2030 blijft toenemen, zij het met een minder sterke groei (Provincie Drenthe, 2007). Rond 2012 zal de natuurlijke aanwas omslaan in natuurlijke afname, maar dit wordt over het geheel nog gecompenseerd door een positief migratiesaldo. In hoeverre dit voor alle gemeenten in Drenthe geldt, hangt af van de leeftijdsopbouw van een gemeente en de aantrekkelijkheid als vestigingsplaats. Met name Assen en in mindere mate Hoogeveen en Meppel zullen blijven groeien. Alle andere gemeenten, zoals bijvoorbeeld Emmen, zullen te maken krijgen met een geringe groei of zelfs krimp. De leeftijdsopbouw in Drenthe zal veranderen: in 2030 zal een kwart van de bewoners tot de 65-plussers behoren. Dit betekent dat de potentiële beroepsbevolking kleiner wordt (van 55 procent in 2005 tot 48 procent in 2030).

Zeeland

Ook de provincie Zeeland verwacht vanaf 2025 te maken te krijgen met krimp (Provincie Zeeland, 2008). Tot die tijd blijft de bevolking min of meer stabiel. De ontwikkelingen zullen ook in Zeeland per regio verschillen. Zo zullen de steden met een hoog geboorteoverschot (Tholen, Kapelle, Reimerswaal) en positief migratiesaldo blijven groeien (Middelburg en Goes). Gemeenten met een sterfteoverschot en/of negatief migratiesaldo (Vlissingen, Terneuzen, Sluis) zullen (verder) krimpen.

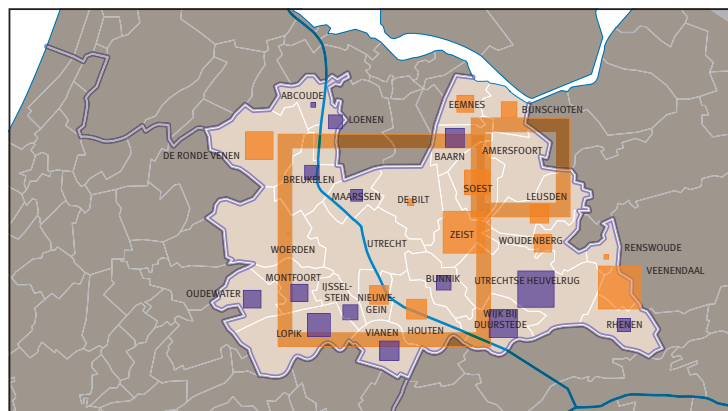
Friesland

Ook de provincie Friesland geeft het bekende beeld te zien van een groei die omslaat medio jaren '30. Het aantal inwoners ligt dan rond de 675.000. Groei concentreert zich in de stadsregio en de A7-zone (Drachten). Sterke krimp is waarneembaar op de Waddeneilanden en langs de Waddenkust.

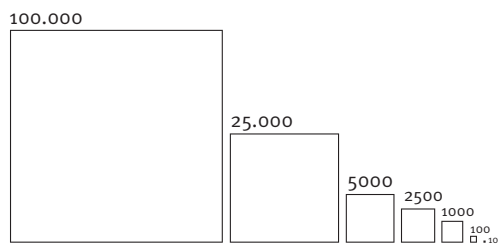
Overijssel

Overijssel vertoont eveneens een afnemende bevolking na 2035. In de provincie is een verschil te zien tussen de regio's Twente en West-Overijssel. In Twente verlopen de processen van vergrijzing en afname natuurlijk aanwas sneller dan in de provincie als geheel, in West-Overijssel juist langzamer.

Absolute groei en krimp van het aantal inwoners per gemeente van 2008 tot 2025



■ groeiend aantal inwoners
■ krimpend aantal inwoners



Bron: CBS/PBL, 2009.

© GEOGRAFIEK, 2009

Twente kent reeds in 2025 een negatieve natuurlijke groei.

Utrecht

De provincie Utrecht is eveneens een provincie die de komende jaren nog niet te maken zal krijgen met krimp (Poulus e.a., 2008). In de prognose uit 2007 wordt een bevolkingsgroei verwacht van zo'n zeven-duizend personen per jaar tot 2025. Daarna wordt een iets lagere groei verwacht. De groei vindt vooral plaats in de stadsregio's Utrecht en Amersfoort.

De groei wordt veroorzaakt door een positieve natuurlijke aanwas en een positief migratiesaldo. Het aantal geboorten blijft stabiel en het aantal sterfgevallen neemt toe. Het binnenlandse migratiesaldo is positief, hoewel het aantal vestigers in de provincie Utrecht op termijn wel iets lager zal worden.

Zuid-Holland

Ook de provincie Zuid-Holland verwacht de komende jaren te groeien (Provincie Zuid-Holland, 2008). Een groot deel van de groei zal plaatsvinden in de regio Haaglanden en de stadsregio Rotterdam. Relatief groeit de regio Midden-Holland (Gouda e.o.) het sterkst in verband met het beschikbaar komen van een grote bouwlocatie (Zuid-plaspolder).

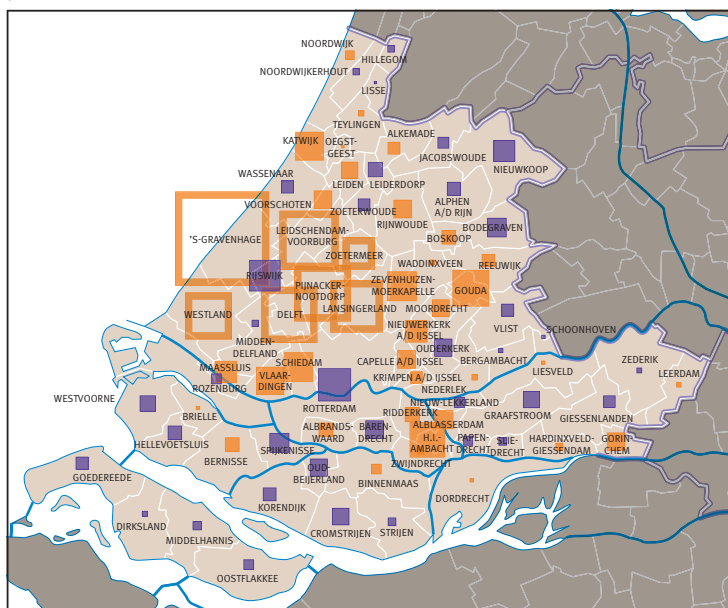
De groei wordt vooral veroorzaakt door een natuurlijke aanwas en door een positief buitenlandse migratiesaldo. Het binnenlands migratiesaldo is negatief.

Noord-Brabant

Noord-Brabant kent tot circa 2030 nog een langzame groei richting 2,5 miljoen inwoners. Daarna daalt het aantal inwoners. De belangrijkste reden voor de daling is de negatieve natuurlijke aanwas. Het migratiesaldo is licht positief. Binnen de provincie is een verschil te zien tussen stad en land. De steden blijven als gevolg van selectieve migratieontwikkelingen groeien. De landelijke gemeenten zien hun bevolkingsaantallen slinken (provincie Noord-Brabant 2008).

Samenvattend is een groei waarneembaar in de westelijke provincies, inclusief Flevoland. De provincies Limburg en Zeeland ervaren al snel een teruglopende bevolking, de meeste provincies zullen in de jaren 30

Absolute groei en krimp van het aantal inwoners per gemeente van 2008 tot 2025



■ groeiend aantal inwoners
■ krimpend aantal inwoners

Bron: CBS/PBL, 2009.

© GEOGRAFIEK, 2009

Gemeente- grootte 2008	Aantal gemeenten	Gemeente met daling inwoners tot 2025 (abs)		Gemeente met daling huishoudens tot 2025 (abs)	
		abs	%	abs	%
>100.000	25	3	12,0	1	4,0
50-100.000	41	11	26,8	2	4,9
20-50.000	188	114	60,6	11	5,9
0-20.000	189	123	65,1	24	12,7
totaal	443	251	56,7	38	8,6

van deze eeuw geconfronteerd worden met teruglopende bevolkingsaantallen. Overigens is binnen de provincies vaak sprake van aanzienlijke regionale verschillen, zoals in Groningen. Door de bank genomen kan worden gesteld dat hoe verder gelegen van de centrale stad en/of het westen van het land, hoe sterker de voorziene daling van de bevolking. Er tekent zich bovendien een sterker onderscheid stad-land af.

2.2.6 Stad-Land

Krimp is in Nederland vooral een zaak van de kleinere gemeenten. Grote steden ervaren over het algemeen nauwelijks een teruggang in bevolking en/of huishoudens.

De gemeente met zowel de grootste absolute als percentuele voorziene stijging is Utrecht. Deze G4 gemeente groeit in de periode tot 2025 met bijna een derde. Ook Almere en Amsterdam behoren tot de sterke groeiers. Binnen regio's met veel krimp zijn de steden over het algemeen toch nog groeiend, zoals Groningen (22%), Assen (15%) en Middelburg (14%). Een duidelijke uitzondering hierop is Heerlen met tien procent teruggang in inwoners.

Deze cijfers lijken te duiden op een nieuwe urbanisatie binnen Nederland. Grafisch weergegeven ziet dit proces er als volgt uit:

2.2.7 Reflectie

De in het voorgaande besproken prognoses en scenario's zijn complexe en gedetailleerde modellen. Vanwege de complexiteit van de modellen moeten zij aan transparantie in. Naarmate het schaalniveau waarover zij uitspraken doen lager wordt, pretenderen de gegevens een grotere gedetailleerdheid. Doordat in die gevallen vaak extra variabelen in de voorspelling worden gebracht (lokale afwijkingen van algemene aannames, arbeidsmarkt, woningmarkt), suggereert de prognose vaak een grotere nauwkeurigheid dan er in de werkelijkheid is.

Wat is nu het beeld na bestudering van deze prognoses en scenario's? Over het algemeen kan worden gezegd dat Nederland in de nabije toekomst te maken gaat krij-

gen met krimp van de bevolking. In welke mate dit gaat voorkomen verschilt sterk per regio. Zo zijn er nu al regio's en gemeenten waar de bevolking afneemt, zoals Zuid-Limburg en Noordoost-Groningen. Deze regio's met krimp bevinden zich aan de grenzen van ons land. Naarmate de tijd vordert gaat bevolkingkrimp ook optreden in meer centrale delen. Binnen regio's zijn er verschillen waar te nemen, waarbij vooral de verstedelijkte gebieden groeien en in het van het landelijk gebied en in kleine gemeenten de bevolking terugloopt. Verwacht wordt dat het aantal gemeenten dat de komende jaren met een teruglopende bevolking te maken gaat krijgen, sterk zal toenemen. De bevolkingsafname wordt veroorzaakt door een laag blijvende vruchtbaarheid, toenemende sterfte en een bescheiden positief migratiesaldo. Overigens gaat het bij krimp niet alleen om een absolute afname van de bevolking. Krimp kan ook bestaan uit een daling van het aantal huishoudens of veranderingen in de samenstelling van de bevolking, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van ontgroening. Voor de arbeidsmarkt bijvoorbeeld is juist de ontwikkeling van de (potentiële) beroepsbevolking van groot belang.

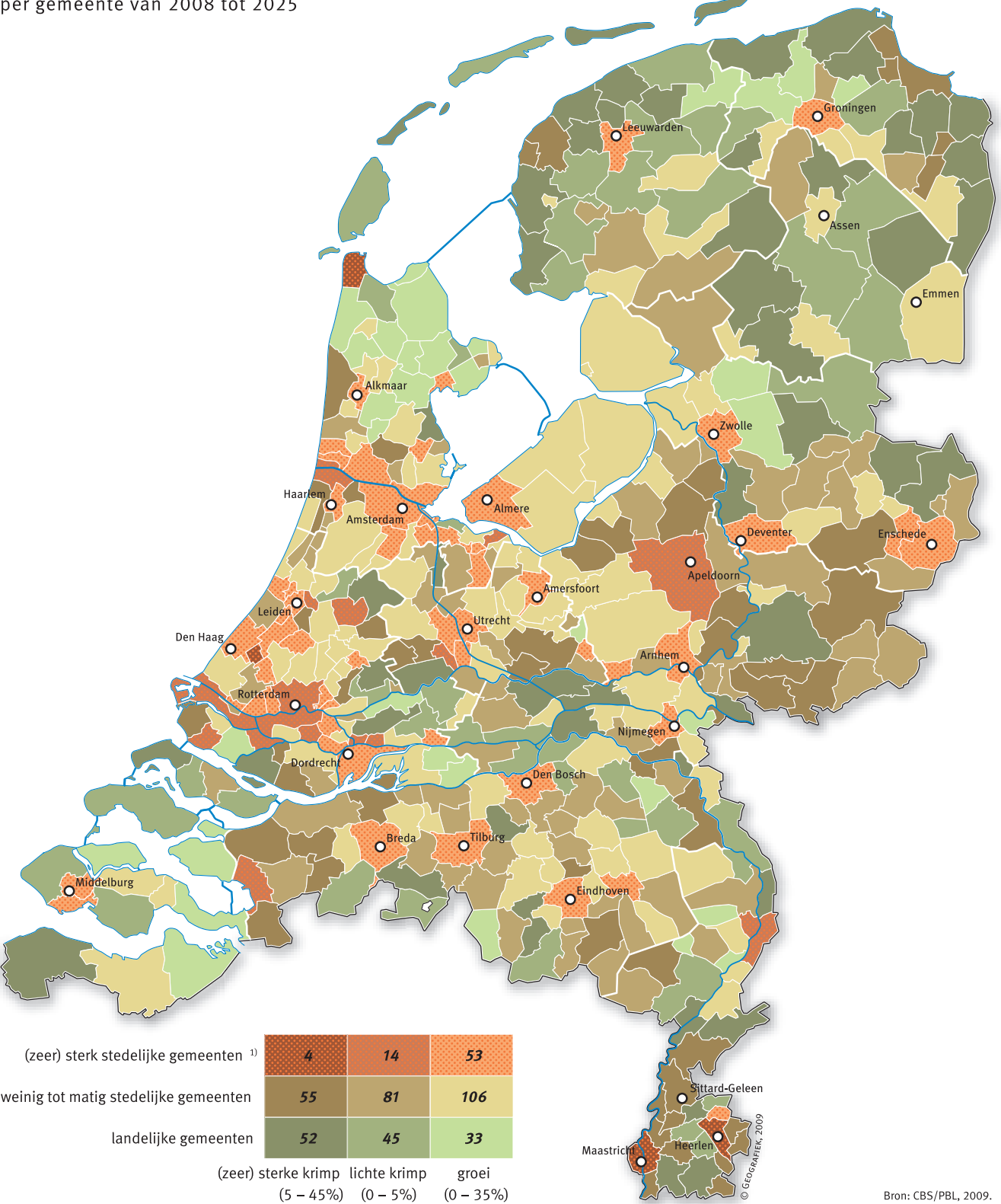
Wanneer Nederland in internationaal perspectief wordt bekeken, blijkt dat de krimp bescheiden is (van Dam e.a., 2006). Oost-Europese landen hebben op dit moment al te maken met een afname van de bevolking. West-Europa krijgt ook te maken met krimp, maar in deze landen zal, met uitzondering van Duitsland, de bevolking in 2050 groter

Snel groeiende steden tussen 2007-2025

Gemeente	Groei absoluut	Groei procentueel
Utrecht	95528	32,2
Amsterdam	84655	11,2
Almere	45194	24,5
Groningen	40037	22
Den Haag	33189	7

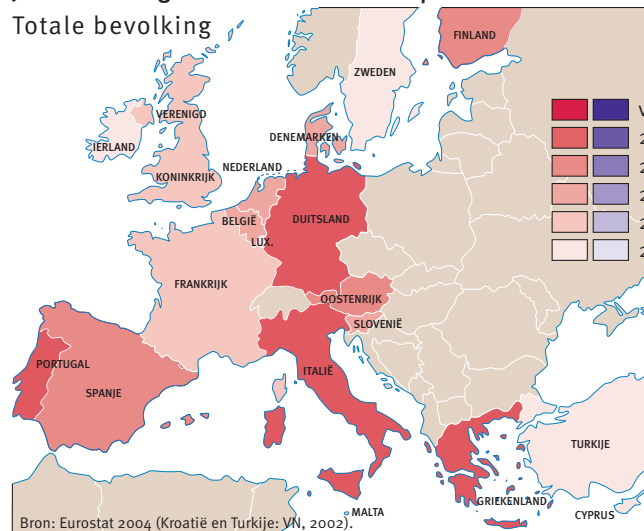
Bron: CBS/PBL 2009

Relatie tussen verstedelijking en groei en krimp van de bevolking
per gemeente van 2008 tot 2025



Jaar waarin groei omslaat in krimp voor verschillende landen in Europa

Totale bevolking



Werkzame beroepsbevolking

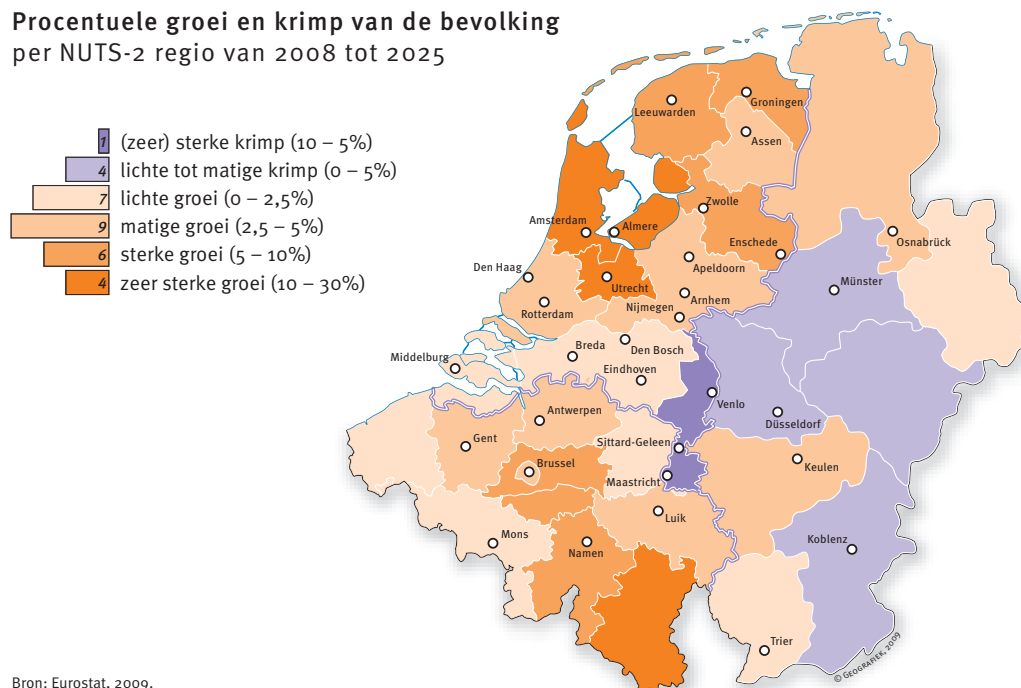


zijn dan de huidige bevolking. Nederland krijgt in vergelijking met andere Europese landen pas laat te maken met krimp. Bovendien zal de omvang van de krimp relatief gering zijn.

king en het aantal huishoudens voor de woningmarkt, bedrijfslocaties en het voorzieningenniveau? En heeft krimp consequenties voor de mobiliteit en recreatie? De antwoorden op deze vragen komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

De vraag is wat deze demografische ontwikkelingen voor ruimtelijke gevolgen hebben die doorwerken in de doelen van het nationaal ruimtelijk beleid. Wat zijn bijvoorbeeld de gevolgen van de afname van de bevol-

Procentuele groei en krimp van de bevolking per NUTS-2 regio van 2008 tot 2025



Bron: Eurostat, 2009.

