

Kansen voor een krimpend platteland

Publicatie RLg 09/07, december 2009
Advies over de gevolgen van bevolkingsdaling
voor het platteland

Onafhankelijk adviescollege voor het gehele beleidsveld van
het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Raad voor het Landelijk Gebied

Postbus 1331
3500 BH Utrecht
tel +31 (0) 30 230 78 70
fax +31 (0) 30 231 06 72
e-mail: raad.landelijk.gebied@minlnv.nl
internet: www.rlg.nl



De Raad voor het Landelijk Gebied adviseert de regering en de beide Kamers van de Staten Generaal op hoofdlijnen van beleid. De raad richt zich op strategische adviezen op de lange en middellange termijn en incidenteel op actuele zaken op korte termijn. Het werkterrein betreft het gehele beleidsveld van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, aangeduid als 'landelijk gebied'.

Samenstelling van de raad

prof. mr. P.C.E. van Wijmen, voorzitter
drs. B.J.M. van Essen
ir. J.T.G.M. Koolen
J. Lamberts
prof. dr. M.J.A. Margadant-van Arcken
dr. M.C. van Schendelen
dr. ir. H.J. Silvius
F. Tielrooij
prof. dr. M.J.W. van Twist
drs. C.J.G.M. de Vet

Algemeen secretaris: drs. ing. H. van der Kooi

Raad voor het Landelijk Gebied

Postbus 1331
3500 BH Utrecht
telefoon: (030) 2307870
fax: (030) 2310672
e-mail: raad.landelijk.gebied@minlnv.nl
website: www.rlg.nl

Publicatie RLG 09/07
december 2009

Foto omslag

M. Meijer zu Slochteren / www.mmzs.nl

Vormgeving

Geerars Communicatie, Amersfoort

ISBN 978-90-77166-44-4
NUR 940



Kansen voor een krimpend platteland



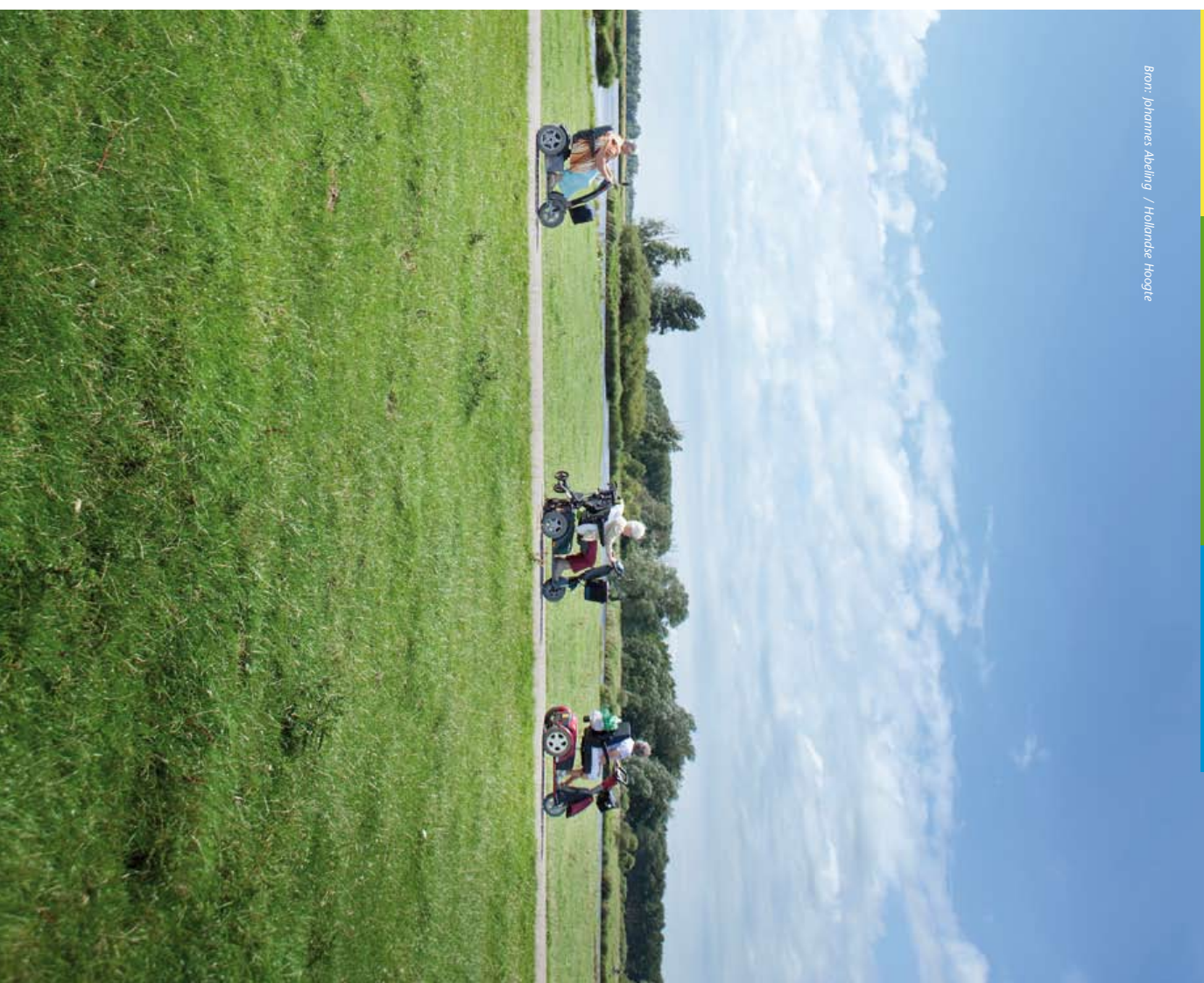
Inhoud

Samenvatting	7
Advies	9
1 Kansen voor een krimpend platteland	9
1.1 Inleiding	
1.2 Krimpend platteland?	
1.3 Kabinetsstandpunt	
1.4 Het standpunt van de Raad voor het Landelijk Gebied	
1.5 Erken de urgentie van de demografische opgave	
1.6 Pas de plattelands economie aan!	
1.7 Stuur op kansen voor ruimtelijke kwaliteit!	
1.8 Investeer in een permanent cultuurpolitiek debat met de burger/bewoner	
1.9 Investeer in leefbaarheid	
1.10 Kansen voor een nieuw maatschappelijk paradigma	
1.11 De demografische opgave voor het ministerie van LNV samengevat	
1.12 Advies 'Braakliggend veld'	
2 Demografie van het platteland	23
(Rapport Kenniscentrum Bevolkingsdaling en Beleid)	
2.1 Afbakening platteland	
2.2 Begrippen	
2.3 Krimp?	
2.4 Regionale indeling	
2.4.1 Provincies	
2.4.2 Regio's	

3	Demografische ontwikkelingen	33
	(Rapport Kenniscentrum Bevolkingsdaling en Beleid)	
3.1	Inleiding	
3.2	Bevolkingsgroei	
3.2.1	Inleiding	
3.2.2	Nederland	
3.2.3	Alle regio's, historische ontwikkeling	
3.2.4	Alle regio's, prognose	
3.2.5	Groningen	
3.2.6	Limburg	
3.2.7	Zeeland	
3.3	Conclusies bevolkingsgroei	
3.4	Bevolkingsontwikkeling naar leeftijd	
3.4.1	Inleiding	
3.4.2	Nederland	
3.4.3	Regio's	
3.5	Conclusies bevolkingsontwikkeling naar leeftijd	

4	Bevolkingsdaling en effecten	63
	(Rapport Kenniscentrum Bevolkingsdaling en Beleid)	
4.1	Inleiding	
4.2	Selectieve migratie	
4.3	Bevolkingsdaling en economische groei	
4.4	Bevolkingsdaling en mobiliteit	
4.5	Bevolkingsdaling en woningmarkt	
4.5.1	Aantal huishoudens	
4.5.2	Aantal woningen	
4.5.3	Als het aantal huishoudens niet meer groeit of zelfs daalt	
4.5.4	Een probleem van politiek-bestuurlijke keuzen	
4.6	Bevolkingsdaling en sociaal-culturele ontwikkelingen	
4.6.1	Inleiding	
4.6.2	Scholen	
4.6.3	Verenigingen	
4.6.4	Zorg	
4.6.5	Basiskwaliteit voorzieningen	
4.7	Bevolkingsdaling en ruimtegebruik	
4.8	Conclusies	

Bijlagen	81
1	Totstandkoming van het advies
2	Begrippenlijst
3	Geraadpleegde literatuur
4	Overzicht publicaties 2009



Samenvatting

deel 1

Het platteland wordt steeds meer woon- en gebruiksgebied van burgers in plaats van boeren. Daarbinnen voltrekt zich een ingrijpende demografische verandering. Bovenop vergrijzing en ontgroening is de recent ingezette structurele bevolkingsdaling een trendbreuk met een grote impact. Ook al groeit Nederland als geheel nog tot circa 2038, in die periode kennen we een toenemend aantal krimpende regio's naast groeiregio's. Die krimp slaat versterkt neer op het platteland. Bovendien vergrijst het platteland sneller en dreigen ook kwalitatieve tekorten, zoals voor de groene arbeidsmarkt. Daarnaast kan krimp ook positieve gevolgen hebben voor het platteland in de vorm van verminderde rode druk (wonen, industrie(rein), milieudruk (mobiliteit, consumptie) en nuancering in eenzijdig groeidenken. Benutting van die kansen vraagt wel om actieve sturing door de overheid.

Er is dus een urgente behoefte aan inzicht in wat de demografische veranderingen betekenen voor het platteland en welke maatregelen dat van de actoren vraagt. Met dit advies en achterliggend rapport draagt de raad bij aan dat inzicht.

In het rapport van het Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid (opgenomen in de hoofdstukken 2 tot en met 4 van dit advies) wordt vastgesteld dat de demografische ontwikkelingen, die zich in Nederland (gaan) voordoen, met name ontgroening, vergrijzing en bevolkingsdaling, in plattelandsgebieden sterker en eerder zichtbaar zijn. Het platteland is meer ontgroend en vergrijst terwijl de bevolkingsdaling zich daar het eerst manifesteert. De oorzaken van de genoemde demografische ontwikkelingen in de verschillende regio's lopen uiteen in gaardheid, tempo en intensiteit. Met name de daling van het aantal jongeren en de daling van het totaal aantal inwoners heeft op veel terreinen gevolgen. Mogelijke waardedaling van onroerend goed en het versneld verdwijnen van voorzieningen zijn daarbij belangrijke negatieve effecten. De migratiestromen van platteland naar stad, en mogelijk ook weer in omgekeerde richting, kunnen de kwantitatieve en vooral ook de kwalitatieve samenstelling van de bevolking op het platteland zodanig veranderen dat er in sociaal en ruimtelijk opzicht ingrijpende bestuurlijke maatregelen nodig zijn.

1 Kansen voor een krimpend platteland

1.1 Inleiding

De Raad voor het Landelijk Gebied heeft in november 2009 het advies 'Braakliggend veld' uitgebracht. Daarin zet de raad accenten voor de toekomst van het landelijk gebied. Dat landelijk gebied is de fysieke draager van de sociale en economische samenleving. De verbinding tussen fysieke, economische en sociale werkelijkheden bepaalt de wereld waarin de burger leeft. Voor wat betreft de sociale werkelijkheid heeft de raad gekeken naar belangrijke trends.

De transitie van een agrarische samenleving naar een dienstverlenings-samenleving is al langer gaande in Nederland. Daarmee verandert ook het cultuurlandschap op het platteland. De vermaatschappelijking van het platteland zet door. Het platteland wordt steeds meer woon- en gebiedsgebied van burgers in plaats van boeren. Daarbinnen voltrekt zich een ingrijpende demografische verandering. Bovenop vergrijzing en ontgroening is de recent ingezette structurele bevolkingsdaling een trendbreuk met een grote impact. Ook al groeit Nederland als geheel nog tot circa 2038, in die periode kennen we een toenemend aantal krimpende regio's naast groei regio's. Die krimp slaat versterkt neer op het platteland. Bovendien vergrijst het platteland sneller en dreigen ook kwalitatieve tekorten, zoals voor de groene arbeidsmarkt. Daarnaast kan krimp ook positieve gevolgen hebben voor het platteland in de vorm van verminderde rode druk (wonen, industrieterrein), milieudruk (mobiliteit, consumptie) en nuancering in eenzijdig groeidenken. Benutting van die kansen vraagt wel om actieve sturing door de overheid.

- zorg voor een vitale plattelandseconomie die zich aanpast aan de sociaal-economische veranderingen en die gevoed wordt door een concurrerende arbeidsmarkt;
- benutten van de kansen van de demografische omslag voor versterking van de kwaliteit van de groene ruimte;
- invullen van de leefbaarheidsopgaven;
- versterken van het samenspel tussen overheden, maatschappelijke partners en burgers in het landelijk gebied.

Gezien de actualiteit van het onderwerp kiest de raad ervoor om dit rapport apart naast het advies 'Braakliggend veld' te publiceren. Immers, het vraagstuk van de bevolkingsdaling is in de loop van 2009 nadrukkelijk op de landelijke agenda gekomen, ook binnen het ministerie van LNV. Dat komt onder andere tot uiting in het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling, dat eind 2009 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Er is dus een urgente behoefte aan inzicht in wat de demografische veranderingen betekenen voor het platteland en welke maatregelen dat van de actoren vraagt. Met dit rapport draagt de raad bij aan dat inzicht.

1.2 Krimpend platteland?

De in ons land ingezette structurele bevolkingsdaling leidt tot een aantal belangrijke veranderingen in de ruimtelijke, economische en sociale structuur van Nederland. De raad komt tot deze conclusie op basis van de in zijn opdracht door het Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid uitgevoerde analyse (zie volgende hoofdstukken). Voor het platteland schuilen hier zowel bedreigingen als kansen in. Bevolkingsdaling in combinatie met re-urbanisatie kan bijvoorbeeld leiden tot een kwantitatieve en kwalitatieve verschuiving van de bevolking tussen stad en platteland:

- een kwantitatieve verschuiving van de bevolking naar West Nederland, waardoor de groei zich concentreert in Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht, de trek van plattelandsgemeenten naar grotere steden (de stad Groningen groeit, terwijl het Gronings platteland krimpt) en een verschuiving binnen krimpgemeenten van kleine kernen naar groeiende regio centra (bijvoorbeeld de gemeente Temeuzen);
- een kwalitatieve verschuiving door vertrek van jongeren en hoogopgeleiden naar stedelijke gebieden, waardoor landelijke gebieden relatief sterker verrijzen.

De demografische verandering die zich in ons land en andere Europese landen voltrekt is van een zodanige impact voor het landelijk gebied dat de raad een fundamentele herijking van het plattelandsbeleid noodzakelijk acht. Het rijk, de provincies, de gemeenten en de internationale gemeenschap zijn daarvoor aan zet, in samenspraak met maatschappelijke partners en de burgers. De raad geeft in dit hoofdstuk aanzetten voor die herijking.

1.3 Kabinetstandpunt

In maart 2008 verscheen het advies 'Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën' van ROB/RFV (maart 2008). In het Kabinetstandpunt naar aanleiding van dit advies (juni 2009) onderkent het Kabinet de urgentie van het vraagstuk en kondigt aan eind 2009 te komen met een 'Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling biedt nieuwe kansen'. Dit actieplan richt zich volgens het Kabinetstandpunt primair op die gemeenten en regio's waar de substantiële bevolkingsafname bij ongewijzigd beleid tot onvermijdbare problemen leidt dan wel gemeenten waar substantiële krimp, afgaande op de CBS-prognoses, de komende jaren manifest wordt. Tegelijkertijd worden de consequenties van een en ander voor het Rijk, de provincies en de overige gemeenten ook in ogenschouw genomen.

Vanuit de invalshoek van het landelijk gebied bevat het Kabinetstandpunt enkele specifieke punten:

- Substantiële krimp heeft consequenties voor tal van beleidsterreinen, variërend van woningmarkt (zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin), onderwijs, zorg, arbeidsmarkt, tot behoud van leefbaarheid en instandhouding van het voorzieningenniveau.
- De dominantie van het groeidenken vormt een belemmering voor het vermogen om op een goede en positieve manier met bevolkingskrimp om te gaan.
- Bevolkingsdaling moet niet uitsluitend als een complex probleem worden gepercipieerd, maar ook en vooral als een fenomeen dat tal van nieuwe kansen biedt, niet alleen op het vlak van leefomgeving en ecologie, maar ook op het gebied van bestuur en financiën. Het kabinet wil nadrukkelijk inzetten op die meer positieve benadering. Bevolkingsdaling biedt bijvoorbeeld ook kansen voor ruimte intensieve productieprocessen die met name in de Randstad tegen hun grenzen aanlopen (zoals glastuinbouw), voor instandhouding van de (schaarse) open ruimte en van de vaak wankelende ecologische evenwichten en voor een beter leefmilieu voor de huidige en toekomstige inwoners van Nederland.
- Volgens het Kabinetstandpunt is van belang dat Rijk, provincies en gemeenten een visie ontwikkelen op bevolkingsdaling en de gevolgen voor het publieke voorzieningenniveau, voor ruimtelijke ontwikkeling, voor het onderwijs, voor de ontwikkeling van de beroepsbevolking, voor de woningmarkt, voor ecologie en leefmilieu, voor de gemeentelijke bestuurskracht en voor de financiële verhouding op de langere termijn.

1.4 Het standpunt van de Raad voor het Landelijk Gebied

Anticiperend en aanvullend op het Actieplan Bevolkingsdaling, waarbij ook het ministerie van LNV actief betrokken is, kijkt de RLG in dit advies vooral naar de gevolgen van de demografische omslag (krimp, vergrijzing, ontgroening) voor het (dunbevolkte) landelijk gebied. Structurele bevolkingsdaling (en daling van het aantal huishoudens), in samenhang met een sterk veranderende bevolkingsamenstelling, zal ingrijpende gevolgen hebben voor het platteland. Daarom moet volgens de raad een nieuw economisch, ruimtelijk en sociaal perspectief voor het platteland ontworpen worden, waarin de demografische opgave is geïncorporeerd. Dat betekent dat er niet zozeer behoefte is aan zoiets als een krimpbeleid, maar aan een totaalbeleid gericht op de vitaliteit en kwaliteit van het platteland, waarin we de effecten van de demografische verandering inbouwen en benutten. Daarvoor is een lange termijn-agenda nodig, gebaseerd op een samenhangende aanpak en intensieve samenwerking tussen de overheden en maatschappelijke partijen. De rijksaanpak, inclusief het beleid van het ministerie van LNV, zal maatwerk moeten zijn om aan te sluiten bij de specifieke problemen in de verschillende regio's. Mede vanwege de regionale verschillen ligt er een primaire opgave voor de (samenwerkende) gemeenten om regie te nemen over deze opgave. De gemeenteraadsverkiezingen 2010 bieden daarvoor een nieuwe aanleiding.

In het totaal-beleid zal ook het internationale perspectief betrokken moeten worden. We citeren de Duitse bondsprezident Horst Köhler, voorzitter van het Forum Demografischer Wandel: *“Ohne Berücksichtigung der demographischen Entwicklung ist künftig kein Staat mehr zu machen. Wer heutzutage noch plant, ohne die entsprechenden Prognosen heranzuziehen, handelt unverantwortlich.”*

De raad ziet de volgende opgaven voor het platteland:

- 1. Bewustwording en anticipatie:** krimp heeft een negatieve bijkank. Dat leidt gemakkelijk tot ontkenning bij bestuurders. Die houding is echter niet houdbaar: Plattelandsgemeenten moeten de demografische omslag (tijdig) onderkennen. Vervolgens moet de visie op de toekomst daarop herijkt worden en het beleid daarop aangepast. Het is zaak om in een totaal-aanpak ook de *kansen* van demografische krimp voor een duurzamer platteland definiëren. Minder mensen *kán* betekenen dat er minder ruimte nodig is voor rode functies, mobiliteit, milieu etc. Omdat daarbij ook altijd andere factoren meespelen (bijvoorbeeld ons consumptiegedrag) zijn dergelijke kansen pas te benutten als de overheid en maatschappelijke partners daarop actief sturen.
- 2. De transformatieopgave:** het aanbod (van o.a. woningen en voorzieningen) moet aangepast worden aan het verminderend aantal burgers

en de verschuiving in leefijdscategorieën (ontgroening en vergrijzing). Er is sprake van een kwalitatieve productieopgave (aanpassing van het aanbod) naast een kwantitatieve reductieopgave (vermindere van het aanbod). Dat aanpassingsproces kent een lange looptijd omdat bevolkingsdaling structureel is. Het beleid zal zich dus steeds moeten aanpassen aan de dalende bevolkingscijfers. De (publieke) financieringssysteem zijn daar nog nauwelijks op ingericht. De transformatieopgave is bovendien lastiger naarmate de krimp sneller gaat of als we te laat op de krimp reageren.

