

KRIMPDENKEN GEGROEID, GROEIDENKEN NIET GEKROMPEN

TIEN JAAR BEVOLKINGSDALING OP DE BESTUURLIJKE AGENDA



Foto: Annemiek Mommers

Minister Eberhard van der Laan luistert naar jongeren uit de Heerlense aandachtswijk MSP

Behorende bij een artikel uit DDL, 03 februari 2009, *Van der Laan: krimp is ernstig probleem*

KRIMPDENKEN GEGROEID, GROEIDENKEN NIET GEKROMPEN

TIEN JAAR BEVOLKINGSDALING OP DE BESTUURLIJKE AGENDA

KENNISCENTRUM VOOR BEVOLKINGSDALING EN BELEID, GELEEN

JUNI 2016

SAMENVATTING

Ofschoon enkele regio's in Nederland 10 jaar geleden al te maken hadden met een afname van de bevolking en demografische prognoses helder aangaven dat nog meer regio's binnen niet al te lange termijn met dit fenomeen te maken zouden krijgen, maakte zich niemand druk over de vraag wat de maatschappelijke effecten daarvan zouden zijn, laat staan dat er verstandig beleid werd ontworpen.

Het in februari 2006 verschenen rapport *Structurele bevolkingsdaling, Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, heeft veel mensen wakker geschud. De bewustwording is sindsdien sterk toegenomen; of zoals iemand opmerkte: 'bepaalde verschijnselen kregen opeens een naam'.

Deze publicatie gaat over de vraag hoe het met de bewustwording is gesteld en of er ook in beleidsmatige zin een en ander in de afgelopen tien jaar is veranderd. Het antwoord op die vraag is helder: 'Ja, de bewustwording is enorm toegenomen, niemand staat meer vreemd te kijken als hier of daar de krimp toeslaat, maar beleid is maar mondjesmaat bijgesteld en alleen maar daar, waar men met de rug tegen de muur staat'. Zoals de titel van dit document al aangeeft is het krimpdenken wel gegroeid, maar het groeidenken niet gekrompen. Dat laatste is misschien wel het meeste heikele punt dat beleidsmakers en gezagsdragers parten speelt bij pogingen om de status quo te doorbreken.

Het woordje 'krimp' kent een negatieve connotatie. Zelfs na tien jaar aandacht voor dit fenomeen is het op sommige plekken nog taboe. Er zijn regio's waar de krimp onvermijdelijk gaat toeslaan, maar men gewoon de andere kant op kijkt alsof er niks aan de hand is, in de hoop dat het wel een keer overwaait.

Een dergelijke houding is fnuikend, omdat tijdig anticiperen een veel problemen kan voorkomen en omdat bevolkingsdaling de meest uiteenlopende maatschappelijke gevolgen laat zien. Gevolgen die best ingrijpend kunnen zijn en waarvoor we nog geen pasklare antwoorden hebben.

Bestuurders, politici, ambtenaren en wetenschappers die zich het afgelopen decennium hebben ingespannen om het vraagstuk op de politieke en maatschappelijke agenda te zetten, oplossingen hebben bedacht en maatregelen hebben uitgevoerd, verdienen een pluim. Het lijkt er evenwel op dat de aandacht voor demografische ontwikkelingen wat is weggeëbd. Dat is onverstandig.

Het verschijnsel bevolkingsdaling, maar ook de ontgroening en de vergrijzing van de bevolking hebben een structureel karakter. We zijn daar de komende decennia nog zoet mee. Het is daarom goed om lering te trekken uit de ervaringen tot nu toe.

Er is veel goed gegaan, er zijn tal van burgerinitiatieven van de grond gekomen, met name daar waar de leefbaarheid in het geding was. We kunnen ook vaststellen dat in regio's waar de druk erg hoog was, ambities naar beneden zijn bijgesteld om in de pas te gaan lopen met de afname van het aantal benodigde scholen en wooneenheden, om maar eens wat te noemen. Een aantal geïnterviewde sleutelfiguren is dan ook erg enthousiast over de bereikte resultaten. Toch worden er veel zorgen geuit over de toekomst. Dat heeft enerzijds te maken met de verslapping van de aandacht, maar anderzijds met volstrekt onvoldoende bestuurlijk slagkracht van gemeenten om de maatschappelijke opgaven van stevige en duurzame antwoorden te voorzien.

Met name als de leefbaarheid in dorpen, kernen, buurten en wijken in het geding is, dan is de rol van de samenleving essentieel. De lokale overheid is nog onvoldoende in staat om verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen bij die samenleving neer te leggen. Die ervaring hebben we ook bij de decentralisaties in het sociale domein. Het vraagstuk van de krimp zou daar mooi bij kunnen aansluiten.

Veel gevolgen van de demografische ontwikkelingen manifesteren zich op bovengemeentelijke schaal, zoals voor de woningbouw, retail, arbeidsmarkt, infrastructuur. Goede regionale samenwerking is daarom een belangrijke succesfactor. In de praktijk zien we dat deze samenwerking onvoldoende van de grond komt, omdat - als het spannend wordt - het lokale belang prevaleert. Alle goede voornemens ten spijt is dit de achilleshiel van de adequate oplossingen. De niet aflatende stroom van (nieuwe) bovenlokale samenwerkingsrelaties wijzen op de noodzaak tot opschaling. Bestuurlijke drukte en afnemende politieke legitimiteit zijn het gevolg. Gemeentelijke herindeling is dan nog de enige serieuze optie.

Dat brengt me meteen bij de rol van de provincies, die bij de regionale bestuurlijke opgave een wat stevigere positie mogen kiezen. De krimpprovincies hebben in de afgelopen tien jaar overigens een belangrijke rol gespeeld in de agendering van het vraagstuk van de krimp. Nieuwe krimpprovincies gaan zich hierbij aansluiten.

De rijksoverheid ten slotte kiest een ambivalente opstelling. Aan de ene kant is er bij tijd en wijle aandacht voor de problematiek in de krimpgebieden, maar de aandacht voor groei blijft de overhand houden. Er is nog onvoldoende besef dat straks 'krimp' de regel is en 'groei' de uitzondering. In dat licht bezien zou de rijksoverheid er goed aan doen om binnen de kaders van het rijksbeleid meer ruimte voor regionaal maatwerk te bieden. Dan kunnen zowel de groei- als de krimpgebieden veel beter hun spel spelen en kunnen de negatieve gevolgen van de krimp worden gepareerd en de kansen –want die zijn er volop- worden verzilverd.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	5
Voorwoord	11
1. Inleiding	13
1.1 <i>Het rapport Structurele Bevolkingsdaling</i>	13
1.2 <i>De publiciteit</i>	15
2. Bevolkingsdaling op de agenda	17
2.1 <i>'Bevolkingsdaling' avant la lettre</i>	17
2.2 <i>KcBB heeft de ontwikkelingen een naam gegeven</i>	19
2.3 <i>De agendering kwam lekker op gang ...</i>	20
2.4 <i>... en kwam later in een stroomversnelling, de bewustwording nam toe</i>	22
2.5 <i>Het belang van de lobby van de provincies en de regio's</i>	25
2.6 <i>politiek leiderschap maakte het verschil</i>	27
3. Het rouwproces: afscheid nemen van het groeidenken	29
3.1 <i>De fase van de ontkenning</i>	29
3.2 <i>De fase van het verzet: Krimp als Fremdkörper</i>	31
3.3 <i>Waar komt het verzet vandaan? Is het onmacht, onkunde of onwetendheid?</i>	33
3.4 <i>Het verzet nam ook wel ernstige vormen aan</i>	34
3.5 <i>De fase van acceptatie</i>	35
3.6 <i>De fase van de beleidsvorming</i>	35
4. Beleidsmatige verkenningen	37
4.1 <i>Onderwijs</i>	37
4.2 <i>Volkshuisvesting</i>	41
4.3 <i>Arbeidsmarkt, economie en infrastructuur</i>	44
4.4 <i>Leefbaarheid en voorzieningen</i>	47
4.5 <i>Sport en verenigingen</i>	49
5. De cijfers nog een keer op een rijtje	51
5.1 <i>Gemeenten met bevolkingsdaling</i>	51
5.2 <i>Structurele bevolkingsdaling, nader bekeken</i>	52
5.2.1 <i>De natuurlijke aanwas</i>	52
5.2.2 <i>Migratiestromen</i>	54
5.2.3 <i>Structurele bevolkingsdaling, nader bestudeerd</i>	58
6. Een andere manier van denken	65
6.1 <i>De omslag in het denken</i>	65
6.2 <i>Van bestrijden naar begeleiden</i>	66
6.3 <i>Er werden nieuwe concepten bedacht</i>	67
7. Een andere manier van doen	69
7.1 <i>De rol van het Rijk</i>	69
7.1.1 <i>De insteek van het Kabinet</i>	70
7.1.2 <i>De positie van het parlement</i>	71
7.1.3 <i>De rol van het ambtelijk apparaat</i>	72

7.2 De taak van de provincie	73
7.3 De betekenis van (brede) regionale samenwerking is toegenomen	74
8. Waar staan we nu in ons proces?	77
9. Analyse	79
9.1 Oorzakelijke laag 1	80
9.1.1 Het groeidenken heeft de overhand	80
9.1.2 Er is een gebrek aan gevoel van urgentie	81
9.1.3 Er is een gebrek aan politieke moed	82
9.1.4 De houding van de provincies is halfslachtig	83
9.1.5 Den Haag is ver weg	83
9.2 Oorzakelijke laag 2	84
9.2.1 De betrokkenheid van de samenleving is onvoldoende	84
9.2.2 Regionale samenwerking is gebrekkig, het hemd is nader dan de rok	85
9.2.3 De schaalgrootte van gemeenten is niet aan de maat	87
9.2.4 Wet- en regelgeving sluiten niet aan op de krimp	88
9.2.5 De verdeling van financiële middelen is onevenwichtig	89
9.2.6 Het ontbreekt aan regionale beleidsruimte	90
9.3 Het ontbreekt aan bestuurlijke slagkracht	91
9.4 Resultaten blijven achter bij de bestuurlijke opgave	93
10. Een toekomst van zorgen	95
10.1 De vitaliteit van krimpgebieden is in het geding	95
10.2 De aandacht verdwijnt, want we weten het wel	96
10.3 De ontwikkelingen bij het ministerie baren zorgen	97
10.4 We hebben te weinig geleerd met het oog op de toekomst	98
10.5 De focus ligt op Agenda Stad	99
11. Een toekomst van hoop, maar dan moet er wel wat gebeuren	101
11.1 De urgentie blijft	101
11.2 We moeten meer kennis vergaren en ook kijken naar het buitenland	102
11.3 Kijk naar de lange termijn	103
11.4 Maak de verbinding	104
11.5 Wees creatief en pak de kansen	105
11.6 Spreidingsbeleid	106
11.7 Maak ook een Agenda Krimp	107
11.8 Organiseer onderlinge solidariteit	108
12. Schakel tussen dorp en regio, de sleutel tot succes	111
12.1 De samenleving	111
12.1.1 Geef meer ruimte aan de samenleving	111
12.1.2 Stel kaders en bied de burgers perspectief	114
12.2 De regio	115
12.2.1 Leg de verantwoordelijkheid bij de regio	115
12.2.2 Geef ruimte aan de regio	115
12.2.3 Maak keuzes op basis van eigen kracht en identiteit	116
12.2.4 Sla de handen ineen met bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld	118

12.2.5 Organiseer de regionale samenwerking en verhoog de slagkracht	118
12.2.6 Gemeentelijke herindeling is de laatste remedie	119
Bijlage 1 Personalia	121
Bijlage 2 Prognoses en realisaties bevolkingscijfers	125
1. Inleidende beschouwing	125
2. Bevolkingsontwikkeling	125
2.1 De wereldbevolking	125
2.2 De bevolkingsontwikkeling in Europa	126
2.3 De bevolking in Nederland als geheel	126
2.4 De bevolkingsontwikkeling in de provincies	126
2.5 De ontwikkeling in de Corop-regio's	127
2.6 Conclusie	127
3. Stand van zaken inzake bevolkingsdaling	128
3.1 Bevolkingsdaling	128
3.2 Toekomst	129
4. De arbeidsmarkt	132
4.1 De potentiële beroepsbevolking	132
4.2 De arbeidsmarkt	132
4.3 Conclusie	133
4.4 De toekomst	133
5. De woningvoorraad	134
5.1 Ontwikkeling benodigde woningvoorraad	134
5.2 Toekomst	134
Bijlage 3 Structurele bevolkingsdaling op gemeentelijk niveau	141
1. Natuurlijke aanwas	141
2. Bevolkingsdaling	142
3. Structurele bevolkingsdaling	143

VOORWOORD

Tijdens een overleg in november 2015 met Wim Derks over de stand van zaken met betrekking tot activiteiten op het gebied van de demografische ontwikkelingen kwamen we op het idee om terug te kijken op tien jaar bevolkingsdaling op de agenda. Het was immers bijna tien jaar geleden dat we ons geruchtmakende rapport over bevolkingsontwikkelingen in Nederland hadden gepubliceerd.¹

We hadden het gevoel dat de aanvankelijke enorme aandacht voor dit vraagstuk, langzaam maar zeker aan het afnemen was. Dit terwijl we de indruk hadden dat de urgentie minstens zo hoog was, zo niet hoger. Wat was er nu eigenlijk allemaal gebeurd met dit complexe vraagstuk? We besloten om er een aparte publicatie aan te wijden: tien jaar bevolkingsdaling op de agenda, gezien door de bril van een aantal direct betrokkenen. We wilden de rollen omdraaien. Onze publicatie in 2006 bevatte onze opvattingen –gebaseerd op prognoses– over de ernst van de daling van de omvang van de bevolking, en de gevolgen die dat zou kunnen en moeten hebben voor diverse bestuurlijke agenda's. Na tien jaar kunnen we meten hoe er met die bestuurlijke agenda's is omgegaan. En die meting wilden we verrichten door een aantal direct betrokken functionarissen te vragen naar hun ervaringen. Dus zijn in dit boek deze sleutelfiguren aan het woord en is de tekst van dit boek van onderop gestructureerd.

Ik heb 21 personen geïnterviewd (zie Bijlage 1). Ze reageerden allen positief en met veel enthousiasme op mijn verzoek om een uurtje tijd vrij te maken om terug te kijken. Iedereen had het als een bijzondere periode ervaren waarin veel was gebeurd, forse stappen vooruit waren gezet, maar ook belangrijke zaken waren blijven liggen.

Het gevoel dat een en ander aan het wegzakken was, werd breed gedeeld, evenals de mening dat een nieuwe impuls noodzakelijk is; bevolkingsdaling houdt namelijk niet op en zal meer gebieden in Nederland gaan raken. Natuurlijk ging het tijdens die gesprekken niet alleen over een terugblik, maar kwamen ook tal van ideeën en suggesties op tafel om de gevolgen van de krimp aan te pakken. De gesprekspartners hebben allen hun eigen verhaal verteld, hun beleving weergegeven vanuit ieders eigen perspectief. Interessant is het rijkgeschakeerde beeld dat ontstaat als je alle meningen, opvattingen en gevoelens bij elkaar zet en vervolgens gaat ontsluiten. Ik heb getracht deze publicatie op die manier op te bouwen, van onderaf, zonder vooraf vastgestelde structuur. Voor de interviews heb ik ook geen vragenlijst gebruikt om de sleutelfiguren zo puur mogelijk hun authentieke verhaal te laten vertellen.

Van alle gevoerde gesprekken is een zo nauwkeurig mogelijk verslag gemaakt. Vervolgens is na analyse van de verslagen de structuur opgebouwd en het verhaal geschreven, ondersteund met letterlijke citaten uit de gesprekken. Soms is het duidelijk welke gesprekspartner aan het woord is, soms ook niet. Het is niet relevant wie iets heeft gezegd, maar vooral **wat** er is gezegd. Vandaar ook dat bij de citaten niet de betreffende spreker is vermeld.

De citaten zijn herkenbaar door de inspringing en de afwijkende kleur.

Mijn dank aan de geïnterviewde personen is groot. Dat geldt in het bijzonder voor mijn kompanen Wim Derks en Leo Klinkers, die delen van deze publicatie voor hun rekening hebben genomen en mij voortdurend kritisch hebben gestimuleerd om er een degelijk document van te maken.

Peter Hovens

¹ Derks, W., P. Hovens, L.E.M. Klinkers, *Structurele bevolkingsdaling, Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Raad voor Verkeer en Waterstaat, VROMRaad: Den Haag, februari 2006.

1. INLEIDING

1.1 HET RAPPORT STRUCTURELE BEVOLKINGSDALING

In februari 2006 hebben Wim Derks, Peter Hovens en Leo Klinkers het rapport *Structurele Bevolkingsdaling, Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers* gepubliceerd. Ze hebben dit rapport geschreven op verzoek van de secretarissen van de VROM-Raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat. Deze twee functionarissen waren nieuwsgierig geworden naar de bevolkingsontwikkelingen in Nederland naar aanleiding van een beleidsdocument dat was opgesteld door een projectteam, waar Leo Klinkers en Peter Hovens deel van uitmaakten, op verzoek van de Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad Limburg.² Die organisatie had de opdracht verstrekt om de problematiek van de vergrijzing in deze regio in beeld te brengen. Een van de procesdocumenten was een Bloemlezing, waarin de meningen en gevoelens van ruim 200 respondenten werden beschreven.³ Een van hen meldde het volgende.

In Nederland heeft de heer Derks van E, til al vijf jaar geleden gezegd dat de bevolking terugliep. De burgemeesters waren daar toen kwaad over omdat ze woningen wilden bouwen. Dat zou dan niet in die mate nodig zijn. Derks heeft echter gelijk gehad. Vergrijzing is een probleem van de huidige generatie en tot ver na 2015. De bevolkingsprognoses tot 2015 zijn tamelijk exact en stabiel zowel in Duitsland als in Nederland. Nederland loopt ongeveer vijf jaar achter. Dat betekent dat Nederland vijf jaar de tijd heeft om maatregelen te treffen voor problemen die zich nu in Duitsland voordoen. Maar dat is ook afhankelijk van de immigratiepolitiek. Wij zien nu dat Oost-Duitsland leegloopt. Er zullen ingrijpende maatregelen genomen moet worden om dit gebied opnieuw te bevolken. Aan de andere kant van de Neisser groeit de bevolking nog. De Oost-Duitse kant sterft extreem uit. Ik ken een vroedvrouw uit een dorpje bij de Poolse grens. Zij had vroeger zo'n twintig tot dertig bevallingen per kwartaal. Nu zijn er kwartalen met 0 bevallingen. Zo erg is het hier niet. Integendeel, Belgische Limburg is heeft de laagste gemiddelde leeftijd, Genk, Maasmechelen, Hasselt. Daar staat tegenover dat regio's Kerkrade en Luik bijzonder verouderd zijn.⁴

Dit citaat uit een interview triggerde ons. We hebben Wim Derks toen benaderd met de vraag of hij ons enkele cijfers rondom demografische ontwikkelingen in Parkstad Limburg zou kunnen leveren. Dat verzoek heeft hij ingewilligd en zijn bevindingen werden als volgt verwoord:

Met ingang van 1996 stierven er in Parkstad Limburg meer mensen dan er kinderen werden geboren als gevolg van de lage vruchtbaarheid. Het saldo van geboorte en sterfte, de natuurlijke aanwas, is daarmee kleiner geworden dan nul. Dat is en blijft een structureel gegeven. Bevolkingsdaling is een Europees verschijnsel. In 2035 is het aantal inwoners van Parkstad Limburg minstens 23% kleiner dan in 1997.

² Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad Limburg, *De 3e leeftijd van Parkstad, Een proeftuin voor innovatieve producten en diensten*, Heerlen, 1 februari 2005.

³ Deze *Bloemlezing* van 7 oktober 2004 kreeg de titel 'Hoe willen wij – ouderen en jongeren – in Parkstad Limburg leven? Hoe willen wij oud worden? Wat motiveert en inspireert ons daarbij? Wat zet ons in beweging?'

⁴ *Bloemlezing Parkstad Limburg*, a.w., p.122.

De vergrijzing is in Parkstad Limburg inderdaad beduidend hoger dan landelijk; 17% is 65-plus, landelijk is dit 13 à 14%. Deze sterke toename heeft te maken met ontgroening. Deze regio kent ook relatief weinig allochtonen die voor bevolkingsaanwas zorgen. Ook het totale bevolkingsaantal loopt terug. Nu hebben we 250.000 inwoners. Tussen nu en 2035 loopt dat terug naar 200.000. Het bevolkingsaantal van Heerlen is nu 93.000 en loopt in 2015 terug naar 80.000 inwoners. Deze totale afname schept meer problemen dan kansen. Arbeidsparticipatie loopt terug en er ontstaat een grotere druk op de gezondheidszorg. Minder inkomsten meer uitgaven.

In de bevolkingsprognose van het E,til 2004-2035 ziet de bevolkingsontwikkeling voor Parkstad Limburg (inclusief Nuth) er als volgt uit:

Jaar 2005	259.065 inwoners
Jaar 2015	245.645
Jaar 2025	230.421
Jaar 2035	209.743 (dus een afname van 23% in ongeveer 30 jaar; dat gat wordt niet gevuld).

In Parkstad Limburg staan momenteel ongeveer 120.000 huizen die bewoond worden door zo'n 260.000 inwoners. Over dertig jaar heeft Parkstad Limburg nog maar 210.000 inwoners. Om in 2035 die resterende 210.000 inwoners te huisvesten zijn er nog maar hoogstens 105.000 woningen nodig. Tegenover elk huis dat in Parkstad Limburg gebouwd gaat worden moet er dus in deze regio minstens één gesloopt worden als men wil voorkomen dat over dertig jaar de woningmarkt instort wegens een overaanbod. Hoewel er dus een ernstig overschot aan woningen dreigt, bouwen de bouwbaronnen in Parkstad Limburg maar verder, gesteund door lokale bestuurders die extra belastinginkomsten belangrijker vinden dan een evenwichtige regionale politiek. Ze willen vooral goedkope woningen bouwen. Dat is op den duur fnuikend voor de woningmarkt. Parkstad Limburg is al een bolwerk van goedkope woningen. Het zijn er verhoudingsgewijs zelfs zoveel dat daardoor de gemiddelde huizenprijzen in Limburg verdieping/verruiming achterblijven bij het landelijk gemiddelde. Is de gemiddelde koopsom van een woning landelijk 204.800 euro, in Limburg is dat 178.00 en in Parkstad Limburg 146.00. Door nu nog meer van dit soort huizen te bouwen dreigt overmaat en prijsbederf.⁵

Voor ons werd helder dat we met een buitengewoon serieus onderwerp te maken hadden hoewel het nog geen enkele plek had op de lokale en regionale politieke agenda's. Best vreemd, als je bedenkt dat de afname van de bevolking zich feitelijk al afspeelde. Hoe dan ook vonden wij het zaak dat het thema 'bevolkingsdaling' een prominente plek moest krijgen. Hoe? Welnu, we plaatsten het als eerste zin in de Missie die wij als bestuurskundig adviseurs voor de regio Parkstad Limburg voor ogen hadden.

De onvermijdelijke omschakeling van groei naar krimp is succesvol gerealiseerd (cursivering van mij, ph). De welvaarts groei is behouden. In Parkstad Limburg is het goed leven voor ouderen en jongeren, voor oorspronkelijke inwoners en immigranten, voor werkenden en niet-werkenden. Mensen leven in saamhorigheid en wederkerigheid, en weten zich geborgen in de zorg voor elkaar. Respect voor ieders eigenheid en persoonlijke waardigheid, en de inzet voor het bevorderen van kleinschaligheid en het

⁵ Bloemlezing Parkstad Limburg, a.w., p. 17-18.

behoud van het eigene van de cultuur, zijn de pijlers van het regionale samenleven. Parkstad Limburg heeft een open karakter en straalt zelfvertrouwen uit.⁶

1.2 DE PUBLICITEIT

Nadat we het rapport Structurele bevolkingsdaling hadden gepubliceerd schreef Frank Kalshoven op 15 maart 2006 het volgende artikel op pagina 9 van de Volkskrant. 'Krimp is een blinde vlek voor politici en bestuurders'.

Voor [NOVA](#) was dit voldoende reden om Wim Derks uit te nodigen voor een gesprek met Clairry Polak in de uitzending van diezelfde dag.

Nadat we zagen hoeveel publiciteit het vraagstuk genereerde realiseerden we ons dat we met iets bijzonders bezig waren. Een complex vraagstuk dat ook nog eens politiek gevoelig lag. Maar vooral nieuw. We kenden in de geschiedenis wel voorbeelden van bevolkingsdaling, zoals de gemeente Den Haag, die haar inwonertal in de jaren zestig zag teruglopen vanwege een trek naar Zoetermeer. Deze bevolkingsontwikkeling had een incidenteel karakter en werd veroorzaakt door migratiestromen. De bevolkingsdaling waar wij nu over spreken heeft een structureel karakter en vindt zijn oorzaak in een negatieve natuurlijke aanwas. Dit betekent dat er structureel minder kinderen worden geboren dan er mensen overlijden.

We besloten om het Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid (KcBB) in het leven te roepen.⁷ In de eerste plaats stelden we ons ten doel om het vraagstuk van de bevolkingsdaling op de politieke agenda te zetten en te houden. In de tweede plaats wilden we nadere studies verrichten naar de gevolgen van de bevolkingsdaling, of in meer brede zin van de demografische ontwikkelingen.

We zijn inmiddels tien jaar verder en nu dringt de vraag zich op of we in onze missie zijn geslaagd. Is het thema op de politieke agenda gekomen en hoe stevig heeft het zich daar genesteld. Hebben de beleidsmakers en gezagsdragers de urgentie voldoende tussen de oren (gekregen)? En handelen zij daar ook naar? Lopen ze eventueel ergens vast? En hoe komt dat dan?

De 21 geïnterviewde personen, waaronder politieke gezagsdragers, ambtelijke beleidsmakers, vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld en wetenschappers, hebben hun eigen ervaringen en percepties verwoord. De gesprekken werd niet alleen gebruikt om terug te kijken, maar ook om –lerend van de ervaringen- lessen voor de toekomst te formuleren.

⁶ De 3^e leeftijd van Parkstad Limburg, *Eindrapport deel I, Parkstad Limburg: een proeftuin voor innovatieve producten en diensten*, 1 februari 2005, p. 10.

⁷ www.bevolkingsdaling.nl.

2. BEVOLKINGSDALING OP DE AGENDA

2.1 'BEVOLKINGSDALING' AVANT LA LETTRE

Het thema 'bevolkingsdaling' was niet helemaal nieuw. Zoals hierboven al vermeld had Wim Derks er al in 1993 over gepubliceerd.⁸ Ook elders in het land werd er al op gestudeerd. Met name de woningcorporaties keken naar lange termijnplanningen. Zij letten natuurlijk niet alleen op de ontwikkeling van de bevolking, maar keken vooral naar de huishoudensontwikkeling. Hieronder enkele citaten.

Vanaf 2002 kwam ik aanraking met de problematiek in Delfzijl, de druk op de woningmarkt liep erg snel terug. Ik kwam regelmatig in Zuid-Limburg. In Zeeuws-Vlaanderen werd ik geconfronteerd met het probleem dat woningcorporaties het steeds moeilijker hadden om hun woningen te verhuren. Toen ging ik verbanden zien, ook kijkend naar Den Helder en Lelystad. Die steden/gebieden liggen allemaal aan het eind van een bepaalde lijn. Daar gaat het als eerste knijpen. Ik vroeg me af waarom het daar gaat knijpen. Heeft dat te maken met het feit dat ze aan het einde van de lijn liggen of zijn er andere oorzaken?

Toen ik wethouder in Lelystad was hadden we te maken met een leegstand van 13% van de woningvoorraad. Daar zaten woningen bij die nog nooit waren bewoond. We hebben dat weten om te keren naar een situatie van woningtekort.

Het onderwerp 'bevolkingsdaling' stond al eerder op mijn agenda. Ik werkte bij de Volkskrant. We hebben toen onderzocht of we een zondagskrant konden uitbrengen. We hebben een aantal proefexemplaren gemaakt en in een van die exemplaren hebben we een stukje geschreven over dalende huizenprijzen in Limburg en ook over de bevolkingsprognoses, de vergrijzing en de krimp. Dat was in 2005. Jullie publicatie wekte daarom mijn belangstelling en toen heb ik daar een artikel aan gewijd. Ik heb daarna ook nog columns geschreven voor Vrij Nederland.

Ik was directeur van een woningstichting. Ik merkte al vrij vroeg dat er ontwikkelingen gaande waren die een relatie hadden met volkshuisvesting. We hadden een hoog maatschappelijk profiel. We hadden veel contacten in de samenleving. Waar wonen huurders, waar gaan ze naar toe, waar komen de nieuwe huurders vandaan? We zagen dat huurders verhuisden naar koopwoningen (VINEX). We zagen een systematisch vertrek van jonge gezinnen met een zeker inkomen en het werd steeds moeilijker om de vrijgekomen woningen weer te verhuren. Vaak werden die dan bezet door mensen zonder inkomen uit tegenwoordige arbeid. Daarmee veranderde de populatie, niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief. Vanwege die ontwikkelingen zijn we al vanaf 1991 gestart met strategisch voorraadbeleid. We hebben toen veel woningen verkocht, maar ook veel woningen gesloopt. We waren dus al actief voordat het krimpdebat losbarstte. Door ons beleid hadden we een zeer hoge solvabiliteit. We hadden lage huren. Dat kwam ook omdat ons bestuur voor een groot deel bezet werd door huurders, dat was dus voor de tijd van de professionalisering. We bouwden niet alleen sociale huur, maar ook middenklasse woningen om ervoor te zorgen dat er ook mensen met inkomen in de wijk bleven wonen.

Ik ben wethouder in Middelburg geweest vanaf 2002. Toen werd ik geconfronteerd met het vraagstuk van verzorgingstehuizen. De zorgaanbieders wilden de bestaande huizen gaan slopen en opnieuw

⁸ Derks, W., *Bevolking Limburg 1980 – 1993 – 2015*, ETIL: Maastricht, oktober 1993.

bouwen op dezelfde plek. Ik vroeg me af of het niet verstandiger was om een en ander kleinschaliger op te zetten in de wijken en buurten. Daarnaast zouden we de bestaande panden kunnen gebruiken voor huisvesting van studenten voor de toen in oprichting zijnde University College Roosevelt. We hebben een ambitieus plan gemaakt met 32 kleinschalige voorzieningen en gewijzigde functies voor de 5 bestaande gebouwen. Dat is voor 4 gebouwen gelukt.

Ik ben toen in de cijfers gedoken en heb geconstateerd dat we met een enorme (dubbele) vergrijzing te maken gingen krijgen. Ik zag dat het vooral in Zeeuws-Vlaanderen erg was. Ik ben daarover gaan nadenken. Het was me wel duidelijk dat je deze ontwikkeling niet kon tegengaan, maar dat je er op een verstandige manier mee om zou moeten gaan. Op deze manier kwam ik ook in aanraking met het fenomeen 'bevolkingsdaling'.

Ik kwam voor het eerst in aanraking met het fenomeen 'krimp'. In 2004 publiceerde de provincie Limburg een nota over vergrijzing met als hoofdtitel *De Zilveren Eeuw*.⁹ In die nota stond het woord 'krimp'. Tijdens een afdelingsoverleg stelde ik twee vragen: 'Wat is krimp?' en 'Moeten we daar iets mee'?

Gek genoeg kwamen er geen signalen uit de hoek van het onderwijs. De daling van de bevolking wordt in belangrijke mate veroorzaakt door het afnemend aantal geboorten. Dat betekent dat met name de onderwijssector dit als eerste zou moeten gaan merken. Dat was ook zo, maar het ontbrak aan bestuurlijke alertheid of wellicht moed.

Bij de oprichting van Stichting Voortgezet Onderwijs Parkstad Limburg (SVOPL) eind 2005 zagen we de daling van het leerlingenaantal. We hadden met Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO) afspraken gemaakt over hoe we samen met de krimp om te gaan. Toen kwam Henk van Hoof als voorzitter van het CvB van LVO en die trok de stekker eruit. Wij moesten maar in LVO opgaan. Pure powerplay. Zeer frustrerend.

Leerlingenprognoses waren er altijd al, maar scholen keken niet verder dan een jaar vooruit.

Ook het Planbureau voor de Leefomgeving had het vraagstuk van de demografische ontwikkelingen opgepakt.

In 2005 hadden we een werkprogramma binnen het Planbureau voor de Leefomgeving, waarin ook het thema 'bevolkingsdaling' een plek had.¹⁰ We zijn daarmee aan de slag gegaan en hebben in juni

⁹ Schellen, Martin, Irma van Gils, *De zilveren eeuw: het verzilveren van de kansen die vergrijzing Limburg biedt*, Provincie Limburg: Maastricht, 2004.

¹⁰ Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL is in mei 2008 ontstaan door een samenvoeging van het Ruimtelijk Planbureau (RPB) en het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP). Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

2006 het rapport *Krimp en Ruimte* gepubliceerd.¹¹ Aanleiding voor ons waren bevolkingscijfers waaruit bleek dat na 2000 een knik in de jaarlijkse nationale bevolkingsgroei cijfers zat en in 2003 met 0,4% zijn laagste niveau sinds 1920 (0,5%) bereikte. Daarnaast gaven de regionale bevolkings- en huishoudensprognoses in 2006, die het PBL samen met CBS publiceerde, zien dat in 2025 55% van de gemeenten met een bevolkingsdaling en 20% met een huishoudensdaling te maken zou krijgen. Dat vonden we interessant en de moeite waard om nader te onderzoeken. We hebben jullie rapport (kritisch) aangehaald in onze publicatie.

2.2 KCBB HEEFT DE ONTWIKKELINGEN EEN NAAM GEGEVEN

Hier en daar zagen wetenschappers, maar ook praktijkmensen dat zich bepaalde demografische ontwikkelingen voltrokken, maar de echte stap naar maatschappelijke en politieke agendering werd nooit gezet. Wellicht is dit vergelijkbaar met de discussie over de pensioengerechtigde leeftijd. We kennen het fenomeen vergrijzing allang. We snappen dat dit niet zonder consequenties kan blijven voor onze pensioenvoorziening, maar voordat het vraagstuk echt op de agenda verschijnt, dat duurt een hele poos. Dit zal waarschijnlijk ook te maken hebben met de negatieve connotatie die eraan vasthangt; dat geldt zowel voor vergrijzing, als ontgroening, als bevolkingsdaling. Hoe dan ook, de teerling was geworpen. En beleidsmakers kregen een kapstok om toekomstvisies aan op te hangen.

Burgers en ook bestuurders gaan het pas geloven als het tastbaar en zichtbaar wordt. De ontwikkelingen die we zien vinden natuurlijk al langer plaats, maar hebben dankzij het krimpdebat nu een naam gekregen.

We waren in Zeeland bezig met een nieuw omgevingsplan voor de periode 2006-2012. Dat moest worden vastgesteld voor 1 juni 2006. In dat plan was een heel concrete groeiambitie opgenomen van een half procent per jaar. Dat was een geringe groei, maar het diende wel als ijkpunt. Daarmee zijn we aan de slag gegaan. Pas later kwam het inzicht van de bevolkingsdaling in Zeeland. Allerlei problemen die nog geen noemer hadden, konden we verbinden met het fenomeen 'bevolkingsdaling'. Schooltjes die dicht gingen, winkels die moesten sluiten. Opeens kregen die problemen een etiket en werden daarmee erkend. Dat heeft enorm geholpen om deze vraagstukken in beeld te brengen.

We kwamen voor het eerst in aanraking met het fenomeen toen we eind 2009 voor de gemeente Nuth een aantal presentaties moesten verzorgen over de toekomst van sportverenigingen in de kernen. Tijdens die avonden hebben jij en Wim Derks presentaties verzorgd over de demografische ontwikkelingen. Dat heeft ons de ogen geopend. We zagen onmiddellijk dat dit voor verenigingen enorme consequenties ging hebben en we zijn toen het vraagstuk actief gaan oppakken.

Mijn afdelingshoofd had het thema 'bevolkingsdaling' opgepikt en hij vroeg mij of ik daarmee aan de slag wilde gaan. Ik heb toen een rapportje geschreven en mijn voorstel was om daar een strategisch project van te maken. Ik ben daar zelf projectleider van geworden.

¹¹ Dam, Frank van, Carola de Groot, Femke Verwest, *Krimp en ruimte, Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, PBL (voormalige RPB): Den Haag, 2006.

In het begin zat ik in de ontkenning, net als iedereen. In Parkstad verscheen jullie rapport over de 3^e leeftijd.¹² Ik werkte toen zelf bij het Parkstadbureau. Toen bleek dat we niet alleen een economisch zwakke en ook een sociaal-cultureel zwakke regio zijn, maar dat daar ook nog eens bevolkingskrimp bovenop kwam.

Godfried Bomans zei ooit: 'Leren, zonder herkennen is vruchteloos'. Ik heb een proefschrift geschreven met daarin onder meer aandacht voor het Ruhrgebied.¹³ Dus toen ik vernam van jullie publicatie was ik meteen gespitst. Ik was op dat moment bezig het vraagstuk regiomarketing en in samenhang daarmee met de honkvastheid van personen. Je moet veel meer proberen de mensen aan je regio te binden (warme marketing), dan proberen om mensen aan te trekken (koude marketing). Dat was een van mijn stellingen bij mijn oratie.¹⁴ Ik kreeg later het verzoek om een boekje te schrijven over de problematiek van de bevolkingsdaling, het kreeg de titel *Krimp!*.¹⁵ Ik heb daarna vele lezingen gegeven in het land.

2.3 DE AGENDERING KWAM LEKKER OP GANG ...

Nadat de eerste stap was gezet, werd het vraagstuk opgepakt door instanties die de gevolgen van de krimp al echt konden waarnemen. Dat betrof met name de beleidsgebieden 'onderwijs', 'volkshuisvesting'. Niet alleen inhoudelijk. Allengs werd ook duidelijk dat er financiële consequenties waren. Het woord 'kostenremanentie' ging deel uitmaken van onze vocabulaire.¹⁶

De krimpprovincies Limburg, Groningen en Zeeland, de diverse krimpregio's en krimpgemeenten gingen nadenken over hoe ze hun beleid 'krimpproof' konden maken. Onderwijsinstellingen en woningcorporaties begonnen hun toekomstverwachtingen te herijken. Wetenschappers gingen op zoek naar antwoorden op demografie gerelateerde vragen; vragen die we ons nog niet eerder hadden gesteld. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) pakte het vraagstuk op, net als het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (MinBZK). Langzaam maar zeker sijpelden de signalen ook door naar politiek Den Haag.

We merkten als Kenniscentrum ook dat de belangstelling voor het onderwerp toenam, niet alleen in de krimpgebieden, maar ook in wat we tegenwoordig de anticipeerregio's noemen. Ik herinner me dat de discussies in de krimpgebieden veel heftiger waren dan in de regio's waar de krimp nog moest beginnen. Hierover later meer.

¹² Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad Limburg, *De 3e leeftijd van Parkstad, Een proeftuin voor innovatieve producten en diensten*, Heerlen, 1 februari 2005.

¹³ Hospers, G.J., *Regional Economic Change in Europe: a Neo-Schumpeterian Vision* (proefschrift), LIT Verlag, Münster, 2004.

¹⁴ Hospers, Gert-Jan, *Kleine geografie van het geluk*, Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar City- en regiomarketing in Europa aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen op donderdag 15 oktober 2009.

¹⁵ Hospers, Gert-Jan, *Krimp!*, Amsterdam: SUN, 2010.

¹⁶ Prof. Dr. Martin Junkernheinrich van de TU Kaiserslautern introduceerde het begrip 'Kostenremanenz'. De definitie van kostenremantie is dat aan de ene kant de inkomsten teruglopen, maar dat aan de andere kanten de uitgaven niet in gelijke mate dalen, waardoor er een financieel tekort ontstaat.

Ik heb in mei 2006 een Krimparena georganiseerd. Voor het eerst hadden we toen vertegenwoordigers van bijna alle relevante disciplines bij elkaar om over bevolkingsdaling te praten. Alleen de mensen uit de financiële wereld lieten het afweten, dat was wel opvallend. De banken hebben heel lang, en misschien nog wel, een halfslachtige houding aangenomen ten opzichte van krimp.

Topsprekers waren Wim Derks en Prof. Dr. Martin Junkernheinrich van de TU Kaiserslautern. Conclusie van die bijeenkomst was dat demografische ontwikkelingen de verschillende beleidsdomeinen op verschillende manieren raken.

Ik kreeg op een gegeven moment van Parkstad Limburg het verzoek om leiding te geven aan een *diner pensant* over het vraagstuk van de bevolkingsdaling. Daar waren alle grote spelers aanwezig, ook van de ministeries. Dat alles speelde zich af tegen de achtergrond van de achterstandswijken van minister Vogelaar. Uiteindelijk luidde de conclusie dat er een Topteam Krimp moest komen. Dat team werd gevormd door Hans Dijkstal en mij. Aanvankelijk hebben we ons gericht op Parkstad Limburg. Daarna hebben we ons onderzoek verder uitgebreid naar Oost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen. We hebben voor elk van deze regio's rapportages uitgebracht.

Daarna heb ik het verzoek gekregen van de provincie Limburg om dat verder uit te bouwen.

In 2008 werd ik geconfronteerd met een financieel tekort in het primair onderwijs en of de gemeente dit wilde oplossen. Analyse liet zien dat dit veroorzaakt was door een dalend aantal leerlingen en het ontbreken van anticiperende maatregelen. Er moest een saneringsslag plaatsvinden. Daar hebben we forse discussies met de schoolbesturen over gehad. We zijn toen van start gegaan met het opstellen van een spreidingsplan.

In januari 2010 is het plan in de gemeenteraad vastgesteld. Dat heeft mijn partij wel behoorlijk wat stemmen gekost bij de verkiezingen een aantal maanden later. Gelukkig vond ook na de verkiezingen een meerderheid van de raad dat de sanering en spreiding van de scholen door moest gaan. We moesten natuurlijk wel, want we konden ons een jaarlijks verlies niet permitteren.

Ik kwam voor het eerst in aanraking met het thema krimp toen de discussie loskwam over de sluiting van scholen en leegstand, rond 2007/2008. De discussie ging heel erg over stenen en niet over mensen, dat triggerde mij. Wat betekent krimp en een gewijzigde bevolkingsopbouw voor de samenleving? Dat boeide mij.

Wim Derks heeft ergens in 2005 een woningbehoefteonderzoek uitgebracht. Dat was voor mij de eerste kennismaking met het fenomeen 'bevolkingsdaling'. Het onderzoek van jullie over de derde leeftijd, waarin ook melding is gemaakt van bevolkingskrimp is nooit programmatisch vertaald in het beleid in Parkstad Limburg. Dat is jammer, daarna is geprobeerd dat wiel weer opnieuw uit te vinden.

De agendering van het vraagstuk van de krimp heeft gezorgd voor behoorlijk wat aandacht en ook wel financiële middelen. Dat moeten we niet onderschatten.

In het begin zag ik dat de urgentie vooral werd waargenomen door wetenschappers en door mensen uit de praktijk, maar niet bij beleidsmensen. Hier lag voor mij een grote opgave.

Ik heb in januari 2009 een zogenaamde Battle in de gemeente Sluis georganiseerd. We hebben daar een aantal vraagstukken opgehaald.

Ik dacht bij mezelf hoe krijg ik dat krimpvraagstuk nu op de agenda? Door een boel tam-tam te maken. Ik ben vervolgens met een bus, de Gouden Toekomstbus, door alle krimpgebieden gaan rijden en heb daar vele gemeenten bezocht.

Ik zat in de Tweede Kamer. In 2007-2008 klopten mijn partijgenoten uit Groningen bij mij aan met het thema 'bevolkingsdaling'. In politiek Den Haag stond dat niet op de agenda. Binnen het partijnetwerk heb ik een aantal bestuurders uit de provincies Groningen, Zeeland en Limburg bij elkaar getrommeld. Ik heb van hen veel input gekregen. Het was wel duidelijk dat we iets met het thema moesten. Ik ben toen gaan kijken hoe we dit op de politieke agenda konden krijgen. Het was niet helemaal nieuw op dat moment, de Commissie Wonen was er al mee bezig. Er was al een motie van Bas Jan van Bochove en Staf Depla, maar dat had met name betrekking op het onderdeel wonen en ging dus niet over bevolkingsdaling als geheel.

Ik startte met een clubje partijgenoten om te praten over de demografische ontwikkelingen. Aanvankelijk kwamen zij uit de krimpprovincies, maar allengs begonnen partijgenoten uit andere delen van het land zich ook te melden met de mededeling: 'Bij ons speelt het ook.'

Er is een keer een bijeenkomst georganiseerd door de VROM-raad. Daar hebben we een review gegeven op jullie rapport.

Het advies van de Rob/Rfv over bevolkingsdaling en de gevolgen voor de financiën dat op instigatie van Meine Klijnsma van BZK is geschreven, was mijn eerste kennismaking met de krimp.¹⁷ Ik begreep meteen dat dit een groot onderwerp was. Er waren voorbereidingen om te komen tot een directie Krachtig Bestuur, waarin programma's centraal kwamen te staan, vraaggestuurd en gerelateerd aan het fenomeen 'bestuurskracht'. Tijdens een bijeenkomst in Enschede kwam ik allemaal mensen tegen uit Delfzijl en Parkstad Limburg, die op zoek waren naar erkenning en partnership zochten met het Rijk.

De publicatie *Leven in Nederland 2009*, een gezamenlijke publicatie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Centraal Bureau voor de Statistiek, koppelde actuele thema's aan statistische informatie. De publicatie opende met de door mij geschreven paragraaf 'Grip krijgen op de krimp'.¹⁸

2.4 ... EN KWAM LATER IN EEN STROOMVERSHELLING, DE BEWUSTWORDING NAM TOE

De aandacht voor het vraagstuk nam zienderogen toe. Kennisinstituten gingen zich verdiepen in de materie. Het aantal publicaties over demografische ontwikkelingen en de gevolgen daarvan groeide met de dag. 'Krimp is een groeimarkt' werd een vaak gehoorde uitdrukking.

Wat tot beleidsmakers en gezagsdragers begon door te dringen, was dat een krimpende bevolking geen raar verschijnsel was. De groei van de wereldbevolking was aan het afnemen. Het werelddeel Europa stond aan de vooravond van de krimp en diverse Europese landen hadden al jaren een afnemend inwonertal. In het aan Nederland grenzend Ruhrgebied lieten de demografische cijfers spectaculaire dalingen zien. Duidelijk werd ook dat er sprake was van een structureel verschijnsel dat nauwelijks of niet te keren was. Ten slotte brachten de prognoses in beeld dat binnen afzienbare tijd meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten te maken zou

¹⁷ Rob/Rfv, *Bevolkingsdaling, gevolgen voor bestuur en financiën*, Den Haag, maart 2008.

¹⁸ VNG/CBS, *Leven in Nederland 2009*, Sdu Uitgevers, Den Haag: 2009.

krijgen met een vermindering van het aantal inwoners. Krimp wordt de regel en groei de uitzondering, een kwestie van tijd.

De prognosecijfers waren alleszeggend, maar wat daar ook van zij, voor de echte agendasetting hadden we een minister nodig. Deze minister van Wonen, Wijken en Integratie, Eberhard van der Laan, zag met eigen ogen in Parkstad Limburg wat het betekent als een gebied te kampen heeft met een afname van de omvang van de bevolking. Wat dit doet in het straatbeeld, wat dit voor gevolgen heeft voor de leefbaarheid in wijken en dorpen en hoe dit mensen in hun persoonlijke levenssfeer raakt. Van der Laan was van meet af aan van mening dat ook de rijksoverheid hier verantwoordelijkheid voor moest dragen en dat hij als minister van WWI daarin het voortouw moest nemen. Hij heeft dit vraagstuk meegenomen naar het Kabinet, aldaar op de agenda gezet, beleidsinitiatieven genomen, er actie op gezet en financiële middelen vrijgemaakt. Er kwam een Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling, de Tweede Kamer kwam in beweging.

Zelfs nu Van der Laan burgemeester van Amsterdam is, is hij nog steeds met het vraagstuk in de weer. Heel bijzonder ...

Wat ook bijzonder was, was dat in 2010 voor het eerst (en ook voor het laatst) een zin in de Troonrede werd gewijd aan bevolkingsdaling: 'Daarnaast blijft aandacht geboden voor de specifieke problemen van krimpgebieden.'

Toen Eberhard van der Laan minister werd, hadden de woordvoerders Wonen vanuit de Tweede Kamer een kennismakingsgesprek met hem. Ik heb hem toen meegegeven dat 'bevolkingsdaling' een van de belangrijkste thema's zou gaan worden. Dat heeft hij zich goed in de oren geknoopt. Naderhand is hij naar Zuid-Limburg afgereisd en heeft hij een en ander met eigen ogen kunnen waarnemen. Als je uit de Randstad komt dan heb je geen flauw benul van het verschijnsel van een afnemende bevolking. Dat was een probleem in de Kamer. Ik heb het thema ook nog bij de begrotingsbehandeling aangekaart.

Van der Laan zag de leegstand in Kerkrade en ter plekke veranderde hij zijn speech. Hij vertelde hoe hij geschrokken was van de leegstand. Uiteindelijk is dat ook vorm, maar dat was op dat moment wel nodig voor de agendasetting. Dat was uitstekend gelukt.

Toen ik minister werd kwam ik in aanraking met het fenomeen 'bevolkingsdaling'. Eigenlijk waren we op dat moment al de fase van de ontkenning voorbij. Die fase is er wel geweest, maar dat was vrij onnozel, want je zag dit verschijnsel ook al elders in Europa. De eerste vraag die ik thuis stelde toen ik terugkwam uit Limburg was 'Wat weten wij van krimp?' en 'Wat weten wij van Europa?' Dit laatste vond ik van belang, omdat men in bijvoorbeeld Frankrijk en Duitsland al verder was.

Toen ik de situatie met eigen ogen had gezien, was ik wel geschrokken. Waar ik met name van schrok was de toestand op de woningmarkt -als minister was ik daar verantwoordelijk voor-, namelijk dat mensen hun woning niet konden verkopen. Het was niet zo dat er weinig potentiële kopers kwamen, maar er kwamen helemaal géén kopers. En in die woningen zat het pensioentje van de mensen. Daarmee zaten de mensen gevangen. Ze konden dus ook niet elders naar toe voor een baan. Dat was een opgestapelde ellende en daar schrok ik echt van.

De commissie Dijkstal heeft het thema echt op de agenda gezet.¹⁹ We hebben met Hans Dijkstal afgesproken dat wij zouden temporiseren in afwachting van zijn rapport. We zijn voor ons rapport nagegaan of de prognoses die her en der waren verschenen wel klopten en we hebben gedifferentieerd binnen de provincie Limburg.²⁰

Toen kwam Eberhard van der Laan die na zijn bezoek aan Heerlen liet weten dat het thema 'bevolkingsdaling' ook aandacht vanuit de rijksoverheid behoeft. Toen is alles in een stroomversnelling gekomen. Van der Laan sprak over de omgekeerde solidariteit. Alle corporaties waren financieel afgeroomd om middelen vrij te spelen om te investeren in de krachtwijken, maar die middelen zouden ook gebruikt moeten worden voor de krimpgebieden, zo'n 30 miljoen euro.

We hebben veel steun gekregen van Eberhard van der Laan. Hij zag heel duidelijk dat er sprake was van een serieus probleem, een andersoortig probleem, dat om een eigen oplossing vroeg.

We waren ervan overtuigd dat 'krimp' een stevige plek op de agenda zou krijgen.

Vanuit de Tweede Kamer zeiden we tegen de regio's ga samen aan de slag, maar toen moest ik dat als gedeputeerde zelf gaan waarmaken. Mijn voorganger Pim de Bruijne had al veel in gang gezet.²¹ We zijn in drie gebieden gestart met een proces om de gevolgen van de bevolkingsdaling op een verstandige manier aan te pakken: De Marne, Eemsdelta en Oost-Groningen.