Woningen staan langer te koop!





Schrikbeeld? Perforatie bestaand stedelijk gebied; Leipzig 2008.

3. Gevolgen van krimp

3.1 Inleiding

In het voorgaande zijn de belangrijkste toekomstige demografische ontwikkelingen in Nederland geschetst. Relevante demografische ontwikkelingen in het kader van krimp zijn een stagnerende en zelfs teruglopende bevolkingsgroei, een daling van de beroepsbevolking, vergrijzing, ontgroening, een verkleurende bevolking en kleiner wordende huishoudens, waardoor het aantal huishoudens niet (overal) afneemt. Deze demografische ontwikkelingen hebben in verschillende combinaties direct of soms indirect invloed op de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. Die invloed is niet overal even sterk, sommige regio's zijn vatbaarder, sommige ondervinden minder gevolgen. In dit hoofdstuk wordt bezien welke gevolgen krimp heeft op een aantal domeinen en welke ruimtelijke verschillen zich ten aanzien hiervan voordoen. Daarbij gaan we eerst in op gevolgen van krimp voor de ruimtelijke structuur en het nationale ruimtelijk beleid. Vervolgens komen de effecten van krimp op een aantal specifieke thema's aan bod, te weten de woningmarkt en -bouw, bedrijfslocaties, mobiliteit, recreatie, voorzieningen en groene ruimte. Elke paragraaf wordt afgesloten met een schema waarin de gevolgen per beleidsterrein worden weergegeven.

3.2 Krimp, ruimtelijke ontwikkelingen en het nationaal ruimtelijk beleid

Als gevolg van krimp kan een aantal belangrijke veranderingen in de ruimtelijke structuur van Nederland worden gesignaleerd. Deze betreffen vooral een kwantitatieve en kwalitatieve verandering van de verdeling

van de bevolking tussen stad en land (re-urbanisatie en concentratie) en het ontstaan van gaten in het stedelijk weefsel in krimp-regio's (perforatie). Meer concreet betreft het een:

- Een afname van de bevolkingsomvang in regio's aan de rand van ons land, met name Zuid-Limburg, Noordoost-Groningen en delen van Zeeland. Op de iets langere termijn is de afname van de bevolking ook waar te nemen in andere regio's. Groei van het aantal inwoners vindt in de toekomst vooral nog plaats in Noord- en Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht.
- Een kwantitatieve verschuiving van de bevolking van landelijke gemeenten ten gunste van grotere steden in perifere regio's. In het Noorden groeien steden als Groningen, en in iets mindere mate Assen en Leeuwarden, bijvoorbeeld nog aanzienlijk. Deze groei gaat echter ten koste van het omliggende landelijk gebied. Zo heeft Noordoost-Groningen al jaren te maken met krimp. Ook in andere regio's is deze tendens zichtbaar
- Een kwantitatieve verschuiving van de bevolking in krimp-gemeenten van kleine kernen ten gunste van het groeiende regiocentrum. Een voorbeeld hiervan binnen de gemeente Terneuzen is de kern Terneuzen.
- In verband met aanwezige werkgelegenheid en scholingsmogelijkheden vertrekken jongeren en hoogopgeleiden naar de stedelijke gebieden. Ook trekken jongeren en hoger opgeleiden vaak naar het westen des lands. In landelijke gebieden buiten het westen is daarom sprake van een relatief sterkere vergrijzing. In de gemeente Delfzijl bijvoorbeeld, is in 2030 60% van de bevolking ouder dan 55 jaar.
- Het ontstaan van gaten in de bebouwde gebieden (perforatie) in krimp regio's.

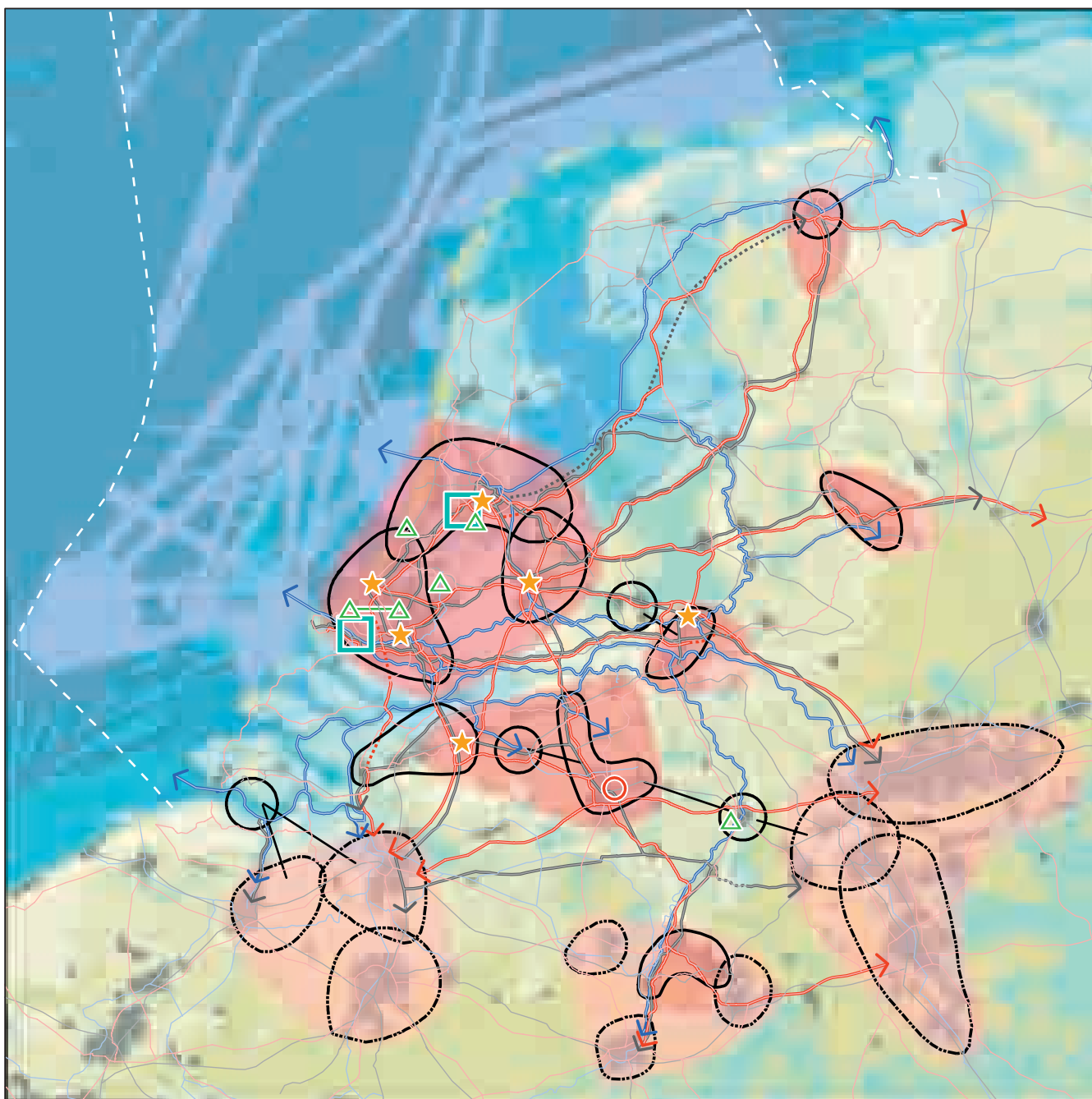
Door leegstand en sloop ontstaan gaten in de bebouwing die vervolgens weer consequenties hebben voor bijvoorbeeld het draagvlak voor voorzieningen in een gebied. Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor in steden en dorpen Zuid-Limburg en Noordoost-Groningen.

Deze veranderingen in de ruimtelijke structuur van Nederland als gevolg van krimp hebben (mogelijk) consequenties voor het realiseren van de doelstellingen van het nationaal ruimtelijk beleid. Hieronder geven we aan hoe de ruimtelijke gevolgen van krimp in positieve dan wel negatieve zin inwerken op de doelstellingen van het nationaal ruimtelijk beleid.

3.2.1 Krimp en het nationaal ruimtelijk beleid

Beleid

Het nationaal ruimtelijk beleid is in grote lijnen neergelegd in de Nota Ruimte. Deze nota schetst de hoofddoelen van het ruimtelijk beleid en de uitgangspunten van de uitvoering ervan. Centraal in de nota staan de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur en een aantal basisregels voor ruimtelijke kwaliteit. Op tal van specifieke onderdelen is uitwerking gegeven aan die doelen in aparte nota's, zoals de Agenda Vitaal platteland, de Nota Pieken in de Delta of het Nationaal plan van aanpak Windenergie. Een belangrijke vertaling van de brede doelen in uitvoeringsdoelen is onder meer ook te vinden in regionale structuurvisies zoals die van de Randstad 2040, of in de uitgangspunten voor de verstedelijkingsafspraken. Op die punten waar het rijk van mening is dat de uit de Nota voortvloeiende nationale belangen geborgd moeten worden, stelt zij algemene regels op in een AMvB. Deze



Nota Ruimte, Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur – economie, infrastructuur, verstedelijking

economie

- economisch kerngebied
- economisch kerngebied buitenland (illustratief)
- mainport
- brainport
- △ greenport

infrastructuur

- hoofdverbindingssas water
- hoofdverbindingssas spoor (w.o. Hanzelijn)
- - - Zuiderzeelijn / ontbrekende schakel IJzeren Rijn
- hoofdverbindingssas weg
- - - ontbrekende schakel hoofdverbindingssas weg
- scheepvaartroute

verstedelijking

- nationaal stedelijk netwerk
- stedelijk netwerk buitenland (illustratief)
- ★ Nieuw Sleutelproject



Nota Ruimte, Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur – water, natuur, landschap

water

-  grote rivieren (Rijn, Maas, Waal, IJssel)
-  grote wateren (zuid-westelijke Delta, IJsselmeergebied, Waddenzee)
-  kustfundament
-  primaire waterkering

natuur

-  natuurgebieden (EHS, VHR, NBW-gebieden)
-  robuuste ecologische verbinding



gebieden met bijzondere ecologische waarden in de Noordzee:

1. Kustzone
2. Friese Front
3. Klaverbank
4. Oestergronden
5. Doggersbank

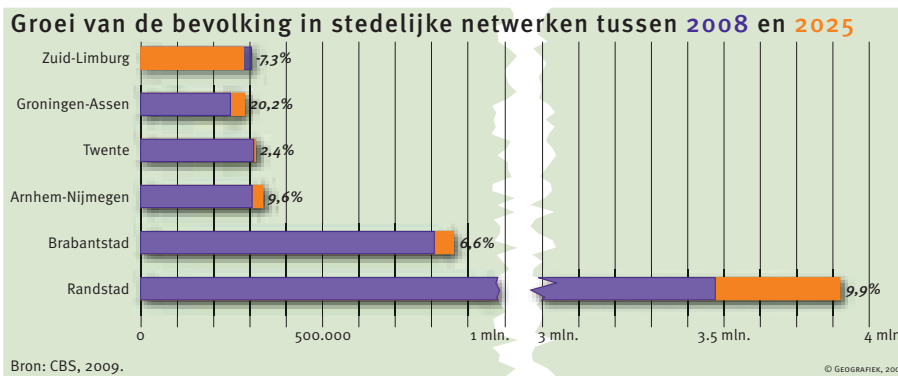
regels vormen voor de lagere overheden het kader voor hun ruimtelijk beleid. De regels zijn beschreven in de nota Realisatie Nationaal Ruimtelijk Beleid. Daarin is ook het beleid meegenomen dat is beschreven in de genoemde uitwerkingsnota's. De nota Realisatie Nationaal Ruimtelijk Beleid wordt nog verder uitgewerkt in een AMvB Ruimte.

Zie kaarten pagina 42 en 43.

Het ruimtelijk beleid gaat uit van een aantal ruimtelijke structuren en netwerken die samen de ruimtelijke hoofdstructuur uitmaken. Binnen de hoofdstructuur is sprake van een zestal stedelijke netwerken, te weten Randstad Holland, Brabantstad, Zuid-Limburg, Twente, Arnhem-Nijmegen en Groningen-Assen. Ook wordt een aantal economische kerngebieden onderscheiden, in het bijzonder de beide vleugels van de Randstad met de mainports Schiphol en Rotterdam en zuidoost Brabant, met brainport Eindhoven. In het ruimtelijk beleid wordt uitgegaan van een versterking van deze netwerken door het opvangen van bevolkingsgroei binnen de bebouwde omgeving. Voor het platteland, waarbinnen een aantal nationale landschappen is aangewezen, wordt gestreefd naar behoud van kwaliteit en vitaliteit, geen verrommeling en ruimte voor een ecologische hoofdstructuur. Binnen de nationale landschappen dient een ja mits regime te heersen, gericht op een beheerste ontwikkeling. Uiteindelijk dient het beleid de volgende hoofddoelen:¹

- versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland in internationaal verband;
- bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland;
- borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale waarden;
- borging van veiligheid.

¹ Deze algemene doelstelling is vertaald in 28 operationele doelen, variërend van verbetering van de bereikbaarheid tot het voorkomen van knelpunten bij de ondergrondse ordening. Deze doelen zijn op hun beurt weer uiteengelegd in uitvoeringsdoelstellingen. Ook in de nota's die op onderdelen uitwerking geven aan de Nota Ruimte zijn doelen geformuleerd, die soms de Nota Ruimte doelen verder operationaliseren.



De basisregels voor ruimtelijke kwaliteit dienen de basiskwaliteit in geheel Nederland te garanderen. Opgenomen zijn de algemene bundelingstrategie, waardoor enerzijds voldaan moet worden aan een streven naar bundeling van stedelijke activiteiten (wonen, werken, etc) en anderzijds een aantal basiskwaliteiten wordt veiliggesteld, zoals voorzieningen, voldoende ruimte voor stedelijke functies, bereikbaarheid, ruimtelijk toegespitste doelen op gebied van milieu, groen en water.

Krimp

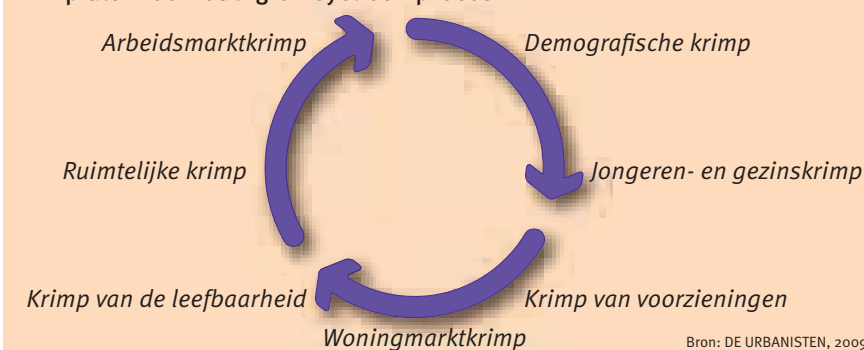
Krimp grijpt op dit beeld in op verschillende manieren. Een belangrijke ontwikkeling is de verschuiving van het zwaartepunt van de bevolking, maar ook van economische activiteit, naar het westen, in het bijzonder de Randstad. De groei met 630.000 inwoners tussen 2005 en 2025 vindt voor tweede plaats in de provincies Noord en Zuid-Holland (PBL, Ruimte monitor). De internationale concurrentiepositie van die Randstad wordt daardoor versterkt, conform de doelen van de Nota Ruimte. Ook de voorziene sterke groei van Almere past binnen de doelen.

