2 Bevolkingsdaling in perspectief

Toekomstige demografische veranderingen in een notendop

De omvang en samenstelling van de bevolking veranderen constant[1]. Structurele veranderingen vinden echter stapsgewijs plaats en worden daardoor pas na langere tijd zichtbaar. Sommige regio's lopen voor op de landelijke ontwikkelingen. Dat is aan de hand in de zogenaamde krimpregio's, die als eerste met een bevolkingsdaling zijn geconfronteerd. Ook met verwante processen als vergrijzing, ontgroening, een afnemende potentiële beroepsbevolking en minder huishoudens lopen krimpregio's vaak voorop. Zo neemt de vergrijzing sneller toe als veel jongeren en jonge gezinnen een krimpregio verlaten. De regionale bevolkingsdaling is een voorbode van een ontwikkeling die uiteindelijk een groot deel van Nederland zal doormaken.

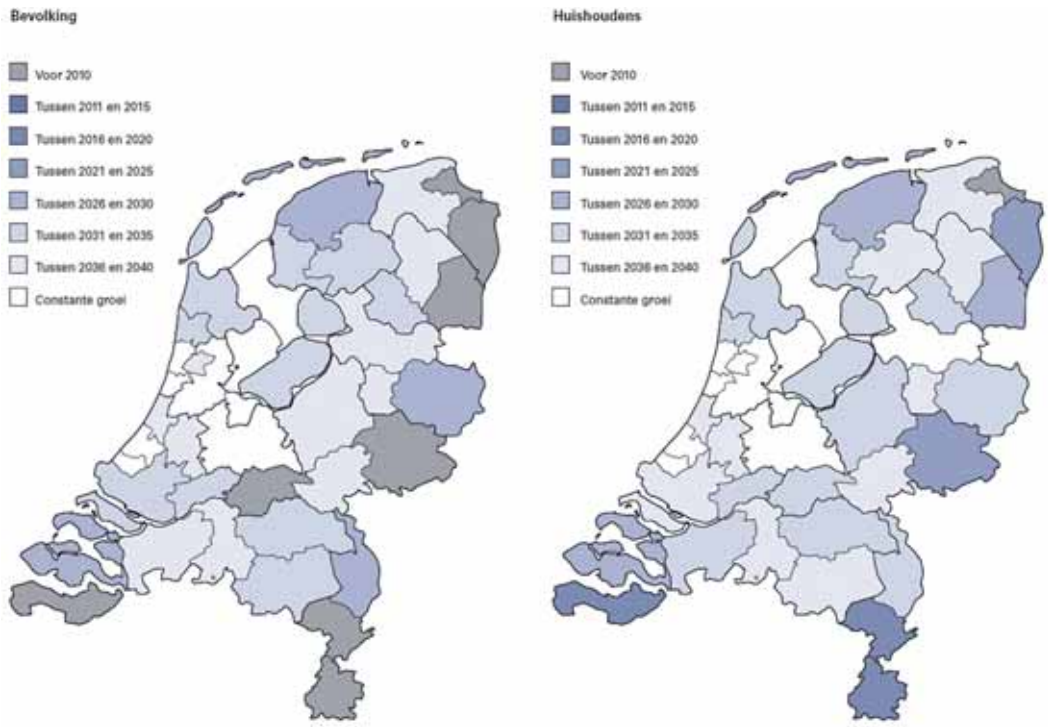
Op Europese schaal zijn binnen landen vergelijkbare patronen zichtbaar. Zo was in de periode 2000-2006 in 30 procent van de Europese regio's sprake van bevolkingskrimp. In meer dan de helft van de krimpregio's (16 procent van alle regio's) was deze bevolkingsdaling het gevolg van zowel een negatieve natuurlijke groei als een vertrekoverschot; bijlage 2 (paragraaf 2) gaat hier nader op in. Vooral in Oost-Europa is de (voorziene) bevolkingsdaling sterk, veel sterker dan in landen als Nederland. De verschillen in de staatkundige organisatie en taakverdeling en in de opvattingen over de rol van de overheid bij maatschappelijke, demografische en economische ontwikkelingen zijn zodanig, dat directe vergelijking van de beleidsaanpak tussen landen en met Nederland maar in beperkte mate zinvol is (zie ook bijlage 2, paragraaf 10). Bovendien verschilt regionale bevolkingskrimp in Nederland met andere landen door de schaal (relatief korte afstanden) en de relatief hoge bevolkingsdichtheden in ons land.

