

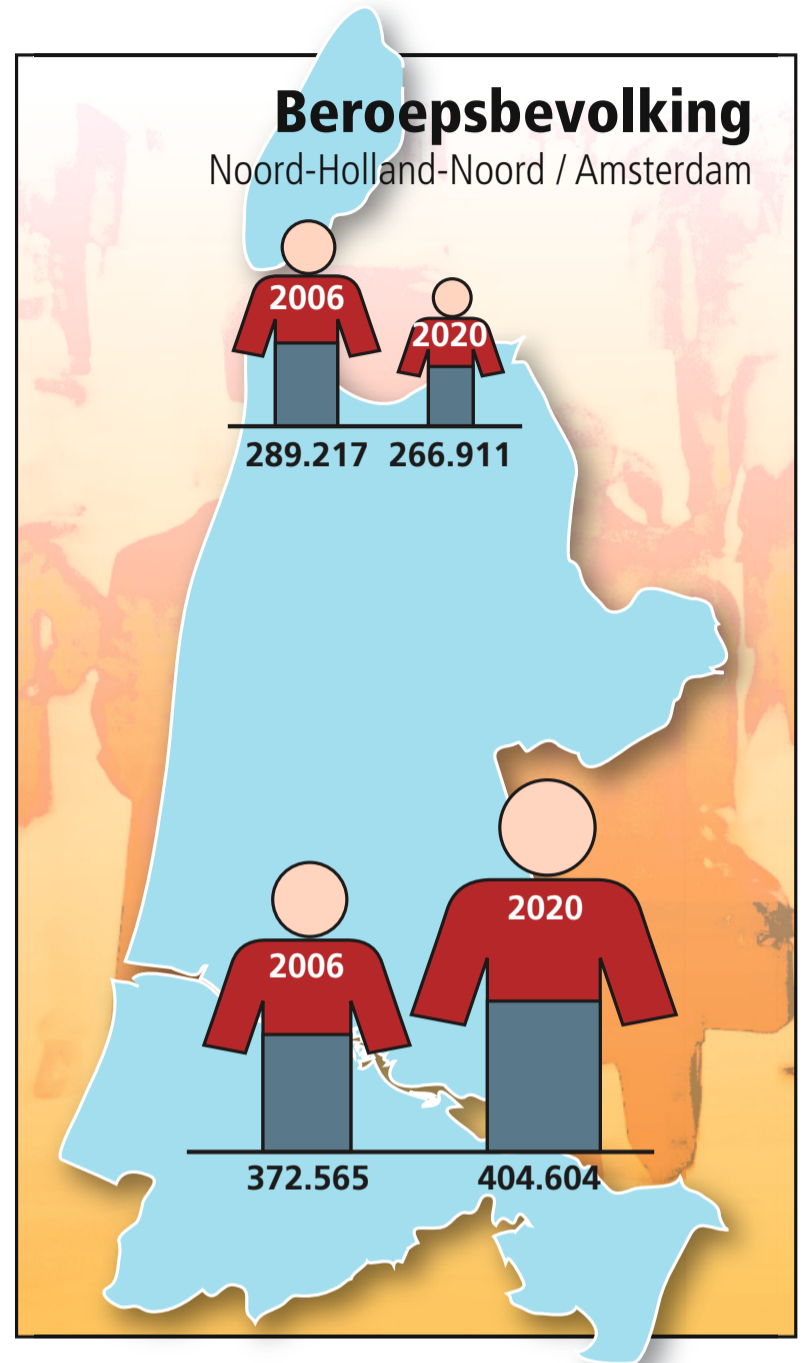
Noord-Holland groeit én krimpt

Noord-Holland krijgt te maken met bevolkingskrimp én -groei. Terwijl Amsterdam een grote aantrekkingskracht voor mensen binnen en buiten de regio houdt, moet het noorden van de provincie zich voorbereiden op een bevolkingsdaling. Dit heeft vooral gevolgen voor de regionale arbeidsmarkt.

De afgelopen 3 jaar hebben al ongeveer 25 gemeenten in de provincie hun bevolkingsomvang zien afnemen. Vooral nog is hier sprake van een incidentele daling. Binnen de provincie wordt een structurele daling in het noorden verwacht rond 2020. De bevolking in het zuiden van de provincie zal voorlopig niet krimpen. Dit zorgt ervoor dat een contrast ontstaat binnen de provincie: de regio Amsterdam blijft groeien, de Kop van Noord-Holland en West-Friesland gaan krimpen. Veel jongeren trekken naar de stad op zoek naar opleiding en kwalitatief hoogwaardig werk waardoor de vergrijzing in de vertrekgebieden groter wordt met als gevolg een afnemend draagvlak voor voorzieningen en kleinere scholen. In Amsterdam is de laatste tijd veel gebouwd op IJburg en Zeeburg, waardoor ook voor jonge gezinnen woonruimte ontstaat. Belangrijker dan de bevolkingskrimp is dat in Noord-Holland Noord vanaf 2030 ook een daling van het aantal huishoudens optreedt. Dit onderscheid

is belangrijk; het aantal huishoudens kan toenemen terwijl het inwonertal daalt. De woningbehoefte zal in de meeste gemeenten op de middellange (tot 2030) termijn nog toenemen. Vanaf het moment dat ook het aantal huishoudens terugloopt, moet rekening worden gehouden met een woningoverschot. Een belangrijke ontwikkeling in relatie tot krimp is de daling van de beroepsbevolking. Tot 2020 daalt de beroepsbevolking van Noord-Holland Noord met zo'n 8% naar 266.000. Noord-Holland Zuid groeit met 2% naar 949.000. In Amsterdam groeit de beroepsbevolking zelfs met 9%. Door de daling in het noorden worden bedrijven in toenemende mate geconfronteerd met een tekort aan arbeidskrachten. Bedrijven trekken daarvoor mogelijk weg en nieuwe bedrijven vestigen zich minder snel met uiteindelijk een daling van de werkgelegenheid als gevolg. Dat versterkt vervolgens weer verdere krimp en zo kan een negatieve spiraal ontstaan.

Recente adviesrapporten van de Planbureau van het Landelijk gebied (PBL) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) benadrukken dat het bouwen van nieuwe woningen geen remedie is om nieuwe mensen aan te trekken. Alleen in grootstedelijke gebieden waar de druk op de woningmarkt groot is, zoals de regio's Amsterdam en Utrecht, zorgt nieuwbouw voor een bevolkingstoename. In andere gebieden zal de nieuwbouw alleen maar concurreren met nieuwbouw in omliggende gemeenten en lang leegstaan. In deze krant geeft PBL-onderzoeker Femke Verwest aan dat het belangrijk is om een dalende beroepsbevolking te zien als signaal voor een krimpende bevolking en hier op voorbereid te zijn. 'Strijd om inwoners heeft in dit geval geen zin. Het is beter de kansen van krimp te benutten door te investeren in de kwaliteit van de leefomgeving en de huidige bewoners en bedrijven zoveel mogelijk te behouden', aldus Verwest. Bevolkingskrimp is op termijn een landelijke trend. Volgens cijfers van het CBS zal het aantal inwoners in Nederland eerst nog groeien naar 17,1 miljoen in 2035 en daarna afnemen tot 16,8 miljoen in 2050. Factoren die dit veroorzaken zijn de lage vruchtbaarheid, toenemende sterfte. Belangrijk is vooral dat enkele regio's zullen groeien en andere, vooral perifere regio's, zullen krimpen. Hierdoor wordt het verschil binnen Nederland, maar ook het verschil tussen stad en platteland groter. In Zuid-Limburg, Zeeland en Oost-Groningen krimpt het inwoneraantal nu al.