- 3. Het verdeelvraagstuk:** in de komende decennia kennen we krimpende en groeiende regio's naast elkaar. Het is niet voldoende om naast (bestaand) groeibeeld voor groeiregio's, krimpbeleid te ontwerpen voor krimpregio's. Het is zaak om het (rijks-)instrumentarium zodanig in te richten dat hiermee zowel op situaties van bevolkingsgroei als -daling kan worden ingespeeld en dat groei- en krimpbeleid zodanig aan elkaar gekoppeld is, dat een geïntegreerde aanpak van groei en krimpopgaven mogelijk is. De instrumenten moeten groei- en dalingsbestendig zijn. We constateren nu bijvoorbeeld dat het ministerie van VROM nog sterk op groei stuurde, terwijl het ministerie van WWI nadrukkelijk aandacht vraagt voor de krimp.

- 4. De samenwerkingopgave:** krimp vraagt om meer regie dan groei. Omdat de markt die opgave minder oppakt is een krachtige overheidrol nodig. Als het aantal inwoners daalt, daalt het draagvlak voor voorzieningen. Voorzieningen zijn alleen in stand te houden als ze op een hoger schaalniveau georganiseerd worden. Krimp vraagt dus om herstructurering van schaalniveaus en vraagt mede daarom om een bovenlokale aanpak. Daarbij is essentieel dat de burger betrokken wordt bij en aangesproken wordt op het inspelen op de demografische omslag.

Vanuit deze vier opgaven formuleert de raad een aantal aanbevelingen.

1.5 Erken de urgentie van de demografische opgave

De eerste stap is om de demografische opgave te erkennen. Omdat veranderingen in een sluipend proces plaatsvinden met grote regionale verschillen en met onzekerheid over de daadwerkelijke effecten, ontstaat de neiging om het vraagstuk af te houden. Of te denken dat met wat extra woningen de krimp wel gekeerd kan worden. Bestuurders neigen er bovendien naar om, vanuit het referentiebeeld van het autonome dorp (waarin de meeste woon-, werk- en sociale relaties zich in het dorp afspeelden en sprake was van een compleet voorzieningenaanbod), de aandacht te beperken tot het behoud van voorzieningen zoals de dorpschool (Zie Thissen 2007). Die benadering is niet langer houdbaar. De toekomst van gemeenten en regio's hangt onlosmakelijk af van de manier

waarop ze op de uitdaging van de demografische omslag reageren. Want gemeenten en regio's zijn in competitie om inwoners en werknemers. Plattelandsgemeenten moeten de demografische opgave tijdig erkennen en samen met de burgers een reëel perspectief ontwikkelen op een aangepast voorzieningenaanbod en op kansen om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Provincies zullen dat proces moeten faciliteren en waar nodig de regionale regie moeten nemen, zeker voor hun wettelijke opgaven voor het landelijk gebied zoals o.a. bepaald in de WILG. In relatie tot de regionale agenda's zal het rijk de Agenda Vitaal Platteland moeten herijken en het rijksinstrumentarium moeten aanpassen op de demografische opgave.

1.6 Pas de plattelandseconomie aan!

In economische zin is het platteland kwetsbaarder dan de stad, mede in het licht van de energiecrisis en de klimaatcrisis. De diensteneconomie ondervindt er door de langere afstanden sneller de nadelen van dure transporten. De autoafhankelijkheid van de plattelandbevolking maakt de plattelandsgemeenschappen kwetsbaar.

Om een vitale plattelandseconomie in stand te houden zijn goed opgeleide mensen nodig. De ontwikkelingen op de groene arbeidsmarkt zijn driedelig: er is sprake van een veranderende vraag, een dalend aanbod en grotere concurrentie met andere sectoren. De vraag op de groene arbeidsmarkt is sterk in beweging. De eisen die aan werknemers worden gesteld zijn al lange tijd breder dan alleen de productgerelateerde kennis. Het gaat ook om ICT, logistiek, marketing, ketenkwaliteit en duurzaamheid. Daar komen de technologische ontwikkelingen en maatschappelijke vraagstukken rondom milieu, economie, klimaat en energie nog bij. Dit stelt andere en hogere eisen aan werknemers. Tegelijkertijd krimpt de beroepsbevolking en laat het imago van groene sectoren te wensen over, zeker onder de nog groeiende groepen stedelijke en allochtone jongeren. De traditionele instroom op de groene arbeidsmarkt zal daarom in de toekomst niet meer kunnen voorzien in de vraag. Om de instroom op de groene arbeidsmarkt te vergroten zijn grote inspanningen noodzakelijk. In zijn advies 'Kleur bekennen' (2009) geeft de raad aanbevelingen daarvoor.

De demografische verandering biedt echter ook kansen voor de plattelandseconomie. Die kansen zijn te vinden door te investeren in een vitale plattelandseconomie die aansluiting vindt bij de dienstverlening door nieuwe arrangementen tussen landbouw, recreatie, natuur, water en nieuwe sectoren zoals creativiteit, ICT of combinaties daarvan. Ook de oudere doelgroepen kunnen economische kansen betekenen, zoals aangegeven in paragraaf 1.7 en in hoofdstuk 4.

1.7 Stuur op kansen voor ruimtelijke kwaliteit!

Bevolkingskrimp heeft ook ruimtelijke gevolgen. De veronderstelling is dat het cultuurlandschap onder invloed van krimp uiteindelijk net zo hard zal veranderen als onder invloed van (stedelijke) groei (Kolen, 2008). De ruimtevraag zal het sterkste terugvallen in die regio's waar de teruggang van de beroepsbevolking het grootst is. Dit leidt tot een dalende vraag naar bedrijfslocaties en –ruimte, bedrijventerreinen en kantoorruimte en een versterkte daling van de werkgelegenheid. Anderzijds is het niet vanzelfsprekend dat bevolkingskrimp de druk op het natuur- en cultuurlandschap zal verlichten. Nieuwe ontwikkelingen in vrijetijdindustrie, landbouw, waterbeheer en wooncultuur zullen vragen om een ruimtelijke herinrichting van het buitengebied waarbij ook het plattelandskarakter als zodanig in het geding is. Krimp maakt ruimte voor recreatie en toerisme maar ook voor werklandschappen en landschappen waarin wonen, werken en recreëren elkaar in evenwicht houden.

De structurele bevolkingsdaling moet volgens de raad in het landelijk beleid tot een aanpassing in het denken over ruimtelijke claims leiden. In gebieden die te maken krijgen met bevolkingsdaling kan er grond en ruimte vrijkomen. Deze grond zou kunnen worden benut voor groene beleidsdoelen zoals natuur, recreatie en/of duurzame landbouw. De roep om een moratorium op uitbreiding van bedrijventerreinen krijgt met de structurele bevolkingsdaling een nieuw perspectief. Gemeenten en provincies kunnen in overweging nemen juist in de nieuwe onderdrukte gebieden te investeren in groene beleidsopgaven zoals in het ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied) zijn afgesproken. In zijn Position Paper over Demografische Krimp stelt de VNG: *“Juist de (krimpende) plattelandsgemeenten moeten worden ondersteund in het benutten van kansen voor het uitbreiden van ecologische waarden.”*

Naast kansen voor nieuwe ontwikkelingen moet er aandacht blijven voor de kwaliteit van de reeds bestaande groene ruimte, het landschap, de natuur en de recreatiemogelijkheden. Niet alleen voor de bewoners maar ook om de gebieden aantrekkelijk te houden voor bezoekers. Creatieve vormen van samenwerking en financiering moeten daarbij gezocht worden, waarbij de vraag centraal staat hoe de (groene) ruimte in krimpgebieden in kwaliteit kan verbeteren.

Het ministerie van LNV zou (in samenwerking met het ministerie van VROM) een meerjarig ontwikkelingstraject kunnen starten, gericht op het benutten van kansen die bevolkingsdaling kan bieden voor verbetering van de kwaliteit van de groene ruimte.

1.8 Investeer in een permanent cultuurpolitiek debat met de burger/bewoner

De toekomst van het landelijk gebied in de huidige werkelijkheid wordt niet bepaald door de publieke waardering, maar veel meer door ontwikkelingen zoals schaalvergroting. Er is sprake van schaalvergroting in de landbouw, in de natuur (met name ook in de natuurgerelateerde organisa-ties) en in het bestuur (gemeentelijke herindelingen etc.) waardoor de landschappelijke diversiteit eerder afneemt dan toeneemt.

Over twintig jaar is de bevolkingsgroep die momenteel de meeste waarde hecht aan de kwaliteit van het landelijk gebied een minderheid aan het worden. Dat zijn de mensen die het platteland in hun jeugd jaren ‘beleefd’ hebben. Straks zal de overgrote meerderheid van de Nederlandse bevolking geboren en getogen zijn in stedelijk gebied, en wellicht de kwaliteiten van het landelijk gebied nauwelijks kennen en er daardoor ook geen waarde aan hechten. Wanneer jonge mensen nog slechts in aantaking komen met kinderboerderijen en museumlandschappen, vervalt op den duur het draagvlak voor het huidige landbouw- en natuurbeleid. Dan zijn toenemende spanningen rondom landbouw en natuur te verwachten. Aan de andere kant zal het met de vergrijzing samenhangende *not in my rural area* – gedrag (Overbeek e.a., 2009) toenemen en weerstand tegen veranderingen zal groot zijn. Wat mensen waardevol vinden aan het platteland is echter niet eenduidig. Dit zal variëren met de bevolkings-samenstelling en veranderen van generatie op generatie.

Wat mensen waarden hangt bovendien van beelden af. Bij hen die zich aangetrokken voelen tot het platteland (en het zich kunnen veroorloven) speelt het beeld van de rurale idylle een grote rol (zie ook Overbeek e.a., 2009). Wil men het contrast stad-platteland, een in de wereld vrijwel unieke verworvenheid, in Nederland handhaven dan is volgens Veene-klaas e.a. (2009) voortzetting van een scherp ruimtelijke ordeningsbeleid nodig. Plannmatige herinrichting van gebieden kan landschapswaarden beschermen en zelfs versterken. Zij pleiten voor een nieuwe golf van land-inrichting, maar nu niet gericht op verbetering van productieomstandig-heden voor de landbouw (jaren ‘50, ‘60, ‘70) of op de functie van natuur (jaren ‘90 en ‘00) maar ten dienste van de functie wonen en recreëren¹. Dit noemen zij anticiperend landschapsbeleid. Zij stellen dat landschap-pelijke effecten van demografische ontwikkelingen zich vooral voltrek-ken via woningbouw, woonvoorzaken en bijgevolg vestigingspatronen, mobiliteitsbehoefte en behoefte aan openluchtrecreatie. Verder zijn voor-keuren voor en waarden van landschappen afhankelijk van leeftijd en culturele achtergrond. Vanwege de vergrijzing (meer ouderen, langere levensverwachting, financiële armoede) verwachten Veeneklaas e.a. (2009) meer aandacht en geld voor kwaliteit van wonen en woonomgeving.

¹ Dat heeft niet te betekenen dat meer landbouwgrond aan de landbouw onttrokken wordt. Het ziet er naar uit dat de Nederlandse grondgebonden landbouw, na de krimp in werkgelegenheid en het dalend aandeel in het BNP, ook in areaal terug zal lopen.

met kansen voor het landschapsbeleid. Uit oogpunt van anticiperend landschapsbeleid verwachten zij dat de welvarende gepensioneerden zelf initiatieven nemen tot bescherming en verbetering van landschapswal-tellen. Daar wil men best geld en tijd in steken. Ook Overbeek e.a. (2009) stellen dat nieuwe verbindende factoren tussen boeren en burgers op het platteland zijn gerelateerd aan collectieve waarden zoals het behoud en ontwikkeling van de dorpscultuur, natuur en landschap. Burgers ontdek-ken daarmee nieuwe vormen van participatie en (deels) nieuwe sociale verbanden zoals natuur- en landschapsverenigingen, heemkundevereni-gingen en dergelijke.

Anticiperend landschapsbeleid speelt in op de betalingsbereidheid van en toegankelijkheid voor de toekomstige bewoners. Dit vraagt om oplos-singen wanneer dit niet strookt met de huidige beleidsmatig gestelde beschermingswaarden en toegankelijkheid. Daarnaast speelt anticiperend landschapsbeleid in op de hang naar lokale binding in een mondialis-rende wereld. Omdat we ons bewegen naar een leefstijlmaatschappij, is er aandacht te verwachten voor herworteling in het fysieke landschap, de locatie als woon- en leefplek waar het dagelijks leven wordt beleefd en gedeeld (zie ook Overbeek e.a. 2009). Het is noodzakelijk om daarbij voe-ling te houden met de publieke waardering voor het landelijk gebied.

Daarvoor zou het ministerie van LNV een (permanente) cultuurpolitiek debat kunnen entameren als startpunt voor beleid. Het gaat in dat debat niet alleen om Nederland ‘Mooi’, het gaat om veel meer dan uiterlijk. Een cultuurpolitiek debat vergt investeringen in mensen door het bieden van kennis en informatie, het ontwikkelen van competenties en het geven van ruimte voor eigen ideeën en initiatieven ten behoeve van het landelijk gebied. Debat en initiatieven geven uiting aan veranderende waarden, behoeften en functies van bewoners van stad en land. Het beleid moet ruimte houden om zich te kunnen voeden vanuit deze maatschappelijke dynamiek. Het is tegelijkertijd belangrijk dat allerlei waarden in het lande-lijk gebied zichtbaar en beleefbaar blijven of worden gemaakt. Denk aan gebruikswaarden (landbouw, energie, waterberging) en waarden zoals biodiversiteit.

1.9 Investeer in leefbaarheid

Leefbaarheid is een kernwaarde voor het platteland. De term leefbaarheid is in veel LNV-beleidsstukken te vinden. De zorg voor een vitale plat-telandseconomie, de ontwikkeling van landschap en cultuurhistorie, de investering in zorglandbouw, de aandacht voor luchtkwaliteit, waterbe-heer, enz. Bij al die beleidsacties wordt (meestal zonder onderbouwing) vermeld dat het de leefbaarheid van het platteland vergroot. Zelden wordt het begrip echter als een stuurbaar beleidsconcept uitgewerkt en in financieringsparagrafen is leefbaarheid meestal een onbeduidende respoot. De demografische verandering benadrukt de noodzaak dat daar

verandering in komt. De raad constateert dat de demografische omslag opgenomen moet worden in het beleid ten aanzien van de leefbaarheid. Tevens benadrukt de raad dat leefbaarheid alleen met en door de bewoners zelf kan worden vormgegeven. Het is essentieel dat we de burger aanspreken op zijn verantwoordelijkheid voor de leefomgeving. Dat loopt voor een deel via de democratische instituties. Maar het gaat verder. Als deel van de civil society mogen we burgers vragen om hun leefomgeving mee vorm te geven. Dat past ook in de beweging van de samenleving van *trust me* naar *show me* naar *engage me*. Door de burgers te betrekken bij en aan te spreken op de toekomst van hun landelijk gebied, versterken we de binding met hun omgeving en tevens de sociale cohesie. Die sociale cohesie is een belangrijk element van de 'leefbaarheid', dat wil zeggen de mate waarin de leefomgeving voldoet aan de normen van de bewoners. Hier gaat het om de burger als 'consument', als bewoner van het platteland. Leefbaarheid is basisvoorwaarde voor de burger als consument. Tegelijkertijd is leefbaarheid drijfveer voor de burger als producent van het landelijk gebied, door bijvoorbeeld mee te werken aan instandhouding en ontwikkeling ervan. Dat vraagt om een overheid die daarvoor ruimte geeft en daarnaast haar publieke opgave adequaat invult. Om de demografische opgave voor het platteland aan te pakken moeten verantwoordelijkheidsgevoel en georganiseerde betrokkenheid van burgers meer invulling krijgen en ondersteund worden door een ontwikkelingsgerichte benadering door de overheid.

Leefbaarheid onder druk!

De demografische ontwikkeling zet de leefbaarheid onder druk. De opgave van de vergrijzing zal een grote opgave in de dorpen betekenen zowel op het gebied van zorg als van huisvesting. Er is een relatief grote groep 55-75-jarigen woonachtig op het platteland, waaronder een flink deel nieuwkomers. Deze jonge senioren zijn nu nog overwegend fit en zelfredzaam, en dragen door vrijwilligerswerk en informele hulp enorm bij aan de sociale cohesie in de lokale gemeenschap. Deze groep zal over twintig jaar zijn doorgeschoven naar de categorie 'kwetsbare oudere'. Daarbij zal het accent verschuiven van een helpende populatie naar een hulpvragende populatie. Voor hen is een sociaal vangnet niet zo vanzelfsprekend want vaak woont familie op afstand. En nieuwkomers zijn minder geneigd lokale contacten, bijvoorbeeld met buren, te onderhouden. Zij hebben veelal een netwerk op basis van gemeenschappelijke interesses. De vraag is in hoeverre ze op dit netwerk kunnen terugvallen wanneer ze hulpbehoevend worden en de zelfredzaamheid in het geding is. Vraag en aanbod van zorg gaan hierdoor nog meer uit elkaar lopen. Daarnaast is er zorg voor passende huisvesting. De vergrijzing van de plattelandsbevolking zal sterk bijdragen aan de voortzettende huishoudensverduinning, dat wil zeggen dat er meer kleine huishoudens komen. Veel ouderen zullen in hun laatste levensfase verweerdwd zijn, wat betekent dat er meer eenpersoonshuishoudens zullen ontstaan. Hiervoor is passende huisvesting nodig.

Ontgroening heeft impact op de leefbaarheid, vooral op het relatief kleine aandeel jong volwassenen van 20-34 jaar. De vergrijzing in combinatie met de voortdurende trek van jongvolwassenen naar de stad zorgt voor een onbalans in de plattelandsgemeenschappen. Een dalend aantal leerlingen zet verder de kwaliteit en beschikbaarheid van het onderwijs onder druk. Dalende aantallen jeugdleden, veranderende leefstijlen en de soms achterblijvende samenwerking tussen verenigingen zet het verenigingsleven onder druk.

Sociaal-culturele en recreatieve voorzieningen zijn van belang voor de sociale cohesie en de ervaren leefbaarheid van een gebied. Op het platteland is al langer sprake van verduinning van voorzieningen. Verklarende factoren zijn een verhoogde welvaart, een veranderde leefstijl en een verbeterde mobiliteit. Wanneer dit gepaard gaat met een dalend aantal inwoners en een onevenwichtige bevolkingsopbouw, ontstaat er een bovengemiddelde risico voor het voortbestaan van die voorzieningen.

In het recent verschenen rapport 'Dorpen onder druk' (SEV 2009) wordt onderscheid gemaakt in overdruk-dorpen (bijvoorbeeld forenzendorpen rond de steden), dorpen in evenwicht en onderdruk-dorpen (in krimpende regio's zoals Oost Groningen). Gesteld wordt dat alle dorpen in Nederland onder druk staan (dus niet alleen in onderdrukgebieden) in de zin dat er een urgentie ligt om een intelligent antwoord te vinden op zes sociale kwesties:

1. Het voorkomen van sociale segregatie; hoe voorkom je dat de populaire dorpen volledig in handen van de rijken vallen en de minder populaire in die van de minder bedeelden?
2. Het accommoderen van de vergrijzing; hoe zorg je ervoor dat ouderen op het platteland hun levensavond met een zo hoog mogelijke kwaliteit van leven kunnen doorbrengen?
3. Het tegengaan van de ontgroening; hoe stop, rem of vang je het wegtrekken van jongeren op?
4. Het realiseren van een adequate sociale infrastructuur; welke essentiële voorzieningen zijn op welk schaalniveau te handhaven?
5. Het accommoderen van de nieuwe arbeidsmigratie uit Midden en Oost Europa; hoe los je het (tijdelijke) huisvestingsvraagstuk van deze groep zodanig inventief op dat de sociale integratie van deze nieuwelingen in de lokale gemeenschappen succesvol verloopt?
6. Het stimuleren van sociale bindingen; hoe zorg je ervoor dat dorpen vitale gemeenschappen blijven, waar mensen bereid zijn zich voor elkaar in te zetten?