Nederlandse krimpregio's

De huidige (erkende) krimpregio's bevinden zich in grensgebieden: Parkstad Limburg, Noordoost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen (figuur 2.1; zie ook bijlage 2, paragraaf 7).

1 Bijlage 2 bevat een analyse van de toekomstige nationale en regionale bevolkingsontwikkelingen.

Figuur 2.1 Omslagmoment van groei naar krimp



Bron: Veer, M. ter [et al.] (2010) De krimpregio's van de toekomst, Demos, oktober, p. 5.

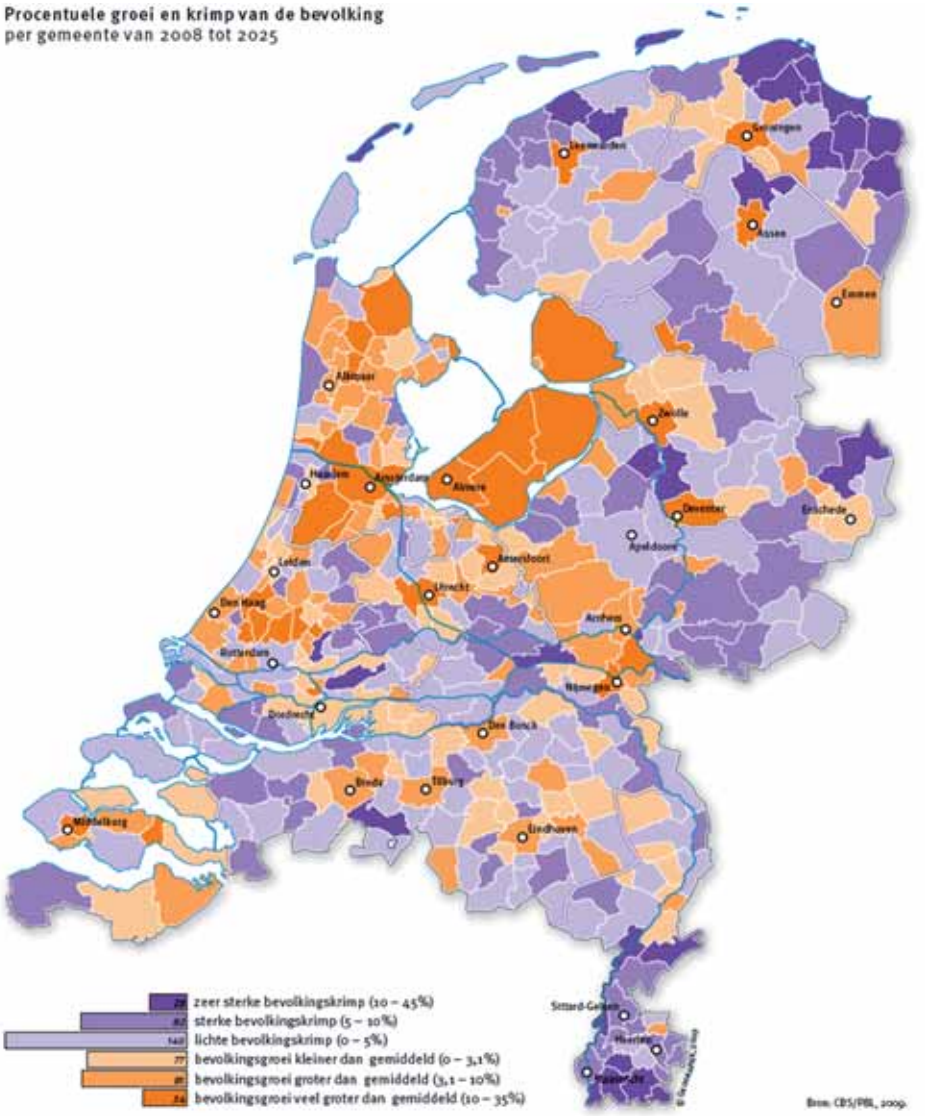
Zoals uit de figuur naar voren komt, is inmiddels in nog twee andere grensregio's – Zuidoost-Drenthe en de Achterhoek – de bevolkingsgroei omgeslagen in een bevolkingsdaling. Daarnaast is ook het meer centraal gelegen Zuidwest-Gelderland sinds kort een krimpregio. De komende jaren zullen nog vele regio's volgen, ook regio's in (de nabijheid van) de Randstad. Met enige vertraging zal verder in steeds meer regio's het aantal huishoudens afnemen. Alleen de regio's rondom Amsterdam, Den Haag en Utrecht zullen naar verwachting tot 2040 zowel in inwonertal als in aantal huishoudens blijven groeien.