Integrale aanpak en regie onmisbaar voor krimp

Door Hessel Heins

Te koop, te koop, te koop. In een willekeurige straat in Landgraaf schreeuwen al gauw zo'n tien bordjes je deze mededeling toe. Huizen staan hier maanden leeg. Het wekt de indruk dat zuid-Limburg getroffen is door de kredietcrisis. Daarvan is echter geen sprake. Leegstand en langdurige verkoop van woningen zijn de eerste zichtbare gevolgen van de bevolkingsdaling waar de regio Parkstad Limburg vanaf 1997 mee te maken heeft.

Door toenemende vergrijzing, een dalend geboortecijfer en een negatief migratiesaldo daalt vanaf 2002 in heel Limburg de bevolking en verandert de gezinssamenstelling van de potentiële beroepsbevolking. In 2040 zal naar verwachting het aantal inwoners gelijk zijn als in 1963. Het aantal jongeren neemt af en het aantal ouderen neemt op de totale bevolking flink toe.

Omslag

Als reactie op de bevolkingsdaling is de Provincie Limburg in 2007 gestart met het 'krimpproof' maken van alle beleidsterreinen. Eerste prioriteit hebben beleidsterreinen die het meest gevoelig zijn voor krimp: arbeidsmarkt, onderwijs, woningmarkt, ruimte en mobiliteit en gemeentefinanciën. "We passen voor alle beleidsterreinen een XYZ-aanpak toe", vertelt Ben van Essen van de afdeling Innovatie en strategie van de provincie Limburg. "Onderzoeken welk probleem krimp voor het beleidsterrein oplevert (X), wat er aan gedaan kan worden (Y) en in hoeverre een bijdrage van externe partners vereist is (Z). De oplossing voor bevolkingsdaling bestaat niet, maar volgens Hans Laudy, voorzitter van het Regionaaloverlegorgaan Woningcorporaties (RoW) begint het met een omslag van groei-denken naar krimp-denken. Laudy: "Dat blijkt in de praktijk lastig. Alle financieringsvormen, als het nu gaat om onderwijs, zorg of woningbouw, zijn vooral gericht op groei en kwantiteit, niet op daling en kwaliteit. Ontwikkelingsfondsen die sloop mogelijk maken en kwalitatieve verbetering van de leefomgeving stimuleren zijn er onvoldoende. Nu financieren de woningcorporaties de sloop zelf en ruilen bezit uit om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren." Woning-

bouw moet aansluiten op het cultuurhistorische verleden van de regio; herstructurering gaat voor nieuwbouw en voormalige mijnkoloniën zijn een beschermd stadszicht. Identiteit en imago worden versterkt door karaktervolle buurten te koesteren en verschillen in stedelijkheid worden versterkt, bijvoorbeeld door in de regionale woonvisie van Parkstad Limburg strategisch te kiezen voor een sterk Parkstad centrum. Parkstad Limburg is de proefregio voor beleid ten aanzien van bevolkingsdaling. Problemen als gevolg van bevolkingsdaling, zoals een tekort aan opgeleide jongeren op de arbeidsmarkt, een dalend leerlingental en een overschot op de woningmarkt zijn in Parkstad Limburg al zichtbaar. Deze problemen hangen nauw met elkaar samen en versterken elkaar. Minder leerlingen leiden tot minder jonge opgeleide arbeidskrachten en minder scholen, waardoor de kwaliteit van de leefomgeving onder druk staat en het minder aantrekkelijk is voor starters en bedrijven om zich te vestigen.

Zorgvallei

Op diverse beleidsterreinen is in Parkstad Limburg een begin gemaakt met initiatieven om kansen uit krimp te halen. De zorgvallei die door zorginstellingen, de Hogeschool Zuyd en de Open Universiteit wordt opgezet is daar één van. Jan Merks van bureau Parkstad Limburg noemt de zorgvallei "een mooie combinatie van de expertise van diverse partijen om aan te sluiten op de behoeften van arbeidsmarkt, onderwijs en zorg." Het initiatief biedt hoogwaardige werkgelegenheid en kennisopleidingen en speelt in op de toenemende vraag naar

zorg. Hierdoor wordt de aantrekkelijkheid van de regio voor ondernemers en hoogopgeleide jongeren vergroot. De zorgvallei omvat onder meer een zorgacademie, een health care campus en een zorgboulevard, gericht op concentratie van zorginstellingen en bedrijven en biedt ontwikkelingsfaciliteiten in de vorm van skill labs." Naast de zorgvallei profileert Parkstad Limburg zich als een Euregionale regio, gericht op hoogwaardige werkgelegenheid op het gebied van nieuwe energie en toerisme. In Europees verband wordt kennis en kunde met directe regio's in Duitsland en België uitgewisseld. Daarbij wordt gekeken naar de mogelijkheden op arbeidsmarktgebied die kennisinstellingen als de Universiteit Maastricht en de Technische Hogeschool Aachen bieden. Een voorbeeld hiervan is het grensoverschrijdende bedrijventerrein Avantis. Een belangrijke aanjager van economische initiatieven is de Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad Limburg (OPL). "OPL is een vereniging van honderd grote werkgevers van Parkstad, gericht op economische versterking van de regio", zegt directeur Ernest Drijkoningen. "We fungeren als matchmaker, agendasetter, conceptontwikkelaar, procesmakelaar en projectmanager om initiatieven op het gebied van economie, vastgoed, maatschappelijk ondernemen en branding te realiseren. We verbinden Parkstad Limburg en ondernemers met elkaar, stimuleren het MKB, bevorderen particuliere initiatieven en proberen succesvolle pps-constructies tot stand te brengen. Het ondernemershuis The Office Strip, voor startende en groeiende ondernemers is een van de vele initiatieven die de OPL onderneemt."