We hebben contact gezocht met Jan Latten. Hij heeft voor Parkstad een onderzoek gedaan vanuit de diverse invalshoeken, zoals grensoverschrijdende verhuisbewegingen. Dat rapport is gepresenteerd tijdens een congres in Rolduc. Dat was het moment waarop Eberhard van der Laan kenbaar maakte dat de demografische ontwikkelingen een essentieel probleem vormen. Bovendien zegde hij toe om zich sterk te maken om een en ander aan te pakken. Hij heeft toen 31 miljoen euro vrijgemaakt, waarvan 15,4 voor Parkstad.

Van der Laan die ging kijken in Limburg zei: '*It's payback time*'. Zijn opvolger Donner was er ook nog voor te porren. In de drie noordelijke provincies is toen samen met de corporaties een proeftuin over regionalisering van woonbeleid en krimp ingericht.

Van der Laan was al bezig met Rotterdam-Zuid. Hij zag daar dat er meer sprake was van een demografisch vraagstuk dan van een herstructureringsopgave. Ik ben toen ook aan de slag gegaan met Limburg en ook met Den Helder. Het vraagstuk van de krimp was op dat moment nog geen gemeengoed in de top van het departement. Er zijn voor Limburg, Rotterdam-Zuid en Den Helder afzonderlijke overeenkomsten gesloten met het Rijk.

Vanaf januari 2009 ben ik het thema echt in een sneltreinvaart gaan oppakken. We hebben het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (NNB) opgericht met een aantal *founding fathers*.

Het was nodig om wat actiegerichtes afspraken te maken. Er moest een nationaal actieplan komen. Op dat moment werd er een projectorganisatie opgezet bij het ministerie van WWI onder Van der Laan.

¹⁹ Hans Dijkstal vormde samen met Jan Mans het Topteam Krimp. Zij brachten in 2009 drie deeladviezen uit: Parkstad Limburg, Zeeland en Groningen.

²⁰ Eindrapportage Adviescommissie Deetman Bevolkingskrimp Limburg, *Ruimte voor waardevermeerdering*, 18 februari 2015.

²¹ Pim de Bruijne was gedeputeerde in de provincie Groningen van 2008-2011.

Het NNB kreeg een mooie rol bij de voorbereiding van het eerste nationale congres in Rotterdam. De werkgroepen die ressorteerden onder het NNB hebben daartoe *papers* geschreven. Aan dat congres namen maar liefst vier bewindslieden²² deel, het haalde zelfs het achtuurjournaal. Daarmee stond het vraagstuk van de bevolkingsdaling echt op de kaart.

Eigenlijk was dat de opmaat naar het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling.²³ Het was nadrukkelijk een interbestuurlijk actieplan, het was nog een hele heisa om daar ook de handtekeningen van de VNG en het IPO onder te krijgen. Het Actieplan haalde net op tijd een meerderheid in de Tweede Kamer, een week voor de val van het kabinet.²⁴ In dat Kamerdebat sprak Van der Laan de volgende memorabele woorden: 'Wij schrijven in Nederland geen enkel gebied af'. Wat mij betreft was dat de rode draad.

De VNG heeft een hele rondgang gemaakt door Nederland met de Gouden Toekomstbus. Dat was heel mooi, niet alleen qua symboliek. Overal waar we kwamen stond de pers klaar.

Van der Laan heeft steeds in die geest gehandeld. Ook naderhand als burgemeester van Amsterdam heeft hij relaties aangeknoopt met de gemeenten Sluis, Delfzijl en Heerlen, erg bijzonder.²⁵

Neimed heeft in Limburg een duidelijke rol gespeeld in de bewustmaking: we hebben gemeenten geïnformeerd, lezingen voor het maatschappelijke middenveld met verenigingen en clubs verzorgd, alsmede voor welzijns- en zorgcentra. Verder hebben we een bijzondere leerstoel over krimp en economie aan de UM geïnstalleerd.²⁶ Als het gaat om een andere manier van denken hebben we enkele publicaties doen verschijnen.²⁷ Jaarlijks organiseren we zeer drukbezochte krimplezingen tijdens Cultura Nova. Ten slotte hebben we meegewerkt aan het themanummer *Randland*.²⁸

2.5 HET BELANG VAN DE LOBBY VAN DE PROVINCIES EN DE REGIO'S

De krimpprovincies zaten in een uitzonderingspositie en hadden er belang bij om gezamenlijk de problematiek van de krimp in Den Haag onder de aandacht te brengen. Dat lukte heel aardig. Het aantal provincies dat aansluiting zoekt, neemt toe.

²² Gerda Verburg (minister LNV), Jacqueline Cramer (minister VROM), Eberhard van der Laan (minister WWI), Ank Bijleveld (Staatssecretaris BZK).

²³ Rijk/VNG/IPO, *Krimpen met kwaliteit*, Den Haag, November 2009.

²⁴ Op 20 februari 2010 viel het Kabinet Balkenende IV.

²⁵ Op 29 januari 2014 werd de stedenband via een samenwerkingsovereenkomst geformaliseerd.

²⁶ De leerstoel wordt per 1 februari 2014 bekleed door Frank Cörvers als bijzonder hoogleraar Demografische Transitie, menselijk kapitaal en werkgelegenheid.

²⁷ Nol Reverda, *Over Krimp, Een sociologisch perspectief op bevolkingsdaling*, Maastricht: Booxstore, 2011. Gert-Jan Hospers en Nol Reverda, *Krimp, het nieuwe denken, Bevolkingsdaling in theorie en praktijk*, Den Haag: Boom Lemma, 2012.

²⁸ Rooilijn, *Themanummer Randland*, Amsterdam, Jg. 48/nr. 4/2015

De gedeputeerden van de drie krimpprovincies Limburg, Groningen en Zeeland sloegen de handen ineen en zijn intensief met elkaar opgetrokken. Er vond periodiek overleg plaats met minister Van der Laan (en later Donner, Spies en Blok). Met name het overleg met Van der Laan was zeer constructief.

De drie gedeputeerden hadden een keer een tweedaags overleg om eens te sparren over het fenomeen 'krimp'. Ook Hans Dijkstal was daarbij aanwezig, evenals Bas Jan van Bochove. Later heeft Dijkstal de verkennende opdracht gekregen om een en ander voor de drie provincies in beeld te brengen. Tijdens dit overleg legde Harry van Waveren de vraag op tafel of het niet zinvol zou zijn om te kijken naar de verschillende wetten vanwege de gedachte dat deze mogelijk allemaal op de groeigedachte zouden zijn gebaseerd en wellicht hinderlijk zouden kunnen zijn voor krimpvraagstukken.

We hebben aansluiting gezocht bij wat er speelde in Zuid-Limburg en in Noordoost-Groningen. We hebben als drie provincies Groningen, Limburg en Zeeland de handen ineengeslagen en ons sterk gemaakt richting IPO, VROM en BZK. Het Topteam Krimp is toen bij ons langs geweest. Het advies luidde dat de verantwoordelijkheid vooral bij de gemeenten moest worden gelegd. Onze taak als provincie was vooral om partijen in beweging te brengen en te houden. Dat is goed gelukt.

De Achterhoek zie je opeens links en rechts voorbyschieten. Daar gebeuren dingen. Dat komt omdat Herman Kaiser aan de kar is gaan trekken.²⁹ Dan gingen ze weer met een bus vol bestuurders en maatschappelijke organisaties naar Den Haag.

We liepen als regio voorop, we waren verder dan Oost-Groningen of Zeeuws-Vlaanderen. We hadden ook een voortrekkersrol bij de landelijke lobby. In 2007-2008 hebben we bij de MIRT-onderhandelingen³⁰ cijfers gepresenteerd over de sloopopgave en de financiële consequenties daarvan. Dat ging over een bedrag van 1,2 miljard naast kosten die gemoeid waren met het afblazen van voorgenomen plannen. Dat heeft enorm geholpen bij de beeldvorming over de omvang van het vraagstuk. Eigenlijk wilde het ministerie niks met het vraagstuk, daarom werd als afleidingsmanoeuvre een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse geëntameerd. Dit rapport dat pas in 2009 verscheen bevestigde de cijfers, maar trok ook meteen de conclusie dat het loonde om in krimpgebieden te investeren.³¹

Regionale bestuurders moeten veel meer de samenwerking zoeken en de lobby richting Den Haag organiseren. In Groningen doen ze dat goed. In Limburg en Zeeland is dat een stuk minder. Ik heb het dossier over de rijkshuisvesting gedaan. De drie noordelijke provincies organiseren die lobby voortreffelijk, onderling gekissebis is niet aan de orde en ze gunnen elkaar wat. Daar hoef je in Zeeland niet mee aan te komen.

De woningcorporaties zijn zo ongeveer nog de enige die kunnen investeren in de krimpgebieden. Als hun dat onmogelijk wordt gemaakt, dan houden we helemaal niks meer over. We hebben uiteindelijk (voorjaar 2013) 100 miljoen extra gekregen voor de corporaties in krimpgebieden. Dat kwam overeen met €10.000 per te slopen woning tot 2017. De drie topkrimpprovincies hebben dat weten te bereiken

²⁹ Kaiser was van 2006-2013 burgemeester van Doetinchem.

³⁰ Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.

³¹ RIGO/EIB, *MKBA Herstructureringsaanpak Parkstad Limburg*, Amsterdam, april 2010

via een lobby samen met de G4 en in mindere mate met de VNG. De achterstandswijken in de grote steden hadden vergelijkbare problematiek, waardoor we een lijn konden trekken. Uiteindelijk hebben we deze middelen veilig weten te stellen, ook voor Rotterdam-Zuid werd een uitzondering gemaakt.

Het IPO heeft hier verder geen rol in gespeeld. We waren maar met drie provincies en dan leg je het af tegen de negen andere. We hebben deze kaart niet gespeeld. We trokken altijd op met z'n drieën. Het aantal krimpprovincies breidt wel uit. Friesland en Gelderland zijn toegevoegd.

Overigens is er vorig jaar door bestuurders uit Noordoost-Friesland stevig en met succes gelobbyd om de officiële krimpstatus te krijgen. Het verkrijgen van extra financiële middelen was de achterliggende gedachte. Deze regio stond aanvankelijk in het rijtje van de anticipeerregio's.

2.6 POLITIEK LEIDERSCHAP MAAKTE HET VERSCHIL

Politiek leiderschap is belangrijk gebleken bij de agendering van het vraagstuk van de krimp. De rol van Eberhard van der Laan heb ik reeds gememoreerd. Ook Jacob Bruintjes heeft zich weten te onderscheiden door in menselijke taal de problematiek van de krimp te verwoorden en passende maatregelen als antwoord daarop te verdedigen.³² Harry van Waveren heeft in provincie Zeeland een vooraanstaande rol gespeeld.³³

In februari 2009 was er een conferentie over krimp welke werd bezocht door minister Van der Laan. En dat was een belangrijk moment. Hij was met eigen ogen gaan kijken in Heerlen. De toespraak die hij voor de conferentie had voorbereid schoof hij aan de kant en hij vertelde dat er echt iets moest gaan gebeuren. Hij gaf vervolgens opdracht binnen zijn ministerie om ermee aan de slag te gaan. Dat gaf een enorme impuls aan het in november 2009 verschenen Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling.³⁴

Jacob Bruintjes is ook belangrijk geweest bij het verkondigen van de krimpboodschap.

Er is in Zeeland een omslag gekomen nadat Harry van Waveren als gedeputeerde zich met het krimpdossier ging bemoeien.

Het is helemaal niet moeilijk om wethouder te zijn in Amsterdam met zoveel kwaliteit om je heen en voldoende geld beschikbaar.

Wat we geleerd hebben is dat je de politiek met oneliners en simplistische voorbeelden moet bedienen, die zij in hun verhaal kunnen overnemen. Jacob Bruintjes, destijds wethouder van de gemeente Borger-Odoorn, sprak indertijd over Groep Joep.³⁵ Rationele argumenten helpen niet, daar heb ik me over verbaasd.

³² Jacob Bruintjes was van 1998 tot 2014 wethouder in de gemeente Borger-Odoorn.

³³ Harry van Waveren was gedeputeerde van Zeeland van 2003-2011. Hij was ook nog actief binnen het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling, met name op het gebied van het arbeidsmarktbeleid.

³⁴ *Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling, Krimpen met kwaliteit*, Den Haag, november 2009

³⁵ Groep Joep was groep 7 van een denkbeeldige basisschool, waarin nog één kind zat, luisterend naar de naam Joep.

3. HET ROUWPROCES: AFSCHIED NEMEN VAN HET GROEIDENKEN

We zagen een toenemende belangstelling voor demografische vraagstukken. Dat betekende niet dat daarmee ook het thema 'bevolkingsdaling' op populariteit kon rekenen, integendeel. Het was en blijft een lastig vraagstuk, zowel intellectueel als emotioneel. We zijn met groei letterlijk en figuurlijk groot geworden en we hebben geleerd dat groei goed is en krimp slecht. In het kader van de bevolkingsdaling hebben we vaak de metafoor van het rouwproces gebruikt: het afscheid van het groeidenken. Tijdens voordrachten lieten we onderstaande afbeelding zien.



Het rouwproces kent een aantal fasen. Het begint met de ontkenning ('Het kan toch niet waar zijn'), daarna het verzet ('Daar zullen we weleens wat aan gaan doen'), dan de acceptatie ('Tsja, als het dan niet anders is ...') en ten slotte komt er actie ('Niks doen is geen optie').

3.1 DE FASE VAN DE ONTKENNING

Het is niet leuk als je geconfronteerd wordt met prognoses die laten zien dat het aantal inwoners van je gemeente, regio of provincie gaat dalen. De eerste reflex is dan 'Dat kan niet waar zijn, we zijn immers een aantrekkelijk gebied om te wonen, te werken en te recreëren'. Als de feitelijke cijfers uitwijzen dat krimp al een actueel gegeven is dan wordt dat gegeven gebagatelliseerd ('Het waait wel over en na regen komt zonneshijn').

We hebben vele presentaties verzorgd over de demografische ontwikkelingen. Onze boodschap werd verschillend ontvangen. Zeker in het begin waren de reacties zeer kritisch. We zijn de regio's ingegaan, ook om onze regionale bevolkings- en huishoudensprognoses toe te lichten. De reacties waren ook wel emotioneel, mensen maakten zich zorgen over de gevolgen. Anderen wuifden de boodschap weg. Waarschijnlijk sloot dit niet helemaal aan op politieke en bestuurlijke ambities.

We hebben drie casussen specifiek onderzocht: Parkstad Limburg, Zeeuws-Vlaanderen en Eemdelta. Je zag de problematiek van de gevolgen van de bevolkingsdaling met eigen ogen in het straatbeeld. Ik heb ook meegemaakt dat we foto's gingen maken van leegstaande (winkel)panden en dat we dan agressief werden benaderd: 'Wat komen jullie hier doen?'

We liepen ondanks alles toch aan tegen het fenomeen van de ontkenning, zeker in het begin. Een paar jaar later kwam er wel een kanteling.

Ik heb het voordeel dat ik uit de periferie kom. Als ik het verhaal vertel, dan geloven de mensen het wel. Collega's uit de Randstad, zoals Pieter Hooimeijer, hebben die feeling een stuk minder.³⁶

In Parkstad Limburg was het fenomeen van de bevolkingsdaling voor bestuurders een gegeven. We zagen daarentegen dat in Maastricht en in de regio's Midden- en Noord-Limburg de bestuurders, met Jacques Costongs³⁷ en Mark Verheijen³⁸ voorop, een ontkennende houding aannamen, terwijl nota bene het gehele maatschappelijk middenveld in die gebieden aangaf dat er wel degelijk ook bij hen sprake was van krimp. Dat middenveld (woningcorporaties, onderwijsinstellingen, zorgaanbieders) ondervond krimp aan den lijve. Maar door bestuurders werd 'krimp' ervaren als iets negatiefs: 'Je moet praten over kansen en mogelijkheden'. De overheid staat dan toch ver af van de samenleving en daarnaast werd 'krimp' ervaren als een politieke nederlaag. En dus bestaat het niet.

Langzaam maar zeker is dat nu gekanteld, maar het heeft wel lang geduurd. Het is geïnternaliseerd. Wat je overigens wel nog ziet is, dat als bijvoorbeeld in Maastricht het aantal inwoners is gestegen (vanwege de studenten), er meteen wordt geroepen 'De krimp is over'.

Wat ik ook interessant vond, was de clash tussen enerzijds de bevolkingscijfers en anderzijds de ontkennende reactie daarop van overheden.

Ook in de Noordoostpolder wilde niemand erkennen dat er sprake was van krimp, terwijl je het gewoon zag gebeuren. Winkels verdwijnen. Men probeert wel de leefbaarheid in de kernen overeind te houden.

³⁶ Pieter Hooimeijer is hoogleraar Sociale Geografie en Demografie aan de Universiteit Utrecht. Een bekende uitspraak van hem is: 'Krimp wordt gepresenteerd als een soort virus dat zich vanuit de bron, Zuid-Limburg, over ons land verspreidt. Dat klopt dus niet.'

³⁷ Jacques Costongs was van 2004-2014 wethouder in Maastricht.

³⁸ Mark Verheijen was van 2006-2011 wethouder in Venlo.

Kenmerkend in de ontkenningfase is het aanvechten van prognoses. Betrouwbaarheid en nut worden in twijfel getrokken. Verschillende prognoses leveren verschillende resultaten op. Prognoses blijken achteraf niet overeen te stemmen met de werkelijkheid en dus hebben ze geen waarde, is een vaak geuite gedachte.

Natuurlijk is het zo dat prognoses nooit precies uitkomen, er spelen immers factoren een rol die zich niet helemaal laten voorspellen. Wat we wel telkens overeind hebben gehouden is de stelling dat de trends die we voorspelden zouden uitkomen en dat is ook in belangrijke mate gebeurd. Het zijn juist de trends die van belang zijn voor het maken van beleid. Het is immers niet zo belangrijk of je in een periode van tien jaar 8% of 7 % krimpt. Het is niet relevant of je gemeente niet in het voorspelde jaar van 2011 is gaan krimpen, maar pas in 2012 of 2013. Het gaat over de juistheid van de geprognosticeerde trends.

Misschien is het wel aardig om op deze plaats een vergelijking te maken met onze prognoses van tien jaar geleden en de feitelijke situatie van vandaag de dag. In bijlage 2 treft u een uitgebreide beschouwing aan. Hier volsta ik met de volgende bevindingen.

De ontwikkeling van de bevolkingsdaling is wat minder snel gegaan dan voorspeld. De oorzaak daarvan is gelegen in het gegeven dat de levensverwachting van mensen is toegenomen. Met andere woorden het aantal sterfgevallen is minder dan we hadden aangenomen. Daarnaast is het inkomend migratiesaldo hoger uitgevallen dan geprognosticeerd en was het uitgaand migratiesaldo lager dan voorspeld.

Onze voorspelling van de structurele tekorten op de arbeidsmarkt is ernstig verstoord door de economische crisis. Daardoor nam het aantal banen af en steeg de werkloosheid. Nu de economie de weg omhoog weer heeft gevonden, zullen deze tekorten alsnog gaan ontstaan, zo luidt onze verwachting.

Ook heeft de afname van het aantal huishoudens een lager tempo laten zien. Dit is voornamelijk veroorzaakt doordat met name oudere mensen langer zelfstandig blijven wonen. De trend dat het aantal huishoudens gaat afnemen zet wel door.

Prognoses zijn interessante fenomenen, waarvan we overigens weten dat ze nooit uitkomen. Lineair klopt het allemaal wel, maar materieel komt het niet uit. Dit betekent ook dat we ons er steeds rekenschap van moeten geven dat, bij het formuleren van beleidsvoorstellen die een relatie hebben met demografische ontwikkelingen, prognoses niet uitkomen.

3.2 DE FASE VAN HET VERZET: KRIMP ALS FREMDKÖRPER

Bestuurders hebben nogal moeite met het woordje 'krimp'. Ook de term 'daling' is niet populair. Eigenlijk alles dat niet verwijst naar 'groei'. Misschien ook wel begrijpelijk. We kennen immers –op een enkele uitzondering na- alleen maar bevolkingsgroei. En we kennen welvaartsgroei. Van de economie weten we dat groei wordt afgewisseld met krimp en in dat laatste geval worden we geconfronteerd met banenverlies, werkloosheid, koopkrachtdaling; natuurlijk is dat niet fijn. Maar het is niet juist om krimp van de bevolking zo'n negatieve lading te geven. Sterker nog, we hebben in de jaren zestig van de vorige eeuw de voorspelling gehad dat Nederland zou gaan afstevnen op een bevolkingsomvang van 20 miljoen inwoners, dat was een horrorscenario. Als je mensen vraagt of het goed is als de bevolking op wereldniveau blijft stijgen, dan vindt een meerderheid dat die zou moeten afnemen. Bijna niemand kiest dan voor groei. Ook op nationaal niveau

kiezen meer mensen voor een afname (31%) van de bevolking in Nederland dan een toename (6%).³⁹ Kennelijk hebben burgers minder problemen met krimp dan politici en bestuurders.

Is krimp nu zo'n groot probleem? Ik denk van niet. Krimp heeft gevolgen die om een oplossing vragen, omdat er anders problemen ontstaan en tegelijkertijd levert krimp kansen op, die gegrepen moeten worden, omdat het zonde zou zijn om ze te laten liggen. Wat er in ieder geval niet mag gebeuren is dat er verkeerd op het krimpverschijnsel wordt gereageerd. Tijdens de honderden presentaties die KcBB heeft verzorgd, hebben we dat steeds benadrukt: 'Krimp is geen probleem, maar er verkeerd op reageren is een probleem'. Niettemin blijven bestuurders moeite houden met het verschijnsel 'krimp'. Zelfs na tien jaar ligt het nog gevoelig. Het gegeven dat in Zeeland 'krimp' als het K-woord werd benoemd zegt genoeg.

Er is nogal wat commotie ontstaan over de Nieuwsuurtuitzendingen.⁴⁰ Het College van gedeputeerde Staten van Zeeland sprak haar teleurstelling uit over de wijze waarop ZB Planbureau en Bibliotheek van Zeeland de provincie als krimpregio had neergezet in deze uitzendingen en vond dat we in dezen niet professioneel hadden gehandeld.–Mijn directeur is door het provinciaal bestuur op het matje geroepen en hij heeft vervolgens mij weer op het matje geroepen. Als onderzoekers mochten we het woord 'Krimp' niet meer gebruiken, dat werd het 'K-woord'. Het is van de gekke dat er na 10 jaar krimp op de agenda nog zo wordt gereageerd. Maar erger is dat wij als onafhankelijk Zeeuws planbureau tot de orde worden geroepen als we in de media een bijdrage leveren aan het maatschappelijke debat over krimp. Dat is ook gebeurd naar aanleiding van mijn artikel in *Rooilijn*.⁴¹

Ik kan me ook nog herinneren dat toenmalig gedeputeerde Jan Tindemans het woord 'krimp' niet in de eerste POL (Provinciaal Omgevingsplan Limburg) wilde opnemen. Toen jullie⁴² in Parkstad Limburg bezig waren met de verzorgingsproblematiek kwam dit fenomeen weer in beeld. Dat was in 2005.

Krimp heeft een negatieve klank, terwijl Zeeuws-Vlaanderen zoveel te bieden heeft. We moesten daar op een creatieve manier mee omgaan. Dit gebied heeft zich op de emigratiemarkt gepresenteerd en dat was succesvol. Niet zozeer vanwege het aantal mensen dat erop af kwam, maar wel door Zeeuws-Vlaanderen weer eens goed op de kaart te zetten en heel wat mensen weer in beweging te krijgen.

Met name vanuit de gebieden zelf gaven bestuurders op lokaal niveau, zowel overheid als corporaties, signalen af. Maar er waren ook gebieden, zoals de Achterhoek of Twente waar het gewoon werd ontkend. Daar probeerde men de krimp te keren. Er lagen voorstellen om te gaan investeren in het winkelbestand. Je zag het gewoon teruglopen. Ik zie dat altijd aan de plaatselijke boekhandel, ik zie het aan de boeken die ze verkopen, dan weet ik hoe de vlag er in die omgeving bijhangt, het niveau van de samenleving. Anno 2015 speelt natuurlijk ook de factor van het online kopen van boeken een rol.

³⁹ Dalen, Harry van en Kène Henkens, 'Bevolkingskrimp: somber stemmend of een wenkend perspectief?'. *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009, Van groei naar krimp, Een demografische omslag in beeld*. Nico van Nimwegen en Liesbeth Heering (red.), Amsterdam, 2009, p. 213.

⁴⁰ Vierdelige serie van Nieuwsuur over 'Krimp in Zeeland', uitgezonden in het najaar van 2015.

⁴¹ Dick van der Wouw, 'Zeeland en haar Randlanddilemma's'. *Rooilijn, Themanummer Randland*, Amsterdam, Jg. 48/Nr. 4/2015, pp. 280-287.

⁴² Leo Klinkers en Peter Hovens met het project *De 3^e Leeftijd*.

3.3 WAAR KOMT HET VERZET VANDAAN? IS HET ONMACHT, ONKUNDE OF ONWETENDHEID?

Laat ik het er maar even op houden dat er sprake is van onwetendheid. Het woord 'bevolkingsdaling' roept het beeld op van mensen die de verhuisdozen inpakken en hun gebied verlaten, mensen die verkassen, omdat ze het elders beter zullen hebben. A contrario kun je zeggen dat het gebied dat verlaten wordt niet deugt of op z'n minst onvoldoende heeft te bieden. Als zo'n gebied niet aantrekkelijk is om te wonen, onvoldoende opleidingsmogelijkheden biedt, een weinig aantrekkelijke arbeidsmarkt heeft, dan zou dat weleens het gevolg kunnen zijn van slecht politiek-bestuurlijk werk. En juist vanwege deze onjuiste redenering zitten politici en bestuurders hiermee in hun maag.

Er waren maar weinig lokale bestuurders die zich realiseerden dat je deze problematiek niet kon oplossen met een schepje erbovenop. De reflex was altijd dezelfde, je moet groeien, doe je dat niet, dan doe je iets niet goed. Als je iets niet goed doet, dan doe je er dus een schepje bovenop. Landelijke bestuurders hadden overigens geen weet van de problematiek.

De gebruikelijk reflex bleek niet te werken. Sterker nog, deze pakte contraproductief uit. Het gaat dan niet om nog meer, maar de opgave is om het evenwicht weer te herstellen.

Parkstad had contacten met Den Haag en ik gebruikte mijn politieke contacten met de Tweede Kamer. Met zijn allen hebben we ervoor gezorgd dat krimp op de agenda is gekomen. Daar was wel een shockeffect voor nodig. Van der Laan heeft een duit in het zakje gedaan, weliswaar een druppel op de gloeiende plaat, en daarmee de boel aangejaagd. De keerzijde van onze inspanningen was wel dat we het imago kregen van de zielige regio, waar je maar beter je handen van kon aftrekken. Dat gold met name ook voor projectontwikkelaars: Parkstad was bepaald niet de regio van de toekomst.

In maart 2006 ben ik bestuurder geworden. Er werd wel over gesproken, maar acceptatie was nog niet aan de orde, ook niet bij ambtenaren. Ik heb nog een weddenschap met een ambtenaar gewonnen, die voorspelde dat we weer boven de 30.000 inwoners zouden komen. Als je logisch nadenkt en je weet hoe je bevolking is samengesteld, dan weet je op basis van een rekensommetje dat je gaat krimpen. Als je daar al iets aan wilde doen, dan was dat zorgen voor een inkomend migratiesaldo. En daar heb je economische kracht voor nodig en dat was nu net het probleem.

Mensen gaan de politiek in om dingen voor mekaar te boksen. Ook mensen die in een dorpsraad gaan zitten willen van alles voor hun dorp doen. Dat soort ambities laten weinig ruimte voor 'minder'. Je hebt de ambities om iets toe te voegen, dat verdraagt zich niet met afbreken.

'Krimp' is geen belevingsvariabele. Als een huis een tijdje leegstaat, dan denkt men niet aan krimp, maar aan een gebrek aan inspanning om het huis te verkopen. Als een school minder kinderen krijgt, dan denkt men niet aan krimp, maar aan het organiseren van flyeracties om meer kinderen te trekken.

De eerste stappen met betrekking tot het demografische verhaal waren ingegeven door het genoemde woningbehoefteonderzoek. Tot 2015 zou PL nog behoefte hebben aan 1150 woningen. Er lag een gigantische overcapaciteit aan plannen. De toenmalige portefeuillehouder hield zijn collega-portefeuillehouders de keus voor: 'Of jullie gaan samenwerken of het wordt een grote rampspoed'. Dat leverde, zeker in het begin, enorme scheldpartijen op. Gelukkig kwamen na de verkiezingen van 2006 nieuwe bestuurders op het gemeentelijk toneel. Deze hadden veel meer gevoel voor de problematiek. Er kwam een coördinerend portefeuillehouder Krimp. Er was veel publiciteit rondom het vraagstuk. Parkstad Limburg stond als krimpregio in de spotlights. Alleen vonden mensen van de

provincie het maar belachelijk dat PL hier mee te koop liep. Provinciaal ambtenaar Ben van Essen was een roepende in de woestijn, hij kreeg bij de bestuurders geen poot aan de grond.

Er is in Nederland na de Tweede Wereldoorlog weinig belangstelling geweest voor demografische ontwikkelingen. Dat had te maken met de opvatting dat de overheid zich niet moest bemoeien met zaken die te maken hadden met demografische verschijnselen, zoals geboorte, geboortebeperking of –groei. Die attitude is er nog steeds. Bij het ministerie van CRM was een afdeling die zich bezighield met prognoses. Die afdeling zou worden overgeheveld naar het departement Wetenschap van OCenW. Als minister bracht ik een rapport in het Kabinet over demografische ontwikkelingen en Nederland en toen kwam de vraag op tafel of we niet moesten ophouden met ‘die handel’. Ik heb me daartegen verzet. Dat heeft uiteindelijk geleid tot de oprichting van het NiDi.⁴³ Ik ben daar later voorzitter van de Raad van Toezicht geworden. Op een gegeven moment hebben we dit instituut, dat internationaal in hoog aanzien stond, ondergebracht bij de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. Het dreigde namelijk teloor te gaan, omdat de subsidie vanuit het ministerie werd beëindigd. Ook dat besluit werd ingegeven door de opvatting dat de overheid niks met demografie heeft. De Akademie heeft gelukkig financiële middelen gevonden, onder andere via de Rijksuniversiteit Groningen, waardoor het NiDi floreert als nooit tevoren.

3.4 HET VERZET NAM OOK WEL ERNSTIGE VORMEN AAN

Je houdt het niet voor mogelijk dat een onderwijsorganisatie, die het lef heeft moeilijke maar juiste beslissingen te nemen, de overheid als opponent tegenover zich ziet staan. Die oppositie heeft zelfs bedenkelijke vormen aangenomen. De tijd heeft ons geleerd dat de onderwijsorganisatie alle gelijk van de wereld had.

De scholendichtheid in Parkstad Limburg is erg groot. Dat betekent dat als een school sluit, de dichtstbijzijnde school nog steeds in de nabijheid ligt. Maar de discussie die je dan krijgt is onvoorstelbaar. Toen de bovenbouw van Rolduc naar het Eijkhagencollege moest was de wereld te klein. Tegelijkertijd maakt niemand zich er druk over dat vanuit de hele regio kwetsbare kinderen naar die ene praktijkschool moesten.

We hebben Rolduc gesloten. Dat gaf een heleboel heisa, maar daarmee stond het thema wel meteen op de politieke agenda. Wij waren de eersten die daadwerkelijke stappen zetten op basis van de demografische werkelijkheid waar we mee geconfronteerd werden. Het hele land viel over ons heen, inclusief Kabinet en Tweede Kamer. Ik heb 36 Kamervragen moeten beantwoorden. Bestuurders reageerden als actievoerders en niet op een bestuurlijke manier. De markt in Kerkrade stond vol met demonstranten, onder andere kinderen die vrijaf hadden gekregen. De gemeente Kerkrade heeft 100.000,- euro vrijgemaakt om ons juridisch te bestrijden. We zijn voor de rechter gedaagd: kort geding en bodemprocedure. Uiteraard hebben we gewonnen, want we waren autonoom in onze besluitvorming.

Er was ook nog sprake van bedreigingen en we ontvingen politiebescherming.

⁴³ Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.

3.5 DE FASE VAN ACCEPTATIE

Langzaam maar zeker belanden we in een fase dat bevolkingskrimp wordt geaccepteerd, maar niet van harte.

Wat we in de afgelopen tien jaar hebben bereikt is dat het voor iedereen helder is dat het fenomeen krimp een gegeven is. De fase van bewustwording hebben we daarmee achter de rug. Maar dan de vraag hoe daarmee om te gaan, is moeilijk, dat is een Echternachprocessie.

Als er grote veranderingen plaatsvinden, zoals de demografische ontwikkelingen, die leiden tot een andere samenstelling van de bevolking, veroorzaakt door enerzijds de babyboom en anderzijds door de pil, dan verliezen de gevestigde structuren hun draagvlak of ze dijen sterk uit. Bijvoorbeeld voorzieningen voor jongeren verliezen draagvlak en de behoefte aan voorzieningen voor ouderen neemt toe. Dat is best complex. Het is moeilijk om bestaande structuren en belangen te wijzigen.

Mij bleek dat er bij de ambtenaren op het departement een gebrek aan kennis was. Het is ook best een ingewikkeld verhaal. Het begint er al mee dat je het accepteert en dat je het niet bevecht. Daarna moet je accommoderen. Je moet gaan zoeken naar de voordelen ervan.

Ik merk in de anticipeerregio's een afwachtende houding. Wellicht ingegeven door een verwachting van misschien gaat het straks weer groeien. Alles wordt aangegrepen om dat denkbeeld te onderbouwen. Het zit kennelijk ergens in ons denken. 3 is meer dan 2 en dan vinden we ook dat 3 beter is dan 2.

Het beeld dat ze in Den Haag hebben over Zuid-Limburg, alsof we achterlijk zijn. Iemand vroeg me hoe het is om als *achterblijver* in Zuid-Limburg te wonen.

Krimp is na tien jaar toch wel een erkend fenomeen, maar er wordt nog niet altijd naar gehandeld. Soms zie je fatalisme (sterfhuisconstructies), soms zie je dat kansen worden gegrepen, soms zie je een houding van 'bij ons gebeurt het niet'. Qua bewustwording én bij de burgers én bij de politiek zijn we echt wel opgeschoten. Krimp wordt niet meer gezien als een bedreiging, maar als een natuurlijk gegeven en van daaruit gaat men op zoek naar kansen, zoals het nadenken over fusie en samenwerking.

We hebben met de Gouden Toekomstbus zo'n zesduizend kilometer afgelegd door heel Nederland. Er zaten ook mensen van de ministeries in de bus. We gingen met de gemeenten in gesprek en dan ging het over de cijfertjes om zo die gemeenten bij de agenda te betrekken, maar het ging nooit over oplossingen. 1% krimp is niet erg, 10% misschien ook nog niet, maar 25% is erg. Maar waarom is dat dan erg? Daar hadden we het niet over. De tijd was er niet rijp voor. We hebben 'krimp' ook steeds gezien als een geldvraagstuk, maar nooit als een waardenvraagstuk.

3.6 DE FASE VAN DE BELEIDSVORMING

Als we door het rouwproces heen zijn, dan wordt het tijd om aan het nieuwe beleid te gaan werken. Dat is geen geringe opgave zoals verderop zal blijken. Er zijn succesverhalen, maar ook tegenvallers.

Volledigheidshalve is het goed om hier te memoreren dat de ene krimp de andere niet is. In Groningen zien we een trek vanuit het landelijk gebied naar de stad, waardoor een leegloop van het platteland ontstaat met alle

gevolgen van dien. In het dunbevolkte Zeeuws-Vlaanderen krijgen je vergelijkbare problemen, die meer veroorzaakt worden door lage natuurlijke aanwas en vertrek van jongeren. Zuid-Limburg laat een daling zien zowel op het platteland als in de steden, maar het betreft een dichtbevolkt gebied, waardoor de gevolgen anders zijn. Op verzoek van de Raad voor het Landelijk gebied heeft KcBB deze thematiek beschreven.⁴⁴

Je ziet in de loop der jaren dat het fenomeen 'bevolkingsdaling' gemeengoed is geworden. Niemand kijkt er meer raar van op. Ook is het besef gegroeid dat de verschillende regio's (groei, anticipeer en krimp) om een gedifferentieerde aanpak vragen. Deze diversiteit nemen wij als onderzoeksinstituut telkens mee bij onderzoeksvragen. Ik zie die aandacht voor diversiteit ook terug bij de rijksoverheid.

De fase van het verwerkingsproces (ontkennen, bestrijden, samenwerken) waarin men zich bevindt verschilt per regio. Vanuit de werkgroep Onderwijs hadden we de missie om het land in te gaan en het verhaal te vertellen om te voorkomen dat elders dezelfde fouten zouden worden gemaakt als in Parkstad Limburg.

Neem als voorbeeld 'krimp'. 'Krimp' is een constatering. 'Krimp' is niet de vraag. Met het vraagstuk van de krimp ging je altijd met een soort onheilsboodschap op pad. Deze boodschap moest je eerst positief verpakken. Als je de echte vraag hebt geformuleerd dan kun je daar de oplossing bij bedenken. De vraag kan verschillen per gemeente, per wijk en zelfs per individu. Krimp betekent dat er minder mensen zijn en de reactie is dan om meer mensen aan te trekken, maar dat is niet de vraag. Er komt leegstand en dus gaan we gebouwen slopen, maar dat is niet de vraag. Misschien is de vraag wel 'gebrek aan creatieve energie' of misschien zit daar weer een vraag achter. Hoe dan ook zoiets kunnen we landelijk nooit bepalen.

Groei kun je plannen, terwijl krimp ongrijpbaar is. Dat komt omdat dit laatste te maken heeft met individuele beslissingen van mensen. Iemand kiest ervoor om te vertrekken, ik sluit mijn winkel, et cetera. Groei organiseren we meer collectief, zoals het bouwen van een wijk.

Wat mij tegenvalt in de afgelopen tien jaar is dat sociaaleconomische, culturele en politieke vernieuwing achterwege is gebleven. Juist omdat het oude niet meer werkt, gaan mensen nadenken over hoe nu wel. Krimpgebieden zijn behoorlijk conservatief. Misschien komt dat door het gevoel van verlies. iPad-scholen zie je ontstaan in stedelijke gebieden, terwijl je ze juist in krimpgebieden zou verwachten. Want het gaat hier om anders denken over onderwijs. Een ander idee over wat onderwijs is en dat gaat het niet over aantallen of m². Er is wel hoop. In die tien jaar zie ik overal dezelfde spelers: economisch, maatschappelijk, cultureel. Deze populatie is langzaam aan vervanging toe.

Zuid-Limburg heeft een stedelijke krimp, Groningen een plattelandskrimp in combinatie met stedelijke groei van de stad Groningen en Zeeland de plattelandskrimp zonder stedelijke aantrekkingskracht.

Ik vind het verschil tussen krimpgebieden en anticipeergebieden maar gradueel, niet vergelijkbaar met bijvoorbeeld voormalig Oost-Duitsland. Ik maak liever het onderscheid tussen zwakke gebieden en sterke gebieden. De Achterhoek is nu opgeschoven naar de categorie 'krimpregio', maar als je nu kijkt naar economische groei, innovatie, productiviteit, gezondheid, dan is deze regio eigenlijk een sterk gebied. De sociale kant van de krimp vind ik belangrijker dan de getalsmatige kant.

⁴⁴ Raad voor het landelijk gebied, *Kansen voor een krimpend platteland, Advies over de gevolgen van bevolkingsdaling voor het platteland*, Utrecht, december 2009.

4. BELEIDSMATIGE VERKENNINGEN

Hiervoor beschreef ik welke ervaringen ik heb kunnen optekenen met betrekking tot het rouwproces. Helder is dat dit geen sinecure was. Via de ervaringen binnen de verschillende beleidsdomeinen kan ik het proces nog verder inkleuren en differentiëren.

Als je kijkt naar de beleidsdomeinen waar de overheid een verantwoordelijkheid heeft, dan kun je deze in drieën delen. Sommige domeinen worden direct geraakt door de demografische verandering (onderwijs, wonen), andere domeinen zijn wat tweeslachtig (mobiliteit) en de derde categorie domeinen worden niet geraakt (natuur).

Je ziet dat de fase waarin er sprake is van acceptatie van de krimp afhangt van het beleidsveld. Onderwijs liep voorop, terwijl de ruimtelijke sector wat meer tijd nodig had.

Mijn ervaring was dat als eerste werd geacteerd op de gevolgen voor de woningmarkt. Regionale economische en arbeidsmarktvraagstukken kwamen pas later op de agenda. Dat had wellicht ook te maken met de financiële crisis. De gevolgen van de demografische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt kwamen daardoor in een vertraging en die van de woningmarkt juist in een versnelling.

Ik heb de drie krimpregio's in Nederland van nabij kunnen bekijken. Je ziet overal hetzelfde patroon. Het gaat namelijk altijd over wonen, onderwijs en zorg. We konden zo ongeveer blauwdrukken maken.

4.1 ONDERWIJS

De sector onderwijs is (letterlijk) een schoolvoorbeeld van de complexiteit van bevolkingsdaling. Het is ook deze sector, die als eerste de gevolgen heeft ondervonden en nog steeds ondervindt. Ik heb al eerder gemeld dat de belangrijkste oorzaak van de bevolkingsdaling gelegen is in de terugloop van het aantal geboorten. We zien dan ook dat in krimpgebieden basisscholen de poorten moeten sluiten.

Het sluiten van een basisschool ligt buitengewoon gevoelig, zeker als het de enige school in een kern of dorp betreft en de dichtstbijzijnde andere school een behoorlijk eind uit de buurt ligt. We hebben veel discussies gehad over de wenselijke minimale grootte van een school. Het rapport van de Onderwijsraad over de kleine scholenproblematiek heeft veel stof doen opwaaien.⁴⁵ De kwaliteit van het onderwijs, de betaalbaarheid van de onderwijsvoorzieningen en de school als ontmoetingsplek voor het dorp strijden om de voorrang. De idee dat met het verdwijnen van de school het dorp ten dode is opgeschreven, is hardnekkig. Diverse onderzoeken hebben uitgewezen dat dit niet zo is. Belangrijk is wel dat elke kern een ontmoetingsplek heeft.

Een belangrijke les is in ieder geval dat belanghebbenden in een vroeg stadium betrokken moeten worden bij dit vraagstuk. Neem hen mee in het ervaren van de problematiek en in het bedenken van goede oplossingen.

Het beruchte rapport van de Onderwijsraad is voor staatssecretaris Sander Dekker aanleiding geweest om een voortreffelijke notitie op te stellen. In die notitie werd de kleine-scholen-toeslag geboren

⁴⁵ Onderwijsraad, *Grenzen aan kleine scholen*, Den Haag, februari 2013. In dit rapport werd voorgesteld om scholen met minder dan 100 leerlingen te sluiten.

vanuit de gedachte 'Het komt ooit wel weer goed', ter discussie gesteld. Want het komt met de terugloop van het aantal leerlingen nooit meer goed. Deze toeslag werd daarmee een verlengde-lijken-regeling. Daarom hebben we voorgesteld om die toeslag om te bouwen tot een premie op samenwerking. Maar dit lag politiek allemaal erg gevoelig. Zo leefde in de Tweede Kamer de gedachte dat we in krimpsituaties gewoon de opheffingsnorm maar moesten verlagen om daarmee de scholen open te houden. In hun gedachten hadden we te maken met een tijdelijk probleem dat we met tijdelijke maatregelen konden oplossen. Het besef dat hier sprake is van een structureel probleem dat we met dit soort maatregelen alleen maar vergroten was er niet.

In juni 2013 was er een AO van de Tweede Kamer, pas toen viel het kwartje bij de commissieleden. Uiteindelijk heeft de notitie van Dekker het politiek niet helemaal gered.

Een voorbeeld is ons onderzoek naar de ontwikkeling van het aantal leerlingen en de gevolgen voor onderwijs.⁴⁶ Begrijpen dat er zoiets als een afname van het aantal leerlingen is één, maar vervolgens de goede oplossingen realiseren is twee. Of je moet je autonomie opgeven of je moet je onderwijslocatie opgeven. Dan is het gemakkelijker om het gewoon maar te laten gebeuren. Het is een hele lastige om een school gesloten te krijgen die getalsmatig nog boven de absolute sluitingsnorm van 23 leerlingen ligt.

Ik trek uit die ervaring twee belangrijke conclusies. In de eerste plaats moet je tijdig beginnen met het oppakken van dit vraagstuk. Ten tweede moet je belanghebbenden tijdig betrekken bij het nadenken over de toekomst. Laat ouders zien wat er aan de hand is. Maak hen mede-eigenaar van het probleem. Presenteer de prognosecijfers van leerlingenaantallen op een begrijpelijke manier. Heel concreet, hoeveel leerlingen zitten nu in de groepen 5, 6, 7 en 8, hoeveel leerlingen in de huidige groepen 1, 2, 3 en 4 (deze bevolken straks de groepen 5, 6, 7 en 8) en de kinderen in de leeftijd van 0, 1, 2 en 3 jaar bezetten straks om en nabij de groepen 1, 2, 3 en 4. Dan zie je precies wat er in kwantitatieve zin gaat gebeuren. Bespreek vervolgens wat dit gaat betekenen voor de kwaliteit van het onderwijs. Op een gegeven moment zeggen de mensen zelf: 'Dit kan niet langer zo'. En dan ben je ver genoeg. Want uiteindelijk kiezen mensen toch voor kwaliteit.

Als je dit niet zo doet en je gaat met het verhaal naar de ouders dat de school dicht moet, dan creëer je weerstand. En dan krijg je discussies in de sfeer van 'ja, maar kleine scholen leveren ook wel kwaliteit'. Daar kom je dan niet meer uit.

Het besef dat er sprake is van bevolkingsdaling is nu wel degelijk aanwezig, bij schoolbesturen en bij gemeenten. Wat erg geholpen heeft bij die discussie is het rapport dat is uitgebracht door de Onderwijsraad. Ik heb de politieke discussie over de kleine scholen met afschuw gevolgd, want het recht van kinderen op goed onderwijs staat voor mij bovenaan. Dat recht mag niet ondergeschikt worden gemaakt aan het belang van het dorp. Het populaire standpunt om de kleine schooltjes open proberen te houden en de dorpen daarmee te redden. Niemand die durft te zeggen dat het onzin is, dat het niet helpt, dat het uitstel van executie is, dat onderwijskwaliteit er niet mee is gediend.

De discussie over sluiting van de onderwijslocatie op Rolduc is echt met de messen tussen de tanden gevoerd. De onderwijsbestuurder gaf aan we moeten anders gaan organiseren, we moeten sluiten en vervolgens gaan actiegroepen onder aanvoering van nota bene de overheid zich daartegen verzetten.

⁴⁶ PPOZ/Scoop/RPZC, *Onderwijs ons goed, Afnemende leerlingenaantallen in Zeeland*, Middelburg, 2010.

De grote wake-up-call kwam bij het verschijnen van het rapport van de Onderwijsraad. We zijn hier als werkgroep nadrukkelijk bij betrokken geweest. We hebben toen gepleit voor een ondergrens van 80 leerlingen. De PO-raad zat ook op die lijn.

Het rapport heeft veel stof doen opwaaien en in de Tweede Kamer ontstond hiertegen verzet, met namen van de kant van het CDA en de kleine Christelijke partijen.⁴⁷ Men zette het beeld neer van het ontstaan van 400 spookdorpen in Nederland.

Met Sander Dekker hebben we hierover ook indringend gesproken, onder andere over de kleine-scholen-toeslag die voor een perverse prikkel zorgt: hoe kleiner de school, hoe meer geld. Brief mei 2013 van Dekker met een aantal maatregelen over het primair onderwijs, onder andere ging het over de afbouw van de kleine-scholen-toeslag. Die brief was prima. De SGP (als lid van de gedoogcoalitie) had gedreigd uit de coalitie te stappen als de aangekondigde afbouw van de kleine-scholen-toeslag overeind zou blijven. Tot onze ontsteltenis werd het voornemen gecancelled en daarmee waren inspanningen van enkele jaren voor niets geweest.

Het aantal kleine scholen neemt nog hand over hand toe. Niemand vraagt zich af wat het kost en wat het betekent voor de onderwijskwaliteit.

In de sector onderwijs kom je knelpunten tegen in de sfeer van wet- en regelgeving en financiering, die goede oplossingen in de weg staan. Op rijksniveau wordt danig met dit vraagstuk geworsteld, met weet er geen raad mee. De fusietoets is een helder voorbeeld van een instrument dat bedacht is om de groei te kanaliseren, maar is een hinderpaal bij het oplossen van het krimpvraagstuk.

In Zeeuws-Vlaanderen zie je dat de kleine kinderen met busjes worden opgehaald en naar België naar de kinderopvang gaan, omdat dat daar gratis is. Vervolgens gaan ze daar dan ook naar de basisschool. Een oplossing is dat we ook in Hulst (nagenoeg) gratis kinderopvang aanbieden, maar dat mag niet vanwege landelijke regelgeving, die gebaseerd is op marktwerking.

Het bijzondere aan de sector onderwijs is dat het probleem van de daling van de leerlingenaantallen niet beperkt blijft tot de krimpregio's, maar dat zich dit breder voordoet, namelijk overal waar ontgroening aan de orde is. Hierdoor werd de politieke benadering van de krimpregio's voor het onderwijs een belemmerende factor. In de Achterhoek bijvoorbeeld ging de ontgroening nog veel harder. Maar dat werd in politiek Den Haag niet als een probleem gezien, problemen waren er alleen in de drie topkrimpregio's. Deze regio's kregen wat experimenteerruimte⁴⁸ en de Achterhoek niet. Zij hebben daar heftig tegen gefulmineerd.

Bij de fusietoets is de invloed van de medezeggenschapsraad vergroot. Dus vraag je aan de ouders wat er moet gebeuren, dan heb je het verhaal van Kerstmis en de kalkoen te pakken. Het is natuurlijk lastig om tegen een dergelijk democratiseringsproces te zijn, maar het resultaat pakt averechts uit. Ouders willen niet dat de school sluit of ze willen op zijn minst vertraging, zodat hun eigen kinderen tegen die tijd van school zijn.

⁴⁷ Overigens zag je daarna dat de PvdA bij de Christelijke partijen op de bagagedrager sprong. Met name Hans Spekman heeft grote druk richting fractie uitgeoefend.

⁴⁸ Onder andere samenwerkingsscholen, samenwerking vmbo en mbo.

Grootschaligheid, machtige besturen, ver weg van ouders, duurbetaalde managers, dat was het beeld, dat ook nog een keer versterkt werd door de woningcorporaties. Op dat beeld rustte de fusietoets. Tegen dat beeld moesten we knokken. Bestuurlijke schaalvergroting, mits voorzien van *checks and balances*, is noodzakelijk. We zijn al jaren bezig om de fusietoets op te rekken, dan wel van tafel te krijgen, omdat die contraproductief werkt in krimpgebieden. Men is huiverig om een fusietraject te starten, vanwege het risico dat na jaren van inspanningen de voorgenomen fusie niet door de toets komt. Er ligt een concept-evaluatierapport van de fusietoets met een negatieve strekking. Ik sluit niet uit dat dit rapport in de la verdwijnt, omdat de minister geen zin heeft in de discussie.