Uit regionale bevolkingsprognoses komt naar voren dat in 2025 een aanzienlijk aantal gemeenten minder inwoners zal tellen dan nu het geval is (zie figuur 2.2)[2]. Het tempo van de bevolkingsdaling blijft in de meeste regio's voorlopig echter (zeer) beperkt. In de regio's met de grootste (voorziene) bevolkingsdaling – Parkstad Limburg

2 Jong, A. de [et al.] (2009) *Regionale prognose 2009-2040, Bevolkingstrends,* 4e kwartaal, CBS.

en Noordoost-Groningen – zal de komende dertig jaar het aantal inwoners met circa 15 procent afnemen. Op jaarbasis ligt de krimp dan gemiddeld dus nog ruim onder de 1 procent.

Figuur 2.2 **Geraamde bevolkingsontwikkeling per gemeente, 2008-2025**



Bron: Groen, M. de [et al.] (2009) *Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte,* Regioplan, p. 17.

De ene krimpregio is de andere niet

De variatie in krimppercentages is op gemeentelijk niveau veel groter dan op provincie- of regioniveau. Verder blijken vooral plattelandsgemeenten met bevolkingsdaling te maken te krijgen; ook vergrijzen deze gemeenten sneller[3]. De demografische componenten van bevolkingskrimp zijn overigens niet in alle krimpregio's gelijk. Zo trekken in Zeeuws-Vlaanderen jongeren weliswaar weg om te studeren, maar dit vertrek wordt gecompenseerd door de instroom van jonge gezinnen en oudere (echt)paren zonder kinderen[4]. In Noordoost-Groningen en Parkstad Limburg vinden dit soort compenserende migratiestromen nauwelijks plaats. Doordat jongeren en jonge gezinnen wegtrekken en 65-plussers weinig mobiel zijn, vindt in deze regio's de ontgroening en vergrijzing in een versneld tempo plaats.

Met een groeiend aantal krimpgemeenten zullen ook de verschillen in kenmerken tussen de krimpregio's toenemen. Zo heeft de verwachte bevolkingsdaling in Het Gooi, welvarend en op korte afstand van de groeiregio's Amsterdam en Utrecht, een heel ander karakter dan de al ingezette bevolkingsdaling in het relatief arme en dunbevolkte Noordoost-Groningen of in de verstedelijkte Parkstad Limburg. In Het Gooi zijn er ruimtelijke beperkingen die een bevolkingsgroei in de weg staan; in Noordoost-Groningen en Parkstad Limburg zijn het in hoge mate onvoldoende economische perspectieven die aan de bevolkingsdaling ten grondslag liggen.