De provincie

Een vernieuwend concept dat door Parkstad Limburg en het RoW is ontwikkeld is het onderscheid in 3 leefmilieus dat in de regionale woonvisie gemaakt wordt. De leefmilieus richten zich op verschillende doelgroepen: hoogstedelijk dynamisch wonen in Parkstad centrum om jong hoogopgeleiden aan te trekken, middenstedelijk wonen met vooral regionale contacten en functies en landelijk wonen met landschappelijke kwaliteiten, ideaal voor wie rust en ruimte zoekt. Onder de zeven gemeenten wordt verdeeld welke van de drie concepten binnen elke gemeente gerealiseerd wordt. Deze woonconcepten zijn voor een deel vertaald in de structuurvisie Parkstad Limburg, maar realisatie is nog een stap te ver. Ondanks de WGR+-status van Parkstad blijft het lastig om als één regio bestuurlijk op te treden. "In theorie klinkt het goed, maar in de praktijk heeft het Parkstad bestuur te weinig bevoegdheden en budget om aan te pakken", oordelen Laudy en Drijkoningen. "Openheid tussen bestuurders en afstemming op economisch en ruimtelijk beleid vindt onvoldoende plaats en besluitvorming verloopt moeizaam. Aanbiedingen van investeerders worden onvoldoende opgepakt, ondanks succesvolle voorbeelden daarvan." Laudy en Drijkoningen kijken voor een oplossing in de richting van de provincie: "Voor een regionale integrale aanpak is regievoering belangrijk. De provincie zou hierin een nadrukkelijker rol moeten spelen", aldus Laudy en Drijkoningen.

Regio Parkstad Limburg

Parkstad is een samenwerkingsverband van 7 gemeenten in midden-Limburg, namelijk Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal. Het totale inwoneraantal van de zeven gemeenten bedraagt 238.684 inwoners. De gemeente Heerlen is met 89.678 inwoners de grootste en Onderbanken met 8230 inwoners de kleinste. Parkstad Limburg is opgericht om van het Streekgewest Oostelijke Mijnstreek één structureel samenhangende regio te maken. Parkstad Limburg is vanaf 2006 WGR+regio en kent sinds 2001 een Gemeenschappelijke regeling. Zie ook www.parkstad-limburg.nl.

Manchester: een beter woonklimaat is het startpunt

Door Marinka van Vliet

In Engeland durven ook marktpartijen te investeren om de gevolgen van krimp aan te pakken. Die moeten ook in Noord-Holland worden verleid tot actie.

Voor Groot-Brittannië wordt voor de komende jaren een bevolkings- en huishoudensgroei verwacht. Dit is te wijden aan een positief migratiesaldo, het hoge geboortecijfer onder veel immigranten en de langere levensverwachting. Enkele gebieden hebben echter al geruime tijd te maken met krimp. Vooral de oudere industriële regio's met de steden Manchester, Liverpool en Newcastle werden getroffen door economische neergang, werkloosheid en wegtrekkende bevolking. De consequentie is dat er een polarisatie van demografische ontwikkeling is ontstaan tussen regio's. De contrasten bestaan op verschillende niveaus. Binnen Groot-Brittannië krimpt Schotland met meer dan 20 procent en groeit Engeland met meer dan 10% in de periode tot 2050. Binnen Engeland krimpt het noorden en groeit het zuiden (met London voorop). Binnen stedelijke regio's bestaan ook verschillen: Greater Manchester groeit en krimpt.

In Schotland groeien de steden Edinburgh en Glasgow, na een lange periode van krimp, in aantal huishoudens. Dit heeft vooral te maken met het aanbod van werk. Kleine steden en de ommelanden in het land hebben te maken met krimp. De overheid kijkt in de aanpak van krimp naar het gehele geografische systeem van werkgelegenheid en woningbouw. Dat betekent dat niet alleen naar de steden op zich zelf wordt gekeken, maar in de gehele context van Schotland en hoe steden en dorpen met elkaar interacteren. De grootste uitdaging is om de migratie uit Schotland tegen te gaan, vooral naar Engeland en de rest van de wereld.

Een krimpende bevolking heeft impact op de woning- en vastgoedmarkt, de arbeidsmarkt, op openbaar vervoer en voorzieningen zoals winkels en scholen. Zo'n 8% van de woningvoorraad in En-



geland staat leeg. Door de centrale overheid is krimp daarom als belangrijke uitdaging opgenomen binnen het ruimtelijk beleid. Zo is het Shrinking Cities Project opgestart en bestaan er verschillende programma's om regio's te ondersteunen, zoals het Housing Market Renewal Programme. Dit programma richt zich op negen potentiële achterstandsgebieden in het noorden van Engeland en de Midlands, waarvan er twee in Greater Manchester liggen.

Common wealth games

Het doel is om de wijken die kampen met bevolkingsdaling, verpaupering en leegstand te stimuleren aansluiting te vinden bij de regionale woningmarkt. De krimpgebieden vergen een integrale aanpak op subregionaal niveau. Dat betekent ook dat veel partijen betrokken moeten worden, uiteenlopend van de verschillende gemeenten, corporaties tot marktpartijen. Anders zullen de problemen zich eenvoudig verplaatsen binnen de regio. De regering heeft tussen 2002 en 2008 1,2 miljard pond beschikbaar gesteld voor dit programma en trekt voor het vervolg tot 2011 nog eens 1 miljard uit. Een voorbeeld waar het programma is toegepast is

Greater Manchester. Deze regio bestaat uit de centrumstad Manchester en de omliggende gemeenten Oldham, Rochdale, Salford, Stockport, Tameside, Trafford, Bolton, Bury en Wigan. In Greater Manchester is een duidelijk contrast te zien tussen het noorden, met de gemeenten Oldham en Rochdale, en het zuiden met Trafford en Stockport). Het noordelijk deel is rijk en populair, terwijl het zuidelijke gedeelte juist met verpaupering en krimp te maken krijgt.

Tussen 1991 en 2001 nam de bevolkingsomvang van de regio af met 2,8 procent. De bevolkingsdaling hangt samen met een economische transformatie van een industriële naar een postindustriële economie. De migratie die dit teweeg bracht, leidde tot leegstand en verpaupering van grote delen van de regio. Inmiddels zijn de vooruitzichten positief, maar daar is een hele periode van transformatie aan vooraf gegaan.

Een voorbeeld van een poging om het tij te keren is de bouw van een stadion voor de Common Wealth

Games in East-Manchester. Deze wijk was verpauperd, maar de ligging is uniek naast het stadscentrum. De gemeente heeft veel geïnvesteerd in de publieke ruimte en de bereikbaarheid van de wijk en heeft de Games naar de wijk weten te trekken. Door de bouw van het stadion in East-Manchester zijn bewoners weer trots geworden op hun wijk. Zo wordt de wijk een pullfactor in plaats van een pushfactor. Het versterkte het imago van de wijk en zorgde voor binding.

Niet alleen de gemeente heeft een rol gespeeld in de ontwikkeling van Manchester. De ontwikkelaar Urban Splash heeft oude industriepanden getransformeerd tot woningen. Op deze manier wist zij het beeld te veranderen van industriegebied tot aantrekkelijk woongebied.

Marktpartijen

De regio Greater Manchester heeft het voornemen om een regionale woonvisie op te stellen. De 10

gemeenten werken op dit moment samen om de gegevens daarvoor te verzamelen. Het belangrijkste doel is het stimuleren van de herstructurering en het verbeteren van de woningvoorraad en de leefomgeving in de gehele regio. Hiermee hoopt men de achterstand van het noorden ten opzichte van het zuiden te bestrijden.