Grensregio's in het noordoosten, oosten en vooral in het zuiden van Limburg, verliezen bevolking en zien ook een teruggang van het aantal huishoudens. Tevens is hier een veroudering van de (beroeps)bevolking waarneembaar, alsmede een braindrain.

De Nationale Stedelijke Netwerken Zuid-Limburg, maar mogelijk ook Twente, komen hierdoor onder druk te staan. In plaats van groei faciliteren moeten zij krimp mitigeren. In de Zuid-Limburgse stadsgewesten Geleen/Sittard, Heerlen en Maastricht wordt een teruggang van de bevolking verwacht van respectievelijk 7.5, 6.4 en 8.3 procent tussen 2008 en 2025. Deze ontwikkeling, krimp, gepaard gaand (en mede veroorzaakt door) met het wegtrekken van jongeren en hoger opgeleiden, kan weer leiden tot het wegtrekken van bedrijvigheid en voorzieningen, waardoor een negatieve spiraal wordt ingezet. Het is die openvolging van (negatieve) gebeurtenissen die in oude industriesteden in Noord-Engeland bijvoorbeeld tot veel verpaupering leidde.

Als gevolg van een re-urbanisatie trend verliest het landelijk gebied bevolking aan de steden. De stadsgewesten groeien tussen

Krimp als meervoudig en cyclisch proces



2008 en 2025 gemiddeld met circa vijf procent (CBS/PBL 2008). Vooral jongeren en hoger opgeleiden trekken naar de stad, eerst in de regio (Groningen, Deventer, Breda), later naar de Randstad waar Amsterdam en Utrecht spectaculair groeien. In de steden en dorpen in de krimpregio's beïnvloedt de krimp echter het ruimtelijk weefsel; in de bebouwing worden letterlijk gaten geslagen die met groen kunnen worden opgevuld. Ook zijn het teruglopende arbeidsaanbod, het afnemen van het aandeel jongeren en een verminderd draagvlak voor detailhandel en voorzieningen, bedreigingen voor het bereiken van een krachtige en vitale stadsregio. Daar, maar ook in de dorpen in het landelijk gebied, is de opgave de leefbaarheid te behouden.

Arbeidsmarkt

Oorzaak en gevolg zijn vaak een complex geheel, maar feit is dat in krimpregio's vaak sprake is van het wegtrekken van de beter opgeleide, jongere bewoners. Zowel de onderwijsfaciliteiten, de werkgelegenheid als het aanbod aan cultuur en woonmilieus zijn voor deze groep te vinden in de grotere steden. Vaak eerst in de regio, waarna de sterkste groep door verhuist naar de Randstad. Latten e.a. (2008, 2009) wijzen op dit verschijnsel voor zowel Groningen als Parkstad. Latten stelt dat er sprake is van een re-allocatie van menselijk kapitaal.

Samengevat kunnen de gevolgen van krimp voor ruimtelijk ontwikkelingen als volgt worden weergegeven:

Kansen		Bedreigingen
Niet beïnvloedbaar		<ul style="list-style-type: none"> • bevolkingsafname in landelijke gebieden • bevolkingsafname in perifere regio's, ook in de steden
Beïnvloedbaar	<ul style="list-style-type: none"> • re-urbanisatie: krachtige steden • betere concurrentiepositie Randstad • natuurontwikkeling (Nationale Landschappen) 	<ul style="list-style-type: none"> • leegloop landelijke gemeenten • verzwakking sommige stedelijke netwerken • negatieve spiraal in perifere regio's • vollopen Randstad



Verkrotting Tzummarum (Noordwest-Friesland)

Woningmarkt en -bouw in de scenario's

De afzwakkende groei van bevolking en huishoudens in het Regional Communities scenario zorgt voor een vertraagde groei van de woningvoorraad tot ongeveer 7,03 miljoen woningen in 2040, tegen 6,74 miljoen in 2002. Die hele groei zou worden gerealiseerd tussen 2002 en 2020; netto ruim zestienduizend woningen per jaar derhalve (Schuur e.a. 2007). In een scenario waar geen sprake is van krimp maar juist van groei, zoals het Global Economy scenario, is tot 2020 jaarlijks een productie van bijna 120.000 (waarvan 30.000 vervangende nieuwbouw) en na 2020 van 105.000 woningen nodig.

In de Regionale Langetermijnsenario's neemt de woningvoorraad in het sterkste krimpscenario af van 6,9 miljoen in 2006 naar 6,7 miljoen in 2040. In die berekening daalt met name de woningvoorraad in Zuid-Limburg scherp, te weten met 22% (Groenemeijer 2008).

In het huidige beleid wordt gerekend met een nieuwbouw van rond de 80.000 woningen per jaar (Manshanden 2008). Doorgaan in dat tempo terwijl de krimp doorzet, zal dus een overaanbod van woningen tot gevolg kunnen hebben.

3.3 Gevolgen voor woningmarkt en -bouw

De vraag naar woonruimte is vooral afhankelijk van de ontwikkeling van het aantal huishoudens. Over heel Nederland blijft dit aantal toenemen tot 2035, en wel met ruim 900.000 (CBS prognose huishoudens 2008-2050). Vervolgens wordt een afname met 90.000 huishoudens voorzien tot 2050. In de woningbouwplannen dient terdege rekening gehouden te worden met deze beweging van groei en krimp. Van belang is om in eerste instantie aan de vraag tegemoet te kunnen komen, om later de woonruimte mogelijk flexibel te kunnen benutten voor andere functies. Tevens is de vraag relevant waar de woningen gerealiseerd (moeten) worden. Op het niveau van afzonderlijke regio's kan dit beeld verschillen. In diverse gebieden is de teruggang van het aantal huishoudens al aan de gang en is men reeds geconfronteerd met de gevolgen daarvan voor de woningmarkt.

Tussen 2008 en 2025 zal er in 24 procent van de gemeenten sprake zal zijn van een teruglopend aantal huishoudens. Veel van die gemeenten zijn kleinere landelijke gemeenten. Een uitzondering hierop vormt Park-



stad Limburg en daarbinnen met name de steden Heerlen, Kerkrade en Landgraaf (de Jong en Verwest 2009). In deze gemeenten zullen zich op korte termijn al vraagstukken voordoen die onder besproken worden.

Door een afvlakkende vraag ontstaat een ontspannen woningmarkt. De prijzen zullen minder stijgen dan in de jaren negentig en begin 21e eeuw. De vraag kan toenemen naarmate de welvaartsontwikkeling beter is, inkomens meer stijgen en de wensen ten aanzien van wonen uitgebreider worden. Het ruimere aanbod, tegen lagere prijzen, leidt er naar alle waarschijnlijkheid toe dat zij die dat (financieel) kunnen en willen, vertrekken uit de minder aantrekkelijke woonbuurten. Een dergelijke toegenomen mobiliteit is waarneembaar in de Oost-Duitse steden. Daardoor kunnen de achterblijvende, minder gewenste woningen, leeg blijven staan, wat de leefbaarheid in de buurt niet ten goede komt. Lage inkomenscategorieën blijven achter, zij hebben de minste bewegingsruimte. Hierdoor verscherpen tegenstellingen in de stedelijke ruimte. In de grote steden zal de sociaaleconomische scheidslijn grotendeels parallel lopen aan de etnische. Etnische segregatie ligt hierdoor op de loer. Het ligt voor de

hand deze ontwikkeling te verwachten in de vroeg naoorlogse woonwijken. Sloop, herstructurering, verdunnen en/of vergroenen zijn volgens het Ruimtelijk Planbureau dan de (noodzakelijke) beleidsopties (van Dam e.a., 2006, Eichholz en Lindenthal 2009). In steden die met krimp worden geconfronteerd, zal een deel van het woningaanbod derhalve weggenomen moeten worden. Dit voorkomt leegstand en biedt de mogelijkheid tot een kwalitatieve verbetering van de gebouwde omgeving. Voorbeelden hiervan zijn onder meer te vinden in de steden als Parkstad Limburg en Delfzijl. Op zeer grote schaal is dit proces waar te nemen in Duitse steden zoals Dresden en Leipzig. In die steden in het voormalig Oost-Duitsland zijn tussen 2000 en 2007 ruim 220.000 wooneenheden gesloopt, met name in de voormalige communistische hoogbouwcomplexen ("plattenbau"; Glock 2009).

Naast sloop en herstructurering kunnen ook nog het naar beneden bijstellen van de nieuwbouwplannen en functieverandering als strategieën voor overheden in krimpgebieden worden onderscheiden. Parkstad Limburg en Noordoost-Groningen hebben hier al veel ervaring mee opgedaan in samenwerking met onder meer corporaties.

Nieuwbouw in Delfzijl-Holwierde; komt soms moeizaam tot stand!

In de wijk Delfzijl-Noord is in de periode 2001-2008 ingezet op de sloop van 1200 woningen en nieuwbouw van 700. Medio 2009 zijn daarvan 900 woningen gesloopt en 300 nieuw gebouwd. Het achterblijven van de nieuwbouwproductie lijkt erop te wijzen dat die plannen naar beneden bijgesteld moeten worden.

De totale woningvoorraad in de gemeente daalde tussen 2005 en 2009 met 1484 woningen, een afname van 11%. Voorzien wordt dat tot 2018 de voorraad nog eens met 2000 woningen moet slinken.

Alle noodzakelijk ingrepen in de bestaande voorraad (sloop, herstructureren en beheer etc.) en het vervolgens herinrichten van de openbare ruimte, betekenen een stevige investeringsopgave, terwijl aan de inkomstenkant een belangrijke bron van waardecreatie, namelijk verkoop nieuwbouw, wegvalt. Ook de basis voor inkomsten uit de OZB neemt af.

Kostenraming Noordoost en Oost-Groningen

De provincie Groningen becijfert dat de financiële opgave gerelateerd aan de gevolgen van krimp tussen 2010 en 2020 circa 890 miljoen euro bedraagt. Herstructurering van de woningvoorraad wordt geraamd op 544 miljoen euro, de rest is voor openbare ruimte en voorzieningen. Concreet zijn deze kosten nodig voor het aankopen, slopen, herinrichten en inrichten openbare ruimte. (Bron: Prov. Groningen 2009)

Een afvlakkende of zelfs teruglopende vraag naar woningen betekent voor corporaties minder inkomsten. Zowel uit huur als uit de mogelijke verkoop van woningen zullen inkomsten teruglopen. Bovendien, wanneer nieuwbouw minder wordt, zal meer moeten worden geïnvesteerd in verbetering van de bestaande voorraad. Door deze verminderde terugverdiencapaciteit kunnen regio's problemen verwachten bij bijvoorbeeld de aanpak van oude wijken of herstructurering van bedrijfslocaties in de woonomgeving. Dat bij de verdeling van middelen voor stedelijke vernieuwing weinig rekening gehouden wordt met krimp vormt daarbij een extra knelpunt. De financierbaarheid van de transitie is een punt van aandacht. Financiële problemen zijn er ook voor particuliere eigenaren die een beperkt aantal woningen verhuren. Wanneer enkele van hun woningen niet meer gevuld zijn, is de marge voor rendement al snel verdwenen. Particuliere eigenaren met een enkele woning worden eveneens geconfronteerd met een dalende waarde van hun woning. Verkoop wordt daardoor vaak minder interessant, wat doorstroom verhindert. Van de groep particulieren kan bovendien weinig verwacht worden waar het gaat om interventies. Immers, bij hen speelt het collec-

tieve actie dilemma; wie als eerste begint laat anderen profiteren, dus begint niemand. Het is een extra argument voor overheidsingrijpen.

In de steden buiten de krimpregio's is een vraag te verwachten naar appartementen door de groei van het aantal kleine huishoudens met hogere inkomens. Deze zullen bovendien door de lagere prijzen eerder worden gekocht dan gehuurd. In bepaalde regio's waar de krimp zich voordoet zal leegstand niet te vermijden zijn. Wanneer deze regio's bijvoorbeeld wat betreft natuurschoon aantrekkelijk zijn, is de kans aanwezig dat woningen worden opgekocht als tweede (recreatie)woning, of dat een specifieke categorie bewoners de gemeente binnenkomt (gepensioneerden met vermogen bijvoorbeeld). Hollander (2009) onderzocht voor de plaatsen in het Groene Hart zowel de ontwikkeling van de bevolking als van de waarde van het vastgoed. Hij herkende vier typen gemeenten, te weten:

	Afname bevolking	Toename bevolking
Stijging WOZ	Residential places (pensionados)	Strong Places
Daling WOZ	Declining cities	New Towns (Vinex)

De mogelijke gevolgen van de afname van huishoudens en bevolking voor de woningmarkt en de verschillen die er bestaan tussen regio's, samen met de financieringsknelpunten, vereisen een strakke beleidsregie. Voorkomen moet worden dat beleidsconcurrentie leidt tot een niet doelmatig beleid. Beter is het om, met de relevante partijen te komen tot regionale visies op krimp, gepaard gaand met het schetsen van ontwikkelrichtingen.

3.3.1 Krimp, wonen en ruimtelijk beleid

Het ruimtelijk beleid gaat uit van bundeling van het wonen in en aan de bestaande gebouwde omgeving en, op een hoger schaalniveau, van bundeling in de bundelingsgebieden van de nationale stedelijke netwerken. De verhouding tussen bouw in deze bundelingsgebieden enerzijds en het

landelijker gebied daarbuiten anderzijds, mag niet ten nadele van het bundelingsgebied worden verstoord. Er ligt een belangrijke opgave om honderdduizenden woningen te realiseren binnen het bestaande bebouwde gebied (in de Randstad 500.000 tot 2040). Stedelijk gebieden dienen waar nodig te worden geherstructureerd tot krachtige steden, die functioneren omringd door een vitaal platteland. Tussen de stedelijke gebieden in de Randstad en Zuid-Limburg bevinden zich bufferzones van groen, scherp gescheiden van het wonen in de stad. In alle bundelingsgebieden, ook daar waar geen bufferzones zijn, moet voldoende ruimte zijn voor groen en water. In het bijzonder wordt niet voorzien in een 'overloop' vanuit de Randstad naar elders. Krimp grijpt in op dit beeld, in de zin dat in de krimpende steden en dorpen woningen leeg komen te staan, er door sloop "gaten" worden geslagen in de gebouwde



omgeving. De leefbaarheid komt zo onder druk en vraagt aandacht. Verpaupering, verrommeling en segregatie liggen, zoals boven geschetst, op de loer. De wegvallende vraag maakt ook de markt voor nieuwbouw en transitie zwak. De kwaliteit van de gebouwde omgeving komt zo onder druk en vraagt aandacht.

Los van krimp als zodanig is er sprake van verandering in de samenstelling van huishoudens. Krimpregio's krijgen te maken met meer oudere alleenstaanden en oudere paren en minder (jonge) gezinnen (de Jong en Verwest 2009). Dit heeft duidelijke consequenties voor de vraag naar woningen.

Samengevat kunnen de gevolgen van krimp voor woningmarkt als volgt worden weergegeven:

Sloop Kerkrade-Eijgelshoven

	Kansen	Bedreigingen
Niet beïnvloedbaar	<ul style="list-style-type: none">• ontspannen woningmarkt• meer aanbod woningen	<ul style="list-style-type: none">• teruglopende vraag naar woningen• langere verkooptijden/ stagnatie op verkoopmarkt
Beïnvloedbaar	<ul style="list-style-type: none">• meer kwaliteit in de leefomgeving• meer kans op wenswoning• natuurontwikkeling• tweede woningmarkt• kwaliteitsverhoging	<ul style="list-style-type: none">• overproductie woningen• sterke prijs/waardedaling• beleidsconcurrentie tussen gemeenten• verpaupering• segregatie• leegstand



3.4 Gevolgen voor bedrijfslocaties

Als gevolg van een dalend arbeidsaanbod kan een dalende vraag naar bedrijfslocaties en -ruimte worden verondersteld. Schuur e.a. (2007) schetsen een toename van bedrijventerreinen tot 2020 met jaarlijks 2 km². Bruto, dat wil zeggen inclusief straten, parkeerruimte en dergelijke, zou dat een extra ruimtebeslag van 60 km² betekenen. In de krimpscenario's wordt er na 2020 geen groei meer voorzien in het aantal ha bedrijventerrein, noch in kantoorruimte. In de kantorensector dreigt er daardoor nog meer leegstand te ontstaan; nu al staat circa 5 miljoen m² kantoorruimte leeg (Renooy 2008). Nieuwbouw dient daarom goed geregisseerd te worden en voor bestaande lege kantoren zou de mogelijkheid tot transformatie onderzocht moeten worden. In meer of minder mate gaat dit ook op voor bedrijfsgebouwen en bedrijventerreinen. Zeker het feit dat zij vaak in de stedelijke omgeving liggen, biedt kansen voor transformatie naar woongebieden. Herstructureren alvorens nieuw te bouwen (greenfieldsontwikkeling) en goed onderhouden via parkbeheer, zijn bestaande voor nemens voor de toekomst.

Uiteraard zijn schaal, regio en tempo weer belangrijke variabelen in dit verband. De ruimtevraag zal het sterkst terugvallen in die regio's waar de teruggang van de (beroeps)bevolking het grootst is. Specifieke winkellocaties kunnen worden beïnvloed door de vergrijzing waardoor een ander soort winkels nodig kan worden. Veel is echter afhankelijk van andere factoren. Zo wordt het dalende arbeidsaanbod mogelijk gecompenseerd door een stijgend aantal vrouwen op de arbeidsmarkt, een verhoging van de pensioensgerechtigde leeftijd, of anderszins een toename van de participatie van ouderen. Daarnaast spelen de ontwikkeling van de welvaart, globalisering, flexibilisering, verdienstelijking en dergelijke allemaal een belangrijke rol op dit thema.