Kwam de bevolkingsdaling voor het basisonderwijs nog als een verrassing, voor het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs zou dat niet moeten kunnen gelden. Toch lijkt het erop dat ook hier de boel pas in beweging komt op het moment dat de problemen zichtbaar en voelbaar zijn. We weten dat we in de toekomst aan gaan lopen tegen tekorten op de arbeidsmarkt, dan is het laatste dat we kunnen gebruiken dat de kwaliteit van het onderwijs te wensen overlaat en niet aansluit bij de marktvraag.

In de PO-sector was het probleem in 2012, 2013 wel algemeen erkend. In het VO is men nog niet zo ver. De daling slaat met name neer in het VMBO. De HAVO-VWO-scholen blijven redelijk overeind. Dat is een gevolg van de normverschuiving, ook al wordt dat ontkend.

We zagen aankomen dat in de Achterhoek geen enkele afdeling Techniek meer overeind zou blijven, dat is een ramp. Dat dreigt ook in Parkstad Limburg te gebeuren. De samenwerking tussen de afdelingen Techniek van de verschillende onderwijsinstellingen wordt gezocht om meer massa te maken. Maar we lopen tegen allerlei belemmeringen op aan de kant van de Inspectie en aan de kant van de bekostiging. Als we niks doen, dan is er straks niks meer. OCW kijkt wel mee bij het zoeken naar oplossingen, maar het gaat heel moeizaam.

De sanering van de kleine scholen vindt wel plaats, omdat het niet anders kan, maar het gaat veel trager dan wenselijk. Inspanningen om de scholen open te houden zijn vergeefs. Voor het voortgezet onderwijs is het probleem nog lang niet opgelost.

De Kamer schrikt toch wel van wat er aan het gebeuren is in het beroepsonderwijs, met name het afkalven van het techniekonderwijs. Een van de criteria van de Kamer is nog steeds 'keuzevrijheid'. Zo meteen komen we in een situatie terecht van één school of geen school. Wat sluipend bij deze discussie ook nog rol speelt is het verzuilde systeem: het artikel 23 verhaal. Het veld vraagt zich allang af hoelang zij dit nog moeten volhouden. We krijgen vanuit het ministerie het advies om weg te blijven uit deze discussie. Laatst zijn in een krimpgemeente nog drie schooltjes geopend (katholiek, protestant en openbaar), terwijl iedereen weet dat in 2016 nog maar ruimte is voor 1 school. Maar ja, met artikel 23 in de hand kan dit worden afgedwongen.

In het basis- en voortgezet onderwijs heeft de krimp gezorgd voor schaalvergroting.

De daling van de bevolking en de gewijzigde samenstelling daarvan heeft consequenties voor de sociale infrastructuur. In mijn latere periode als wethouder had ik ook onderwijs in mijn portefeuille. Ik heb toen geprobeerd om in Middelburg om samenwerkingsscholen te maken. We zijn toen gepassioneerd geraakt van het concept van Integrale Kind Centra (IKC). Ik heb ook nog geprobeerd om in het VMBO samenwerking voor mekaar te krijgen. Dat lukte wel met de directies, maar niet op schoolbestuurlijk niveau. Vanwege het dalend aantal leerlingen krijgt met name het praktijkonderwijs het moeilijk om kwaliteit overeind te houden.

Iedere regio kan nu een onder voorwaarden procescoördinator aanstellen om grondig te kijken naar het vraagstuk van de krimpgevolgen in het onderwijs.

4.2 VOLKSHUISVESTING

Het aantal huishoudens zal ook gaan dalen. Vanwege de gezinsverdunning komt die daling later op gang dan die van de bevolking. Ook de samenstelling van de huishoudens gaat veranderen. We krijgen bijvoorbeeld veel meer eenpersoonshuishoudens. Het is belangrijk dat de spelers op de woningmarkt tijdig inspelen op deze ontwikkelingen. Dat zien we ook wel gebeuren. De economische crisis heeft ook de nodige consequenties (gehad) voor de woningmarkt, waardoor de complexiteit van de problematiek alleen maar is toegenomen.

Die complexiteit wordt daarnaast nog gevoed door de ontmanteling van de verzorgingshuizen en de druk van de dubbele vergrijzing op de woningmarkt.

Het gaat bij dit vraagstuk over vraag en aanbod van (sociale) huurwoningen en van koopwoningen, het gaat ook over waarde van het vastgoed, maar het betreft eveneens de leefbaarheid in de wijken.

Bij het oplossen van het vraagstuk wordt vooral gekeken naar de woningcorporaties en dat is logisch. De corporaties hebben het er vanwege rijksbeleid niet gemakkelijker op gekregen.

Door de economische crisis is de waarde van de woningen gedaald. Als we niet hadden ingegrepen in de woningmarkt door sloop dan was die waardedaling zeker twee keer zo erg geweest. De verdamping aan waarde gaat over miljoenen. Dus moet je investeren in de volkshuisvesting en in de openbare ruimte. Gelukkig hebben de corporaties nog enige financiële ruimte.

Mag een corporatie investeren over de grens? Het antwoord is 'Nee'. Dat begrijp ik wel, maar als we een goede euregionale samenwerking zouden hebben, dan zou het toch moeten kunnen? Bouwen voor je eigen achterban, maar dan wel over de grens. Woningcorporatie Servatius uit Maastricht moet niet investeren in Luik omdat dat leuk is voor de mensen uit Luik, maar omdat dat zin heeft voor de mensen uit Zuid-Limburg.

Kortom, we moeten kijken naar de belemmerende factoren.

We zijn gaan kijken of we sociale koopcomplexen door de corporaties zouden kunnen laten terugkopen, zodat je na een jaar of (vijf)tien, deze kunt gaan slopen. Daarmee pak je dan de onderkant van de koopmarkt. Juist dit segment stond door de economische crisis onder druk. De verhuurderheffing heeft roet in het eten gegooid.

Als je nu kijkt naar de voorwaarden waarmee corporaties worden geconfronteerd, het uitvoeren van de kerntaken⁴⁹, dan hou je nog een klein lijstje over van wat een corporatie mag. In de regelgeving worden de corporaties sterk ingeperkt. Komt nog bij dat ze financieel worden afgeroomd door eerst de vennootschapsbelasting en nu ook nog de verhuurdersheffing. Daarmee zijn de mogelijkheden die de corporaties hadden om met hun vermogens een verbinding te maken met de opgaven op het gebied van leefbaarheid, maatschappelijke voorzieningen, activering en participatie (SROI) sterk gereduceerd.

⁴⁹ Woningen bouwen en verhuren aan mensen met een laag inkomen.

Ik wil nog wijzen op een onderschatte ontwikkeling met betrekking tot de kanteling in het beleid ten aanzien van ouderen. Het zelfstandig moeten wonen in combinatie met ontmanteling van verzorgingshuizen geeft in krimpgebieden met vaak dubbele vergrijzing druk op de woningmarkt als het gaat om geschikte woningen. Die druk kan niet worden verlicht met nieuwbouw. Er staan immers vaak al te veel woningen. Dus zal er iets in de bestaande woningvoorraad moeten veranderen.

De situatie op de particuliere koopmarkt is wellicht nog schrijnender. Je gaat niet je eigen huis slopen. Waardedaling maakt sommigen tot gevangene in de eigen woning. De oudedagsvoorziening verdwijnt als sneeuw voor de zon.

Wat moeten we doen met particuliere woningen die leeg komen te staan, omdat de bewoners zijn overleden en de kinderen geen belangstelling hebben voor die woning, omdat ze zelf al elders wonen. Wat moeten we met zo'n woning of breder genomen wat moeten we met een wijk met dit soort woningen?

In Rotterdam-Zuid zie je ook dat de gewijzigde samenstelling van de bevolking gevolgen heeft voor de voorraad particulier woningbezit. Goedkoop onroerend goed is een blok aan het been van mensen. Dat verschijnsel zie je ook in krimpregio's.

De problematiek rond het particulier woningbezit is een van de meest prangende. Een oplossing zou zijn het zogenaamde inponden. Huizen die in het verleden door corporaties zijn uitgepand worden teruggekocht en vervolgens gedurende 10 tot 15 jaar weer verhuurd en pas daarna worden ze gesloopt. We hadden de businesscase klaar en toen werd de verhuurdersheffing ingevoerd en daarmee was de businesscase financieel niet meer haalbaar. We hebben stevig gelobbyd richting Den Haag. Minister Blok stelde zich aanvankelijk op het standpunt dat de markt dit maar moet oplossen in plaats van de corporaties. De praktijk is echter dat de markt dit niet oppakt. De minister begint nu langzaam onze kant op te bewegen.

Het vraagstuk van het particulier woningbezit is eigenlijk veel groter dan dat van de sociale huur. We hebben een studie gepubliceerd met de titel *Beter met minder*.⁵⁰ Particuliere woningeigenaren slopen hun eigen woning niet, want dat is hun bezit. De vraag naar woningen neemt af, de woning is onverkoopbaar voor de prijs die zijzelf in gedachten hebben. Corporaties kunnen minnen tegen plussen wegpoetsen. Een particulier kan dat niet. De kern van het advies luidt: je kunt het vraagstuk van het particulier woningbezit alleen maar oplossen door het te verbinden met een entiteit, bijvoorbeeld een coöperatie of de portefeuille van een woningcorporatie. Dan brengt hij de waarde van de te slopen woning in, verwerft een nieuwe woning, die hij later weer een keer verkoopt. Na verkoop lost hij dat verschil af. Je moet wel een voorziening treffen voor waardedaling, maar dat is te overzien.

In Oost-Groningen zijn we kleinschalig begonnen met een aantal gemeenten, de Rabobank en VNO-NCW. Het werkt. Ik geloof niet in sloopfondsen. Corporaties spelen in dit concept een cruciale rol, maar door rijksbeleid wordt hen dit steeds moeilijker gemaakt. Minister Blok heeft een uitspraak gedaan dat als corporaties een woning opkopen dat er partiële vrijstelling wordt gegeven voor de verhuurdersheffing. Er zit dus beweging in.

⁵⁰ Aarnoudse, Jelle e.a., *Beter met Minder, Aanpak van Particulier Woningbezit in de Krimp*, januari 2015.

Wie betaalt de sloop? Dat is misschien wel de meest gestelde vraag. Het is duidelijk dat we minder moeten bouwen, maar de bouw mag niet stil komen te liggen. Bouw is nodig om te kunnen voldoen aan de kwalitatieve vraag. Dat betekent echter wel dat er (slechte) woningen uit de markt moeten worden gehaald, hetgeen uit kwalitatief oogpunt ook niet verkeerd is. Maar wie gaat dat betalen?

We moeten corporaties in bijvoorbeeld het zuiden van het land tegemoetkomen in het financieren van sloop, kapitaalvernietiging en hoe gaan we om met koopwoningen?

We hebben de leegstand enorm weten terug te brengen en daarmee hebben we de daling van de waarde van het vastgoed weten af te remmen. De leegstand zat in 2007 bijna volledig in de sociale huursector, vanaf 2010 zie je een verschuiving plaatsvinden, de druk op de sociale huursector neemt toe. Het probleem nam toe bij het particulier woningbezit. Welke instrumenten heb je om daar iets aan te doen? Er ging relatief veel geld naar het particulier bezit (van de 2000 woningen waren zo'n 50 particulier). We hebben ze opgekocht en gesloopt. Dat was zo duur, dat we daarmee zijn gestopt.

Kunnen we de oplossing overlaten aan de markt of moet de (rijks)overheid hier een stevige rol pakken? Het antwoord is 'ja, de rijksoverheid is nodig, zeker als het gaat om het mogelijk maken van nieuwe oplossingen.'

Hoe gaan we om met vrijkomende woningen, leeglopende wijken, sloop, teruggeven aan de natuur? Hoe houden we de leefbaarheid overeind voor de mensen die er wel nog wonen? Daar denken we eigenlijk onvoldoende over na. De centrale overheid moet hier een stimulerende en regisserende rol pakken.

De centrale overheid haalt op dit moment zo'n 2 miljard euro bij woningcorporaties op. Dat bedrag gaat door de verhuurdersheffing nog eens oplopen tot 2,8 miljard en komt terecht in de begroting, in de algemene middelen. Eigenlijk zou je dit geld moeten benutten om te investeren in twee dingen: 1. De huisvesting van mensen die nu in de Randstad niet aan een woning kunnen komen en 2. Het organiseren van de huisvesting in brede zin (sociale) huur en koop.

We moeten naar andere modellen toe om de krimp te kunnen begeleiden, want de krimp gaat gewoon door. We hebben de onderkant van de huurmarkt gesloopt, maar dat houdt een keer op. Je moet namelijk de huurmarkt kunnen blijven bedienen, net als de starters. Als je die laatste groep niet goed weet te bedienen, dan snij je je levensader door.

Dan krijg je de volgende vraag op tafel: 'Waarom moeten we met publiek geld, private problemen oplossen? Antwoord: 'Er staat niet één woning leeg, maar meerdere. Dat leidt tot verpaupering, tot onveilige situaties en deze problematiek doet zich voor in het publieke domein en daarmee hebben we het dan niet over een privaat probleem.'

De generatie van mijn ouders gaat dood, de woningen komen leeg te staan, geen van de kinderen heeft daar belangstelling voor. Is dat dan het probleem van de kinderen? Daar ligt een opgave voor de overheid. Primair de lokale overheid en secundair de provinciale en rijksoverheid. Een moeilijk vraagstuk, gaan we alles slopen of wat gaan we anders doen?

We moeten doorgaan met bouwen en harder doorgaan met slopen, omdat we de woningmarkt moeten transformeren om vraag en aanbod, zowel kwantitatief als kwalitatief, op elkaar af te stemmen. Je moet ervoor zorgen dat mensen kunnen blijven wonen waar ze nu wonen.

Krimp levert ook kansen op. Bijvoorbeeld na de sloop van hoogbouwflats kun je grondgebonden woningen terugbouwen waar vraag naar is.

Hoe komt het dat het aan de andere kant van de grens, in Duitsland en in België, wel goed gaat? Waarom kan de druk op Aken niet worden afgeleid op vrijkomende woningen in Zuid-Limburg. Waarom slagen we als overheden niet in om dit op te lossen? Kennelijk zijn we niet in staat om tot een goede euregionale samenwerking te komen.

De leefbaarheid van wijken en buurten staat op het spel. In een ontspannen woningmarkt met te veel leegstand zijn het de minst gewilde woningen die leeg komen te staan. Vaak vinden we deze terug in bepaalde wijken. Een overmaat aan leegstand brengt verloedering met zich mee. De kans op een neerwaartse spiraal is dan niet denkbeeldig.

De eerste lijn had met volkshuisvesting te maken. Ik wist dat we in een zekere periode 10% van de bevolking zouden gaan verliezen en aan het eind van de rit zouden we 10% te veel huizen hebben. Dat betekent leegstand en je kon zo uittekenen waar die zich zou gaan manifesteren. We wilden per se voorkomen dat bepaalde wijken de dupe zouden worden. We hebben toen samen met de corporaties masterplannen opgesteld voor de verschillende delen van mijn gemeente. Deze plannen bevatten lang termijn afspraken. Aan de ene kant keken we hoe volkshuisvestelijk konden ingrijpen om de markt stabiel te krijgen. We hebben de leegstand van 4% via sloop weten terug te brengen naar 2%. We hebben als eerste gekeken naar de goedkopere wooncomplexen.

Onze solvabiliteit hebben we verbonden met opgaven elders, maar de tijden zijn nu anders. Corporaties kunnen een belangrijke factor zijn in het ontwikkelen van gebieden, omdat ze een woningvoorraad hebben, die een groot kapitaal vertegenwoordigt. Dat kun je verbinden met de opgave in het gebied.

Als corporaties zich in een krimpgebied aantoonbaar inzetten om een bijdrage te leveren aan de oplossing van het probleem van de particuliere woningvoorraad of aan de leefbaarheid of aan het maatschappelijk vastgoed dan zouden ze meer beleidsruimte moeten krijgen.

4.3 ARBEIDSMARKT, ECONOMIE EN INFRASTRUCTUUR

Ook in economische zin heeft de daling van de bevolking gevolgen. De afzetmarkt krimpt en dat heeft gevolgen voor met name het MKB; de laatste bakker in het dorp die noodgedwongen moet sluiten wordt vaak als voorbeeld genoemd. Er dreigt leegstand. Wat doen die ontwikkelingen met het imago van een regio? Hoe kijken investeerders tegen krimpgebieden aan? Wat kunnen we doen aan economieversterkende maatregelen, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur en bereikbaarheid.

De derde lijn was investeren in de economie. We hebben keuzes gemaakt met betrekking tot bereikbaarheid. We hebben bedrijfsterreinen gerevitaliseerd. We hebben gekozen voor *Leisure* in aansluiting op wat er in Parkstad gebeurde. Daaruit is het idee ontstaan om *Nature Wonder World* naar Brunssum te halen. Daarmee krijg je een andere identiteit van de stad, nieuwe hoop, en het levert nieuwe werkgelegenheid op voor de hele regio.

Brunssum was vanwege de drie lijnen een groot voorstander van de ontsluiting via de Buitenring.

Bevolkingsdaling wordt nog teveel gezien als een fenomeen dat we moeten bestrijden in plaats van dat we er iets mee moeten. Ook in intellectueel opzicht zitten hier nog allerlei puzzels in, die we nog niet hebben opgelost. Bij al je nadenken over economie gaat het over groei en je kunt heel goed bedenken hoe een groeiende economie een positief klimaat heeft en je kunt voorspellen hoe alle spelers zich gaan gedragen. Nadenken over een structureel krimpende economie hebben we nog niet gedaan. In krimpgebieden doet zich dat voor. Het Bruto Regionaal Product neemt af vanwege de teruglopende beroepsbevolking en is zelfdestructief, omdat het te besteden inkomen in zo'n regio afneemt en dat betekent voor de detailhandel minder omzet. Krimpende omzet leidt ertoe dat er niet meer wordt geïnvesteerd. En dus is er geen groei. Dan wordt er gekeken hoe de kosten kunnen worden verlaagd en dat kost vervolgens banen. Bedrijven van buiten de regio komen al helemaal niet investeren. De dynamiek van structurele bevolkingsdaling en van de economie is zwaar negatief. Hoe kun je er dan voor zorgen dat je toch de leefbaarheid in zo'n gebied overeind houdt, daarover is volgens mij het ei van Columbus nog niet gevonden.

Ik heb nog een lezing verzorgd voor de *Fryske Akademy*. Ik heb het daar gehad over dat je gebieden preventief kunt versterken door middel van infrastructurele verbeteringen, die een nieuwe economische dynamiek tot gevolg hebben. Dat leidt tot een zelf genezend effect. Je kunt wel doen aan stervensbegeleiding en zorgen dat iedereen nog inkomen heeft. Het gaat om structurele oplossingen. Het gaat daarbij niet om het oplossen van de bevolkingsdaling, maar om versterking van je gebied.

We richten ons nu meer op het vraagstuk van de detailhandel. Er zijn veel te veel vierkante meters. We zullen toe moeten gaan naar minder vierkante meters en het versterken van de clusters.

We hebben in Zeeland een intercity, dat wil zeggen sommige mensen noemen dat een intercity. Het is een NS-trein die bestaat uit intercitymaterieel. Vanaf Bergen op Zoom stopt die trein op elk station, dus het is de facto een boemeltrein. Kennelijk is het belangrijker dat elk half uur een trein stopt ook bij een dorp met minder dan 1000 inwoners, dan dat er een snelle verbinding is naar de Randstad. De gemeente Reimerswaal heeft maar liefst vijf stations, daar stopt elk half uur een trein. Het effect is dat daardoor de trein minder interessant is voor reizigers met als gevolg dat het aantal passagiers de afgelopen periode is afgenomen. Het is bijna onmogelijk om iets te veranderen aan de bestaande structuren en de kleinschaligheid aan te pakken in een omgeving die die kleinschaligheid koestert.

Daarnaast zien we dat de ontgroening en vergrijzing gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt: veel uitstroom aan de bovenkant, weinig instroom aan de onderkant. Voor de economische crisis zagen we al effecten in de vorm van krapte op de arbeidsmarkt in bepaalde sectoren. De crisis en de daarmee gepaard gaande stijgende werkloosheid heeft dat beeld veranderd. Ongetwijfeld zal de groeiende economie de genoemde krapte weer zichtbaar maken. Vragen als 'Hoe houd ik mijn (hoogopgeleide) jongeren vast?' komen op tafel.

De meeste hoger opgeleiden vertrekken uit Zeeland. De binding met de provincie is er nog wel, maar de banen zijn er niet. Misschien komen ze op latere leeftijd wel weer terug. Aan de andere kant klagen (gerenommeerde) bedrijven dat ze geen mensen met een hogere opleiding kunnen vinden. Misschien is een betere match wel te maken.

De jongeren vertrekken, maar komen onvoldoende terug, terwijl Zeeland een aantrekkelijk gebied is om te wonen. Het ontbreekt hier aan aantrekkelijke banen voor hoger opgeleiden. Er is voor de jongeren geen carrièreperspectief.

Zeeland is niet van dat grootschalige, dat megalomane, maar zit aan de andere kant van dat spectrum. Zo creëer je een omgeving, waarin het moeilijk is om jongeren en bedrijven vast te houden.

Er zijn in Zeeland duizenden banen verdwenen, terwijl dat niet geleid heeft tot verhoogde werkloosheid. Ik verklaar dat door een geruisloze verandering op de arbeidsmarkt vanwege de demografie: uitstroom bovenkant arbeidsmarkt, weinig instroom jongeren, jongeren vertrekken naar elders. Maar ook krimp van het aantal jongeren, leidt tot een afname van het aantal banen in de sector onderwijs. Er komt een Commissie Structuurversterking en Werkgelegenheid Zeeland onder leiding van Jan Peter Balkenende die gaat onderzoeken wat er moet gebeuren om het banenverlies (onder andere als gevolg van de splitsing energiebedrijf Delta) te compenseren.

De vergrijzing zet in heel Nederland door. We krijgen met name in de krimpgebieden te maken met een arbeidsmarktprobleem.

In het basisonderwijs hebben we flinke stappen gezet. In het voortgezet onderwijs en met name het MBO wordt het probleem heel nijpend. Jongeren moeten straks wel veertig kilometer reizen en het openbaar vervoer is onvoldoende geëquipeerd. Hoe krijgen we het OV georganiseerd, zodat er een sluitend systeem ontstaat? Dat is een lastige klus. Je moet niet gaan denken in de bereikbaarheid van het dorp, maar in de bereikbaarheid van de stad. Als stad heb je de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de mensen uit het ommeland naar je toe kunnen komen. Misschien moeten we wel iets Uberachtigs gaan regelen.

Ik heb op verzoek van de Tweede Kamer een onafhankelijk oordeel gegeven over de beleidsdoorlichting van het Programma Bevolkingsdaling.⁵¹ Ik heb er toen voor gepleit om economie en krimp los te koppelen, simpelweg om focus te kunnen houden in het beleid. Krimp gaat over de woon- en leefomgeving. Als je de economie erbij betreft, gaat het opeens over het hele reilen en zeilen van de regio.

Als je oplossingen hebt voor een regio, dan neemt daar ook de verdiencapaciteit toe. Dat noemen we kwalitatieve groei. In het rapport van Dijkstal zie je berekeningen over wat verarming in zo'n regio betekent. Eigenlijk is dat kapitaalvernietiging. Waar komt die verarming terecht? Voor een deel bij actoren die het kunnen dragen, maar ook voor een deel bij burgers, bij gezinnen.

Naast een andere fysieke infrastructuur (wonen, vervoer, gebouwde voorzieningen) is ook een andere sociale infrastructuur nodig. Ik ben zelf lid van twee raden van toezicht van zorginstellingen en zie daar de vraag naar lageropgeleide zorgverleners afnemen en de vraag naar hogeropgeleide zorgverleners toenemen. Dat betekent nogal wat voor de arbeidsmarkt.

⁵¹ Rijksbegroting, onderdeel XVIII Wonen en Rijksdienst, *Beleidsdoorlichting Programma Bevolkingsdaling*, 2014, pp 33-34.

4.4 LEEFBAARHEID EN VOORZIENINGEN

Willen voorzieningen overeind blijven, dan moeten ze kunnen rekenen op een zeker draagvlak. Als het aantal inwoners afneemt dan kunnen voorzieningen onder druk komen te staan. Krimpgebieden worden direct met dit soort vraagstukken geconfronteerd. Welke voorzieningen zijn basaal voor de leefbaarheid, welke afstand tot voorzieningen is acceptabel. Dit soort samenlevingsvraagstukken moeten hoe dan ook samen met de inwoners worden opgepakt. Als we de kwaliteit overeind willen houden, dan luidt de opgave 'Beter met Minder'. Er moeten scherpe keuzes worden gemaakt: welke voorzieningen wel en welke voorzieningen niet.

Ik heb voor Schouwen-Duiveland een nota geschreven over de voorzieningen. Het is onmogelijk om in alle voorzieningen voor alle dorpen te blijven investeren. Dat betekent niet dat als er initiatieven vanuit de burgers komen, dat we daar voor gaan liggen, maar de overheid moet pas gaan meebetalen als er is aangetoond dat er sprake is van voldoende kwaliteit en duurzaamheid.

We zijn al lang bezig met het vraagstuk van de leefbaarheid in de kernen. Al in 2003 heeft de gemeenteraad een kadernota vastgesteld. Daarin stelden we vast dat we teveel aan overheidsgebouwen hebben, dat een behoorlijk aantal daarvan te kampen hebben met achterstallig onderhoud, dat ze niet allemaal worden gebruikt. Kortom, we moeten naar een afbouw van onze gebouwen onder het motto 'Minder maar Beter'. Zo hebben we dorpshuizen opgeknapt en vervolgens verzelfstandigd, wel nog met een vaste beperkte financiële ondersteuning van de gemeente. We hebben per dorp maatwerk gemaakt en telkens de centrale vraag gesteld aan de mensen 'Wat kunnen jullie zelf?' Niet alles kan meer, maar wat we overeind houden moet wel kwaliteit hebben.

We hebben voor elk type voorziening een norm opgesteld met betrekking tot minimale vereisten (aantal gebruikers, aantal uren gebruik) voor de levensvatbaarheid. Deze normen hebben we via inspraak voorgelegd aan onze inwoners. Dat was voor sommigen wel even schrikken, want dit betekende dat in een aantal dorpen alle voorzieningen zouden gaan verdwijnen. We zijn hierover het gesprek aangegaan met onze inwoners en vastgesteld dat elk dorp minimaal een ontmoetingsplek zou moeten hebben, in welke vorm dan ook.

Om kwaliteit te behouden is opschaling dikwijls nodig.

Er moet bereidheid zijn om na te denken over het opschalen van voorzieningen, anders is het een heilloze weg. Je moet laten zien dat het wegvallen van voorzieningen de leefbaarheid in de dorpen niet aantast, maar juist vergroot.

De tweede lijn was het investeren in de openbare ruimte en voorzieningen. We hebben bijvoorbeeld de basisscholen krimpproof gemaakt door enkele samen te voegen in een gebouw. We hebben er brede scholen van gemaakt. Dat proces loopt nu nog.

Als het niet meer mogelijk is om alle wenselijke voorzieningen dichtbij te hebben, dan is het wel van belang om te zorgen voor een goede bereikbaarheid van de wat verder weg gelegen voorziening.

We moeten naar clustering van voorzieningen en accepteren dat we dan wat langer onderweg zijn om die voorzieningen te bereiken.

Laatst sprak ik met mensen uit Aalten. Ze zijn hier komen wonen, omdat hun kinderen en kleinkinderen hier wonen. De kinderen zijn naar de Randstad verhuisd vanwege werk.

Niet alle kernen hebben alle voorzieningen nodig. Als een voorziening in een buurkern makkelijk te bereiken is, dan is dat voldoende. De afstand die voor mensen acceptabel is ligt tussen de 3 en 5 kilometer. Senioren en gehandicapten zijn bereid om een half uur te reizen om een geschikte accommodatie te bereiken. Voor heel bijzondere dingen is men bereid om nog verder te reizen. Centralisatie van accommodaties is dus gewoon mogelijk. De overheid zal hier wel in moeten faciliteren en niet afwachten tot het ergens mis gaat.

Daar waar de school sluit en de voetbalclub ophoudt te bestaan, moet er een trapveld en een bushokje komen. De infrastructuur is daarom ontzettend belangrijk. Hoe kan ik de verschillende dorpen, kernen en voorzieningen met elkaar verbinden.

De afgelopen tien jaar zijn er heel veel burgerinitiatieven ontstaan om de leefbaarheid in kernen en dorpen overeind te houden. Er zit veel veerkracht en creativiteit in de samenleving.

Wat voor een teveel aan scholen geldt, geldt überhaupt voor een overschot aan voorzieningen. We hadden te veel zwembaden. We hebben toen niet tegen de mensen gezegd we gaan het zwembad sluiten, maar we gaan stoppen met de exploitatie van het zwembad. Toen kwamen er initiatieven vanuit de bevolking om het op te pakken. Dat betekent niet dat je als gemeente je handen er helemaal vanaf trekt, maar dat je kijkt wat je in randvoorwaardelijke zin kunt doen om dat burgerinitiatief te laten slagen. Zo leveren we nog een structurele financiële bijdrage, maar die is beduidend minder dan het aanvankelijke jaarlijkse exploitatietekort. Wat we hiermee ook hebben bereikt is dat maar liefst 100 vrijwilligers in de weer zijn om het zwembad open te houden.

We hebben gekeken naar welk soort centra hebben we: regionale centra (voorzieningen +), gewone centra (alleen basisvoorzieningen) en woondorpen (overheid investeert hier niet meer in voorzieningen). Daarnaast hadden we nog de stad Groningen. Onderzoek heeft uitgewezen dat de mensen in de stad en in de woondorpen het minst ongerust waren over de toekomst, ze wisten er is hier niks resp. er is hier alles. Voor de twee andere categorieën was het spannend, de toekomst meer ongewis.

Er is erg veel gebeurd: 2000 woningen van de markt gehaald, 300 teruggebouwd, nieuwe sociaal-culturele voorzieningen gerealiseerd, parken aangelegd, de openbare ruimte opgeknapt, woningen verduurzaamd. Maar er zijn ook sociale programma's opgestart.

De vijf wijken zijn behoorlijk goed opgeknapt. Uit leefbaarheidsonderzoeken blijkt ook dat de tevredenheid van bewoners is toegenomen.

Het ontstaan van coöperatieve verbanden, vind ik ook zo'n krimpresultaat. Mensen willen investeren zonder winstoogmerk, maar hebben de verbetering van het leefklimaat voor ogen.

We hebben zorgpleinen ontwikkeld. Door samenwerking met Atriumziekenhuis en huisartsen hebben we de entree van het ziekenhuis in Brunssum weten te behouden.

4.5 SPORT EN VERENIGINGEN

We zeggen weleens dat de verenigingen het cement van de samenleving vormen en dat is helemaal waar. Bovendien kijken gemeenten ook naar de verenigingen om -in het kader van de transformatie van het sociale domein- een duit in het zakje te doen. Verenigingen zullen echter hinder gaan ondervinden van de demografische ontwikkelingen. Zij die het met name moeten hebben van jeugdigen, zoals voetbalverenigingen of scouting, zullen het moeilijker krijgen. Ouderenverenigingen hebben daarentegen groeipotentie. Daar staat tegenover dat er een groter beroep wordt gedaan op mantelzorgers, die dan verder weinig tijd overhouden voor ander vrijwilligerswerk. Wat te denken van het opdrogen van de pool aan vrijwilligers? Schaalvergroting en het bedenken van nieuwe concepten lijken serieuze antwoorden op het krimpvraagstuk.

We hebben sportcomplexen opgeknapt. De voetbalclub was bijna ter ziele. Ze krabbelen weer op. Gelukkig maar, want voor de wijk is dit een belangrijke ontmoetingsplek.

We hebben de tool van Dr. Krimp ontwikkeld om *awareness* te creëren bij verenigingen.⁵² Hoe ziet de toekomst van je vereniging eruit als gevolg van een dalend aantal leden. Maar let daarbij ook op andere ontwikkelingen, zoals andere vormen van sportconsumentisme, andere bestedingspatronen, andere sociale contexten. Meer dan 500 verenigingen hebben destijds gebruik gemaakt van dit instrument, dat je digitaal kon downloaden.

We hebben daarmee erg veel gegevens over verenigingen kunnen verzamelen. Dat heeft ertoe geleid dat er veel meer aandacht kwam voor samenwerking tussen en fusies van verenigingen. Uiteindelijk heeft ook NOC*NSF dit opgepakt en die zij toen samen met het ministerie van VWS gaan kijken wat er moet gebeuren met sportverenigingen in krimpgebieden. Op verzoek van het ministerie hebben we in het anticipeergebied Midden-Limburg drie pilots gedraaid om na te gaan welke procesaanpak succesvol kan zijn. Hoe ga je om met samenwerking, wanneer moet je gaan opschalen, wat heeft een sportorganisatie überhaupt nodig. We hebben het concept van de Open Club-gedachte ontwikkeld: oude waarden in nieuwe contexten. Ontmoetingsplekken zijn essentieel voor de leefbaarheid. Sportverenigingen kunnen daar een heel belangrijke rol in spelen. Er is op dit moment veel aandacht hiervoor. Dagblad De Limburger heeft nu een serie artikelen gepubliceerd met behulp van ons. Er is een belangrijk rapport verschenen met onze medewerking over sportverenigingen in krimpgebieden dat is opgesteld op verzoek van het ministerie.⁵³

De deelname van mensen aan sport wordt door NOC*NSF nu als belangrijkste ervaren. Ze hebben de vierjarige cyclus van de Olympische Spelen, waar vroeger alles om draaide, losgelaten. Hoe kan ik niet-leden toch aan mijn sport binden? Hoe kan zo iemand toch gebruik maken van en een bijdrage leveren aan mijn club? Door bijvoorbeeld gebruik te maken van de kantine. Nu is sport meer een middel en vroeger was het een doel.

Er zijn verenigingen die actie hebben ondernomen om te kijken of ze kunnen fuseren. Ze hebben de infrastructuur verbeterd. Dat is positief. In dorpen is het actief burgerschap wat toegenomen. In dorpen hebben de inwoners een relationele band. In stedelijke gebieden hebben de inwoners een functionele band.

⁵² Zie www.dokterkrimp.nl.

⁵³ Mulier Instituut, *Sportverenigingen in krimpgebieden, Het belang van sportverenigingen voor de leefbaarheid in krimpgebieden*, Utrecht, juni 2015.

5. DE CIJFERS NOG EEN KEER OP EEN RIJTJE

Voordat we verdergaan is het verstandig om de demografische cijfers anno 2016 nog eens op een rijtje te zetten en daarbij de afzonderlijke demografische ontwikkelingen in beeld te brengen.

5.1 GEMEENTEN MET BEVOLKINGSDALING

Onderstaande tabel laat in een oogopslag zien dat het aantal gemeenten dat te maken heeft met bevolkingsdaling gestaag toeneemt. In de periode 1996-2005 betrof dat 19% van de gemeenten. Tien jaar later (2006-2015) was dit toegenomen naar 33% en dat is toch een derde van het totaal.

Tabel 1 Gemeenten met bevolkingsdaling

		Daling aantal inwoners gemiddeld over 10 jaar			
Gemeentelijke indeling 2015	Totaal aantal gemeenten*		1996/2005		2006/2015
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal %
meer dan 100.000 inwoners	31	100%	2	7%	3 10%
50.000 tot 100.000 inwoners	45	100%	7	15%	10 22%
25.000 tot 50.000 inwoners	143	100%	25	17%	49 34%
15.000 tot 25.000 inwoners	99	100%	22	22%	28 28%
minder dan 15.000 inwoners	75	100%	18	25%	41 55%
Totaal	393	100%	74	19%	131 33%

Bron: CBS, KcBB.

* Omgerekend gelet op gemeentelijke herindelingen.

5.2 STRUCTURELE BEVOLKINGSDALING, NADER BEKEKEN

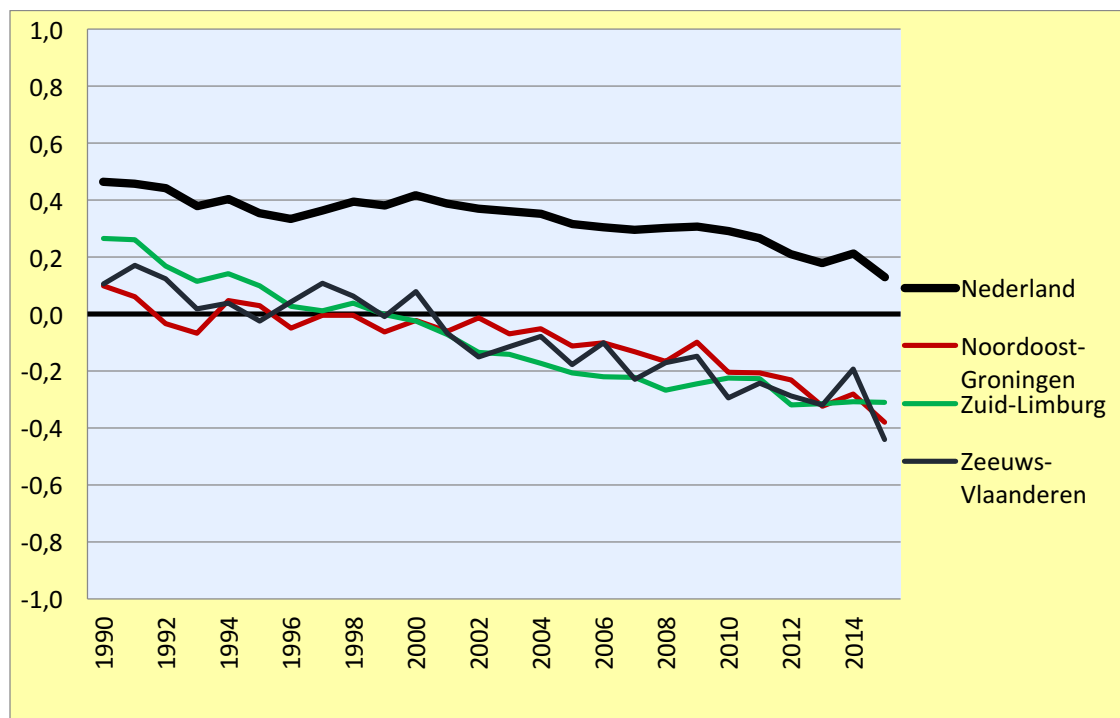
Laten we nog eens goed kijken naar het fenomeen 'bevolkingsdaling' of beter gezegd 'structurele bevolkingsdaling'. Het zit hem met name in het woordje 'structureel'. We zetten de feiten nog een keer op een rijtje.

De wijziging van de omvang van de bevolking wordt bepaald door enerzijds de natuurlijke aanwas en anderzijds door het migratiesaldo.

De natuurlijke aanwas betreft het verschil tussen sterfte en geboorten. Worden er minder kinderen geboren dan dat er mensen overlijden dan wordt de natuurlijke aanwas kleiner dan nul. Afgezien van het effect van migratie gaat dan het aantal inwoners dalen.

5.2.1 DE NATUURLIJKE AANWAS

Grafiek 1 Natuurlijke aanwas in procenten van de bevolking

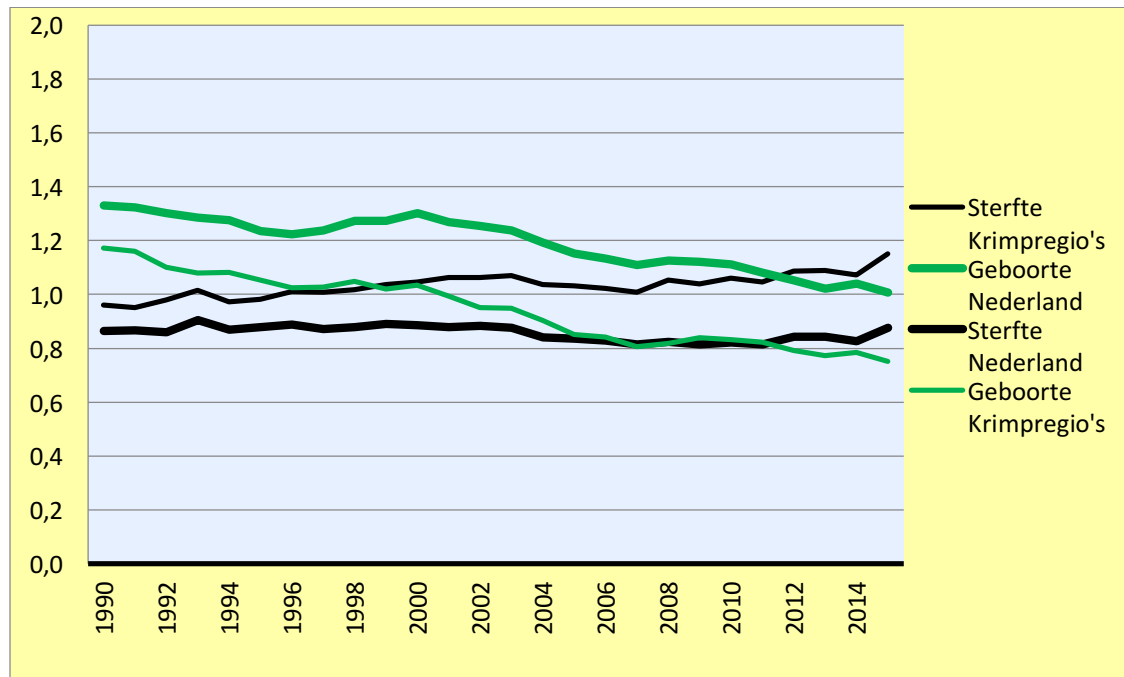


De regio's betreffen COROP-regio's, waarbij Oost-Groningen en Delfzijl e.o. zijn samengevoegd tot Noordooost-Groningen. Bron: CBS, KcBB.

Uit bovenstaande grafiek kunnen we afleiden dat de natuurlijke aanwas een structureel dalende trend is, niet alleen in de krimpregio's, maar ook landelijk. De natuurlijke aanwas van de krimpregio's ligt behoorlijk dicht bij elkaar en is duidelijk lager dan landelijk. Het snijpunt van geboorte en sterfte, het jaar waarin de natuurlijke aanwas kleiner wordt dan nul ligt bij de krimpregio's in 1999. Volgens de prognose van het CBS gaat dat in Nederland gebeuren in 2038.

Zoals gezegd, wordt de natuurlijke aanwas bepaald door het saldo van geboorte- en sterftcijfer. De ontwikkeling van die twee componenten wordt in de volgende grafiek in beeld gebracht. Om de grafiek leesbaar te houden worden de drie krimpregio's samengevoegd. (De lijnen van de afzonderlijke regio's liggen dicht bij elkaar.)

Grafiek 2 Geboorte en sterfte in procenten van de bevolking



Krimpregio's betreft de som van de COROP-regio's Oost-Groningen, Delfzijl e.o., Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg. Bron: CBS, KcBB.

We zien dat het aantal kinderen dat wordt geboren structureel afneemt. Hierbij maak ik wel de kanttekening dat we over enkele jaren die afname zal gaan afvlakken, omdat in die periode de kleinkinderen van de babyboomgeneratie worden geboren. Het aantal sterfgevallen zal langzaam maar zeker gaan toenemen, mede gelet op de omvang van diezelfde babyboomgeneratie.

In onderstaande tabel vertalen we de realisatiecijfers van de natuurlijke aanwas naar gemeenteniveau. We zagen hierboven al in tabel 1 dat in steeds meer gemeenten sprake is van bevolkingsdaling. Tabel 2 brengt de belangrijkste oorzaak daarvan in beeld.

Tabel 2 Gemeenten met natuurlijke aanwas kleiner dan nul

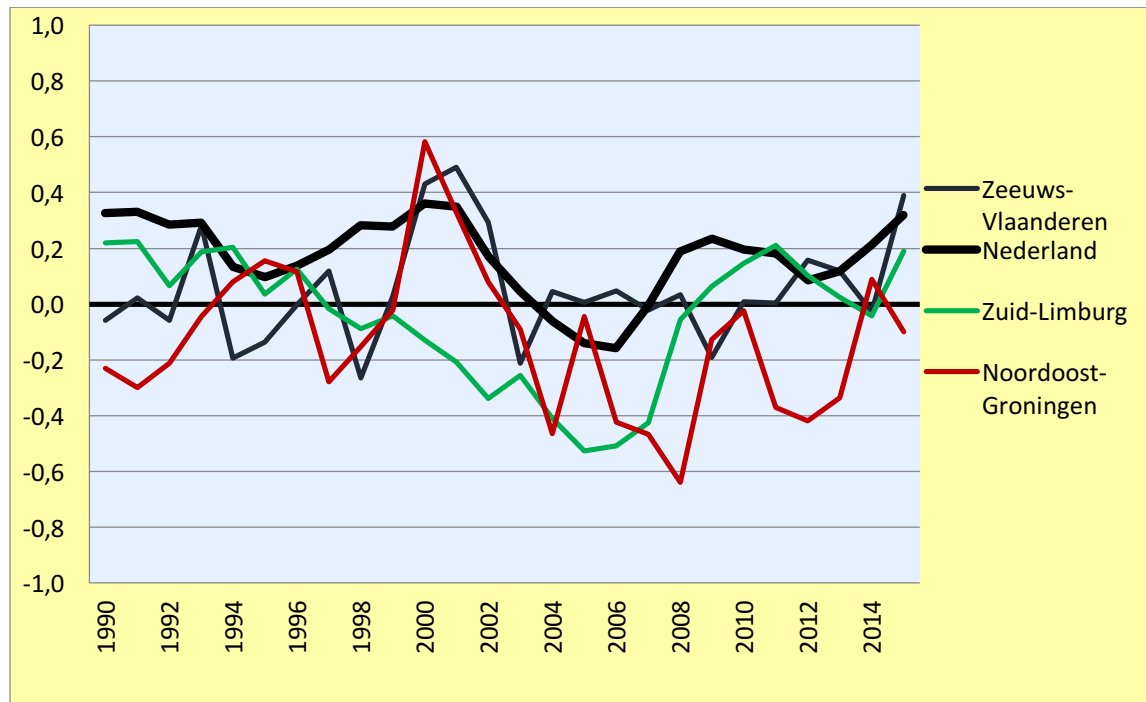
			Natuurlijke aanwas kleiner dan nul gemiddeld over 10 jaar			
Gemeentelijke indeling 2015	Totaal aantal gemeenten		1996/2005		2006/2015	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
meer dan 100.000 inwoners	31	100%	1	3%	2	6%
50.000 tot 100.000 inwoners	45	100%	2	4%	5	11%
25.000 tot 50.000 inwoners	143	100%	20	14%	49	34%
15.000 tot 25.000 inwoners	99	100%	9	9%	29	33%
minder dan 15.000 inwoners	75	100%	8	11%	25	32%
Totaal	393	100%	40	10%	110	28%

Bron: CBS, KcBB.

5.2.2 MIGRATIESTROMEN

De andere component die bepalend is voor de wijziging van de omvang van de bevolking is het migratiesaldo, dat is het verschil tussen inkomende migratie (immigratie) en uitgaande migratie (emigratie). In onderstaande grafiek zijn de relatieve migratiestromen van de krimpregio's en Nederland in beeld gebracht.

Grafiek 3 Migratiesaldo in procenten van de bevolking

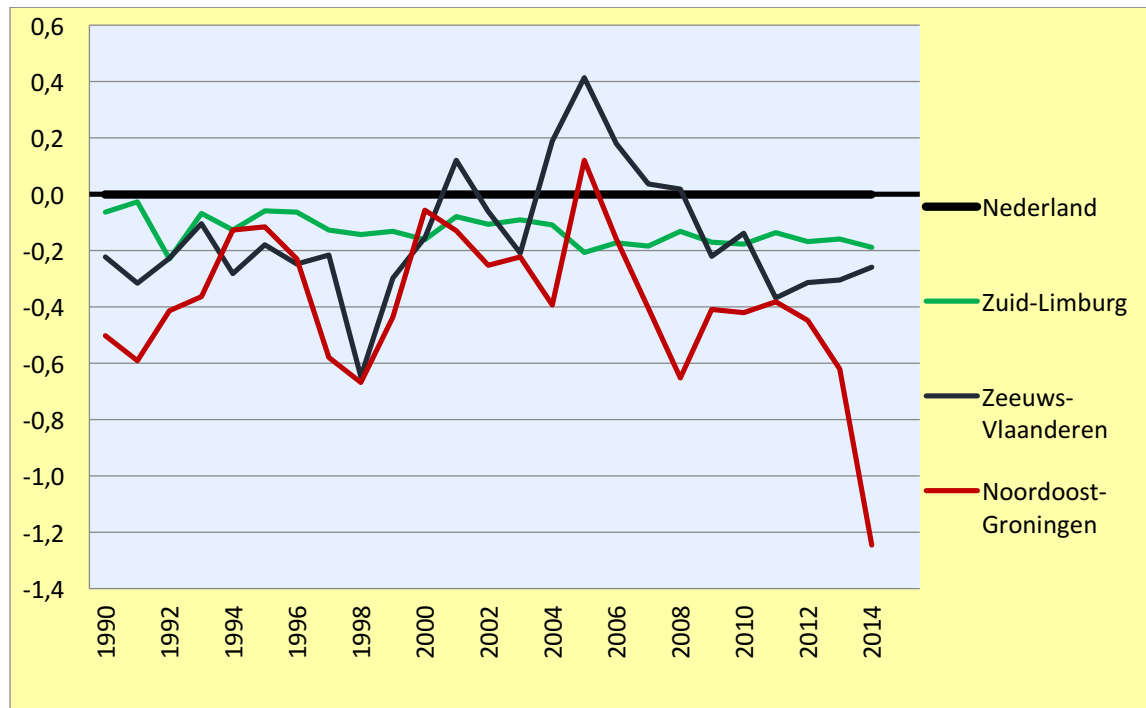


De regio's betreffen COROP-regio's, waarbij Oost-Groningen en Delfzijl e.o. zijn samengevoegd tot Noordoost-Groningen. Bron: CBS, KcBB.

Migratiesaldi laten altijd een beeld zien van pieken en dalen. Het migratiesaldo van Nederland is doorgaans positief. Met name Noordoost-Groningen heeft de laatste tijd een negatief saldo.

Bij migratiestromen kunnen we nog het onderscheid maken tussen binnenlandse migratie, dat zijn verhuisbewegingen binnen Nederland en buitenlandse migratie, waarbij het gaat om landgrensoverschrijdende verplaatsingen.

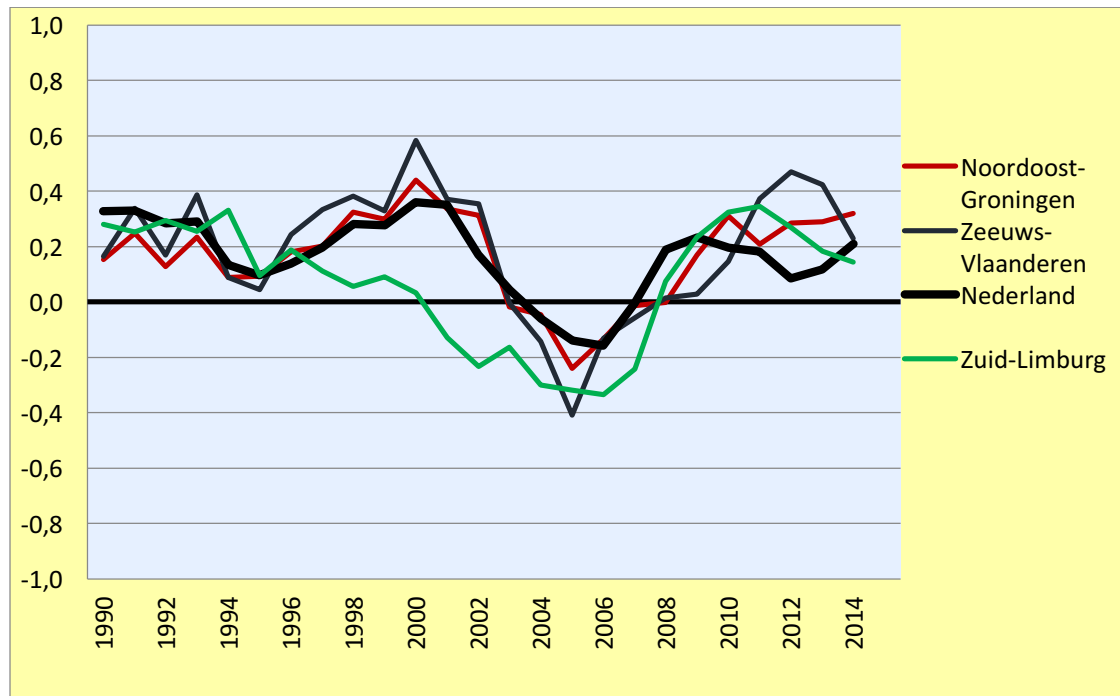
Grafiek 4 Binnenlands migratiesaldo in procenten van de bevolking



De regio's betreffen COROP-regio's, waarbij Oost-Groningen en Delfzijl e.o. zijn samengevoegd tot Noordoost-Groningen. Bron: CBS, KcBB.