Gelegd op de rol van het ministerie van LNV vragen een aantal van deze opgaven een *directe* inzet van het ministerie (bijvoorbeeld in de Agenda Vitaal Platteland). Andere onderdelen vragen een *indirecte* rol als coördinerend ministerie voor het platteland. Voor wat betreft het organiseren

van betrokkenheid van de burger kan het ministerie samenwerken met de maatschappelijke organisaties waarmee het ministerie al banden onderhoudt, zoals natuurorganisaties, de Landelijke Vereniging van Kleine Kernen en cetera.

1.10 Kansen voor een nieuw maatschappelijk paradigma

Naast de hiervoor benoemde economische, ruimtelijke en sociale aspecten die al op de korte en middellange termijn spelen, ziet de raad ook nog een fundamentele en lange termijn vraag. Zoals ook geconstateerd door het Kabinet is in ons land (en daarbuiten) sprake van dominant groeienden. Dat denken belemmert het vermogen om positief om te gaan met bevolkingskrimp. In combinatie met vraagstukken zoals de klimaatverandering, milieuvraagstukken en het wereldvoedselvraagstuk is de raad van mening dat er behoefte is aan een nieuw maatschappelijk paradigma in ons land én in internationaal perspectief.

In haar advies 'Demografische veranderingen en ontwikkelingssamenwerking' (augustus 2009) komt de Adviesraad Internationale Vraagstukken tot de volgende conclusie: "Demografische ontwikkelingen behoren met klimaatverandering tot de grootste uitdagingen waarvoor de wereld zich in de 21e eeuw gesteld zal zien. De AIV is van oordeel dat er nationaal en internationaal veel meer aandacht moet komen voor de relatie tussen demografische ontwikkelingen en onder meer economische groei en duurzame ontwikkeling, vrede en veiligheid, schaarste, energieverbruik, milieu, migratie, mobiliteit en menselijke waardigheid. Demografische ontwikkelingen en daarmee samenhangende transitieprocessen zouden overheidsschied veel meer aandacht moeten krijgen, om op positieve en adequate wijze in te kunnen spelen op de veranderingen die zich in de wereld tussen nu en 2050 zullen voltrekken."

Bevolkingskrimp betekent niet het einde van de groei, maar geeft in samenhang met genoemde andere ontwikkelingen wel alle aanleiding tot een herziening van onze opvattingen over 'groei'.

In hun position paper 'Demographic change in Europe: slow in numbers, huge in consequences and options for a sustainable long term' komen Günther Bachmann en Dorothee Braun van de German Council for Sustainable Development tot de volgende uitspraak: "The concept of growth as ever more of the same will in all likelihood get outdated by demographic changes. The growth paradigm is still the predominant mainstream feature in economical thinking. Growth in production is still closely linked with increased consumption of energy and resources and more pollution. But there are already many examples of a 'decoupling' of economy and environment. In the future there may also be examples for decoupling traditional growth and welfare / wellbeing, and to replace it by a renewed concept of growth that relies on quality rather than on quantities. This may contribute to the building of an open and just society."

De raad is van mening dat de demografische krimp samen met genoemde andere dominante veranderingen aanleiding geeft tot het ontwikkelen van alternatieve denkrichtingen zoals 'Prosperity without growth' waarin *quality of life* en welzijn meer centraal staan dan welvaartsgroei alleen.

1.11 De demografische opgave voor het ministerie van LNV samengevat

De raad acht het noodzakelijk om de demografische omslag (ontgroening, vergrijzing en bevolkingsdaling) als een onvermijdelijk en ingrijpend vraagstuk voor de toekomst van het platteland te accepteren en tijdig hierop te anticiperen. Het ministerie van LNV dient daarin een actieve rol te spelen om als prominente speler bij te dragen aan het noodzakelijke totaal-beleid.

Omdat we pas aan het begin staan van de onderkenning van dit vraagstuk is er grote behoefte aan het ontwikkelen van kennis en kunde. Het gaat er enerzijds om een antwoord te geven op actuele vraagstukken zoals die al spelen in krimpende plattelandsgebieden zoals Oost Groningen en Zeeuws-Vlaanderen en de stedelijke regio Parkstad Limburg. Daar is behoefte aan ondersteunend rijksbeleid op de korte termijn. Daarnaast is de demografische verandering vooral ook een lange termijn vraagstuk. Bij het zoeken naar nieuwe oplossingen is een internationaal perspectief noodzakelijk, ook omdat in landen als Duitsland de bevolkingsdaling eerder is ingezet waardoor inmiddels ook meer inzicht in het vraagstuk en in kansrijke strategieën bestaat².

Het ministerie van LNV zou het voortouw moeten nemen om de demografische opgave voor het platteland te agenderen. Vervolgens is de opgave om via onderzoek (o.a. SCP, Raad voor de Leefomgeving) en via stimuleringsbeleid de kansen van krimp voor het platteland te definiëren en te benutten. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- zorg voor een vitale plattelands economie die zich aanpast aan de sociaal-economische veranderingen en die gevoeld wordt door een concurrerende arbeidsmarkt;
- benutten van de kansen van de demografische omslag voor versterking van de kwaliteit van de groene ruimte;
- invullen van de leefbaarheidsopgaven;
- versterken van het samenspel tussen overheden, maatschappelijke partners en burgers in het landelijk gebied.

Het ministerie van LNV zou de belangrijke beleidsmomenten in de komende jaren moeten benutten om de demografische opgave in het plattelandsbeleid in te passen, te beginnen met de voor 2010 voorziene midterm review van het ILG. Daarnaast zijn nieuwe initiatieven nodig.

² In juni 2008 bracht de raad een bezoek aan de staat Brandenburg (D), waarbij bevolkingskrimp een indringend thema was. Zie bijvoorbeeld 'Demografischer Wandel in Brandenburg. Einekennung aus eigener Kraft. Bericht der Landesregierung Brandenburg zum demografischen Wandel. Potsdam mai 2005'.

1.12 Advies 'Braakliggend veld'

De samenstelling van de bevolking verandert door demografische en maatschappelijke factoren, waardoor andere dan de traditionele bevolkingsgroepen meer gaan bepalen wat er in het landelijk gebied gebeurt. Hoewel overheden een belangrijke rol kunnen spelen bij het gestalte geven van de toekomst van het landelijk gebied, duidt de raad ontwikkelingen als de demografische omslag toch vooral ook als een noodzaak om de rol van de burger te herpositioneren. De raad ziet de inbreng van de burger als bepalend voor de toekomst van het landelijk gebied. Een structureel veranderende maatschappij is alleen dan toekomstbestendig wanneer de mensen de veranderingen niet alleen aanvaarden maar ze vooral ook positief mee vormgeven. Alleen dan kan een evenwichtige verbinding in tact blijven tussen de fysieke, sociale en economische werkelijkheden van het platteland waarin de burger leeft. Vanwege deze ontwikkelingen stelt de raad het burgerperspectief centraal in zijn advies 'Braakliggend veld'. Het voorliggende advies maakt deel uit van de onderbouwing daarvan.

2 Demografie van het platteland
(Rapport Kenniscentrum Bevolkingsdaling en Beleid)

2.1 Afbakening platteland

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft een maatstaf voor de mate van stedelijkheid. Die wordt gemeten op basis van de zogeheten gemiddelde omgevings-adressendichtheid (oad). Het aantal adressen in een straat van 1 km is dus het criterium. Op basis daarvan onderscheidt het CBS de gemeenten in vijf categorieën. Twee daarvan, te weten de categorieën 'Niet stedelijk' en 'Weinig stedelijk' hebben in dat jargon het predicaat 'platteland'. Tabel 2.1 toont die vijf categorieën, gespreid over de huidige 441 gemeenten.

Tabel 2.1 Mate van stedelijkheid van gemeenten 2009

	Omgevings-adressen-dichtheid per km2	Inwoners Aantal	%	Gemeenten Aantal	%
Totaal Nederland		16.487.000	100%	441	100%
Niet stedelijk	minder dan 500	1.995.973	12%	128	29%
Weinig stedelijk	500 tot 1.000	3.560.131	22%	155	35%
Platteland	minder dan 1.000	5.556.104	34%	283	64%
Matig stedelijk	1.000 tot 1.500	3.159.928	19%	83	19%
Sterk stedelijk	1.500 tot 2.500	4.631.373	28%	62	14%
Zeer sterk stedelijk	2.500 of meer	3.139.182	19%	13	3%

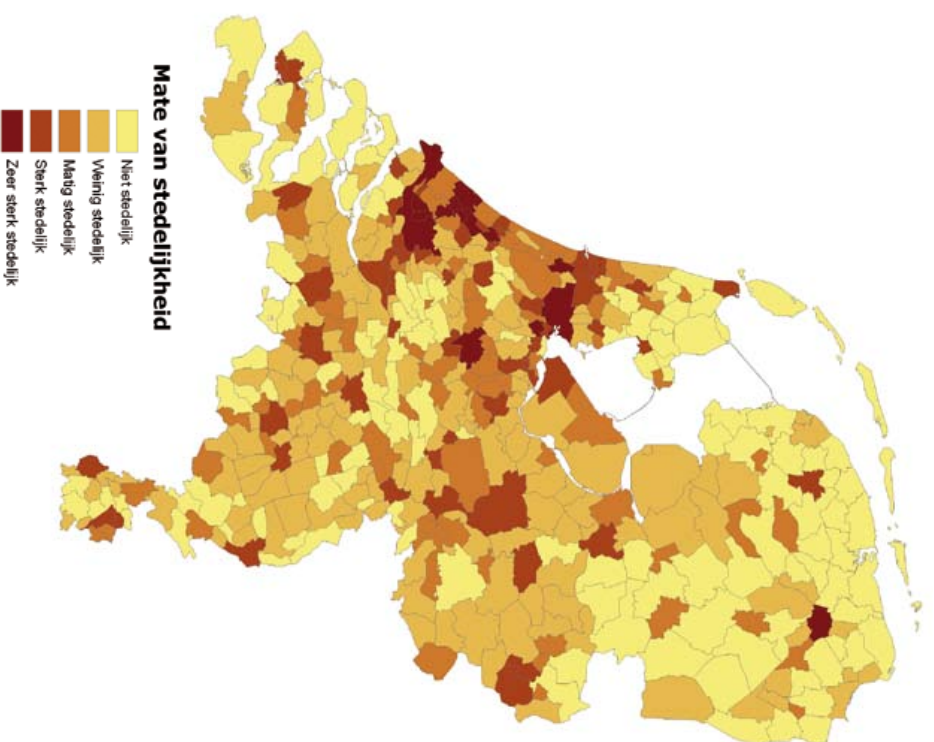
Bron: CBS, Kc68

Volgens deze afbakening woont 34% van de Nederlandse bevolking op het platteland.

En 64% van de 411 gemeenten kan men aanmerken als een plattelandsgemeente.

De figuur op de volgende pagina laat de mate van stedelijkheid van de Nederlandse gemeenten in vijf verschillende tinten zien.

Figuur 2.1 Mate van stedelijkheid van gemeenten 2009



De mate van stedelijkheid is gebaseerd op de factor 'omgevingsadressendichtheid', zoals die door het CBS wordt gehanteerd. Voor elk adres binnen een gemeente is de adressendichtheid vastgesteld van een gebied met een straal van 1 km rondom dat adres. De omgevingsadressendichtheid van een gemeente is de gemiddelde waarde hiervan voor alle adressen binnen die gemeente.

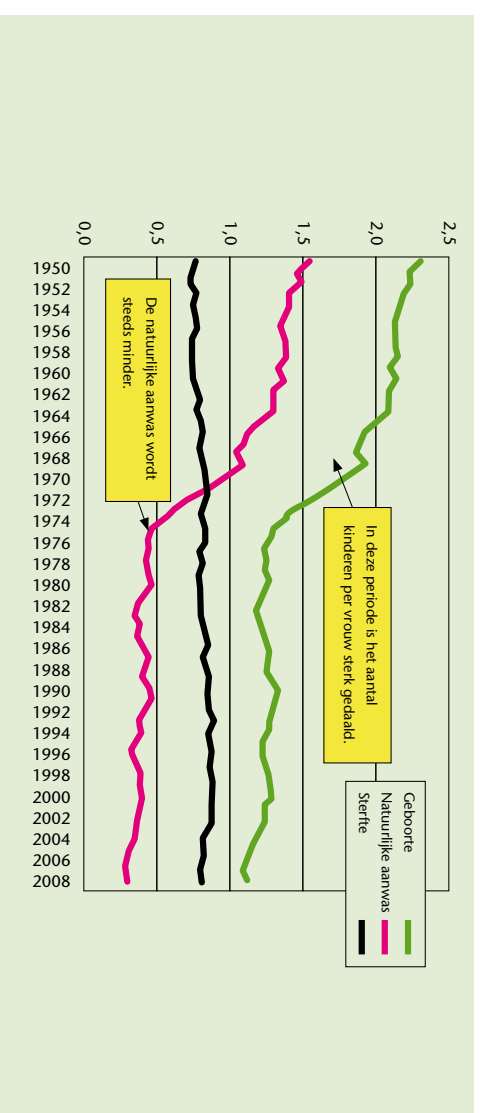
Bron: CBS, Kc88

2.2 Begrippen

De omvang van de bevolking in een gemeente, regio, land of werelddeel verandert door geboorten van kinderen, door sterfgevallen, door vestiging (inkomende migratie) en vertrek (uitgaande migratie).

Het saldo van geboorte en sterfte heet natuurlijke aanwas of geboorteoverschot (figuur 2.2).

Figuur 2.2 Geboorte, sterfte, natuurlijke aanwas, Nederland, in procenten van de bevolking

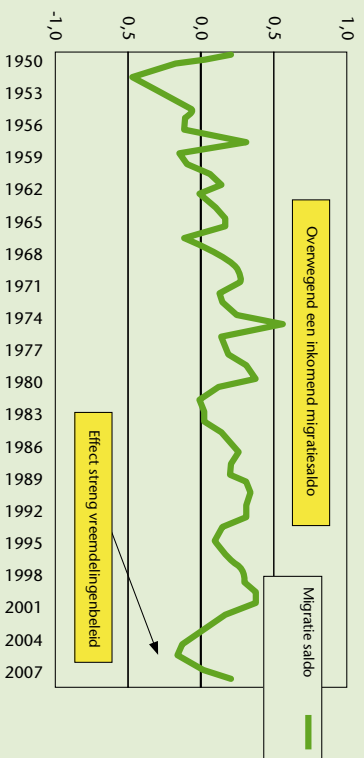


Bron: CBS, Kc88.

Het saldo van vestiging en vertrek is het *migratiesaldo* (figuur 2.3). Als dat migratiesaldo groter is dan nul spreekt men van een *inkomend* migratiesaldo, als het saldo kleiner is dan nul van een *uitgaand* migratiesaldo. In deze studie maken we over het algemeen geen onderscheid tussen binnenlandse migratie (vestiging en vertrek tussen gemeenten of regio's) en buitenlandse migratie (immigratie en emigratie).

Als er weinig kinderen worden geboren daalt het aantal jongeren en daardoor het aandeel van jongeren in de totale bevolking. Die ontwikkeling heet ontgroening. De mate van *ontgroening* kan van plek tot plek verschillen. De ene regio/gemeente is meer ontgroend dan de andere. Naast het aandeel van jongeren in de totale bevolking is voor het maken van beleid, bijvoorbeeld voor scholen, het *tempo* van ontgroening van belang: de snelheid waarmee het aantal jongeren daalt. In deze studie komt met name dit laatste aspect aan de orde.

Figur 2.3 Migratiesaldo, saldo van inkomende en uitgaande migratie, Nederland, in procenten van de bevolking



Bron: CBS, K88

Als het aantal ouderen toeneemt, en met name als het aandeel van ouderen in de totale bevolking stijgt, spreekt men van *vergrijzing*. Zoals bij ontgroening speelt ook hier het onderscheid tussen de mate van vergrijzing (aandeel ouderen in totale bevolking) en het tempo daarvan (snelheid van stijging van het aantal ouderen). Voor het regionaal/lokaal beleid is ook voor dit onderwerp over het algemeen het tempo van vergrijzing het belangrijkste.

Als er weinig kinderen worden geboren, of als er sprake is van een fors uitgaand migratiesaldo, kan de situatie ontstaan dat het aantal inwoners gaat dalen. De begrippen ontgroening, vergrijzing en bevolkingsdaling hebben daar allemaal wel iets mee te maken, maar slaan toch op verschillende aspecten van zo'n proces. Op basis van de Nederlandse cijfers kunnen we het volgende beeld schetsen.

Al meer dan 100 jaar daalt het aandeel van de jongeren in de totale bevolking. Deze ontwikkeling kent drie oorzaken: vrouwen krijgen minder kinderen, mensen leven langer en de omvang van andere leeftijdsgroepen nam snel toe. Door deze daling van het aandeel van jongeren in de totale bevolking is er al meer dan honderd jaar sprake van ontgroening.

Na de tweede wereldoorlog werden er veel kinderen geboren: de naoorlogse geboortegolf. Rond 1970 hield die golf op en begon voor het eerst niet alleen het aandeel van jongeren in het totaal te dalen, maar ook het aantal jongeren. Dat heet de 'dubbele' ontgroening: daling van aandeel én daling van aantal.

Rond 1970 zakte het gemiddelde aantal kinderen per vrouw onder de 2,1, het vervangingsniveau. Daar ligt het begin van het einde van de bevolkingsgroei, de eerste stap naar bevolkingsdaling. Met een vertraging van tientallen jaren gaat het aantal inwoners dalen als vrouwen minder kinderen krijgen dan gemiddeld 2,1. Door een uitgaand migratiesaldo (meer eruit dan erin) kan het jaar van de overgang van trage groei naar daadwerkelijke daling eerder vallen. Voortdurende inkomende migratie (meer erin dan eruit) kan het jaar van begin van daling vertragen en verder naar de toekomst verschuiven. Als Nederland geen inkomende migratie had gehad in de afgelopen decennia, dan was nu het aantal inwoners waarschijnlijk al aan het dalen. Vanwege de inkomende migratie komt de daling volgens de huidige verwachting tegen 2040. Dan zakt de totale Nederlandse bevolking van ongeveer 17,5 miljoen weer langzaam in de richting van de 17 miljoen en daaronder.

Ontgroening gaat dus vooraf aan, is de aankondiging van bevolkingsdaling. Omdat mensen steeds ouder worden stijgt het aandeel van ouderen in de totale bevolking. Zo neemt het aandeel van 65-plussers sinds 1924 voortdurend toe. Vergrijzing is dus helemaal geen nieuw verschijnsel. De mensen die in 1946 werden geboren worden 65 jaar in 2011. Met ingang van dat jaar gaat Nederland daardoor versneld vergrijzen. Over tientallen jaren wordt de top van de vergrijzing bereikt, maar ook daarna blijft het aantal ouderen groot. Ook het aandeel van ouderen in de totale bevolking blijft hoog. De 'ontgrijzing' zal dan maar langzaam gaan.

Ten slotte het begrip 'groei'. We hanteren dat niet letterlijk, maar als jargon dat in dit soort studies gebruikelijk is. Dit impliceert min of meer raar taalgebruik zoals 'bevolkingsgroei van -0,26%', hetgeen de facto 'daling' betekent.

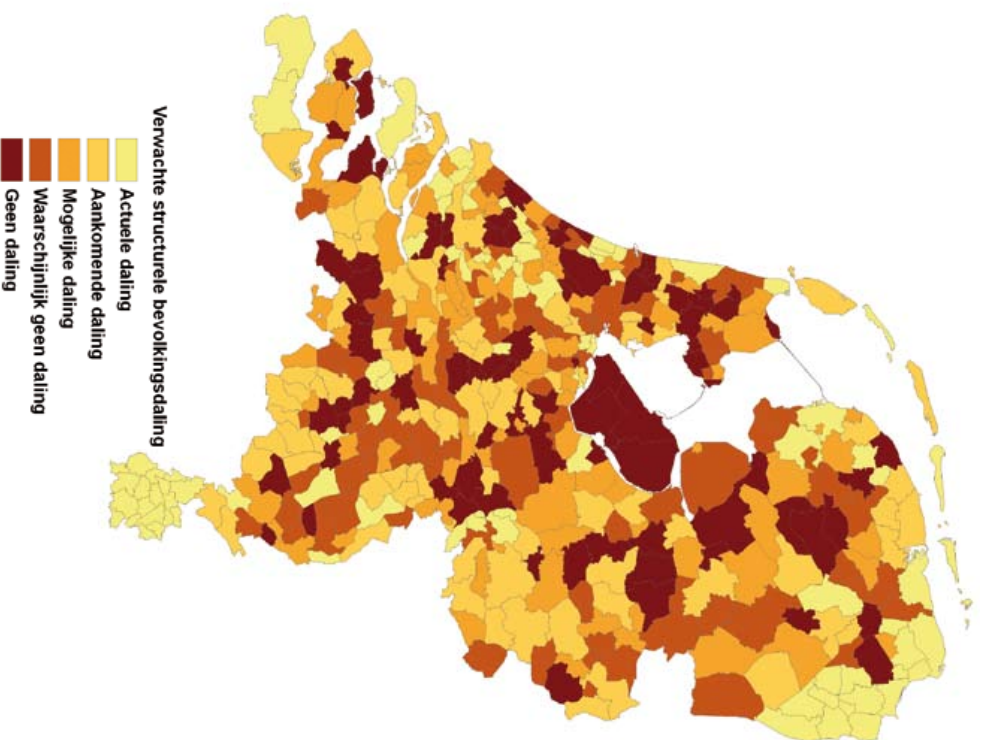
2.3 Krimp?