Bij de herstructurering of transformatie van overbodig geworden bedrijfslocaties kunnen zich in krimpregio's financieringsprobleem voor gaan doen. Immers meestal worden dergelijke operaties (mede) gefinancierd uit de opbrengsten van verkoop na herstructurering. Bij een uitblijvende vraag is dat niet mogelijk. Krimp kan tot gevolg hebben dat gemeenten gaan concurreren om de bedrijfsinvesteringen. Dergelijke beleidsconcurrentie

Verrommeld en verouderd bedrijventerrein Vlaardingen

dient te worden voorkomen. Het aanstellen van een bovenlokale regisseur, zoals bijvoorbeeld de kantorenloots in de regio Amsterdam, is een mogelijkheid om dit te voorkomen

Overigens kan de teruglopende vraag wel betekenen dat bedrijfslocaties goedkoper worden, wat tot nieuwe activiteiten aanleiding kan zijn. Ook biedt het mogelijkheden om overlastgevende bedrijvigheid buiten woongebieden te plaatsen.

Tot slot kan een bewust locatiebeleid mogelijke nadelige gevolgen van krimp verzachten, zoals een spreiding van Rijksoverheidsdiensten. Een recentralisatie van dergelijk diensten daarentegen, versterkt de nadelige effecten.

3.4.1 Krimp, bedrijfslocaties en ruimtelijk beleid

Ruimte bieden voor bedrijvigheid, in ieder geval ten behoeve van aan de mainports gelieerde bedrijvigheid, is één van de doelen van het nationaal ruimtelijk beleid. Daarnaast is één van de ruimtelijk doelen om tot 2020 bijna 16.000 ha bedrijventerrein te



Wordt het straks rustiger op de wegen?

herstructureren (kernopgave Taskforce herstructurering Bedrijventerreinen). Op dit moment wordt geschat dat rond de 30.000 ha verouderd is (brownfields), wat neerkomt op circa dertig procent van de totale voorraad aan terreinen (Renooy 2008). Veel van die verouderde terreinen liggen versnipperd in stedelijke uitleggebieden. Via verzakelijking van de markt voor bedrijventerreinen zou onderhoud en beheer in de toekomst een beter en meer continu proces moeten worden.

Bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen staat bundeling in de stedelijke netwerken, net als bij wonen, voorop.

Het vrijkomen van bepaalde, liefst perifere bedrijventerreinen biedt wel de kans om ruimtevreterende en overlastgevend functies zoals windmolens te plannen.

Samengevat kunnen de gevolgen van krimp voor bedrijvenlocaties als volgt worden weergegeven:

Kansen		Bedreigingen
Niet beïnvloedbaar	<ul style="list-style-type: none"> ontspannen markt lagere grondprijzen uitplaatsen overlastgevend bedrijvigheid 	<ul style="list-style-type: none"> teruglopende vraag naar bedrijfsruimte na 2020
Beïnvloedbaar	<ul style="list-style-type: none"> transformatie lege kantoren herontwikkeling bedrijventerreinen plek voor ruimtevreterende functies 	<ul style="list-style-type: none"> overproductie kantoorruimte overproductie bedrijfsterrainen sterke prijsdalingen vastgoed leegstand kantoren en bedrijfsruimtes verpaupering wegvallen financiering herstructurering

3.5 Gevolgen voor mobiliteit

De invloed van demografische ontwikkelingen op mobiliteit is beperkt. Sinds de jaren '60 is de mobiliteit enorm gestegen, maar deze groei kan maar ten dele worden gerelateerd aan de bevolkingsgroei in de afgelopen decennia. Wetenschappers zijn het er over eens dat mobiliteit(sgroei) in de allereerste plaats moet worden verklaard uit sociaaleconomische ontwikkelingen, in casu de welvaartsontwikkeling. Desalniettemin zullen huishoudensverdunding (toename van het aantal kleine huishoudens), vergrijzing, en de afname (potentiele) beroepsbevolking van invloed zijn op de mobiliteit.

Het wordt niet aannemelijk geacht dat een krimpende bevolking tot afname van de mobiliteit en tot een reductie van de congestieproblematiek zal leiden. Hooguit zal in sommige regio's in het midden en aan de randen van Nederland de verkeersdrukte afnemen. Zelfs in het krimpscenario zal de personenmobiliteit met ongeveer vijf procent toenemen (van Dam et al., 2006).

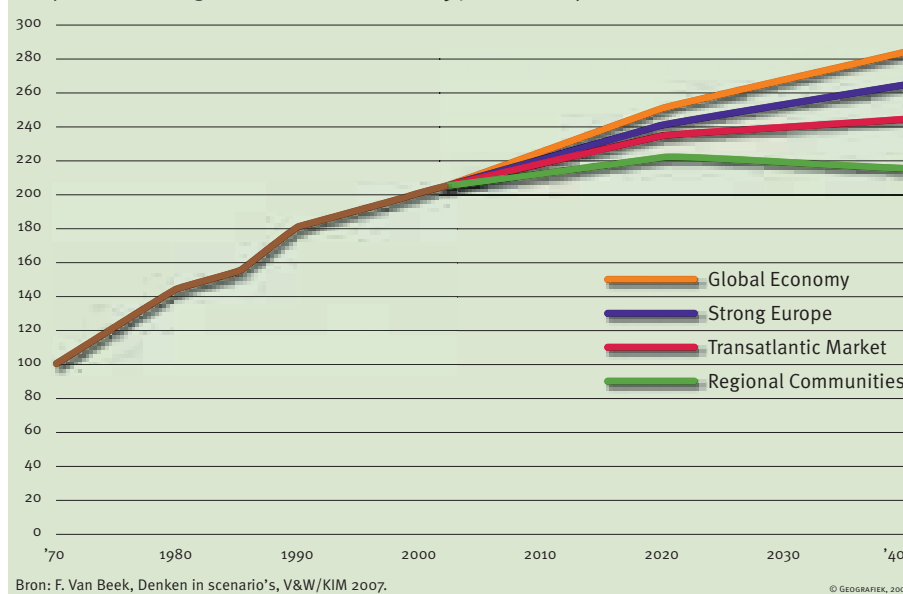


Regiotrein Arriva bestemming Leeuwarden

Een belangrijke demografische factor in mobiliteit is de huishoudensverdunding. De toename van het aantal huishoudens is de afgelopen jaren deels verantwoordelijk geweest voor een toename van het aantal auto's en daarmee een toename van de mobiliteit. Naarmate een huishouden minder personen telt, neemt namelijk het aantal verplaatsingen per persoon en de reisduur toe. Prognoses laten zien dat de toename van het aantal kleine huishoudens nog zal voortduren. Deze ontwikkeling zal de mogelijke daling van de verkeersdruk als gevolg van demografische krimp waarschijnlijk teniet doen.

Een andere relevante factor is de vergrijzing van de babyboomers. Deze generatie kenmerkt zich door een hoog rijbewijsbezit en een hoge autobeschikbaarheid. Verwacht wordt dat deze generatie, anders dan vorige generaties ouderen, een hoge mate van mobiliteit zal kennen. Wel zullen als gevolg van de vergrijzing de reismotieven veranderen en reizen op andere tijdstippen plaatsvinden. Het aantal verkeersbewegingen zal toenemen, maar zal meer gespreid plaatsvinden. Er kunnen nieuwe recreatieve spitsen ontstaan. De ouderen zullen naar

Ontwikkeling van de personenmobiliteit bij verschillende scenario's
miljarden reizigerskilometers van 1970 tot 2040



verwachting veelal de auto gebruiken voor verplaatsingen. Dat past in het beeld dat snelle vervoerswijzen (auto, trein) terrein winnen van langzamere (fiets). Overigens kan die toename van ouderen op de weg ook tot de verwachting leiden dat het aantal verkeersdoden zal toenemen (Jorritsma en Olde Kater 2008).

Tot slot kan een krimp van de beroepsbevolking bijdragen aan een afname van het woon-werkverkeer. In hoeverre dit daadwerkelijk gebeurt, is afhankelijk van de mate waarin een regio mensen van buiten de regio aantrekt. De verwachting is dat een krimp van de werkende bevolking in Corop-regio's aan de randen van Nederland

(Limburg, Zeeland, delen van Brabant, Groningen, Drenthe en de Achterhoek) zal leiden tot een daling van de drukte op de wegen in die regio's². In de Randstedelijke Corop-gebieden zal de potentiële beroepsbevolking naar verwachting echter nog blijven groeien. Deze regio's zullen dus geconfronteerd blijven met congestie als gevolg van groeiende mobiliteit.

3.5.1 Krimp, mobiliteit en ruimtelijk beleid

De hoofdverbindingssassen geven in belangrijke mate vorm aan de ruimtelijke structuur van Nederland. Bereikbaarheid en toegankelijkheid zijn sleutelbegrippen daarbij; bereikbaarheid van de Randstad vanuit binnen- en buitenland, bereikbaarheid van de nationale stedelijke netwerken, maar ook bereikbaarheid binnen de stedelijke centra. Om daar aan tegemoet te komen wordt in de Nota Mobiliteitsaanpak de ambitie geformuleerd van een mobiliteitsstelsel van olympische kwaliteit. In de uitwerking wordt, conform de Nota Ruimte, vooral groei gefaciliteerd op bestaande verbindingen, door verbredingen van wegen en verbeteringen in OV systemen. Het rijk is echter slechts verantwoordelijk voor de hoofdinfrastructuur, lagere overheden zullen de aansluitingen moeten verzorgen. Om dat goed te laten verlopen bepleit de MIRT

gebiedsagenda's waarin verkeers- en vervoersprogramma's zijn opgenomen.

De demografische ontwikkelingen lijken op twee manieren belangrijke invloed op dit beleid te gaan uitoefenen. In die gebieden waar de bevolking krimpt en veroudert, zal een vraag naar mobiliteit ontstaan van een groep die minder in staat is zelf oplossingen te vinden (ouderen). Door de vermindering van de vraag echter zal het openbaar vervoersaanbod onder druk komen te staan. Creatieve oplossingen zullen daar, mede door overheden, gevonden moeten worden.³ Anderzijds zal de concentratie van bevolking en bedrijvigheid in de Randstad daar leiden tot een toename van de mobiliteit, zowel naar en van de Randstad als binnen de stedelijke gebieden daar. Om die extra mobiliteit in goede banen te leiden zal een aanzienlijke inspanning moeten worden gepleegd in zowel hardware (wegen, spoor) als software (mobiliteitsmanagement, ketenmobiliteit).

Samengevat kunnen de gevolgen van krimp voor mobiliteit als volgt worden weergegeven:

3.6 Gevolgen voor voorzieningen

De gevolgen van bevolkingsdaling voor voorzieningen zijn afhankelijk van het type voorzieningen en het type krimp. Ontgroening (minder kinderen in een gebied) betekent minder vraag naar onderwijsvoorzieningen, maar ook naar bijvoorbeeld consultatiebureaus. In sommige regio's is deze ontwikkeling al voelbaar. Zo zal in de provincie Limburg door de daling van het leerlingaantal in de komende tien jaar een kwart tot een derde van de schoolgebouwen voor het primair onderwijs overbodig worden (Provincie Limburg, 2008). In Zeeland zien sommige gemeenten tot 2020 het aantal basisschoolleerlingen met 20-30 procent teruglopen (Provincie Zeeland 2008). De gemeente Delfzijl ziet het aantal 4-12 jarige tussen 2009 en 2025 teruglopen van 2525 naar 1800, een vermindering met bijna 30 procent. Zelfs wanneer een school niet gesloten hoeft te worden, zal bijvoorbeeld de bekostiging een probleem kunnen worden, aangezien financiering loopt via de aantallen leerlingen. En, in kleinere scholen komt de kwaliteit van het onderwijs onder druk te staan.

Dit betekent dat, om het onderwijs toegankelijk te houden, moet worden gekeken naar een (andere) spreiding van deze voorzieningen en eventueel naar andere financieringsbronnen.

Het teruglopen van bevolking, en met name de ontgroening, heeft ook gevolgen voor sportverenigingen die hun ledenaantallen zien teruglopen. Juist sportverenigingen kunnen van groot belang zijn voor de leefbaarheid. Ze vormen echter ook vaak een relatief dure voorziening voor kleinere gemeenten. Mogelijk dient ook hier aan clustering gedacht te worden.

Indien ontgroening gepaard gaat met vergrijzing in een gebied, ontstaan echter ook nieuwe kansen voor krimpende regio's. Door vergrijzing zal de vraag naar anderzortige voorzieningen namelijk toenemen. Een voorbeeld hiervan is de vraag naar culturele voorzieningen aangezien deze instellingen vaak goed worden bezocht door ouderen. In Limburg wordt geëxperimenteerd met appartementen bij ziekenhuizen zodat (oudere) patiënten langer kunnen blijven, zo is te lezen in Trouw van 31 maart

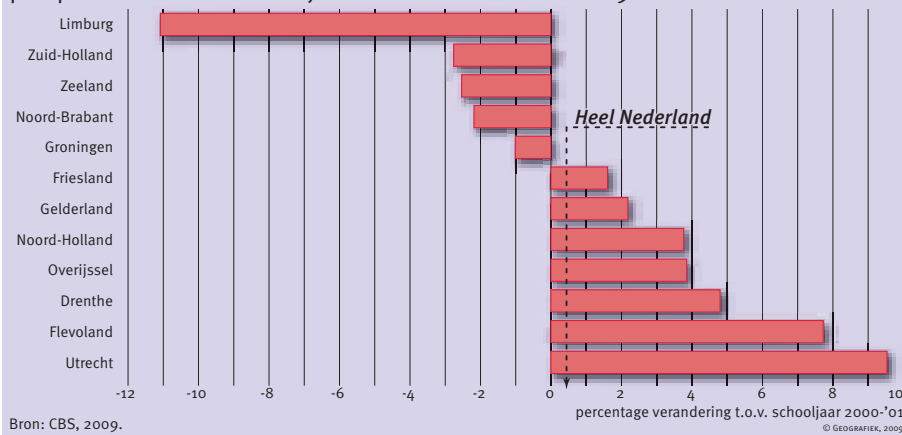
² Hoewel in Parkstad Limburg ook een toenemende pendel over de grens waarneembaar is.

³ In de nota Mobiliteitsbeleid wordt deze ontwikkeling wel aangestipt, maar er wordt geen vervolg aan gegeven.

Kansen		Bedreigingen
Niet beïnvloedbaar		<ul style="list-style-type: none"> stijging mobiliteit door huishoudensverdunding
Beïnvloedbaar	<ul style="list-style-type: none"> spreiding mobiliteit door afname woon-werkverkeer 	<ul style="list-style-type: none"> recreatieve spitsen als gevolg van grijze mobiliteit toename mobiliteit als gevolg van afkalvend voorzieningenniveau op het platteland verminderd aanbod openbaar vervoer (draagvlak) voortdurende congestie in Randstedelijke Corop-gebieden



Toe- en afname van het aantal leerlingen in het basisonderwijs per provincie van schooljaar 2000-'01 tot 2008-'09



2006. In datzelfde artikel stelt de woordvoerder van de Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad dat er zich een geheel nieuwe markt voor service en persoonlijk dienstbetoon ontvouwt.

Een beperkte daling van de bevolking in een regio hoeft bovendien geen negatief effect te hebben op alle soorten voorzieningen, als door een inkomensgroei de vraag op peil blijft. Dit gaat uiteraard niet op wanneer de teruggang in de tientallen procenten loopt. Hoewel de relatie tussen krimp en het voorzieningenniveau genuanceerd is, kan een

stagnerende bevolkingsgroei vooral in landelijke gebieden waar commerciële en (semi)publieke voorzieningen dun gezaaid zijn, echter wel degelijk negatieve gevolgen hebben voor het voorzieningenniveau. Om te voorkomen dat essentiële voorzieningen wegvallen is bovenlokale regie gewenst.

Demografische ontwikkelingen versterken in deze gebieden de trend tot verschralling van het voorzieningenaanbod die ingezet zijn door andere factoren als schaalvergroting, concentratie et cetera. Indien door

verschralling van het voorzieningenaanbod een woonomgeving als minder aantrekkelijk wordt beoordeeld, kan een gebied in een negatieve spiraal terecht komen van krimp, leegstand, verloedering en afname van het voorzieningenniveau. Een voorbeeld hiervan uit eigen land zijn de ontwikkelingen in Delfzijl en omgeving. Daar wordt door een combinatie van sloop en een kwaliteitsimpuls in de bestaande infrastructuur getracht de negatieve spiraal te doorbreken (Ubbink, 2008). Ook vanuit het buitenland zijn voorbeelden bekend van krimpende regio's waar het wegtrekken van de (beroeps)bevolking heeft geleid tot een toenemende verschralling van het voorzieningenniveau. Voorbeelden hiervan zijn te vinden op het centrale platteland van Frankrijk, Portugal en Spanje, maar ook in steden aan de Amerikaanse oostkust en Oost-Duitsland als gevolg van postindustriële krimp (van der Wag, 2007).

Het vinden van een antwoord op deze verschralling vereist weer creatieve oplossingen. Het ruimtelijk combineren van functies is er daar één van. Zo zijn in Heerhugowaard in Noord Holland verschillende functies (info balie gemeente, corporatie) in de bibliotheek ingetrokken, zodat deze langer open kan blijven. Ook het ruimtelijk con-



centreren van dezelfde functie is een optie, bijvoorbeeld zorg of onderwijs in enkele kernen. Bereikbaarheid, vooral voor kwetsbare groepen is dan weer een aandachtspunt. Overwogen kan ook worden om het handhaven van leefbaarheid als criterium te hanteren bij de toewijzing van financiering van voorzieningen (bijvoorbeeld scholen en medische voorzieningen).