Vanzelfsprekend valt de lijn van de binnenlandse migratie Nederland gelijk met de nullijn. De krimpregio's laten over het geheel een negatief beeld zien, dat wil zeggen dat er meer inwoners vertrekken naar andere regio's in het land dan dat vanuit die andere regio's mensen worden aangetrokken. We zien een wat sterker negatief beeld bij Noordoost-Groningen. Zeeuws-Vlaanderen is af en toe in staat gebleken om positief te scoren op het punt van de binnenlandse migratie.

Grafiek 5 Buitenlands migratiesaldo in procenten van de bevolking

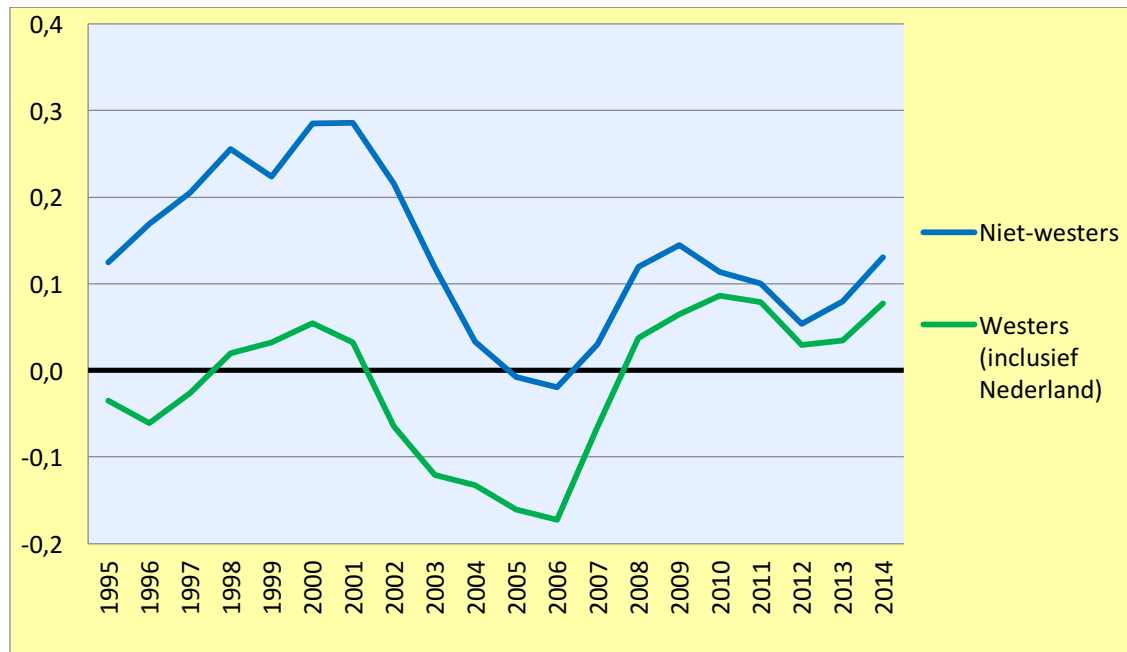


De regio's betreffen COROP-regio's, waarbij Oost-Groningen en Delfzijl e.o. zijn samengevoegd tot Noordooost-Groningen. Bron: CBS, KcBB.

We zien over de laatste vijftientig jaar dat meer mensen vanuit het buitenland Nederland hebben weten te vinden dan dat mensen uit ons land naar het buitenland zijn vertrokken. De krimpregio's vertonen ongeveer eenzelfde beeld als Nederland, zij het dat Zuid-Limburg gedurende pakweg 1995-2005 iets afweek. Wellicht dat dit te maken heeft met de grensligging. Overigens zijn alle drie de krimpregio's grensgebieden. Wat dat betreft is het uit beleidsmatig oogpunt zinnig om bij de buitenlandse migratie nog het onderscheid te maken tussen Westers en niet-Westerse bevolking.

We zien in onderstaande grafiek dat het saldo van de niet-Westerse migranten hoger ligt dan dat van de Westerse. In het verleden was het saldo van de Westerse migranten doorgaans negatief, terwijl die van de niet-Westerse migranten positief was. Vanaf 2008 zijn beide ontwikkelingen -in vrijwel gelijke mate- positief.

Grafiek 6 Migratiesaldo Nederland in procenten van de totale bevolking: Westers en Niet-Westers



Inclusief administratieve correcties. Onderscheid Westers en Niet-Westers op basis van geboorteland. Bron: CBS, KcBB.

5.2.3 STRUCTURELE BEVOLKINGSDALING, NADER BESTUDEERD

Ik beschreef in hoofdstuk 4 uitvoerig het rouwproces. We hebben gezien hoe lastig bestuurders het vinden om te accepteren dat de omvang van de bevolking in hun gemeente of regio afneemt. Zelfs bestuurders, die weten dat de structurele daling van de bevolking onafwendbaar is, grijpen toch elke mogelijkheid aan om mensen aan te trekken. Maar hoeveel zin heeft het om energie en geld te besteden aan het beïnvloeden van demografische ontwikkelingen die zich niet laten beïnvloeden? Kunnen we iets doen aan het aantal geboorten? Zijn we in staat om onze jongeren vast te houden? Kunnen we mensen aantrekken door het creëren van banen of door het promoten van de geweldige kenmerken van onze regio? Of is dat allemaal gerommel in de marge?

In onderstaande tabel treft u een overzicht aan van de verandering van de omvang van de bevolking in Nederland en in de krimpregio's, uitgesplitst naar de verschillende componenten, over de periode 2005-2014.

Tabel 3 Verandering van de omvang van de bevolking naar onderdelen 2005-2014

	Verandering bevolking	Natuurlijke aanwas	Migratie saldo	Binnenlands migratiesaldo	Buitenlands migratiesaldo
Nederland	595.200	443.543	151.657	0	151.657
Oost-Groningen	-4.946	-2.840	-2.106	-4.560	2.454
Delfzijl en omgeving	-4.355	-877	-3.478	-4.680	1.202
Noordoost-Groningen	-9.301	-3.717	-5.584	-9.240	3.656
Zeeuws-Vlaanderen	-2.165	-2.307	142	-1.007	1.149
Zuid-Limburg	-21.876	-15.555	-6.321	-10.339	4.018
Krimpregio's	-33.342	-21.579	-11.763	-20.586	8.823

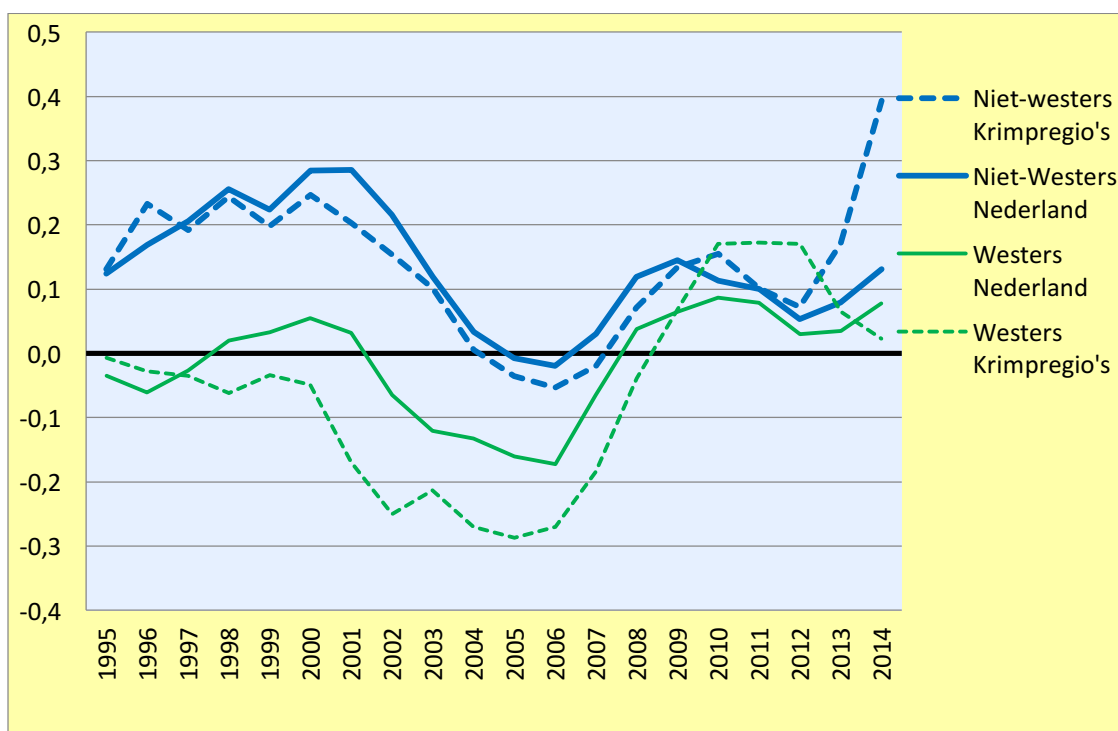
Bron: CBS, KcBB

5.2.3.1 HET MIGRATIESALDO

We zien dat de verandering in de omvang van de bevolking in belangrijke mate wordt veroorzaakt door de natuurlijke aanwas, belangrijker dan het migratiesaldo. Maken we bij het migratiesaldo het onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse migratie, dan stellen we vast dat het buitenlands migratiesaldo positief was en het binnenlandse migratiesaldo sterk negatief. Dat laatste is een interessant gegeven, waar ik nog op terugkom.

Bij het buitenlands migratiesaldo kunnen we nog het onderscheid maken tussen Westers en Niet-Westers. In onderstaande grafiek is de ontwikkeling daarvan in de periode 1995-2009 in beeld gebracht in Nederland en in de krimpregio's.

Grafiek 7 Migratiesaldo in procenten van de totale bevolking: Westers en Niet-Westers, Nederland en Krimpregio's



Inclusief administratieve correcties. Onderscheid Westers en Niet-Westers op basis van geboorteland. Westers is inclusief Nederland. Krimpregio's betreft de som van de COROP-regio's Oost-Groningen, Delfzijl e.o., Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg.

Bron: CBS, KcBB.

Wat opvalt is dat de lijnen van de niet-Westerse migratie van Nederland en de krimpregio's redelijke parallel lopen en dat de lijnen van de Westerse migratie uit elkaar lopen, in de ene periode zitten de krimpregio's onder de Nederlandse lijn en in een ander periode daarboven. Dit duidt waarschijnlijk op grenseffecten.

5.2.3.2 DE NATUURLIJKE AANWAS

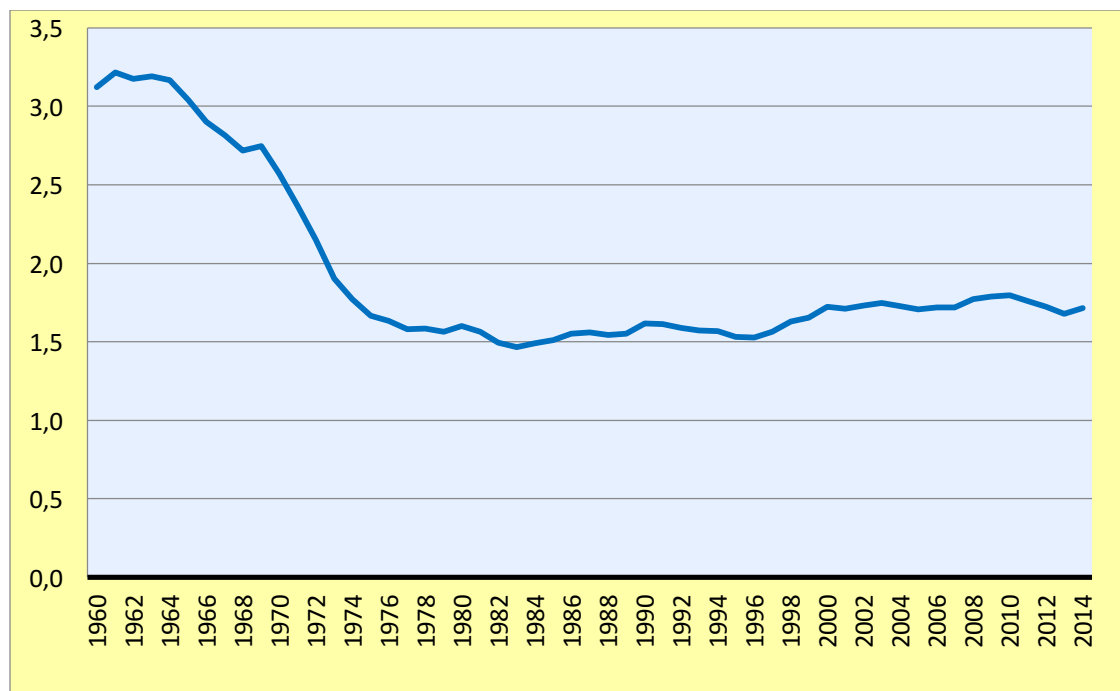
De natuurlijke aanwas wordt, zoals hierboven al gememoreerd, uit twee componenten: het aantal geboorten en het aantal sterfgevallen. Het aantal sterfgevallen kunnen we niet beïnvloeden. Natuurlijk zien we wel dat de gemiddelde leeftijd waarop mensen sterven toeneemt.

Het geboortecijfer is in theorie wellicht wel, maar praktisch gesproken niet te beïnvloeden. Er wordt weleens gemakkelijk geroepen dat er meer kinderen geboren moeten worden of dat de staat op dat punt actief beleid zou moeten voeren. Dat zal echter niet lukken. Talloze voorbeelden van andere landen – bijvoorbeeld Frankrijk en Rusland – hebben aangetoond dat geen enkele (financiële) stimulans van overheden vrouwen kan overhalen om meer dan twee kinderen te nemen. We moeten er voor de toekomst rekening mee houden dat het geboortecijfer blijft teruglopen. En voor de helderheid, we hebben uit grafiek 2 kunnen afleiden dat dit de belangrijkste oorzaak is van de structurele bevolkingsdaling. We gaan er daarom nog even dieper op in.

Om de omvang van de bevolking op peil te houden is het nodig dat gemiddeld genomen elke vrouw (afgerond) 2,1 kind op de wereld zet. Dit getal, dat we ook wel de Total Fertility Rate (TRF) noemen, is in ons land al sinds het begin van de jaren 70 kleiner dan 2,1. Tien jaar daarvoor lag dat cijfer nog boven de 3.

Het cijfer in onderstaande grafiek is gebaseerd op waarnemingen in het betreffende jaar wat betreft aantal geboorten naar leeftijd van de moeder. Vanaf 1975 stelden vrouwen het krijgen van kinderen uit. Daardoor werden er nog minder kinderen per jaar geboren en daalde vanaf dat moment het berekende aantal kinderen per vrouw in grafiek 8 tot 1,5 à 1,6. Toen het uitstellen van het krijgen van kinderen niet verder doorging nam het berekende gemiddeld aantal kinderen per vrouw toe tot 1,7 à 1,8.

Grafiek 8 Gemiddeld aantal kinderen per vrouw (op basis van berekening), Nederland



Dit cijfer kan worden opgevat als het gemiddelde aantal kinderen dat een vrouw krijgt indien de -in een bepaald jaar waargenomen- leeftijdsspecifieke vruchtbaarheidscijfers gedurende haar leven zouden gelden.

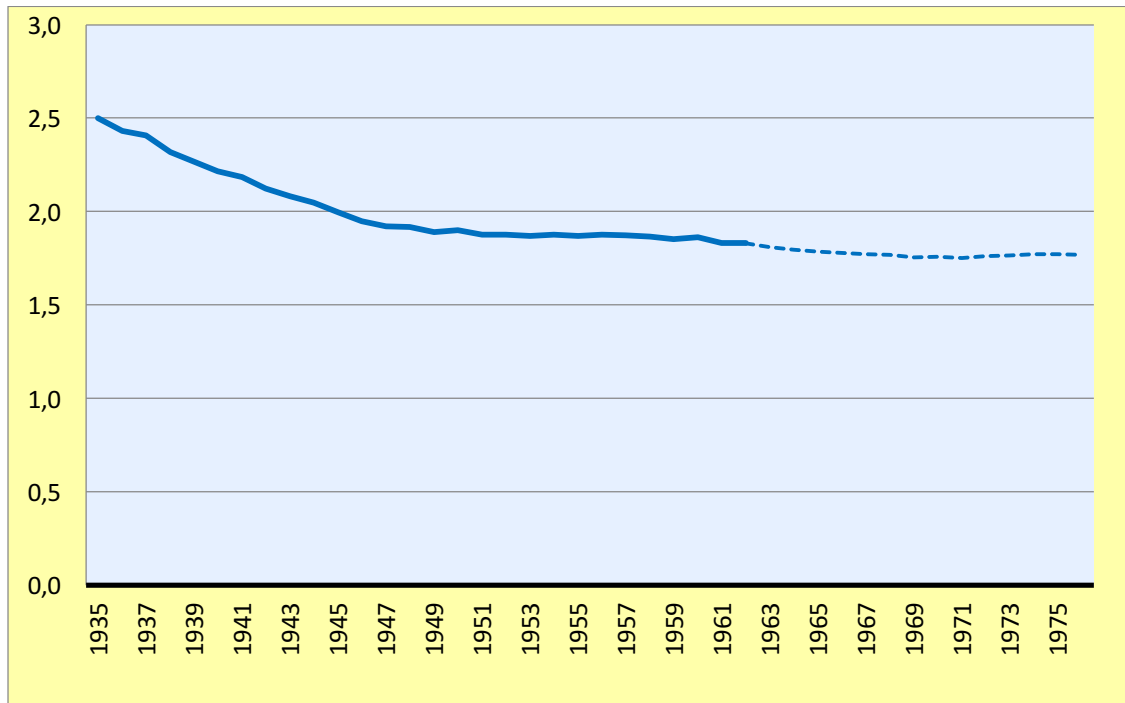
Bron: CBS, KcBB.

In grafiek 9 is het werkelijke gemiddelde aantal kinderen per vrouw gegeven per geboortegeneratie van de vrouw. Cijfers zijn pas definitief als de betreffende generatie zo oud is geworden dat er ze geen kinderen meer krijgen. Het CBS geeft de cijfers tot en met de geboortegeneratie van 1962. Op basis van beschikbare gegevens is door KcBB een raming gemaakt tot geboortegeneratie 1976.

Uit de grafiek blijkt dat de geboortegeneratie 1935 gemiddeld 2,5 kinderen heeft gekregen. (Dat komt overeen met het jaar 1970 in grafiek 8.) Dat gemiddelde is dan al een aantal jaren aan het zakken, maar daar zijn geen gegevens van beschikbaar op de website van het CBS. De daling gaat door naar een niveau tussen 1,85 en 1,90 voor de geboortegeneraties 1949-1960. Daarna komt het aantal beneden de 1,85 en waarschijnlijk met ingang van de geboortegeneratie 1964 beneden de 1,80. De grafiek eindigt met de geboortegeneratie van 1976 met een geraamd aantal van 1,77.

In de huidige prognose gaat het CBS uit van een aantal van 1,75 in de toekomst.

Grafiek 9 Gemiddeld aantal kinderen per vrouw per geboortegeneratie van de vrouw (werkelijk aantal), Nederland



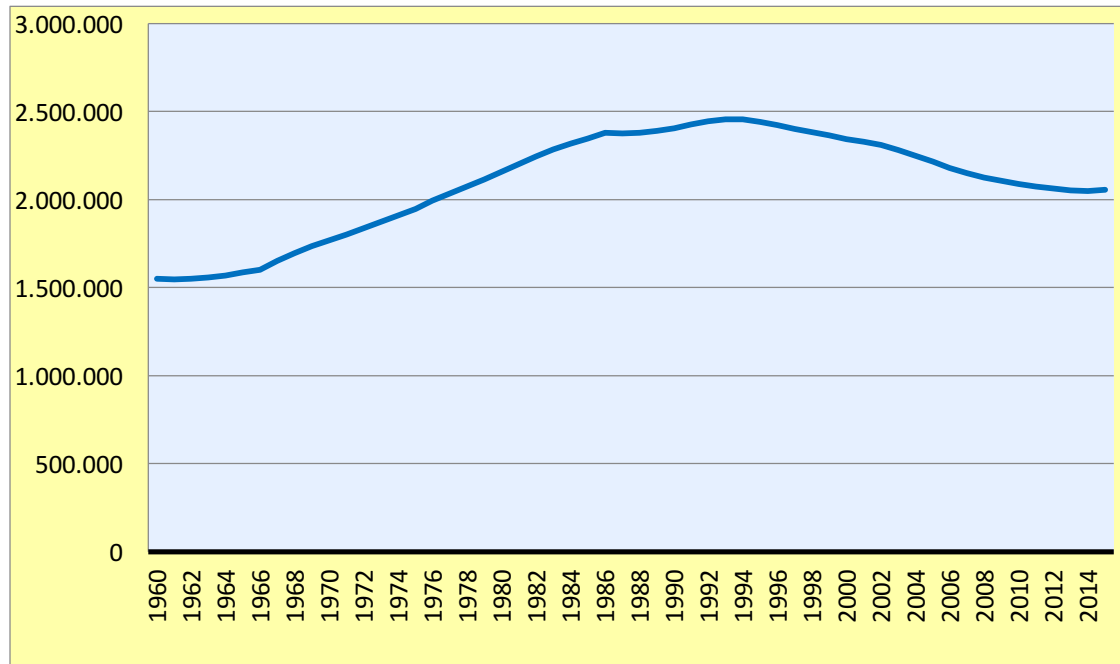
Bron: CBS, KcBB.

Bovenstaande grafieken laten overduidelijk zien dat het gemiddeld aantal kinderen per vrouw al erg lang veel te laag ligt. We kunnen daarmee vrijwel zeker uitsluiten dat dit geboortecijfer op korte termijn gaat stijgen. Wat wellicht nog interessanter is dat hierdoor op een gegeven moment ook de omvang van de groep vrouwen in de vruchtbare leeftijd afneemt.⁵⁴ Onderstaande grafiek brengt de ontwikkeling van de omvang van die groep in beeld. We zien dat de omslag van groei naar afname bij het jaar 1994 ligt.

De grafiek laat verder zien dat die dalende lijn langzaam afvlakt. Dat is de zogenaamde echo van de babyboomgeneratie: de kinderen van de babyboomers. Na enkele jaren zal de lijn weer gaan dalen.

⁵⁴ Dat zijn de vrouwen in de leeftijd van 20-39 jaar (er wordt ook weleens 15-44/49 jaar gehanteerd).

Grafiek 10 Vrouwen in de leeftijd van 20-39 jaar Nederland



Bron: CBS, KcBB.

Samenvattend kunnen we zeggen dat én de omvang van de groep vrouwen in de vruchtbare leeftijd afneemt én dat het gemiddeld aantal kinderen per vrouw structureel te laag is. Hierdoor zal het aantal geboorten structureel afnemen. In combinatie met een vergrijzende samenleving, waardoor het aantal sterfgevallen toeneemt, is een structurele daling van de omvang van de bevolking op een gegeven moment onvermijdelijk. Compensatie door migratie effecten is geen haalbare optie.

5.2.3.3 BEÏNVLOEDING NAGENOEG NIHIL

Als we weten dat het structurele karakter van de bevolkingsdaling het gevolg is van de structurele daling van het aantal geboorten, dan weten we ook dat we daar niks aan kunnen veranderen en dat we er verstandig aan doen om ons beleid aan te passen.

Dan resteert er toch nog de vraag wat we moeten met het gegeven dat in de krimpregio's de binnenlandse migratie behoorlijk negatief is. In onderstaande tabel zet ik de gegevens op een rijtje, uitgesplitst naar leeftijdscategorieën.

Tabel 4 Binnenlands migratiesaldo naar leeftijd 2005-2014

	Oost- Groningen	Delfzijl en omgeving	Noordoost- Groningen	Zeeuws- Vlaanderen	Zuid- Limburg
Totaal	-4.560	-4.680	-9.240	-1.007	-10.339
0 tot 5 jaar	90	-104	-14	199	-24
5 tot 10 jaar	-214	-186	-400	24	-69
10 tot 15 jaar	-160	-229	-389	28	-206
15 tot 20 jaar	-2.938	-1.105	-4.043	-3.326	1.705
20 tot 25 jaar	-2.237	-1.348	-3.585	209	-6.157
25 tot 30 jaar	-316	-571	-887	413	-4.630
30 tot 40 jaar	1	-460	-459	432	-1.040
40 tot 50 jaar	173	-280	-107	366	197
50 tot 65 jaar	919	-251	668	658	553
65 tot 85 jaar	125	-172	-47	-21	-454
85 jaar of ouder	-3	26	23	11	-214

Bron: CBS, KcBB

We kunnen uit bovenstaande tabel afleiden dat de grootste uitstroom uit de krimpregio's plaatsvindt bij de jongeren. In Zeeuws-Vlaanderen geldt dit met name voor de categorie '15 tot 20 jaar', de jongeren die elders gaan studeren. In Noordoost Groningen betreft het vertrek van jongeren niet alleen de leeftijdsgroep '15 tot 20 jaar' maar ook die van '20 tot 25 jaar'. In Zuid-Limburg daarentegen wordt het vertrek van eigen jongeren in de leeftijdsgroep '15 tot 20 jaar' om elders te studeren meer dan gecompenseerd door de komst van studenten naar Maastricht. Na het afstuderen van die studenten volgt een groot vertreksaldo in de leeftijdscategorie '20 tot 30 jaar'.

Al met al lijkt het erop dat beleidsmatige beïnvloeding vooral gezocht moet worden in het behoud van de eigen jongeren door te zorgen voor een goede onderwijsinfrastructuur, een prima afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en een moderne economie die zorgt voor de banen van de toekomst.

Tot slot past hierbij de kanttekening dat het succesvol beïnvloeden van de binnenlandse migratie door het aantrekken van mensen van buiten de eigen gemeente of regio leidt tot een afname van de bevolking in aangrenzende gebieden. We noemen dat ook wel inwonerkannibalisme. Daar mogen bestuurders zich niet schuldig aan maken.

6. EEN ANDERE MANIER VAN DENKEN

6.1 DE OMSLAG IN HET DENKEN

We kennen sinds mensenheugenis alleen maar bevolkingsgroei. Dat betekent ook dat alle beleid daarop is afgestemd. Omdat we steeds streven naar kwaliteitsgroei, kun je dat mooi samen laten oplopen: meer kwaliteit met meer kwantiteit. Nu we in de situatie terechtkomen dat afname van de bevolking zich in steeds meer gemeenten gaat manifesteren en uiteindelijk meer regel dan uitzondering wordt, moeten we de knop omzetten. Dus meer kwaliteit met minder kwantiteit. Die opgave is beslist geen sinecure. Wat vroeger werkte, dat werkt nu niet meer. We moeten anders gaan denken of omdenken, zoals dat ook wel wordt genoemd. We moeten nieuwe concepten gaan verzinnen, gaan innoveren en eigenlijk is dat wel mooi, maar dat gaat niet vanzelf. Deze uitdaging is een voordeel van de krimp.

We hebben toen als college gezamenlijk een koers bepaald voor de gemeente, niet alleen gezien vanuit de gemeente, maar nadrukkelijk als onderdeel van de regio. Concurrentiestrijd moet je voorkomen, want dat zorgt alleen maar voor een waterbedeffect, dat is korte termijn denken. We hebben voor de lange termijn drie lijnen ontwikkeld.

Je kunt zeggen dat we de plannen die we hebben gemaakt in 2006-2007 nu aan het uitvoeren zijn. Deze zijn een antwoord op de krimp.

Uit mijn proefschrift is wel helder naar voren gekomen dat het op een goede manier omgaan met krimp om een echte transitie vraagt.⁵⁵ Dat is ingewikkeld, dat vraagt om een nieuwe manier van denken en handelen. Soms zitten bestaande regels in de weg of moet je ze op een andere manier toepassen. Financiële kaders zijn er niet op ingesteld.

Het rapport *Onverkende Paden* gaf de aanzet om vastgeroeste patronen los te krijgen.⁵⁶ 'Denk in kwaliteit in plaats van in kwantiteit', was het devies. Het gaat bijvoorbeeld niet om het aantal woningen, maar om de waarde van het vastgoed. Dat heeft enorm goed geholpen bij de discussie.

We hebben na de oorlog een gestage groei gezien. We weten eigenlijk niet beter en dus past 'krimp' niet in ons denkpatroon. Ook het verschijnsel dat nieuwe generaties het beter krijgen dan hun voorgaande generaties is ten einde. Misschien hebben we wel te lang op te grote voet geleefd en moeten we stapjes terugdoen? De vraag is of dat zo erg is. We hebben niet alleen te maken met krimp in aantallen, maar ook met krimp in verwachtingen. Krimp in *welvaart* hoeft niet te betekenen krimp in *welzijn*.

Kijk maar naar de felle discussies over de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. Uiteindelijk is een verhoging naar 67 jaar vrij geruisloos ingevoerd.

Als je minder inkomsten hebt, dan moet je kijken naar je uitgavenpatroon. Dat kan ook best minder en daar is niks mis mee.

⁵⁵ Verwest, Femke, *Demographic decline and local government strategies, A study of policy change in the Netherlands*, Nijmegen, september 2011.

⁵⁶ Provincie Zeeland, *Onverkende Paden, Uitdagingen voor de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw*, Middelburg, 19 februari 2008.

We moeten af van de vanzelfsprekendheid van groei en van de vanzelfsprekendheid dat de overheid alles oplost.

We hebben veel bereikt de afgelopen tien jaar, maar het had allemaal nog breder en integraler gekund. Onderwijs hadden we erbij moeten betrekken. Maankwartier had vanuit krimp gezien misschien niet moeten, maar uit een oogpunt van Heerlen op de kaart zetten wel begrijpelijk. De eerste retailvisie had strenger gekund, dan had het centrumplan van Kerkrade er anders uitgezien. De samenwerking had beter gekund, de competentiestrijd heeft veel energie gekost. De regio is zich aan de haren uit het moeras aan het trekken. Het krimpvraagstuk dat bovenop de sociaaleconomische problematiek is gekomen heeft veel energie losgemaakt en heeft daarom enorm geholpen.

Een ander punt om over na te denken is om bepaalde krimpgebieden helemaal af te schrijven en er mooie natuurgebieden van te maken, want daar hebben we nog wel behoefte aan. Kiezen we voor sterfhuisconstructies of voeren we actief beleid?

We zijn er de afgelopen tien jaar niet in geslaagd om echte oplossingen voor de demografische vraagstukken te bedenken. Hier en daar gebeurt wel wat, maar volstrekt onvoldoende. We moeten keuzescenario's maken met een aantal mensen, een denktank gaan organiseren. Als we eens beginnen met het beantwoorden van de vraag hoe ziet een gemeente eruit als die twintig jaar achterelkaar te maken heeft met krimp? Dat is een horrorscenario: wegtrekkende mensen, er wordt minder verdiend, voorzieningen sluiten, welvaartsniveau neemt af, minder geld voor de openbare ruimte, et cetera.

Als Planbureau leveren wij gevraagd en ongevraagd adviezen. De adviezen op het gebied van de demografische ontwikkelingen zijn allemaal ongevraagde adviezen geweest. In 2006 merkten we dat dit onderwerp op rijksniveau niet leefde, behalve bij de kennisafdeling van VROM. De kanteling kwam pas echt bij Van der Laan toen hij op een congres in Kerkrade vertelde dat hij vond dat de rijksoverheid een verantwoordelijkheid had. Zelfs als burgemeester van Amsterdam laat het vraagstuk hem niet los. Misschien niet helemaal vreemd, omdat leegstand van kantoren zich vooral in de Randstad voordoet. Je ziet hier een parallel met het krimpvraagstuk: er moet een omslag in denken plaatsvinden.

6.2 VAN BESTRIJDEN NAAR BEGELEIDEN

'Van bestrijden naar begeleiden', zo luidt het eerste deel van de titel van een publicatie van het Planbureau voor de Leefomgeving uit 2010 en zo is het maar net.⁵⁷ Dat lukt niet van vandaag op morgen, maar daar gaat het uiteindelijk wel om, want het zijn de maatschappelijke resultaten die tellen.

Aanvankelijk werd krimp gezien als een bedreiging, als iets waar je bang voor moet zijn. Je moet de krimp niet over je heen laten komen, maar goed begeleiden. Maar het begint eerst met bewustzijn. Dat bewustzijn kwam bij ons eigenlijk pas in een fase dat de krimp allang aan de gang was. We zijn er hoe dan ook in geslaagd om de krimp goed te begeleiden, want je ziet het niet terug in de wijken. Je ziet geen leegstand, maar we hebben dan ook hard ingegrepen.

⁵⁷ Verwest, Femke en Frank van Dam (red.), *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland, Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving, 2010.

Ik heb vooral gekeken naar welke strategieën door overheden werden ingezet. Het begint altijd met krimp bestrijden. Het duurt best lang voordat er een beleidsomslag, een radicale beleidsverandering, plaatsvindt. We noemden dat 'van bestrijden naar begeleiden'. In 2011 zag ik dat in de praktijk nog bijna niet. Daarna werd dat wel beter. Maar het is moeilijk zo'n transitie, dat kost zeker tien jaar.

Je blijft toch voortdurend een missionaris. Mensen accepteren het nu wel dat er zoiets is als krimp. Van de fase van bagatellisering, naar de fase van bestrijding en nu begeleiding. Maar je moet wel nog steeds uitleggen dat het niet per se gaat om de stenen, maar om de mensen, om de voorzieningen.

6.3 ER WERDEN NIEUWE CONCEPTEN BEDACHT

Als de oude vertrouwde methoden niet meer werken, dan moeten we op zoek naar nieuwe concepten.

We liepen in Parkstad Limburg als koploper tegen allemaal nieuwe problemen aan. Een voorbeeld. De corporatie ging woningen slopen, de grond kwam daarmee vrij en die werd aan de gemeente overgedragen. De vraag was alleen voor welke prijs. Volgens de corporatie betrof het bouwgrond voor 120 euro per m², de gemeente wilde niet meer dan 15 euro per m² betalen voor de functie 'park'. Er is toen een taxatiebureau in de arm genomen en dat bureau kwam tot de conclusie dat de grond negatieve waarde had, omdat de nieuwe eigenaar moest gaan herinrichten en kosten moest maken in de sfeer van onderhoud. De grond is toen voor niks overgedragen.

We waren vanaf onze Strategische Agenda in 2007 op zoek naar een vehikel om die geweldige investeringsopgave vlot te trekken. Uiteindelijk zijn we uitgekomen bij IBA.⁵⁸

In 2010 is het Regioprogramma 'Naar een duurzame vitale regio' verschenen.⁵⁹ Daarin hebben we als doel geformuleerd dat we toe willen naar een beheerste krimp. Het CBS voorspelde een daling van de bevolking naar 180.000 inwoners in 2040. Wij hadden de ambitie om in dat jaar nog 220.000 inwoners te hebben. Bovendien willen we deze inwoners een duurzaam perspectief bieden, dat wil zeggen een nieuwe economische dynamiek en leefbare wijken. Ons beleid rustte op twee pijlers: herstructurering van de wijken en economische structuurversterking.

In 2014 zijn we gestart met IBA. Dat is een van de meest vernieuwende vehikels om de opgave van de krimp aan te pakken en de samenleving in beweging te krijgen.

We komen van ver, maar we zijn nu op een punt beland dat 1 miljard euro in de regio wordt geïnvesteerd. Naast de herstructurering van de wijken, gaat het dan over grote projecten als de Buitenring, het Maankwartier, het Continuüm, de Smartservice Campus. We zijn wat dat betreft Maastricht gepasseerd, in ieder geval in visie- en planontwikkeling.

⁵⁸ IBA staat voor Internationale Bau Ausstellung. Dit fenomeen IBA is in Duitsland ontstaan en uitgegroeid tot een creatieve aanpak met een bewezen economische impuls voor betreffende gebieden. Met als tastbaar resultaat een fysieke verandering in het gebied. Maar minstens zo belangrijk: een cultuuromslag in denken en werken in en waardering voor het gebied. Een hernieuwde trots, die uitnodigt om te investeren.

⁵⁹ Stadsregio Parkstad Limburg, *Naar een duurzame vitale regio*, Heerlen, juli 2010.

7. EEN ANDERE MANIER VAN DOEN

7.1 DE ROL VAN HET RIJK

Het heeft even geduurd voordat ook de rijksoverheid in het geweer kwam. Het thema leefde daar politiek en bestuurlijk niet, ambtelijk ook nauwelijks. Staatssecretaris Ank Bijleveld⁶⁰ gaf met veel passie invulling aan haar coördinerende rol in dit dossier en was initiatiefnemer van het eerste Interbestuurlijke Actieplan Bevolkingsdaling. Gaandeweg is de aandacht toegenomen met name door de komst van minister Eberhard Van der Laan. Er werd een topteam geformeerd, er werden actieplannen opgesteld, er werden financiële middelen vrijgemaakt. Er werd ook nadrukkelijk gekeken naar de gebieden waar de krimp eraan zat te komen: anticiperregio's kregen ook een positie. De vraag die in dit verband steeds speelde is 'Heeft de rijksoverheid eigenlijk wel een verantwoordelijkheid? En als dat zo is, wat is dan haar taak? Sommigen vinden dat de krimp dusdanige gevolgen heeft en burgers dermate raakt dat het Rijk niet weg mag kijken, maar nadrukkelijk (financieel) over de bug moet komen. Anderen vinden daarentegen dat de verantwoordelijkheid juist bij gemeenten en regio's ligt, omdat demografische ontwikkelingen normale (en te voorspellen) verschijnselen zijn. Bij deze laatste groep vinden we ook de pleitbezorgers voor meer beleidsruimte voor gemeenten en regio's om de juiste dingen te doen.

De breedte van het vraagstuk van de bevolkingsdaling. Er is met het Actieplan een goed begin gemaakt. Het krimpbeleid vanuit Den Haag heeft zich in de loop der tijd ontwikkeld. Enerzijds kijkend naar gebieden, waarbij het onderscheid werd gemaakt tussen krimpregio's en anticiperregio's. Daarmee kregen we een verbreding van het aantal geografische gebieden. In het eerste Actieplan was er nauwelijks aandacht voor de economische kant van het vraagstuk. Hans Dijkstal signaleerde ooit als grootste probleem het aspect van de waardevermindering. In krimpgebieden neemt bijvoorbeeld de waarde van woningen niet meer toe. De commissie Deetman heeft dit verder opgepakt en daarmee kreeg het thema 'Bevolkingsdaling' een thematische verbreding. Ten slotte heeft de vraag 'Wat betekent dit voor burgers?' meer aandacht gekregen.

In die periode heeft ook het ROB/Rfv een tamelijk ingrijpend rapport uitgebracht. Dat rapport is toen in het provinciehuis in Maastricht toegelicht. Daar is het idee ontstaan om een club in het leven te roepen die met het Actieplan aan de slag zou gaan.

We zijn nog eens goed gaan kijken naar de afbakening van de krimpregio's. Dat was eerder ook al in 2009 gebeurd, maar niet echt op basis van SMART geformuleerde criteria. In 2011 hebben we een meer precieze afbakening gemaakt en een onderscheid tussen krimpregio's en anticiperregio's aangebracht. Toen zijn er wat regio's/gemeenten bijgekomen.

De nieuwste afbakening van medio 2015 staat nu vast voor de komende vijf jaar. We hebben nu negen krimpregio's en elf anticiperregio's.⁶¹

⁶⁰ Ank Bijleveld was in de periode februari 2007 – oktober 2010 staatssecretaris bij het ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁶¹ De krimpregio's zijn: Eemsdelta, Oost-Groningen, De Marne, Parkstad Limburg, Maastricht-Mergelland, Westelijke Mijnstreek, Zeeuws-Vlaanderen, Achterhoek en Noordoost Friesland; de anticiperregio's zijn: Noordwest Friesland, Friese Waddeneilanden, Zuidoost Friesland, Oost Drenthe, Kop van Noord-Holland,

Als het gaat over de vraag wie het vraagstuk van de krimp op de agenda heeft gezet, kun je je afvragen of het überhaupt op de agenda staat. Als ik kijk naar het rijksbeleid dan is het antwoord: ‘Nee’. In de tijd van Van der Laan was dat anders, hij had daar oog voor. Zelfs in zijn installatiespeech in Amsterdam maakte hij melding van het feit dat er niet overal groei is en dat Amsterdam andere gemeenten zou kunnen helpen. Hij was de eerste, maar tevens ook de laatste minister, die oog had voor de problematiek.

De gemeenten en de provincies moeten natuurlijk wat doen, maar het Rijk moet ook zijn verantwoordelijkheid nemen. Die afstand is nu te groot. Dat zou het Rijk niet moeten willen. De problematiek is te groot en het raakt de mensen direct.

Op rijksniveau werden de demografische ontwikkelingen gezien als een autonoom verschijnsel: vergrijzen, ontgroenen, en dus ook bevolkingsdaling. Maar daarnaast werd ook –niet geheel ten onrechte- gezegd dat ze in de krimpgebieden de verkeerde dingen doen. Maar dat neemt niet weg dat je een medeverantwoordelijkheid hebt als rijksoverheid. Dat kan zich bijvoorbeeld vertalen in dat je samen nagaat wat dan die verkeerde dingen zijn en wat zijn dan de goede dingen. Als bijvoorbeeld blijkt dat het verstandig is om woningen uit de markt te halen en dat kost geld, dan kun je financieel te hulp schieten. Verder kun je ook met studie, onderzoek, inzicht en suggesties hulp bieden.

Als voorloper bouw je expertise op die niemand anders heeft. Dus word je vaak benaderd om advies te geven. We hebben destijds bij het ministerie van OCW het probleem van de kostenremanentie aangekaart. Uiteindelijk werd door Marja van Bijsterveld⁶² het fenomeen wel erkend, maar dat was volgens haar geen probleem van de rijksoverheid. Volgens haar waren er maar twee problemen: huisvestingskosten en personeelskosten. Maar omdat je de daling lang van tevoren kon zien aankomen, hadden de scholen kunnen anticiperen en dus is het eigenlijk geen probleem. Althans niet iets om bij het ministerie op het bordje te leggen.

Ik merkte dat ik als nieuwkomer echt mijn best heb moeten doen om erachter te komen wat er nu eigenlijk aan de hand is. De idee ‘het is nu eenmaal zo’ had de overhand, maar ik legde me daar niet bij neer. Ik vond dat solidariteit van de groeisteden naar de krimpgebieden opportuun was. Ik weet nog dat sommigen mij voor gek verklaarden toen ik suggereerde dat de grote steden moesten bijdragen aan de aanpak van de gevolgen van de krimp in andere delen van het land. Ik vind dat dit een beleidsuitgangspunt moet zijn voor de verdeling van de rijksmiddelen. Maar nogmaals, niet gericht op ‘een tandje erbij’, maar op ‘hoe krijgen we daar de boel weer in evenwicht’.

7.1.1 DE INSTEEL VAN HET KABINET

De wijze waarop het Kabinet zijn positie bepaalt is van doorslaggevende betekenis. Na minister Van der Laan kregen we achtereenvolgens de volgende coördinerende bewindspersonen: Donner, Spies en Blok.⁶³ De aandacht voor het vraagstuk nam steeds meer af.

Schouwen-Duiveland, Walcheren, Hoeksche Waard, Krimpenerwaard, Noord-Limburg en Midden-Limburg. Twente is van het lijstje verdwenen.

⁶² Marja van Bijsterveld was van 2007-2010 Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

⁶³ Piet Hein Donner was van oktober 2010 tot december 2011 minister van BZK; Liesbeth Spies volgde Donner op tot November 2012. De coördinerende rol werd daarna in het Kabinet Rutte II overgenomen door Stef Blok.

Staatssecretaris van Onderwijs Sharon Dijksma was van mening dat het onderwijssysteem ook geschikt was voor krimpsituaties. Dat was een schokkende ervaring. We hebben Tweede Kamerleden benaderd en zij hebben in de commissievergadering afgedwongen dat er op een andere manier met het krimp dossier zou worden omgegaan. Vanaf dat moment is het ministerie van OCW voorop gaan lopen.

Door wat ik allemaal zag, kreeg ik les in krimp. Omdat ik als minister van wonen, wijken en integratie veel door het land reisde naar die 40 aandachtswijken, kon ik heel goed de verschillen zien. Ik zag op heel veel plaatsen groei. Ik heb in het Kabinet moeten vechten voor aandacht voor dit thema. De natuurlijke reactie was van 'Krimp, dat gebeurt gewoon', daar hoef je niet op te interveniëren'. Dat is natuurlijk niet zo. Om weer evenwicht in de woningmarkt te krijgen in krimpgebieden moeten er woningen uit de markt worden gehaald en dat kost gewoon geld. Ik heb uiteindelijk 31 miljoen kunnen reserveren. Dat was misschien nog niet veel, maar we waren 'de brug over'. Gelukkig kreeg ik veel steun van het CDA als 'plattelandspartij'.

Ik heb het Topteam Krimp in het leven geroepen, bestaande uit Hans Dijkstal en Jan Mans. Ik heb hen niet alleen naar de krimpgebieden gestuurd, maar ook naar Rotterdam-Zuid. Met de kennis die ik heb opgedaan in Delfzijl, Heerlen en Sluis zag ik wat er in Rotterdam-Zuid aan de hand was: krimp. Niemand durfde daar dat woord te gebruiken. Natuurlijk was dat daarin anders liggend naast een groeigebied, maar het waren wel krimpverschijnselen. Uiteindelijk is er ook een Actieplan voor Rotterdam-Zuid opgesteld. Ik herinner me ook dat mevrouw Ortega (ChristenUnie) daar oog voor had.

Op rijksniveau zie ik ook nog maar weinig terug van de krimp op bestuurlijk niveau. Er is daar geen aandacht voor, dat heeft ook te maken met het gegeven dat dit een Randstadkabinet is.

7.1.2 DE POSITIE VAN HET PARLEMENT

In vergelijking met het Kabinet heeft het parlement een wat terughoudender rol gespeeld. Er zijn wel enkele moties ingediend en aangenomen. Albert de Vries heeft een initiatiefnota rondom het vraagstuk van de krimp ingediend.⁶⁴ Een en ander heeft niet geleid tot schokkende beleidswijzigingen. Ronald van Vliet heeft onlangs tot tweemaal toe een motie ingediend over het achterwege laten van de verhuurderheffing in krimpgebieden wanneer corporaties particuliere woningen opkopen en gedurende een bepaalde periode toevoegen aan de huurvoorraad. Tweemaal ontving hij daar een royale steun voor in de Tweede Kamer een evenveel keer weigerde minister Blok om deze motie (althans op korte termijn) uit te voeren.⁶⁵ Overigens geldt wel een korting op de verhuurdersheffing bij sloop in krimpgebieden.

Ik zie dat de aandacht voor het thema 'bevolkingsdaling' in de Tweede Kamer toeneemt. Elke motie op dit vlak kan rekenen op steun en sympathie. CDA, PvdA en ChristenUnie lopen wel voorop.

⁶⁴ Albert de Vries, *Initiatiefnota Regionale Verschillen, Omgaan met krimp*, 2014.

⁶⁵ TK, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 XVIII, nr. 35. De motie verzoekt de regering experimenten in krimpgebieden mogelijk te maken door tijdelijke verhuur van extra aangekochte leegstaande panden vrij te stellen van verhuurderheffing.

De Tweede Kamer heeft altijd een moeizame verhouding gehad met het thema 'Krimp'. In het begin kreeg het wel aandacht want het was immers een nieuw fenomeen. Daarna werd dat minder, want het was best wel een lastig verschijnsel, ook nog eens niet bepaald sexy, het gaat niet over groei, het gaat niet over de steden.

De samenwerking tussen het Kabinet en de Tweede Kamer was erg goed in dit dossier, alhoewel het natuurlijk bij de leden van het parlement ook tijd heeft gekost om zich dit eigen te maken. De aandacht ging aanvankelijk uit naar de aandachtsgebieden en als dan een jong ministertje met een verhaal uit Limburg komt, dan krijgt hij niet meteen applaus. Ik heb uiteindelijk veel steun gekregen vanuit de Tweede Kamer.

In 2010 viel het Kabinet. Vlak daarvoor had het Algemeen Overleg Bevolkingsdaling nog plaatsgevonden, waardoor we door konden gaan met het vraagstuk van de krimp. De regio's zijn toen fors aan de slag gegaan.

Eind 2014 heeft het Kabinet een visie gegeven op de motie Barth.⁶⁶ Verder hebben we nog een doorlichting gehad van de commissie Krikke.⁶⁷ Er is nog een regulier doorlichtingsdocument opgesteld.⁶⁸ Ten slotte verscheen de initiatiefnota van Tweede Kamerlid Albert de Vries.

7.1.3 DE ROL VAN HET AMBTELIJK APPARAAT

In dit soort processen is de rol van het ambtelijk apparaat erg belangrijk. We zien ook hier aanvankelijk veel terughoudendheid. Daarna werd er door de verschillende ministeries hard aan getrokken.

In 2008 is door APE een studie gedaan.⁶⁹ In dit rapport werd cijfermatig scherp blootgelegd dat de ontgroening een enorme impact zou hebben op het aantal scholen, het aantal leerkrachten, kostenaspecten, gebouwen en dergelijke. Het Ministerie van OCW hebben we er toen met de haren bijgesleept. Dat was belangrijk, want tot dan toe stonden deze demografische ontwikkelingen, met name de ontgroening, bij dat ministerie niet op het netvlies. De resultaten van genoemd rapport gaven geen ruimte meer om weg te kijken en daarom werd er een Taskforce Onderwijs en Demografie opgericht, waar alle betrokken onderwijspartijen deel van uitmaakten.

Het ministerie van BZK heeft absoluut meegeholpen met het agenderen van het vraagstuk. En we hebben getracht andere ministeries hierin mee te nemen. Dat bleek erg moeizaam. Vanuit VROM waren er regiocoördinatoren die bij BZK een plek hebben gekregen rondom dit vraagstuk. BZK heeft ook geholpen om instrumenten te ontwikkelen, zoals de Kansenatlas en grensoverschrijdende samenwerking. Dit was een jaar of twee geleden. Daardoor is het enerzijds gelukt om het vraagstuk

⁶⁶ De motie verzoekt de regering om een visie op de demografische ontwikkelingen voor de komende 20 jaar uit te werken teneinde een evenwichtige verdeling van welvaart en welzijn over hele land te borgen.

⁶⁷ Team Midterm Review Bevolkingsdaling, *Grenzen aan de Krimp, Toespitsing Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling Noodzakelijk*, Den Haag, oktober 2014.

⁶⁸ Beleidsdoorlichting Programma Bevolkingsdaling, Rijksbegroting, onderdeel XVIII Wonen en Rijksdienst.