Wanneer krimpt een gemeente? De term krimp wordt vaak gebruikt als het aantal inwoners daalt. Maar men moet dat begrip voorzichtig hanteren. Als het aantal inwoners krimpt, wil dat nog niet zeggen dat dan ook het aantal huishoudens of woningen daalt. Er is immers sprake van gezinsverdunding: daling van het aantal personen per huishouden. Voor eenzelfde aantal inwoners of voor een licht dalend aantal inwoners zijn dan toch meer woningen nodig. Ook is er niet automatisch sprake van krimp van economie en bestedingen.

Voor de duidelijkheid wordt daarom in deze rapportage het woord 'krimp' waar dat kan vermeden. We gebruiken zoveel mogelijk de term 'bevolkingsdaling'.

Figuur 2.4 laat zien dat structurele bevolkingsdaling al actueel is in diverse gemeenten in Nederland met name aan de randen: in het noordoosten, zuidoosten en zuidwesten. Maar ook verspreid over de rest van het land, bijvoorbeeld ook in het Groene Hart, zijn er gemeenten waar structurele bevolkingsdaling al actueel is. In de komende jaren neemt dit verschijnsel toe.

Figuur 2.4 Structurele bevolkingsdaling per gemeente



2.4 Regionale indeling

In deze studie besteden we ook aandacht aan de demografische ontwikkeling in regio's in het algemeen en aan specifieke regio's in een aantal provincies in het bijzonder. En wel die provincies en regio's die veel plattelandsgemeenten met bevolkingsdaling hebben. Dus waar het totale aantal inwoners daalt of maar weinig groeit.

Het is echter belangrijk om nu al op te merken dat die daling, of nog maar zeer langzame groei, op de verschillende plekken niet dezelfde oorzaken kennen. De provincies en regio's die we straks bespreken verschillen op het vlak van natuurlijke aanwas, migratiesaldo, ontgroening, vergrijzing en mate van stedelijkheid. Dat impliceert dat er geen eenduidig beeld bestaat van 'de bevolkingontwikkeling' op 'het platteland'.

2.4.1. Provincies

Tabel 2.2 bevat de provincies in volgorde van bevolkingsgroei (gemiddeld over de afgelopen zeven jaar) van laag naar hoog. Wij concentreren ons op Limburg, Groningen en Zeeland. Wat zich daar afspeelt is – mutatis mutandis – exemplarisch voor hetgeen in andere provincies staat te gebeuren.

Limburg is de enige provincie waar gemiddeld over de afgelopen zeven jaar het aantal inwoners is gedaald. Daarna volgen twee provincies met een lage bevolkingsgroei: Groningen en Zeeland.

In Limburg was gemiddeld over de afgelopen zeven jaar de natuurlijke aanwas kleiner dan nul: er werden minder kinderen geboren dan er mensen stierven. Zeeland had een inkomend migratiesaldo (meer erin dan eruit) en de andere twee een uitgaand saldo (meer eruit dan erin). U ziet dat zaken als natuurlijke aanwas en migratie per provincie verschillen.

Dat geldt ook voor de mate van stedelijkheid. Zeeland is weinig stedelijk, terwijl Limburg en Groningen matig stedelijk zijn.

Tabel 2.2 Bevolkingsgroei en stedelijkheid provincies

	Bevolkings- groei	Natuurlijke aanwas	Migratie saldo	Aantal inwoners per 1-1-2009	Omgevings- adressen- dichtheid per km2
	Per jaar gemiddeld over 2002/2008, in procenten bevolking				
Nederland	0,33%	0,33%	0,01%	16.487.000	1.885
Limburg	-0,26%	-0,03%	-0,23%	1.123.000	1.139
Groningen	0,10%	0,13%	-0,03%	574.000	1.469
Zeeland	0,14%	0,08%	0,06%	381.000	832
Friesland	0,20%	0,27%	-0,08%	645.000	882
Zuid-Holland	0,23%	0,34%	-0,11%	3.480.000	2.679
Noord-Brabant	0,26%	0,32%	-0,06%	2.435.000	1.350
Gelderland	0,30%	0,31%	-0,01%	1.991.000	1.143
Drenthe	0,32%	0,16%	0,16%	490.000	715
Overijssel	0,40%	0,41%	-0,01%	1.125.000	1.236
Noord-Holland	0,49%	0,39%	0,10%	2.649.000	3.094
Utrecht	0,86%	0,59%	0,27%	1.211.000	1.835
Flevoland	1,66%	0,92%	0,75%	383.000	1.284

Bron: CBS, Kc88

2.4.2 Regio's

Binnen provincies liggen een of meer regio's. Nederland is namelijk opgedeeld in 40 regio's, zogeheten COROP-regio's³. Een aantal daarvan staat in Tabel 2.3, te weten de regio's met de laagste en die met de hoogste bevolkingsgroei in de afgelopen zeven jaren. In 6 van de 40 regio's is het aantal inwoners gemiddeld over de afgelopen zeven jaar gedaald. Daarbij zit de zeer sterk stedelijke regio Agglomeratie Haarlem en de sterk stedelijke regio Oost-Zuid-Holland (Gouda, Alphen aan de Rijn e.o.). In deze twee regio's is de bevolkingsdaling mogelijk tijdelijk, omdat die veroorzaakt wordt door een omvangrijk uitgaand migratiesaldo. Dat migratiesaldo kan in de toekomst mogelijk positief worden; bovendien is de natuurlijke aanwas positief.

De andere vier regio's met bevolkingsdaling zijn: Delfzijl en omgeving, Zuid-Limburg, Oost-Groningen en Zeeuwsch-Vlaanderen. Daarbij is Zuid-Limburg een matig stedelijke regio en de andere drie zijn platte-landsregio's.

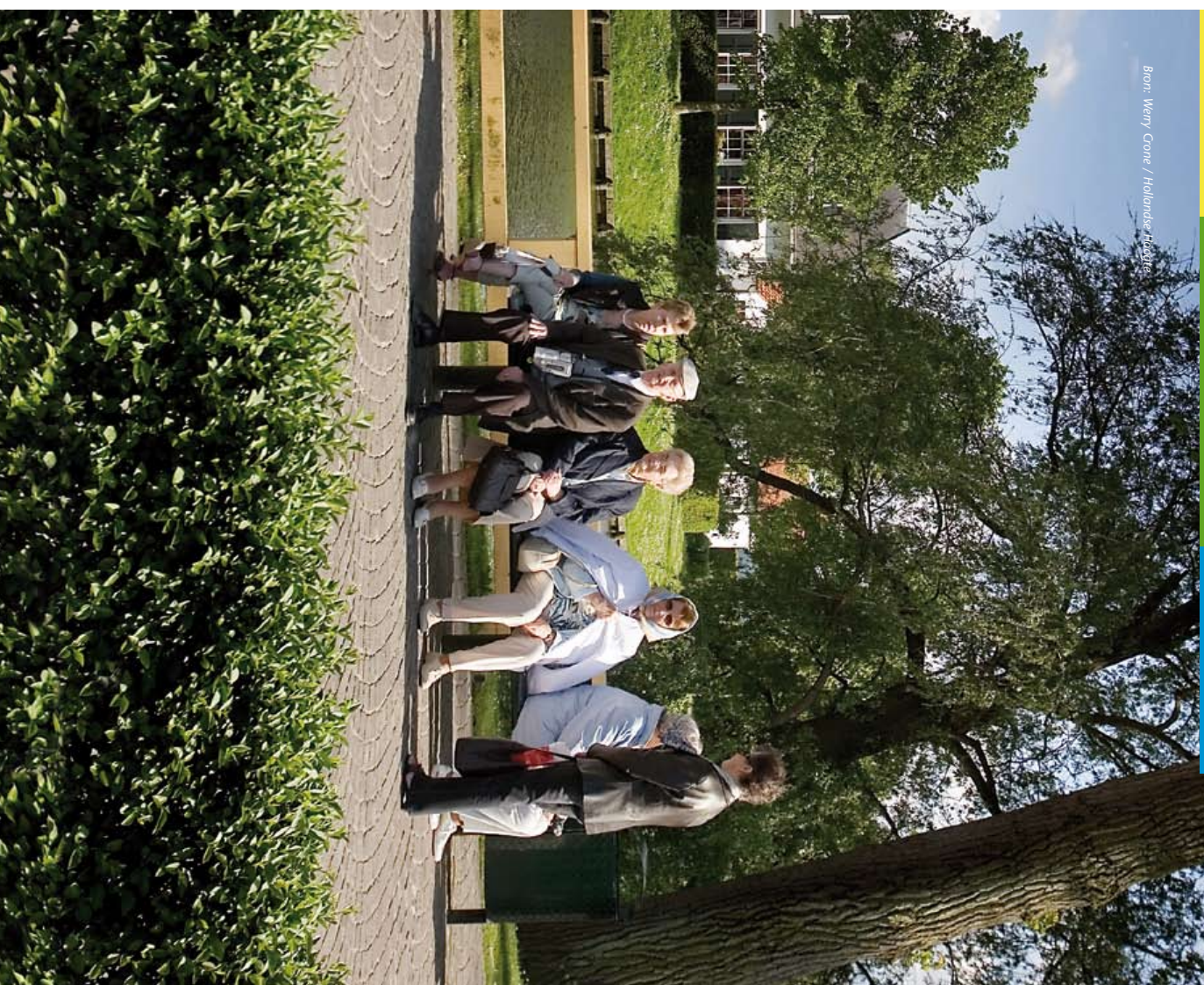
³ De indeling in 40 COROP-regio's is onstreeks 1970 ontworpen door de Coördinatie Commissie Regionaal Onderzoeksprogramma waaraan de indeling haar naam dankt.

Tabel 2.3 Bevolkingsgroei en stedelijkheid regio's met laagste en hoogste bevolkingsgroei

	Bevolkings- groei	Natuurlijke aanwas	Migratie saldo	Aantal inwoners per 1-1-2009	Omgevings- adressen- dichtheid per km2
	Per jaar gemiddeld over 2002/2008, in procenten bevolking				
Nederland	0,33%	0,33%	0,01%	16.487.000	1.885
Delfzijl e.o.	-0,86%	-0,01%	-0,85%	49.000	591
Zuid-Limburg	-0,55%	-0,20%	-0,35%	609.000	1.334
Oost-Groningen	-0,23%	-0,12%	-0,11%	152.000	654
Zeeuws- Vlaanderen	-0,13%	-0,15%	0,02%	107.000	571
Aggl. Haarlem	-0,04%	0,08%	-0,12%	218.000	2.625
Oost-Zuid-Holland	-0,03%	0,53%	-0,56%	311.000	1.502
Groot-Rijnmond	0,03%	0,28%	-0,25%	1.363.000	2.722
Midden-Limburg	0,04%	0,08%	-0,04%	234.000	837
Gooi en Vechtstreek	0,05%	0,09%	-0,04%	234.000	1.763
Achterhoek	0,08%	0,16%	-0,08%	402.000	812
Zuidwest-Overijssel	0,69%	0,40%	0,29%	152.000	1.307
Groot Amsterdam	0,73%	0,55%	0,18%	1.238.000	4.538
Aggl. 's-Gravenhage	0,79%	0,32%	0,48%	795.000	3.823
Utrecht	0,87%	0,59%	0,27%	1.211.000	1.835
Flevoland	1,66%	0,92%	0,75%	383.000	1.284

Bron: CBS, Kc88

In het volgende hoofdstuk besteden we bij de beschrijving van de bevolkingsontwikkeling speciaal aandacht aan de vier meest dalende regio's.



3 Demografische ontwikkelingen (Rapport Kenniscentrum Bevolkingsdaling en Beleid)

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de ontwikkeling van het totaal aantal inwoners (paragraaf 3.2) en de ontwikkeling naar leeftijd (paragraaf 3.3).

3.2 Bevolkingsgroei

3.2.1 Inleiding

Zoals eerder toegelicht wordt de groei van het totaal aantal inwoners bepaald door de natuurlijke aanwas (saldo van geboorte en sterfte) en het migratiesaldo (inkomende migratie min uitgaande migratie, binnenlands plus buitenlands). Vooral door de variatie in het migratiesaldo kan de bevolkingsgroei van jaar tot jaar verschillen. Dat verschil wordt over het algemeen groter naar mate de beschouwde gebieden kleiner zijn. Om een beter zicht te krijgen op de meer structurele ontwikkeling wordt in deze paragraaf de gemiddelde groei over 7 jaar genomen.

De prognose in dit hoofdstuk is gebaseerd op berekeningen van het Kenniscentrum Bevolkingsdaling (KcBB), waarbij gebruik gemaakt is van de regionale prognose van CBS/PBL (Pearl) en ABF Research (PRIMOS) en van de laatste landelijke prognose van CBS.

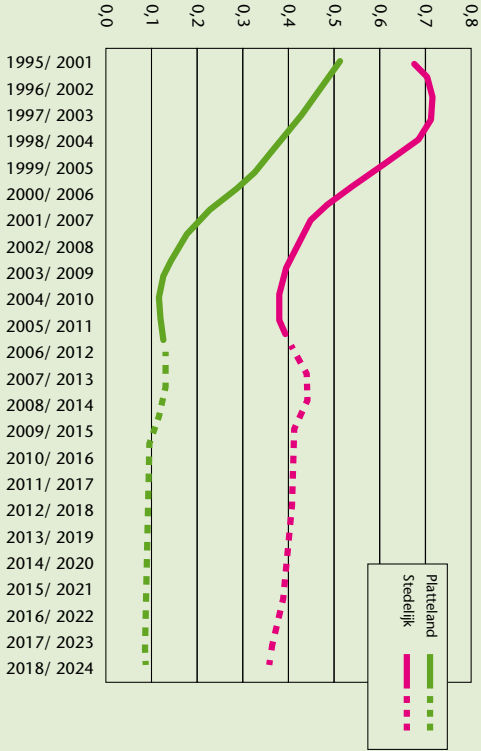
3.2.2 Nederland

De in hoofdstuk 2 geschetste trendmatige daling van de natuurlijke aanwas gaat in de toekomst door. Dat ligt anders voor het migratiesaldo. Dat was in de periode 1996-2002 relatief hoog en in de periode 2003-2007 betrekkelijk laag (figuur 2.3). Volgens de huidige prognose van het CBS wordt dat saldo in de komende jaren weer relatief hoog. Maar het is denkbaar dat het als gevolg van de economische crisis in de eerste komende jaren lager wordt dan de huidige prognose. We kunnen dus schommelingen verwachten.

De combinatie van de natuurlijke aanwas en het migratiesaldo toont voor Nederland een relatief hoge bevolkingsgroei rond de recente eeuwwisseling, een vermindering van de groei daarna, een stabilisatie van de groei in de eerstkomende jaren en een licht dalende trend over een aantal jaren. Deze ontwikkeling komt in figuur 3.1 zowel bij het platteland als bij het stedelijk gebied tot uitdrukking.

Maar uit die figuur blijkt ook dat de bevolkingsgroei op het platteland duidelijk lager is dan in het stedelijk gebied. Tabel 3.1 laat zien dat gemiddeld over de afgelopen jaren voor het platteland de som van de natuurlijke aanwas van 0,28% per jaar en het migratiesaldo van -0,12% per jaar een groei oplevert van slechts 0,16% per jaar. Terwijl voor het stedelijk gebied een 0,35% natuurlijke aanwas plus 0,07% migratiesaldo een groei van 0,42% laat zien. In de komende jaren blijft de natuurlijke aanwas op het platteland naar verwachting verder achter bij het stedelijk gebied dan in de afgelopen jaren.

Figuur 3.1
Bevolkingsgroei Nederland in procenten, gemiddeld over 7 jaar, onderscheiden in platteland en stedelijk



Bron: CBS, PBL, ABF Research, KcBB

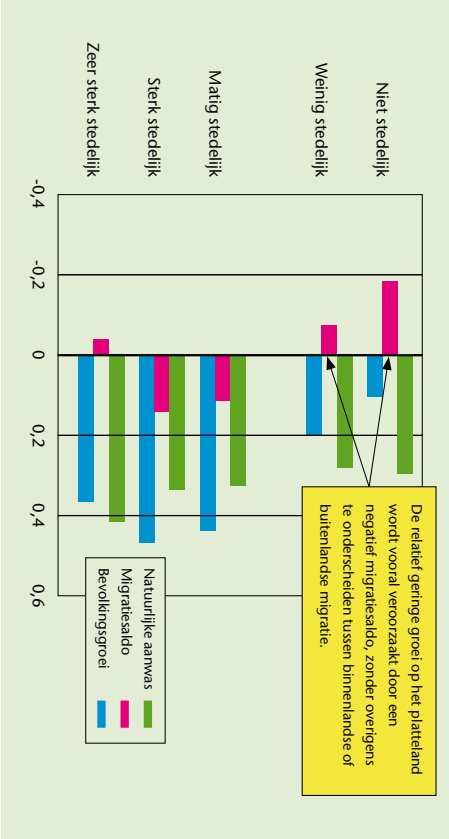
Tabel 3.1
Bevolkingsgroei Nederland in procenten, gemiddeld over 7 jaar, naar componenten natuurlijke aanwas en migratiesaldo, onderscheiden naar stedelijkheid

	2001/2008			2009/2015			2016/2022
	Groei	Nat. aanw.	Migr. saldo	Groei	Nat. aanw.	Migr. saldo	
Totaal Nederland	0,33	0,33	0,01	0,30	0,22	0,07	0,27
Niet stedelijk	0,10	0,29	-0,19	0,04	0,09	-0,05	0,03
Weinig stedelijk	0,20	0,28	-0,08	0,14	0,10	0,04	0,12
Platteland	0,16	0,28	-0,12	0,10	0,10	0,01	0,09
Matig stedelijk	0,43	0,32	0,11	0,33	0,18	0,15	0,26
Sterk stedelijk	0,46	0,33	0,13	0,42	0,25	0,16	0,36
Zeer sterk stedelijk	0,36	0,41	-0,05	0,51	0,45	0,06	0,53
Stedelijk	0,42	0,35	0,07	0,42	0,29	0,13	0,38

Bron: CBS, PBL, ABF Research, KcBB

Deze cijfers verklaren het hoogste verschil tussen de lijnen in figuur 3.1

Figuur 3.2
Bevolkingsgroei Nederland in procenten, gemiddeld over 2001/2008



Bron: CBS, KcBB

3.2.3 Alle regio's, historische ontwikkeling

In deze subparagraaf komt de bevolkingsontwikkeling tot nu toe aan de orde, de gerealiseerde ontwikkeling. De volgende subparagraaf gaat over de toekomst op basis van een prognose.

Figuur 3.3a toont de 40 COROP-regio's, waarin Nederland opgedeeld kan worden. In die figuur is de procentuele bevolkingsgroei per regio in beeld gebracht, gemiddeld over de afgelopen 7 jaar, onderscheiden in platteland en stedelijk gebied.

In driekwart van de regio's (29 van de 40) was de bevolkingsgroei op het platteland minder (of de daling groter) dan in het stedelijk gebied. De snelste bevolkingsdaling op het platteland trad op in de regio Delfzijl en omgeving (-0,86% per jaar gemiddeld over 2002/2008). Deze regio bestaat volgens de gebruikte afbakening helemaal uit platteland.

De volgende regio met snelle bevolkingsdaling op het platteland is Zuid-Limburg (-0,54% per jaar). Dit is een matig stedelijke regio (tabel 2.3), waar de bevolking in het stedelijk gebied iets sneller daalt dan op het platteland (figuur 3.3a).

Qua snelheid van bevolkingsdaling op het platteland volgt dan de Agglomeratie Haarlem, maar in deze zeer sterk stedelijke regio wonen relatief weinig mensen op het platteland. De (sterke) bevolkingsdaling op het platteland is in deze regio mogelijk tijdelijk en niet structureel, vanwege de regionale groei van de omvang van de bevolking, waar ook het platteland van zou kunnen profiteren.