In Greater Manchester ligt het accent van het beleid dus vooral op wonen. Het idee is dat een aantrekkelijker woonklimaat bedrijven en daarmee inwoners aantrekt. Er is niet echt sprake van krimpbeleid op regionaal niveau, maar van woningbouwbeleid in een regio waar naast groeiende ook krimpende wijken zijn.

De les voor Noord-Holland is dat regionale verschillen in groei en krimp het beste met een regionale visie kunnen worden aangepakt. Het is van belang hierbij niet alleen te focussen op woningbeleid maar een integrale strategie te ontwikkelen. Investeren in openbare ruimte en bereikbaarheid zijn daarbij belangrijke elementen. Regionale samenwerking is in Nederland met de provincie beter vorm te geven dan in Engeland, waar de regio minder bevoegdheden heeft. Er liggen dus kansen voor de provincie om dit op te pakken. Bovendien geeft het Engelse voorbeeld aan dat er ook marktpartijen zijn die durven te investeren in krimpgebieden.

Duitsland: lokale aanpak overheerst, regionale visie ontbreekt

Door Hessel Heins

In Duitsland laten de Ländern het thema krimp aan de gemeenten over. Dat is een van de redenen dat bevolkingsdaling in Saarland te laat op de politieke agenda stond.

In Duitsland daalt naar verwachting de bevolking van 82 miljoen in 2006 naar 60 miljoen inwoners in 2050. Niet in alle delen van Duitsland doet bevolkingsdaling zich al voor. In eerste instantie neemt de bevolking in Oost-Duitsland af. Pas na 2020 verwachten Zuid en West-Duitsland eveneens een bevolkingsafname. Tot die tijd neemt in Zuid-Duitsland de bevolkingsgroei toe en blijft in West-Duitsland het bevolkingsaantal stabiel. Dit laatste kan verklaard worden door de arbeidsmigratie uit Oost-Duitsland. Het Saarland in zuid West-Duitsland krimpt al wel volop.

De oorzaken voor de bevolkingsdaling zoals die zich in het Saarland voordoet, komen ten delen overeen met Noord-Holland. Het Saarland is geen regio met een metropoolfunctie, maar wordt wel gekenmerkt door een sterke arbeidsmigratie naar binnen- en buitenland (Luxemburg). Saarland bouwt aan een strategie gericht op omgaan met kansen door krimp. Ondanks de verschillen is het voor Noord-Holland interessant te zien welke kansen zij identificeren en hoe zij met krimp omgaan. Bremen is interessant omdat het op micro-niveau te maken heeft met hetzelfde spanningsveld als Noord-Holland: sommige delen van de stad zijn erg in trek, andere delen juist niet.

Kinderopvang

Het Saarland bestaat uit 6 districten en heeft 1.033.700 inwoners. In het Saarland is in tien jaar tijd de bevolking met ongeveer 8.000 inwoners gedaald. De bevolkingsdaling is het gevolg van een sterfteoverschot en arbeidsmigratie naar binnen- en buitenland. De arbeidsmigratie wordt bevorderd door een lastige overgang van een industriële naar een diensteneconomie. Hierdoor heeft Saarland alleen al in 2006 voornamelijk aan Baden-Württemberg en Nordrhein-Westfalen 2.066 inwoners verloren. Uitzicht op verandering is er niet, tot 2020 daalt de bevolking met 7,3% tot 967.500 inwoners. Daarom richt de regio Saarland zich op nieuwe mogelijkheden. Om werkgelegenheid aan te trekken voert Saarland actief beleid voor de combinatie van privé en werk, omscholingsmogelijkheden, betere kinderopvangvoorzieningen en een beter ondernemersklimaat. Een voorbeeld hiervan is het Saarland Offensive für Gründer (SOG). Doel is dat maatschappelijke organisaties, zoals de kamer van koophandel, lokale overheden en lokale ondernemers ondernemersgeest uitdragen en een regionaal netwerk van kennisdeling vormen. Dit moet leiden

tot een positief ondernemersklimaat en aantrekkelijke vestigingsvoorwaarden voor bedrijven buiten Saarland stimuleren.

Meergeneratiewoningen zijn een voorbeeld van woningbouw die ouderen zolang mogelijk zelfstandig laat wonen en vereenzaming tegen gaat. Deze gemeenschappelijke woonvormen waarin meerdere generaties wonen zijn binnen Saarland in Neunkirchen, Homburg en Merzig al een feit.

Om met krimp om te gaan heeft de bondsstaatsregering een Demografiebericht met kansen van krimp uitgegeven. Op basis van dit Demografiebericht wordt samen met maatschappelijke middenveld en bedrijfsleven een visie op krimp opgesteld. Doel van de visie is een geïntegreerde aanpak op krimp bieden dat dient als demografische agenda voor de toekomst.

PPS

De deelstaat Bremen, die uit Bremen en Bremerhaven bestaat, heeft naast groeiende stadsdelen te maken met krimpende stadsdelen. De bevolking bestaat daarnaast uit een groot aantal jonge eenpersoonshuishoudingen, wat niet goed aansluit op de bestaande woningbouw. Het dalend aantal inwoners

en de langdurige leegstand leiden vervolgens tot verloedering. Om de stadsdelen Tenever en Lehe te herontwikkelen zodat de bewoners zich identificeren met hun leefomgeving, heeft Bremen deelgenomen aan het federaal herstructureringsprogramma Stadtumbau West. In een publiek-privaat-partnerschap van vijf woningcorporaties zijn woonvoorzieningen gemoderniseerd, vestigingsmogelijkheden voor ondernemers, sport- en recreatievoorzieningen, een centrum voor diensten, cultuur, handel en communicatie en groenvoorzieningen gecreëerd.

Naast Stadtumbau West heeft Bremen deelgenomen aan het programma Sociale Stadt, gericht op verbetering van woon- en leefcondities en creëren van werkgelegenheid en sociale activiteiten in achterstandswijken. Door middel van wijkmanagement wordt in nauwe samenwerking met lokale bedrijven, wijkinstellingen (politie, scholen, kerk) en wijkgemeenschappen gericht geïnvesteerd in gemeenten. Een voorbeeld is het project JOB TREFF West van sociale diensten, woningcorporaties en arbeidsbureau dat jongeren in Bremen begeleidde, bemiddelde en ondersteunde bij een oriëntatie op de arbeidsmarkt.

Om internationale kennis en ervaring met bevolkingsdaling op te doen participeert Bremen in het INTERREG-programma IVB Demographic Change: New Opportunities In Shrinking Europe (DC NOISE). Regio Twente is trekker van dit 4-jarige project (2008-2011) waarin 9 Europese partners met elkaar samenwerken (waaronder Zeeland en Groningen). Het doel van DC NOISE is het uitwisselen van ideeën, nieuw beleid, best practices' strategie-ontwikkeling. DC NOISE gaat in het najaar van 2008 officieel van start.