Het voorgaande betekent dat krimpregio's niet automatisch te maken krijgen met een economische neergang. Zo is het bruto regionaal product (brp) in de huidige krimpregio's in de periode 1995-2007 toegenomen; in Delfzijl en omstreken en Zeeuws-Vlaanderen lag het brp in 2009 zelfs boven het nationaal gemiddelde[5]. Zeeuws-Vlaanderen wijkt af van Noordoost-Groningen en Parkstad Limburg doordat de Kanaalzone bij Terneuzen (doorlopend naar Gent en verder) al vroeg geïndustrialiseerd was en niet of nauwelijks getroffen is door wegvallende industrietakken, zoals in Noordoost-Groningen (strokarton) en Limburg (mijnbouw). De werkloosheid is in Zeeuws-Vlaanderen dan ook laag en ligt zelfs onder het nationale gemiddelde[6]. In Noordoost-Groningen (Delfzijl en omstreken) is het relatief hoge brp toe te schrijven aan de kapitaalintensieve industrie in Eemsmond; een flink deel van de lokale bevolking profiteert hier echter nauwelijks van.
Verder geldt voor sommige grensregio's dat in de ruimere grensoverschrijdende geografische context van bevolkingskrimp voorlopig nog geen sprake hoeft te zijn.

3 Verwest, F. en F. van Dam (2010) Het nieuwe wonen: Het krimpende platteland rekent zich rijk, *Geografie,* pp. 42-45.
4 Drijgers, A. [et al.] (2010) Zeeuws-Vlaanderen: perspectief vanuit de Vlaamse Ruit? *Rooilijn,* pp. 490-507.
5 Verwest, F. en F. van Dam (red.) (2010) Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland: *Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's,* PBL, p. 19.
6 Drijgers, A. [et al.] (2010) Zeeuws-Vlaanderen: perspectief vanuit de Vlaamse Ruit?, *Rooilijn,* pp. 490-507.

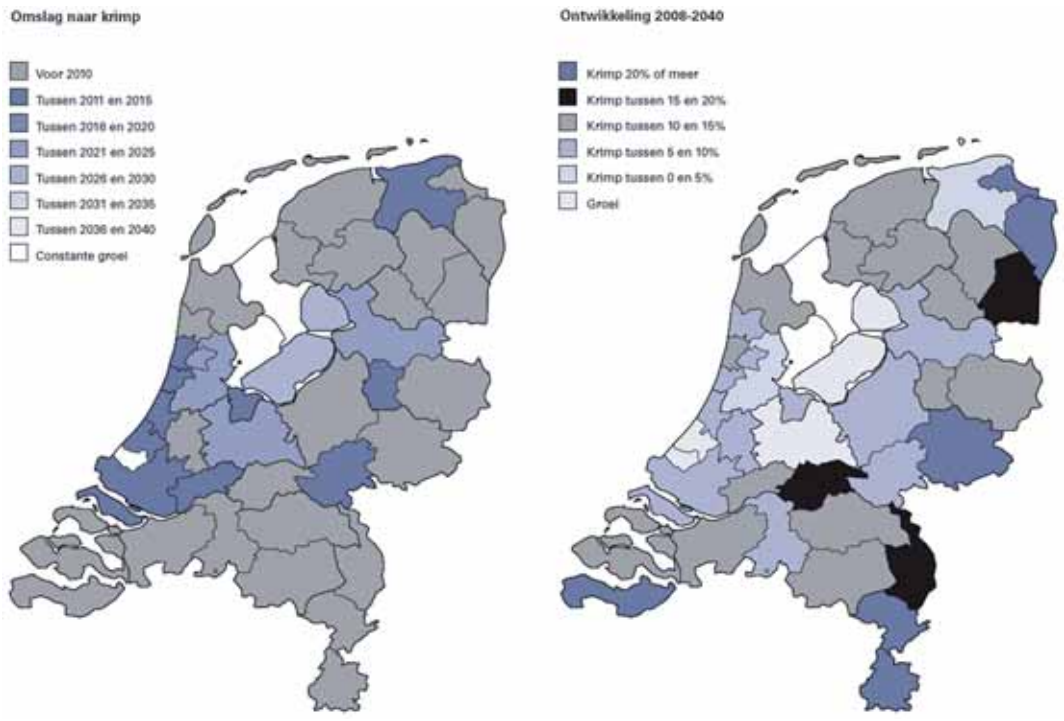
Zuid-Limburg, bijvoorbeeld, is onderdeel van de Euregio Maas-Rijn die voorlopig in inwonertal nog blijft groeien[7]. Ook het Vlaamse achterland van Zeeuws-Vlaanderen heeft naar verwachting de komende tijd nog met een (bescheiden) bevolkingsgroei te maken[8]. Dit betekent dat het arbeidsmarktbereik en de omvang van het verzorgings- en afzetgebied in diverse Nederlandse krimpregio's flink toe kan nemen als grensoverschrijdende belemmeringen zouden kunnen worden beperkt (zie verder bijlage 2, paragraaf 8).