De volgende regio in volgorde van bevolkingsdaling op het platteland is Gooi en Vechtstreek. Ook in deze sterk stedelijke regio wonen relatief weinig mensen op het platteland en is de (sterke) bevolkingsdaling mogelijk tijdelijk, omdat er regionaal nog sprake is van groei.

In volgorde van snelheid van bevolkingsdaling op het platteland in de afgelopen jaren volgt als vijfde regio Oost-Groningen (-0,22% per jaar). In deze plattelandsgregio valt één gemeente (Winschoten) in het matig stedelijk gebied. Daar daalde het aantal inwoners sneller dan in de plattelandsgemeenten. Opvallend in figuur 3.3a is de bevolkingsontwikkeling in de zeer sterk stedelijke regio Groot-Rijnmond: bevolkingsdaling in het stedelijk gebied maar sterke bevolkingsgroei op het platteland.

De omvang van de regio's verschilt sterk qua aantal inwoners. Vandaar dat eenzelfde procentuele verandering in een grote regio grotere aantallen laat zien dan in een kleine regio (figuur 32.3b).

Figuur 3.3a Bevolkingsgroei regio's in procenten per jaar gemiddeld over 2002/2008, onderscheiden in platteland en stedelijk



Bron: CBS, Kc88

Figuur 3.3b
Bevolkingsgroei regio's in absolute aantallen per jaar gemiddeld over 2002/2008, onderscheiden in platteland en stedelijk



3.2.4 Alle regio's, prognose

Het voorgaande had betrekking op de ontwikkeling in de afgelopen 7 jaar. In die periode hadden 9 van de 40 regio's bevolkingsdaling op het platteland. In figuur 3.4 is een prognose gegeven voor de komende 7 jaar. Dan zal naar verwachting in 13 van de 40 regio's het aantal inwoners dalen. Het aantal gebieden met bevolkingsdaling op het platteland neemt geleidelijk toe, omdat de natuurlijke aanwas een trendmatige daling laat zien.

Nast de eerder genoemde regio's tonen nu ook de volgende regio's het beeld van bevolkingsdaling op het platteland: Achterhoek, Noord-Drenthe, West-Noord-Brabant, Zuidoost-Noord-Brabant, Midden-Limburg en Noord-Friesland.

Het is overigens onzeker hoe de bevolkingsontwikkeling in de verdere toekomst zal verlopen. Het structurele karakter van de vertraging van de groei die langzaam overgaat in daling van de totale omvang stelt ons voor situaties die we in die mate en soort nooit hebben gekend. We weten niet hoe mensen daarop gaan reageren en hun keuzegedrag gaan aanpassen. Er rijzen dus vragen als:

- Extra bevolkingsdaling op het platteland heeft nadelen voor het woonklimaat, zoals het verdwijnen van voorzieningen, maar ook voordelen, zoals meer rust en ruimte en lagere prijzen van de huizen. Welke migratiestromen gaan in de verdere toekomst optreden als gevolg van deze voordelen en nadelen?
- Bevolkingsdaling wordt weliswaar een steeds algemenere verschijnsel in Nederland, maar blijft de bevolking op het platteland sneller dalen dan in het stedelijk gebied?

Figuur 3.4
Bevolkingsgroei regio's in procenten per jaar gemiddeld over 2009/2015, onderscheiden in platteland en stedelijk



Bron: CBS, PBL, ABF Research, KcB8

3.2.5 Groningen

Voor een beter inzicht in de bevolkingsontwikkeling op het platteland gaan we nu in op enkele specifieke regio's.

Relatief de sterkste bevolkingsdaling op het platteland treedt op in de regio Delfzijl en omgeving (figuur 3.3a en 3.4). Ook in de aangrenzende regio Oost-Groningen is de daling groot. In de regio Overig Groningen (stad Groningen en omgeving) verandert het aantal inwoners op het platteland niet veel en is er sterke groei in de stad.

De provincie Groningen heeft veel platteland (tabel 3.2.). Op het platteland daalt het aantal inwoners vooral als gevolg van een uitgaand migratiesaldo (figuur 3.5a en 3.5b), terwijl in de stad Groningen en omgeving (regio Overig Groningen, figuur 3.4-c) het aantal inwoners in het stedelijk gebied aanzienlijk groeit, mede als gevolg van een aanzienlijk inkomend migratiesaldo.

In de provincie Groningen is dus sprake van 'leegloop' van het platteland. De ontwikkeling in Groningen past in het landelijke beeld als het gaat over het verschil in ontwikkeling tussen platteland en stedelijk. In driekwart van de Nederlandse regio's (29 van de 40) was de bevolkingsgroei op het platteland minder (of de daling groter) dan in het stedelijk gebied (paragraaf 3.2.3). In de dunbevolkte provincie Groningen is dat verschil in ontwikkeling tussen platteland en stedelijk gebied echter wel extra groot.

Tabel 3.2
Provincie Groningen en deelregio's, aantal inwoners naar mate van stedelijkheid 2009

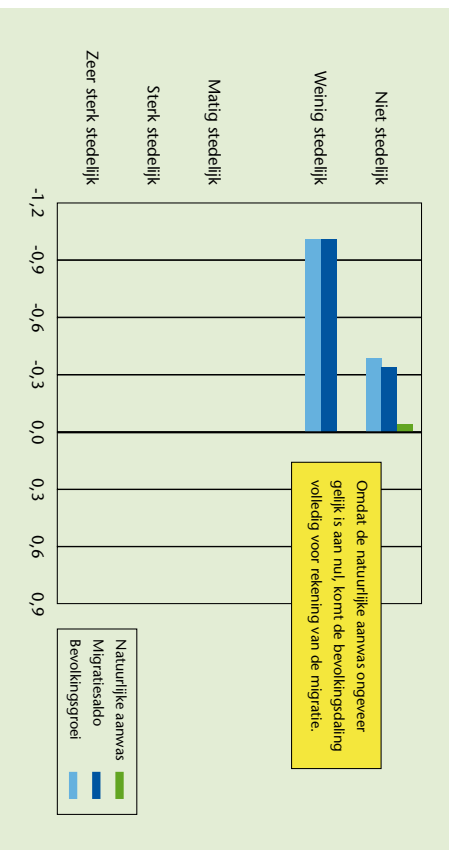
	Delfzijl e.o.		Oost-Groningen		Overig Groningen		Provincie Groningen	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Totaal	49.000	100	152.000	100	373.000	100	574.000	100
Niet stedelijk	12.000	25	59.000	39	105.000	28	177.000	31
Weinig stedelijk	37.000	75	75.000	49	48.000	13	160.000	28
Matig stedelijk	0	0	18.000	12	35.000	9	53.000	9
Sterk stedelijk	0	0	0	0	0	0	0	0
Zeer sterk stedelijk	0	0	0	0	185.000	50	185.000	32

Als gevolg van afronding is som van de onderdelen niet altijd gelijk aan het totaal.

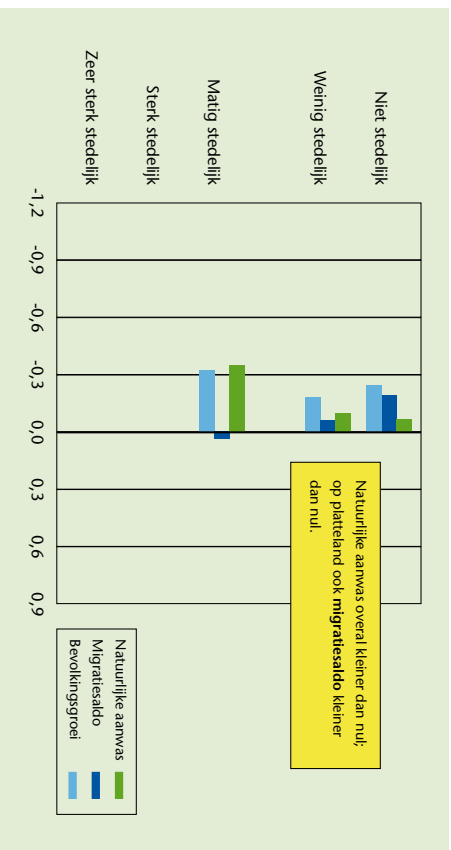
Bron: CBS, KcB8



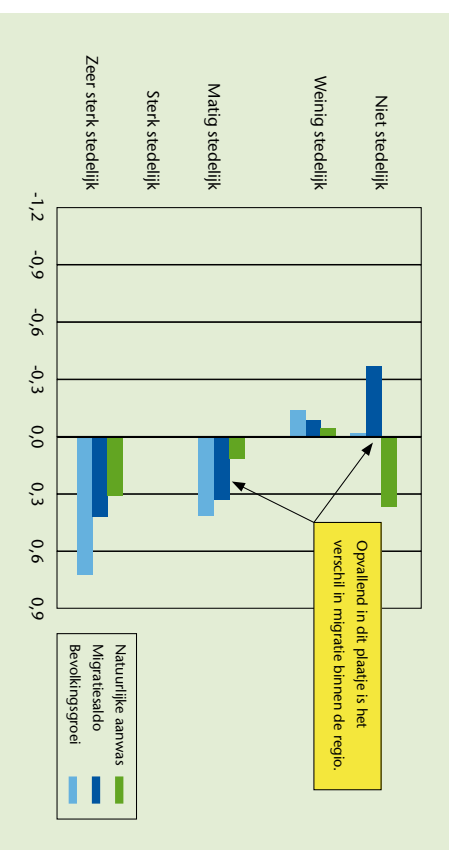
Figur 3.5a Bevolkingsgroei Delfzijl e.o. in %, gemiddeld over 2001/2008



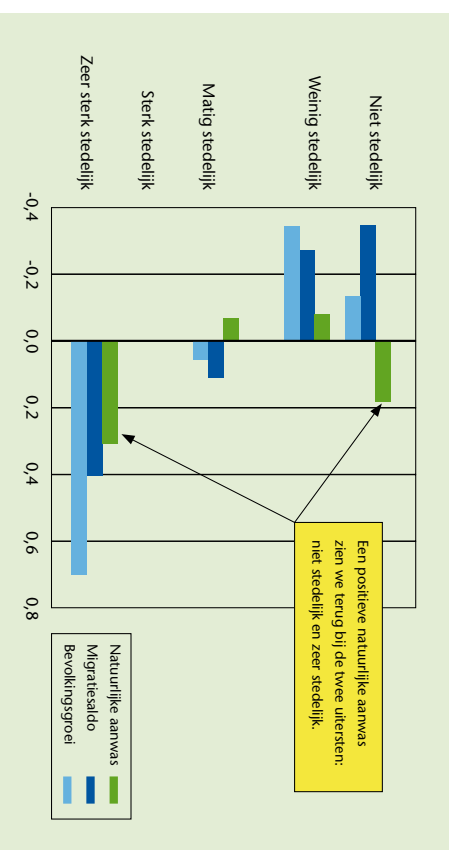
Figur 3.5b Bevolkingsgroei Oost-Groningen in %, gemiddeld over 2001/2008



Figur 3.5c Bevolkingsgroei Overig Groningen in %, gemiddeld over 2001/2008



Figur 3.5d Bevolkingsgroei provincie Groningen in %, gemiddeld over 2001/2008



Bron: CBS, KCBB

3.2.6 Limburg

Na Delfzijl en omgeving heeft Zuid-Limburg de snelste daling van het aantal inwoners op het platteland. In Midden-Limburg is geen groei meer op het platteland, in Noord-Limburg nog wel (figuur 3.3a en 3.4). Zuid-Limburg is een dichtbevolkt gebied (de adressendichtheid is dubbel zo hoog als in Delfzijl en omgeving en in Oost-Groningen). De gevolgen van bevolkingsdaling zijn daardoor anders. Bij het verdwijnen van een voorziening in Zuid-Limburg wordt de afstand tot de volgende voorziening minder groot dan in de regio's in Groningen. Anders gezegd: het ene plattelandsgebied is het andere niet. Een gemeente als Onderbanken in Parkstad Limburg hoort men te rekenen tot de plattelandsgemeenten, maar ligt in een zodanig stedelijk gebied dat verlies van voorzieningen anders wordt ervaren (en kan worden opgelost) dan bijvoorbeeld de gemeente Reiderland in Groningen, die ver van een stedelijk gebied verwijderd ligt.

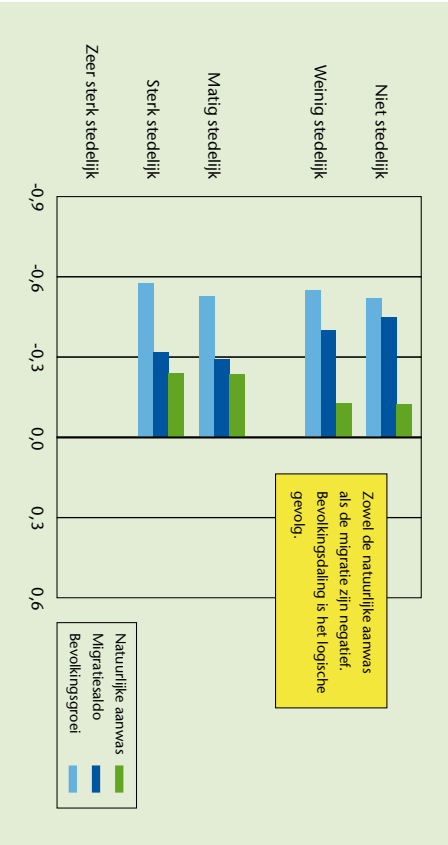
Al eerder is aangegeven dat in Nederland over het algemeen de bevolkingsgroei op het platteland lager is (of de daling groter) dan in het stedelijk gebied. In Limburg is dat niet het geval, in die zin dat het verschil in ontwikkeling van aantal inwoners tussen platteland en stedelijk gebied beperkter is (figuur 3.6a tot en met 3.6d). In Zuid-Limburg daalt het aantal inwoners op het platteland sterk, maar niet meer dan in de steden. In Noord-Limburg groeit het aantal inwoners op het platteland nog en is de groei op het platteland hoger dan in het stedelijk gebied. In het stedelijk gebied in Noord-Limburg was de afgelopen zeven jaar nauwelijks groei. Die groei verdwijnt mogelijk helemaal.

Tabel 3.3
Limburg en deelregio's, aantal inwoners naar mate van stedelijkheid 2009

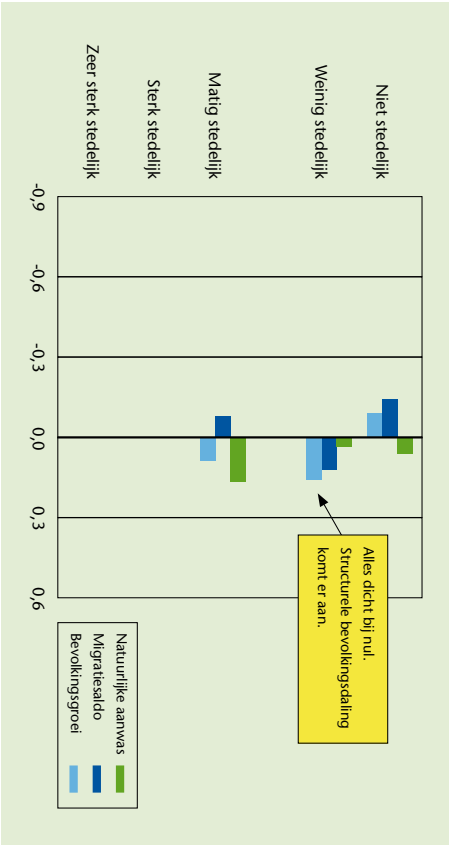
	Zuid-Limburg		Midden-Limburg		Noord-Limburg		Limburg	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Totaal	609.000	100	234.000	100	279.000	100	1.123.000	100
Niet stedelijk	78.000	13	83.000	35	56.000	20	217.000	19
Weinig stedelijk	112.000	18	49.000	21	132.000	47	292.000	26
Matig stedelijk	182.000	30	103.000	44	0	0	285.000	25
Sterk stedelijk	273.000	39	0	0	91.000	33	329.000	29
Zeer sterk stedelijk	0	0	0	0	0	0	0	0

Bron: CBS, Kc88

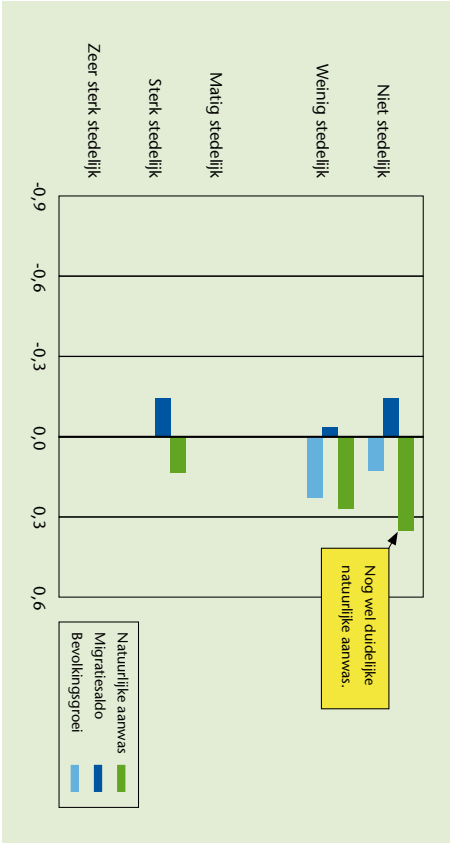
Figuur 3.6a Bevolkingsgroei Zuid-Limburg in %, gemiddeld over 2001/2008



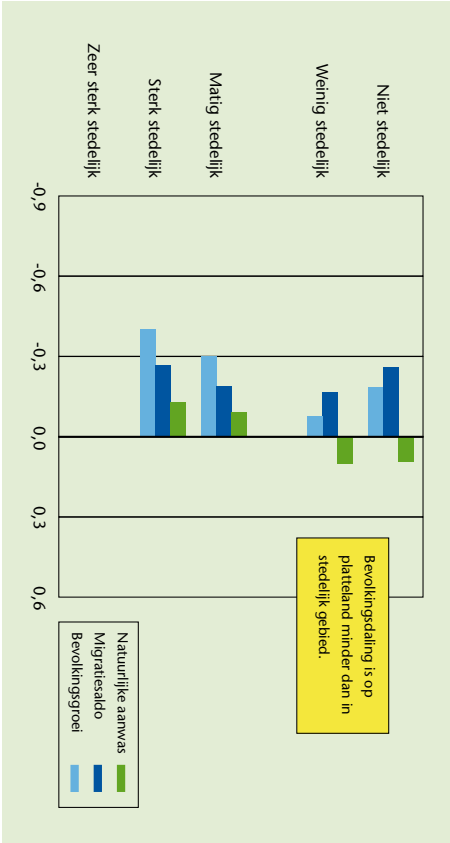
Figuur 3.6b Bevolkingsgroei Midden-Limburg in %, gemiddeld over 2001/2008



Figur 3.6c Bevolkingsgroei Noord-Limburg in %, gemiddeld over 2001/2008



Figur 3.6d Bevolkingsgroei Limburg in procenten, gemiddeld over 2001/2008



Bron: CBS, KcB8

3.2.7 Zeeland

Als het gaat over bevolkingsdaling op het platteland is de volgende relevante regio Zeeuwsch-Vlaanderen. Dat is net zoals Delfzijl en omgeving en Oost-Groningen een weinig stedelijke regio.

In Zeeuwsch-Vlaanderen daalt het aantal inwoners omdat er meer mensen sterven dan er kinderen geboren worden en niet omdat er een uitgaand migratiesaldo is (figuur 3.7a). De eerste indruk is dat in deze regio het aantal inwoners op het platteland niet daalt door ‘leegloop’, dus niet door vertrek zoals in delen van de provincie Groningen, maar door ‘uitsterven’, een geboortetekort. Bij een nadere analyse van de migratiestromen zou kunnen blijken dat jongeren wegtrekken, bijvoorbeeld om elders te gaan studeren en dat ouderen zich vestigen, bijvoorbeeld vanwege het aantrekkelijk woonklimaat. Daardoor wordt het saldo van de totale migratie van alle leeftijdsgroepen samen weliswaar niet kleiner dan nul, maar zijn er per saldo wel jonge mensen vertrokken en wonen er dus weinig mensen in de leeftijd dat ze kinderen krijgen. Met andere woorden, er zijn wel gevolgen voor de samenstelling van de bevolking.