Tijdig onderkennen

Bevolkingsdaling wordt als thema in Duitsland erkend, maar staat vooral op de lokale overheidsagenda. In de aanpak hebben gemeenten een grote autonomie, Ländern staan ver van de problematiek. De grote verschillen tussen de Ländern nodigen eerder uit tot polarisatie en onderlinge competitie dan samenwerking. Landelijke programma's zoals Stadtumbau West en Soziale Stadt beperken zich tot stedelijke herontwikkeling of arbeidsmarktprogramma's voor achterstandswijken.

Een geïntegreerde regionale aanpak voor krimp ontbreekt. Wat Noord-Holland van Duitsland kan leren is tijdig onderkennen dat omgaan met de kansen die krimp biedt een integrale regionale visie op krimp vereist, ruim voordat het zich voordoet. Saarland heeft de gevolgen van krimp jarenlang onderschat, maar zet nu in op een geïntegreerde visie die met partners tot stand komt.



Provincie moet regie pakken bij krimp

Provincies hebben als middenbestuur een belangrijke rol om gemeenten voor te bereiden op bevolkingsdaling, meent prof. Arno Korsten.

Decennialang was bevolkingsgroei een onbetwistbaar mantra voor elke lokale bestuurder. Meer inwoners betekende meer huizen, meer bedrijvigheid, meer inkomsten en op de lange duur meer inkomen en aanzien voor het college, de gemeentesecretaris en raad. De demografische realiteit heeft die vanzelfsprekendheid inmiddels hardhandig beëindigd. Groei maakt plaats voor krimp of in wat anders klinkende bewoordingen 'het aangaan van de demografische uitdaging'. In provincies als Groningen, Limburg en Zeeland heeft de nieuwe werkelijkheid zich al doen gelden; grote delen van de rest van Nederland zullen gaan volgen. De afname van de omvang van een gemiddeld huishouden en de opkomst van meer eengezinswoningen (meer mensen wonen alleen) bedekt voor andere delen in het land voornamelijk de meest duidelijke te verwachten of al voorkomende symptomen van bevolkingsdaling, zoals leegstand en woningen die lang te koop staan. Maar hier is slechts sprake van uitstel.

De nieuwe werkelijkheid vraagt een enorme omslag van gemeentebesturen en hun organisaties. Bij het ontwikkelen van nieuwe plannen voor ruimtelijke ordening hoeft niet meer gezocht te worden naar nieuwe locaties om bij te bouwen; investeren in kwaliteit moet het nieuwe adagium zijn. De praktijk leert dat veel gemeenten zich nog niet hebben neergelegd bij dit voldongen feit. Met de achterhaalde gedachte dat aanbod vanzelf vraag creëert, proberen zij door de bouw van nieuwe huizen de bevolkingskrimp een halt toe te roepen, daarmee de demografie en alle internationale trends negerend. Als meerdere gemeenten in een regio tegelijk deze strategie volgen, bouwen gemeenten voor de leegstand en dragen zij aan een instortende regionale woningmarkt.

Acceptatie van krimp is een eerste stap vooruit. Dat is niet hetzelfde als lijdzaam toezien hoe je gemeente verloedert en stoppen met investeren in je gemeente. Juist nu moeten gemeentebesturen aan de bak: de feiten op een rij krijgen, consequenties van veranderde demografie nagaan en uitzeven wat van werkelijk belang is, en bestuurlijke handelingsperspectieven zoeken in termen van investeren in kwaliteit, in leefbaarheid, in profilering en positionering van hun gemeente. De lokale bestuurders zullen daarbij hun eigen belangen soms ondergeschikt moeten maken aan het belang van de regio. Gemeentebesturen moeten niet met elkaar concurreren om de schaarse inwoners binnen de eigen grenzen te trekken - en zo de buurgemeenten laten zitten met minder inwoners en minder draagvlak voor winkel- en andere voorzieningen - maar de handen ineen slaan om voor de regio een nieuw wenkend perspectief te bieden.

We mogen er niet van uitgaan dat gemeenten er zomaar in slagen over hun eigen schaduw heen te stappen. Hier ligt een belangrijke rol voor provinciebesturen. Het middenbestuur is als geen ander in staat het overkoepelende regionale belang te definiëren en te bewaken. Provincies kunnen op drie manieren de regie van het thema bevolkingskrimp naar zich toe trekken. In de eerste plaats is het aan de provincie in te grijpen als gemeenten elkaar met een toename van de woningvoorraad gaan beconcurreren. De nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening geeft de provincies de bevoegdheid te interveniëren als gemeenten er met elkaar niet uitkomen. Met een verordening of aanwijzing kan het provinciebestuur de lokale structuurvisies passeren. De urgentie van het onderwerp krimp vraagt hier om een provincie die durft door te pakken.

Daarnaast hebben provincies de wettelijke taak toezicht te houden op de gemeentefinanciën. In die rol kunnen ze nagaan in hoeverre een gemeente een financiële vertaling heeft gemaakt van de gevolgen van bevolkingsdaling. Zijn de ramingsgrondslagen voor de meerjarenraming aangepast op een dalend inwonertal? Zijn inschattingen gemaakt voor de gevolgen van dalende inkomsten uit het gemeentefonds, de belastingen, de specifieke uitkeringen? Zijn de uitgaven daarop bijgesteld? Worden financiële problemen naar de toekomst verschoven door reserves in te zetten voor structurele problemen of te bezuinigen op het onderhouden van de openbare ruimte? Provincies stellen deze vragen wel in het reguliere gesprek dat zij met hun gemeenten over de lokale begrotingen hebben, maar ook hier zien we