⁶⁹ APE, *Demografische voorsprong: Kwaliteitsslag onderwijs*, Maastricht: Provincie Limburg, Afdeling Economische Zaken, maart 2008.

regionaal beter op de agenda te krijgen, want daar moet het gebeuren. Dat zie je ook terug in het nieuwe Actieplan. We hebben wat dat betreft veel winst geboekt.

7.2 DE TAAK VAN DE PROVINCIE

Net zoals bij de rijksoverheid kun je de vraag stellen wat de taak van de provincie zou moeten zijn. Men verwacht van de provincie in ieder geval een procesrol als het gaat om het tot stand brengen van samenwerking tussen gemeenten. Aan de andere kant vinden gemeenten dat de provincie zich vooral niet te veel met hen moet bemoeien. De ene provincie neemt een steviger positie in dan de andere, afhankelijk van de gevoelde urgentie. Ook hier zie je dat het even heeft geduurd, voordat de provincies het thema op de eigen agenda gingen zetten.

Ik zie in Zuid-Limburg dat gemeente A zijn eigen problemen probeert op te lossen en gemeente B ook. De provincie zal dan een coördinerende rol moeten spelen, moeten zorgen voor een regionale aanpak, die succesvol kan zijn dankzij het door het Rijk loslaten van generiek beleid. Zo zou het moeten zijn. Er is wat dat betreft een doorbraak nodig. Het provinciebestuur heeft hierin een cruciale taak: zorgen dat gemeenten A en B gaan samenwerken en druk uitoefenen richting het Rijk.

In de bestuursperiode 2007-2011 werkte de provincie met een aantal programma's met daaraan gekoppeld verschillende verbindingslijnen, die dwars door alle programma's gingen. Een van die lijnen was de Demografische Voorsprong. De term hebben we bedacht, omdat we ons realiseerden dat het woordje 'krimp' een negatieve connotatie met zich meebrengt. We wilden het vooral in een positieve context plaatsen. We moesten steeds voor ogen houden hoe we de demografische ontwikkelingen konden gebruiken om zowel ruimtelijk als in sociaal-economisch opzicht te groeien, in kwalitatieve zin wel te verstaan.

De provincie is belangrijk als het gaat om de regionale afstemming. De regio hoeft niet per se de bestuurlijke indeling te zijn, maar kijk veel meer naar koop- en pendelstromen. Dan weet je waar de mensen zich in het dagelijkse leven op oriënteren. Kies daarom voor haakbaarheid (aanhaken aan) in plaats van voor maakbaarheid.

Op basis van dit plaatje en de sectorale opgaves hebben we het gebied integraal ingekleurd. Vervolgens is een en ander sectoraal verder uitgewerkt en de vier gemeenten hebben er uitvoeringsplannen onder gelegd. We hebben veel tijd en energie gestopt in het proces, maar dat was het zeker waard. Al met al hadden we een heel stevig plan, integraal opgesteld, dat kon rekenen op een zeer groot draagvlak, uniek⁷⁰. We hebben er nadrukkelijk voor gekozen om het plan op te stellen vanuit de inhoudelijke problematiek en we hebben ons daarbij niet laten leiden door de beschikbare budgetten. Dat was belangrijk, omdat we vanuit Den Haag steeds de reactie kregen 'Het valt wel mee allemaal'. We wilden klip en klaar duidelijk maken wat er aan de hand is bij ons. We hebben aangetoond dat er sprake is van een problematiek die de draagkracht van de regio overstijgt en dat er ook een verantwoordelijkheid voor het Rijk ligt.

⁷⁰ Stuurgroep Ontwikkelingsvisie Eemsdelta, *Ontwikkelingsvisie Eemsdelta, Samen denken, samen doen*, Groningen, September 2013.

De drie krimpprovincies gingen op een verschillende manier om met het vraagstuk. Dat had wel te maken met de cultuur. In Limburg zocht men het veel meer in de regionale samenwerking, het samen doorleven van de urgentie en de analyse. De provincie Zeeland was wat meer afwachtend en liet het vrij lang over aan Zeeuws-Vlaanderen zelf. De krimp was daar ook wat minder heftig dan in andere gebieden. De provincie Groningen concentreerde zich vooral op de gevolgen voor de woningmarkt. Het waren met name de woningcorporaties die het thema daar hebben geagendeerd. Woningcorporatie Acantus heeft toen een bustour geïnitieerd naar het congres over krimp – georganiseerd door het toenmalige RPB en het ministerie van VROM– en de provincie uitgenodigd om mee te gaan om zodoende het thema binnen de provinciale organisatie onder de aandacht te brengen.

We hebben natuurlijk wel wat bereikt, maar we hebben niet echt kunnen doorpakken. De provincie heeft geen bevoegdheden op het gebied van onderwijs, dus kwam men in Limburg niet verder dan het organiseren van onderwijstafels waar verder geen besluiten werden genomen. De provincie Groningen daarentegen heeft fors geïnvesteerd in de herstructurering van de ROC's. Zij vonden de maatschappelijke relevantie zo groot dat ze dit toch hebben opgepakt.

De provincie Limburg is gefocust op de drie campussen. Belangrijk natuurlijk, maar ook hier geldt dat krimp niet sexy is. Dat zullen ze wel ontkennen, maar de feiten zijn wel zo. Als je kijkt naar wat de provincie de afgelopen tijd daadwerkelijk heeft gedaan en wat er nu in het coalitieprogramma staat, dan weet je genoeg. De urgentie wordt volgens mij in de provincie Groningen sterker gevoeld.

7.3 DE BETEKENIS VAN (BREDE) REGIONALE SAMENWERKING IS TOEGENOMEN

Het vraagstuk van de krimp is buitengewoon ingewikkeld. Het raakt vele beleidsterreinen en veel van deze terreinen bestrijken gebieden over gemeentegrenzen heen. Bovendien liggen bij krimpvraagstukken ongewenste vormen van concurrentie op de loer. Concurrentie op het gebied van aantrekken van inwoners en van arbeidskrachten en dus op de woningmarkt en bedrijfsterreinen. Welke voorzieningen moeten in welke gemeente worden geschrapt. Regionale samenwerking is een absolute voorwaarde voor een succesvolle interventie in het bestaande beleid. We hebben de afgelopen jaren goede en minder goede voorbeelden van regionale samenwerking gezien. Met name de regio Eemsdelta mag als lichtend voorbeeld worden genoemd.

In Parkstad zag je wel verschillen tussen gemeenten als je kijkt naar de aanpak van de krimp. Brunssum liep voorop, maar dat kwam ook doordat we de financiële ruimte hadden om te investeren. We hebben het kabelnet verkocht om financiële middelen hiervoor te genereren. Een gemeente als Kerkrade had het gewoon moeilijker. Kleine gemeenten als Onderbanken of Voerendaal hebben weinig sociale huur, dus zijn daar de mogelijkheden kleiner om te slopen. In Parkstadverband hadden we afspraken gemaakt over de sloopopgave. In Brunssum was die relatief gemakkelijk te realiseren. We hadden dat regionaal wat beter kunnen organiseren, namelijk door niet alleen een simpele getalsmatige benadering te kiezen.

Parkstad Limburg liep echt ver vooruit met het krimpdossier. We hadden al visies, we maakten al afspraken met elkaar, over Retail, volkshuisvesting, economie. We zijn op het juiste moment met elkaar gaan kantelen. In de andere regio's in Zuid-Limburg zag je dat niet.

Stel je voor dat we de Wgr niet hadden gehad en we niet die gezamenlijke afspraken hadden gemaakt, dan waren we lang niet zover geweest als nu.

De Marne is een gemeente met veel kleine dorpen, maar niet met een duidelijke hoofdkern⁷¹. Ze hebben een van die dorpen als zodanig aangewezen en daar ook alle voorzieningen gesitueerd. Ze hebben verder stevige afspraken gemaakt met de corporaties, onderwijs et cetera. Deze aanpak ging relatief gemakkelijk, omdat we hier te maken hebben met één gemeente.

Anders lag dat bij de regio Eemsdelta, die uit vier gemeenten bestaat⁷². Vanaf het begin hebben deze vier gemeenten de handen ineengeslagen en gezegd dat ze de gevolgen van de demografische ontwikkelingen samen moesten aanpakken, ook met het onderwijsveld, de zorgsector, de ondernemers en de woningcorporaties. Er was een stuurgroep geformeerd, waarin alle partijen vertegenwoordigd waren, inclusief de provincie en de rijksoverheid. We zijn begonnen met het doorgronden van de problematiek. Waar gaat het over, wat is er aan de hand, over welke aantallen hebben we het, waar gaat het naartoe? Het was duidelijk welke kant het opging met de bevolkingsontwikkeling, mede rekening houdend met bandbreedten. Het onderwijsveld is aan de slag gegaan en zag dat het aantal scholen teruggebracht moest worden van 57 naar 20 en dat er gestreefd moest worden naar Integrale Kind Centra en dat qua leeftijdscategorie breder gekeken moest worden, nl. van 0-15 jaar. Woningcorporaties hebben gekeken naar hun sloopopgave, maar ook naar het kwalitatieve aanbod (op korte en lange termijn). Ook is gekeken naar de scheiding van wonen en zorg. Alle sectorale plannen werden in de stuurgroep gedeeld.

Samenwerken betekent een stukje van je eigen autonomie opgeven. Delfzijl heeft een relatief grotere sloopopgave voor haar rekening genomen ten gunste van de buurgemeenten, omdat daar nog wel markt was om aanwas te krijgen. De intrinsieke motivatie om samen de problematiek aan te pakken en op te lossen was hier aanwezig. Dat ontbrak in Oost-Groningen.

Zowel de regiogemeenten als de provincie moesten een gelijk bedrag inleggen. We hadden op dat moment het programma al klaarliggen, inclusief de financiële inspanningen. Na anderhalf jaar waren de herstructureringsplannen van vijf wijken in Parkstad uitvoeringsgereed voor een bedrag 254 miljoen euro. Daarvan kwam slechts 15 miljoen van het Rijk. Voor het overige kwam het geld van de gemeenten, provincie en vooral van de woningcorporaties. De plannen zijn nog steeds in uitvoering.

Eemsdelta is een voorbeeld van een regio die perfect in beeld heeft gebracht wat de keuzes gingen betekenen voor de afzonderlijke gemeenten. Ze hebben er een stevige maatschappelijke coalitie omheen gebouwd. Als laatste krijg je de uitvoeringsfase. Tot 2010 ging het voornamelijk om de bewustwording. Daarna kwamen de volgende fases die per regio verschilden. Zoals gezegd heeft de regio Eemsdelta heldere keuzes gemaakt. Daar hebben ze zelfs nu bij de drie decentralisaties in het sociale domein profijt van⁷³.

In die drie pijlers zitten zowel de pijn als de kansen. Door goede samenwerking moeten we de kansen verzilveren. Dat laatste is een belangrijke procesafpraak. Gemeenten moeten samenwerken en daar tegelijkertijd de maatschappelijke partners bij betrekken, zoals corporaties, onderwijs en zorg. Zij zijn onmisbaar. Sport en cultuur natuurlijk ook. Uiteindelijk moeten ook de inwoners erbij worden betrokken. We moeten een zeer brede coalitie vormen.

⁷¹ De gemeente De Marne is door de gemeentelijke herindeling per 1 januari 1990 ontstaan uit de voormalige gemeenten Leens, Eenrum, Ulrum en Kloosterburen. De gemeente telt op dit moment ruim 10.000 mensen.

⁷² Eemsdelta bestaat uit de gemeenten Delfzijl (25409 inwoners per 1-1-15), Eemsmond (15770), Appingedam (12011) en Loppersum(10140).

⁷³ Ze hebben gekozen voor regionale centra, dorpscentra en woondorpen.

De decentralisatie uitkeringen voor de regio gaan naar de centrumgemeenten om regionale samenwerking te stimuleren. Verder hebben we de ervaring dat gemeenten niet altijd weten hoe dit geld te besteden en werd de paragraaf 'demografische ontwikkelingen' niet altijd benut.

8. WAAR STAAN WE NU IN ONS PROCES?

Het doel dat we tien jaar geleden voor ogen was om aandacht te vragen voor de demografische ontwikkelingen, in het bijzonder de afname van de bevolking. Het was voor vrijwel iedereen een onbekend terrein, waarvan wel helder was dat de invloed op de samenleving in al zijn facetten groot zou zijn.

Iedereen is het erover eens dat we erin zijn geslaagd om de bewustwording over het thema op een hoog niveau te krijgen. Niemand staat er meer van te kijken als er hier of daar sprake is van bevolkingsdaling, terwijl dat tien jaar geleden als een schok werd ervaren. Over de vraag of die bewustwording vervolgens ook is omgezet in beleidsdaden wordt verschillend gedacht. Sommigen vinden dat er veel is gebeurd anderen geven het antwoord 'we zijn eigenlijk niks opgeschoten'.

Naar de toekomst toe worden wel wat zorgen geuit. Er wordt wel gesproken over een *hausse* die we nu achter de rug hebben, terwijl er nog zat werk aan de winkel is.

In het volgende hoofdstuk ga ik een en ander aan een analyse onderwerpen om enerzijds na te gaan waarom we minder zijn opgeschoten dan verwacht of gehoopt en anderzijds om te bekijken wat we daaruit kunnen leren voor de toekomst.

We zijn de afgelopen 10 jaar eigenlijk niks opgeschoten. De bewustwording is wel aanzienlijk toegenomen. Daar waar we 10 jaar geleden aanliepen tegen ontkenning zie je nu wel erkenning. Hebben we nu toegesneden regelgeving om de vraagstukken op te lossen? Hebben we de corporaties in positie gebracht? Die discussie voeren we al 10 jaar zonder resultaat. Toch een gebrek aan gevoel voor urgentie van de problematiek.

Het is opmerkelijk om te zien dat toen jullie rapport uitkwam er een hausse aan belangstelling was voor het thema. Dan komt er een tweede moment en dat is de komst van Van der Laan. Dat heeft geleid tot een breder inzicht in de materie. Als je dat afzet tegen de noodzaak en de urgentie om ermee aan de slag te gaan, dan blijft het een vraag waarom dit fenomeen niet grondiger is aangepakt. Het bewustzijn heeft nog steeds voeding nodig, alhoewel het verwonderlijk is dat het verhaal telkens weer opnieuw moet vertellen. En dan blijft de vraag overeind waarom het dan niet echt wordt opgepakt.

Institutie, rendement en betrokkenheid is ook zo'n driehoekje. Is er bij het Rijk ook maar één plan veranderd, los van enkele geldstromen? Nee dus, we hebben alleen maar in financiële zin een heel klein beetje rendement gehaald. Er was geen echte betrokkenheid. En het wordt alleen maar minder, men is in Den Haag aan het *downsizen*.

In die vijftien maanden dat ik minister was hebben we wel wat vooruitgang geboekt. Ik groeide zelf ook mee. Ik moest zelf ook door de verschillende fasen heen. Eerst schrik en ongeloof, dan accepteren, vervolgens begrijpen dat een-schepje-erbovenop niet het juiste antwoord is en dan kom je in de fase dat je gaat nadenken over wat je wel moet doen. Die fase gaat nu nog steeds door.

Tien jaar geleden kwam de boodschap van de bevolkingsdaling als een schok. Tegenwoordig zit het toch wel bij de meeste mensen tussen de oren. Jullie hebben dus bijzonder nuttig werk verricht.

Het besef over de krimp is breed doorgedrongen. Er zijn nauwelijks nog mensen die de ontwikkeling ontkennen. De overheden zijn creatiever geworden bij het bedenken van oplossingen. De ontwikkeling van de burgerparticipatie sluit daarbij aan. In die tien jaar is beslist het nodige gebeurd. Maar het is en blijft een lastig –en onderschat– vraagstuk.

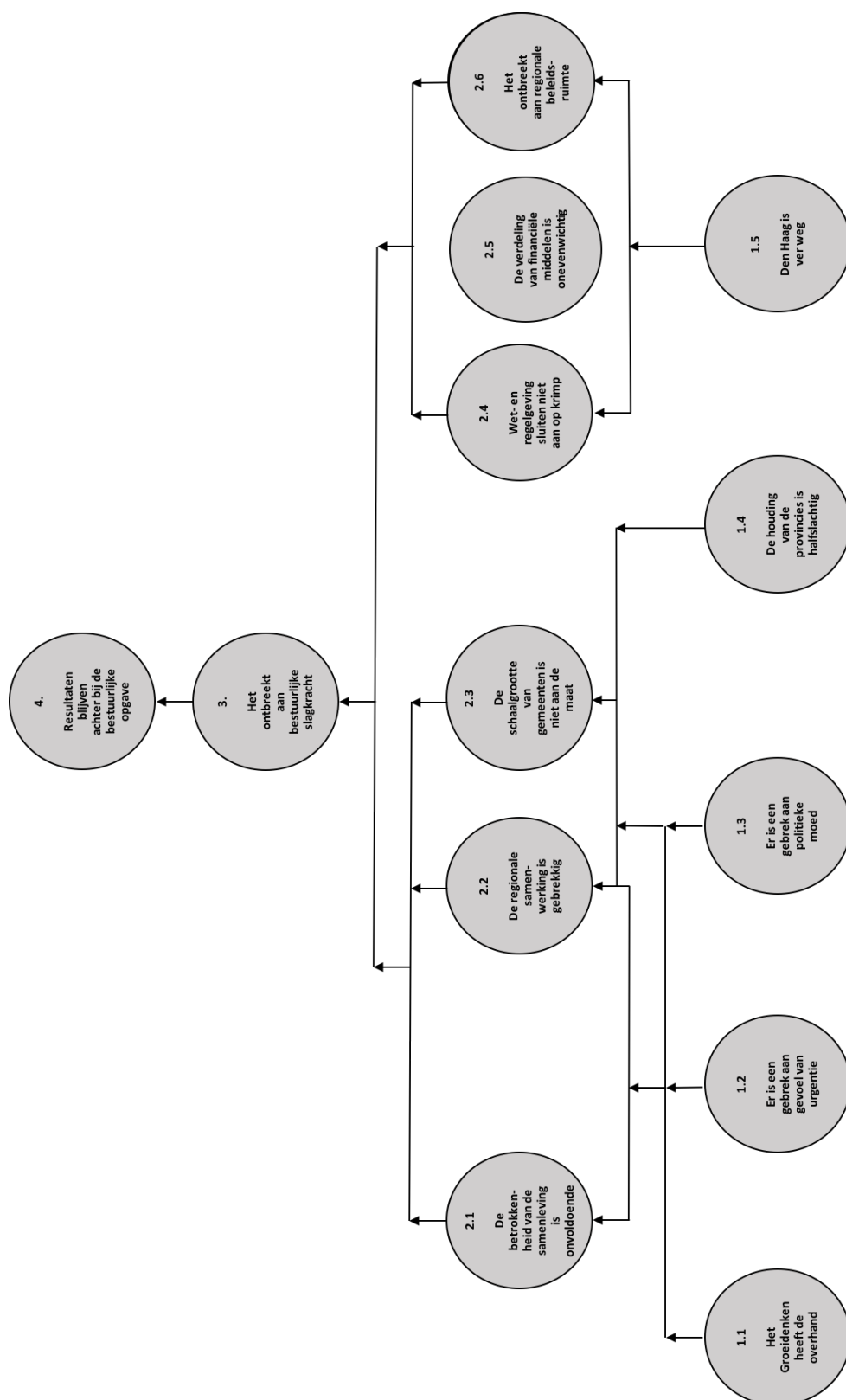
Er is natuurlijk wel van alles gebeurd in de zin van commissies ingesteld en rapporten geschreven en vastgesteld, maar om nu te zeggen er is echt iets gebeurd: 'Nee'.

Bij de rapportages zijn we steeds met de samenwerkingspartners gaan ijken van waar staan we nu met de aanpak van de gevolgen van de bevolkingsdaling. Aanvankelijk lag het accent op twee pijlers: het maken van regionale afspraken over a. concentratie en afbouw van woningen en b. voorzieningen. Later is er een derde pijler bijgekomen naar aanleiding van een SER-advies: economische vitaliteit en een goed werkende arbeidsmarkt.⁷⁴

⁷⁴ SER, *Bevolkingskrimp benoemen en benutten*, Den Haag, maart 2011.

9. ANALYSE

De analyse bevat drie oorzakelijke lagen. De onderste lagen bevatten de diepstliggende oorzaken. Enkele van deze liggen op het bordje van gemeenten, andere behoren tot de verantwoordelijkheid van de provincie respectievelijk rijksoverheid. De bovenste laag geeft de symptomen weer en gaat over de achterblijvende bestuurlijke resultaten.



De bewustwording rondom de demografische ontwikkelingen, in het bijzonder de bevolkingsdaling, is de afgelopen tien jaar sterk toegenomen. Het rouwproces van het afscheid nemen van het groeidenken is niet overal even succesvol doorlopen. Het treffen van beleidsmaatregelen om de gevolgen van de krimp te accommoderen blijft achter bij de noodzaak om deze te treffen. We hebben te maken met een complex bestuurlijk vraagstuk, dat we niet eerder op ons bordje hebben gehad en dat bovendien met emoties is omgeven. Om daar wat meer zicht op te krijgen, mede met het oog op de toekomst, is deze analyse gemaakt.

9.1 OORZAKELIJKE LAAG 1

9.1.1 HET GROEIDENKEN HEEFT DE OVERHAND

Zelfs in krimpgebieden blijft de neiging bestaan om te denken in termen van groei. Een voorbeeld: de blijdschap over groei werd door Sjraar Cox, burgemeester van Sittard-Geleen, geuit tijdens zijn nieuwjaarstoespraak van 2016. Hij meldde dat sinds de herindeling van 2001 (samenvoeging van de gemeenten Sittard, Geleen en Born) de omvang van de bevolking was gestegen met -schrik niet- 69 inwoners; hij noemde dat een 'trendbreuk' ...

Maastricht heeft een bubbel aan studenten. Die bubbel is qua omvang vrij constant, alleen de mensen veranderen. En dan zegt de stad Maastricht 'We groeien', terwijl dat niet zo is. Als je die bubbel weglaat dan zie je een enorme vergrijzing en een afname van de potentiële beroepsbevolking. Cijfers vertroebelen dat beeld. Internationale studenten lossen niet je arbeidsmarktprobleem op.

Onze hele stelsel is gebaseerd op groei. Dat zit niet alleen in de regelgeving, maar vooral ook tussen de oren. Het grondbeleid is ook zo'n voorbeeld. Dat is gebaseerd op groei. Dat gaat in sommige gebieden in Nederland niet meer op. Waarom moet er wel planschade worden betaald door de overheid en kan er geen planwinst worden afgeroomd? Ik zal hierover met een voorstel komen, maar ik weet nu al dat ik op grond van diverse ideologische bezwaren daar geen meerderheid voor krijg.

Als je streeft naar economische groei dan is krimp een vervelend ding. En dus wil men het er niet over hebben.

In Loppersum ben ik gaan kijken en daar hadden ze net drie gloednieuwe scholen van verschillende denominatie geopend en je wist dat er binnen vijf jaar een of twee zouden moeten sluiten. Men dacht toen nog dat met het openen van een nieuwe school de krimp gekeerd kon worden, maar dat lukt natuurlijk niet.

Delfzijl is gebouwd met een prognose van 80.000 inwoners, maar het liep terug naar 25.000. Je zag dat de wegenstructuur was geënt op die 80.000. Dat is vreselijk duur, ook qua onderhoud. Dit geeft maar aan dat als je blijft zitten in de filosofie van het groeien dat je je eigen spiraal naar beneden organiseert.

Ik ontmoette lokale bestuurders die graag geld wilden zien om te investeren in een nieuw bedrijfsterrein. Dat is achterlijk gezien vanuit het totaal, maar begrijpelijk op individueel niveau. Ik moest dan uitleggen dat een dergelijke vraag bizar is. Ik vond dat best wel sneu.

9.1.2 ER IS EEN GEBREK AAN GEVOEL VAN URGENTIE

Afname van de groei van de bevolking is een urgent probleem en het is een buitengewoon complex probleem vanwege de gevolgen die het heeft op de meest uiteenlopende beleidsterreinen, die ook nog eens een keer met elkaar interfereren. Er komt pas bestuurlijke beweging op gang op het moment dat de gevolgen van de krimp zichtbaar en voelbaar zijn. Zolang dat niet aan de orde is, ontbreekt het gevoel aan urgentie.

Zeeland liep ooit voorop in het vraagstuk van de krimp. Dat was in de tijd dat Harry van Waveren gedeputeerde was. Hij was verantwoordelijk voor het omgevingsplan en heeft de switch gemaakt en de aanvankelijke geformuleerde groeiambitie laten varen. Er zijn toen met *Onverkende paden* en *Op Pad!* belangrijke beleidsdocumenten geproduceerd.⁷⁵

Er is daarna nogal wat veranderd. Er is niet alleen een andere gedeputeerde gekomen, maar ook zijn de beleidsprioriteiten van de provincie verschoven naar de economie. De verantwoordelijkheid voor het sociale domein verschoof naar de gemeenten. Dus heeft de provincie het minder over onderwijs en zorg. Daarmee is het fenomeen van de krimp naar de achtergrond verdwenen en voor zover het opduikt mag je het er niet over hebben.

Na een wat aarzelend begin bij de omslag van bestrijden naar begeleiden van de gevolgen van de krimp kwam dat op een gegeven moment wel op gang. Vervolgens zag je dat de mensen van het eerste uur vervangen werden door nieuwkomers en dat het omslagproces begon te haperen. We moesten onze boodschap weer gaan herhalen.

Wientjes (VNO-NCW) vond dat Nederland te klein is om regionaal beleid te voeren; het ging volgens hem om de internationale concurrentie. Die lobby was succesvol.

Het ministerie is niet geïnteresseerd in demografische ontwikkelingen. Cijfers van het CBS of CPB acht men voldoende. Daarmee miskent men de maatschappelijke relevantie van de gegevens. Juist het Nidi zorgt voor goede analyses en aanbevelingen. Neem nu het integratievraagstuk of gemengde huwelijken tussen migranten en autochtonen. Of meer recentelijk het vraagstuk van de asielzoekers. Het Nidi publiceert daarover in *Demos* en verschaft daarmee helderheid; ik betwijfel of dit blad door ambtenaren van het ministerie wordt gelezen.⁷⁶

De decentralisaties op het gebied van het sociale domein dwingen gemeenten om samen te werken. Voor zover ik dat kan beoordelen lukt dat op ambtelijk niveau aardig. De urgentie van de problematiek is van dien aard dat samenwerking moet worden georganiseerd over alle grenzen heen. Kennelijk wordt die urgentie als het gaat om de krimp niet gevoeld. Eigenlijk moet de krimp als de vierde transitie worden beschouwd.

De economische crisis is ook een factor die van betekenis is geweest. Hierdoor kregen andere vraagstukken prioriteit. Er was geen geld om zaken aan te pakken. We werden wat afwachtend.

⁷⁵ Provincie Zeeland, *Onverkende paden*, Middelburg, 7 februari 2008 was het bewustwordingsdocument en Provincie Zeeland, *Op Pad!*, Middelburg, oktober 2009.

⁷⁶ Bulletin over bevolking en samenleving; het verschijnt 10 keer per jaar.

9.1.3 ER IS EEN GEBREK AAN POLITIEKE MOED

Krimp leidt tot afname, tot verlies. Het aantal voorzieningen neemt af. Scholen moeten worden gesloten. Welke school blijft open en welke gaat dicht? Vraagstukken die de mensen direct raken. Er moeten keuzes worden gemaakt en die zijn lang niet altijd leuk, maar niks doen is vaak geen optie. De politiek verantwoordelijke zal de boodschap moeten brengen en dat vereist moed. Die moed treffen we niet overal aan.

Op een gegeven moment lag het vraagstuk van de toekomst van het Groningse dorp Ganzedijk op tafel. Niemand in Den Haag durfde het standpunt in te nemen om het dorp in zijn geheel te slopen.

Er is politieke moed voor nodig om verandering tot stand te brengen en die is helaas ver te zoeken.

Ik heb in 2008 als krantenlezer kennisgenomen van de plannen en de commotie om het Gronings gehucht Ganzedijk, bestaande uit 57 woningen, in zijn geheel te slopen. Op zich was dat een rationele beslissing, maar je zag wel dat er een enorme achterstand in de discussie was. Ik begreep het toen ook niet helemaal. Ik ben dat pas later gaan zien toen ik een kijkje ging nemen in de krimpgebieden.

Naarmate je dichter op de dagelijkse leefomgeving zit, wordt het vraagstuk serieuzer. Kijk, getallen op een zeker abstractieniveau dat zegt de mensen niks. Of men denkt dat het elders gaat plaatsvinden. Er is lef voor nodig om naar het dorp te gaan en het daar te vertellen. Bestuurders moeten zich kwetsbaar opstellen. Hoe concreter de boodschap des te moeilijker.

Krimp moet in het collegeprogramma zitten.⁷⁷ Er moet een coördinerend portefeuillehouder zijn, daarnaast moet het onderwerp in elke relevante portefeuille terugkomen.

Je ziet dat er tussen verschillende dorpen verschillen zijn in cultuur, verschillen in aanwezigheid van sociaal kapitaal. Je kunt het niet alleen aan burgerschap overlaten, dan gaan er grote verschillen ontstaan tussen de diverse dorpen (ook binnen een gemeente). Rechtvaardige verdeling kan dan averechts werken, het ene dorp kan gewoon meer nodig hebben dan het andere. Daar is bestuurlijke lef voor nodig.

De teruggang van de bevolking in Duitsland is gigantisch en dat heeft gevolgen voor het aantal arbeidskrachten. De vluchtelingen hebben we dus broodnodig, daarom zijn ze welkom, los van het humanitaire aspect. In Limburg doet die teruggang zich ook voor. We hebben de Limburgse cijfers laten checken. Volgens de cijfers zou Noord-Limburg krimpen, maar de bestuurders vertelden ons dat het niet klopte, dat de werkelijkheid anders was. Dat kwam door de grote toestroom van arbeidsmigranten, die in de tuinbouw werken. Maar ja, meneer Wilders was in opkomst, dus dat kon allemaal niet zo hard worden gezegd. In ons laatste rapport hebben we hier specifiek aandacht voor gevraagd.⁷⁸ Ze zijn economisch belangrijk en dus zul je ze ook goed moeten huisvesten.

In 2011 en in 2012 hebben we voortgangsrapportages uitgebracht. We hebben daarin fases geschetst. Het begint met bewustwording, daarna ontstaan regionale visies en targets. Daarna komt de programmeringsfase en dat is de meest kritieke. Dan zie je wat dit gaat betekenen voor de afzonderlijke gemeenten en dan worden ook keuzes gemaakt: wat doen we wel en wat doen we niet.

⁷⁷ In het Limburgse coalitieakkoord is het woordje 'krimp' of 'bevolkingsdaling' niet terug te vinden.

⁷⁸ Wim Deetman, Frans Weekers, *Koers houden!, Van groei via krimp naar bloei*, Maastricht, oktober 2015.

9.1.4 DE HOUDING VAN DE PROVINCIES IS HALFSLACHTIG

Rondom het complexe vraagstuk van de krimp verwachten de meesten dat de provincie zich een zekere rol toe-eigent. Enerzijds omdat oplossingen vaak gevonden kunnen worden in een regionale aanpak en anderzijds omdat er concurrentie tussen gemeenten op de loer ligt. Een coördinerende en faciliterende rol van de provincie is in zo'n geval geen overbodige luxe. We zien in de praktijk dat provincies worstelen met de vraag op welke wijze zij toegevoegde waarde kunnen leveren. Provincies pakken niet echt door.

In Zeeland mag het woordje *krimp* op last van de gedeputeerde niet meer worden genoemd. En dan vraag je je af wat we de afgelopen tien jaar hebben bereikt. Denk je dat je door het rouwproces heen bent, beginnen sommigen weer van voren af aan. In Limburg zie je dat ook. Van die flankerende bewegingen, waardoor je weer opnieuw moet beginnen.

De provincie speelt in deze discussie een marginale rol. Zeeland heeft economisch drie pijlers: industrie, landbouw & visserij en recreatie. Daarin ontbreekt de kracht van de stad. Dat zit niet in de economische agenda, het is een economische plattelandsagenda.

De provincie heeft nauwelijks een rol in dat proces gespeeld. Tegen de tijd dat de provincie het thema 'bevolkingsdaling' ging oppakken, waren we allang bezig. Later heeft de provincie wel een behoorlijke bijdrage geleverd in combinatie met de Van der Laan gelden en het regiofonds om de herstructurering te financieren.

Provincie en gemeenten moeten veel meer de handen ineenslaan. De provincie is nu niet meer dan een optelsom van 33 gemeenten. De gemeenten zien de provincie alleen maar als een melkkoe.

Het is echt een gevecht geweest met de lokale overheden. De provincie zag het wel, maar heeft onvoldoende doorgedrukt. De provincie is blijven hangen in studeren, studeren en nog eens studeren. Ze hebben niet echt het voortouw genomen. Ambtelijk heeft men wel erg zijn best gedaan, maar de bestuurlijke urgentie heb ik niet echt kunnen proeven.

We hebben ons rapport destijds aan het college van GS overhandigd. Zij zeggen dan 'Dankjewel' en leggen dat dan vervolgens in handen van de ambtenaren. Ik heb daarna niks meer gehoord of gezien. Dat is misschien wel te verklaren. Ten eerste willen gemeenten natuurlijk nooit dat de provincie zich ergens mee bemoeit, ze willen alleen maar geld van de provincie zien. Ten tweede heeft de provincie op zichzelf ook geen echte instrumenten om iets af te dwingen, maar kan alleen wat zaken faciliteren. Maar ja, de provincie kan faciliteren wat zij wil, als het veld het niet oppakt, dan gebeurt er niks. En ten derde hebben we ook geen echt provinciaal programma op het gebied van de krimp. Wat ik wel zie, is dat de provincie IBA omarmt.

9.1.5 DEN HAAG IS VER WEG

Het klinkt misschien wat vreemd in een tijd van globalisering en een situatie waarin iedereen met iedereen digitaal in contact staat, maar afstand speelt kennelijk wel een rol. Als je fysiek verder af staat van de problematiek en je die ook niet voelt en beleeft, dan speelt dat een rol bij het gevoel voor de urgentie van de problematiek. Dat geldt voor volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren. Dit heeft gevolgen voor de mate waarin en de wijze waarop maatschappelijke vraagstukken worden aangepakt.

Minister Blok komt niet zelf met zo'n wet, vandaar dat ik via een initiatiefwet het vraagstuk op de politieke agenda probeer te krijgen. Hij vindt dat elk ministerie maar zijn eigen ding moet regelen. Maar dan gaat er niks gebeuren, voorspel ik. De regio's aan de rand van Nederland zijn nu eenmaal niet het dagelijks onderwerp van gesprek op de ministeries. Laat staan dat men begrijpt wat er in die krimpregio's aan de hand is.

Men maakt zich wel druk over snelle ov-verbindingen tussen Amsterdam en Rotterdam, maar niet over grotere afstanden tussen Maastricht en Groningen en tussen Vlissingen en Utrecht. Daar rijden allemaal boemels. Waarom steunen we geen initiatieven zoals de breedbandverbindingen in de Achterhoek. Dan kiest minister Kamp voor versterking van 4G, waardoor de businesscase kapot wordt gemaakt. Waarom geen afstemming over dit soort initiatieven?

Den Haag zal altijd wel Den Haag blijven. Ze kunnen van hieruit vijftig kilometer ver kijken en daarna houdt de wereld op. Kamerleden uit de regio zijn daarom hartstikke belangrijk. Politieke partijen moeten zich daar ook bewust van zijn. Het zijn te veel Randstadpartijen, ook mijn eigen PvdA.

Anderzijds is de lobby vanuit de krimpgebieden niet krachtig genoeg. Als de G4 wat extra's wil dan is dat binnen een vloek en een zucht geregeld. Krimpregio's krijgen dat niet voor elkaar, dat begint er al mee dat er krimpregio's zijn die zich er niet op willen voorstaan. Verder zitten er verschillen tussen de krimpregio's. Ten slotte is de fysieke afstand tot Den Haag een belemmering. Je komt de mensen die je nodig hebt voor de beleidsbeïnvloeding niet dagelijks tegen als je in Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen of Oost-Groningen zit. De medewerkers bij de ministeries kennen Nederland niet verder dan Gouda. Vroeger zaten er ook ambtenaren van VROM in de regio's, zij kwamen zelf ook uit de regio. Ze hebben deze allemaal teruggetrokken naar Den Haag.

9.2 OORZAKELIJKE LAAG 2

9.2.1 DE BETROKKENHEID VAN DE SAMENLEVING IS ONVOLDOENDE

De gevolgen van de krimp raken de burgers op vele manieren. Toch zien we dat bij het aanpakken van het vraagstuk de mensen zelf veelal buiten beeld blijven en dat het vooral een spel is van overheden en maatschappelijke organisaties.

We hebben nooit de stap naar de mensen gemaakt. Een stap die vooral gemeenten moeten maken. We zijn teveel in onze kantoren blijven zitten. Het accent lag daardoor ook teveel op de fysieke aspecten van het vraagstuk, maar dat is niet waar het uiteindelijk om gaat. Het gaat niet om de voorziening, het gaat om het gebruik, om de motivatie. Het gaat om het gebruik van talenten, het om eenzaam of niet eenzaam. Maar onze houding en competenties waren daar niet op gericht.

We moeten geen oplossingen aandragen als men nog niet eens het probleem ervaart. Je zult mensen moeten meenemen in het denkproces, want anders jagen ze je met pek en veren de zaal uit.

9.2.2 REGIONALE SAMENWERKING IS GEBREKKIG, HET HEMD IS NADER DAN DE ROK

Maatschappelijke vraagstukken die een relatie hebben met bevolkingsdaling vragen om een regionale aanpak. Er worden volop pogingen ondernomen om die samenwerking van de grond te krijgen. Dat lukt lang niet altijd. Of er ontbreekt een centrumgemeente die het voortouw neemt. Of gemeenten stellen hun eigen belang boven het regionale. Of het herindelingspook gooit roet in het eten. Provincies willen of kunnen die samenwerking niet afdwingen.

Het ontbreekt aan solidariteit tussen gemeenten onderling. Als we een regionale voorziening (zoals jaren geleden een theater in Middelburg) van de grond willen krijgen dan is alleen de gemeente waar de voorziening wordt gevestigd bereid een duit in het zakje te doen.

De RUD vestigen we in Terneuzen, het regionale ziekenhuis in Goes, en zo gaan we door met het verdeelmechanisme. Elke gemeente denkt ook recht te hebben op van alles en nog wat. De Z4-constructie is fnuikend.⁷⁹ Dus moeten Vlissingen en Middelburg zich samenvoegen en de centrumfunctie invullen.

Wat ik ook heb gezien, bijvoorbeeld in Parkstad Limburg, was dat er lang niet altijd goed werd samengewerkt. Sterker nog, er was onderlinge concurrentie over een bedrijventerrein. Ik ben daar nog een keer gaan bemiddelen.

Regionale samenwerking wordt belemmerd door 'dorpisme'. Wethouders zijn nu eenmaal gevoelig voor hoe in het dorp wordt gedacht. Het is ingewikkeld. Je moet kunnen schakelen met Brussel, je moet over de grenzen kunnen kijken, schakelen met de provincie, samenwerken binnen de regio.

Regionale samenwerking kan ook gaan knellen als je als gemeente voor bepaalde initiatieven toestemming van je regio moet vragen.

Het lukt misschien nog wel dat een provincie tegen de regio zegt: 'Je moet terug in aantal toe te voegen woningen van 14.000 naar 3.000', zoals in de Achterhoek, maar daarna gaat het over de gemeentelijke verdeling, dan krijg je de problemen. Het blijft altijd een *prisoner's dilemma*: je weet dat het handiger is om samen te werken, maar als puntje bij paaltje komt doet ieder zijn eigen ding.

Dus succes op het gebied van de aanpak van de gevolgen van de bevolkingsdaling ligt in handen van de lokale overheden. En dat kan alleen maar positief uitpakken als zij bereid zijn om samen te werken. En we weten dat er niks ellendigere is dan samenwerkende lokale overheden. Dat kost veel energie en leidt tot bitter weinig resultaat. Kortom, er is maar één oplossing: we zullen toe moeten naar grotere eenheden. We moeten op dit punt niks verwachten van de provincie.

Ik heb meegedaan samen met Jos Schneiders⁸⁰ met enkele sessies van de gemeente Sittard-Geleen en ook daar kwam uit dat we moeten streven naar een grote metropool (Zuid-Limburg als één stad). Maar dat kan Sittard-Geleen niet alleen, dat moet samen met Heerlen en Maastricht en daar verzandt het dan weer.

⁷⁹ De Z4-gemeenten zijn Goes, Middelburg, Terneuzen en Vlissingen.

⁸⁰ Jos Schneiders is voorzitter van Limburg Economic Development (LED).

Je moet eens met Jo Coenen⁸¹ gaan praten, die loopt volgens mij tegen dezelfde dingen aan. Het probleem van het gebrek aan samenwerking van de Parkstadgemeenten. Brunssum en Landgraaf die een mislukte poging om te komen tot één ambtelijke organisatie achter de rug hebben en dat alleen maar omdat ze een herindeling met Heerlen willen voorkomen. Als ze tijd, energie en geld nu eens zouden stoppen in het oplossen van krimpvraagstukken.

In Oost-Groningen hebben we veel gepraat, maar er ontstond geen modus van we gaan met elkaar dingen doen.⁸² De echte samenwerking, zoals we dat zagen in Eemsdelta kwam hier niet van de grond. Dat had te maken met een geringere *sense of urgency*, de aard van het gebied, de historie van het gebied, de aanwezigheid van drie stedelijke centra die strijden om de voorrangspositie. Als provincie hadden we daar uiteindelijk geen vat op.

Het zijn alleen de gemeenten die nog denken in 'eenheid gemeente', andere actoren denken allang regionaal. Dat heeft wel geholpen om met elkaar het proces te doorlopen. In het geval van Eemsdelta hebben we ook weleens het proces moeten stilleggen. Het was beslist niet gemakkelijk.

In Oost-Groningen hebben we ook veel tijd en energie gestoken, maar dat ging allemaal veel moeizamer. We hebben op een gegeven moment nog samen met het Rijk een financiële exercitie gedaan om helder te maken wat het verschil zou zijn tussen enerzijds niks doen en anderzijds de problemen samen aanpakken. Wat kost het en wat levert het op?

We zijn begonnen met het opstellen van een strategische agenda, waar het thema van de krimp meteen in werd verankerd.⁸³ Herstructurering was de majeure opgave. Samenwerking was noodzakelijk, maar eigenlijk zou de vervolgstap naar herindeling moeten worden gezet. Dat was althans toen de opvatting van enkele vooraanstaande bestuurders. Die weg is daarna bestuurlijk weer helemaal losgelaten.

Het basisonderwijs in Parkstad Limburg is al grotendeels geherstructureerd. Er is echter nooit een regionaal plan voor het onderwijs opgesteld, terwijl onderwijs een belangrijk onderdeel van een wijkenaanpak zou moeten zijn. De regionale samenwerking op het gebied van onderwijs is nooit echt goed van de grond gekomen.

De intergemeentelijke samenwerking heeft geen vooruitgang geboekt, terwijl ik bij het verschijnen van jullie rapport echt dacht dat Parkstad één gemeente zou gaan worden. Er is veel bestuurlijke drukte in Parkstad Limburg. Dat belemmert het helder nadenken over maatschappelijke problemen.

Overigens maakt Goes aanspraak op de titel 'centrum van Zeeland', maar Goes heeft nog geen 25.000 inwoners. Dat levert onvoldoende draagvlak op om die functie waar te maken.

Zeeuws-Vlaanderen heeft zich altijd afgewend van Middelburg (Calimero-effect) en zich georiënteerd op Vlaanderen. Men had Middelburg dus niet nodig.

⁸¹ Jo Coenen is directeur IBA Parkstad Limburg.

⁸² Het COROP-gebied Oost-Groningen omvat de gemeenten Bellingwedde, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Slochteren, Stadskanaal, Hoogezand-Sappemeer, Veendam en Vlagtwedde; er wonen een kleine 150.000 inwoners.

⁸³ Parkstad Limburg, *Strategische Agenda, Route naar Resultaat*, juni 2007

Ik heb in dat artikel eerst een analyse van de problematiek gemaakt en daar vervolgens aanbevelingen bij geformuleerd, die bestuurlijk van aard zijn. We hebben een probleem, maar de bestuurlijke context is vrijwel onaantastbaar. Ik heb dat weleens de democratische gevangenis genoemd. De gemeenten in Zeeland zijn aan de kleine kant om de dingen goed voor de mensen te organiseren. In *De Staat van Zeeland* heb ik dat goed laten zien.⁸⁴ Onderwijs en zorg worden niet goed georganiseerd, we kunnen de jongeren niet vasthouden. In Zeeland hebben we geen gemeente die er uitspringt en bij wijze van spreken op een natuurlijke manier het leiderschap op zich neemt, de rol van centrumgemeente pakt. Stel Middelburg zou zich als provinciehoofdstad hiervoor opwerpen, dan valt de rest van Zeeland daaroverheen; dan wordt Middelburg arrogantie en megalomanie verweten.

Met andere woorden, je moet macht hebben om wat voor elkaar te krijgen en dat kan alleen maar door het organiseren van massa. Het help kennelijk niet als heren als Dijkstal, Deetman en Mans iets roepen, men gaat gewoon over tot de orde van de dag.

9.2.3 DE SCHAALGROOTTE VAN GEMEENTEN IS NIET AAN DE MAAT

Schaalgrootte is vaak een succesfactor om complexe vraagstukken op een verstandige en effectieve wijze aan te pakken. Als samenwerking onvoldoende soelaas biedt, komt de vraag of een herindeling op zijn plaats is telkens weer bovendrijven. Niet vreemd dat dit thema ook in het kader van de demografische ontwikkelingen actueel is.

De vraag is of ons huidige bestuurlijk stelsel wel is toegesneden om een complex vraagstuk als de bevolkingsdaling goed te accommoderen. Er zijn veel te veel kleine gemeenten, die bezig zijn met hun eigen dingetjes. Wat dat betreft is de IBA voor mij de testcase. Kijken of het lukt dat de gemeenten macht gaan afstaan.

Ik maak me wel zorgen over de bestuurlijke slagkracht. We hebben daar in ons rapport al op gewezen en Deetman heeft het nu nog een keer herhaald. Als ik kijk naar het voornemen om een fusie tussen de gemeenten Schinnen en Onderbanken tot stand te brengen, dan zet ik daar vraagtekens bij. De provincie zou hier moeten ingrijpen, maar doet dat niet. Ze kiezen voor een strategie van onderop en geven daar hun zegen aan.

Ik heb dat meegemaakt in Enschede een fusie tussen Enschede, Hengelo en Borne. Dat voornemen is gestrand in de Eerste Kamer. Daarmee zou Twentestad zijn ontstaan en de vijfde stad van het land zijn geworden, quod non. Eindhoven heeft dat wel voor mekaar gekregen. Eindhoven floreert, dat zal daar onder andere mee te maken hebben. Want er gaan deuren open, die anders gesloten blijven.

We lopen duidelijk tegen het systeem aan, de regels. Die zijn leidend en niet de inhoud. Waar we ook tegenaan lopen is het Huis van Thorbecke, dat nodig aan verbouwing toe is. De schaalgrootte past niet meer: gemeenten zijn dikwijls te klein, provincies niet meer aan de maat.

We hadden als College van GS de ambitie om voor 2018 een gemeentelijke herindeling voor mekaar te hebben. We hebben een inventarisatie gemaakt en op basis daarvan enkele scenario's gemaakt en daarbij onze voorkeursscenario aangegeven. We hebben de gemeenten de ruimte gelaten om aan te geven dat het anders zou moeten, binnen de gegeven kaders. Natuurlijk riep dat ook weerstand op.

⁸⁴ Dick van der Wouw e.a., *De Staat van Zeeland 2013, Zeeland in tijden van crisis*, Middelburg, juni 2014.

Het is ons niet gelukt om dit proces binnen onze bestuursperiode af te ronden. Het nieuwe college denkt hier anders over en wil het proces van onderop laten ontstaan.

9.2.4 WET- EN REGELGEVING SLUITEN NIET AAN OP DE KRIMP

Wat voor beleidsruimte geldt, geldt natuurlijk ook voor wet- en regelgeving, het juridisch beleidsinstrumentarium. Het lijkt er wel op dat dit wat minder problematisch is dan bij het beleid. Dit neemt echter niet weg dat er ook in wet- en regelgeving ruimte moet worden gemaakt om in kripsituaties af te wijken van dat wat gangbaar is. Het mag niet zo zijn dat regelgeving creatieve oplossingen om zeep helpt.

We lopen wel meer tegen regelgeving aan, die niet past in kripsituaties. Misschien niet eens dat zaken niet zouden mogen, maar wel dat het onaantrekkelijk is om anders te handelen. Bijvoorbeeld bij de samenwerkingsscholen, dat ze nog maar één BRIN-nummer overhouden en dat scheelt qua bekostiging een slok op een borrel.⁸⁵

Ik snap wel dat die regels er zijn om de situatie in de Randstad in goede banen te leiden, maar de regels werken contraproductief in krimpgebieden. Ik ben bezig met een initiatiefwet, die regelt dat er in bepaalde situaties mag worden afgeweken. Dat staat weliswaar op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel, maar op tijdelijke basis en bedoeld als een experiment zou dat moeten kunnen.

In het fysieke domein ken je de Crisis- en Herstelwet, dus het kan wel. Het afwijken van regels kan worden toegestaan op verzoek van de lokale overheid en na goedkeuring door de Tweede Kamer. Bij krimp ligt het misschien wel iets ingewikkelder, omdat het bij krimp over alles gaat. We zullen daar waarschijnlijk keuzes in moeten maken.

KcBB heeft de opdracht gekregen om hier een studie aan te wijden.⁸⁶ Dit bleek zeer weerbarstige materie te zijn. Het was bijna niet mogelijk om aan te wijzen welke artikelen in welke wetten problematisch waren voor het oplossen van problemen die voortkwamen uit de bevolkingsdaling. Wel werd vastgesteld dat financieringsstromen vanuit het Rijk naar de lagere overheden vaak gebaseerd werden op verdeelsleutels met een kwantitatieve basis (aantal leerlingen, aantal inwoners).

Vervolgens is een verdiepingsonderzoek gestart, waarbij de provincie Limburg zich zou concentreren op het thema 'Onderwijs' en Groningen op het thema 'Wonen'. Zeeland heeft toen een Meldpunt Krimp in het leven geroepen. Dit alles leverde ook bijna niks op. Voor de sector onderwijs werd wel de Fusietoets een punt van discussie. Met veel pijn en moeite hebben we voor elkaar gekregen dat er in krimpgebieden op een wat meer soepele wijze met die Fusietoets kon worden omgegaan.

De vraag of wetgeving belemmerend werkt in kripsituaties hebben we ook nooit goed kunnen beantwoorden, omdat we geen zicht hadden op oplossingen.

De hindernissen zaten niet zozeer in de wetten en regels als wel in de probleempceptie en de manier van handelen. Bestaande wetgeving bood doorgaans voldoende mogelijkheden om ook in

⁸⁵ Elke onderwijsinstelling heeft een BRIN-nummer, dat staat voor Basis Registratie INstellingen.

⁸⁶ Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid, *Krimp-en-de Regels, Over beleid en regels die het bestrijden van effecten van bevolkingsdaling hinderen*, 8 juni 2009.

krimsituaties toe te passen, wellicht op een wat andere manier. Het was nieuw en vergde daardoor wat meer creativiteit.

Ik heb nooit ervaren dat er knellende wetten of regels waren vanuit de rijksoverheid. Als die er al waren dan was er bij het Rijk wel aandacht voor om het op te lossen.