In de regio Overig Zeeland is op het platteland nog wel duidelijk een geboorteoverschot en bovendien een inkomend migratiesaldo. Daar is op het platteland nog bevolkingsgroei. Die groei is daar groter dan in het stedelijk gebied, anders dan het algemene Nederlandse beeld, waar stedelijk sneller groeit dan landelijk.

Tabel 3.4 Zeeland en deelregio's, aantal inwoners naar mate van stedelijkheid 2009

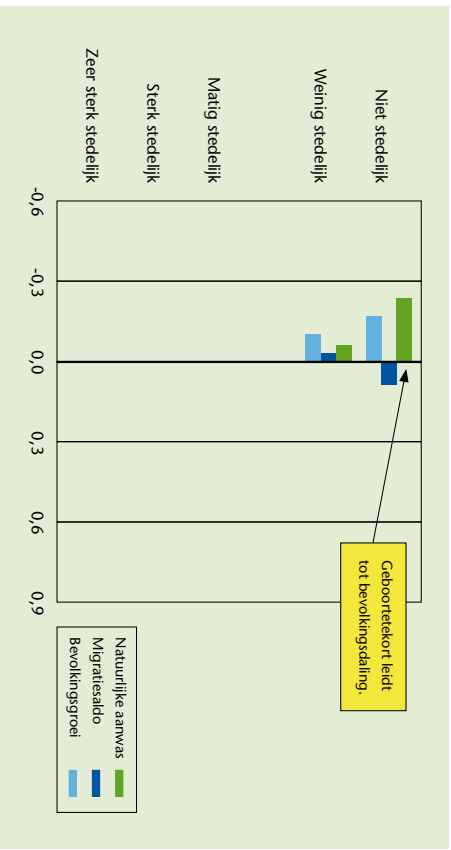
	Zeeuwsch-Vlaanderen		Overig Zeeland		Zeeland	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Totaal	107.000	100	274.000	100	381.000	100
Niet stedelijk	52.000	49	132.000	48	184.000	48
Weinig stedelijk	55.000	51	12.000	4	67.000	18
Matig stedelijk	0	0	37.000	13	37.000	10
Sterk stedelijk	0	0	920.000	34	92.000	24
Zeer sterk stedelijk	0	0	0	0	0	0

Als gevolg van afronding is som van de onderdelen niet altijd gelijk aan het totaal.

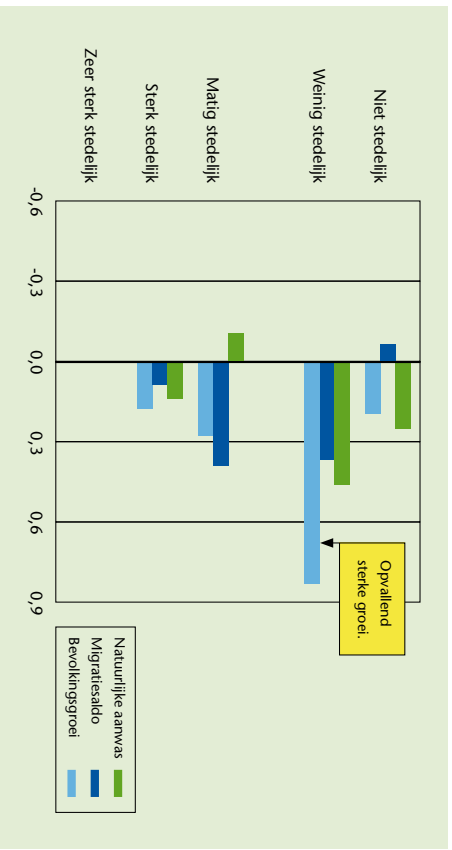
Bron: CBS, KcB8



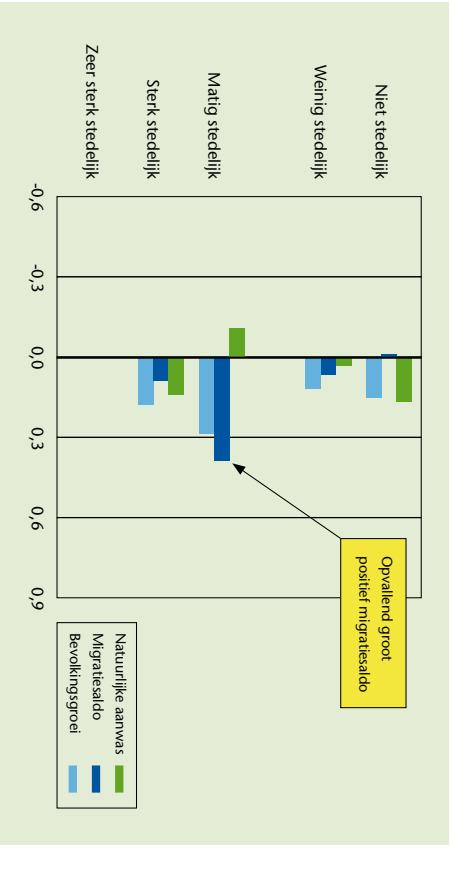
Figur 3.7a Bevolkingsgroei Zeeuwsch-Vlaanderen in %, gemiddeld over 2001/2008



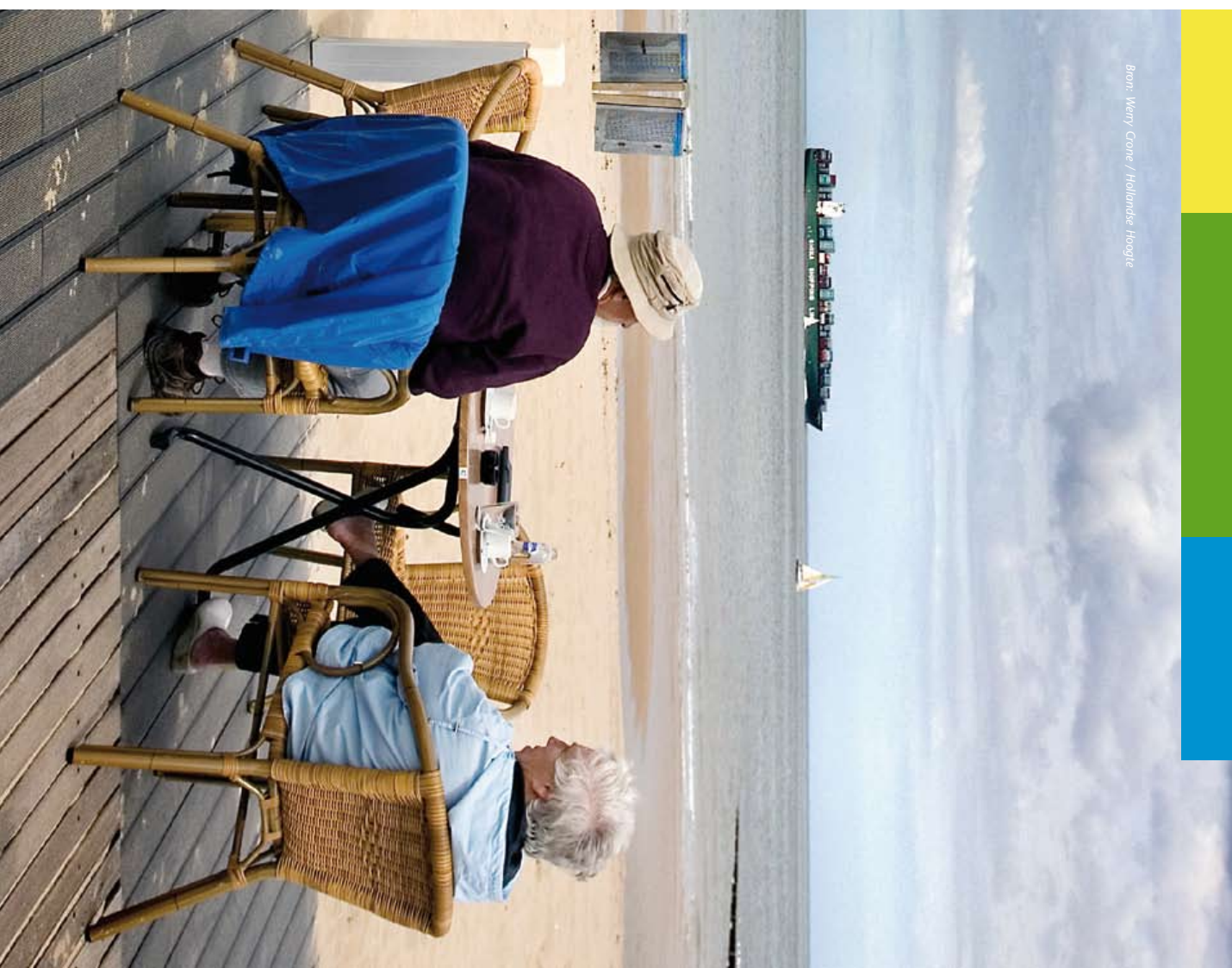
Figur 3.7b Bevolkingsgroei Overig Zeeland in %, gemiddeld over 2001/2008



Figur 3.7c Bevolkingsgroei Zeeland in %, gemiddeld over 2001/2008



Bron: CBS, KcBB



3.3 Conclusies bevolkingsgroei

Bevolkingsdaling wordt een steeds algemener verschijnsel, over het algemeen eerder op het platteland dan in het stedelijk gebied.

Achter die bevolkingsdaling op het platteland zitten echter verschillende oorzaken. In Delfzijl en omgeving en Oost-Groningen wordt de bevolkingsdaling vooral veroorzaakt door het wegtrekken van mensen (uitgaand migratiesaldo) en groeit het stedelijk gebied in de provincie Groningen nog wel aanzienlijk. In genoemde twee regio's van de provincie Groningen is op het platteland sprake van natuurlijke aanwas die wat kleiner is dan nul, maar vooral een trek van platteland naar stad. *Ongenuanceerd sommen-gevoel geldt voor de provincie Groningen: het platteland loopt leeg.*

In Zuid-Limburg daalt het aantal inwoners op het platteland, maar is de daling in het stedelijk gebied minstens even groot. Daar worden op het platteland ook te weinig kinderen geboren om het aantal inwoners op peil te houden, maar is het geboortetekort in de steden groter. In Zuid-Limburg is er een uitgaand migratiesaldo op het platteland, maar ook in de steden. *Ongenuanceerd sommengevoel geldt voor Zuid-Limburg: de regio, zowel platteland als stad, loopt leeg én sterft uit.*

In Zeeuwsch-Vlaanderen is de lage natuurlijke aanwas verantwoordelijk voor de bevolkingsdaling: *de regio sterft uit*. Er is nauwelijks een positief migratiesaldo, dat hoe dan ook op termijn de negatieve natuurlijke aanwas niet kan compenseren.

De gevolgen van bevolkingsdaling op het platteland zijn in een dichtbevolkt gebied zoals Zuid-Limburg anders dan in een dun bevolkt gebied, zoals Delfzijl en omgeving. Afstanden tot voorzieningen zijn in een dichtbevolkt gebied kleiner dan in een dun bevolkt gebied. Mogelijk dat daardoor in Zuid-Limburg het woonklimaat op het platteland minstens zo aantrekkelijk is als in de stad: op het platteland meer rust en ruimte en voorzieningen niet ver weg. Mogelijk dat daardoor in Zuid-Limburg de bevolkingsdaling in de stad minstens even hard gaat als op in het platteland.

Wat wij hier opmerken geldt weliswaar voor de drie genoemde regio's, maar een zestal andere krijgt daar in de nabije toekomst ook mee te maken: Achterhoek, Noord-Drenthe, West-Noord-Brabant, Zuidoost-Noord-Brabant, Midden-Limburg en Noord-Friesland.

De geschetste ontwikkelingen zijn de actuele ontwikkelingen uit het recente verleden en voor de nabije toekomst. Bevolkingsdaling wordt een steeds algemener verschijnsel, zeker op het platteland, maar of de bevolkingsdaling ook in de verdere toekomst op het platteland sneller blijft gaan dan in het stedelijk gebied is de vraag.

3.4 Bevolkingsontwikkeling naar leeftijd

3.4.1 Inleiding

De verandering van het totaal aantal inwoners is over het algemeen beperkt (lichte groei of lichte daling), maar de verandering van het aantal inwoners in bepaalde leeftijdsgroepen is soms groot.

Ten aanzien van de bevolkingsontwikkeling onderscheiden wij drie groepen: jongeren (0-19 jaar), potentiële beroepsbevolking (20-64 jaar) en ouderen (65 jaar en ouder). Van deze drie leeftijdsgroepen is per 1-1-2009 het aandeel in de totale bevolking berekend en de groei van het aantal in de komende tienjaarsperiode 2009-2019.

Het aandeel in de totale bevolking geeft de mate van ontgroening en vergrijzing. Over het algemeen is het echter van groter belang wat de groei in de komende jaren zal zijn van het aantal inwoners in de betreffende leeftijdsgroepen.

3.4.2 Nederland

Ontgroening

In Nederland is 24% van de bevolking jonger dan 20 jaar (tabel 3.5). Op het platteland is het aandeel van de jongeren in de totale bevolking iets hoger, namelijk 25%. Een kwart van de bevolking op het platteland is dus jonger dan 20 jaar. In het stedelijk gebied is dat 23%. Het platteland is wat minder ontgroend dan het stedelijk gebied. In de komende tien jaar daalt het aantal jongeren in Nederland (-6%). Op het platteland is de daling (-14%) veel groter dan in het stedelijk gebied (-1%).

Potentiele beroepsbevolking

In Nederland komt in 2011 een einde aan de groei van de potentiële beroepsbevolking (de bevolking van 20-64 jaar), omdat dan de naaortlogse geboortegolf de leeftijd van 65 jaar gaat passeren (tabel 3.5). In 2019 is het aantal mensen in die leeftijdsgroep 2% minder dan nu. Op het platteland is de daling (-5%) wat groter dan in het stedelijk gebied (-1%). In het zeer sterk stedelijk gebied is er nog geen daling.

Vergrijzing

Van de Nederlandse bevolking is nu 15% ouder dan 65 jaar. Het platteland is wat sterker vergrijsd (16%) dan het stedelijk gebied (14%). In de komende decenia neemt het aantal 65-plussers sterk toe, in de komende tien jaar met 31%. Op het platteland is de toename (32%) wat sterker dan in het stedelijk gebied (30%).

Tabel 3.5 Bevolkingsontwikkeling Nederland naar leeftijd, onderscheiden naar stedelijkheid

	0-19 jaar		20-64 jaar		65 jaar en ouder	
	Aandeel in totaal 2009	Groei van 2009 naar 2019 in %	Aandeel in totaal 2009	Groei van 2009 naar 2019 in %	Aandeel in totaal 2009	Groei van 2009 naar 2019 in %
Totaal Nederland	24	-6	-2		15	+31
Niet stedelijk	25	-16	-7		16	+33
Weinig stedelijk	25	-13	-4		16	+31
Platteland	25	-14	-5		16	+32
Matig stedelijk	25	-8	-2		16	+32
Sterk stedelijk	24	-1	-1		15	+30
Zeer sterk stedelijk	22	+7	+1		13	+27
Stedelijk	23	-1	-1		14	+30

Bron: CBS, PBL, Kc&B

3.4.3 Regio's

Ontgroening

Hiervoor is vermeld dat in Nederland als geheel het platteland wat minder is ontgroend dan het stedelijk gebied. Dit geldt ook voor vrijwel alle regio's (figuur 3.8a). Over het algemeen verschilt de mate van ontgroening echter niet veel tussen platteland en stedelijk gebied.

Het aandeel van jongeren in de totale bevolking ligt tussen 21% in Zuid-Limburg en Zeeuwsch-Vlaanderen en 30% in Flevoland. De regio's met bevolkingsdaling in de provincies Groningen, Limburg en Zeeland hebben allemaal een laag aandeel jongeren, zowel op het platteland als in het stedelijk gebied (tabel 3.6).

In alle regio's daalt het aantal jongeren in de komende jaren op het platteland veel sneller dan in het stedelijk gebied (figuur 3.8b). In diverse regio's daalt het aantal jongeren in de komende tien jaar met ongeveer een vijfde. Zo ook op het platteland in Delfzijl en omgeving en in Zuid-Limburg. In Zeeland is de daling van het aantal jongeren beperkt.

De meest recente regionale bevolkingsprognose van het CBS (2008) geeft in de regio Overig Groningen (gemeente Groningen en omgeving) een zeer hoge groei van het aantal jongeren in het stedelijk gebied. Waarschijnlijk zal dit in mindere mate het geval zijn bij de nieuwe prognose die medio 2009 beschikbaar komt.

Potentiele beroepsbevolking

In Nederland als geheel daalt de potentiële beroepsbevolking (bevolking van 20-64 jaar) op het platteland sneller dan in het stedelijk gebied. Dat geldt ook voor de meeste regio's (figuur 3.9). Er zijn diverse regio's waar de omvang van de potentiële beroepsbevolking over tien jaar een tiende kleiner is dan nu. Dat geldt ook voor de regio's met bevolkingsdaling in de provincies Groningen en Limburg, maar niet in Zeeland. Daar is de daling beperkter, maar wel sterker dan het landelijke gemiddelde.

Vergrijzing

In Nederland als geheel is het platteland wat sterker vergrijsd dan het stedelijk gebied. Dat geldt ook voor vrijwel alle regio's (figuur 3.10a).

Het aandeel van 65-plussers in de totale bevolking ligt op het platteland tussen 12% in Flevoland en 21% in de Agglomeratie Haarlem. De regio's met bevolkingsdaling in de provincies Groningen, Limburg en Zeeland hebben een hoog aandeel ouderen op het platteland (18 tot 20%).

In Nederland neemt op het platteland in de komende tien jaar het aantal 65-plussers wat meer toe dan in het stedelijk gebied. Dat geldt ook voor de meeste regio's (figuur 3.10b). In veel regio's neemt het aantal ouderen in de komende tien jaar met meer dan een derde toe. De regio's met bevolkingsdaling in de provincies Groningen, Limburg en Zeeland zijn al sterk vergrijsd, waardoor daar de komende jaren het aantal ouderen relatief minder toe neemt dan landelijk.

Figuur 3.8a
Aandeel jongeren (0-19 jaar) in totaal aantal inwoners (mate van
ontgroening), 2009, onderscheiden in platteland en stedelijk



Bron: CBS, PBL, Kc88

Figuur 3.8b Verandering van het aantal jongeren (0-19 jaar) van 2009 naar 2019 (tempo van ontgroening), in procenten, onderscheiden in platteland en stedelijk



Figuur 3.9 Verandering van de omvang van de potentiële beroepsbevolking (20-64 jaar) van 2009 naar 2019, in procenten, onderscheiden in platteland en stedelijk



Figuur 3.10a Aandeel ouderen (65 jaar en ouder) in totaal aantal inwoners (mate van vergrijzing), 2009, onderscheiden in platteland en stedelijk



Figuur 3.10b Verandering van het aantal ouderen (65 jaar en ouder) van 2009 naar 2019 (tempo van vergrijzing), in procenten, onderscheiden in platteland en stedelijk



Tabel 3.6 Bevolkingsontwikkeling naar leeftijd, onderscheiden naar platteland en stedelijk in de provincies Groningen, Limburg en Zeeland

	0-19 jaar		20-64 jaar		65 jaar en ouder	
	Aandeel in totaal 2009	Groei van 2009 naar 2019 in %	Groei van 2009 naar 2019 in %	Aandeel in totaal 2009	Groei van 2009 naar 2019 in %	
Delfzijl en omgeving						
Platteland	22	-20	-16	19	+16	
Stedelijk						
Oost-Groningen						
Platteland	22	-14	-10	18	+22	
Stedelijk	20	-7	-6	21	+6	
Overig Groningen						
Platteland	26	-14	-5	16	+31	
Stedelijk	20	+22	+5	12	+32	
Zuid-Limburg						
Platteland	21	-21	-10	19	+24	
Stedelijk	20	-8	-8	18	+15	
Midden-Limburg						
Platteland	22	-18	-11	17	+32	
Stedelijk	22	-6	-6	17	+28	
Noord-Limburg						
Platteland	24	-15	-5	15	+36	
Stedelijk	22	-0	-6	17	+22	
Zeeuws-Vlaanderen						
Platteland	21	-7	-6	20	+26	
Stedelijk						
Overig Zeeland						
Platteland	25	-8	-4	17	+31	
Stedelijk	23	+1	+1	18	+27	

Bron: CBS, PBL, KIBB.