3.6.1 Krimp, voorzieningen en ruimtelijk beleid

Krachtige steden en een vitaal platteland is een kerndoel van het nationaal ruimtelijk beleid. Specifiek wordt het behoud, beheer en versterking van de kwaliteiten van een twintigtal nationale landschappen als doel geformuleerd, bijvoorbeeld het Heuveland. Essentieel voor zowel krachtige steden als een vitaal platteland is het tijdig en voldoende beschikbaar zijn van een bij de vraag aansluitend aanbod van ruimte voor wonen, bedrijven en **voorzieningen**, aldus de Nota Ruimte. Immers, krachtige steden bieden een breed scala aan voorzieningen op terreinen als zorg, onderwijs, cultuur, recreatie en sport. Minder breed, maar toch tegemoet komend aan de lokale vraag, zal er

ook op het vitale platteland een voldoende aanbod van voorzieningen moeten zijn. Zoals aangegeven vormt krimp een bedreiging voor het voorzieningenniveau. In landelijke gebieden die ontvolken, brokkelt het draagvlak voor voorzieningen af. Commerciële voorzieningen zoals detailhandel, inclusief bijvoorbeeld apotheken, kennen een kritische massa. Daalt het inwonertal daaronder, dan is de bedrijfsvoering niet meer rond te krijgen. In meer of mindere mate gaat dit eveneens op voor niet commerciële voorzieningen op terreinen zoals

Hoe lang blijft de dorpssuper in Tzummarum (Noordwest-Friesland) nog bestaan?

boven genoemd (met name onderwijs en zorg). De vitaliteit en leefbaarheid van landelijke gemeenten wordt hierdoor aangetast. Echter ook in krimpende steden, waar wijken leegstand gaan ervaren, kan zich een vergelijkbaar proces gaan voordoen.

Samengevat kunnen de gevolgen van krimp voor de voorzieningen als volgt worden weergegeven:

Kansen		Bedreigingen
Niet beïnvloedbaar	<ul style="list-style-type: none"> • buurtinitiatieven om voorzieningen open te houden • ontstaan nieuwe, levensvatbare alternatieven voor voorzieningen 	<ul style="list-style-type: none"> • afkalven commerciële voorzieningen • verminderen sociale cohesie
Beïnvloedbaar	<ul style="list-style-type: none"> • ontwikkeling nieuwe voorzieningen die aansluiten bij demografisch profiel van het gebied (bijvoorbeeld zorgvoorzieningen) • herschikking voorzieningen die aansluiten bij moderne leefpatronen 	<ul style="list-style-type: none"> • bedreiging voorzieningen in krimpende steden en dorpen (onderwijs, gezondheidszorg) • toename automobilititeit a.g.v. verschraling lokaal voorzieningenniveau • verpaupering • negatieve spiraal in (sommige) landelijke gebieden



3.7 Gevolgen voor recreatie en groene ruimte

Recreatie

Het groen-areaal in de stedelijke woon-omgeving staat sterk onder druk en zal in toekomstige krimpscenario's niet noemenswaardig uit die druk vandaan komen.

Immers, in de steden is nauwelijks sprake van afnemende bevolking. Bovendien wordt een afname van de nieuwbouwlocaties voorzien, waardoor de druk op de bestaande stad zal toenemen.

De druk op het areaal groen zal in de gebieden waar wel sprake is van vermindering van de bevolking, afnemen. Dit biedt kansen voor kwalitatief hoogwaardige en duurzame ontwikkeling van recreatieruimte.

Belangrijker dan krimp in dit kader is mogelijk de vergrijzing. Ouderen gaan een veel groter deel uitmaken van de bevolking, zijn hoger opgeleid dan voorheen en over het algemeen welvarender. Van hen gaat een specifieke vraag naar vrijetijdsbesteding en recreatie uit. Deze groep zal in ieder geval een sterk beroep gaan doen op groen in de directe omgeving: zoals aangegeven zal dat in de stedelijke omgeving een knelpunt kunnen vormen. Op het platteland is dat

groen volop voorradig. Daar zal daarom ook een groep ouderen zich kunnen vestigen ("Drentenieren").

Andere trends die zijn te herkennen (Middelkoop e.a. 2003):

- ouderen recreëren graag in de groene omgeving;
- ouderen gaan erop uit buiten de piekperiodes;
- ouderen zoeken vertrouwde vormen van recreëren, dus fietsen, wandelen, toeren;
- ouderen zijn minder uit op 'thrills' en competitieve activiteiten;
- een deel van de ouderen vraagt extra toegankelijke voorzieningen;
- ouderen zullen zich lang met de eigen auto blijven verplaatsen (is vertrouwd, bekende routes, hotels et cetera).

Krimpende regio's kunnen op de behoefte van ouderen aan relatief onbezorgd 'genieten' tegemoetkomen met een passend aanbod. Golfbanen, luxere vakantieparken, wellnesscentra, fiets- en wandelpaden en dergelijke, bieden de oudere recreant volop antwoord op zijn vraag.

Recreatieve voorzieningen die als gevolg van demografische ontwikkelingen draagvlak zien wegvallen, kunnen in problemen

(Boven) Pocketpark Landgraaf-Heiveld – kans of bedreiging?

(Rechts) Ontstaan nieuwe vormen van recreatie, gekoppeld aan agrarische bedrijven

komen. Te denken van aan de pretparken en speeltuinen, maar ook aan theaters en bioscopen in bepaalde krimpende regio's.

Ontstane leegstand in perifere dorpen kan kansen bieden. Sloop of vernieuwing kunnen leiden tot een interessant aanbod van recreatiewoningen. Ook kunnen boerenbedrijven deels worden herontwikkeld waardoor nevenactiviteiten mogelijk worden, variërend van camping tot wellnesscentra. Dergelijke ontwikkelingen vragen wel vaak een 'andere manier van denken'. Zo kopte de Provinciaal Zeeuwse Courant op 4 februari: Ouderwets Walcheren moet zich op moderne toerist richten", in plaats van publiek uit de jaren vijftig van de vorige eeuw! (pzc 04-02-09)



In het BNA project “Ruimte maken voor krimp” adviseerde het ontwerpteam voor Noordwest-Friesland een aantal maatregelen voor dit landelijke gebied:

- stimuleer grootschalige landbouw en energieteelt;
- gebruik ruimte voor natuur en waterberging;
- maak gebruik van de ruimte voor biogasleidingen, windmolens en solarfields, waarbij de dorpen een centrumpositie hebben;
- creëer centrumdorpen met voldoende massa voor voorzieningen;
- leg in de kleinere dorpen meer verbanden met het ommeland;
- maak van lege huizen hotelkamers;
- geef blijvende bevolking de ruimte om te ondernemen.

Groene ruimte

Zoals vermeld, wordt in en rond de steden een druk worden verwacht op het groen. Met name in het Groene Hart, het IJsselmeergebied en de kustzone, alle deel uitmakend van de Ecologische Hoofdstructuur, dient te worden gewaakt voor verdere ‘verrommeling’ als gevolg van die druk. Vooral in de directe omgeving van de steden lijkt

het noodzakelijk waardevolle groene (en blauwe) gebieden vast te leggen en te beschermen. Alleen vanuit die bescherming kan de zo gewenste wisselwerking tussen water, natuur, landschap, cultuurhistorie en wonen en werken floreren. In de Structuurvisie Randstad wordt reeds uitgesproken dat behalve de reeds geplande, tot 2030 geen nieuwe uitleglocaties nodig zullen zijn (Ministerie van VROM 2008). In geval van krimp zullen ook na 2030 dergelijke locaties niet nodig zijn. Dit betekent wel dat de uitbreiding van de woningvoorraad voor een groot deel via verdichting moet plaatsvinden. Groen en blauw in de stad komen hierdoor in de knel.

Buiten de Randstad zorgt de bevolkingsontwikkeling tot mogelijkheden voor een kwalitatief hoogwaardige natuurontwikkeling. De doelen uit de Nota Ruimte op het gebied van bijvoorbeeld Nationale landschapen, de Ecologische Hoofdstructuur en de reconstructie van de zandgebieden worden hierdoor haalbaarder. Krimpregio's zoals Limburg zetten met name in op natuurontwikkeling voor een kwalitatieve verhoging van de leefomgeving. Hiermee wordt tegelijkertijd de regio aantrekkelijker gemaakt voor toerisme.

3.7.1 Krimp, recreatie en groene ruimte en ruimtelijk beleid

Bereikbare en toegankelijk recreatievoorzieningen in en rond de steden is een operationele doelstelling verwoord in de Nota Ruimte. De groene bufferzones tussen de stedelijke gebieden moeten in dat kader een dagrecreatieve functie krijgen. De stelling kan daar ten behoeve van gezondheid, welzijn en leefbaarheid gebruik van gaan maken. De waarde van de groene buffers voor recreatieve doeleinden zal geborgd worden door AMvB Ruimte en provinciaal ruimtelijke verordeningen. Deze bufferzones, bedoeld voor (dag)recreatie komen echter onder druk. Andere bestemmingen zoals wonen (verdichtingsopgave!) en bedrijvigheid strijden om de groene ruimte aan de randen van de stad. Het feit dat deze ruimtes vaak ook al enigszins een stad-rand en (dus) rommelig karakter hebben, werkt daar niet in positieve zin aan mee.

Voor de groene ruimte wordt eveneens een recreatieve en zelfs toeristische functie voorzien in de Nota Ruimte. Nieuw vormen van recreatie, eventueel gekoppeld aan agrarische bedrijven zouden kunnen ontstaan. In de groene ruimte zou tevens plaats zijn voor

(complexen van) recreatiewoningen. De groene ruimte zou goed ontsloten moeten worden via het vergroten van het fiets-, wandel- en waterrecreatienetwerk. In de gebieden met onderdruk ontstaat meer ruimte voor groen en recreatie. Dit schept kansen voor het creëren van kwalitatief hoogwaardige en duurzame voorzieningen.

Het "Zilt-Zeeland" magazine is een voorbeeld van regiobranding

Samengevat kunnen de gevolgen van krimp voor de groene ruimte en recreatie als volgt worden weergegeven:

Kansen		Bedreigingen
Niet beïnvloedbaar	<ul style="list-style-type: none"> ruimte voor natuur in krimpregio's 	<ul style="list-style-type: none"> draagvlak bepaalde toeristische voorzieningen vermindert
Beïnvloedbaar	<ul style="list-style-type: none"> ruimte voor groen in krimpsteden meer kwaliteit in de leefomgeving natuurontwikkeling EHS Duurzaam toerisme Nationale Landschappen 	<ul style="list-style-type: none"> verrommeling groene gebieden in Randstad bufferzones onder druk tweedewoningmarkt buiten Randstad

nr 1 | voorjaar 2009
ISSN 1877-7309

Zilt Zeeland

***'Je moet de wind en het water voelen
en je daarop concentreren.'*** • Stefan, kitesurfer

Dwalen door Middelburg
Modderen in oer-Zeeland
Herman Koch en Graauw
Zeeuwse wijn voor de KLM

• magazine over Zeeland • voor Zeeuwen en zij die dat willen worden •



*Kwaliteitsverhoging door samenvoegen appartementen
Vlaardingen*

4. Strategieën, knelpunten en opgaven voor de overheid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de strategieën die gehanteerd worden of kunnen worden om de gevolgen van krimp op de verschillende thema's, zoals beschreven in hoofdstuk drie, op de te vangen. In paragraaf 4.2 tot en met 4.7 worden voor elk thema de belangrijkste ontwikkelingen beschreven die in verband staan met krimp, de strategieën die daarvoor worden geformuleerd en de knelpunten die zich daarbij voor kunnen doen. De strategieën zijn ontleend aan initiatieven die in verschillende regio's in meer of mindere mate reeds zijn ontwikkeld, aangevuld met nieuwe voorstellen.

Vervolgens wordt in de slotparagraaf gekeken wat de rol van de verschillende overheden kan en moet zijn voor het oplossen van die knelpunten. Met deze opgaven voor de overheid kan een aanzet gegeven worden voor de Rijksagenda Krimp, die in hoofdstuk vijf wordt beschreven.

4.2 Ruimtelijke ontwikkelingen

Demografische ontwikkelingen grijpen in op de ruimtelijke structuur van Nederland. Er is, zoals gezegd, sprake van bevolkingsdaling in de perifere regio's, een verschuiving van het zwaartepunt van de bevolking naar West-Nederland, re-urbanisatie, concentratie binnen het landelijk gebied en perforatie van bebouwd gebied in krimp-regio's. Van gerichte landelijke strategieën om om te gaan met deze ontwikkelingen is momenteel nog nauwelijks sprake. Het opvangen van de groei in de groeiregio's gaat nog uit van de doelen uit het nationaal ruimtelijk beleid, te weten het voornamelijk zoeken van ruimte binnen bestaand



2008



2030

*Herbestemmingstrategie Peins;
sloop woningen en terugbrengen groen in dorpsstructuur*

bebouwd gebied. Mogelijke expliciete spreidingsmaatregelen zijn (nog) niet aan de orde, evenmin als landelijke strategieën om krimp te accommoderen. Dat heeft ook veel te maken met het gegeven dat in brede kring nog steeds het groeidenken prevaleert. "Planning for decline", waarbij krimp erkend wordt, staat landelijk nog in de kinderschoenen.

In de regio's zelf die bevolking verliezen, zijn wel initiatieven te zien die erop gericht zijn bevolking te trekken of in ieder geval te behouden. Het "Zilt Zeeland" magazine dat landelijk verspreid is in het voorjaar van 2009, is een voorbeeld van regiobranding. In de steden van Zuid-Limburg en Noord-oost-Groningen is reeds uitgebreid erva-

ring opgedaan met herstructureringsplannen waarbij sloop en nieuwbouw worden gecombineerd. Tot slot is in de regio Twente het vraagstuk internationaal benaderd via het project DC Noise¹.

Het vitaal houden van het platteland is een opgave die in verschillende regio's opgepakt wordt. Recent nog heeft de provincie Noord-Holland een stimuleringsfonds in het leven geroepen om private en publieke voorzieningen in wijken en dorpen in stand te houden.

De voor de ruimtelijke ontwikkeling relevante gevolgen van krimp staan in schema 4.1 in de eerste kolom genoemd. In de kolom daarnaast worden de onderdelen van het nationaal ruimtelijk beleid genoemd die beïnvloed worden door de krimp. In de kolom "strategieën" worden de maatregelen en instrument benoemd die kunnen worden ingezet om tegemoet te komen aan

¹ Staat voor Demographic Change: New opportunities in Shrinking Europe. Hierin werkt de regio samen met regio's in vijf Europese landen die te maken hebben met bevolkingsdaling.

Schema 4.1 Ruimtelijke ontwikkelingen

Ontwikkeling	Doelen ruimtelijk beleid	Strategieën	Knelpunten
<ul style="list-style-type: none"> • Ontvolking periferie 	<ul style="list-style-type: none"> • Vitaal platteland 	<ul style="list-style-type: none"> • Regiobranding in krimpregio's • Ontwikkelen nieuwe herverdelings-mechanismen 	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende financiering plannen in onderdrukgebieden
<ul style="list-style-type: none"> • Re-urbanisatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Krachtige steden, vitaal platteland • Bundeling verstedelijking • Gelijkblijvende verhouding bebouwing steden en dorpen vs platteland (76% steden en dorpen-24% platteland) 	<ul style="list-style-type: none"> • Faciliteren, in banen leiden • Woonwensen kennen, gericht woningvoorraad aanpassen, bescherming groene grenzen • Meervoudig ruimtegebruik • Verdichten • Regie 	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimtetekort, druk op groen, oplopende grondprijzen • Gebrek aan regie
<ul style="list-style-type: none"> • Concentratie-tendensen binnen landelijk gebied 	<ul style="list-style-type: none"> • Vitaal platteland • Bundeling verstedelijking 	<ul style="list-style-type: none"> • Vitaal houden platteland door steunen voorzieningen, nieuwe vormen van wonen (tweede woningen), nieuwe zorgconcepten • Herverdeling middelen • Integrale aanpak 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiering
<ul style="list-style-type: none"> • Perforatie steden in krimpregio's 	<ul style="list-style-type: none"> • Krachtige steden, vitaal platteland 	<ul style="list-style-type: none"> • (Her)ontwikkeling stedelijke centra; groen, andere functies • Samenwerking publiek –privaat • Gebiedsplannen 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiering (kostendragers)
<ul style="list-style-type: none"> • Verschuiving zwaartepunt bevolking naar West-Nederland 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergroting concurrentiepositie Randstad • Concentratie in bestaand bebouwd gebied (25-40% in bbg) • Verstedelijkingsopgave • Ontwikkeling Groene Hart • Versterking Almere 	<ul style="list-style-type: none"> • Huisvesten binnen bestaand bebouwd gebied • Spreiding werk en onderwijsvoorzieningen 	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimtetekort, druk op groen, oplopende grondprijzen in westen • Druk op groen
<ul style="list-style-type: none"> • Aantasting leefbaarheid en economische vitaliteit krimpgebieden 	<ul style="list-style-type: none"> • Basiskwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Structuurvisies - en plannen 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontbreken gedeelde Visie op toekomst van “de” regio

de krimpgevolgen. Tot slot bevat de laatste kolom knelpunten waar de strategieën mee geconfronteerd worden.