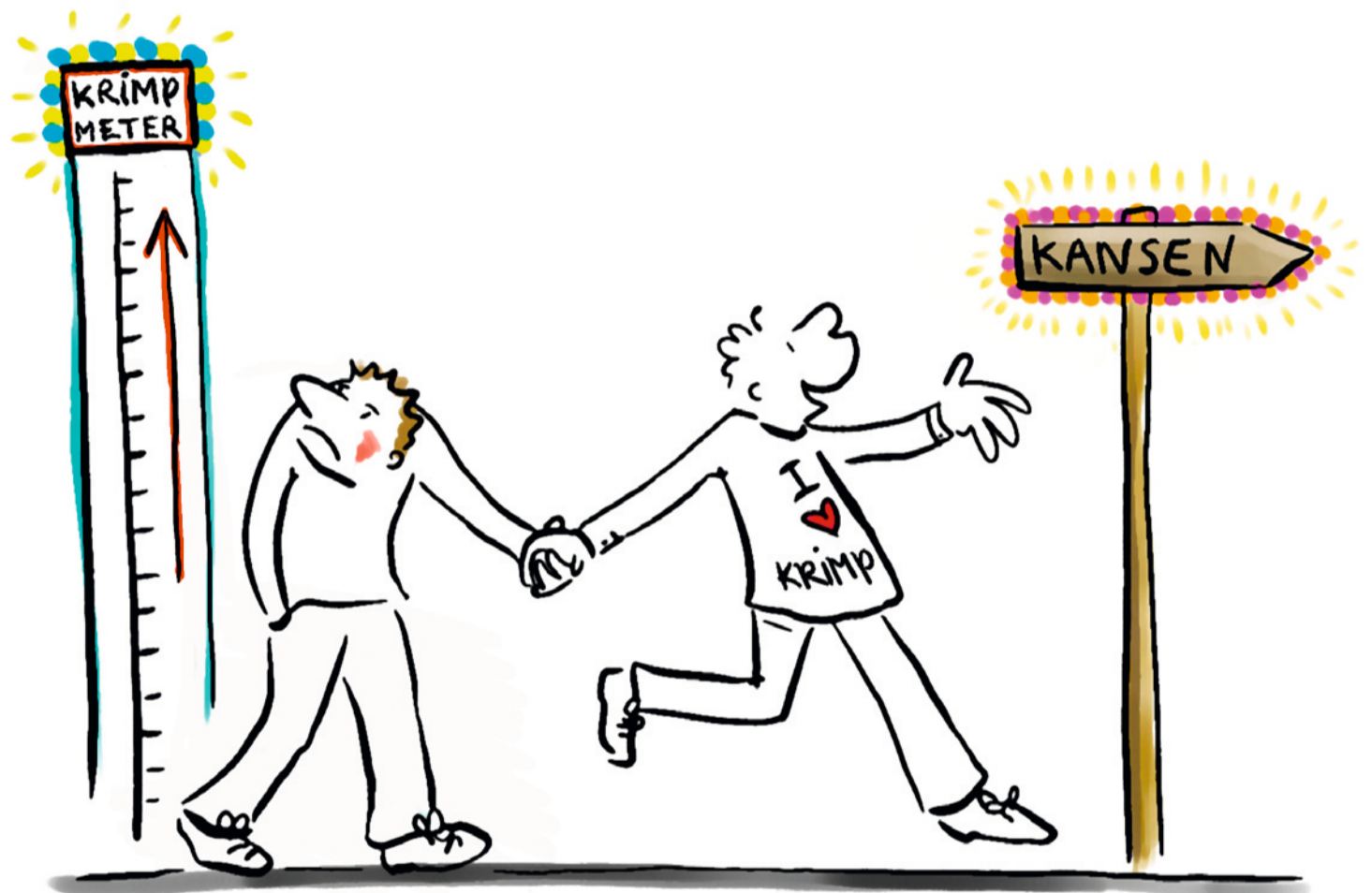
bij de provinciebesturen huiver om de bevoegdheden te gebruiken waarover zij beschikken. Gemeenten kunnen in ernstige financiële problemen komen als zij geen rekening houden met de nieuwe realiteit. Provincies moeten daarom niet schromen aanwijzingen te geven of in het uiterste geval de goedkeuring aan een begroting te onthouden.

Tot slot kunnen provincies hun gemeenten ook als samenwerkingspartner terzijde staan door kennis, kunde en capaciteit beschikbaar te stellen. Gemeentebesturen zullen de prognoses regelmatig opnieuw moeten bezien en de consequenties van demografische veranderingen in bevolkingsomvang (wel of geen geboorte- en/of migratieoverschot?), de bevolkingssamenstelling (vergrijzing, ontgroening) en de samenstelling van huishoudens moeten

nagaan voor onder meer de velden woningbouw, onderwijs-, sport- en winkelvoorzieningen, zorg, arbeidsmarkt. Bevolkingsdaling impliceert een verminderd aantal klanten voor winkeliers en wellicht ook bedrijfsverplaatsingen of sluitingen. Minder geboorten (ontgroening) leidt op termijn tot lege onderwijslokalen en een regionale schoolbesturenpolitiek voor nieuwbouw van onderwijsvoorzieningen. De trend naar meer eengezinswoningen vraagt andere woningen. Meer ouderen door vergrijzing vraagt meer en mogelijk ook andere woon- en zorgvoorzieningen, waardoor het bestaand geheel van verzorgingscentra, verpleeghuizen en andere woonvormen op de politieke agenda komt. Afgelopen tijd heeft zich een debat afgespeeld over nut en noodzaak van provincies. De bestuurlijke en beleidsmatige aanpak van bevolkingsdaling laat wederom zien dat een middenbestuur die ingewikkelde beleidsvragen integraal en bovenlokaal beziet en ook de kennis en bevoegdheden heeft

om concurrerende gemeenten te corrigeren, van grote betekenis is voor ons bestuurlijke landschap. Krimp vraagt om een nieuw bestuurlijk paradigma, namelijk acceptatie en vervolgens investeren in kwaliteit en leefbaarheid. Provincies spelen daarbij een onmisbare rol.

Prof.dr. A. (Arno) F.A.Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Als lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) droeg hij bij aan de totstandkoming van het advies 'Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën'. Zie www.arnokorsten.nl.



Naar demografische volwassenheid!

Zeeland krimpt nog lang niet en tegelijkertijd is Zeeland al aan het krimpen.... Krimp is een gek fenomeen, in de cijfers van de provincie is nog lang geen krimp te zien (pas in 2025), in de meeste gemeenten ook lang niet. Van slechts twee gemeenten in Zeeuws Vlaanderen is sprake van een structurele, maar zeer geringe, krimp van de bevolking. Krimp als zodanig is in Zeeland daarom wat mij betreft de hype niet waard. De verandering van de bevolkingssamenstelling (meer ouderen, minder jeugd en vooral minder werkenden) is wat dat betreft wél van groot belang, evenals aandacht voor regionale verschillen. Ik licht drie punten uit: Ten eerste, het aantal huishoudens in Zeeland zal blijven groeien, maar deze groei is alleen toe te schrijven aan voornamelijk alleenstaande ouderen. Het aantal traditionele gezinnen met kinderen neemt daarentegen sterk af. Ten tweede, gemiddeld mogen basisscholen de komende jaren 15% minder kinderen verwelkomen, met gemeentelijke uitschieters tot 30%. En als laatste de beroepsbevolking: de werkloosheid in Zeeland is nu al gedaald tot frictieniveau, terwijl de werkgelegenheid blijft stijgen en de potentiële beroepsbevolking daalt. Begin 2008 heeft het college van GS van Zeeland daarom de notitie 'Onverkende Paden', waarin de

gevolgen van de toekomstige bevolkingsontwikkeling op het gebied van wonen, werklocaties, arbeidsmarkt, zorg, onderwijs, voorzieningen, financiën en openbaar vervoer zijn beschreven. Op basis van deze notitie initieert de provincie Zeeland een intensieve dialoog met belanghebbenden en publiek. Enerzijds om bewustwording te creëren, anderzijds om op basis van oplossingen en kansen verbindingen te leggen. De motivering hierachter is dat ons college klimaatverandering en de demografische ontwikkeling hebben benoemd tot belangrijkste uitdagingen voor de komende jaren.