3.5 Conclusies bevolkingsontwikkeling naar leeftijd

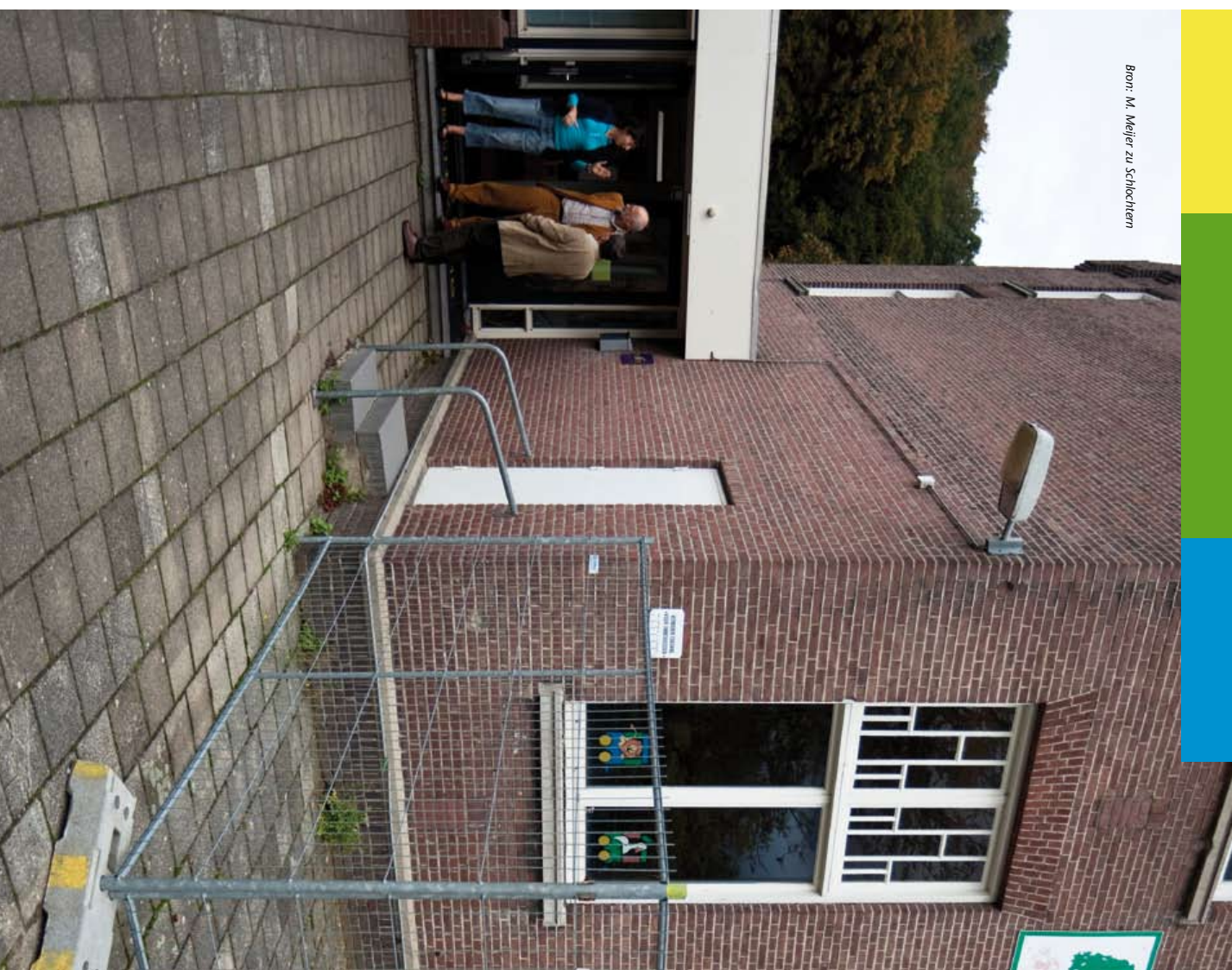
Voor gezagsdragers en beleidsmakers is niet alleen de ontwikkeling van de bevolkingsomvang belangrijk, maar ook de ontwikkeling van de samenstelling van de bevolking qua leeftijd. Bij de ontwikkeling van de bevolking zagen we behoorlijke regionale verschillen, verschillen tussen stedelijke gebieden en platteland, maar ook verschillen tussen plattelandsgebieden onderling. Met betrekking tot de leeftijdsopbouw en de wijzigingen daarvan naar de toekomst toe zijn die verschillen aanmerkelijk geringer.

Vergrijzing is een verschijnsel dat al decennialang speelt. Die ontwikkeling gaat ook nog een behoorlijke tijd door. Waar we mee te maken krijgen is dat de baby/boomgeneratie de leeftijd van 65 gaat bereiken. Daarmee krijgen we een extra stijging van de omvang van die leeftijdsgroep. Vandaar ook dat heel Nederland te maken krijgt met vergrijzing. De verschillen in mate van vergrijzing tussen het platteland en het stedelijk gebied zijn gemiddeld in Nederland niet groot. In de provincies Groningen (met uitzondering van Oost-Groningen), Limburg en Zeeland zien we op het platteland een grotere mate van vergrijzing dan in het stedelijk gebied.

De krimpregio's Delfzijl e.o., Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg hebben al een relatief grijze bevolking, waardoor het tempo van de verdere vergrijzing laag is.

Ontgroening is een verschijnsel dat we in sterkere mate aantreffen op het platteland. Groei van het aantal jongeren vinden we eigenlijk alleen terug bij de zeer sterk stedelijke gebieden. Van de eerder genoemde krimpregio's valt de ontgroening in Zeeuws-Vlaanderen relatief mee. De andere twee regio's laten wel het beeld van een sterke ontgroening zien.

Kijkend naar de ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking kunnen we vaststellen dat dit parallel loopt met die van de ontgroening, namelijk sterker op het platteland en naar verhouding gering in Zeeuws-Vlaanderen.



4 Bevolkingsdaling en effecten (Rapport Kenniscentrum Bevolkingsdaling en Beleid)

4.1 Inleiding

Er zijn onderzoeken over het platteland met informatie over de gevolgen van de demografische ontwikkelingen die niet onmiddellijk aanleiding geven tot alarm over de mogelijk negatieve gevolgen voor het platteland. Gewezen kan worden op het Sociaal Cultureel Planbureau, dat in het kader van het onderzoeksprogramma Sociale Staat van het Platteland een aantal publicaties heeft uitgebracht: 'Thuis op het platteland. De leefsituatie van platteland en stad vergeleken' (2006), 'Het beste van twee werelden. Plattelanders over hun leven op het platteland', (2007) en 'Het platteland van alle Nederlanders. Hoe Nederlanders het platteland zien en gebruiken', (2008).

Anderzijds zijn er onderzoeken die veel somberder verwachtingen geven over de gevolgen van bevolkingsdaling voor het platteland zoals 'De nieuwe groei heet krimp. Een perspectief voor Parkstad Limburg' (Nici's Instituut 2009, onder redactie van Jan Latten en Sako Muserd) en 'Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte' (Ministerie VROM, 2009). Deze publicaties wijzen onder meer op de mogelijkheid dat de demografische ontwikkelingen leiden tot een zodanige kwantitatieve en kwalitatieve verschuiving van menselijk kapitaal van perifere regio's naar stedelijke gebieden, dat het platteland ingrijpende sociale en ruimtelijke veranderingen zal ondergaan.

Hoewel dit materiaal nog geen harde, concluderende cijfers bevat waaruit men zou kunnen afleiden dat het platteland qua omvang en samenstelling van de bevolking gaat eroderen, is er voldoende reden om het bestuurlijk alarmsignaal op rood te zetten. In 'Het platteland van alle Nederlanders' (oktober 2008, p. 28 e.v.) constateert het Sociaal en Cultureel Planbureau een licht migratieoverschot van stad naar platteland. Maar het SCP stelt zich de vraag of die trend zal voortduren. De cijfers vertonen namelijk een bijzonder aspect. Binnen de groep die naar het platteland verhuide heeft zo'n 19% die stap gezet wegens een niet passend woonaanbod in de steden. Als de steden dat probleem oplossen kunnen die personen worden verleid alsnog, of weer, richting stad te trekken.

Een dergelijke beweging wordt ondersteund door de bevindingen van het Ministerie van VROM in de 'Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte' (juni 2009, p. 35 e.v.) dat er, gelet op het feit dat steden overwegend groeien, een (nieuwe) urbanisatie- en concentratiebeweging lijkt te ontstaan. Het geldt in elk geval voor de regio's die we in hoofdstuk 2 op dit punt hebben belicht. Hoewel we daaruit nog geen structurele beweging voor heel het platteland richting het gehele stedelijke gebied mogen afleiden is het zeer wel denkbaar dat diverse stedelijke gebieden een aantrekkingskracht gaan ontwikkelen die ten koste gaat van een stabiele en evenwichtige bevolking(ssamenstelling) op het hen omringende platteland. Het is daarom alleszins zinvol nu al bestuurlijke (en daarmee ook financiële) energie te besteden aan een zodanig aantrekkelijk houden van het wonen en werken op het platteland dat migratie richting stad althans niet is terug te voeren op bestuurlijke inertie.

Wat zich nu afspeelt vereist hoe dan ook de uiterste bestuurlijke alertheid. Waar die ontbreekt, creëert men een voedingsbodem voor het ontstaan van spookdorpen zoals die bekend zijn in Frankrijk, Spanje en Portugal. Dan komt er versnelde leegloop, leegloop betekent draagkrachtwertes voor voorzieningen, voorzieningen verdwijnen, de leegloop neemt exponentieel toe, het spookdorp is een feit.

Vooralsnog hoeven we daar in Nederland niet voor te vrezen. Het tempo waarin de bevolkingssafname zich voltrekt ligt niet hoog. In de eerste plaats gaat een langzame afname van de groei over in een langzame overgang naar krimp, waardoor tijdig anticiperen mogelijk is. Dat proactief beleid daadwerkelijk al plaatsvindt, blijkt bijvoorbeeld uit het project 'Rotte Kiezen' in het noorden van Friesland: een aantal woningcorporaties werkt samen met eigenaars-bewoners, de lokale en provinciale overheid aan het opruimen of herstellen van verpauperde panden. Dergelijke initiatieven, gevoegd bij plannen tot omvangrijke herstructurering en sloop, bijvoorbeeld in Zuid-Limburg, kunnen onnodige leegloop van het platteland doen voorkomen.

In de navolgende paragrafen wordt een en ander nader bekeken.

4.2 Selectieve migratie

In hoofdstuk 3 is aandacht besteed aan de kwantitatieve bevolkingsontwikkelingen en de verschillen tussen stad en platteland. Hiervoor is in de inleiding al melding gemaakt van het feit dat er veel aandacht is voor de mogelijkheid dat de recente demografische ontwikkelingen nieuwe soorten migratiestromen van het platteland naar de stad veroorzaken.

Jongeren die een hogere opleiding gaan volgen trekken daarvoor naar de steden en komen na hun studie niet allemaal terug naar het platteland. In de steden zijn immers ook meer arbeidsplaatsen voor hoger opgeleiden. Het aantal jongvolwassenen is daardoor op het platteland relatief kleiner dan in steden. Daardoor worden er op het platteland relatief minder kinderen geboren dan in steden. Dit versnelt de daling van de natuurlijke aanwas. Daardoor wordt het platteland over het algemeen eerder en sterker geconfronteerd met de gevolgen van bevolkingsdaling.

Omdat per saldo vooral hoger opgeleiden jongeren in de steden blijven, zijn hoger opgeleide jongvolwassen ondervertegenwoordigd op het platteland. Dit heeft mogelijk een negatieve invloed op de sociale structuur van het platteland.

Op middelbare en oudere leeftijd kan ook selectieve migratie plaats vinden, maar de structurele patronen zijn minder eenduidig. Hoger opgeleiden hebben een hogere verhuiscapaciteit dan lager opgeleiden. Voor zover het platteland aantrekkelijker wordt door lagere prijzen van huizen en meer rust en ruimte zullen hoger opgeleiden dit meer benutten dan lager opgeleiden. In het buitenland zijn er voorbeelden van het achterblijven van de minst draagkrachtige ouderen in onleefbaar wordende dorpen. Dergelijke ontwikkelingen zijn in die mate in Nederland moeilijk voor te stellen.

Patronen van structurele selectieve migratie tussen stad en platteland en de gevolgen daarvan zijn dus niet zonder meer duidelijk, maar het beleid moet bedacht zijn op mogelijk negatieve effecten.

4.3 Bevolkingsdaling en economische groei

Het platteland is in economisch opzicht behoorlijk aan het veranderen. Het platteland van vandaag is het platteland van gisteren niet meer, al houden veel mensen vast aan het idyllische beeld van ongestoorde rust en ruimte. Onderzoek wijst uit dat autonome dorpen, waarbij het belang van de lokale functionele omgeving voorop staat, zich omvormen naar dorpen, waarbij het accent op de regionale woonomgeving ligt: de woondorpen⁴. In mindere mate zijn functionele kenmerken, zoals werk en voorzieningen belangrijk, maar neemt het belang van fysieke kenmerken (groen en water) toe.

De agrarische sector is geïntensiveerd en 'geïndustrialiseerd', terwijl tegelijkertijd het oppervlakte aan grondgebruik is afgenomen. Anderzijds zijn er nieuwe ruimteclaims in de vorm van wonen, bedrijvigheid, recreatie en natuur.

Velen stellen de vraag in welk opzicht bevolkingsdaling (negatieve) effecten kan hebben op economie en welvaart. Het antwoord daarop is: in beginsel heeft dat geen (negatief) effect. Economische groei en de daaraan gekoppelde stijging van de welvaart is het gevolg van de stijging van de arbeidsproductiviteit, de productie per uur. Ook in de afgelopen decennia is de economische groei voor het grootste deel gerealiseerd door stijging van de productie per uur en niet door meer uren werk. Men is juist minder uren gaan werken, jongeren studeren langer, mensen werken minder uren per week (meer verlof en deeltijd) en men gaat eerder met pensioen. Er zijn wel meer personen gaan werken in de afgelopen decennia, maar degenen die werken, doen dat veel minder uren per persoon gedurende het leven. Als gevolg van de doorgaande stijging van de welvaart blijven bestedingen per persoon groeien (uiteraard afgezien van het huidige economisch dal) en blijft de vraag naar kwaliteit toenemen. Kortom: minder mensen hoeft niet te betekenen minder welvaart.

Die vaststelling heeft een algemene geldigheid. Zij staat op de manier waarop welvaartsontwikkeling voor een heel land in elkaar zit. Het is de vraag of die ook geldt voor de specifieke omstandigheden en ontwikkelingen op het platteland. In dat opzicht zijn er nuances te noemen. In positieve en negatieve zin.

Positief: Voor het platteland geldt specifiek dat er kansen liggen om oudere mensen aan te trekken. Ouderen die niet meer in de buurt van hun werk hoeven te wonen en juist de rust en de ruimte opzoeken. Vergrijzing wordt vaak als een financieel probleem gezien. Als dat al het geval is dan is dat een landelijk probleem: het is de landelijke overheid die de financiële arrangementen voor AOW, pensioenen en zorg moet garanderen. Lokaal of regionaal kan vergrijzing echter juist een bron van welvaarts groei zijn,

⁴ Zie daarvoor o.a. het in paragraaf 3.1 genoemde rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

omdat de bestedingen door en voor ouderen sterk groeien. Eerst doordrat vitale ouderen geld uitgeven. Later – als ze behoeftige ouderen worden – door versterkte investeringen op het vlak van (nieuwe) gezondheidszorg op het platteland. De voordelen van de zich aandienende senioren economie kunnen mogelijk vooral genoten worden op het platteland.

Negatief: De potentiële beroepsbevolking, de bevolking van 20-64 jaar, is van groot belang voor het aanbod van arbeidskrachten. Dit deel van de bevolking zal met ingang van 2011 in Nederland als geheel gaan afnemen. In diverse regio's en met name op het platteland, is er al jaren sprake van een daling van die leeftijdsgroep (zie figuur 3.9). De arbeidsparticipatie neemt weliswaar toe, maar die stijging wordt steeds minder en het maximum komt in zicht. Zeer waarschijnlijk komt er binnen tien jaar een einde aan de groei van de beroepsbevolking op landelijk niveau. Er zijn regio's waar de groei nog wel doorgaat, zoals in de Noordvleugel van de Randstad, maar met name op het platteland gaat de beroepsbevolking dalen. In een aantal regio's is die daling nu al manifest. Voor de kredietcrisis kampten al diverse economische sectoren met langdurig onvervulbare vacatures. Als gevolg van de huidige crisis daalt het aantal werkenden en stijgt de werkloosheid. Maar als over enkele jaren de economie zich weer herstelt zal het aantal werkenden groeien en de werkloosheid dalen. Het tekort aan arbeidskrachten komt dan in alle hevigheid terug.

Het 'negatieve' voor het platteland zit vooral in de combinatie van de daling van de potentiële beroepsbevolking met de komst van de senioren economie. Het aantal ouderen groeit en de koopkracht van de aankomende ouderen is over het algemeen hoger dan van de huidige ouderen omdat steeds meer ouderen een bovenwettelijk pensioen hebben. Alle vraag naar goederen en diensten door en voor ouderen groeit: recreatie, toerisme, hulp in en om huis, hulpmiddelen, zorg enz. Dat leidt tot een groeiende vraag naar arbeidskrachten voor de senioreconomie. Zeker op het platteland dat relatief snel vergrijst vanuit de autonome bevolking en dat mogelijk ook nog ouderen aantrekt. Maar waar het aantal arbeidskrachten afneemt om producten en diensten aan te bieden daalt ook de mogelijkheid om geld te verdienen.

Daar komt het volgende bij. Door het afnemende aanbod aan arbeid zal de concurrentie om de arbeidskrachten toenemen en de prijs van arbeid stijgen. Hier lijkt een nieuw soort concurrentie tussen stad en platteland te ontstaan waarbij de marktkrachten de uiteindelijke migratiestromen van arbeidskrachten zullen bepalen.

Kortom, waar men landelijk gezien niet hoeft te vrezen voor een structurele terugval van economie en welvaart (afgezien van de tijdelijke economische crisis) kunnen demografische ontwikkelingen op het platteland structurele welvaarts storingen opleveren.

4.4 Bevolkingsdaling en mobiliteit

Het lijkt in het licht van de toenemende vergrijzing verstandig een onderscheid te maken tussen 'grote' en 'kleine' mobiliteit. De eerste slaat op het verkeer en vervoer – en de daaraan gerelateerde behoefte aan infrastructuur – op het vlak van auto- en OV-gebruik. De 'kleine' mobiliteit gaat over de manier van verplaatsen in de directe woonomgeving.

Wat de 'grote' mobiliteit betreft voorzien beschikbare monitoren geen opmerkelijke daling daarvan. Ondanks alle beleidsmaatregelen, sinds het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (1989), om het vervoer van goederen over de weg voor een deel te verschuiven (*modal split*) naar spoor en water blijft de druk van dat soort goederenvervoer voortduren. Dit, gevoegd bij het feit dat ook bij afname van de (potentiële) beroepsbevolking de personenmobiliteit voorlopig doorgaat, zeker ook waar het de mobiliteit van ouderen betreft, zijn er geen harde prognoses dat bevolkingsdaling tot daling van de omvang van de mobiliteit gaat leiden. De eerder genoemde 'Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte' laat daarover geen twijfel bestaan (p. 51 e.v.). Daarbij wordt vooral gewezen op de trend van stijgende gezins- of huishoudensverduunning en de daarmee gepaard gaande groei van eenpersoonshuishoudens die het autobezit en –gebruik vooralsnog laten groeien.

Maar ook dit is weer een zaak die in algemene zin voor het gehele land geldt. Genoemde onderzoeken laten zien dat er in perifere regio's zeker wel een causaal verband kan gaan ontstaan tussen het dalen van de omvang van de (potentiële beroeps)bevolking op het platteland en een krimp van de mobiliteit. Daar zal/kan de drukte op de wegen afnemen.

Wat de 'kleine' mobiliteit betreft zal men – zeker op het platteland – in het verkeers- en infrastructuurbeleid veel meer rekening moeten gaan houden met het toenemend gebruik van elektrische fietsen, rollators en scootmobiels. Wat dat betreft staat het beleid nog in de kinderschoenen. Ook waar het gaat om de te verwachten stap van scootmobiels naar (aangepaste) golfcars voor binnenwijks winkel- en sociaal verkeer.