NRC, maandag 9 maart 2009

Dorp Oostenrijk ruilt bouwgrond voor kinderen

Door een onzer redacteuren
Rotterdam, 9 maart. Een dorp in Oostenrijk heeft een nieuw plan uitgedokterd om de strijd aan te gaan met de leegloop en de vergrijzing. Rappottenstein, een gehucht van 1760 zielen dichtbij de grens met Tjechië, gaat gratis bouwgrond weggeven. Voorwaarde is wel dat degenen die de bouwgrond krijgt, binnen de tien jaar voor nageslacht moet zorgen.



4.3 Woningmarkt en woningbouw

Op het gebied van wonen zijn er in het kader van krimp verschillende opgaven die te maken hebben met leegstand, segregatie en verpaupering, versnippering en perforatie, een teruglopende kwaliteit van de woonomgeving en een veranderende vraag naar verschillende woningtypes. Er zijn verschillende strategieën om deze opgaven te adresseren. In schema 4.2 worden deze verschillende strategieën op een rij gezet. Met name in Parkstad Limburg en in het noordoosten van Groningen is men reeds ver met het ontwikkelen met een gebiedsgerichte, integrale aanpak waarin sloop, nieuwbouw en ontwikkeling van openbare ruimte gecombineerd worden, om zo meer ruimtelijke kwaliteit te creëren. In het noordwesten van Friesland hebben vier woningcorporaties de handen ineengeslagen om iets aan de problematiek van verwaarloosde en gezichtsbepalende gebouwen te doen. Zogenaamde rotte kiezen worden gesloopt en op de vrijkomende plek vindt herontwikkeling plaats. Het verwezenlijken van deze strategieën is niet zonder problemen. Belangrijke knel-

punten zijn te vinden in de financiering van het aanpakken van leegstand en het verbeteren van de woonomgeving. Een teruglopend aantal inwoners heeft consequenties voor verschillende financieringsbronnen. Bijna eenderde (31%) van de structurele inkomsten ontvangen gemeenten uit het Gemeentefonds. De helft van dit fonds wordt verdeeld via aan aantallen inwoners gerelateerde maatstaven. Gedurende een periode met krimp en stijgende lasten ziet men de inkomsten dus dalen. Daarnaast hebben krimpgemeenten te maken met het wegvallen van OZB-inkomsten. Een dalend inwoneraantal heeft ook gevolgen voor middelen die beschikbaar zijn via ISV en BLS. Een ander financieringsknelpunt heeft te maken met het feit dat slopen geen geld oplevert. Door nieuwbouw wordt waarde gecreëerd die geïnvesteerd kan worden in de openbare ruimte, slopen genereert geen waarde (maar kost wel geld). In Duitsland heeft de overheid volgens het zogenaamde Stadte-umbau Ost (voor voormalig Oost-Duitsland) en nu ook voor het westen van Duitsland, voorzien in een opvang van deze kosten. Dat houdt in dat het Rijk een sloopfonds heeft ontwikkeld voor corporaties die meer dan 15% leegstand hebben. Hiermee worden ze gesti-

Blauwe Stad: voorbeeld van een gebiedsgerichte, integrale aanpak

muleerd in de leegstand in te grijpen. Corporaties kunnen daar alleen aanspraak op maken als de stad waarin zij hun bezit hebben een integraal stadsplan heeft ontwikkeld dat breed inzet op revitalisering.

Schema 4.2 Woningmarkt en woningbouw

Ontwikkeling	Doelen ruimtelijk beleid	Strategieën	Knelpunten
<ul style="list-style-type: none"> • Leegstand bestaande bouw 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling nat.stedelijke netwerken • Realisatie herstructurering • Behoud en versterking variatie stad – land • Bundeling verstedelijking • Verbetering leefbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorkomen – opheffen leegstand door: • Sloop – nieuwbouw • Strategisch voorraadbeheer • Samenvoegen • Rotte kiezenplan • Tijdelijke verhuur • Binden en boeien bevolking • Steunen private eigenaren 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiering • Kapitaalverlies (boekwaarde) • Regelgeving (bestemmingen) • Dilemma van de collectieve actie²
<ul style="list-style-type: none"> • Leegstand nieuwbouw 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling nat.stedelijke netwerken • Realisatie herstructurering • Behoud en versterking variatie stad – land • Bundeling verstedelijking 	<ul style="list-style-type: none"> • Differentiatie in verstedelijkings- afspraken • Terughoudendheid bij nieuwbouw • Afbouwen plancapaciteit • (Eu)Regionale Woonvisies • Goedkope koopwoningen • Levensloopbestendig bouwen 	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwbouwfinanciering • Concurrentie buitenland (in Parkstad) • Groeidenken in krimpregio's
<ul style="list-style-type: none"> • Segregatie, verpaupering 	<ul style="list-style-type: none"> • Revitalisering stedelijke gebieden • Verbetering leefbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategisch voorraadbeheer • Investeren in sociaal economische structuur • Bewoners betrekken 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiering (teruglopende inkomsten corporaties en gemeenten)
<ul style="list-style-type: none"> • Versnippering, perforatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Bundeling • Leefbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebiedsplannen 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiering
<ul style="list-style-type: none"> • Teruglopende kwaliteit van de woonomgeving 	<ul style="list-style-type: none"> • Krachtige steden en vitaal platteland • Duurzame en leefbare leefomgeving 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling groen in de stad • Sloop en herbouw van beter woningen 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling groen in de stad • Sloop en herbouw van beter woningen
<ul style="list-style-type: none"> • Veranderende vraag naar woningtype 	<ul style="list-style-type: none"> • Bouwen binnen bebouwd gebied • Duurzame verstedelijking 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionale woningmarktanalyses, regionale visies • Flexibel bouwen en bestemmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwbouwfinanciering • Concurrentie buitenland (in Parkstad)

² Individuen aarzelen met investeren omdat zij de kosten dragen waarvan anderen (ook) de baten hebben. Zorgt ervoor dat niemand wat doet.



4.4 Bedrijfslocaties

Leegstand van kantoor- en bedrijfsruimte en van bedrijventerreinen kunnen in sommige regio's concrete gevolgen zijn van krimp. De verrommeling van het landschap door enerzijds toename van nieuwe bedrijfslocaties en anderzijds leegstand van oude locaties, wordt nu reeds op verschillende manieren aangepakt. Op bovenlokaal niveau worden vraag en aanbod van bedrijfsruimte beter op elkaar afgestemd door het opstellen van gebiedsagenda's, het toepassen van de SER-ladder en het voeren van een gemeenschappelijk regionaal grondprijsbeleid. Ook het transformeren van bedrijfslocaties naar andere bestemmingen maakt onderdeel uit

van de aanpak van leegstand van bedrijfslocaties. Een goed functionerende strategie is die van de bovenlokale beleidsregie, zoals de kantorenloods in de Amsterdamse stadsregio. Weliswaar hebben we het niet over een krimpregio, maar wel een omgeving met een grote leegstand van kantoren. Door overleg, afstemming en goed planning wordt de nieuwbouw van kantoren getemperd en wordt transformatie gestimuleerd. Krimp creëert ruimte. Dat biedt op zich kansen voor ruimteverslindende of (visueel) onaantrekkelijke bedrijvigheid. Zo heeft de gemeente Noordoostpolder interesse in een windmolenpark (de Stentor 31-5-08). Ook hier doen zich knelpunten voor bij het uitvoeren van deze strategieën. Vaak is sprake van een onduidelijke rolverdeling tussen rijk, provincie en gemeente wanneer het gaat om de aanpak van leegstand van bestaande kantoor- en bedrijfsruimte. Herstructurering en transformatie van bestaande locaties wordt nogal eens belemmerd doordat sprake is van kapitaalverlies dat niet wordt gecompenseerd. Voor particuliere ontwikkelaars is het nog steeds lonend nieuwe kantoren te ontwikkelen; de markt neemt ze nog steeds op, maar laat verouderde gebouwen leeg achter (Renooy,

Schuilkerk in Oosterbierum (Noordwest-Friesland) - hergebruik als bedrijfspand

2008). Er is duidelijk sprake van overproductie.

Ten aanzien van de herstructurering van bedrijfsterrinen speelt mee dat de Rijksbijdrage herstructurering stopt na 2020, wanneer de gevolgen van krimp voelbaar worden. Dit zal de beoogde impuls tot herstructurering negatief beïnvloeden.

Dagblad de Pers, 18 mei 2009

Goed boeren op internet

Opvallend veel succesvolle Nederlandse internetbedrijven komen uit Groningen. Zoals het miljoenen euro's verdienende Winparts uit het 50 huizen tellende Winneveen. 'Dit is het einde van de wereld. Er komt hier niemand. We moeten wel via internet verkopen.'



Kwaliteitsverhoging Parkstad Limburg/herstructurering Heerlerheide (nieuwbouwcomplex 'Gen Coel' in het stadsdeel Heerlerheide, gebaseerd op vorm oude mijnkoeltorens)

Schema 4.3 Bedrijfslocaties

Ontwikkeling	Doelen ruimtelijk beleid	Strategieën	Knelpunten
<ul style="list-style-type: none"> Overproductie kantoor- en overige bedrijfsruimte 	<ul style="list-style-type: none"> Tijdig en adequaat beheer en onderhoud bedrijventerreinen Tegengaan verrommeling Herstructureren circa 15.800 bedrijventerreinen tot 2020 Verantwoord, duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> Beleidsregie (vergl. kantorenloods) op basis reële behoefteramingen, aanbodsturing. Gebiedsagenda Toepassing SER ladder 	<ul style="list-style-type: none"> Beleidsregie (vergl. kantorenloods) op basis reële behoefteramingen, aanbodsturing. Gebiedsagenda Toepassing SER ladder
<ul style="list-style-type: none"> Leegstand bestaande kantoor –en bedrijfsruimte 	<ul style="list-style-type: none"> Tijdig en adequaat beheer en onderhoud bedrijventerreinen Tegengaan verrommeling Herstructureren circa 15.800 bedrijventerreinen tot 2020 Verantwoord, duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> Parkmanagement Transformatie naar andere functies (wonen, broedplaatsen) Gemeenschappelijk regionaal grondprijnsbeleid (Parkstad) Regionale herstructureringsfondsen 	<ul style="list-style-type: none"> Kapitaalverlies (boekwaarde) Onduidelijke rolverdeling rijk – provincie – gemeente
<ul style="list-style-type: none"> Leegstand bedrijventerreinen 	<ul style="list-style-type: none"> Verantwoord, duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid Tegengaan verrommeling Bundeling functies in de gebouwde omgeving 	<ul style="list-style-type: none"> Parkmanagement Toepassing SER ladder Omzetten in woonfunctie 	<ul style="list-style-type: none"> Rijksbijdrage herstructurering stopt na 2020 wanneer gevolgen krimp voelbaar worden
<ul style="list-style-type: none"> Ruimte voor “ruimtevreter” 	<ul style="list-style-type: none"> Uitbreiden windenergievermogen 	<ul style="list-style-type: none"> Creatie windparken op oude bedrijventerreinen Solar fields en energieteelt in lege rurale gebieden 	<ul style="list-style-type: none"> Overlast voor omgeving (geluid en gevaar) Financiering Bestemmingsplannen (bouw- hoogtebepalingen)



4.5 Mobiliteit

Toekomstige demografische ontwikkelingen hebben mede invloed op de ontwikkeling van de mobiliteit. In drukgebieden zal sprake zijn van een toename van de mobiliteit (woon-werkverkeer). Daarnaast kan als gevolg van de vergrijzing de recreatieve mobiliteit toenemen. In krimpgebieden

moet rekening gehouden worden met het wegvallen van het (economisch) draagvlak voor openbaar vervoerssystemen, terwijl de vraag van bijvoorbeeld ouderen juist daar kan toenemen. Dit laatste vraagt in krimp-regio's om de ontwikkeling van innovatieve concepten zoals vraagafhankelijke vervoerssystemen. Een belangrijk knelpunt hierbij vormt wederom de financiering van de ont-

In krimpgebieden moet rekening gehouden worden met het wegvallen van draagvlak voor openbaar vervoerssystemen.

wikkeling en de exploitatie van dergelijke nieuwe vormen van openbaar vervoer. Maar ook blijken er in de praktijk drempels te bestaan om gebruik te maken van bijvoorbeeld belbussen, of is het bestaan ervan onbekend.

Schema 4.4 Mobiliteit

Ontwikkeling	Doelen ruimtelijk beleid	Strategieën	Knelpunten
<ul style="list-style-type: none"> Extra recreatieve mobiliteit 	<ul style="list-style-type: none"> Optimale benutting infrastructuur 	<ul style="list-style-type: none"> Optimaal faciliteren combinatie modaliteiten (P&R, OV fiets etc) 	<ul style="list-style-type: none"> Afstemming Financiering
<ul style="list-style-type: none"> Afvlakken draagvlak openbaar vervoers-systemen, terwijl vraag groter wordt 	<ul style="list-style-type: none"> Vitaal platteland 	<ul style="list-style-type: none"> Innovatieve concepten ontwikkelen (vraaggestuurd OV) Aantrekkelijk aanbesteden concessies 	<ul style="list-style-type: none"> Financiën Onbekendheid bij gebruikers Schroom om gebruik van te maken
<ul style="list-style-type: none"> Toename mobiliteit in en van/naar drukgebieden 	<ul style="list-style-type: none"> Verbetering bereikbaarheid Noorden en Noordvleugel Randstad Optimale benutting infrastructuur Bundeling infrastructuur Ruimte voor groen rond de stad 	<ul style="list-style-type: none"> Uitbreiden infrastructuur Reguleren vervoersstromen (rekeningrijden) Optimaliseren OV- infrastructuur, met hoogfrequent spoorvervoer Integrale, gebiedsgerichte multimodale aanpak Mobiliteitsmanagement 	<ul style="list-style-type: none"> Afstemming rijk-provincies-waterschappen-gemeenten als het gaat om infrastructuur (wie is verantwoordelijk voor welke wegen bijv.) Technische problemen



4.6 Voorzieningen

Ervaringen uit binnen- en buitenland laten zien dat krimp gevolgen heeft voor het lokale voorzieningenniveau. Het betreft het afkalven van het draagvlak van zowel commerciële als niet-commerciële voorzieningen. Deze ontwikkelingen kunnen een negatieve spiraal veroorzaken waarbij de kwaliteit van de woonomgeving en de sociale cohesie steeds meer worden aangetast.

De beschikbaarheid van commerciële voorzieningen kan worden versterkt door ondernemers te stimuleren (financiële impulsen, minder regeldruk). Die stimulans kan ook gericht zijn op het aanbieden van nieuwe concepten van dienstverlening, waarbij ICT een belangrijke rol kan spelen (webwinkels). Voor niet-commerciële voorzieningen zoals bibliotheken, onderwijs en zorg wordt in verschillende regio's gedacht aan het clusteren van voorzieningen, zowel in ruimtelijke als functionele zin. In het Limburgse Heerlerheide zijn na sloop van een deel van de woningen voorzieningen geconcentreerd binnen letterlijk een cirkel van 100 meter. Daar vormt intensief en meervoudig ruimtegebruik tevens een bijdrage aan de betaalbaarheid van de plan-

nen. In de Achterhoek wordt ook expliciet de bekostigingssystematiek van het onderwijs ter discussie gesteld, waarbij de inkomsten van de school niet meer afhankelijk zijn van het aantal leerlingen.

Ook initiatieven van bewoners, gesteund door overheid en private partijen dragen bij aan behoud van voorzieningen. In het Friese Jirnsom hebben bewoners, de corporatie en de gemeente samen een nieuwe supermarkt mogelijk gemaakt (AD, 24-6-08). In de Ontwerplabs van onder meer BNA zijn ook voorbeelden van dergelijke strategieën te vinden (BNA e.a. 2009). Het stimuleren ("verleiden") van commerciële activiteiten kan onder meer via zogenaamde kansenzones, die vooralsnog vooral in achterstandswijken in de grote steden worden beproefd.

Krimp biedt ook kansen in dit verband. In Limburg wordt gedacht aan het ontwikkelen van een zorgvallei, met diensten die inspelen op de vergrijzing.

Ook bij deze aanpakken om voorzieningen in stand te houden, geldt financiering als één van de belangrijkste knelpunten. Zo zijn de financieringsnormen voor bijvoorbeeld scholen gebaseerd op het aantal leerlingen. Bij het teruglopen van het aantal leerlingen nemen de beschikbare middelen af, terwijl

Kansen voor nieuwe voorzieningen - Linda's kado-winkeltje Zoutelande (Walcheren)

er misschien juist extra geïnvesteerd moet worden in een nieuwe voorziening op een centrale locatie die voor verschillende kernen in de gemeente beschikbaar is. In kleinere scholen komt ook de kwaliteit van het onderwijs onder druk. Een dergelijke normering houdt bovendien weinig rekening met het feit dat scholen, bibliotheken en dergelijke instellingen een bijdrage leveren aan de leefbaarheid binnen de gemeente.