Voor de verdiencapaciteit om de gevolgen van een bevolkings- en huishoudensdaling op te kunnen vangen, zijn vooral het welvaartsniveau en de stedelijke functies (onderwijsinstellingen, voorzieningenaanbod en -niveau) in de regio belangrijk. Het zijn dit soort factoren die de aantrekkelijkheid van een gebied bepalen. Een typologie naar gebiedstypen legt de kenmerken en de verschillen bloot en kan voor het beleid daarom behulpzaam zijn om tot een passende beleidsreactie te komen. In bijlage 2 (paragraaf 6) vindt een nadere uitwerking plaats[9].

Een kenmerkend element van de meeste krimpregio's is dat de veranderende bevolkingsopbouw ongunstig uitpakt voor de arbeidsmarkt: veel 65-plussers, weinig jonge gezinnen en een oververtegenwoordiging van lager opgeleiden; de potentiële beroepsbevolking is in een aantal regio's al enige tijd aan het krimpen (zie figuur 2.3). Dit kan een negatieve invloed op het woon- en vestigingsklimaat hebben. In het ongunstigste geval ontstaat er een negatieve spiraal, waarbij een verdere afkalving plaatsvindt van het jongste deel van de bevolking door vertrek naar aantrekkelijkere delen van het land. Anderzijds bieden dreigende arbeidsmarkttekorten in veel krimpregio's, vooral in de technische en zorgsector, in beginsel ook ruimte voor een verhoging van de arbeidsdeelname; deze is in krimpgebieden namelijk relatief laag. Voorwaarde is dan wel dat een gericht onderwijs- en arbeidsmarktbeleid en een goed ondernemings- en vestigingsbeleid hierop inspelen[10].

7 EIS (2008) *Euregio Maas-Rijn in cijfers,* p. 17.
8 Federaal Planbureau [et al.] (2008) *Bevolkingsprognose 2007-2060.*
9 Louter, P. [et al.]. (2009) *Bevolkingsafname in Nederland: De gemeentelijke bevolkingsdynamiek in beeld,* Bureau Louter.
10 Verwest, F. en F. van Dam (red.) (2010) *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland: Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's,* PBL, p. 18.

Figuur 2.3 De potentiële beroepsbevolking: omslagmoment en krimpomvang



Bron: Ter Veer, M. [et al.] (2010) De krimpregio's van de toekomst, *Demos*, oktober, p. 5.

Een voldoende arbeidsmarktperspectief is een belangrijke basisvoorwaarde voor jonge gezinnen en schoolverlaters om een krimpregio niet te verlaten of om na afronding van een studie elders weer terug te keren. Zo besteedt de provincie Zeeland in haar sociaal-economisch beleid aandacht aan het verhogen van de participatie van doelgroepen met een lage arbeidsdeelname (vrouwen en 50-plussers) en aan een verbetering van de arbeidsproductiviteit via innovaties zodat het concurrentievermogen van bedrijven toeneemt[11].

11 Verwest, F. en F. van Dam (red.) (2010) *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland: Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's,* PBL, p. 21.