Belangrijk bij een dialoog over de demografische toekomst van Zeeland is dat er geen negatieve stemming ontstaat door de termen 'vergrijzing' of 'krimp', want dat is nergens voor nodig. Zeeland raakt immers uit de demografische puberteit met bijbehorende groeistuipproblemen als woningnood en massawerkloosheid. De kwantitatieve uitdagingen worden ingewisseld voor kwalitatieve: betere woningen, betere voorzieningen en betere banen. Dit vraagt om een denkomslag bij alle betrokken partijen: niet méér maar beter. Doorgaan op de oude weg (groei als doelstelling) kan leiden tot ongelukken en desinvesteringen die een negatieve spiraal kunnen inzetten.

Op dit moment zet Zeeland daarom in op een versterking van het woon- en werkklimaat waarbij fors geïnvesteerd wordt in de kwaliteit van binnensteden en kansrijke locaties in het buitengebied. Een goede monitoring vinden we daarbij erg belangrijk om tijdig bij te kunnen sturen, maar ook kennisontwikkeling en kennisdeling op het gebied van wonen, arbeidsmarkt en voorzieningen. Juist hierom participeren we met projecten als het 'Krimplab' en het Interreg IVb project Demographic Change NOISE (www.dcnnoise.eu).

We zien de komende jaren met vertrouwen tegemoet. Door de bestaande hoge woonkwaliteit van Zeeland temidden van goed bereikbare stedelijke agglomeraties blijft onze provincie aantrekkelijk. Daarnaast ben ik blij dat we de demografische ontwikkelingen vroegtijdig hebben onderkend, zodat we erop kunnen anticiperen. Bijsturen vooraf kost immers minder moeite dan repareren achteraf!

Harry van Waveren
Gedeputeerde Zeeland

Femke Verwest: 'Kansen krimp benutten met regionale benadering'

Door Marinka van Vliet

Krimp vraagt om een integrale regionale benadering. Gemeenten, woningcorporaties, scholen en misschien zelfs banken moeten de handen in een slaan. De provincie kan daarbij helpen.

Noord-Holland krijgt op den duur te maken met een krimpende bevolking. Kan de provincie krimp ook als kans zien?

Ja, heel goed. Allereerst valt de verwachte krimp in Noord-Holland in vergelijking tot andere delen in het land nogal mee. Daarnaast liggen er ook groei-gebieden in de provincie. Dit is een kans, omdat de mogelijkheid bestaat van uitruilen en verevenen. Er moet echter niet te snel over de problematiek van krimp heen gestapt worden. Om kansen te benutten is eerst een regionaal besef en een gezamenlijke strategie nodig. Dit regionale probleembesef kan juist bij grote regionale verschillen moeilijker zijn dan als in de hele regio sprake is van krimp. In dat laatste geval beseffen alle partijen dat er een gezamenlijke strategie nodig is. Ook is het moeilijk om krimp op de bestuurlijke agenda te krijgen. Voor bestuurders is krimp niet de meest aantrekkelijke boodschap naar de kiezers toe.

In Noord-Holland bestaat er vooral een contrast tussen het krimpende noorden en het groeiende zuiden. Zijn er andere regio's die dat scherpe contrast delen?

De meeste buitenlandse voorbeelden zijn shrinking cities: de stad krimpt door vertrek uit de stad. Detroit is hier een bekend voorbeeld van. In Noord-Holland is net het omgekeerde aan de hand. De stad is een pullfactor in plaats van een pushfactor. Door te kijken naar shrinking cities kan er inspiratie ontstaan voor strategieën om om te gaan met krimp.

In de stadsregio Greater Manchester is wel een duidelijk contrast te zien tussen Noord en Zuid. Het Zuidelijk deel van de agglomeratie is erg rijk en populair, terwijl het Noordelijk deel juist is verpauperd en met krimp te maken krijgt. Groei en krimp komen hier in één gebied voor.

Welke strategieën kan je onderscheiden om om te gaan met krimp?

Je kan een onderverdeling maken tussen krimp ontkennen, bestrijden en accepteren. In Terneuzen is een voorstel gelanceerd om door middel van een studiefonds hoogopgeleiden te verleiden na afronding van hun studie naar Zeeuws-Vlaanderen terug te keren. De schulden van de studie worden betaald door Zeeuws-Vlaamse bedrijven, maar dan moet de starter wel 4 jaar blijven werken bij een Zeeuws-Vlaams bedrijf. Dit is een manier om krimp te bestrijden door mensen aan te trekken. Daarnaast probeert Zeeuws-Vlaanderen via de Emigratiebeurs het woonmilieu van Zeeuws-Vlaanderen aan te prijzen en zodoende inwoners aan te trekken.

Een andere strategie is de onderscheidendheid van de regio te versterken door het thematiseren van bepaalde concepten. Bijvoorbeeld met woongebieden speciaal voor ouderen of bedrijvenparken gericht op duurzame energie. Hierbij moet je oppassen dat je dicht bij je eigen identiteit en kracht blijft. Als provincie Limburg moet je niet willen concurreren met Amsterdam op het gebied van kennis of creativiteit. In Limburg wordt geprobeerd de oude mijntraditie nieuw leven in te blazen door de focus te leggen op nieuwe energievormen. Hiermee wordt geprobeerd nieuwe bedrijven aan te trekken.

Je kan je afvragen of dit effect heeft. Waar komen de nieuwe bedrijven vandaan? In een recente publicatie van het planbureau komt naar voren dat de bedrijven vaak binnen de gemeentegrenzen verhuizen. Het is dan beter om in te zetten op het behoud van bestaande bedrijven dan op het stimuleren van nieuwe bedrijvigheid.

Wat kan de rol van de provincie zijn?

Op het gebied van de woningmarkt kunnen provincies regionale samenwerking stimuleren. De nieuwe WRO biedt nieuwe instrumenten voor provincies en gemeenten om regionale samenwerking te bevorderen.

Er zijn verschillende voorbeelden bekend waar gemeenten met elkaar concurreren om inwoners. Teveel nieuwbouwplannen liggen op stapel ondanks een verwachting van krimp. Geen van de gemeenten wil snijden in de plannen. Regionale samenwerking is dan noodzakelijk. De provincie kan hierin een stimulerende rol vervullen. Binnen Parkstad Limburg hebben zeven gemeenten afspraken gemaakt over hun woningbouwprogramma's: minder nieuwbouw, meer sloop en herstructurering.

Zijn er vanuit de markt ook initiatieven bekend om om te gaan met krimp?

In krimpgebieden liggen de winstmarges lager. Doordat de huizenprijzen onder het nationaal gemiddelde liggen maar de bouwkosten gelijk zijn aan elders in Nederland dalen de inkomsten. Grote ontwikkelaars willen daarom niet direct investeren in krimpgebieden. Kleinere ontwikkelaars zijn meer lokaal geïntereerd waardoor zij zich meer betrokken voelen bij de problematiek.

Woningcorporaties hebben problemen met leegstand in krimpgebieden. Soms besluiten ze hun woningvoorraad daarom te verkopen. Gevolg hiervan is dat het eigendom versnipperd raakt en herstructurering lastig is. Ganzendijk is hier een duidelijk voorbeeld van. Een ander moeilijk punt in wijken is dat het bezit vaak verdeeld is over verschillende corporaties. Geen van de corporaties durft als eerste te investeren in de herstructurering van de wijk, omdat andere corporaties dan mee kunnen profiteren door de waardeverhoging.