In de grote en goed bereikbare dorpen op de kwelderwal worden de voorzieningen planmatig geconcentreerd

Schema 4.5 Voorzieningen

Ontwikkeling	Doelen ruimtelijk beleid	Strategieën	Knelpunten
<ul style="list-style-type: none"> Afkalven financieel draagvlak commerciële voorzieningen, detailhandel, waardoor ruimtelijke kwaliteit in het geding komt 	<ul style="list-style-type: none"> Behoud bestaande detailhandelsstructuur en winkelcentra in binnensteden Krachtige steden, vitaal platteland 	<ul style="list-style-type: none"> Bieden voordelen in de sfeer van OZB aan ondernemers Vrijstelling van regelgeving ten aanzien van openingstijden, bestemmingsplannen Kansenzones, OZB-fonds Stimuleren alternatieve voorzieningen en diensten 	<ul style="list-style-type: none"> Bieden voordelen in de sfeer van OZB aan ondernemers Vrijstelling van regelgeving ten aanzien van openingstijden, bestemmingsplannen Kansenzones, OZB-fonds Stimuleren alternatieve voorzieningen en diensten
<ul style="list-style-type: none"> Afkalven financieel draagvlak niet commerciële voorzieningen, zoals onderwijs, bibliotheken, sport, gezondheids-zorg, openbaar vervoer, met gevolgen voor kwaliteit van de voorzieningen en de leefbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> Krachtige steden, vitaal platteland Nationale landschappen 	<ul style="list-style-type: none"> Clusteren/concentreren: <ul style="list-style-type: none"> - met elkaar - in enkele kernen - met andere functies (in multifunctionele accommodaties) Verdelen functies over kernen (opschalen van scholen) Mobiele voorzieningen Beschikbaar houden maatschappelijk vastgoed voor publieke voorzieningen Ontwikkelen alternatieve strategieën voor dienstverlening (ICT) 	<ul style="list-style-type: none"> Draagvlak in beleid Financiering(snormen) voor zorg- en onderwijsvoorzieningen Verminderen bereikbaarheid
<ul style="list-style-type: none"> Afkalven sociale cohesie 	<ul style="list-style-type: none"> Krachtige steden en vitaal platteland 	<ul style="list-style-type: none"> Investeren in sociaal economische structuur Bewoners betrekken bij ontwikkelen strategieën 	<ul style="list-style-type: none"> Draagvlak



Ruimte voor Groen

4.7 Recreatie en groene ruimte

Tot slot heeft krimp gevolgen voor recreatie en de groene ruimte. Er zal sprake zijn van meer vraag naar groen in drukgebieden en ruimte voor groen in onderdrukgebieden. Krimp kan in dit opzicht dus ook een kans bieden voor die regio's die geconfronteerd worden met een afname van de bevolking. In diverse regio's worden in dit verband al initiatieven ontwikkeld, variërend van buitendijkse fietspaden in Friesland tot wellnesscentra in Zeeland en Groningen (Bad Nieuweschans). Om die kansen te benutten moet in krimpgebieden ingezet worden op het creëren van kwalitatief hoogwaardige en duurzame voorzieningen. Ook de aanleg van vakantiewoningen, of het gebruik van leegstaande woningen als “hotelkamer” in onderdrukgebieden kan bijdragen aan een nieuwe impuls voor de regio. Daarnaast biedt de ruimte die ontstaat mogelijkheden

voor natuurontwikkeling en waterberging (vernatten). In de drukker wordende regio's in het westen van het land zal het creëren en behouden van de groene bufferzones tussen het gebouwde gebied een opgave van formaat zijn. Handhaving van wetten en tegengaan van verrommeling, zal een belangrijke beleidslijn zijn



Verbetering aansluiting Heuvelland (Anstelvallei) op stedelijk weefsel Kerkrade

Schema 4.6 Recreatie en groene ruimte

Ontwikkeling	Doelen ruimtelijk beleid	Strategieën	Knelpunten
<ul style="list-style-type: none"> Meer vraag naar groen in en rond de stad in drukgebieden 	<ul style="list-style-type: none"> Ruimte voor groengebieden, volkstuinen en andere recreatieve mogelijkheden in en om de stad bij nationale stedelijke netwerken Versterking recreatieve functie Rijksbufferzones 	<ul style="list-style-type: none"> Groene sleutelprojecten Metropolitane parken Groen in de stad 	<ul style="list-style-type: none"> Samenwerking verschillende partijen Financiering Handhaving
<ul style="list-style-type: none"> Meer ruimte voor groen in gebieden met minder druk 	<ul style="list-style-type: none"> Ruimte voor toeristisch recreatieve voorzieningen. Ruimte voor groen in en om de stad 	<ul style="list-style-type: none"> Inzetten op kwalitatief hoogwaardige voorzieningen. Nieuwe recreatieve voorzieningen Duurzame voorzieningen Stimuleren wandel- fiets- en recreatienetwerken Natuurontwikkeling Waterberging (Vernatten) 	<ul style="list-style-type: none"> Investeringsen
<ul style="list-style-type: none"> Ruimte voor tweede woningen 	<ul style="list-style-type: none"> Ruimte voor toeristisch recreatieve voorzieningen 	<ul style="list-style-type: none"> Reguleren van permanente bewoning tweede woningen Aanleg recreatiewoning-parken 	<ul style="list-style-type: none"> Ruimtedruk Handhaving Financiering (vroeger uit nieuwbouw woningen via rood voor groen)

4.8 Rol overheden

Op de geïnventariseerde beleidsterreinen zijn voor rijk, provincies en gemeenten duidelijke taken en rollen herkend. De verschillende overheden zijn soms de sleutel tot oplossingen, soms voorwaarden schepend. Terugkerende kenmerken van een goede aanpak zijn een bovenlokale samenwerking uitgaande van een integrale visie op de regio, gefaciliteerd door nieuwe financieringsstromen en (mede) uitgevoerd door gemeente, corporaties en private partijen samen. Daarbinnen, zo blijkt uit de eerdere analyse, is er een viertal typen opgaven is te onderscheiden, te weten, maatregelen gericht op:

- financiering,
- regelgeving en instrumentarium,
- de regie;
- aspecten van voorlichting, kennis en informatie.

Hieronder bespreken we deze.

4.8.1 Rijk

In zijn algemeenheid: erken dat er verschillen zijn in demografische ontwikkelingen in Nederland. Ook erkennen dat dit vraagstukken oproept die moeilijk met bestaand beleid zijn op te lossen; sterker nog, waarvoor bestaand beleid en bestaande regelingen contraproductief werken. In het bijzonder het structureel probleem van wegvallende financiële middelen op lokaal niveau, waar veel geldstromen van rijk naar gemeente juist op groei gebaseerd zijn. Vanuit het rijk dient tevens erkend te worden dat de sleutel voor een aanpak ligt in de regio, alwaar maatwerk mogelijk moet worden gemaakt. Het rijk kan daar voorwaardenscheppend aan bijdragen. Juist dit beleid zou ingekaderd kunnen worden in een visie van het rijk op de ontwikkeling van de regio's. Voor de korte termijn zou een Task Force Krimp kunnen worden overwogen om de vast te stellen rijksagenda en overige uitkomsten van de bestuurdersconferentie uit te werken.

Financiën

- Ontwikkelen van vereveningsmechanismen op lokaal en regionaal niveau. Deze vorm van solidariteit afdwingbaar maken.
- Aanvullen financieringsstromen die nu op groei zijn gericht (ISV, BLS) met een geldstroom ten behoeve van financiering van noodzakelijke transitie als gevolg van krimp (evt. tijdelijk).
- Stimuleren van het opzetten krimp – sloopfondsen – slooppremies – subsidie grondkosten.
- Fiscale maatregelen treffen in kader vpb in kansenzones t.b.v. het stimuleren van economische activiteiten.
- Fiscale maatregelen treffen in kader vpb t.b.v. corporaties in krimpgebieden (bv. mogelijkheid vervroegd afschrijven investeringen in ruimte).
- Mee-ontwikkelen van locaties, bijv. door Rijksgebouwendienst.
- Wijzigen fiscaal regime in grensregio's teneinde concurrentie met buitenland te verminderen, bijvoorbeeld het afschaffen van de aftrek hypotheekrente op woningen in het buitenland.
- Stimuleringsbudgetten ontwikkelen ter financiering voorbeeldprojecten in krimpregio's.
- Herbezinning op de bijdragen uit gemeente- en provinciefonds (dalende inkomsten voor gemeenten bij dalende bevolking), bijvoorbeeld een tijdelijke overbrugging totdat een stabiele situatie is bereikt.
- Einde maken aan geldstroom van krimpregio's naar groeiregio's in het bijzonder de heffing ten behoeve van de krachtwijkenaanpak.
- Aandacht voor en steun aan de particuliere woningeigenaren die te maken krijgen met sterke daling van de waarde van hun woningen in krimpregio's.
- Uitwerken systeem van ontwikkelrechten ten behoeve lokaal niveau.

Regie

- Er is behoefte aan de ontwikkeling van een lange termijn visie op de (ruimtelijke) ontwikkeling van de perifere regio's ("Regio 2040").
- Afstemming van rijksbeleid (BZK, VROM, LNV, VenW) nastreven.
- Koppelen rijks geldstromen aan voorwaarden van regionale afstemming.

- Ontwikkeling van een visie op ruimte-vretende functies.
- Het rijk heeft een taak bij grensoverschrijdende ruimtelijk vraagstukken.
- Onderzoeken gunstige investeringsregelingen om particuliere investeringen te stimuleren in krimpregio's (regionale investeringsregelingen).
- Afstemming zoeken met NS en overige aanbieders over openbaar vervoersprestatie in krimpregio's (prestatieafspraken).
- Stimuleren grensoverschrijdend overleg waar dat aan de orde is (Limburg, Twente, Groningen, Zeeland).
- Bevorderen arbeidsparticipatie vrouwen teneinde daling beroepsbevolking tegen te gaan.

Regels

- Afschaffen migratiesaldo-nul beleid. Dat geeft gemeenten de ruimte bevolkingsdaling op te vangen met "immigranten".
- Regelgeving ontwikkelen die (financiële) solidariteit in de regio's afdwingbaar maakt.
- Mogelijk maken van regelvrije zones / kansenzones.
- In zijn algemeenheid maatwerk op lokaal en regionaal mogelijk maken.
- Normering financiering onderwijs en zorgvoorzieningen aanpassen.
- Herbeziehen immigratieregels t.b.v. stimuleren instroom arbeidskrachten.

Voorlichting, kennis en informatie

- Gemeenten en regio's bewust maken van bevolkingsdaling en de mogelijke gevolgen daarvan.
- Voorbeeldprojecten van nieuwe voorzieningen stimuleren (Mooi Nederland).
- Kennisontwikkeling bijvoorbeeld via krimplabs (zoals BNA/KEI/NICIS).
- Inspiratieteams voor kennisoverdracht en ondersteuning van gemeenten in beleidsontwikkeling organiseren.

4.8.2 Provincie

Voor de provincie ligt een hele belangrijke rol in het mogelijk maken van maatwerk op lokaal niveau via gerichte subsidiering en in het zorgen voor een optimale samenwerking tussen gemeente of regio's. Te allen tijde dient beleidsconcurrentie tussen gemeenten ("kannibalisme") te worden

voorkomen. De provincie kan de regisseur zijn, die bij voorkeur stimuleert, maar die ook dwangmiddelen heeft. Overigens hoeft dit niet altijd de provincie te zijn. De VROM-raad bepleit in haar advies “Wisselende Coalities” (2008) flexibele programmagestuurde gebiedsverbanden, zonder de discussie aan te gaan over een vierde bestuurslaag. Te vaak zo stelt de Raad gaan structuurdiscussie ten koste van de inhoud. Dit advies lijkt in het geval van een krimpbeleid zeker op zijn plaats.

Financiën

- Het financieel stimuleren van bovenlokale samenwerking/gebiedsontwikkeling.
- Het financieel stimuleren van voorzieningen in wijken en dorpen.
- Opzetten provinciaal sloopfonds voor sanering en herstructurering.
- Aantrekkelijk maken van het kopen van woningen in krimpregio's (startersregeling bijvoorbeeld).
- Kosten-baten vereveningsmechanismen ontwikkelen op lokaal en regionaal niveau (in samenwerking met corporaties).

Regie

- Stimuleren van integrale gebiedsvisie/agenda's (vergl. MIRT).
- Voorkomen van beleidsconcurrentie tussen gemeenten; stimuleren woningbouwafspraken op regioniveau.
- Stimuleren regie op bedrijventerreinen en kantorenbouw, zoals de kantorenloods.
- Toepassen SER ladder bij nieuwe en oude bedrijvenlocaties.
- Onderzoeken mogelijkheden en voor- en nadelen van een regionaal grondbedrijf.

Regels

- Optimaal gebruik regels uit Wro om regietaak uit te voeren (verordeningen, inpassingsplannen).

Voorlichting, kennis en informatie

- Goede voorbeelden voor gemeenten doorgeven.
- Regiobranding (imagovorming en verspreiden).

4.8.3 Gemeente

Gemeenten dienen zich ervan bewust te zijn dat krimp geen voorbijgaand verschijnsel is of dat het kan worden afgewend door het concurreren om (nieuwe) bewoners. In verschillende regio's is krimp “a fact of life” en dat dient erkend te worden. Vervolgens zullen oplossingen veelal op regionaal niveau gezocht moeten worden. Samenwerking tussen gemeenten en met andere partijen (zorginstellingen, corporaties, onderwijs, etc) is een noodzakelijke voorwaarde voor succes. In Parkstad Limburg wordt veel krimpbeleid ontwikkeld en geïmplementeerd door het samenwerkingsverband, de WGR+ regio. Voor gemeenten die nog niet zijn geconfronteerd met krimp is het aan te raden zich er vroegtijdig op voor te bereiden.

Financiën

- Subsidiëren van nieuwe initiatieven ter bevordering leefbaarheid, behoud voorzieningenniveau.
- Zoeken naar mogelijkheden tot waardecreatie ten behoeve transformatieopgave en investeren in openbare ruimte (in samenwerking met corporaties).

Regie

- Bovenlokale samenwerking zoeken voor integrale aanpak. Afstemmen op gebieden als woningproductie, vestiging van voorzieningen, mobiliteit, (herstructurering) bedrijvenlocaties etc.
- Nastreven van solidariteit tussen gemeenten, ook financieel (verevening).
- Binnen de gemeente samenwerking tussen instellingen voor welzijn, onderwijs en corporaties stimuleren. Ook private partijen daarbij betrekken (PPS).
- Nauw overleg met corporaties over de woningbouwopgave.

Regels

- Soepel omgaan met bestemmingsregels wanneer het bijvoorbeeld functiecombinaties in een gebouw betreft of nieuwe economische functies in een woning (bed and breakfast, kinderopvang).
- Betrekken van de burgers bij het krimpbeleid.
- Handhaven daar waar druk op de ruimte groot wordt.

Voorlichting, kennis en informatie

- Betrekken burgers, inventariseren (woon)wensen burgers.
- Het stimuleren via voorlichting van nieuwe initiatieven ter bevordering leefbaarheid.
- Bind en boei de eigen bevolking, zodat niet nog meer vertrekken. Geef de eigen bevolking redenen om trots te zijn op de eigen gemeente.

Nieuwbouwcomplex 'Gen Coel' - Mijnwaterproject
Heerlerheide (de eerste mijnwater energiecentrale ter
wereld)





Kans op nieuwe natuur?

5. Naar een Rijksagenda: samenvatting en bouwstenen

5.1 Krimp in Nederland

De groei van de bevolking in Nederland vlakt langzaam maar zeker af. In het jaar 2038 wordt een einde aan die groei voorzien en zal de bevolking als geheel niet meer groeien. Nederland telt dan ongeveer 17,5 miljoen inwoners.

Nu al echter, is in een aantal gebieden de bevolkingsgroei verdwenen. Met name aan de randen van ons land zoals in Zuid-Limburg en Noordoost-Groningen is sprake van aanzienlijke krimp van de bevolking en van aantallen huishoudens. Die teruggang van de bevolking en huishoudens doet zich vooral voor in de landelijke gebieden, maar ook de stedelijke centra binnen de krimpregio's, zoals Delfzijl en Parkstad Limburg, ervaren een terugloop in de bevolking. Behalve de krimp is er nog een aantal relevante demografische ontwikkelingen waarneembaar. Vergrijzing en ontgroening leiden ertoe dat de bevolking gemiddeld ouder wordt en dat de beroepsbevolking zowel absoluut als relatief terugloopt. Daarnaast zien we dat huishoudens kleiner worden, wat in bepaalde regio's de gevolgen van krimp enigszins tempert.

Deze demografische ontwikkelingen en hun ruimtelijke neerslag, hebben invloed op verschillende domeinen, zoals wonen, werken, mobiliteit, voorzieningen en dergelijke. Als gevolg van het feit dat krimp zich niet overal in dezelfde mate en tegelijkertijd voordoet, is een verandering zichtbaar in de spreiding van de bevolking over ons land. In grote lijnen komt het op neer dat de perifere bevolking verliest (en ouder ziet worden) en de Randstad een groeiende bevolking kent. Bovendien is sprake van een mate van re-urbanisatie; steden groeien, het landelijk gebied verliest inwoners. In de krimpregio's heeft dat tot gevolg dat woningmarkt

overschotten aan woningen gaat vertonen. Dat leidt tot sloop en herstructurering in stedelijke gebieden, maar ook in landelijke gemeenten is structurele leegstand aanleiding tot sloop. Een knelpunt daarbij is de financiering; nieuwbouw creëert waarde, bij sloop is daarvan geen sprake. Vooralsnog ontbreekt een structurele bekostiging van de slooppogaves. De gaten die door sloop in de bebouwde omgeving vallen, komen niet ten goede aan de kwaliteit van de leefomgeving. Die kwaliteit staat ook onder druk van het afkalven van het voorzieningen-niveau in krimpregio's. Voor zowel commerciële als niet commerciële functies dreigt het draagvlak te smal te worden waardoor zij uit gemeenten verdwijnen. Scholen, gezondheidszorg, bibliotheken, maar ook winkels en bioscopen bijvoorbeeld, verdwijnen. Hetzelfde dreigt met veel openbaar vervoersvoorzieningen in perifere regio's. Het is van belang deze spiraal van negatieve ontwikkelingen te doorbreken teneinde de leefbaarheid van een regio op peil te houden of te verbeteren. Dit is des te meer van belang wanneer ook de economische ontwikkeling in de regio stagnatie of teruggang laat zien.