Demografische ontwikkelingen zijn onderdeel van een bredere dynamiek

Demografische ontwikkelingen zoals ontgroening, vergrijzing, bevolkingskrimp en minder huishoudens zijn van invloed op de economische dynamiek, de vraag naar goederen en diensten, de arbeidsmarktontwikkeling en de ruimtelijke inrichting. Ook autonome, niet-demografische ontwikkelingen beïnvloeden deze dynamiek. Te denken valt aan de schaalvergroting, waardoor kleinschalige voorzieningen en kleine buurtwinkels onder druk komen te staan, aan de verdienstelijking van de economie, waardoor de meeste mensen inmiddels een kantoorbaan hebben, en aan de kenniseconomie die gebruikmaakt van de mogelijkheden van ICT en resulteert in nieuwe producten, werkprocessen en organisatievormen.

Naast concentratie en schaalvergroting is er tegelijkertijd ook sprake van individualisering en kleinschaligheid, hetgeen onder meer tot uitdrukking komt in een groeiend aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Zzp'ers zijn in het algemeen minder locatiegebonden dan traditionele ondernemingen met vaste werkplekken. Een afnemende locatiegebondenheid treedt ook steeds meer bij werknemers op: door vaker structureel thuis te werken, ontstaat er een flexibele invulling van de werklocatie. Verder geven tijdelijke samenwerkingverbanden tussen ondernemingen vorm aan een netwerkeconomie. Ook hierdoor vervagen de grenzen tussen wonen en werken en behoren nieuwe woon-werkpatronen tot de mogelijkheden. De uitkomst van deze processen is van groot belang voor de relatie tussen stad en ommeland.

De effecten van al deze ontwikkelingen werken op elkaar in en zijn daardoor vaak niet eenduidig. Vooral agglomeratie-effecten resulteren naar verwachting in een verdere concentratie van bedrijvigheid in de economische kerngebieden van Nederland, de Randstad met een uitschuif via een aantal assen naar de overige delen van het land (zie verder bijlage 2, paragraaf 6)[12]. Vooral de verbondenheid van steden en regio's in internationale netwerken (*connectivity*) is hierbij een cruciale factor[13]. In deze delen van het land zal de bevolkingsgroei nog doorgaan. Een belangrijke notie hierbij is dat de woon-werk-dynamiek in de Randstad anders is dan in krimpregio's[14]. In de Randstad geldt veelal: werken volgt wonen; in krimpgebieden gaat deze causaliteit echter niet op. Het bouwen van meer huizen of het aanleggen van meer bedrijventerreinen zullen in krimpregio's daarom geen effectieve instrumenten zijn om structurele werkgelegenheid te genereren en daarmee een bevolkingsdaling tot staan te brengen.

12 Weel, B. ter [et al.] (2010) *The Netherlands of 2040,* CPB.
13 McCann, P. (2010) *Globalisering en krimpende regio's, in: Beleidsaanpak bevolkingskrimp in het buitenland,* pp. 13-17.
14 Graaff, T., de [et al.] (2008) *Woon-werkdynamiek in Nederlandse gemeenten,* PBL.

Demografie biedt planningshandvatten maar beleid vereist maatwerk

Een belangrijk verschil tussen demografische ontwikkelingen en andere economische en maatschappelijke trends is dat bevolkingsontwikkelingen in het algemeen beter te ramen zijn. Zij bieden bestuurders daarom planningshandvatten: regionale bevolkings- en huishoudensprognoses zijn richtinggevend voor de ruimtelijke inrichting (infrastructuur, bouwlocaties), voor de spreiding van voorzieningen en voor economische bedrijvigheid. De regiospecifieke situatie vormt hierbij steeds het uitgangspunt.

Daarbij past tegelijkertijd wel de kanttekening dat door het lagere schaalniveau de onzekerheden bij regionale bevolkings- en huishoudensprognoses groter zijn dan bij nationale prognoses[15]. Nationale en regionale prognosemakers hanteren bovendien vaak verschillende aannames, vooral over de omvang en richting van toekomstige binnenlandse migratiestromen, zodat de uitkomsten tussen prognoses voor dezelfde regio uiteen kunnen lopen. Tot slot kan ook de gehanteerde methodiek tot verschillende uitkomsten leiden. Belangrijk is dat prognoses geen zelfversterkend effect sorteren. Dit gebeurt als woningbouwplannen in krimpregio's in een veronderstelde regionale bevolkingsgroei resulteren (volgens het principe 'werken volgt wonen') en bestuurders op basis hiervan wederom nieuwbouwplannen ontwikkelen.