CV Femke Verwest

Femke Verwest studeerde Bestuurskunde aan de Universiteit van Leiden. Sinds 2002 is zij als onderzoeker werkzaam bij het Ruimtelijk Planbureau (het huidige Planbureau voor de Leefomgeving). Zij houdt zich vooral bezig met het analyseren van ruimtelijk relevante bestuurskundige en maatschappelijke ontwikkelingen. Zij werkte mee aan het project 'Krimp en Ruimte' (2006) en was projectleider van het project 'Krimp en woningmarkt' (2008). Momenteel werkt zij aan het project 'Krimp en regionale economie'. Zie voor meer informatie: www.pbl.nl.

Krimp is dus ook een financieringsprobleem. Kan verevening een oplossing zijn?

Ja, alleen moet dit wel in regionaal verband gebeuren. Als de ene gemeente een bijdrage vraagt van private partijen en/of particulieren om de sloop en herstructurering elders in de gemeente te kunnen financieren (gemeentelijk sloopfonds), en een andere gemeente niet, zal verevening niet van de grond komen. Verevening werkt alleen als er op regionaal niveau financieringsafspraken worden gemaakt. Voor Noord-Holland zou het des te interessanter zijn, omdat er krimp- en groeigebieden naast elkaar liggen. Dit kan er voor zorgen dat een krimpgemeente financieel profiteert van de ontwikkelingspotenties in de naburige groeigemeente. De inkomsten uit de nieuwbouw in de groeigemeente worden vervolgens gedeeltelijk gebruikt om de kosten van de benodigde sloop en herstructurering in de naburige krimpgemeente te dekken.

Ziet u ook kansen in het betrekken van de financiële sector bij krimp?

In Duitsland zijn banken veel meer betrokken bij de herontwikkeling van wijken. Banken zien de waarden van de huizenprijzen dalen, wat een hoger risico voor de bank met zich mee draagt. Een waardedaling kan namelijk problemen met zich meebrengen voor woningbezitters met een hypotheek die hun pand willen verkopen, en dat zou op hun beurt weer kunnen leiden tot problemen voor de hypotheekverstrekkers. Dit is de reden waarom sommige banken in Duitsland meebetalen aan de sloop van leegstaande woningen om ervan verzekerd te zijn dat de waarde van het vastgoed van hun klanten die wonen in de desbetreffende wijk niet te veel daalt.

Een trend die we in Nederland zien is dat banken terughoudend zijn met de afgifte van aflossingsvrije hypotheekleningen in krimpgebieden. Verder is in Delfzijl een bank benaderd om mee te denken over de herontwikkeling en eventueel een garantiefonds.

Wat zou u de provincie Noord-Holland willen adviseren als het gaat om krimp?

De provincie zou moeten inzetten op meer regionaal denken. Gemeenten en andere partijen moeten juist gezamenlijk optrekken en afspraken maken om om te gaan met krimp. Daarbij hoort het opstellen en naleven van regionale woonvisies en het integraal benaderen van krimp.

VERDER LEZEN

Bader, S. & Strohmeier, K.P.: *Bevölkerungsrückgang, Segregation und soziale Stadterneuerung im altindustriellen Ballungsraum*. *Deutsch Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, Vol 44, no. 1, 2004

Centraal bureau voor de Statistiek (CBS). *Statline databank*. <http://statline.cbs.nl>

Friesecke, F.: *The Role of Partnerships in Urban Regeneration. Similarities and Differences between Germany and United Kingdom*. *Hong Kong SAR, China*, 13-17 May 2007

Goedvolk, E. & A. Korsten: *Bevolkingsdaling vraagt paradigmaverandering*. In: *Bestuurswetenschappen* 2008, 2: 82-89.

Müller, B. & Siedentop, S.: *Wachstum und Schrumpfung in Deutschland - Trends, Perspektiven und Herausforderungen für die räumliche Planung und Entwicklung*. *Deutsch Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, Vol 44, no. 1, 2004

NICIS: *De krimpende stad. Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie*. Sdu Uitgevers. Den Haag, 2006.

Parkstad Limburg: *Notitie reikwijdte en detailniveau structuurvisie Parkstad Limburg*. Tauw bv. Utrecht, 10 juli 2008

Parkstad Limburg: *Regionale woonvisie op hoofdlijnen Parkstad Limburg 2006-2010, Parkstad Limburg geeft ruimte!*, 11 december 2006

Parkstad Limburg: *Op hete kolen, de beloftes voor 2030*. Eindadvies van de kerngroep Structuurvisie Parkstad Limburg, november 2003

Planbureau voor de Leefomgeving: *Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave*. Nai Uitgevers. Den Haag/Rotterdam, 2008.

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

Raad voor het Openbaar Bestuur: *Bevolkingsdaling*. Gevolgen voor bestuur en financiën. Den Haag, 2008.

Ruimtelijk Planbureau: *Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Nai Uitgevers. Den Haag/Rotterdam, 2006.

Ruimtelijk Planbureau: *Regionale bevolking- en al- lochtonenprognoses 2005-2025*. Den Haag: RPB/ CBS, 2006

Verstraeten, E.: *Plan studiefonds tegen vergrijzing*. In: *Provinciaal Zeeuwse Courant*, 11 januari 2008.

Verstraeten, E.: *Werkgroep bekijkt idee van studiefonds*. In: *Provinciaal Zeeuwse Courant* 18 maart 2008.

Van Oort, F.G., R. Ponds, J. van Vliet e.a.: *Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid*. Rotterdam/Den Haag. Nai Uitgevers en Ruimtelijk Planbureau, 2008.

Klaus Peter Strohmeier and Silvia Bader: *Demographic Decline, Segregation, and Social Urban Renewal in Old Industrial Metropolitan Areas*

COLOFON

Deze krant is samengesteld door Berenschot in opdracht van de provincie Noord-Holland.

Redactie: Rien Fraanje, Hessel Heins, Marinka van Vliet.

Opmaak: Gilmar Pattipeilohy.

Infographic (pag.1): Gilmar Pattipeilohy

Cartoon (pag.3): Suus van den Akker

Beeld (pag. 4): Willem van de Ven

Aan deze krant werkten verder mee: Arno Korsten, Femke Verwest, Harry van Waveren.

In deze krant zit de opbouw van een traditioneel beleidsrapport verstopt. Het openingsartikel zou – in een andere vorm – fungeren als inleidend probleemverkenkend hoofdstuk. Het verdiepende gesprek krijgt nu zijn weergave in een tot artikel gegoten interview op pagina vier. De internationale vergelijking hebben wij geplaatst op de buitenlandpagina. De opiniërende stukken zullen – samen met het interview en buitenlandse reportages – kansen voor krimp presenteren. In alle artikelen – misschien het openingsverhaal uitgezonderd – staan de nieuwe perspectieven voor krimp centraal.



Door krimp met een schone lei opnieuw naar inrichting van regio kijken.