Sportaccommodaties kunnen belangrijke ontmoetingsplekken worden. Daarvoor is nodig een goede bereikbaarheid, kwaliteit, sociale en uitnodigende omgeving, cultuur is daarom ook relevant. Een kantine zal dan wel vijftien uur per dag open moeten zijn. Dan betekent ook wat aanpassingen in de vergunningensfeer en dan moeten we af van paracommercialisme.

We zijn met de verschillende schoolbesturen (VO en MBO) in de regio gaan kijken om te komen tot één opleiding Techniek. We lopen het risico om voor de rechter te worden gedaagd vanwege oneigenlijk gebruik van rijksmiddelen, omdat je MBO-gelden gaat gebruiken voor VO of omgekeerd.

We hebben met het Rijk ook discussies gehad over knellende regelgeving. We kregen de opdracht mee om dat aan te tonen. We hebben lijstjes aangeleverd. Vervolgens werd daar per ministerie naar gekeken, maar niet in overkoepelende zin. Daar kwam maar mondjesmaat wat uit. Daarna kregen we het verzoek om concrete voorbeelden te noemen. Toen leverden we die aan en kregen we het advies om het anders op te lossen, voor het aanpassen van de regelgeving werd niet geopteerd.

We opteerden voor Integrale Kind Centra. We liepen toen aan tegen verschillende regels die golden voor kleuteronderwijs, peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, bijvoorbeeld op het gebied van salariering van de professionals, opleidingsniveaus, vierkante meters. Dit probleem hebben we aangekaart in Den Haag, daar wordt nu naar gekeken. We hebben de Kamerleden geconfronteerd met een aantal wezenlijke aandachtspunten, zoals onze behoefte aan experimenteerruimte of de contraproductiviteit van de verhuurdersheffing.

De corporaties hebben behoorlijk moeten afboeken. Dat ging toen nog vrij gemakkelijk. De nieuwe wet- en regelgeving helpt bepaald niet om dit soort problemen op te lossen.

9.2.5 DE VERDELING VAN FINANCIËLE MIDDELEN IS ONEVENWICHTIG

Bij verdeling van financiële middelen worden vaak verdeelsleutels gehanteerd gebaseerd op aantallen. Minder inwoners betekent niet automatisch minder kosten. Ik heb eerder al gesproken over kostenremanentie. Minder kan zelfs 'meer' betekenen aan de uitgavenkant, zoals de sloopopgave. Schaalvoordelen kunnen verdwijnen. Met andere woorden, het krimpvraagstuk gaat gepaard met (onzichtbare) financiële gevolgen, die onvoldoende worden gecompenseerd, omdat ze niet in het gewone verdeelsysteem passen.⁸⁷

De grote steden bulken van het geld. Het landelijk gebied daarentegen niet. Als daar aandacht voor wordt gevraagd staan de grote steden op hun achterste benen. Dat zie je bijvoorbeeld bij de verdeling van de gelden voor het Gemeentefonds.

⁸⁷ Het Kabinet heeft wel in 2015 besloten om de krimpmaatstaf voor vijf jaar te verlengen ten behoeve van gemeenten in krimpregio's, zij het dat de gelden worden uitgekeerd aan de centrumgemeenten, die deze gezamenlijk met de andere gemeenten regionaal moeten inzetten.

Kijk, ik kom uit Amsterdam, en de stad staat er nu fantastisch voor, maar dat is niet altijd zo geweest. Het is nog maar zo'n 45 jaar geleden dat mensen de stad uit vluchtten. We zijn er bovenop geholpen met veel geld uit Den Haag. Het Rijk nam dus zijn verantwoordelijkheid voor de grote steden in verval. Dan is het voor mij vanzelfsprekend dat in de situatie waarin de steden groeien en bloeien nu dan ook de verantwoordelijkheid wordt genomen voor de krimpgebieden.

We waren gedwongen om te fuseren. Dat betekende een financieel nadeel. Scholen krijgen naast een vaste voet een bedrag per leerling. Als twee scholen fuseren mis je dus een keer een vaste voet. Dat was natuurlijk idioot. Je doet iets verstandigs in het licht van de omstandigheden waarin we verkeerden en we werden financieel gestraft.

Het aantal gemeenten dat met krimp te maken krijgt, neemt toe. Dat heeft gevolgen voor het financieringsvraagstuk, de verdeling van de middelen. De druk op de stad neemt toe vanwege de groei, de druk op de krimpgebieden neemt toe, omdat daar de mensen vertrekken. Rotterdam-Zuid is het grootste krimpgebied van Nederland. Het ligt allemaal niet zo eenvoudig. Met alle inspanningen die er op dit moment worden geleverd en alle initiatieven die worden genomen, we zijn er nog lang niet. Het krimpvraagstuk kost geld, we weten nog steeds niet wie de rekening gaat betalen.

9.2.6 HET ONTBREEKT AAN REGIONALE BELEIDSRUIMTE

Het is natuurlijk helder dat maatschappelijke vraagstukken die voortvloeien uit groei andere oplossingen kennen dan de antwoorden op krimpvraagstukken. In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat opereren de subnationale overheden binnen de beleidsruimte die de landelijke overheid hen geeft. Voor zover van toepassing, is deze ruimte gedefinieerd in groeitermen, want zo zijn we gewend te denken. Krimpregio's hebben de afgelopen jaren veelvuldig gepleit voor meer beleidsruimte of om te beginnen experimenteerruimte om de juiste maatregelen te treffen die erop gericht zijn om gevolgen van de krimp te accommoderen. Daar zit weinig beweging in, Den Haag houdt vast aan generiek beleid: Nederland als één pot nat. Als we al vinden dat de aanpak van de krimp in de gemeenten en de regio's moet plaatsvinden, dan horen daar ook verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij, binnen passende beleidskaders.

De kunst voor mij als Tweede Kamerlid is om te laten zien dat er alternatieve routes zijn, zonder dat die schade berokkenen aan het algemene beleid.

Tegenstanders van specifiek beleid werpen het bezwaar op tegen dat soort beleid door te verwijzen naar de sociale zekerheid. Dat moet toch ook generiek? Je moet geen appels met peren vergelijken.

Wel is er veel te weinig regiospecifiek beleid, daar hebben we last van. Het Rijk, de Tweede Kamer, is er benauwd voor om regiospecifiek beleid te maken.

Naar de toekomst toe moet het beleid worden toegespitst op het specifieke van de regio's. De problematiek van de leegstaande kantoren staat bij iedereen op het netvlies, in tegenstelling tot de problematiek van de leegstaande stallen.

De oplossingen moeten gevonden worden op regionaal niveau en de regio's zijn overal verschillend. We kregen van de onderwijscommissie van de Tweede Kamer telkens te horen dat zij generiek beleid moesten maken met bijbehorende regels en dat het niet zo kon zijn dat er voor Zuid-Limburg andere regels zouden worden gemaakt. Er moet meer beleids- en regelruimte komen om voor elke regio maatwerk te kunnen maken.

9.3 HET ONTBREEKT AAN BESTUURLIJKE SLAGKRACHT

We hebben gezien dat de regionale samenwerking hapert en dat er onvoldoende krachten uit de samenleving vrijkomen om bestuurders de goede kant op te sturen. De vraag of gemeenten de juiste schaalgrootte hebben is opportuun. Verder hebben we vastgesteld dat er onvoldoende beleidsruimte is om noodzakelijke maatregelen te nemen. Als daarnaast de financiële middelen ontoereikend zijn om een deuk in een pakje boter te slaan en wet- en regelgeving instrumenteel tekortschieten, dan kan het niet anders dan de bestuurlijke slagkracht ontbreken om de gevolgen van de krimp van adequate antwoorden te voorzien.

‘Zeeland verdient een centrum’, is mijn stelling. Dan ontstaat er meteen een gevecht. Goes is het geografisch centrum van Zeeland, maar niet het demografisch centrum, want dat is Middelburg-Vlissingen. Bij mekaar zo’n 90.000 inwoners met een bevolkingsdichtheid die verder nergens in Zeeland voorkomt, maar wel verdeeld over twee gemeenten. Twee gemeenten die heel lang met de ruggen naar elkaar toe hebben gestaan. Ik noem dat wel *dorpisme*: ieder dorp vindt zichzelf uniek en vindt andere dorpen iets heel anders en dus kan dat niet samen. Er zit nu wat beweging in de communicatie tussen deze twee gemeenten. Stedelijkheid floreert alleen maar bij diversiteit. De bestuurlijke context zou volgend moeten zijn op wat er werkelijk aan de hand is. De noodzaak is hier zo duidelijk dat bestuurlijke hervorming noodzakelijk is, anders hebben we geen centrum in Zeeland. De omgeving, de andere gemeenten, zal je wel als centrum moeten zien en zeggen: ‘Deze dingen organiseer jij voor ons.’

Of Zeeland kiest er nu voor om haar centrumfunctie goed te organiseren of Zeeland kiest daar niet voor, wordt in mootjes gehakt en dan wordt Breda het centrum.

Wat mij het meeste is opgevallen als lid van de evaluatiecommissie⁸⁸, is dat in de verschillende regio’s verschillend wordt omgegaan met het fenomeen ‘bevolkingsdaling’, maar dat er overal veel initiatieven zijn. Op het gebied van infrastructuur zijn belangrijke projecten van de grond gekomen, die gezorgd hebben voor nieuwe dynamiek. Er is dus wel degelijke bestuurlijk geacteerd. Daarom is die bestuurlijke slagkracht ook zo enorm belangrijk. Kijk maar naar Goeree-Overflakkee dat vanaf 2013 één gemeente is en daarmee een nieuwe dynamiek heeft gekregen. Er kunnen nu echte keuzes worden gemaakt. Het is erg belangrijk hoe gemeentes samen met de provincie hierin opereren. Het is een opgave die erom vraagt om bestuurlijk in beweging te komen, daarom is ontkenning funest.

We hebben bestudeerd hoe de scholieninfrastructuur in Parkstad Limburg er idealiter uit zou moeten zien. We hebben toen vastgesteld dat van de 10 Mavo’s er 4 zouden moeten sluiten. Tegelijkertijd begon het Citaverde College een Mavo-afdeling in het leven te roepen. Dat kan in een situatie waarin de krachten vrij spel hebben. Welk bestuur of welke gemeente heeft de langste adem, dat is uiteindelijk bepalend voor het resultaat.

Het probleem is dat niemand doorzettingsmacht heeft. Niet alleen klopt de schaalgrootte niet, maar de allocatie van bevoegdheden is ook versnipperd. Gemeenten zijn bijvoorbeeld autonoom op het gebied van investeringen in nieuwe schoolgebouwen. Dan krijg je de situatie dat een wethouder, in weerwil van de prognosecijfers, schoolgebouwen gaat bijplaatsen en daarmee reorganisatieplannen

⁸⁸ De commissie onder leiding van Pauline Krikke die de *Midterm Review* heeft geschreven.

(als gevolg van de krimp) van de schoolbesturen doorkruist. Wie gaat over wat? In het eerste rapport van de commissie Deetman werd al aandacht gevraagd voor het gebrek aan doorzettingsmacht.⁸⁹

Alleen lopen we dan tegen de vraag aan wie bepaalt de macht in de regio? Wie heeft daar de doorzettingsmacht? Wie neemt het initiatief om te komen tot een gemeentelijke herindeling in Parkstad Limburg? De provincie niet. Maatschappelijke organisaties organiseren zich allang op regionale schaal, zij zijn de discussie over gemeentelijke herindeling voorbij. Daarmee marginaliseren zij de rol van de gemeenten. En hoe zit het dan met de democratische legitimiteit?

De resultaten van een onderzoek naar de behoefte aan zwembaden in de regio kon niet in de stuurgroep worden afgetikt. De gemeenten wilden ermee naar hun gemeenteraden. Uiteindelijk konden we als provincie niet meer doen dan partijen bij elkaar brengen en het proces ondersteunen.

Er speelde ook nog een discussie over herindeling tussendoor, daar kwamen de aardbevingen in Eemsdelta nog eens bovenop.

We zitten in het jaar van de mijnen, waarop we volop terugblikken. Na de sluiting van de mijnen en de afname van de positie van de kerk, bleef er een ontredderde regio achter. 17 gemeenten in dit gebied, bestuurlijk hopeloos verdeeld, geen plannen voor de toekomst. De middelen uit Den Haag om de gevolgen van de mijnsluiting op te vangen werden door Maastricht binnengehaald. In de Oostelijke Mijnstreek werd op de vierkante millimeter over marginale zaken gesteggeld.

De bestuurskracht en de doorzettingsmacht zijn zwakjes. Daar hebben we in ons eerste rapport op gewezen en in ons tweede rapport herhaald, omdat er onvoldoende is gebeurd. Je moet opdrachten durven uitzetten, rugnummers uitdelen, maar daar ook de verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan koppelen, tijdpaden afspreken en natuurlijk moet er daarna worden gerapporteerd. Af en toe moeten er knopen worden doorgesneden en daar zitten ook minder leuke kanten aan, maar dat is onvermijdelijk. Maar hak ze door, dan is de pijn geleden en daarna heeft niemand het er meer over. Dus vooral niet polderen. De provincie moet daar de lead in nemen en dat is onvoldoende gebeurd. Als de provincie de rol pakt dan hoeft er geen Openbaar Lichaam Zuid-Limburg te komen. Je moet het samen willen doen, ook met maatschappelijke organisaties. Het Rijk moet dat ondersteunen en de provincie ook.

We zijn op het onderdeel van de doorzettingsmacht niks opgeschoten. Het gekke is, dat niemand dit ontkent. Ik ben benieuwd of het nu wel gaat gebeuren. Het Rijk zou dit kunnen bevorderen, maar de regio is natuurlijk als eerste aan zet. Eerst harde afspraken maken over de aanpak en de verantwoording.

Het idee van het instellen van een Agendacommissie, bemenst door de tripoolgemeenten⁹⁰, heeft niet gewerkt. Ze zullen het nu echt anders moeten organiseren.

⁸⁹ Eindrapportage Adviescommissie Deetman Bevolgingskrimp Limburg, *Ruimte voor waardevermeerdering*, 18 februari 2011.

⁹⁰ Heerlen, Maastricht en Sittard-Geleen.

9.4 RESULTATEN BLIJVEN ACHTER BIJ DE BESTUURLIJKE OPGAVE

Politiek streven is er telkens op gericht om betere maatschappelijke resultaten te bereiken. De huidige demografische ontwikkelingen, zoals ontgroening, vergrijzing en bevolkingsdaling, zorgen ervoor dat we in een ongekennde en onwennige context die prestatie moeten neerzetten. We bevinden ons in een situatie waarin bewezen oplossingen niet meer werken, een situatie waarin we groei niet met meer maar met minder kwantiteit moeten realiseren. Ga er maar aanstaan. Probeer maar eens om de gevolgen voor de leefomgeving, voor de woningmarkt, voor de arbeidsmarkt, voor de financiën maar eens van een goed antwoord te voorzien. Hoe dan ook vraagt een dergelijke situatie om bestuurlijke slagkracht, waarvan wordt betwist of die wel voldoende is. We moeten dan ook vrezen dat de maatschappelijke resultaten, ondanks alle succesvolle initiatieven die her en der al zijn genomen, achterblijven bij de bestuurlijke opgave.

10. EEN TOEKOMST VAN ZORGEN

10.1 DE VITALITEIT VAN KRIMPGEBIEDEN IS IN HET GEDING

We moeten ons zorgen maken over de vitaliteit van krimpgebieden. Immers als de meest kansrijken de regio verlaten, dan krijgen de achterblijvers er een harde dobber aan om de boel overeind te houden.

We zouden eigenlijk moeten kijken naar mogelijkheden om de binnenlandse migratie te beïnvloeden in die zin dat mensen in hun regio blijven wonen of weer terugkeren naar hun oorspronkelijke regio. We moeten adaptatiebeleid voeren. Dat betekent dat we ons moeten aanpassen aan onroerend goed ontwikkelingen. Wat ik nog niet ben tegengekomen is dat mensen nadenken over de vraag hoe je de economie in krimpgebieden vitaal houdt. Mensen die wat kunnen trekken weg uit het gebied, dan hou je de relatief oude en de relatief domme mensen over. En dan hou je helemaal geen vitale samenleving meer over.

Je zult dus echt iets anders moeten gaan verzinnen, anders krijgen we allemaal van die treurige gebieden in Nederland. Ik zie het al in Oost-Groningen, daar wonen arme mensen in relatief grote huizen, die allemaal verkrotten. Wie wil daar nog investeren? De ramp voltrekt zich in slow-motion, maar over tien tot twintig jaar zijn dit rampgebieden.

Hoe krijg je geregeld dat de mensen in bijvoorbeeld Parkstad Limburg het gevoel krijgen dat het jaar op jaar weer beter wordt? Als je jong en slim bent, waarom zou je dan in zo'n gebied blijven wonen? Dan vertrek je toch?

We hebben te weinig kader, dat kan acteren op het niveau van de ministeries. Jonge talentvolle mensen gaan niet meer in Zeeland wonen, maar kiezen voor bijvoorbeeld Breda. Van daaruit kun je met het openbaar vervoer alle belangrijke steden bereiken. Je ziet in perifere gebieden dat het aantal functies voor hoger opgeleiden afneemt. Dus je hebt dan ook minder mensen beschikbaar die zich betaald of vrijwillig willen inzetten voor de publieke zaak. Dat is een probleem. Dat zie je nu al terug in kwaliteit van gemeenteraden, gemeentebestuurders, het opereren naar Den Haag.

Het door Regioplan uitgebrachte rapport over de veranderende geografie van Nederland laat zien dat diverse netwerken gaan samenvallen met opleidings- en arbeidsniveaus van mensen.⁹¹ Hoe hoger het opleidingsniveau hoe groter, qua afstand, het netwerk.

Als je het hebt over tweedeling in de maatschappij dan zie je het daarin terug. Dus ook bijvoorbeeld het kader bij de voetbalvereniging. In krimpgebieden spelen vraagstukken over samenwerking of fusies van sportverenigingen en juist daar heb je dan dat kader nodig dat in staat is om vorm en inhoud te geven aan dat soort processen. Verenigingen vormen een buitengewoon sterke schakel in de (individualistische) samenleving.

Er ontstaat een spanning tussen enerzijds een terugtrekkende overheid, ook als het gaat om sportaccommodaties en anderzijds de vraag van diezelfde overheid aan sportverenigingen om een bijdrage te leveren aan de samenleving.

⁹¹ Regioplan, *De veranderende geografie van Nederland, De opgaven op mesoniveau*, Amsterdam, maart 2015.

10.2 DE AANDACHT VERDWIJNT, WANT WE WETEN HET WEL

In het begin was er veel aandacht voor het vraagstuk van de afname van de bevolking. Het was een onbekend fenomeen, maar dat is het inmiddels niet meer. In die zin hebben we winst geboekt. Dat houdt tegelijkertijd wel het risico in dat er wordt gezegd dat we het er niet meer over hoeven te hebben. Maakt het deel uit van het reguliere beleid of lopen we nog steeds aan tegen een gebrek aan verstandige antwoorden?

Laatst kwam ik nog iemand tegen uit Sluis. Ik informeerde naar de stand van zaken met betrekking tot de krimp. Ik kreeg als antwoord 'Er gebeurt niet zoveel meer'. Ik denk dat het krimpvraagstuk overal is ingedaald. Het maakt deel uit van het reguliere beleid.

Niemand kan nog zeggen: 'Bevolkingsdaling? Daar heb ik nog nooit van gehoord'. Maar doen we nu de goede dingen? Ik betwijfel het ..., het shockeffect is weg.

Na de agendering was het project voorbij. Misschien hadden we daarna toch wat meer moeten doen op het gebied van het formuleren van oplossingen bij de gemeenten en samen met de samenleving.

We hebben wel het thema 'krimp' op de agenda gezet, maar verder zijn we niet gekomen, omdat we ons niet hebben afgevraagd wat nu de werkelijke vraag is.

We hebben de demografische ontwikkelingen wel op de agenda gekregen. Dat was toen een *trending topic*, dat is het nu niet meer.

Bij de eerste landelijke conferentie in Rotterdam waren maar liefst vier bewindspersonen aanwezig. De bestuurlijke aandacht is daarna afgenomen. Er gebeurt te weinig om krimp op de agenda te houden. Het aantal Kamerleden dat gespecialiseerd is in krimp is maar zeer beperkt. Als we niet oppassen dan valt het onderwerp van de politieke agenda af. De problemen zijn er nog steeds, dus moeten we ervoor zorgen dat het op de agenda blijft, zowel lokaal, regionaal als landelijk. Als je optimistisch bent kun je zeggen dat krimp is opgenomen in het reguliere beleid, maar dat is onvoldoende het geval.

Dat er sprake is van (aanstaande) krimp dat weet men onderhand wel, maar wat dit vervolgens betekent aan beleidsmatige veranderingen ziet men niet als een opdracht. Meestal is de reactie op prognoses van bevolkingsdaling 'Oh jammer' en dan wordt niet de vraag gesteld 'Hoe ziet onze bevolking er dan over tien jaar uit en wat betekent dit dan?'

We moeten gezagsdragers confronteren met de feiten. Daar schrikken ze dan van, terwijl ze die cijfers eigenlijk wel kennen. De bewustwording over de demografische veranderingen is wel aan de gang, dat is het resultaat van de afgelopen 10 jaar op de agenda zetten van dit vraagstuk. Maar het stopt bij het vinden van oplossingen voor de problemen die het gevolg zijn van de veranderingen.

Ik hoor de mensen van het eerste uur, die toen op de barricaden stonden, niet meer. Ze zijn moegestreden en ze trekken hun eigen plan, zonder de overheid. Hoe dan ook, de ontwikkelingen gaan door, de leegstand wordt een feit net als de verloedering die daarop volgt. Het is wachten op de tijd dat de overheid niet meer kan wegstijgen.

Het lijkt me interessant om de verschillende coalitieprogramma's van de drie krimpprovincies eens met elkaar te vergelijken. Ook ben ik benieuwd naar de programma's van de Parkstadgemeenten. Niet alleen de programma's, maar ook de organisaties.

Wat we opgeschoten zijn is dat het besef doordringt. We hebben het probleem geadresseerd. Dat gaat beter lukken, maar het blijft een springprocessie van Echternach, waarbij de doorzettingsmacht een grote rol speelt. Toen we begonnen zat Limburg in een voorsprongsituatie. Die hebben we uit onze handen laten glijpen. De provincie vond het op een gegeven moment niet meer interessant. NEIMED was het eerste onderzoeksinstituut.⁹² Geprobeerd is om het instituut op te schalen naar nationaal niveau. Er is drie jaar lang gekissebis geweest over de formalisering en nu zie je dat de andere onderzoeksinstituten NEIMED voorbij zijn gestreefd.⁹³

De belangstelling voor het onderwerp loopt een beetje terug, dat zie je aan de landelijke krimpcongressen. We zitten nog steeds in de fase van het bewustmaken, terwijl het bewustzijn er langzamerhand wel is. Bestuurders weten het nu wel. We blijven steken, omdat we geen oplossingen hebben, althans niet op rijksniveau.

We hebben straks ook weer verkiezingen. We moeten ervoor zorgen dat het thema van de krimp goed in de verkiezingsprogramma's zit. Onze Kamerleden willen wel, zij zijn wel onze vrienden, het probleem zit in het Kabinet.

10.3 DE ONTWIKKELINGEN BIJ HET MINISTERIE BAREN ZORGEN

De vrees voor een terugloop van aandacht van aandacht voor het krimpvraagstuk wordt vooral ingegeven door de veranderingen in de Haagse burelen. En wat gaat dat dan betekenen voor het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling?

Aan de andere kant stel ik vast dat de aandacht in Den Haag enigszins is verflauwd. Ik ben wel benieuwd wat er gaat gebeuren als de inspanningen vanuit het ministerie gaan afnemen, want dat zit eraan te komen, het ambtelijk team wordt afgebouwd en versplinterd, bovendien worden de financiële middelen ingeperkt. Dit gebeurt in het kader van de reorganisatie van het ministerie van BZK.

Het Rijk koopt de problematiek van de krimp af met ettelijke tientallen miljoenen. Dat kan natuurlijk niet.

Zo langzamerhand is de spirit eruit bij de voortrekkers; BZK is bezig met ontmanteling van de organisatie.

Het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling en de daaraan opgehangen werkgroepen hebben zich steeds steviger ontwikkeld als sterke gesprekspartner naar de ministeries. De vraag is of de fut daar ook niet langzaam uit verdwijnt, zeker als de ondersteuning vanuit het ministerie zou gaan verdwijnen. De toekomst is ongewis. Hebben ze nog bestaansrecht als het accent veel meer op de regio's komt te liggen?

Er zijn wat actieve werkgroepen binnen het Netwerk Nationale Bevolkingsdaling. BZK is de hoeder hiervan, maar dit ministerie gaat dit afbouwen, qua organisatie en qua budget. Wel heeft hij de

⁹² Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische Krimp.

⁹³ Scoop in Zeeland, Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland, Platform31.

toezegging gedaan dat er vanuit de rijksoverheid nog gedurende vijf jaar commitment met het vraagstuk zal zijn.

De agendering in de regio's is absolute winst, maar de verkrumpling bij het ministerie en de halfslachtige houding van de Tweede Kamer geeft te denken. Het vuur is er nu een beetje uit en de vraag luidt dan hoe krijgen we het vuur er weer in. De belangstelling voor het thema is weggezakt, maar als het goed wordt opgepakt in de regio's dan hebben we misschien toch bereikt wat we wilden bereiken.

Mijn grote zorg is dat de aandacht voor het krimpvraagstuk gaat afnemen. Het ministerie van BZK wordt ontmanteld, de betrokken ambtenaren krijgen ander werk. De nieuwe directeur roept tijdens het congres 'We komen volgend jaar weer', terwijl de huidige programmaleider elke maand de provincie bezoekt. Het ministerie van I&M doet wel zijn best. Het probleem van de bevolkingsdaling gaat verder, we zijn niet klaar.

10.4 WE HEBBEN TE WEINIG GELEERD MET HET OOG OP DE TOEKOMST

De krimp is nog lang niet voorbij. We mogen niet in de val trappen dat we met het treffen van diverse maatregelen het allemaal onder controle hebben. We mogen zeker niet terugvallen in de oude reflex van ontkenning. We hebben geleerd dat het aanpakken van de gevolgen van de krimp een kwestie van lange adem is. Krimpregio's betreuren het dat ze het beleid niet eerder hebben bijgesteld. Een welgemeend advies van hen aan de anticipeerregio's is dat zij tijdig, nu dus, moeten beginnen met het aanpassen van de koers.

Dat het woord 'krimp' in Zeeland niet meer mag worden gebruikt is struisvogelpolitiek. Het is zoals het is. Je hoeft ook niet de problemen uit te vergroten, maar laat vooral de kansen zien, dat je de zaak weet te handlen, dat er nieuwe ideeën zijn en dat creatieve oplossingen bedacht kunnen worden.

We hebben de afgelopen tien jaar wel stappen vooruitgezet. We kunnen in ieder geval vaststellen dat de bewustwording is toegenomen dat er sprake is van bevolkingsdaling en dat er iets moet gebeuren. Maar er zijn ook nog mensen die in de ontkenningsfase zitten. Het gemeentebestuur van Den Helder kwam me vertellen dat ze gaan knokken tegen de krimp. Ik wens hen veel sterkte ...

We zijn snel begonnen met het aanpakken van de gevolgen van de krimp. Als we ons eerder bewust waren geweest van de demografische ontwikkelingen waren we eerder begonnen. In de jaren negentig groeiden de bomen tot in de hemel. Dus hadden we toen al moeten beginnen. We hadden extra verdienencapaciteit moeten organiseren op projecten om een slooppot te vullen. Dat is natuurlijk achteraf praten, maar eigenlijk hadden we toen al kunnen weten dat de krimp eraan zat te komen. Bestuurders hadden toen te maken met groei en dus waren ze bezig met het faciliteren van die groei, dat is begrijpelijk.

Ik zie dat verschijnsel nu ook in anticipeerregio's, die niet in beweging komen. Ze gebruiken allerhande argumenten om de aanstaande krimp weg te redeneren. Ze ontkomen er niet aan.

In Parkstad Limburg kwam die kanteling, maar toen zat de regio wel al de nodige jaren in de krimp. Dat helpt natuurlijk wel als de problematiek zichtbaar wordt. De anticipeerregio's doen er goed aan om niet zolang te wachten. Zij kunnen en moeten leren van de krimpregio's. We leggen hen telkens uit aan de hand van voorbeelden uit de krimpgebieden dat het qua kosten-baten onverstandig is om de kanteling van het beleid uit te stellen.

Ik constateer helaas een zekere teruggang de afgelopen periode, ook in het denken. Het vraagstuk van de krimp heeft minder prioriteit gekregen, door allerlei ontwikkelingen, zoals de decentralisaties die

veel vragen van gemeenten, ook in financiële zin. Maar aan de andere kant mag de directeur van Scoop het woord 'Krimp' niet meer gebruiken, dan zijn we dus echt terug bij af. Krimp is natuurlijk niet leuk, zeker niet in economische zin, maar je moet er wel verstandig mee omgaan.

In de krimpgebieden weet men wel dat er sprake is van bevolkingsdaling, zeker bij gemeenten en schoolbesturen. Dat besef is er nog nauwelijks in de anticipeergebieden. Daar hebben ze nog onvoldoende in de gaten wat er staat te gebeuren, niet alleen op het gebied van de krimp, maar met betrekking tot de demografische veranderingen breed: minder kinderen, meer ouderen, minder mensen beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Deze veranderingen zijn nog belangrijker dan de krimp. Ik zie nog weinig bestuurlijke beweging rondom dit vraagstuk.

Het gaat er uiteindelijk om dat we met elkaar problemen als gevolg van de demografische ontwikkelingen oplossen. Niks doen is geen optie. We moeten samen aan de slag en dan zien we wel waar we tegenaanlopen. We hadden geen keus. Anticipeerregio's kunnen van ons leren en tijdig bijsturen en daarmee problemen voorkomen. Die tijd hadden wij niet.

Ik sluit niet uit dat enkele anticipeerregio's, zoals Krimpenerwaard en Noord-Limburg, niet aansluiten bij het programma.

Verder ontstond er naar aanleiding van het Reviewrapport discussie over de positie van de anticipeerregio's.⁹⁴ De werkgroepen die zich daarmee bezighielden wisten ook niet meer hoe hun toekomst eruit zou komen te zien. Kortom, veel verwarring.

10.5 DE FOCUS LIGT OP AGENDA STAD

In Den Haag ligt de focus op Agenda Stad. Sommigen vrezen dat daarmee de aandacht voor het platteland afneemt. Anderen zien er een uitdaging in om het platteland mee te laten liften door het maken van een contramal.

Wat er in Den Haag nog moet gebeuren is dat er niet alleen geïnvesteerd moet worden in de steden, zie Agenda Stad, maar dat daar ook bij hoort dat het platteland leefbaar blijft. Agenda Stad is prima en dat vergroot de zuigende werking van de Randstad. Daar moeten we ons van bewust zijn en een contramal voor het platteland naast zetten. Daarvoor is belangrijk dat de formatie bij het ministerie op peil blijft, althans niet gaat halveren, zoals nu wordt voorgesteld. Ik dien daar volgende week een motie over in, want ik ben er niet gerust op, want ze zeggen dat de regio's het vanaf 2020 het maar zelf moeten uitzoeken.

Ik zie op dit moment dat bij het ministerie maar een onderwerp de volle aandacht krijgt en dat is Agenda Stad in relatie tot het EU-voorzitterschap. Het gaat hierbij om de stad en om groei. Daarmee worden het platteland en de krimp onder de voet gelopen. We hebben geen contramalstrategie voor de niet-stad. Bij stad wordt de regio vaak in een adem genoemd, maar dat is meer een afgeleide dan dat de regio echt serieus wordt genomen.

Den Haag is alleen maar gericht op het zich snel ontwikkelend stedelijk netwerk en op economische groei.

⁹⁴ Team Midterm Review Bevolkingsdaling, *Grenzen aan de Krimp, Toespitsing Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling Noodzakelijk*, Den Haag, oktober 2014.

11. EEN TOEKOMST VAN HOOP, MAAR DAN MOET ER WEL WAT GEBEUREN

11.1 DE URGENTIE BLIJFT

Er is de afgelopen tien jaar veel gebeurd. Het vraagstuk blijft zeker actueel, omdat we nog niet voor alles een oplossing hebben, omdat de krimp niet voorbij is, omdat nieuwe gemeenten en regio's te maken krijgen met een afname van de bevolking.

De gemiddelde kosten van de fysieke infrastructuur per inwoner nemen in krimpgemeenten toe vanwege de afnemende bevolking. Dat gaan steeds meer gemeenten merken.

Ook de toenemende tegenstelling tussen de groeiende steden en de krimpende plattelandsgebieden zal ervoor zorgen dat het demografische vraagstuk op de agenda blijft staan.

Het is vergelijkbaar met vraagstukken als 'emancipatie' of 'klimaat'. Dat krijgt op een gegeven moment veel aandacht en dat ebt dan weer weg. Je kunt het vergelijken met een veenbrand. Eerst moet het vuurtje worden aangestookt, dan brandt het een tijdje, dan gaat het langzaam uit, maar vroeg of laat komt het toch weer aan de oppervlakte.

We zijn nog steeds een zwakkere regio. We hebben de krimp begeleid, maar we zijn er nog lang niet, want de demografische ontwikkelingen gaan gewoon door. De groei van vroeger zullen we nooit meer meemaken, maar we moeten wel streven naar stabiliteit. Dat punt hebben we nog niet bereikt.

Nobelprijswinnaar Paul Krugman heeft een en ander geschreven over economische geografie. Het is een samenspel van twee krachten. Enerzijds de aantrekkingskracht van een plek en anderzijds gebeuren er dingen op de plek die een wegduwend effect hebben. Mensen met dezelfde ambities zoeken elkaar op en dat zorgt voor nog meer aantrekking. Zo'n plek kan zo succesvol worden dat die vervolgens weer onaantrekkelijk wordt, bijvoorbeeld vanwege hoge huizenprijzen of verkeerscongestie.

In Nederland hebben we van die plekken die als een magneet werken, met banen, voorzieningen, en we hebben plekken met krimp. Urbanisatie is sowieso een wereldwijde trend. Die trend is autonoom, maar dat betekent niet dat je er niks aan kunt doen. Omdat de bevolking als geheel gaat afnemen, ontstaan er gebieden waar de daling gaat plaatsvinden met een zichzelf versterkend effect.

We zijn nu bezig met het opstellen van een nieuw geactualiseerd actieplan.⁹⁵

Ten behoeve hiervan zijn de regio's de gesprekspartners en dat is anders dan vroeger. We brengen drie zaken in kaart: de eigen ambitie van de regio, de knelpunten met betrekking tot wet- en

⁹⁵ Het Kabinet heeft inmiddels een nieuw actieplan naar de Tweede Kamer gestuurd. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-Generaal Wonen en Bouwen, *Actieplan Bevolkingsdaling, Samenwerkingsafspraken voor een structurele aanpak in de krimp- en anticipeerregio's*, Den Haag, maart 2006. De vijf krimpprovincies missen in het actieplan de grotere landelijke reikwijdte van bevolkingsdaling die zich niet beperkt tot enkele regio's maar heel Nederland raakt. Verder hebben ze aangeboden meerdere onderwerpen uit het actieplan concreet uit te werken zoals leegstand van maatschappelijk en particulier vastgoed. Ze hebben hierover een constructief overleg gehad met Minister Blok.

regelgeving en de vraag wat Rijk en regio samen kunnen oppakken. De planning is dat dit document in het voorjaar naar de Tweede Kamer gaat. Dat actieplan krijgt een looptijd van vijf jaar. Daarna wordt weer geëvalueerd.

Het is een langdurig proces, dat eigenlijk nooit klaar is. Het gaat erom dat er een bedding is in zo'n gebied. Dat men de opgave herkent en dat men vanuit een aantal basisafspraken keuzes maakt, rekening houdend met de dynamiek.

In Zuid-Limburg wordt de urgentie van de bevolkingsdaling wel gevoeld. Dat heeft te maken met de omvang van het fenomeen. De mijnstreek heeft met de mijnsluiting een dramatische geschiedenis achter de rug. Er is wel voor nieuwe werkgelegenheid gezorgd, maar ik weet niet wat dat voor effect op de voormalige mijnwerkers heeft gehad. Ik zag in de jaren tachtig in ieder geval een tweede generatie werklozen. Als samenleving moeten we dit gewoon niet willen. Toen ik voor het eerste rapport weer in de mijnstreek was, zag ik de straten, de leegstand, de verarming, de kapitaalvernietiging. De stelling dat de markt het maar moet oplossen, dat de burgers het maar moeten doen, is wat mij betreft niet houdbaar. Misschien lossen de problemen zich in de tijd wel op, maar de omvang is zo groot, dat er decennia overheen gaan. Dat kunnen we de mensen die er nu wonen, de kinderen die er opgroeien, niet aandoen. Limburg trekt zich dit wel aan. We hebben ervoor gekozen om in ons rapport vooral te bemoedigen. Probeer van het begrip 'krimp' af te komen. Enerzijds moeten de negatieve gevolgen worden opgevangen en anderzijds moet de groeipotentie worden benut. We moeten dat proces zien te versnellen, want in beleidstermen is het misschien korte termijn, maar voor de mensen is dat niet zo.

Verder kan ik me vooral vinden in het blijven investeren in kwaliteit van sociale en fysieke omgeving, niet om mensen te trekken, maar om mensen te behouden die eigenlijk helemaal niet weg willen. En ook moet je het gewoon doen voor de mensen die domweg niet weg kunnen.

11.2 WE MOETEN MEER KENNIS VERGAREN EN OOK KIJKEN NAAR HET BUITENLAND

De demografische ontwikkelingen waar we nu mee worden geconfronteerd, in het bijzonder de structurele bevolkingsdaling, zijn betrekkelijk nieuw. Om ze goed te doorgronden en om verstandige besluiten te nemen is het belangrijk om blijvend onderzoek te doen. Ervaringen uit het buitenland kunnen ons daarbij helpen.

Eigenlijk zou een instituut als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Wrr) een studie moeten doen naar de vraag 'Wat betekent het nu voor een land als die met een constante ontwikkeling van ontgroening te maken krijgt?'

Vroeger had de provincie Limburg ook een soort van planbureau, dat zat weliswaar binnen de provinciale organisatie, maar had een eigen bestuur. Op een gegeven moment werd dat een reguliere afdeling en daarna was het weg. Het landelijke Planbureau voor de Leefomgeving heeft een apart statuut, waarmee geborgd is dat de politiek geen enkele invloed heeft op de inhoud van hun publicaties. In Zeeland is het moeilijk om die scheidslijn te handhaven.

Wat ik ook geleerd heb is dat je moet kijken naar wat anderen doen en daar iets van opsteken. Neem bijvoorbeeld Frankrijk, de trek naar de stad en de leeglopende plattelandsgebieden. Op vrijdagavond zie je een omgekeerde beweging: mensen verlaten de stad en zoeken de rust op. Op zondagavond keren ze weer terug naar de stad. Je ziet in Nederland ook de druk op de stad toenemen, dat is niet

altijd leuk. Dan kunnen ze in het weekend onthaasten op het platteland. Dat zijn mogelijkheden om krimpgebieden weer in een juist ritme te krijgen.

We hebben behoefte aan internationaal vergelijkend onderzoek. Er zijn beslist voorbeelden in het buitenland waar wij ons voordeel mee kunnen doen. Ik kom weleens in Spanje waar je verlaten dorpen tegenkomt. Of in Frankrijk. Dorpen waar in een kwart van de woningen de arme autochtone bevolking woont, en kwart van de huizen staat leeg, omdat de mensen vertrokken zijn, een kwart wordt gebruikt als vakantiehuis door Fransen en een kwart als vakantiehuis door buitenlanders. Die vakantiehuizen worden maar een paar weken per jaar bewoond. De bakker kan daar dus niet overleven.

Ik ben naar een bijeenkomst geweest in de VS die ging over het mooier, beter en heler maken van de publieke ruimte. In de VS laten ze een gebouw, buurt of stad totaal verloederen. Uiteindelijk komt er dan wel een projectontwikkelaar die de boel voor 1 dollar koopt er dan investeert. Daar is dus wel eerst totale verloedering voor nodig. In Nederland laten wij het nooit zover komen. Daar is natuurlijk wel wat voor te zeggen, maar aan de andere kant vormt dat wel een belemmering voor goede oplossingen.

IBA is volgens mij een perfect antwoord in Parkstad Limburg op de vraagstukken die krimpgerelateerd zijn. We hebben deze aanpak gezien in Magdeburg.

De drie onderzoekscentra hebben de luxe dat ze zich onafhankelijk kunnen opstellen.⁹⁶ Er is nog steeds belangstelling vanuit alle hoeken en gaten voor het krimpverhaal.

De anticipeerregio's leren van de krimpregio's. Ze hebben een zeer sterke kennisbehoefte. Er worden leerkringen opgestart die profiteren van de opgedane kennis in de krimpregio's.

11.3 KIJK NAAR DE LANGE TERMIJN

Het is van belang om de lange termijn in de gaten te houden. Prognosecijfers zijn niet heilig, maar neem de trends wel serieus en kom in beweging. Die boodschap is gericht aan alles beleidsmakers en bestuurders, in het bijzonder die in de anticipeerregio's.

Het is goed voor het maatschappelijk en politiek debat dat er eens over een wat langere termijn wordt gekeken. Het politieke debat heeft nu eenmaal de neiging om zich op de gebeurtenissen van vandaag de dag te richten. Dat zijn vaak non-issues, terwijl de zaken die er echt toe doen en die bestuurlijk beïnvloedbaar zijn zich juist bevinden in dat langere-termijn-perspectief. Demografische ontwikkelingen is zo'n voorbeeld van een thema dat fundamenteel is. Bovendien kun je er aardig mee vooruit kijken. De trends op basis van de natuurlijke aanwas kun je goed duiden. De migratiewisselingen zijn wat meer ongewis.

Eerst werden we overvallen door de krimp 'Plotseling waren de leerlingen op'. Dat is natuurlijk niet plotseling, maar we kijken niet tien jaar vooruit. Niemand, maar dan ook helemaal niemand zag aankomen dat er tekorten aan leerlingen en daarmee ook financiële tekorten gingen ontstaan. Straks

⁹⁶ Scoop (Zeeland), KKNV (Noord-Nederland) en NEIMED (Limburg)

worden we ‘overvallen’ door tekorten op de arbeidsmarkt. Of we worden geconfronteerd met het verschijnsel dat (familie)bedrijven onverkoopbaar blijken.

Voor politiek Den Haag geldt dit ook. Ook zij moeten uitkijken dat ze niet worden overvallen. Op het gebied van onderwijs wordt er al rekening mee gehouden. Maar ouderenbeleid of arbeidsmarktbeleid?

Kijkend naar het jaar van de mijnen, stel ik vast dat we bezig zijn met terug te kijken naar het verleden met name door de oude generatie. In Genk met een vergelijkbare geschiedenis liet men jongeren kijken naar het verleden met de vraag wat dat betekent voor de toekomst. Een heel andere benadering.

Groei is meer gefunctionaliseerd, vandaar ook het ontstaan van VINEX-wijken, zonder voorzieningen. Bij krimp kun je niet zo eenzijdig kijken. De gevolgen van krimp zijn meervormig.

De economie begint weer te groeien en de druk op de Randstad neemt weer toe. Kijk maar naar de files.

De overheid heeft minder geld. Het is in zekere zin een *blessing in disguise*, omdat we al aan krimp kunnen wennen. De krimp van de bevolking gaat door, dat is een structureel verschijnsel. We lopen nu wel het risico dat, als de economische crisis achter de rug is en er weer sprake is van economische groei, men denkt dat het met de bevolkingsontwikkeling ook wel weer goed komt.

11.4 MAAK DE VERBINDING

Demografische ontwikkelingen hebben hun impact op vrijwel alle beleidsterreinen. Vaak hangen deze terreinen ook nog met elkaar samen. Krimpvraagstukken vragen dan ook om een integrale benadering. Oplossingen kunnen meerdere beleidsterreinen bedienen.

We kunnen naar de toekomst toe nog wat stappen vooruitzetten als we de verbinding tussen de verschillende sectoren kunnen maken. Het vraagstuk van de demografische krimp is vooral aangevlogen vanuit de aparte sectoren, zoals onderwijs, wonen, arbeidsmarkt, ruimtelijke economie. Dat is niet onlogisch, omdat ze in verschillende fasen zitten. Verschillende fasen van perceptie en gevoel van urgentie. De fase van bewustwording zag je als eerste bij de woningmarkt, daarna pas bij onderwijs, en later bij de arbeidsmarkt. Zoals gezegd, kwam de crisis daar nog een keer tussendoor. Verder zag je op de verschillende niveaus, namelijk Rijk, provincies en gemeenten, bestuurlijke fragmentatie. De opgaves moeten bij elkaar worden gebracht, een integrale visie en strategie. Een echt voorbeeld daarvan heb ik nog niet gezien.

Kortom, niet alleen van bestrijden naar begeleiden, maar nu ook nog verbinden.

We zoeken altijd lokale projectleiders, mensen die lokaal draagvlak hebben en de kennis hebben van die samenleving. Wij zorgen voor de procesondersteuning en de facilitering. Het gaat altijd om maatwerk. Hoe krijgen we de verschillende partijen, zoals zorg en onderwijs, erbij betrokken. Als ik mensen met een zorgindicatie in de bestaande sportaccommodatie iets kan aanbieden, zodat ze niet meer naar de buurgemeente hoeven, dan creëer ik een win-winsituatie. Of we laten mensen met een arbeidsbeperking de sportvelden onderhouden en als tegenprestatie krijgen ze een beweegaanbod. Dit kun je alleen op lokaal niveau organiseren. Wij treden vaak op als bruggenbouwer en dan trekken we ons weer terug.

Iets wat te ver weg is in de tijd of in de belevingswereld, daar hebben we het niet over. Hier ligt ook een taak voor het ministerie. Mensen bij elkaar brengen, netwerken opzetten, goede voorbeelden verzamelen, dat is allemaal wel gebeurd. Maar nu de vertaalslag naar concrete uitvoering. Het is een kwestie van volhouden, de druppel die op den duur de steen uitholt. We moeten de bestuurders blijven prikkelen om na te denken. Het is makkelijker om een nieuw zwembad te openen, dan een zwembad te sluiten. De uitdaging moet zijn om nieuw elan in de samenleving te krijgen. Wat kan ik samen met de bevolking voor mekaar krijgen of wat kan de bevolking wel wat de overheid niet kan? Dat vraagt om een andere bestuursstijl. Niet meer beter willen weten dan de mensen.

Het fenomeen 'krimp' zorgt ervoor dat we integraliteit van vraagstukken op tafel leggen. In groei splits je alles om die groei in de hand te houden. Wat doe je met de winkels, met de sportaccommodatie, met cultuurbeleving, de voorzieningen voor de ouderen.

11.5 WEES CREATIEF EN PAK DE KANSEN

Zoals eerder beschreven noodzaken de demografische ontwikkelingen tot een omslag in het denken. Dit betekent dat oplossingen van vroeger niet altijd meer werken. Anders gezegd, zullen we op een andere manier naar de werkelijkheid moeten gaan kijken. We moeten creatieve geesten gaan aanboren, die ons zicht bieden op andere oplossingen en kansen.

We moeten ervoor zorgen dat er ruimte komt om creatieve oplossingen te bedenken voor krimpproblemen. Vervolgens is het zaak dat deze oplossingen ook mogelijk worden gemaakt. En niet dat allerlei bezwaren worden opgeworpen. Die liggen in de sfeer van de regelgeving, beleidsruimte of financiering. Bezwaren moeten we opruimen. Die mentaliteit is er nog niet altijd.

Parkstad is bezig met de derde transformatie in 100 jaar tijd. Transformeren doet pijn, maar we zijn er bewust mee bezig, we hebben lef en we zijn succesvol, kijk maar naar de toeristische aantrekkingskracht. Ik zie weer ondernemers die willen investeren en er ontstaat nieuwe werkgelegenheid.

Krimp heeft geleid tot creativiteit, want oude modellen werken niet meer. Fantastische dingen realiseren via de grondexploitatie dat lukt niet meer. Je moet op zoek naar andere verdienmodellen en je moet ondernemers nog meer overtuigen om te investeren in jouw gebied. Dat zijn lange, maar mooie processen.

Krimp is interessant, omdat het aanleiding is voor het stellen van vragen. Hoe bouwen we, hoe gaan we met onderwijs om, hoe gaan we om met recreëren? Als we nadenken over het einde van de groei, moeten we dan ook nadenken over het op een andere wijze van produceren van voedsel? Een aantal van die discussies, zoals het produceren van lokaal en regionaal voedsel, komt dan op tafel. Hoe kan ik op een andere manier met leegstand omgaan in plaats van alleen maar slopen?

Krimp geeft snel aanleiding tot verdriet, het gaat om verlies. Laten we de uitdaging aangaan om op een andere manier te kijken naar de gebouwde omgeving.

Je leert wat genuanceerder denken. Neem het themanummer van *Rooilijn* als voorbeeld.⁹⁷ We zijn eigenlijk op zoek naar een eigen vocabulaire voor krimpgebieden, zodat je niet steeds hoeft te zeggen wat het niet is. ‘Randland’, ‘terugbouwen’, zijn zo van die woorden.

Ik vind de IBA-Parkstad ook een krimpproduct. Via fysieke ingrepen wordt geprobeerd om een sociaaleconomische spin-off te krijgen. Krimp is wat dat betreft ook een ideeënmotor.

Het krimpvraagstuk is wel iedere keer weer een zoektocht naar wat we moeten. Als in Amsterdam een pand leegstaat heb je wel tien mogelijkheden om dat in te vullen. Als hier een gebouw leegstaat heb je niet meteen tien initiatiefnemers die wat willen. En juist daarin zit de creativiteit.

Vanwege de krimp kunnen we ook op een andere manier aankijken tegen het cultureel erfgoed. Wat doen we bijvoorbeeld met de leegstaande kloosters? Je zou er iets van bezinningstoerisme omheen kunnen organiseren. Daar liggen mogelijkheden.

We zitten in een tijdsspanne van diverse transformaties. Natuurlijk die in het sociale domein, maar ook op energiegebied. In krimpgebieden hebben we dan ook nog een keer de demografische transitie. Ideaal om in deze gebieden te experimenteren. Dan moeten we wel over onze eigen domeingrenzen durven kijken.

In de branding van Zuid-Limburg wordt altijd gedaan of het niet krimpt. Verdoezel het niet, maar breng het als een Geuzennaam naar buiten.

We gaan een congres organiseren over regionale transformatie, waarbij demografie een belangrijk item is. We laten dan zien wat we allemaal hebben bereikt. Maar we willen dan ook een podium bieden aan de nieuwe generatie om hun ideeën en initiatieven te presenteren over hun regio van de toekomst.

11.6 SPREIDINGSBELEID

Een creatieve oplossing zouden we ook zomaar uit het verleden kunnen halen. Nationaal beleid dat ervoor zorgde dat er verhuisbewegingen op gang kwamen, verplaatsing van mensen van de ene regio naar de andere. Een dergelijk beleid ligt misschien niet voor de hand, maar discussie hierover kan het zicht op verstandig beleid op z’n minst vergroten.

Het economisch sterkste en het drukst bevolkte gebied in dit land ligt onder zeeniveau. Tot 2040 hebben we nog groei en er moeten nog woningen bij en dat alles in het westen van het land. Waarom dit niet realiseren in de hoger gelegen gebieden waar we het straks droog houden?