Krimp biedt daarnaast ook kansen. Het geeft de mogelijkheid tot het verbeteren van de woningvoorraad, het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit door differentiatie

te stimuleren, het geeft kansen aan nieuwe functies en nieuwe economische activiteiten, natuur en water en recreatievoorzieningen.

De krimp is echter onomkeerbaar. Hoe eerder bestuurders zich daarvan bewust zijn, hoe beter. In de regio's waar krimp nog moet beginnen kan men zich zo voorbereiden, in de krimpregio's zelf onderkent men de problemen en kansen. In de regio's is het zaak een integrale visie op het gebied te ontwikkelen, waarbij bovenlokaal (provincie, WGR+) de regie wordt opgepakt. Daarbij is steun vanuit de rijksoverheid onontbeerlijk. Een rijksoverheid, die vanuit haar eigen verantwoordelijkheid een visie moet formuleren hoe zij de ruimtelijk en economische toekomst van de regio's ziet en welk instrumentarium zij daarbij ter beschikking stelt.

Ten behoeve van dat rijksbeleid worden hieronder de bouwstenen aangedragen voor een zogenaamde Rijksagenda Krimp. Het zijn nadrukkelijk bouwstenen, waarmee in de nabije toekomst het beleid vorm en inhoud kan worden gegeven.

Trouw, zaterdag 9 mei 2009

Krimpen in gezamenlijkheid

Pijnlijk om te accepteren, maar het platteland loopt leeg. Nederlandse gemeenten moeten af van het groeimodel, waarin alleen uitbreiding een graadmeter voor succes is. Krimp biedt ook kansen.

5.2 Bouwstenen voor een Rijksagenda Krimp

In het vorige hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op de gevolgen van bevolkingskrimp op diverse terreinen, in het bijzonder gerelateerd aan ruimtelijk beleid. Ook hebben we strategieën besproken hoe met die krimp om te kunnen gaan en knelpunten benoemd die deze strategieën in de weg kunnen staan.

Tot slot hebben we een groot aantal handvatten voor beleid op diverse overheidsniveaus gegeven. Al deze bevindingen leiden tot een lijst van prioriteiten voor het rijksbeleid; de **bouwstenen voor de Rijksagenda**.

- Ten eerste is er behoefte aan een **visie** van het rijk op de ruimtelijke ontwikkeling van de perifere regio's, een "Regio 2040". Binnen die visie kan het huidige **bundelingsbeleid** een plaats krijgen als ruimtelijke strategie die niet aan kracht heeft ingeboet in een situatie met bevolkingskrimp. In de visie kan ook de vraag aan de orde komen in hoeverre de geconstateerde **concentratie in de Randstad** als een wenselijke ontwikkeling gezien moet worden.
- In de visie dient aandacht te worden gegeven aan **bevolkingsdaling en de gevolgen** ervan. **Acceptatie** van krimp als context voor ruimtelijke ontwikkelingen kan ook bijdragen aan bewustwording in bredere zin van het teruglopen van de bevolking met alle consequenties van dien.
- Afgeleid van deze visie is het aan de regio's om een **eigen visie** te ontwikkelen waar dat nog niet is gedaan.
- Het is zaak hier **niet** mee te **treuzelen**, de aanpak van krimp vereist snelheid van handelen; foute keuzes nu (woningbouw bijvoorbeeld) hebben gevolgen op lange termijn en kunnen een negatieve spiraal in werking stellen.
- Provincies, maar daar waar aan de orde eveneens WGR-plus regio's, hebben een duidelijke **regietaak**. Op dat bovenlokale niveau behoort afstemming plaats te vinden over verdelen van verlies en kosten, over concentreren van voorzieningen, enzovoorts. Gekomen moet worden tot een **integrale ruimtelijke aanpak**, waarin het verbinden van oplossingen prevaleert boven een sectorale insteek. Waar nodig dient deze grensoverschrijdend te zijn.
- De aanpak doet er goed aan ook oog te hebben voor **mogelijkheden die krimp kan bieden** in een regio. Aan de regio kunnen nieuwe kwaliteiten worden toegevoegd (natuur bijvoorbeeld), wat de differentiatie binnen het gebied verhoogt. Er ontstaat ruimte voor **experimenten** met bijvoorbeeld flexibel en duurzaam ruimtegebruik, ontregeling en nieuwe economische activiteiten.
- Ook op het gebied van **economische ontwikkeling** liggen kansen. Nieuwe initiatieven op het terrein van duurzaam ondernemen of ICT kunnen een bijdrage leveren aan het stimuleren van de economische vitaliteit en de leefbaarheid. Overheden kunnen hier het particulier initiatief uitdagen en faciliteren.
- Voor hun beleid hebben de regio's behoefte aan geld. Geld voor transitie, geld voor gebiedsontwikkeling, geld voor ondersteunen voorzieningen, et cetera. Regio's en gemeenten waar krimp zich nog niet voordoet, dienen daarom op die ontwikkeling te **anticiperen**. Regio's die er reeds mee geconfronteerd zijn, hebben ook direct behoefte aan financiële steun via bijvoorbeeld **krimp- of sloopfondsen**.
- De regio's hebben tevens behoefte aan een **herbezinning op beleid** dat mogelijk contraproductief werkt in de situatie met bevolkingsdaling. Voorbeelden zijn de verdeelsystematiek bij ISV en ISV, BLS en het migratie saldo-nul beleid in krimp-regio's.
- Daarnaast is er behoefte aan **kennisverspreiding over wat al kan en kennisontwikkeling** waar het gaat om nieuwe ruimtelijke concepten voor onttedelijking, verdunning, spreidingstrategieën en bevolkingskrimp. Goede voorbeelden kunnen worden geïnventariseerd en verspreid.

Literatuur

- ABF Research, *Primos Prognose*, Delft 2007
- Aedes, *Krimp,...een groeiende opgave*. Position Paper. Hilversum 2008
- Beek, F. van, *Denken in scenario's*, V&W/KIM, Den Haag 2007
- Beek, H. ter en L. Heuts, *Economische Kanszone Amsterdam Zuidoost. Verkenning van vorm, inhoud en draagvlak*. Regioplan/Amsterdam Zuidoost 2009
- BNA e.a., *Ruimte maken voor krimp. Ontwerpen voor minder mensen*. BNA, Rotterdam 2009
- CBS/PBL, *Regionale prognose bevolking 2008-2025*, CBS Voorburg Heerlen 2009
- CBS/PBL, *Regionale huishoudens prognose 2008-2025*, CBS Voorburg Heerlen 2009
- CBS/PBL, *Beroepsbevolking prognose 2008-2025*, CBS Voorburg Heerlen 2009
- CBS/PBL, *In 2025 fors meer huishoudens in de Randstad*. CBS/PBL Persbericht, 8 juli 2008
- CBS, *Regionale prognose geboorte, sterfte en migratie 2008-2025*, CBS Voorburg Heerlen 2009
- CBS, RIVM, MNP, *Lange-termijn bevolkingsscenario's voor Nederland*, Voorburg Heerlen 2004
- CPB, *Four Futures of Europe*, Den Haag 2003
- CPB, RPB, MNP, *Welvaart en Leefomgeving*, Den Haag 2006
- Dam, F. van e.a., *Krimp en Ruimte*, Ruimtelijk Planbureau, NAI uitgevers, Rotterdam 2006
- Dam, F. van e.a., De ruimtelijke gevolgen van demografische krimp. In *Beleid en Maatschappij* 2008-4, p.322-329
- Das, M. en H. de Feijter, *Wie komen en wie gaan?* In Latten, J. en S. Musterd (eds) 2009
- De Groen, M. en P. Renooy, *Toekomstverkenning gemeente Heemstede*, Regioplan/Heemstede 2008
- Derks, W., Aandacht voor krimp neemt toe. In: *DEMOS* 25-1 2009, p.9-11
- Derks, W. e.a., Structurele bevolkingsdaling. *Een urgente nieuwe invalhoek voor beleidsmakers*. Den Haag 2006
- Eichholz, P. en T. Lindenthal, Demografische krimp en woningprijzen, In: *ESB* 94, p.249-252, 2009
- Eurocities, *Demographic Change & Housing in European Cities*. Leipzig 2008
- Gerrichhausen en partners, *Krimp als kans*, Dordrecht 2007
- Glock, B., *Shrinking cities and Urban Restructuring Policies in East Germany*. Lezing Studiedag Urban Studies, 13 Maart 2009 UvA
- Groenemeijer, L. e.a., *Regionale Langetermijnscenario's*. ABF/VROM, 2008
- Hollander, K., *Demographic Decline in the Green Hart*. Lezing Studiedag Urban Studies, 13 Maart 2009 UvA
- Jong, A. de, Enkele demografische en economische scenario's doorgelicht. In: *Bevolkingstrends* 2004-1

Jong, A. de, Modelleren van huishoudens in het model PEARL. In: *Bevolkingstrends* 2008-4

Jong, A. de e.a., *Achtergronden en veronderstellingen bij het model PEARL*. NAI, 2005

Jong, A. de en M. Alders, *PEARL: een nieuw regionaal prognosemodel*. Presentatie jaarcongres Nederlandse Vereniging voor Demografie 6-10-2005

Jong, A. de en E. van Agtmaal-Wobma, Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2007-2025: belangrijkste uitkomsten. In: *Bevolkingstrends* 2008-3

Jong, A. de en F. Verwest, Tot 2025 bevolkings- én huishoudensrimp. In J. Latten en S. Musterd (eds), 2009, p.35-47

Jorritsma, P. en M.J. Olde Kater, *Grijs op reis*. Ministerie van V&W/KIM 2008

Just, T. *Adapting to demographic trends: Major and minor challenges* Understanding the drivers of real estate, Deutsche Bank Research 2005

Laan, D. van der. *Jack Gorgels – Woningcorporatie Weller “In gebieden die krimpen kwaliteit voorop stellen”*. Website Nederland boven water, 3-4-2009

Latten, J., Veranderend demografisch tij. In: *DEMOS* 25-1, 2009, p. 4-6

Latten, J., M. Das en K. Chlakova, *De stad Groningen als roltrap van het Noorden, Bevolkingstrends* 2008-2, p.52-59

Latten, J. en S. Musterd (eds), *De nieuwe groei heet krimp. Een perspectief voor parkstad Limburg*. Parkstad Limburg, NICIS 2009

Latten, J.J. en D. Manting, Nederland in 2025 sterk geprofileerd : bevolkings- en allochtonenprognose In: *Demos* 22-.6, 2006, p. 54-57

Lukey, R., R.J. van Til, L. Groenemeijer, C. Poulus, *Bijdrage POP Provincie Groningen Notitie Demografie - Onderzoek* – ABF Research Delft 2007

Manshanden, W., *Bouwprognose 2007-2012*, TNO 2008

Middelkoop, R. van en M. Abma, *Recreatie op leeftijd* Literatuuronderzoek naar het recreatiepatroon van ouderen. Stichting recreatie, Den Haag 2003

Ministerie van VROM, LNV, VenW, OC&W en Defensie, *Nota Ruimte*, Den Haag 2006

Ministerie van VROM, LNV, VenW, OC&W en Defensie, *Realisatie Nationaal Ruimtelijk Beleid onder de nieuwe Wro*. Den Haag 2009

Ministerie van VROM, *Structuurvisie Randstad 2040*, Den Haag 2008

Ministerie van VROM, *Antwoord op kamervragen structuurvisie Randstad 2040*. Den Haag, 18 maart 2009

Ministerie van VROM, WWI, VenW, LNV, en EZ, *Rijksreferentiekader Verstedelijking*. Een overzicht van prioriteiten, ambities en mogelijke rijksbijdragen ter bepaling van de rijksinzet bij de verstedelijkingsafspraken in 2009. Den Haag 25 februari 2009

Ministerie van VROM en EZ, *Kabinetsreactie Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen*. Den Haag 2009

Ministerie van VenW, *Enkele inhoudelijke opmerkingen naar aanleiding van het rapport Openbaar Vervoer op het Platteland*. Oktober 2006

Ministerie van VenW, *Mobiliteitsaanpak. Vlot en veilig van deur tot deur*. Den Haag 2008.

NICIS, *Het krimpmanifest. Zes adviezen voor het regeerakkoord*. NICIS Den Haag 2006

Oskamp, A., *Bevolking en huishoudens. Het perspectief van krimp*. ABF Research, Delft, 2006

Otter, H.J. den en H.R. Heida, *Primos prognose 2007: de toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*. ABF Research en ministerie van VROM 2007

Parkstad Limburg, *Regionale woonvisie op hoofdlijnen*. Parkstad Limburg 2006

Planbureau voor de Leefomgeving, Ruimtemonitor.nl

Poulus, C. en W.B.M. Faessen, *Uitkomsten Prognose provincie Utrecht 2007*, ABF, Delft 2008

Poulus, C., *Nieuwbouw en transformatie in de regio's Delfzijl en Oost-Groningen: hoe gaan we om met krimp?* ABF Research, Delft 2006

Provincie Drenthe, *Bevolkingsprognose 2006*, Assen 2007

Provincie Gelderland, *Bevolkingsprognose Gelderland. Verwachte bevolkingsontwikkeling tot 2040*. Arnhem 2008

Provincie Flevoland, *Flevoland in beeld en cijfers. Bevolking 1986-2030*. Lelystad 2007

Provincie Fryslân, *Prognose bevolking en woningbehoefte*. Trendvarianten 2007. Leeuwarden 2007

Provincie Groningen, *Consequenties van bevolkingsdaling voor de overheid. Het andere gezicht van de ruimtelijke ontwikkeling*. Groningen 2009

Provincie Limburg, ETIL, *Bevolkingsprognose 2008 – 2040*, Maastricht 2008

Provincie Limburg, *Demografische Proefregio Limburg: Ruimte voor vernieuwing Over de vernieuwingsvraagstukken die demografische veranderingen in Limburg met zich mee brengen*. Maastricht 2008a

Provincie Noord-Brabant, *De bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord-Brabant actualisering 2008*. Den Bosch 2008

Provincie Noord-Brabant
Provincie Limburg, *Bevolkingsprognose 2008-2040*, Maastricht 2008

Provincie Noord Holland, *Prognose bevolking en woningbehoefte Noord Holland 2005*. Haarlem 2005

Provincie Overijssel, *De staat van Overijssel. Rapportage 2007*. Zwolle 2007

Wagt, M. van der, Krimp in het buitenland.
In: *Ruimte in Debat* 2007-1, p. 12-16

Provincie Zeeland, *Onverkende paden. Uitdagingen voor de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw*. Middelburg 2008

Provincie Zuid-Holland, *Woningbehoefte-raming en bevolkingsprognose Zuid-Holland 2007*, Den Haag 2008

Renooy, P., *Leegstand en kraken*. Regioplan, nov. 2008 ook: Kamerstukken II 2009-2009 bijlage bij 31700 XVIII, nr 57 2008

ROB/Rfv, *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*, maart 2008

Ruimtelijk Planbureau, *Krimp en ruimte, Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Den Haag, 2006

Schuur, J., e.a., *De ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu*. RPB, MNP, Den Haag, Bilthoven 2007

Smeulders, E. en J. Latten, De verborgen aantrekkingskracht van Parkstad Limburg. In Latten, J. en S. Musterd (eds), 2009 Taskforce (her)ontwikkeling bedrijven-terreinen (THB), *Tussenrapportage THB*, april 2008

Til, R.J., L. Groenemeijer, C. Poulus, en R. Lukey, *Bijdrage POP*, Provincie Groningen, Notitie Demografie, ABF Delft 2007

Ubink, M. en M. Georgius, Wie stapt er in het krimpende gat? In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 6, 2008

Venhorst, V. en L. van Wissen, *Demografische trends en de ontwikkeling van kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte. Een verkenning voor de noordelijke provincies*. RU Groningen URSI Report 318 2007

Verwest, F., N. Sorel en E. Buitelaar, *Regionale krimp en woningbouw, omgaan met een transformatieopgave*, PBL, Den Haag 2008

VROMraad, *Wisselende coalities. Naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid*. Den Haag 2008

Colofon

Auteurs

Piet Renooy
Martine de Groen
Jeanine Klaver
Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam

Kartografie

Willem van den Goorbergh, Geografiek,
Utrecht

Begeleidingscommissie

Gijsbert Borgman (vz)
Ton Wagenveld
Geert Sterringa
Hannalara Pallsdottir
Joop van Dam
Walter Hoogerbeets

Fotoverantwoording

blz. 9: Jan Merks/Parkstad Limburg
blz. 40: Gijsbert Borgman/Ministerie van
VROM
blz. 49: Jan Merks/Parkstad Limburg
blz. 52: Piet Renooy/Bureau Regioplan
blz. 56: Jan Merks/Parkstad Limburg
blz. 57: Piet Renooy/Bureau Regioplan
blz. 59: Provincie Zeeland
blz. 61: DE URBANISTEN (BNA conferentie
'Ruimte maken voor krimp')
blz. 66: Jan Merks/Parkstad Limburg
blz. 68: Ton Wagenveld/Ministerie van
VROM
blz. 69: DE URBANISTEN (BNA conferentie
'Ruimte maken voor krimp')
blz. 75: Jan Merks/Parkstad Limburg
blz. 76: Jan Merks/Parkstad Limburg

Bestellen

Deze publicatie is te bestellen en te down-
loaden via www.vrom.nl of via de Postbus
51 Infolijn, telefoon: 0800-8051 onder
vermelding van VROM 9187