Voor het beleid betekent de grote verscheidenheid in krimpregio's dat blauwdrukken niet effectief zijn. Maatwerk is geboden. In krimpregio's staan urgente herstructureringsopgaven centraal (curatief beleid). In de regio's waar de bevolkingsdaling in de nabije toekomst gaat optreden – de zogenaamde anticipeergebieden – zijn echter nog mogelijkheden om tijdig bij te sturen[16]. Hier is preventief beleid aan de orde.

De pioniersfunctie van krimpgebieden

Juist voor de toekomstige krimpgebieden zijn de ervaringen in de huidige krimpregio's van groot belang. Die ervaringen vergroten het bewustzijn dat tijdig handelen noodzakelijk is; ze geven ook zicht op *best practices* en valkuilen. In die zin vervullen krimpregio's een pionierfunctie, voor toekomstige krimpregio's maar ook voor nationale ontwikkelingen. Een voorbeeld zijn de verwachte tekorten aan arbeids-

15 Paragraaf 5 van bijlage 2 gaat uitgebreid in op de onzekerheden en methodegebondenheid van bevolkings- en huishoudensprognoses.

16 Het beleid onderscheidt naast de drie erkende krimpregio's ook zogenaamde anticipeerregio's. Dit zijn: Midden- en Noord-Limburg, de Achterhoek, Oost-Drenthe, Twente, het Groene Hart, West-Brabant, Goeree-Overflakkee, Voorne-Putten en de Hoekse Waard, Noordoost- (en ten dele ook West-)Friesland, de Kop van Noord-Holland en Schouwen-Duiveland. Deze regio's zijn uitgenodigd om experimenten en onderzoeken te starten die inspelen op de toekomstige demografische krimp. Het gaat hierbij om de terreinen van wonen, onderwijs, zorg, voorzieningen en burger-/publieksparticipatie.

krachten in de zorg. In sterk vergrijzende krimpregio's doen die arbeidstekorten zich al op korte termijn voor. Als krimpregio's erin slagen om deze tekorten succesvol te adresseren – door nieuwe werkvormen, ICT-toepassingen en innovatieve organisatievormen –, dan kan dit een basis leggen voor maatschappelijke innovatie in de zorg waarvan ook de rest van Nederland kan profiteren. Om deze pioniersfunctie goed te kunnen vervullen, is voldoende experimenteerruimte een noodzakelijke voorwaarde.

De beleidsles uit de huidige krimpregio's is dat bestuurders in de regio er verstandig aan doen autonome ontwikkelingen als vertrekpunt te nemen[17]. Tegen de stroom in roeien – krampachtig blijven streven naar bevolkingsgroei – blijkt weinig effectief. De beleidsopgave is om vanuit de eigen kwaliteiten in te spelen op toekomstige ontwikkelingen en de kansen die zich daarbij voordoen te identificeren en te benutten. Dit vereist wel een samenspel van alle betrokkenen. Centraal staat hierbij de toekomstige economische, sociale en ruimtelijke vitaliteit van de regio[18]. Met dit doel voor ogen kan het beleid mede vorm geven aan een duurzame regionale ontwikkeling.

Uiteindelijk zijn het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en betrokken burgers de dragers van de noodzakelijke innovatie en vernieuwing in krimpregio's. De SER roept daarom de sociale partners en hun achterbannen op om hun verantwoordelijkheid te nemen door zich in regio's actief in te zetten voor de totstandkoming van een succesvol transitiebeleid.

17 Rijk; VNG; IPO (2009) *Krimpen met kwaliteit: Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling.*
18 SER (2005) Advies *Kansen voor het platteland.*