Ik heb net een publicatie uit 1949 ontvangen van de Rijksdienst voor het nationale plan, getiteld *De verspreiding van de bevolking in Nederland*. Dat advies ging over de vraag hoe de groeiende bevolking over Nederland idealiter verspreid zou moeten worden. Het ging toen nadrukkelijk over het verdelen van de bevolking. Dat was in de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening ook nog het geval. Naderhand heeft het Rijk een switch gemaakt en ging het over concentratie van de bevolking, met name in de

⁹⁷ Rooilijn, *Themanummer Randland*, Amsterdam, Jg. 48/nr. 4/2015

Randstad. In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening komt Zeeland helemaal niet meer voor. Met de Agenda Stad gaat het Rijk verder op de ingeslagen weg.

Ik denk dat we op nationaal niveau wat ruigere keuzes moeten maken. Misschien moeten we wel zaken die nu onbespreekbaar zijn bespreekbaar maken. Even een gedachte-experiment. Amsterdam heeft veel sociale huurwoningen en een gigantisch grote groep mensen die afhankelijk zijn van een uitkering. Tegelijkertijd zijn er mensen van buiten Amsterdam die er werken, dagelijks in de file staan, het liefst in Amsterdam zouden willen wonen, maar geen betaalbare woning vinden, vanwege de enorme druk op de woningmarkt.

Waarom moet de economisch meest succesvolle stad zoveel sociale huurwoningen hebben? Als de mensen met de uitkering in krimpgebieden zouden gaan wonen en de vrijkomende woningen beschikbaar zouden komen (van huur naar koop) voor de mensen die in Amsterdam werken. Dat is goed voor de economie van de stad. Het gaat er niet om dat mensen gedwongen worden te verhuizen, maar we kunnen wel nadenken hoe we verhuizen aantrekkelijk kunnen maken. In Amsterdam zijn kansarme mensen misschien een nummer, terwijl ze in Parkstad Limburg weer mens worden. Wie weet?

Overigens kennen we in de geschiedenis voorbeelden waarbij sturend werd gehandeld in relatie tot (gedwongen) verhuisbewegingen. Je moest vroeger aan bepaalde criteria voldoen, wilde je in aanmerking komen om je te vestigen in de Flevopolder. Of bepaalde mensen met minder sociaal gedrag werden bij elkaar gezet in een wijk. Er werd geschoven met mensen, maar dat hebben we ook gedaan met bedrijven, bijvoorbeeld CBS of ABP.

Het klinkt allemaal cru, maar als we eens even alle taboes overboord gooien en een aantal scenario's uitwerken, dan komen we wellicht tot andere oplossingen.

11.7 MAAK OOK EEN AGENDA KRIMP

Het Kabinet kiest voor een Agenda Stad. Dat is prima. Deze focus hoeft niet te betekenen dat krimpgebieden hierdoor aan hun lot worden overgelaten. Anderzijds is bijzondere aandacht voor de plattelandsgebieden zeker geboden vanwege hun bijzondere problematiek. Bovendien kunnen beide invalshoeken elkaar versterken vanwege hun complementariteit.

De Agenda Stad is belangrijk, maar het is niet zo dat dit ten koste van de krimpgebieden gaat. Je moet er altijd voor zorgen dat de motor draait om te verdienen en je moet er vervolgens alles aan doen om de verdiensten eerlijk te verdelen. Via de Agenda Stad moeten we ervoor zorgen dat onze steden meedoen in internationaal perspectief en dus die motor kunnen zijn en dat moet plaatsvinden in harmonie met de gebieden die niet meer (kunnen) groeien. Ze moeten elkaar aanvullen. We horen bij elkaar.

Het Kabinet kiest voor Agenda Stad, maar maak ook maar eens een Agenda Krimp, maar daar wordt onvoldoende over nagedacht. De krimpagenda maken is echt een uitdaging.

In Nederland ontwikkelt zich heel snel een dynamisch stedennetwerk. Dat zijn de *places to be*. Maar dat geldt niet voor de steden als geheel (van bijv. De G4), maar voor delen ervan, met name de centrale delen. Veel middelgrote steden zijn daar nu aan aangetakt. Er wordt nu stevig ingezet op Agenda Stad. Wel begrijpelijk, maar de contramal, zeg maar de krimpgebieden, hangen er maar een

beetje bij; dat moeten we dan maar op eigen kracht doen. Dat geldt dus ook voor de achtergebleven wijken in de grote steden.

Jullie publicatie heeft toen geleid tot bewustwording. Eigenlijk is er nu weer een nieuwe impuls nodig. We moeten Den Haag ervan overtuigen dat een heel groot stuk Nederland niet tot dat stedelijk netwerk hoort. Daar wonen veel mensen, daar groeien veel kinderen op. De discussie over wat corporaties wel en niet mogen zou onderdeel uit moeten maken van de contramalm-strategie.

11.8 ORGANISEER ONDERLINGE SOLIDARITEIT

In aansluiting op de hierboven genoemde complementariteit tussen stad en platteland, groei en krimp, kan onderlinge solidariteit wederzijdse toegevoegde waarde hebben. Het is beslist niet zo dat krimp alleen maar vervelend is en groei alleen maar positieve gevolgen heeft. Beide omstandigheden kennen plussen en minnen, die elkaar over en weer kunnen ondersteunen.

In mijn inaugurele rede op 7 juli 2010 heb ik het daar ook over gehad: zelfvertrouwen. Ik heb daarbij gewezen op de situatie in de rest van Nederland. Ik heb het toen ook gehad over solidariteit met de krimpgebieden.⁹⁸ De meeste raadsleden vonden dat reuze interessant, maar hadden wel zoiets van 'Hij moet nog even wennen aan het feit dat hij nu geen minister meer is, maar burgemeester van Amsterdam'. Maar de gewone Amsterdammers zeiden tegen mij: 'Ja burgemeester, u heeft gelijk, we moeten solidair zijn'. Op elementair niveau werd echt wel gevoeld, dat het goed gaat met ons en dat we er ook voor anderen moeten zijn.

Uiteindelijk is er een stedenband gekomen tussen Amsterdam enerzijds en de gemeenten Delfzijl, Heerlen en Sluis anderzijds. Natuurlijk heeft dat voor een deel symbolische waarde. Maar er gebeuren ook hele praktische zaken. We hebben bijvoorbeeld Sluis geholpen bij het omgaan met projectontwikkelaars, die probeerden om de gevolgen van de krimp op het bordje van de overheid te

⁹⁸ Het zijn symptomen van de welvaart en dynamiek van de stad waar iedereen wil wonen. Maar 60% van de Nederlandse gemeenten kampt de komende decennia met een heel ander probleem: krimp. Ik noem dat een groter probleem, omdat met krimp ook de verdien capaciteit wegvalt. De verdien capaciteit die nodig is om problemen op te lossen. Daardoor ontstaat een extra verantwoordelijkheid voor heel Nederland en dus voor het Rijk. Dat zal primair kijken naar de inwoners van de groeigebieden, en dus ook naar Amsterdam. Wat doen we met deze realiteit? Ik zie voor me dat we er in Amsterdam alles aan doen om niet alleen onze eigen problemen op te lossen, maar ons als hoofdstad ook medeverantwoordelijk te voelen voor het helpen oplossen van de problemen van anderen. Amsterdam als verantwoordelijke hoofdstad is motor voor de ontwikkeling van iedereen in Nederland. Dit bedoel ik dus in het geheel niet arrogant, ik zeg het maar ten overvloede. *Noblesse oblige*: wij willen met iedereen samenwerken om de nationale kar te trekken. Dus met Utrecht en Eindhoven langs de A2 de economische as van Nederland zijn. Met Almere praten over een toekomst als dubbelstad. Met Rotterdam en Den Haag knokken voor de Randstad rail zodat de Zuidas en Schiphol trekkers voor iedereen zijn. Met Rotterdam een alliantie vormen voor de havenactiviteiten. En waarom zouden we geen stedenband aangaan met de heftigste krimp gemeenten in Nederland: Delfzijl, Heerlen en Sluis in Zeeland, gewoon om solidair met hen te zijn en onze expertise in te zetten en aan te bieden bij de aanpak van de problemen daar?

leggen. Een van onze beste projectmanagers heeft Delfzijl geholpen met het binnenhalen van Europese subsidie. Een van onze marketingdeskundigen heeft Heerlen geholpen met het opzetten van het Jaar van de Mijnen. Omgekeerd zijn wij ook door hen geholpen. Zo zijn er uitwisselingen door scholen ontstaan. We hebben het dus niet over ontwikkelingshulp, maar over samenwerking. In het kader van Academie van de Stad hebben we vorig jaar het thema van de krimp gekozen.⁹⁹ We hebben een prijsvraag uitgeschreven en daar zijn leuke ideeën uit voortgekomen die ervoor kunnen zorgen dat er weer reuring komt in leegstaande panden. Alles bij elkaar zijn het kleine dingen, maar die worden buitengewoon op prijs gesteld.

Wat ook nog aardig is om te melden is dat de ambtenaren het geweldig leuk vonden. In het begin waren ze terughoudend. Ze zijn in een bus gestapt en hebben de drie gemeenten aangedaan en ze werden hoe langer hoe enthousiaster. Ze kwamen met leuke dingen terug en waren ervan overtuigd dat we moeten helpen. Je kunt niet helpen als je het niet hebt gezien.

Het bijzondere aan Eberhard van der Laan is niet alleen dat hij als minister oog had voor de problematiek in de krimpgebieden, maar ook dat hij als burgemeester van Amsterdam samenwerking is aangegaan met bijvoorbeeld de gemeente Sluis om te kijken wat de grote stad kan betekenen voor een krimpgemeente.

⁹⁹ Ideële stichting Academie van de Stad legt effectieve verbindingen tussen studenten van hoger onderwijsinstellingen en de stad. Academie van de Stad haalt actuele vraagstukken op bij stedelijke partijen, vertaalt die naar één van haar projectformules en een heldere opdracht voor studenten. De projectcoördinator van Academie van de Stad brengt alle partijen samen en start, faciliteert en bewaakt het gehele projectproces. Op die manier werken studenten in maatschappelijke projecten aan grootstedelijke vraagstukken voor een echte opdrachtgever.

12. SCHAKEL TUSSEN DORP EN REGIO, DE SLEUTEL TOT SUCCES

De gemeenten nemen een cruciale positie in als het gaat om het creëren van oplossingen voor de gevolgen van de demografische ontwikkelingen. Dan lijkt het voor de hand te liggen dat de bestuurskracht op lokaal niveau de belangrijkste succesfactor is, maar dat is niet zo. Oplossingen moeten vooral worden gevonden in de samenleving en op regionaal niveau. Voor beide schaalniveaus geldt dat gemeenten moeten loslaten en ruimte moeten maken. In het ene geval betekent dit de samenleving in positie brengen om voor hun eigen leefwereld de goede dingen te doen en in het andere geval om regionale keuzes te laten prevaleren boven de eigen lokale wensen.

We komen nu in een nieuwe fase. De cijfers zijn bekend, de analyse is bekend, de gevolgen zijn bekend, de acceptatie is er min of meer, maar hoe gaan we een en ander nu aanpakken. Aan de ene kant moet je erg naar binnen kijken, bijvoorbeeld concentratie van voorzieningen in je kern, aan de andere kant betekent dit dat je naar buiten kijkt, naar de regio. Concentreren en verspreiden gaan hand in hand. Je kijkt de ene keer door de ene bril en de andere keer door een andere; dat is best lastig. Ik vind dat gemeenten nu te afwachtend zijn. We kijken wel wat er komt, we zien wel welke burgerinitiatieven naar boven komen. Daarmee kan de situatie ontstaan dat er in het ene dorp van alles gebeurt en in het andere niks, vanwege de toevallige kwaliteiten die aanwezig zijn in zo'n samenleving. De gemeenten moeten een pro-actievere houding aannemen en heldere kaders stellen. Dan weten burgers waar ze aan toe zijn en dan kunnen ze succesvolle initiatieven ontplooiën. Nu zie je dat dorpen dorpsplannen maken en daarbij vooral naar zichzelf kijken. Op die manier krijg je in totaliteit veel te veel voorzieningen.

Gevolgen van krimp manifesteren zich lokaal en de oplossingen dienen zich aan op regionale schaal. Voortgang is wel afhankelijk van personen die daar oor en oog voor hebben.

12.1 DE SAMENLEVING

12.1.1 GEEF MEER RUIMTE AAN DE SAMENLEVING¹⁰⁰

De samenleving speelt een belangrijke rol bij het aanpakken van de gevolgen van de demografische ontwikkelingen. We zien in de krimpgebieden vele initiatieven van onderop ontstaan. Het neerleggen van meer verantwoordelijkheden bij de samenleving zien we ook terug bij de transformatie van het sociale domein dat gekenmerkt wordt door drie transitieën.¹⁰¹ Het krimpvraagstuk kan als vierde transitie daaraan worden toegevoegd.

¹⁰⁰ 'Ruimte, ruimte! Want dan maak je gebruik van je kwaliteiten. (...) Mensen kunnen veel meer dan vroeger, zijn ook met behulp van de media en het internet veel beter geïnformeerd. Ze behartigen hun belangen en weten de weg te vinden in allerlei vormen van maatschappelijk initiatief. In bedrijven en opleidingen blijken velen ook in staat tot veel betere prestaties als ze de ruimte krijgen. (...) Wat zou er in het vaderland mogelijk zijn als we ruimte creëerden voor burgers? Marc Overmars speelde 86 interlands waarin hij 17 keer scoorde. Het lijkt me een wenkend perspectief: kwestie van extra ruimte maken.' Uit: Pieter Winsemius, *Toeval is logisch*, Amsterdam: Balans, 2012, pp. 122-123.

¹⁰¹ De drie transitieën in het sociale domein gaan over de jeugdzorg, (arbeids)participatie en maatschappelijke ondersteuning. Passend onderwijs wordt ook wel aan dit rijtje toegevoegd.

Als je meer verantwoordelijkheden bij de samenleving wilt neerleggen, dan moet je die ook de ruimte geven om daar invulling aan te geven. Dat betekent voor gemeenten dat zij taken moeten loslaten.

Houden we dat leegstaand monumentaal kerkje met daaromheen lege woningen overeind? Dat zijn triviale vragen, die voor mensen van belang zijn. We zullen dan ook samen met hen moeten zien te komen tot oplossingen.

We weten de problemen, maar het ontbreekt ons aan vergezichten. Daarmee kun je mensen ook enthousiasmeren. Er zitten heel veel ideeën in de samenleving, er is geweldig veel creativiteit. Dat moeten we benutten. Laat duizend bloemen bloeien!

Ik heb dat onlangs wel gedaan met betrekking tot het leegstandsvraagstuk in Coevorden. In een aantal sessies zijn we samen met de bevolking gaan nadenken over oplossingen voor het leegstaand vastgoed. Ik ben bezig met een ontwerpsservice, kijken wat ontwerpen als een soort van werkwijze, een methode, kan toevoegen aan oplossingen op lokaal niveau. Er leven veel ideeën in de samenleving, die je met elkaar kunt verbinden.

We hebben het heel snel over de vorm en ook wel over de inhoud, maar we hebben het nooit over de context. Als je voorbij de agendasetting bent, moet je gaan kijken naar wat het betekent, zoeken naar oplossingen en dat zul je altijd samen met mensen moeten doen. Want als je gaat krimpen, dan worden dromen van mensen doorkruist. Jongeren verhuizen naar de grote stad, maar dat is niet de vraag, dat is een constatering.

Stel 'krimp' wordt de nieuwe mode, dan krijg je een heel andere blik op het vraagstuk. Dat moet je aan mensen vragen. Al deze gezichtspunten bij elkaar levert waardevol materiaal op. Daar halen we ook de oplossingen uit. Antwoorden op veiligheids- en leefbaarheidsvraagstukken.

Welke dromen heb je? Welke waarden wil je toevoegen aan de samenleving, opdat die droom werkelijkheid wordt? Leg die vraag eens voor aan 500 mensen en je hebt de samenleving van de toekomst. Dus ook de samenleving in een krimpende omgeving. Gegarandeerd dat er mensen zijn met dezelfde dromen. Verbind ze met elkaar en ze gaan samen werken aan het realiseren van de droom. Je moet aan een nieuw soort samenleving bouwen en dat kost tijd. Misschien willen we dat wel te snel en moeten we daar meer tijd voor nemen.

Als je kijkt naar Amsterdam, hoe het daar bruist. Dat komt niet door de fysieke kant, dat komt door dromen en ideeën van mensen, door verbindingen.

Voor het beantwoorden van een vraag heb je inzicht, overzicht en uitzicht nodig. We hebben veel gedaan aan het verkrijgen van inzicht en overzicht, maar om uitzicht te creëren heb je toch echt de samenleving nodig. Die stap hebben we niet gezet. Dat is ook moeilijk, want we zijn gewend om te vergaderen.

Krimpgebieden zijn de laboratoria van Nederland. Experimenteer hier, leer daarvan en pas dat straks toe in de andere gebieden waar de krimp eraan zit te komen. Je hoeft de inwoners van krimpgebieden niet uit te leggen dat er krimp is. De mensen zien het met eigen ogen, bijvoorbeeld leegstand. Dan begint men zich zorgen te maken. Mensen willen ook verantwoordelijkheid nemen om te komen tot oplossingen en zo kun je samen –overheid en samenleving– werken aan een prima toekomst. Het is cruciaal dat we dit samen doen. Ik zie nog teveel dat het vraagstuk van de krimp op het bordje van de overheid ligt. Draagvlak bij de bevolking is essentieel. Dan bedoel ik niet, draagvlak voor de door de overheid bedachte oplossing, maar voor de samen geformuleerde aanpak.

Er zit heel veel kracht in de samenleving. Die moet je aanspreken, maar daarvoor is nodig dat je perspectief moet bieden. Doe als gemeente een duit in het zakje, dan komt er ook geld uit de samenleving. Vaak gaat het om een beperkt bedrag van de gemeente en een grote portie zelfwerkzaamheid van de samenleving. Het is dikwijls verrassend om te zien wat er aan kennis, kunde, geld en inzet uit zo'n dorp komt. Op deze manier realiseren we voorzieningen, die van het dorp zijn en niet van de gemeente.

We moeten als gemeente vertrouwen hebben in de samenleving en ervoor zorgen dat dingen mogelijk worden. Eigenlijk is het simpel, maar het is moeilijk om de meest eenvoudige dingen te doen. De ervaring leert dat de krachten die je bundelt in de samenleving voor een grote dosis sociale cohesie zorgt. Het gezamenlijk (dorp en gemeente) oplossen van een probleem geeft verbinding.

De overheid heeft de bevolking niet betrokken bij het krimpvraagstuk. Logisch, want praten over de krimp, dat doe je niet. Het is politiek niet sexy namelijk, in tegenstelling tot groei, projecten en dergelijke. Betrokkenheid van de bevolking organiseren is een must. Ik heb dat ervaren in Enschede bij de wederopbouw van de wijk na de vuurwerkramp. We hadden als gemeente een prachtige nieuwe wijk in gedachten, een kennis-wijk. Maar toen zei de bevolking 'We willen helemaal geen kennis-wijk, we willen een wijk van kennissen'. We hebben daarnaar geluisterd en ons eigen plan laten varen. Uiteindelijk is het fantastisch verlopen, ook wij hebben bepaalde eigen elementen kunnen realiseren en we hebben geen enkel bezwaarschrift ontvangen. We zijn het gewoon verleerd om te luisteren naar de mensen en het maatschappelijk middenveld.

Het goede nieuws van de krimp is dat het leidt tot heel veel innovatie, energie, nieuwe ideeën uit de samenleving zelf. Dat levert veel meerwaarde op. Daar moeten we ook op inzetten en niet wachten op Den Haag. We gaan door met het krimpontbijt, want het moet op de agenda blijven staan. De nieuwigheid is ervan af en we moeten nu zorgen voor consolidatie.

In de systeemwereld heb je opkomst en afgang en in de leefwereld zie je wel een opgaande lijn van enthousiasme, actie, eigen kracht en perspectief. En dan heb je nog een derde lijn en die is 'hoe gaan lokale overheden hiermee om'. Voor een deel zijn die verbonden aan de bevolking, maar het is een worsteling. Gemeenten hebben ook nog moeite met het fenomeen burgerschap. Den Haag moet de partijen in de regio's in de gelegenheid stellen om de goede dingen te doen (via wet- en regelgeving en financiën).

Lokale overheden zijn ook nog niet klaar om aan te sluiten bij ontwikkelingen van onderop. De bestuurlijke en ambtelijke vernieuwing is misschien voor 10% gevorderd. Burgerschap 40-50% en de rijksoverheid naar 50% en weer terug naar 10%.

Ik stel vast dat de krimpgebieden de afgelopen tien jaar stap voor stap vooruitgang hebben geboekt. De samenlevingen zijn in beweging gekomen, 'krimp' leeft, er is perspectief. De kunst is om keuzes gezamenlijk te maken en acties uit te zetten. We zijn er nog niet, maar de trend gaat omhoog.

Het wordt nog ingewikkelder met de komst van de Integrale Kind Centra, waarbij andere partijen een rol gaan spelen, zoals jeugdzorg en GGD, elk met hun eigen financieringsstromen. De lokale overheden, die democratisch gelegitimeerd zijn, hebben dan nog maar een beperkte rol. We moeten gaan nadenken over andere structuren, meer netwerkachtig of coöperatieve verbanden, waarin snel besluiten kunnen worden genomen. Maar die discussie wordt door de rijksoverheid uit de weg gegaan.

12.1.2 STEL KADERS EN BIED DE BURGERS PERSPECTIEF

Overheid en samenleving moeten samen aan de slag. Het is van belang dat burgers vanaf het begin worden meegenomen in het proces dat we eerder ‘van bestrijden naar begeleiden’ hebben genoemd. In zo’n proces moeten de burgers wel serieus worden genomen, het gaat tenslotte om loslaten in vertrouwen. Het stellen van de juiste kaders en het schetsen van een punt op de horizon zijn belangrijke voorwaarden om wederzijds vertrouwen te borgen.

Je moet de mensen ook laten zien dat het anders kan. Bijvoorbeeld een goede basisschool ergens centraal in plaats van kwakkelende scholen in elke kern. De nieuwe school wordt een integraal kindcentrum. Ouders halen hun kinderen op na hun werk. Daar staan ook de boodschappen klaar die door de plaatselijke kruidenier zijn gebracht en ga zo maar door. De huisartsenpost bevindt zich in de nabijheid. De grootouders wonen om de hoek in een aanleunwoning.

Het is frappant om mee te maken dat als je mensen met concrete cijfers laat zien dat bijvoorbeeld het aantal leerlingen gaat dalen, dat men daar kennis van neemt en dan gebeurt er vervolgens niks, er wordt alleen maar geroepen ‘Maar de school mag niet dicht’. Mensen komen pas in beweging als ze perspectief zien, als ze iets positiefs zien. Dat dwingt ons om het ‘probleem van de krimp’ in een positief perspectief te plaatsen.

Het Kabinet viel veel te snel, want er stond een heleboel op mijn wensenlijstje. Maar goed, ik werd burgemeester van Amsterdam. Amsterdam had toen een gebrek aan zelfvertrouwen, want we zaten middenin de crisis. Daar heb ik aan gewerkt. Ook als minister heb ik dat gedaan. Ik zei tegen de achterstandswijken altijd: ‘Ik weet zeker dat het goed komt met jullie wijk als a. er een aantal kunstenaars de wijk inkomen, b. als de Albert Heijn er blijft, c. er een Cruyff-court gebouwd wordt en d. als er een nieuwe school wordt gebouwd.

De overheid moet heldere kaders stellen, zodat verenigingen weten waar ze aan toe zijn. Ik merk dat overheden hier erg dubbel inzitten. Ze worstelen heel erg met het aspect ‘afstand bewaren’, ze willen nog te zeer sturend en dwingend opereren. Daarmee neemt het risico toe dat het politieke dossiers worden. De overheid moet ook niet probleem eigenaar worden, laat dat bij de verenigingen liggen en beperk je tot faciliteren.

Wij zijn in Limburg altijd ongelooflijk gepamperd, alles werd altijd geregeld. De samenleving zal het nu veel meer zelf moeten doen. We moeten ze ook stimuleren om zelf met goede plannen te komen. Dat stimuleren houdt ook in dat de overheid heldere kaders stelt: wat kan wel en wat kan niet. Op een goede manier verwachtingen managen, anders lopen de burgers straks gefrustreerd weg. Dus, heldere kaders stellen en investeren in procesbegeleiding, dat is wat de overheid moet doen.

Je weet van tevoren natuurlijk nooit of een burgerinitiatief slaagt. Als het uiteindelijk niet lukt, dan is dat wel jammer, maar dan snapt iedereen waarom. Daarmee voorkom je een Zwarte Pietenspel.

Als burgerinitiatieven zich aandienen denk als overheid dan niet dat ze het allemaal zelf kunnen regelen zonder verdere steun. Waarschijnlijk moet er overheidsgeld bij, maar daar is doorgaans wel politiek draagvlak voor te vinden.

We moeten ons concentreren op de vraag hoe we het dorp leefbaar krijgen. Wat heeft een dorp daarvoor nodig? Hoe gaan we om met burgerinitiatieven. En dus gaat het bestuurskundig nu echt om de vraag ‘Wat betekent dit nu voor het beleid?’

Het bieden van een oplossing voor een niet ervaren probleem stuit op weerstand. Als je een oplossing biedt voor een probleem dat de burger niet als een probleem ervaart, dan krijg je weerstand. Dit betekent dat je als bestuurder, die het probleem ziet of ziet aankomen, als eerste de opdracht hebt om de mensen dat ook als een probleem te laten ervaren. *Frappier toujours.*

Ik ben geen roepende in de woestijn, maar wel in een kaal landschap.

12.2 DE REGIO

12.2.1 LEG DE VERANTWOORDELIJKHEID BIJ DE REGIO

Als problemen op het gebied van demografische ontwikkelingen zich op regionale schaal manifesteren, dan is het logisch om ook daar oplossingen te zoeken, maar bovenal ook er de verantwoordelijkheid neer te leggen om daar invulling aan te geven.

De minister vindt dat het vooral van de regio's zelf moet komen en daar ben ik het ook wel mee eens. Als de regio's niet zelf laten zien dat ze de problematiek rondom de demografische ontwikkelingen oppakken, dan voelt het Rijk zich ook niet geroepen om iets te doen.

Ik heb met betrekking tot de rol van de rijksoverheid aangegeven dat het Rijk wel betrokkenheid moet tonen, maar er zich vooral niet te veel mee moet bemoeien: 'liefdevolle verwaarlozing'. De verantwoordelijkheid en de oplossing voor bevolkingsdaling ligt echt in de regio's zelf.

12.2.2 GEEF RUIMTE AAN DE REGIO

Als verantwoordelijkheden meer bij de regio moeten worden gelegd, dan is het ook vanzelfsprekend dat zij die waar moeten kunnen maken. Dat betekent dus dat op regionale schaal beleidsruimte moet zijn voor het maken van verstandige keuzes. Richting Kabinet en Tweede Kamer wordt dan ook stevig gepleit voor meer regionale diversiteit in plaats van generiek beleid dat zijn grond vindt in Randstaddenken.

Ik heb eerder al in de Tweede Kamer gepleit voor specifiek in plaats van generiek beleid. Ik was de enige die dat vond. In Den Haag worden besluiten genomen en die gelden dan meteen voor het hele land, voor groeigebieden en krimpgebieden. Regels op het gebied van bouwen, slopen, instandhouding van scholen zouden niet overal hetzelfde moeten zijn. Het gaat overigens niet alleen om regels, het gaat ook om durf. Schoolbesturen doen er alles aan om scholen open te houden. Je moet niet kosten wat het kost scholen openhouden. Kinderen moeten in een sociale omgeving kunnen opgroeien met leeftijdgenoten. We moeten dus niet gaan knutselen met opheffingsnormen om scholen per se open te houden.

Het Rijk worstelt met het thema. Wat kunnen ze doen vanuit Den Haag? In ieder geval aandacht hebben voor de regionale diversiteit. Het thema van de krimp is trouwens de laatste jaren vertroebeld vanwege de economische crisis. Daarmee gaat alle Haagse aandacht uit naar regionale economische ontwikkeling en niet meer naar krimp. En dan gaat het niet meer over de gevolgen van de krimp voor de dagelijkse leefomgeving van de mensen. Neem de Achterhoek als voorbeeld. Daar wordt ook sterk

ingezet op de economische ontwikkeling, terwijl het daar best goed gaat, gelet op de werkgelegenheid. Het lijkt erop dat men toch stiekem inzet op bevolkingsgroei.

Er zitten verschillen tussen de regio's. In Veendam zitten net zoveel mensen in de werkvoorziening als in de stad Utrecht. Dat kun je wel nagaan hoe groot het probleem in Veendam is. In Zeeuws-Vlaanderen is dat veel minder.

Terwijl Zeeuws-Vlaanderen profiteert van de economische opleving in Vlaanderen, krijgt Oost-Groningen de problematiek van de gaswinning erbij.

We hebben als evaluatiecommissie tegen het Rijk gezegd 'Concentreer je nu vooral op gebieden waar echte problemen zijn. Het Gooi heeft ook te maken met krimp. Daar hoeven we ons minder druk over te maken.

Naar het Rijk toe zal Limburg hard met het Kabinet moeten onderhandelen. Stef Blok is niet onwelwillend, maar men zal echt op zijn strepen moeten gaan staan. Het gaat immers om regionale welvaartsverdeling en dat is geen kwestie van hier of daar wat bijplussen. Daar red je het niet mee in een regio als Parkstad Limburg. Daar wonen mensen, die mogen we niet in de steek laten. De rijksoverheid zal deze regio de ruimte moeten geven om de goede dingen te doen. Dat kunnen we niet omzeilen, omdat iemand roept dat dit precedentwerking is. Het gaat erom dat we iets oplossen. Natuurlijk zijn er dan ook andere regio's, maar daar is de problematiek weer anders.

Het gaat moeizaam. Neem de motie van Van Vliet, die een ruime meerderheid heeft gekregen. De minister wenst hem vooralsnog niet uit te voeren vanwege de ophanden zijnde evaluatie van de verhuurdersheffing. De motie kan hij zo doorvoeren; dat staat los van de evaluatie. We gaan volgende week weer druk uitoefenen.

12.2.3 MAAK KEUZES OP BASIS VAN EIGEN KRACHT EN IDENTITEIT

Zeker als het gaat over het maken van moeilijke keuzes over complexe vraagstukken met vergaande gevolgen voor de samenleving is een stevig fundament of kapstok nodig. De kracht die in een regionale samenleving zit kan zo'n fundament zijn en de identiteit waarover die regio beschikt kan perfect dienstdoen als kapstok.

In Zeeland maken ze gerichte keuzes in de sfeer van de opleidingen die er worden aangeboden. Keuzes die een duidelijke en logische relatie hebben met de kracht van Zeeland. Dat levert dynamiek op. Ze zijn bezig met een campusplan. Dat ziet er goed uit.

Er moet commitment komen tussen overheden, corporaties, ondernemers, werkgevers- en werknemersverenigingen, schoolbesturen over het antwoord op de vraag hoe we ons dorp/wijk leefbaar willen houden. Dat betekent hoe dan ook dat we andere keuzes moeten maken.

Wat ik in die korte tijd dat ik minister was heb geleerd, is dat krimpgebieden eerst moeten zoeken naar hun identiteit. Die moet je centraal stellen in je beleid, die moet je glans geven. In Groningen had je bijvoorbeeld van die oude industrie; als je die mooi zou opknappen, dan zou je daarmee –in combinatie met de mooie omgeving– hoogwaardig toerisme kunnen organiseren. Dat sluit aan op de identiteit van dat gebied. In Heerlen had je natuurlijk de mijnen, maar ook de ligging ten opzichte van Aken. Zoek naar waar je sterke punten zitten en zorg dat je die versterkt en vergeet die algemene groeigedachte.

We moeten in Zuid-Limburg de drie campussen verbinden. Dat zal zorgen voor een versterking van de identiteit van het gebied.

We moeten de regionale context goed in de gaten houden, ook voor de oplossingen.

Ik heb voor Zeeland het boekje *Zee + Land* geschreven.¹⁰² Ze moeten veel meer doen met de kracht van de kust. Wellicht zien ze dat zelf onvoldoende, net zoals de vis het water niet ziet. Ik nodig mensen altijd uit om als toerist naar hun eigen regio te kijken, dan zie je andere mogelijkheden. Zo moet je ook naar krimpvraagstukken kijken.

Juist de regio's waar we krimp zien, zijn de regio's met een sterke eigen identiteit. Dat is een interessante paradox, omdat je dan verwacht dat mensen daar blijven. Kennelijk speelt werk dan toch een belangrijke rol. Dat blijkt ook uit jouw studie naar vertrek en terugkeer van jongeren.¹⁰³ Ik vind het aanbod van stageplekken in de regio's ook een belangrijke factor om jongeren vast te houden of aan te trekken. De kans neemt toe dat ze blijven hangen. Als je kijkt naar de levenscyclus van mensen dan is de mobiliteit het grootste rond het 18^e en 30^e levensjaar en in iets mindere mate de leeftijd van 65. Daar zou je op moeten inzetten. Dit gaat dan wel over groei, maar dan wel geografisch geïnspireerd. Wat levert voor mensen het meeste geluk op? Dat is 1. familie en vrienden, 2. werk, 3. woonplaats en 4. inkomen. Dus 'familie en vrienden' en 'werk' zijn de meest cruciale factoren, die de keuze van blijven of vertrekken bepalen.

Er zijn wel belangrijke dingen gebeurd, zoals de ontwikkelingen rond Chemelot. Dat is weliswaar lange termijn, maar de effecten daarvan moeten we niet onderschatten. In Parkstad Limburg zijn ook goede stappen gezet, bijvoorbeeld op het gebied van afbraak, nieuwbouw en herstructurering. Na onze eerste rapport heeft eerst het besluitvormingsproces tijd gekost, dus eigenlijk zijn we pas goed tweeëneenhalf jaar onderweg. In die tijd zijn er beslist veel dingen opgepakt. Daarom hebben we nu geadviseerd ga door, houd koers, probeer te versnellen. Ga nu niet zeggen: 'Het heeft niet gewerkt en we gaan weer wat anders verzinnen'.

Heb ook oog voor je opleidinginfrastructuur bijvoorbeeld in relatie tot Chemelot. De relatie naar de RWTH in Aken kan dan ook worden gelegd, maar je moet eerst je eigen basis op orde hebben, wil je een win-winsituatie kunnen realiseren. Dan kun je samen optrekken. Dus eerst je eigen winsituatie organiseren.

Natuurlijk is de Randstad aantrekkelijk voor jongeren. Jongeren oriënteren zich meer op Zuid-Limburgse schaal. In die setting komt ook de euregio weer meer in beeld. Hiermee kunnen we Zuid-Limburg een wat meer stedelijke en internationale uitstraling geven. Ik denk dat dat wel zal helpen. Het ontbreekt nu aan grensoverschrijdende interactie. Daar zou meer werk van moeten worden gemaakt. Meer aandacht voor de meertaligheid van het gebied.

We hebben ook eenmalig een krantje uitgebracht: *The Eutropolitan*.¹⁰⁴

¹⁰² Hospers, Gert-Jan, *Zee + Land, De kracht van kustregio's*, Vlissingen, Boer den/De Ruiter, september 2014.

¹⁰³ Hovens, Peter, *Hier, daarheen en soms weer terug, Een onderzoek naar vertrek- en blijf- en terugkeermotieven van (oudere) jongeren in de gemeente Sittard-Geleen*. Geleen: Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid, oktober 2009.

¹⁰⁴ *The Eutropolitan, Newspaper for a non-existing polis*, first annual, number 1, feb 7th 2012.

12.2.4 SLA DE HANDEN INEEN MET BEDRIJFSLEVEN EN MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD

De opgave waar de overheid voor staat ligt niet alleen op haar bordje, maar ook op die van tal van maatschappelijke organisaties en ook van het bedrijfsleven. Het is daarom van belang dat zij van meet af aan betrokken worden bij het formuleren van adequate antwoorden.

In de Achterhoek waren de ondernemers eerst ook tegen het woord 'krimp'. Op een gegeven moment begrepen ze dat het een gegeven is en dat ze dit niet konden bestrijden. Ze hebben toen de handen ineengeslagen om de kracht die ze wel hebben, zoals de maakindustrie en de familiebedrijven, goed te kunnen uitdragen. Ze hebben daarvoor de samenwerking met het onderwijsveld gezocht om ervoor te zorgen dat de benodigde arbeidskrachten ook in de toekomst nog voorhanden zijn.

Ik zie dat in Noordoost-Friesland ook. Daar zoeken de bedrijven ook de samenwerking met het onderwijs om hun economie te versterken.

Er moet een innige samenwerking komen tussen overheden en marktpartijen, maatschappelijke organisaties om indringend de problematiek waar we voor staan in beeld te brengen en oplossingen te bespreken. Je kunt dat als overheid niet alleen. Blauwdrukken zijn niet mogelijk. Elke regio kent zijn eigen problematiek met daarbij eigen oplossingen.

Ik zeg weleens tijdens presentaties: 'Krimp verwijdt de pupil, maar vernauwt de blik'. Het gaat er dan juist om dat je om je heen kijkt, de samenwerking zoekt.

Wat mij teleurstelt is dat, ondanks het feit dat al deze partijen meedoen, de provincie Limburg het beleidsmatig laat afweten. Ze laten het maar een beetje aan het Huis voor de Sport over. Met de Open Club-gedachte leveren wij onze bijdrage aan de kwaliteit van de leefomgeving. We betrekken daar ook het bedrijfsleven en de Rabobank bij. Samenwerking met de buurten, met de zorgsector en het onderwijs is essentieel. Het is allemaal ontstaan vanuit het krimpdossier.

In maart 2005 hebben we een Ontwikkelagenda opgesteld, vooral als lobbydocument voor GS. Een consistente agenda, die je meerjarig vasthoudt, werpt zijn vruchten af. Een daarmee hebben we een voorsprong opgebouwd ten opzichte van andere regio's. De samenwerking met externe partners loopt daardoor ook gesmeerd. Er ontstaat vertrouwen.

12.2.5 ORGANISEER DE REGIONALE SAMENWERKING EN VERHOOG DE SLAGKRACHT

We hebben eerder vastgesteld dat het regionale schaalniveau bij uitstek het niveau is waarop beleidsvraagstukken rondom bevolkingsdaling moeten worden opgepakt. Hier zit dan ook meteen de achilleshiel. Een stevige regionale bestuurlijke samenwerking is een noodzakelijke voorwaarde voor succes. De praktijk laat zien dat het hier nogal eens aan ontbreekt. De vereiste slagkracht is dan ver te zoeken.

Wat dat betreft is het van het grootste belang dat de samenwerking binnen de regio's beter wordt georganiseerd en dat de sterke punten worden uitvergroot. In sommige regio's zie ik dat wel gebeuren. In andere regio's tref ik ook wel een houding aan van 'laat ik maar eerst goed voor mezelf zorgen'. Als voorbeeld noem ik de ziekenhuizen die regionaal moeten samenwerken. Op sommige plekken zie ik dat gebeuren en op andere niet.

Het beleid van Stef Blok moet veel meer maatwerk worden, vraaggericht. Dat betekent wel dat die vraag uit de regio moet komen. Daar is samenwerking voor nodig. Dat verschilt per regio. Delfzijl en omgeving is een voorbeeld zoals het moet. Oost-Groningen daarentegen niet.

Dan misschien maar organiseren op z'n Deens. Ze hebben daar regio's gemaakt die te groot waren. Deze hebben forse besluiten genomen en voorzieningen gesloten. Nu gaan ze weer terug naar de menselijke maat, maar dus wel met de moeilijke beslissingen achter de rug.

Wat we nog moeten leren is om op regionaal niveau te gaan denken. Vanwege kwaliteitsverbetering en om betaalbaarheid te blijven garanderen, zullen we moeten opschalen. We moeten over gemeentegrenzen heen kijken, bijvoorbeeld als het gaat om accommodatiebeleid. Als je binnen de gemeentegrenzen verenigingen wilt laten samengaan en op een centrale locatie wilt gaan vestigen, kijk dan of er in de buurgemeente ook nog verenigingen kunnen worden meegenomen. Kwaliteit gaat boven nabijheid. Uiteindelijk kiest de consument toch voor beste tennisclub of het beste fitnesscentrum en die trekt zich niks meer van gemeentegrenzen aan. Dit geldt voor scholen bijvoorbeeld ook. Maar de politiek is nog niet zover. Er zijn electorale belangen en daardoor worden overal kunstgrasvelden aangelegd en daarmee worden pogingen om te komen tot samenwerking gefrustreerd. Uiteindelijk is een samenwerking of fusie toch onvermijdelijk en dan ligt daar een overbodig en ongebruikt kunstgrasveld, je reinste kapitaalvernietiging. Helaas worden hele goede plannen vaak door de politiek tegengehouden en daarmee wordt kwaliteit ondermijnd.

Als je geen herindeling wilt, dan blijf je zitten met de bestuurlijke drukte en dat is een nadeel. Dan moet je gaan kijken hoe je de gevolgen daarvan gaat opvangen. Dan moet je samen eens worden over de doelen over wat daarvoor nodig is, wie de verantwoordelijkheid krijgt om dat te realiseren. Binnen kaders moeten de uitvoerders beslissingsmacht krijgen. Het kan niet zo zijn dat gemeenteraden over elk wisselasje worden geconsulteerd. In grote gemeenten gaat dat niet anders bij het realiseren van grote projecten. Vertrouwen speelt dan een grote rol.

In Midden- en Noord-Limburg ligt de situatie anders en daarom hebben we daar ook andere type aanbevelingen gedaan. In Midden-Limburg moet men met elkaar optrekken, dat gaat nu al een stuk beter. In Noord-Limburg ligt economisch een enorme potentie. Die moeten ze benutten. Dat is ook nationaal van belang.

12.2.6 GEMEENTELIJKE HERINDELING IS DE LAATSTE REMEDIE

Veel maatschappelijke processen spelen zich af op bovenlokaal niveau. Het is dan niet vreemd dat maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs, zorg, welzijn volkshuisvesting, arbeidsmarkt en vervoer, ook op dat niveau zijn georganiseerd. Om stevige stappen vooruit te zetten is bestuurlijke slagkracht een noodzakelijke voorwaarde. Als dat niet door gemeentelijke samenwerking kan worden bereikt resteert alleen nog gemeentelijke samenvoeging.

Er is veel geïnvesteerd in de organisatie van de regio. Er wordt volop samengewerkt, maar uiteindelijk schiet dat toch tekort. Uiteindelijk is alleen een gemeentelijke herindeling de oplossing. Iedereen snapt wel dat dat nodig is. Alleen wordt dan gezegd: 'Niet nu, maar over tien jaar'. Dat zei men tien jaar geleden ook al. We moeten nu dat punt op de horizon wel markeren, anders komt het er nooit van.

Als je dan geen gemeentelijke herindeling wilt, bedenk dan wat anders waar je materieel hetzelfde mee bereikt. Als je samen voor de klus staat en je maakt afspraken over wie voor wat aan de lat staat,

dan met je daar ook de verantwoordelijkheden neerleggen en dat betekent dus ook eigen verantwoordelijkheid en zeggenschap afstaan aan een ander. Dat kan niet zonder wederzijds vertrouwen. Daar is moed voor nodig. Maar als je dat verdeelt over verschillende partijen, waarbij iedereen wat afstaat en wat krijgt, dan moet het lukken. Dan kun je ook tempo maken.

BIJLAGE 1 PERSONALIA

Ik heb 21 personen in de periode november 2015 – januari 2016 geïnterviewd. Ze hebben in de afgelopen tien jaar een rol gespeeld in het dossier ‘bevolkingsdaling’ als (politiek) bestuurder, ambtenaar of wetenschapper. In onderstaand overzicht is zijn of haar functie of rol verwoord. Bovendien heb ik van elk van hen een quote opgenomen.

Peter Bertholet is directeur van de Regio Parkstad Limburg. Hij bekleedt die functie vanaf medio 2005. Hij viel meteen met de neus in de boter. De krimp was al langer een gegeven in deze regio, maar het vraagstuk kwam pas toen op de agenda.

Het krimpvraagstuk dat eigenlijk bovenop de sociaaleconomische problematiek is gekomen heeft veel energie losgemaakt en heeft daarom enorm geholpen.

Marianne Besselink is burgemeester van de krimp gemeente Bronckhorst in de Achterhoek. In de periode 2011-2015 was zij gedeputeerde in de provincie Groningen. Ze had daar vanwege haar portefeuille wonen, zorg en welzijn, krimp en leefbaarheid, directe betrokkenheid bij de demografische ontwikkelingen. Dat vraagstuk was niet nieuw voor haar, omdat zij zich daarvoor als Tweede Kamerlid (2006-2010) ook al met het onderwerp ‘krimp’ bezighield.

Met alle inspanningen die op dit moment worden geleverd en alle initiatieven die worden genomen, we zijn er nog lang niet. En het krimpvraagstuk kost geld en we weten nog steeds niet wie de rekening gaat betalen.

Bas Jan van Bochove was van 2002 tot 2010 lid van de Tweede Kamer. Hij heeft zich intensief beziggehouden met het vraagstuk van de demografische ontwikkelingen. Vanwege zijn deskundigheid op het gebied van volkshuisvesting was hij vooral ook geïnteresseerd in de ontwikkeling van de huishoudens en de gevolgen voor de woningmarkt.

We kennen de problemen, maar het ontbreekt ons aan vergezichten. Daarmee kun je mensen ook enthousiasmeren. Er zitten heel veel ideeën in de samenleving, er is geweldig veel creativiteit. Dat moeten we benutten. Laat duizend bloemen bloeien!

Jacob Bruintjes was van 1998 tot 2014 als wethouder van de gemeente Borger-Odoorn zeer nauw betrokken bij het vraagstuk van de krimp. Hij was al in een vroeg stadium bezig met het accommoderen van de gevolgen van de demografische ontwikkelingen. Dat begon met het basisonderwijs en breidde zich langzaam uit naar alle voorzieningen. Jacob was tevens voorzitter van de werkgroep Leefbaarheid en Voorzieningen van het Nationaal Netwerk Krimp. Hij wordt niet voor niks *Koning Krimp* genoemd. Op dit moment werkt hij als adviseur voor krimpvraagstukken.

Ik heb de politieke discussie over de kleine scholen met afschuw gevolgd, want het recht van kinderen op goed onderwijs staat voor mij bovenaan. Dat recht mag niet ondergeschikt worden gemaakt aan het belang van het dorp. Het populaire standpunt om de kleine schooltjes open proberen te houden en de dorpen daarmee te redden. Niemand die durft te zeggen dat het onzin is, dat het niet helpt, dat het uitstel van executie is, dat onderwijskwaliteit er niet mee is gediend.

Wim Deetman heeft diverse keren de opdracht gekregen om adviezen te schrijven over het op een verstandige manier omgaan met de gevolgen van de demografische ontwikkelingen. Samen met Jan Mans respectievelijk Frans Weekers heeft hij op verzoek van de provincie Limburg twee adviesrapporten geschreven. Met Jan Mans adviseerde hij minister Van der Laan over de krimp problematiek in Rotterdam-Zuid en Den Helder. Zijn belangstelling voor alles wat met demografie te maken heeft stamt al uit de tijd dat hij minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen was. Hij heeft toen aan de wieg gestaan van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NiDi).

We zijn op het onderdeel van de doorzettingsmacht niks opgeschoten. Het gekke is, dat niemand dit ontkent. Ik ben benieuwd of het nu wel gaat gebeuren. Het Rijk zou dit kunnen bevorderen, maar de regio is natuurlijk als eerste aan zet.

Ben van Essen was vanaf het allereerste begin als provinciaal ambtenaar zeer betrokken bij van het krimpvraagstuk en heeft een voortrekkersrol gespeeld. Die 'demografische voorsprong' behield hij tot aan zijn pensionering in december 2015. Nog steeds is Ben actief in dit dossier als voorzitter van de Vereniging van Kleine Kernen Limburg. Hij staat bekend als wandelend krimp dossier en is voor velen een vraagbaak.

Zo leefde in de Tweede Kamer de gedachte dat we in kripsituaties gewoon de opheffingsnorm maar moesten verlagen om daarmee de scholen open te houden. In hun gedachten hadden we te maken met een tijdelijk probleem dat we met tijdelijke maatregelen konden oplossen. Het besef dat hier sprake is van een structureel probleem dat we met dit soort maatregelen alleen maar vergroten was er niet.

Eric Geurts is sinds april 2015 gedeputeerde in de provincie Limburg. Zijn betrokkenheid bij de demografische ontwikkelingen en de gevolgen daarvan is terug te voeren op zijn wethouderschap in de gemeente Brunssum in de periode 2006-2015. Hij was vanwege zijn verantwoordelijkheden op het fysieke domein vrijwel dagelijks bezig met de gevolgen van de krimp voor de woningmarkt en de openbare ruimte.

Ik zie dat verschijnsel nu ook in anticipeerregio's, die niet in beweging komen. Ze gebruiken allerhande argumenten om de aanstaande krimp weg te redeneren. Ze ontkomen er niet aan.

Gert-Jan Hospers is hoogleraar city- en regiomarketing aan de Radboud Universiteit Nijmegen en tevens economisch geograaf aan de Universiteit Twente. Na zijn uitgave *Krimp!* (oktober 2010) heeft hij nog meer over de gevolgen van de demografische ontwikkelingen gepubliceerd. Hij geldt inmiddels als een autoriteit op het gebied van stedelijke en regionale ontwikkeling in relatie tot de demografie.

Burgers en ook bestuurders gaan het pas geloven als het tastbaar en zichtbaar wordt. De ontwikkelingen die we zien vinden natuurlijk al langer plaats, maar hebben dankzij het krimpdebat nu een naam gekregen.

Frank Kalshoven is econoom en oprichter van De Argumentenfabriek. Hij is tevens columnist bij de Volkskrant. Hij schreef op 15 maart 2006 het volgende artikel in de Volkskrant: 'Krimp is een blinde vlek voor politici en bestuurders'. Dit artikel bracht een heel mediastroom op gang en leverde daarmee de noodzakelijke impuls om het fenomeen 'bevolkingsdaling' op de agenda te krijgen.

Ik denk dat we op nationaal niveau wat ruigere keuzes moeten maken. Misschien moeten we wel zaken die nu onbespreekbaar zijn bespreekbaar maken.

Daniël Kruithof was als medewerker bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) belast met het vraagstuk van de krimp. Hij was bedenker en organisator van de Krimpbattle in de gemeente Sluis in 2009 en van de Gouden Toekomstbus in datzelfde jaar. Met de bus toerde hij samen met rijksambtenaren en andere betrokkenen door Nederland. Daarbij werden krimp gemeenten aangedaan om hen te ondersteunen in de discussie met lokale stakeholders.

We hebben 'krimp' ook steeds gezien als een geldvraagstuk, maar nooit als een waardenvraagstuk.

Eberhard van der Laan was van november 2008 tot februari 2010 minister voor Wonen, Wijken en Integratie. Zijn bezoek aan de regio Parkstad Limburg in februari 2009 was haast legendarisch in de agendering van het vraagstuk van de krimp. Hij zag met eigen ogen wat bevolkingsdaling voor gevolgen had voor de samenleving en zette de problematiek op de landelijke bestuurlijke agenda. Ook in zijn huidige functie van burgemeester van Amsterdam toont hij betrokkenheid. Hij heeft met de gemeenten Sluis, Delfzijl en Heerlen samenwerkingsovereenkomsten gesloten.

Wat ik in die korte tijd dat ik minister was heb geleerd is dat krimpgebieden eerst moeten zoeken naar hun identiteit. Die moet je centraal stellen in je beleid, die moet je glans geven.

Jan Mans was naast Hans Dijkstal lid van het Topteam Krimp dat door minister Van der Laan in het leven was geroepen. Het team schreef voor in 2009 elk van de krimpregio's (Parkstad Limburg, Zeeuws-Vlaanderen, Groningen) een rapportage en daaropvolgend het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. Samen met Wim Deetman bracht hij tevens adviezen uit over Rotterdam-Zuid en Den Helder. Voor de provincie Limburg schreef hij in februari 2001 samen met Wim Deetman en Pieter Zevenbergen de adviesrapportage <i>Ruimte voor Waardevermeerdering</i>. <i>En we weten dat er niks ellendig is dan samenwerkende lokale overheden. Dat kost veel energie en leidt tot bitter weinig resultaat. Kortom, er is maar één oplossing: we zullen toe moeten naar grotere eenheden. We moeten niks verwachten van de provincie.</i>
Leo Niessen was van 2005-2011 lid van het College van Bestuur van de Stichting Voortgezet Onderwijs Parkstad Limburg. Hij werd in 2008 geconfronteerd met heftige reacties van zowel lokale bestuurders als burgers na het besluit om twee scholen voor voortgezet onderwijs te fuseren en daarmee een locatie af te bouwen. Leo Niessen is voorzitter van de Werkgroep Onderwijs van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. <i>Wat we geleerd hebben is dat je de politiek met oneliners en simplistische voorbeelden moet bedienen, die zij in hun verhaal kunnen overnemen.</i>
Jack Opgenoord is directeur van het Huis voor de Sport Limburg, dat gemeenten en sportorganisaties adviseert en begeleidt bij vraagstukken op het gebied van sport en bewegen. Hij is tevens voorzitter van Sportkracht 12, het landelijk dekkend loket van 12 provinciale sportorganisaties, die vraaggestuurde projecten lokaal uitvoeren op het gebied van sportbeleid, sportstimulering en gezondheid. Het Huis voor de Sport heeft een tool ontwikkeld, genaamd Dr. Krimp, om de bewustwording over de demografische veranderingen bij verenigingen te vergroten. Meer dan 500 verenigingen hebben er al gebruik van gemaakt. <i>De samenleving zal het nu veel meer zelf moeten doen. We moeten ze ook stimuleren om zelf met goede plannen te komen. Dat stimuleren houdt ook in dat de overheid helders kaders stelt: wat kan wel en wat kan niet. Op een goede manier verwachtingen managen, anders lopen de burgers straks gefrustreerd weg.</i>
Nol Reverda is wetenschappelijk directeur van het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische Krimp (Neimed) en in die hoedanigheid ook als bijzonder lector demografische krimp verbonden aan de Zuyd Hogeschool. Nol Reverda richt hij zich op onderzoek naar en kennisontwikkeling over de invloed van bevolkingsdaling en vergrijzing op de politieke, economische en sociaal-culturele kwaliteit van samenleven. Hij heeft diverse publicaties op zijn naam staan, onder andere <i>Over Krimp, een sociologisch perspectief op bevolkingsdaling</i>. <i>We zitten in een tijdsspanne van diverse transformaties. Natuurlijk die in het sociale domein, maar ook op energiegebied. In krimpgebieden hebben we dan ook nog een keer de demografische transitie. Ideaal om in deze gebieden te experimenteren. Dan moeten we wel over onze eigen domeingrenzen durven kijken.</i>
William Segers is vanaf 2008 Programmaleider Bevolkingsdaling bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In die functie speelt hij een centrale rol in het hele netwerk van mensen dat actief met het krimpvraagstuk bezig is. William fungeert ook als motor van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. Hij zit de werkgroep Algemeen van dat Netwerk voor. Per 1 april zal William een andere functie bij de rijksoverheid gaan bekleden. <i>In dat Kamerdebat sprak Van der Laan de volgende memorabele woorden: 'Wij schrijven in Nederland geen enkel gebied af'. Wat mij betreft was dat de rode draad.</i>
Ton Selten was tot 2012 25 jaar directeur van diverse woningcorporaties. In het krimpdossier is hij nu actief als voorzitter van de Werkgroep Wonen en Ruimte van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. Ton is daarnaast ook nog lid van de Werkgroep Leefbaarheid en Voorzieningen.

We moeten Den Haag ervan overtuigen dat een heel groot stuk Nederland niet tot dat stedelijk netwerk hoort. Daar wonen veel mensen, daar groeien veel kinderen op.

Femke Verwest is werkzaam als plaatsvervangend sectorhoofd van de afdeling Natuur en Landelijk Gebied (NLG) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Ze is onder meer supervisor van het project ‘Lerende evaluatie Natuurpact’ dat het PBL in opdracht van EZ en IPO uitvoert. Voorheen was zij bij dit bureau onderzoeker bij de afdelingen Verstedelijking en Mobiliteit (V&M) en Ruimtelijke Ordening en Leefomgevingskwaliteit (ROL), waar zij zich als bestuurskundige zich onder andere bezighield met het thema demografische krimp. In 2011 is zij aan de Radboud Universiteit Nijmegen gepromoveerd op het onderwerp *Demografische krimp en lokale overheidsstrategieën: Een studie naar beleidsverandering in Nederland*.

Het duurt best lang voordat er een beleidsomslag, een radicale beleidsverandering, plaatsvindt. We noemden dat ‘van bestrijden naar begeleiden’. In 2011 zag ik dat in de praktijk nog bijna niet. Daarna werd dat wel beter. Maar het is moeilijk zo’n transitie, dat kost zeker tien jaar.

Albert de Vries was van 2002-2012 wethouder in de gemeente Middelburg en is sinds september 2012 lid van de Tweede Kamer. De praktijkervaringen uit Middelburg rondom het thema ‘krimp’ heeft hij meegenomen naar Den Haag als woordvoerder van onder andere ruimtelijke ordening. In 2014 heeft hij de *Initiatiefnota Regionale Verschillen, Omgaan met krimp* opgesteld.

De regio’s aan de rand van Nederland zijn nu eenmaal niet het dagelijks onderwerp van gesprek op de ministeries. Laat staan dat men begrijpt wat er in die krimpregio’s aan de hand is. Den Haag zal altijd wel Den Haag blijven. Ze kunnen van hieruit vijftig kilometer ver kijken en daarna houdt de wereld op.

Harry van Waveren is op dit moment wethouder in de gemeente Oud-Beijerland. Deze gemeente ligt in de anticipeerregio Hoeksche Waard. Hij was van 2003-2011 gedeputeerde in de provincie Zeeland. Hij heeft bestuurlijk leidinggegeven aan het proces van bestrijden naar begeleiden in de provincie. Als gedeputeerde van een krimpprovincie was hij ook actief om landelijk aandacht voor het krimpvraagstuk te krijgen. Hij was tot vorig jaar voorzitter van de Werkgroep Economische Vitaliteit en Arbeidsmarkt van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. Bovendien maakte hij deel uit van het team dat de Midterm Review heeft geschreven.

Het gaat daarbij niet om het oplossen van de bevolkingsdaling, maar om versterking van je gebied.

Dick van der Wouw is onderzoeker bij ZB, het Planbureau en Bibliotheek van Zeeland. Hij heeft veel onderzoek gedaan naar en gepubliceerd over de gevolgen van de krimp voor de leefbaarheid. Hij heeft vanuit die kennis altijd een belangrijke bijdrage geleverd aan het debat. Vorig jaar heeft hij een prominente rol gespeeld in een vierdelige serie van Nieuwsuur over de krimp in Zeeland.

Er moet wel bereidheid zijn om na te denken over het opschalen van voorzieningen, anders is het een heilloze weg. Maar de weerstand daartegen blijft vaak groot, zelfs wanneer je kunt aantonen dat het wegvallen van voorzieningen de leefbaarheid in de dorpen niet hoeft aan te tasten.

BIJLAGE 2 PROGNOSSES EN REALISATIES BEVOLKINGSCIJFERS

1. INLEIDENDE BESCHOUWING

Het rapport “Structurele bevolkingsdaling, Een urgente invalshoek voor beleidsmakers” bevat regionale prognoses van de bevolkingsontwikkeling en van een aantal aspecten die beïnvloed worden door de bevolkingsontwikkeling, zoals arbeidsmarkt en woningmarkt. De prognoses waren geen doel op zich maar een middel om aandacht te vragen voor nieuwe verschijnselen: regionaal beginnende daling van bevolking, aankomend einde van de groei van de beroepsbevolking en aankomend einde van de groei van het aantal huishoudens. Deze ontwikkelingen hebben weer gevolgen op een aantal terreinen zoals arbeidsmarkt, mobiliteit en woningbehoefte.

Prognoses komen nooit precies uit. Maar is het globale beeld dat geschetst werd in het rapport wel uitgekomen? We zijn nu tien jaar verder. In hoeverre klopten de prognoses voor de eerste tien jaar? Hoe actueel is het verschijnsel van structurele bevolkingsdaling inmiddels? In deze bijlage geven we antwoord op deze vragen.

2. BEVOLKINGSONTWIKKELING

De bevolkingsprognose van het CBS voor Nederland als geheel was het vertrekpunt. Met een door Derks ontwikkeld model zijn prognoses gemaakt voor deelgebieden van de provincies, de zogenaamde Corop-regio's. Dat zijn er 40, maar in deze rapportage zijn Oost-Groningen en Delfzijl e.o. samengevoegd tot Noordoost-Groningen.

Het gaat vooral om de verschillen in ontwikkeling tussen de regio's. Waar begint de bevolkingsdaling het eerste?

Een steeds langzamer wordende groei gaat in een bepaald jaar over een daling. Als de ontwikkeling wat anders verloopt dan voorspeld kan het jaar van het begin van structurele bevolkingsdaling sterk verschuiven. Het precieze jaar is niet zo van belang, maar wel dat de groei over gaat in een daling.

Voordat we naar de regio's in Nederland gaan kijken nemen we eerst het grote kader van de wereld en Europa.

2.1 DE WERELDBEVOLKING

In de tweede helft van de jaren zestig van de vorige eeuw groeide de wereldbevolking met ruim 2% per jaar. Die groei is daarna voortdurend vertraagd en is nu ongeveer 1,1% per jaar.

In 2006 gaf de prognose van de VN aan dat de daling van wereldbevolking zou beginnen rond 2075. Het aantal mensen op de wereld zou groeien van 6,5 miljard in 2006, via 7,3 miljard in 2016 naar 9,4 miljard in 2070. Volgens de huidige cijfers van de VN is de wereldbevolking in de afgelopen tien jaar wat sneller gestegen dan de prognose van toen en zal de groei door gaan tot het einde van deze eeuw naar een niveau van 11,2 miljard. De prognose voor de wereldbevolking is dus naar boven bijgesteld zowel wat betreft aantal als wat betreft het jaar van begin van structurele daling.

2.2 DE BEVOLKINGSONTWIKKELING IN EUROPA

In het begin van de jaren zestig van de vorige eeuw groeide het aantal inwoners van het **werelddeel Europa** met 1% per jaar. De groei is daarna minder geworden. Eind vorige eeuw waren er zelfs enkele jaren met een lichte daling (1997 tot en met 2000). Sinds het einde van de vorige eeuw is de natuurlijke aanwas (saldo van geboorte en sterfte) in Europa kleiner dan nul. Als gevolg van een inkomend migratiesaldo is er sindsdien echter voortdurend nog een kleine groei (minder dan 0,2% per jaar).

Volgens de in 2006 beschikbare prognose van de VN zou rond 2006 de structurele daling van het aantal inwoners van Europa beginnen. Dat Europa het eerste werelddeel zal zijn met structurele bevolkingsdaling is nog steeds aan de orde, maar die structurele daling is nog niet begonnen. Volgens de huidige prognose van de VN zal dat met ingang van 2021 het geval zijn.

In de **EU van 28 landen** is de natuurlijke aanwas nog niet kleiner dan nul. Volgens de prognose van Eurostat wordt de natuurlijke aanwas in de 28 EU-landen gezamenlijk met ingang van 2016 kleiner dan nul. Als gevolg van een inkomend migratiesaldo gaat de groei van de bevolking naar verwachting nog door tot ongeveer 2050.

Migratie speelt dus een belangrijke rol bij de bevolkingsontwikkeling. In de afgelopen 25 jaar had de EU een inkomend migratiesaldo van gemiddeld bijna 1 miljoen inwoners per jaar. In de prognose wordt gerekend met een inkomend migratiesaldo van gemiddeld ongeveer 1,2 miljoen per jaar.

Bij de EU als geheel is er dus nog geen sprake van structurele bevolkingsdaling. Dat is wel het geval bij een aantal landen binnen de EU. Inmiddels is in 14 van de 28 landen de natuurlijke aanwas kleiner dan nul. De eerste landen waar minder kinderen geboren worden dan er mensen sterven zijn Duitsland (sinds 1972), Hongarije (sinds 1981) en Bulgarije (sinds 1990). Als gevolg van inkomende migratie is nog niet in al die 14 landen de structurele bevolkingsdaling begonnen. In 7 van die 14 landen is het aantal inwoners al wel met 8% of meer is gedaald sinds de top. In die landen is ongetwijfeld sprake van structurele bevolkingsdaling. Het betreffen allemaal Oost-Europese landen.

2.3 DE BEVOLKING IN NEDERLAND ALS GEHEEL

Volgens de CBS-prognose van eind 2005 zou de bevolking van Nederland als geheel in de periode 2006-2016 met 2% groeien. In 2028 zou de natuurlijke aanwas (saldo van geboorte en sterfte) kleiner worden dan nul. Omdat er naar verwachting een inkomend migratiesaldo zou zijn, zou het aantal inwoners van Nederland enkele jaren later gaan dalen namelijk in 2034.

In werkelijkheid is het aantal inwoners van 2006 naar 2016 meer gegroeid dan 2% namelijk met 4%. Per jaar is dat nog niet veel, namelijk 0,4%. Zowel de natuurlijke aanwas als het migratiesaldo waren iets hoger dan de prognose. Volgens de huidige prognose van het CBS wordt de natuurlijke aanwas niet in 2028, maar in 2037 kleiner dan nul en gaat het aantal inwoners pas na 2060 dalen. Voornamelijk als gevolg van het inkomend migratiesaldo is structurele bevolkingsdaling voor Nederland als geheel in de eerstkomende decennia dus waarschijnlijk nog niet aan de orde.

2.4 DE BEVOLKINGSONTWIKKELING IN DE PROVINCIES

Volgens de prognose van Derks zou in de periode 2006-2016 op provinciaal niveau de bevolking het meeste groeien in Flevoland (+11%), Utrecht (+6%) en Noord-Holland (+3%) en dalen in Limburg (-3%) en Drenthe (-2%). In Limburg was structurele bevolkingsdaling al begonnen in 2002. Drenthe zou volgen in 2008 en Zeeland in 2011.

Bij de genoemde provincies was de werkelijke ontwikkeling wat lager in Flevoland (niet +11% maar +9%), maar hoger in de andere provincies: wat meer groei in Utrecht (niet +6% maar +8%) en Noord-Holland (niet +3% maar +7%), geen daling in Drenthe (niet -2% maar +1%) en minder daling in Limburg (niet -3% maar -1,5%).

Op provinciaal niveau is de structurele bevolkingsdaling in **Limburg**, die begon is in 2002, dus gewoon door gegaan. **Drenthe** had niet in 2008 maar in 2011 de top van het aantal inwoners. In 2015 is de daling van het aantal inwoners in Drenthe weliswaar tijdelijk onderbroken, maar waarschijnlijk is er toch sprake van een begin van de structurele bevolkingsdaling in 2011. **Zeeland** had in 2011 een top overeenkomstig de prognose uit 2006. Daar is het aantal inwoners per 1-1-2016 nog wel lager dan die top, maar er is nu een zodanige tijdelijke bevolkingsgroei, dat het aantal inwoners in de komende jaren mogelijk hoger wordt dan de top van 2011. In Zeeland is de structurele bevolkingsdaling dus misschien nog niet begonnen. In **Friesland** zou de top na 2015 liggen, maar in werkelijkheid is dat 2011 geworden. In deze provincie is waarschijnlijk ook al sprake van structurele bevolkingsdaling. In de provincie **Groningen** is het aantal inwoners in 2015 gedaald, zoals ook in 2005 2006 en 2007, maar mogelijk is dat nog niet het begin van de structurele daling.

Conclusie: overeenkomstig de prognose van 2006 is dus in ieder geval in drie provincies (een kwart van het totaal aantal) de structurele bevolkingsdaling vóór 2016 begonnen.

2.5 DE ONTWIKKELING IN DE COROP-REGIO'S

Evenals bij de provincies was de werkelijke ontwikkeling van de bevolking bij de meeste Corop-regio's in de periode 2006-2016 hoger dan de prognose.

In de rapportage van 2006 werd aangegeven dat in 9 Corop-regio's de krimp van de bevolking al vóór 2006 begonnen was. In de volgende 4 regio's blijkt nu dat inderdaad het begin van structurele bevolkingsdaling vóór 2006 lag: **Zuid-Limburg** (1997), **Noordoost-Groningen** (2003), **Zeeuws-Vlaanderen** (2003) en **Achterhoek** (2005). In de volgende 3 regio's is na 2006, maar wel voor 2016 een hogere top van het aantal inwoners gevolgd: **Zuidoost-Friesland** (2015), **Zuidoost-Drenthe** (2011) en **Midden-Limburg** (2013). In deze 3 regio's is nu dus vrijwel zeker ook al sprake van structurele bevolkingsdaling. In 2 regio's met een top vóór 2006 is er ook nu nog bevolkingsgroei en was de krimp voor 2006 tijdelijk namelijk Agglomeratie Haarlem en Het Gooi en Vechtstreek.

In de periode 2006-2016 zou in 4 regio's de krimp beginnen volgens de prognose van 2006. In werkelijkheid is dat in die periode inderdaad gebeurd in **Noord-Drenthe** (2012) en waarschijnlijk ook **Noord-Limburg** (2015), maar nog niet in Zuidwest-Drenthe en IJmond.

Daarentegen is de krimp wel begonnen in **Noord-Friesland** (2014) en mogelijk ook in **Twente** (2013) en **Zuidoost-Friesland** (2015).

Conclusie: per saldo is dus overeenkomstig de prognose van 2006 in (ongeveer) 12 regio's (ruim een kwart van het totaal) de structurele bevolkingsdaling vóór 2016 begonnen.

2.6 CONCLUSIE

Overeenkomstig de prognose uit 2006 is in Nederland binnen tien jaar in een kwart van de provincies sprake van structurele bevolkingsdaling en in ruim een kwart van de Corop-regio's. Wat dit betreft is de regionale bevolkingsprognose dus uitgekomen.

3. STAND VAN ZAKEN INZAKE BEVOLKINGSDALING

Het rapport uit 2006 had betrekking op de 40 Corop-regio's, deelregio's van de provincies. In het kader van het beleid ten aanzien van bevolkingskrimp zijn zogenaamde Krimp- en Anticipieerregio's aangewezen op basis van verwachte substantiële daling van aantal inwoners en huishoudens. Terwijl in 2006 geen enkele regio geassocieerd wilde worden met bevolkingskrimp, is er de afgelopen jaren door regio's gelobbyd om aangewezen te worden als Krimp- of Anticipieerregio, omdat dan rijks gelden naar die regio's gaan om de gevolgen van bevolkingskrimp op te vangen.

De laatste afbakening van Krimp- en Anticipieerregio's is van december 2014 en is gegeven in Tabel B.1 in de bijlage.

3.1 BEVOLKINGSDALING

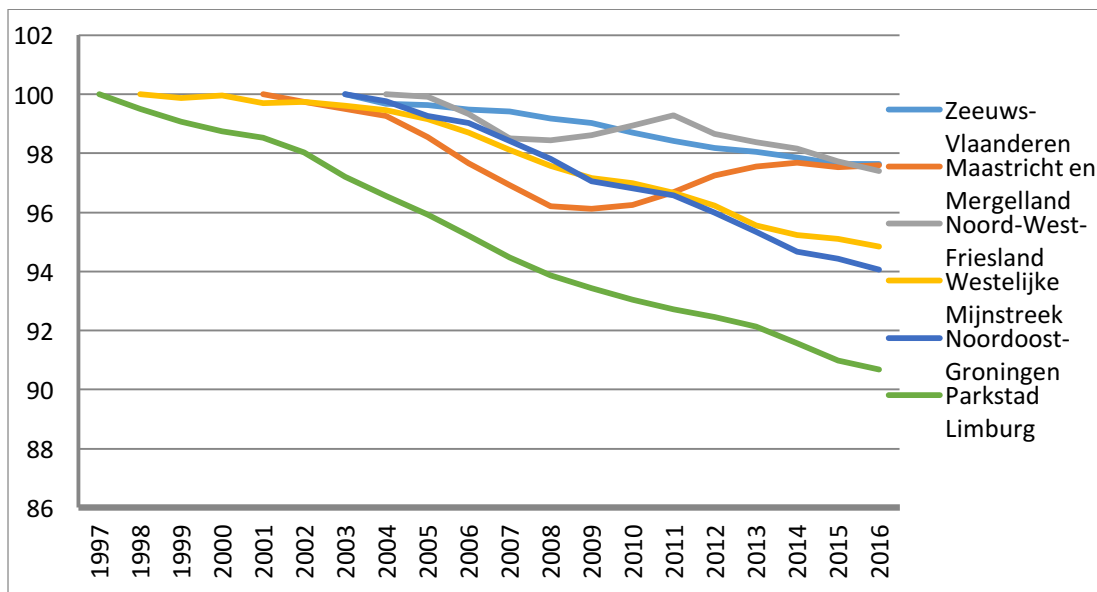
In tabel 1 is een overzicht geven van de bevolkingsontwikkeling in de Krimpregio's en Anticipieerregio's en bovendien van de bevolkingsontwikkeling in de Corop-regio's, waar het aantal inwoners daalt, maar die buiten de Krimp- en Anticipieerregio's vallen. Ook provincies, waar aantal inwoners daalt, en Nederland als geheel zijn opgenomen in de tabel. (Vanwege de kleine omvang van de krimpregio De Marne is deze regio en Eemsdelta en Oost-Groningen hier samengevoegd tot Noordoost-Groningen.) In grafiek 1 is de bevolkingsontwikkeling gegeven van de regio's waar het aantal inwoners inmiddels het meeste is gedaald. Op basis van de informatie in grafiek 1 en tabel 1 kan onder andere het navolgende geconcludeerd worden.

Structurele bevolkingsdaling is op regionaal niveau binnen Nederland in 1997 begonnen in Zuid-Limburg en wel in de deelregio **Parkstad Limburg**. Dat was de eerste regio waar meer mensen stierven dan er kinderen geboren werden. In die regio was sinds 1996 de natuurlijke aanwas kleiner dan nul. In Parkstad Limburg is het aantal inwoners inmiddels met bijna 10% gedaald. Dat is een daling van ongeveer 0,5% per jaar. In deze regio daalt het aantal inwoners dus al het langst en is ook het tempo van de jaarlijkse daling het hoogste, waardoor ook de totale daling sinds de top het grootste is.

In de afgelopen tien jaar gaat de bevolkingsdaling in **Noordoost-Groningen** echter ongeveer even snel als in Parkstad Limburg. In Noordoost-Groningen is het aantal inwoners sinds de top van 2003 in totaal met 6% gedaald. In de **Westelijke Mijnstreek** is het aantal inwoners nu 5% lager dan de top van 1998 met een daling per jaar van gemiddeld bijna 0,3%.

In de overige regio's met bevolkingsdaling is de totale bevolkingskrimp tot nu toe minder dan 3% en is de gemiddelde jaarlijkse daling minder dan 0,15%.

Grafiek 1 Bevolkingsontwikkeling in regio's met grootste daling sinds top; aantal inwoners bij top is 100



Afbakening regio's: zie tabel in bijlage. Bron: CBS, KcBB.

In de meeste regio's, waar het aantal inwoners daalt, is de natuurlijke aanwas kleiner dan nul en is er een uitgaand migratiesaldo. Bij de regio's waar het aantal inwoners al meer dan tien jaar daalt was er gemiddeld over de afgelopen tien jaar echter een inkomend migratiesaldo in Maastricht en Mergelland, in Zeeuws-Vlaanderen en de Friese Waddeneilanden.

Inmiddels is niet alleen in alle Krimpregio's sprake van bevolkingsdaling, maar ook in alle Anticipieerregio's behalve Krimpenerwaard.

Buiten de Krimp- en Anticipieerregio's zijn er inmiddels nog drie Corop-regio's met bevolkingsdaling: Noord-Drenthe, Twente en Zuidwest-Friesland.

De actuele bevolkingsontwikkeling in regio's met bevolkingsdaling wordt beschreven in de Barometer Krimp, die regelmatig wordt vernieuwd: <http://www.bevolkingsdaling.nl/index.php/2012-06-06-07-40-16/barometer-krimp>.

3.2 TOEKOMST

Volgens de huidige regionale bevolkingsprognose komen er in de komende tien jaar waarschijnlijk vrijwel geen nieuwe Corop-regio's bij met bevolkingsdaling. Dat gaat in de komende twintig jaar wel gebeuren.

Tabel 1 Bevolkingsontwikkeling in regio's met bevolkingsdaling

Kolom 1: Alle Krimpregio's en Anticippeerregio's, bovendien de COROP-regio's en provincies, waar aantal inwoners daalt, en Nederland als geheel. Afbakening Krimp- en Anticippeerregio's volgens tabel B.1 in de Bijlage. Vanwege de kleine omvang van de krimpregio De Marne is deze regio en Eemsdelta en Oost-Groningen hier samengevoegd tot Noordoost-Groningen.

Kolom 2: K = Krimpregio, A = Anticippeerregio, CR = COROP-regio, P = Provincie

Gebieden in volgorde van daling sinds top (kolom 5)		Minder geboorte dan sterfte m.i.v.	Jaar van top aantal inwoners	Daling vanaf top tot 1-1-2016	Gemiddelde daling per jaar sinds top	Per jaar gemiddeld over 2006 t/m 2015		
						Verandering aantal inwoners	Natuurlijke aanwas	Migratie-saldo
1	2	3	4	5	6	7	8	9
				%	%	%	%	%
Parkstad Limburg	K	1996	1997	-9,5	-0,52	-0,49	-0,31	-0,18
Noordoost-Groningen	K	2003	2003	-5,9	-0,32	-0,51	-0,18	-0,34
Zuid-Limburg	K, CR	1999	1997	-5,6	-0,30	-0,01	-0,26	0,26
Westelijke Mijnstreek	K	2003	1998	-5,2	-0,28	-0,40	-0,19	-0,21
Noord-West-Friesland	A	2015	2004	-2,6	-0,14	-0,20	0,14	-0,34
Maastricht en Mergelland	K	2000	2001	-2,4	-0,13	-0,01	-0,28	0,28
LIMBURG	P	2005	2002	-2,4	-0,13	-0,14	-0,13	-0,01
Zeeuws-Vlaanderen	K, CR	2001	2003	-2,4	-0,13	0,01	-0,23	0,24
Schouwen-Duiveland	A	2004	2002	-2,2	-0,12	-0,20	-0,18	-0,03
Noord-Oost-Friesland	K		2006	-2,0	-0,10	-0,20	0,18	-0,38
Oost-Drenthe	A	2008	2010	-1,8	-0,10	-0,15	-0,09	-0,06
Achterhoek	K	2010	2005	-1,5	-0,08	-0,13	-0,01	-0,12
Kop van Noord-Holland	A	2015	2005	-1,4	-0,07	-0,13	0,14	-0,27
Hoeksche Waard	A		2007	-0,8	-0,04	-0,07	0,18	-0,25
Friese Waddeneilanden	A	2015	2001	-0,6	-0,03	0,16	0,07	0,10
DRENTHE	P	2011	2011	-0,5	-0,03	0,09	0,00	0,09
Walcheren	A	2015	2010	-0,2	-0,01	0,03	0,04	-0,01

FRIESLAND	P	2015	2011	-0,2	-0,01	0,06	0,15	-0,09
Noord-Limburg	A, CR	2015	2015	-0,2	-0,01	0,00	0,11	-0,11
Zuidwest-Friesland	CR	2015	2014	-0,2	-0,01	0,09	0,11	-0,02
Noord-Drenthe	CR	2011	2012	-0,1	-0,01	0,00	0,00	0,00
ZEELAND	P	2012	2011	-0,09	-0,005	0,03	0,01	0,02
Midden-Limburg	A, CR	2011	2013	-0,05	-0,002	0,00	-0,05	0,06
Zuidoost-Friesland	A, CR	2015	2015	-0,07	-0,004	0,07	0,09	-0,02
Twente	CR		2013	-0,03	-0,002	0,00	0,20	-0,20
Krimpenerwaard	A					0,09	0,24	-0,15
NEDERLAND						0,39	0,26	0,13

Bron: CBS, bewerking KcBB.

4. DE ARBEIDSMARKT

De bevolkingsontwikkeling heeft met name via het aanbod van arbeidskrachten invloed op de arbeidsmarkt. Voor het aanbod van arbeidskrachten is de potentiële beroepsbevolking van belang. Dat is de bevolking in de leeftijd dat ze mogelijk deelnemen aan het arbeidsproces. In 2006 werd de bevolking van 15-64 jaar genomen als potentiële beroepsbevolking.

4.1 DE POTENTIËLE BEROEPSBEVOLKING

Overeenkomstig de prognose in 2006 is de bevolking van 15-64 jaar met ingang van 2011 in Nederland als geheel gaan dalen.

Op provinciaal niveau zou de structurele daling van deze leeftijdsgroep in Flevoland, Utrecht en Noord-Holland na 2011 beginnen. Dat is inderdaad het geval gebleken, maar tegen de verwachting in is ook in Zuid-Holland nu nog geen daling. In drie kwart van de provincies is nu al wel structurele daling van de leeftijdsgroep 15-64 jaar.

Op regionaal niveau is de structurele daling in 9 regio's nog niet begonnen, een regio meer dan verwacht. In ruim drie kwart van de regio's is nu al wel structurele daling.

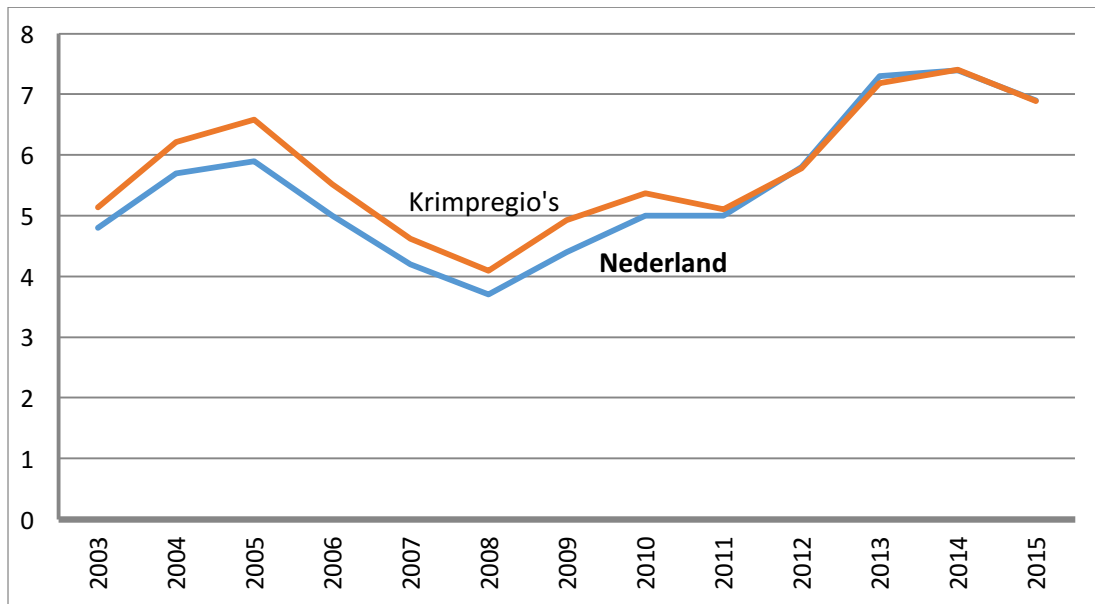
4.2 DE ARBEIDSMARKT

In het rapport uit 2006 is een beeld geschetst van mogelijke ontwikkeling op de arbeidsmarkt als gevolg van de vrij algemene daling van de potentiële beroepsbevolking. Binnen de potentiële beroepsbevolking zou volgens de inzichten in 2006 de deelname aan arbeid nog wel groeien (met name bij vrouwen), maar de groei van de beroepsbevolking zou beperkt zijn en zou zelfs voor 2016 gaan dalen. Daardoor zou een structureel tekort aan arbeidskrachten ontstaan zoals tijdelijk het geval was in de jaren zestig van de vorige eeuw. De werkloosheid zou daardoor structureel gaan dalen.

Dit beeld is geen werkelijkheid geworden. Het aanbod van arbeidskrachten is verruimd door versoering van de regelingen voor vervroegde pensionering en door verhoging van de AOW-leeftijd. De vraag naar arbeidskrachten is plotseling sterk verminderd als gevolg van de economische crisis met ingang van 2008. De verwachte structurele daling van de werkloosheid daardoor nog niet opgetreden. Integendeel: de werkloosheid is van 2008 naar 2014 gestegen naar een zeer hoog niveau, zoals blijkt uit grafiek 2. Daarna is weer een daling begonnen.

Regionale gegevens over de werkloosheid zijn beschikbaar voor de periode 2003-2015. Over het geheel van die periode is het aantal inwoners gedaald in de Corop-regio's Oost-Groningen, Delfzijl e.o., Zuidoost-Drenthe, Achterhoek, Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg. In grafiek 2 zijn die regio's samengenomen als 'Krimpregio's'. Tot 2011 was het werkloosheidspercentage in de krimpregio's gezamenlijk hoger dan landelijk. Daarna niet meer. De werkloosheidsontwikkeling was in de krimpregio's dus minder ongunstig dan landelijk. Dit kan mogelijk verklaard worden uit de geringere groei van het aanbod van arbeidskrachten.

Grafiek 2 Werkloosheidspercentage in regio's met bevolkingsdaling en Nederland



Krimpregio: de som van de Corop-regio's Oost-Groningen, Delfzijl e.o, Zuidoost-Drenthe, Achterhoek, Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg. Bron: CBS, KcBB.

4.3 CONCLUSIE

Hoewel de bevolkingsprognoses redelijk zijn uitgekomen en ook de prognose van de ontwikkeling van het aantal 15-64-jarigen (de potentiële beroepsbevolking), zijn de verwachtingen ten aanzien van de arbeidsmarkt niet uitgekomen, met name als gevolg van de onvoorziene grote economische crisis.

4.4 DE TOEKOMST

Het aanbod van arbeidskrachten wordt ook in de komende jaren verder verruimd: minder vervroegde pensionering en verhoging AOW-leeftijd. Zeer waarschijnlijk komt er desondanks waarschijnlijk over ongeveer tien jaar landelijk een einde aan de groei van de beroepsbevolking. Met tien jaar vertraging komt er zeer waarschijnlijk toch nog een structureel tekort aan arbeidskrachten, waardoor de werkloosheid laag wordt.

In de meeste regio's met bevolkingsdaling groeit de beroepsbevolking nu al vrijwel niet meer.

5. DE WONINGVOORRAAD

De woningvoorraad moet groeien om de groei van het aantal huishoudens op te vangen. De ontwikkeling van het aantal huishoudens wordt enerzijds beïnvloed door de demografische ontwikkelingen en anderzijds door maatschappelijke veranderingen. Bij de demografische ontwikkeling gaat het bijvoorbeeld om de verandering van het totaal aantal inwoners, maar ook om de verandering in de samenstelling naar leeftijd. Zo geeft meer ouderen meer kleine huishoudens en daardoor meer huishoudens bij een bepaald aantal inwoners. Bij maatschappelijke verandering gaat het bijvoorbeeld om meer alleenstaanden en langer zelfstandig blijven wonen van ouderen.

Al met al gaat de benodigde woningvoorraad vele jaren later dalen dan het aantal inwoners.

5.1 ONTWIKKELING BENODIGDE WONINGVOORRAAD

Volgens de rapportage uit 2006 zou de benodigde woningvoorraad binnen tien jaar in vier Corop-regio's gaan krimpen: Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg, Zuidoost-Drenthe en Zuidwest-Drenthe. Andere regio's zouden (ruim) na 2020 volgen.

Er zijn wat problemen met de beschikbaarheid van (regionale) gegevens over huishoudens (onder andere trendbreuk in de cijfers), maar desondanks kan gesteld worden dat op het niveau van Corop-regio's er nog geen sprake is van een structurele daling van het aantal huishoudens, hoewel het al 20 jaar geleden is dat bevolkingsdaling op het niveau van Corop-regio's is begonnen. Daling van het benodigde aantal woningen op regionaal is dus nog niet aan de orde.

Wel is de groei minder geworden en is lager dan de uitbreidingsplannen van veel gemeenten. De crisis op de woningmarkt als gevolg van de economische crisis heeft bijgedragen aan de bewustwording van het overschot aan uitbreidingsplannen.

5.2 TOEKOMST

Als gevolg van de nog doorgaande groei van het aantal huishoudens en de sterk teruggevalen woningbouw in de afgelopen economische crisis, zal de woningvoorraad in de komende tien jaar in vrijwel alle Corop-regio's nog moeten blijven groeien. De benodigde groei wordt wel geleidelijk minder en zal zeer waarschijnlijk het eerst in Zuid-Limburg het nulpunt bereiken over ongeveer vijf jaar.

BIJLAGE

Tabel B.1 Krimp- en anticipeerregio's

Regio	Subregio	Huidige gemeente	Voor herindeling	COROP-regio
Krimpregio's				
A	Noordoost-Groningen	1 Eemsdelta	Appingedam	2 Delfzijl en omgeving
			Delfzijl	2 Delfzijl en omgeving
			Loppersum	2 Delfzijl en omgeving
			Eemsmond	3 OverigGroningen
	2 Oost-Groningen		Bellingwedde	1 Oost-Groningen
			Menterwolde	1 Oost-Groningen
			Oldambt	1 Oost-Groningen
			Pekela	1 Oost-Groningen
			Stadskanaal	1 Oost-Groningen
			Veendam	1 Oost-Groningen
			Vlagtwedde	1 Oost-Groningen
	3 De Marne	De Marne		3 OverigGroningen
B	Zuid-Limburg	4 Parkstad Limburg	Brunssum	39 Zuid-Limburg
			Heerlen	39 Zuid-Limburg
			Kerkrade	39 Zuid-Limburg
			Landgraaf	39 Zuid-Limburg
			Nuth	39 Zuid-Limburg
			Onderbanken	39 Zuid-Limburg
			Simpelveld	39 Zuid-Limburg
			Voerendaal	39 Zuid-Limburg
	5 Maastricht en Mergelland		Eijsden-Margraten	39 Zuid-Limburg
			Gulpen-Wittem	39 Zuid-Limburg
			Maastricht	39 Zuid-Limburg

			Meerssen	39	Zuid-Limburg
			Vaals	39	Zuid-Limburg
			Valkenburg aan de Geul	39	Zuid-Limburg
		6	Westelijke Mijnstreek	39	Zuid-Limburg
			Beek (L.)	39	Zuid-Limburg
			Schinnen	39	Zuid-Limburg
			Sittard-Geleen	39	Zuid-Limburg
			Stein (L.)	39	Zuid-Limburg
C	Zeeuws- Vlaanderen	7	Zeeuws- Vlaanderen	31	Zeeuws-Vlaanderen
			Hulst	31	Zeeuws-Vlaanderen
			Sluis	31	Zeeuws-Vlaanderen
			Terneuzen	31	Zeeuws-Vlaanderen
D	Achterhoek	8	Achterhoek	14	Achterhoek
			Aalten	14	Achterhoek
			Berkelland	14	Achterhoek
			Bronckhorst	14	Achterhoek
			Doetinchem	14	Achterhoek
			Montferland	14	Achterhoek
			Oost Gelre/Groenlo	14	Achterhoek
			Oude IJsselstreek	14	Achterhoek
			Winterswijk	14	Achterhoek
E	Noord-Oost- Friesland	9	Noord- Oost- Friesland	4	Noord-Friesland
			Achtkarspelen	4	Noord-Friesland
			Dantumadiel	4	Noord-Friesland
			Dongeradeel	4	Noord-Friesland
			Ferwerderadiel	4	Noord-Friesland
			Kollumerland en Nieuwkruisland	4	Noord-Friesland
			Tytsjerksteradiel	4	Noord-Friesland
Anticipeerregio's					
I	Noord-West- Friesland en Friese Wadden-	10	Noord- West- Friesland	4	Noord-Friesland
			Franekeradeel	4	Noord-Friesland
			Harlingen	4	Noord-Friesland
			het Bildt	4	Noord-Friesland

eilanden				Leeuwarderadeel	4	Noord-Friesland
				Littenseradiel	4	Noord-Friesland
				Menameradiel	4	Noord-Friesland
		11	Friese Wadden-eilanden	Ameland	4	Noord-Friesland
				Schiermonnikoog	4	Noord-Friesland
				Terschelling	4	Noord-Friesland
				Vlieland	4	Noord-Friesland
II	Zuidoost Friesland	12	Zuidoost Friesland	Heerenveen	6	Zuidoost-Friesland
				Ooststellingwerf	6	Zuidoost-Friesland
				Opsterland	6	Zuidoost-Friesland
				Smallingerland	6	Zuidoost-Friesland
				Weststellingwerf	6	Zuidoost-Friesland
III	Oost-Drenthe (inclusief Aa en Hunze)	13	Oost-Drenthe	Aa en Hunze	7	Noord-Drenthe
				Borger-Odoorn	8	Zuidoost-Drenthe
				Coevorden	8	Zuidoost-Drenthe
				Emmen	8	Zuidoost-Drenthe
IV	Kop van Noord-Holland (gedeeltelijk)	14	Kop van Noord-Holland	Den Helder	18	KopvanNoord-Holland
				Hollands Kroon	18	KopvanNoord-Holland
				Schagen	18	KopvanNoord-Holland
				Texel	18	KopvanNoord-Holland
V	Overig Zeeland (gedeeltelijk)	15	Schouwen-Duiveland	Schouwen-Duiveland	32	Overig Zeeland
		16	Walcheren	Middelburg	32	Overig Zeeland
				Veere	32	Overig Zeeland
				Vlissingen	32	Overig Zeeland
VI	Hoeksche Waard	17	Hoeksche Waard	Binnenmaas	29	Groot-Rijnmond
				Cromstrijen	29	Groot-Rijnmond
				Korendijk	29	Groot-Rijnmond

			Oud-Beijerland	29	Groot-Rijnmond
			Strijen	29	Groot-Rijnmond
VII	Krimpener- waard	18	Krimpener- waard	Krimpenerwaard met ingang van 1-12015	Bergambacht 28 Oost-Zuid-Holland
				Nederlek	29 Groot-Rijnmond
				Ouderkerk	29 Groot-Rijnmond
				Schoonhoven	28 Oost-Zuid-Holland
				Vlist	28 Oost-Zuid-Holland
VIII	Noord- Limburg	19	Noord- Limburg	Beesel	37 Noord-Limburg
				Bergen (L.)	37 Noord-Limburg
				Gennep	37 Noord-Limburg
				Horst aan de Maas	37 Noord-Limburg
				Mook en Middelaar	37 Noord-Limburg
				Peel en Maas	37 Noord-Limburg
				Venlo	37 Noord-Limburg
				Venray	37 Noord-Limburg
IX	Midden- Limburg	20	Midden- Limburg	Echt-Susteren	38 Midden-Limburg
				Leudal	38 Midden-Limburg
				Maasgouw	38 Midden-Limburg
				Nederweert	38 Midden-Limburg
				Roerdalen	38 Midden-Limburg
				Roermond	38 Midden-Limburg
				Weert	38 Midden-Limburg

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief aan Tweede Kamer, 19 december 2014, Bijlage 2, Tabel 1 Krimp- en anticipeerregio's

Ad A: De krimpregio Noordoost-Groningen bestaat uit de COROP-regio's Delfzijl e .o. en Oost-Groningen plus de gemeenten Eemsmond en De Marne.

Ad B: De krimpregio Zuid-Limburg komt overeen met de COROP-regio Zuid-Limburg.

Ad C: De krimpregio Zeeuws-Vlaanderen komt overeen met de COROP-regio Zeeuws-Vlaanderen.

Ad D: De krimpregio Achterhoek bestaat uit de COROP-regio Achterhoek exclusief Brummen, Lochem en

Zutphen.

Ad E en I: De krimpregio Noord-Oost-Friesland en de anticipeerregio's Noord-West-Friesland en Friese Waddeneilanden bestaan samen uit de gemeenten van COROP-regio Noord-Friesland exclusief Leeuwarden.

Ad II: De anticipeerregio Zuidoost-Friesland komt overeen met COROP-regio Zuidoost-Friesland.

Ad III: De anticipeerregio Oost-Drenthe bestaat uit de COROP-regio Zuidoost-Drenthe plus de gemeente Aa en Hunze uit COROP-regio Noord-Drenthe.

Ad IV: De anticipeerregio Kop van Noord-Holland bestaat uit 4 van de 11 gemeenten van de COROP-regio Kop van Noord-Holland.

Ad V: De anticipeerregio's Schouwen-Duiveland en Walcheren samen betreffen 4 van de 10 gemeenten van COROP-regio Overig Zeeland.

Ad VI: De anticipeerregio Hoeksche Waard bestaat uit 5 van de 24 gemeenten van COROP-regio Groot Rijnmond.

Ad VII: De anticipeerregio Krimpenerwaard bestaat uit 3 van 10 gemeenten van COROP-regio Oost-Zuid-Holland en 2 van de 24 Gemeenten van COROP-regio Groot-Rijnmond.

Ad VIII: De anticipeerregio Noord-Limburg bestaat uit de COROP-regio Noord-Limburg.

Ad IX: De anticipeerregio Midden-Limburg bestaat uit de COROP-regio Midden-Limburg.

Bewerking: KcBB.

BIJLAGE 3 STRUCTURELE BEVOLKINGSDALING OP GEMEENTELIJK NIVEAU

1. NATUURLIJKE AANWAS

Als gevolg van migratie heeft een aantal gemeenten in de tweede helft van de vorige eeuw te maken gehad met bevolkingsdaling. Dat gold met name voor een aantal grote gemeenten, toen er sprake was van sterke suburbanisatie: trek naar gemeenten rond de grote steden. Die bevolkingsdaling is tijdelijk gebleken. Steden groeien nu weer.

Er dient zich een nieuw verschijnsel aan van structurele bevolkingsdaling als gevolg van het lage geboortecijfer. In steeds meer gemeenten worden minder kinderen geboren dan er mensen sterven. De natuurlijke aanwas wordt dan kleiner dan nul. Gemiddeld over de jaren 1996/2005 was dat in 10% van het totaal aantal gemeenten (Tabel 1). Gemiddeld over de afgelopen tien is dat gestegen naar 28%.

In grote steden is de bevolking over het algemeen jonger en is de natuurlijke aanwas over het algemeen nog groter dan nul. Van de huidige 31 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners was **Maastricht** de eerste gemeente waar de natuurlijke aanwas kleiner werd dan nul. Dat gebeurde al in 1995. **Emmen** volgde in 2003. Dit zijn de twee gemeenten met meer dan 100.000 inwoners die in Tabel 1 onder 2006/2015 staan. Gemiddeld over die periode was de natuurlijke aanwas in Maastricht gelijk aan -0,298% van de bevolking, in Emmen

-0,06%. De volgende grote gemeente met een natuurlijke aanwas kleiner dan nul is Venlo met ingang van 2015.

Er zijn 5 gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners waar de natuurlijke aanwas kleiner is dan nul gemiddeld over 2006/2015: **Heerlen** (-0,26%), **Sittard-Geleen** (-0,23%), **Terneuzen**

(-0,16%), **Velsen** (-0,04%) en **Zeist** (-0,04%).

Het percentage gemeenten waar de natuurlijke aanwas kleiner is dan nul, is bij gemeenten met meer dan 50.000 inwoners lager dan bij gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. Maar beneden de 50.000 inwoners is het percentage in alle drie onderscheiden grootteklassen ongeveer 33%. Het percentage loopt dus niet verder op naarmate de gemeenten kleiner zijn.

Tabel 1 Gemeenten met natuurlijke aanwas kleiner dan nul

				Natuurlijke aanwas kleiner dan nul gemiddeld over 10 jaar			
Gemeentelijke 2015	indeling	Totaal aantal gemeenten		1996/2005		2006/2015	
		Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
meer dan	100.000	31	100%	1	3%	2	6%
inwoners							
50.000 tot	100.000	45	100%	2	4%	5	11%
inwoners							

25.000 tot 50.000 inwoners	143	100%	20	14%	49	34%
15.000 tot 25.000 inwoners	99	100%	9	9%	29	33%
minder dan 15.000 inwoners	75	100%	8	11%	25	32%
Totaal	393	100%	40	10%	110	28%

Bron: CBS, KcBB.

2. BEVOLKINGSDALING

Naast de natuurlijke aanwas is het migratiesaldo van invloed op de bevolkingsontwikkeling. Terwijl de natuurlijke aanwas een dalende trend heeft in de loop van de tijd, heeft het migratiesaldo een schommelend niveau. De dalende trend van de natuurlijke aanwas bleek al uit tabel 1 en komt ook tot uitdrukking in de toename van het aantal gemeenten met een dalend aantal inwoners in tabel 2. In de periode 1996/2004 was dat 19%; in de afgelopen tien jaar 33%.

Gemiddeld over 1996/2005 was er bij de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners een dalend bevolkingsaantal in Rotterdam en Haarlem. De bevolkingsdaling was daar tijdelijk. Gemiddeld over de afgelopen tien jaar was er een duidelijke daling in **Emmen** en **Venlo**. Daar is de daling zeer waarschijnlijk structureel. Daarnaast is ook in Dordrecht het aantal inwoners ligt gedaald, maar daar is de daling waarschijnlijk nog niet structureel.

Van de 10 gemeenten met 50.00 tot 100.000 inwoners waar in de afgelopen tien jaar het aantal inwoners is afgenomen, is de daling zeer waarschijnlijk structureel in **Den Helder, Heerlen, Sittard-Geleen, Terneuzen en Roosendaal**.

Gemiddeld over de afgelopen tien jaar is bij de gemeenten met minder dan 15.000 inwoners in nagenoeg de helft het aantal inwoners gedaald.

De sterkste toename van het aantal gemeenten met bevolkingsdaling zit bij kleinste gemeenten (minder dan 15.000 inwoners), maar er is ook grote toename bij middelgrote gemeenten (25.000 tot 50.000 inwoners).

Tabel 2 Gemeenten met bevolkingsdaling

			Daling aantal inwoners gemiddeld over 10 jaar			
Gemeentelijke indeling 2015	Totaal aantal gemeenten		1996/2005		2006/2015	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
meer dan 100.000 inwoners	31	100%	2	7%	3	10%
50.000 tot 100.000 inwoners	45	100%	7	15%	10	22%
25.000 tot 50.000 inwoners	143	100%	25	17%	49	34%
15.000 tot 25.000 inwoners	99	100%	22	22%	28	28%
minder dan 15.000 inwoners	75	100%	18	25%	41	55%
Totaal	393	100%	74	19%	131	33%

Bron: CBS, KcBB.

3. STRUCTURELE BEVOLKINGSDALING

Uit tabel 1 blijkt dat gemiddeld over de afgelopen 10 jaar in 28% van de gemeenten de natuurlijke aanwas kleiner was dan nul. In een (klein) deel van deze gemeenten zal een inkomend migratiesaldo nog zorgen voor groei. Daarnaast zal bij een (klein) deel van de gemeenten waar de natuurlijke nog niet kleiner is dan nul, al wel sprake zijn van structurele bevolkingsdaling als gevolg van een uitgaand migratiesaldo.

Het is duidelijk dat bevolkingsdaling en daarmee ook structurele bevolkingsdaling een steeds algemener verschijnsel wordt. Het percentage gemeenten met structurele bevolkingsdaling is gestegen van ongeveer 10% in de periode 1996/2005 naar ruim 25% in de periode 2006/2015.