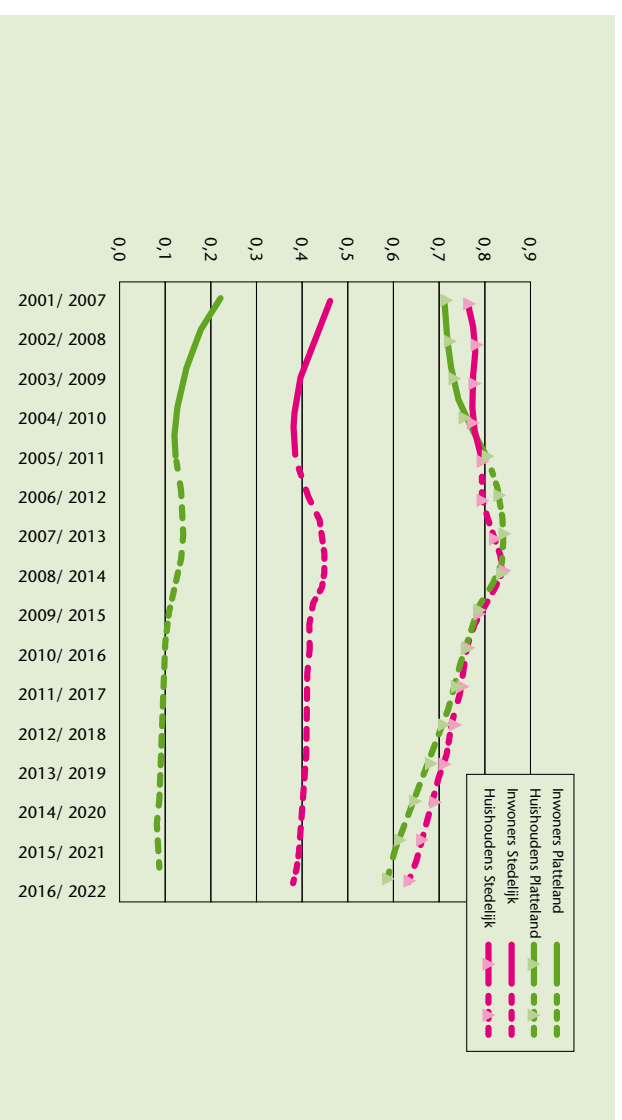
4.5 Bevolkingsdaling en woningmarkt

4.5.1 Aantal huishoudens

Landelijk beeld

Het aantal personen per huishouden daalt, alleen al door vergrijzing. Ouderen wonen immers met minder personen in een woning dan jongeren. Ook al groeit het aantal inwoners niet, of daalt het licht, dan moet het aantal woningen toch groeien om de gezinsverduunning op te vangen. Uit figuur 4.1 blijkt dat het aantal huishoudens op het platteland ongeveer even snel groeit als in het stedelijk gebied, terwijl het aantal inwoners op het platteland minder groeit dan in het stedelijk gebied. De gezinsverduunning gaat op het platteland kennelijk sneller dan in het stedelijk gebied. De groei van het aantal huishoudens zal overigens in de komende jaren geleidelijk vertragen. Niet alleen omdat de bevolking minder gaat groeien, maar ook omdat de gezinsverduunning op een gegeven moment de ondergrens bereikt.

Figuur 4.1
Groei aantal inwoners en aantal huishoudens, Nederland, onderscheiden in platteland en stedelijk, in procenten, gemiddeld over 7 jaar



Bron: CBS, PBL, ABF Research, KC88

Regionaal beeld

Hoewel in diverse regio's het aantal inwoners op het platteland al daalt, is er alleen in de regio Delfzijl en omgeving sprake van daling van het aantal huishoudens. In andere regio's wordt de daling van het aantal inwoners nog gecompenseerd door de gezinsverdunding. De groei van het aantal huishoudens is echter zeer beperkt in de regio's met sterke bevolkingsdaling. In de komende decennia neemt het aantal regio's met daling van het aantal huishoudens toe.

Het groeiverschil tussen aantal inwoners en aantal huishoudens (en daarmee samenhangende benodigde groei van aantal woningen) is sterk afhankelijk van de leeftijdsopbouw van de bevolking en varieert daardoor sterk tussen regio's en gemeenten. De landelijke ontwikkeling van de daling van het aantal personen per huishouden, mag dus niet geleegd worden op de regio om de regionale ontwikkeling van het aantal huishoudens te ramen, bijvoorbeeld ten behoeve van de raming van de woningbehoefte. Regionaal en lokaal zullen altijd maatwerkberendingen moeten worden uitgevoerd om de toekomstige groei van het aantal huishoudens te ramen.

4.5.2 Aantal woningen

De prognose van (de groei van) het aantal huishoudens is een goed jijkpunt voor de raming van de benodigde groei van de woningvoorraad. Na de Tweede Wereldoorlog was er een aantal decennia sprake van een kwantitatief woningtekort. Inmiddels is dat in de meeste gemeenten van Nederland niet meer het geval. Er is mogelijk wel sprake van een kwalitatief tekort: de vraag naar bepaalde soorten woningen komt niet overeen met het aanbod. Maar in het algemeen geldt in Nederland dat het totale aanbod van woningen niet kleiner is dan de totale vraag. Op een markt waar het totale aanbod gelijk is aan de totale vraag komt ongebruikt aanbod voor naast onvervulde vraag. Er staan woningen tijdelijk leeg en er zijn mensen op zoek naar een woning. Zo is het ook op een arbeidsmarkt: er zijn werklozen en tegelijk openstaande vacatures. Als het ongebruikte aanbod in aantallen even groot is als de onvervulde vraag dan is de markt kwantitatief in evenwicht. Er zijn bijvoorbeeld wel wachtlijsten bij de woningcorporaties, maar die mensen leven niet op straat en hebben eigens onderdak.

De woningvoorraad moet groeien om de groei van het aantal huishoudens op te vangen, maar over het algemeen hoeft de woningvoorraad in Nederland niet meer extra te groeien om een kwantitatief woningtekort te verminderen. In regio's met sterke bevolkingsdaling begint er plaatselijk al een woningoverschot te ontstaan. Zoals het moeilijk is om los te komen van het groeidenken, is het moeilijk om los te komen van het denken in woningtekorten.

Wel is het zo dat woningbouwplannen wat ruimer mogen zijn dan de benodigde groei van de woningvoorraad omdat niet alle plannen uiteindelijk realiseerbaar zijn of met vertraging worden uitgevoerd. Ook moet er extra worden gebouwd om benodigde sloop mogelijk te maken. De groei van de woningvoorraad moet (minimaal) gelijk zijn aan de groei van het aantal huishoudens, maar het aantal nieuwbouwwoningen moet overeenkomen met de benodigde groei plus de sloop.

4.5.3 Als het aantal huishoudens niet meer groeit of zelfs daalt

Als het aantal huishoudens niet meer groeit of zelfs gaat dalen, dan wordt de situatie op de woningmarkt anders. Voor een onderzoek daarnaar kan onder andere verwezen worden naar de publicatie *Regionale krimp en woningbouw, Omgaan met een transitieopgave*, van het Planbureau voor Leefomgeving van 24 juni 2008. Hier volgen enkele elementen uit die studie.

Waar slopen?

Als het aantal huishoudens daalt, ontstaat leegstand in het minst aantrekkelijke deel van de woningvoorraad. In de ene regio kan dat op het afgelegen platteland zijn, in de andere kan dat in bepaalde wijken in het stedelijk gebied zijn. De gevolgen van bevolkingsdaling op het platteland zijn in een dichtbevolkt gebied zoals Zuid-Limburg anders dan in een dun bevolkt gebied, zoals Delfzijl en omgeving. Afstanden tot voorzieningen zijn in een dichtbevolkt gebied kleiner dan in een dun bevolkt gebied. Mogelijk dat daardoor in dichtbevolkte gebieden het woonklimaat op het platteland minstens zo aantrekkelijk is als in de stad: op het platteland meer rust en ruimte en voorzieningen niet ver weg. Mogelijk dat daardoor de belangstelling voor woningen op het platteland groot blijft in dichtbevolkte gebieden en dat daar dus geen leegstand ontstaat.

Waarde huizen

In een groeiemarkt behouden huizen hun waarde. Wanneer er een overaanbod van huizen ontstaat kan de waarde van huizen sterk dalen. In zijn algemeenheid geldt dat op een markt vraag en aanbod zich aanpassen, zodat er een evenwicht ontstaat. Als de vraag naar woningen groeit kan het aanbod zich eenvoudig aanpassen, maar als de vraag naar woningen daalt wordt de aanpassingen van het aanbod moeilijk. Dan zouden woningen gesloopt moeten worden. Omdat dit niet meteen gebeurt, kan de waarde van woningen sterk dalen. Woningcorporaties hebben over het algemeen de financiële middelen om deze waardevermindering op te vangen en om zo nodig sloop te bekostigen. Particulier woningbezit gaat een probleem worden. Wanneer een woning zijn waarde verliest en leeg komt te staan vanwege onverkoopbaarheid ontstaat er een persoonlijk financieel probleem van de eigenaar en een maatschappelijk probleem voor de omgeving. Om deze problemen op te vangen zal een gericht beleid ontwikkeld moeten worden.

Doorstroming

Als de woning onverkoopt wordt omdat er geen vraag meer is, ontstaat een probleem in de doorstroming. Als de eigen woning niet verkocht kan worden, kan men niet naar elders verhuizen (bijvoorbeeld voor ander werk), kan men niet doorstromen naar een grotere woning, kunnen ouders niet doorstromen naar een meer geschikte woning en komen er geen woningen vrij voor starters. De woningmarkt dreigt hierdoor op slot te raken, een verschijnsel dat we nu ook tijdelijk zien als gevolg van de kredietcrisis.

Financien

Groei kan een permanente bron van inkomsten zijn: waardestijging van huizen en opbrengst uit bouw kavels en projectontwikkeling. Door stagnerende groei en aankomende daling van huishoudens valt de inkomstenbron van de groei weg en kan daling een permanente kostenpost worden: sloop en resterende kavels met nauwelijks waarde.

Concurrentie en samenwerking

De woningmarkt is een terrein waarop gemeenten kunnen concurreren in het vasthouden en aantrekken van inwoners. Gezonde concurrentie op kwaliteit van woningen en woonmilieu in een groeiemarkt is goed, maar ongezonde concurrentie op basis van kwantiteit in een stagnerende of krimpende markt kan ongewenst zijn omdat de groei van de een kan leiden tot extra krimp bij de ander. In regio's met stagnerende groei of daling wordt samenwerking zeer belangrijk. Het gaat hierbij om regionale samenwerking tussen gemeenten en om lokale samenwerking tussen betrokken partijen op de woningmarkt (gemeente, woningcorporaties en projectontwikkelaars en particuliere woningeigenaren).

Gebiedsgerichte aanpak en combineren

Woningen zijn een onderdeel van het woonmilieu. De omgeving is van groot belang voor de aantrekkelijkheid van het woonmilieu. Om de gevolgen van stagnerende groei en daling op te vangen is een wijkgerichte, een gebiedsgerichte aanpak van groot belang. Dan kunnen eventueel de opbrengsten uit het een gebruikt worden om de kosten van het ander te financieren. Ook kan het combineren van zaken meer mogelijk maken dan zaken apart aan te pakken.

4.5.4 Een probleem van politiek-bestuurlijke keuzen

De groei van de woningvoorraad in een gemeente berust voor een belangrijk deel op een politieke beleidskeuze, met name in een gemeente waar bevolkingsgroei mogelijk is. Dergelijke gemeenten hebben drie keuzemogelijkheden. Men kan ernaar streven om de woningvoorraad zodanig te laten groeien dat het aantal inwoners maximaal kan groeien. Men kan er ook voor kiezen om (beperkte) groei van de woningvoorraad

uitsluitend te bestemmen voor de opvang van gezinsverdunding. Dan blijft de omvang van de lokale bevolking min of meer stabiel. Men kan ook kiezen voor niet-bouwen. In dat geval krimpt de lokale bevolking. Hoewel dit alternatief psychologisch gezien op dit moment ver buiten het gezichtsveld van de traditionele wethouder staat zijn er tekenen die erop wijzen dat deze politieke keuze in de toekomst relevanter gaat worden. De reden is eenvoudig: nu structurele bevolkingsdaling zijn intrede heeft gedaan zal een gemeente die via extra bouwen extra inwoners aantrekt snel beschuldigd (kunnen) worden van inwonerkannibalisme. Als gevolg waarvan de gemeenten die hun inwoners zien vertrekken de neiging zullen krijgen om die groeigemeenten gebrek aan solidariteit te verwijten: die reken daarmee als het ware een morele factuur aan.

Bij dit alles moet natuurlijk rekening gehouden worden met regionale afspraken. De groei van de woningvoorraad is dus geen wetmatigheid die voortvloeit uit een bevolkingsprognose. In gemeenten en regio's met structurele bevolkingsdaling kan het tempo van bevolkingsdaling zo hoog worden dat het aantal woningen moet gaan afnemen om leegstand te voorkomen. Daar is groei van de woningvoorraad geen keuze meer.



4.6 Bevolkingsdaling en sociaal-culturele ontwikkelingen

4.6.1 Inleiding

Veel voorzieningen verdwenen al toen het aantal inwoners nog groeide, zoals de winkel op de hoek en het bankfiliaal. Dat heeft te maken met bedrijfseconomische overwegingen. Bevolkingsdaling kan dit proces versnellen, omdat hierdoor de afzetmarkt kleiner wordt.

De daling van het aantal jongeren (ontgroening) is een vrij algemeen verschijnsel in Nederland en in een sterkere mate op het platteland. Het tempo van daling verschilt tussen gebieden en gemeenten, maar in een aantal gebieden gaat de daling zeer snel. Dit heeft gevolgen voor voorzieningen, die voor jongeren in het leven zijn geroepen. Denk hierbij aan sport- en jeugdverenigingen, maar vooral ook aan onderwijsinstellingen. Ook het midden- en kleinbedrijf dat zijn omzet maakt door verkoop van goederen en diensten aan jongeren ondervindt de gevolgen van de ontgroening.

Het aantal ouderen gaat de komende decennia sterk groeien. Het aantal 65-plussers bereikt over 30 jaar een top. De groei van het aantal hoogbejaarden gaat nog langer door. Alles wat met ouderen te maken heeft groeit. Alle bestedingen door en voor ouderen groeien en alle voorzieningen voor ouderen kennen een groei van het aantal klanten.

4.6.2 Scholen

In paragraaf 3.4.3 is geconstateerd dat in alle regio's het aantal jongeren in de komende jaren op het platteland veel sneller daalt dan in het stedelijk gebied (figuur 3.8b). In diverse regio's daalt het aantal jongeren in de komende tien jaar met ongeveer een vijfde.

De daling van het aantal jongeren leidt tot een daling van het aantal kinderen op de basisschool. In (sterk) krimpende regio's zullen basisscholen gesloten worden. Ook het voortgezet onderwijs gaat de gevolgen ondervinden van de ontgroening.

Vanwege het belang van de lokale functie van een school, zou ermaar gestreefd kunnen worden om een school zo lang mogelijk in stand te houden. Maar bij kleine scholen wordt de kwaliteit van het onderwijs vaak minder: te veel klassen gecombineerd in het basisonderwijs en te weinig mogelijkheden voor keuze van vakken in het voortgezet onderwijs. Dan kan het punt bereikt worden van de keuze: beter geen school dan een slechte school.

Voor de lokale overheid en het betreffende schoolbestuur zijn dat lastige beslissingen. Immers, basisscholen zijn vaak ook de ontmoetingsplekken in een kern. Vanwege het structurele karakter van de terugloop van het aantal leerlingen zal er een moment komen waarop een onvermijdelijke ondergrens worden bereikt. Het is dan ook zaak om tijdig te zoeken naar oplossingen. Een oplossing zou kunnen zijn het samenvoegen van meerdere scholen, al dan niet door een nieuwe, moderne school te bouwen die past bij de huidige en toekomstige pedagogische wensen en mogelijkheden. Ten opzichte van de oude situatie zijn er twee gevolgen die om een oplossing vragen. De eerste betreft de bereikbaarheid. Was dat vroeger op loopafstand, nu moet er vervoer worden geregeld. De tweede betreft het wegvallen van het centrale ontmoetingspunt. Elke kern heeft daar behoefte aan en daarom zal een vervangende ontmoetingsplaats moeten worden gecreëerd, voor zover die niet al beschikbaar is.

4.6.3 Verenigingen

De daling van het aantal jongeren veroorzaakt een daling van het aantal leden van verenigingen, zoals bijvoorbeeld voetbalverenigingen. De stijging van het aantal ouderen vergroot daarentegen het draagvlak van verenigingen waar veel ouderen lid van zijn.

Bij het beleid voor de ondersteuning van verenigingen, zoals ten aanzien van accommodaties, moet uitdrukkelijk rekening gehouden worden met deze veranderingen. Verenigingen waar veel jongeren lid van zijn, zullen steeds vaker onvoldoende leden krijgen, waardoor fusie of opheffing aan de orde komt. Hier geldt mutatis mutandis hetzelfde als bij scholen. Zoek de oplossing in schaalvergroting en gebruik dat meteen om een kwaliteitsslag te maken.

4.6.4 Zorg

Het aantal ouderen groeit. Voorzieningen voor ouderen groeien. Ouderen blijven in overgrote meerderheid het liefst in hun eigen huis wonen en als dat niet meer gaat in een woning elders in de wijk of kern. Voorzieningen voor (huisvesting van) ouderen zijn daarom bij voorkeur verspreid over wijken en kernen. Dat geldt ook voor voorzieningen ten aanzien van (gezondheids)zorg.

Er zijn twee punten van aandacht. Ten eerste, zijn er vanwege de krapte op de arbeidsmarkt voldoende professionele krachten beschikbaar om de gevraagde zorg te leveren? Ten tweede, is het haalbaar om voldoende mantelzorg voorhanden te hebben. Vele jongeren hebben hun geboorteground verlaten en wonen op een zodanige afstand van hun ouders dat het leveren van mantelzorg niet voor de hand ligt. Het vereist creativiteit

om de mantelzorg binnen een gemeenschap goed te organiseren. Plattelandsgemeenten kennen doorgaans een hechte gemeenschapsstructuur, waardoor een dergelijke opgave niet onmogelijk is.

4.6.5 Basiskwaliteit voorzieningen

Het is voornamelijk niet mogelijk harde uitspraken te doen over de aard en omvang van het verdwijnen van voorzieningen als gevolg van bevolkingsdaling. Dat die met name op het platteland verdwijnen, c.q. verschrompen, is duidelijk waarneembaar. Zeker waar het gaat om de effecten van ontgroening voor scholen en bijvoorbeeld consultatiebureaus. Maar het ontbreekt aan cijfers en feiten om de stelling te onderbouwen dat de trend van de zichtbare verschromping van het voorzieningenniveau unilateraal het gevolg is van bevolkingsdaling. De zoektocht naar *economy of scale* van veel bedrijven, gevoegd bij een veranderend leefpatroon, mede als gevolg van de gestegen welvaart en nieuwe sociaal-economische leefomstandigheden, vormen wellicht een meer voor de hand liggende verklaring voor het feit dat op het platteland een opschaling van voorzieningen plaatsvindt. Maar als dergelijke ontwikkelingen aangevuld worden met effecten van bevolkingsdaling, wordt het een andere zaak. Dan kan er sprake zijn van cumulatieve negatieve effecten op het voorzieningenniveau. Ook in de 'Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte' wordt daarop gewezen (p. 54): "Een beperkte daling van de bevolking in een regio hoeft bovendien geen negatief effect te hebben op alle soorten voorzieningen, als door een inkomensgroei de vraag op peil blijft. Dit gaat uiteraard niet op wanneer de teruggang in de tientallen procenten loopt. Hoewel de relatie tussen krimp en het voorzieningenniveau genuanceerd is, kan een stagnerende bevolkingsgroei vooral in landelijke gebieden waar commerciële en (semi)publieke voorzieningen dun gezaaid zijn, echter wel degelijk negatieve gevolgen hebben voor het voorzieningenniveau. Om te voorkomen dat essentiële voorzieningen wegvallen is bovenlokale regie gewenst."

4.7 Bevolkingsdaling en ruimtegebruik

Geleidelijk komt er een einde aan de noodzakelijke aantasting van het open gebied omdat er een einde komt aan de groei van het aantal huizen en de benodigde oppervlakte ruimte voor bedrijven. Het is wel zo dat de welvaart blijft stijgen en dat de behoefte aan ruimte per persoon blijft stijgen. Het aantal vierkante meters woonoppervlakte per persoon blijft toenemen.

Waarschijnlijk blijft de behoefte aan een huis met een tuin ook toenemen. De druk op het platteland zal blijven stijgen in dichtbevolkte aantrekkingsgebieden.

Mogelijk dat door de welvaartsstijging ook de behoefte aan een tweede woning gaat groeien. Die tweede woning kan op het platteland waardedaling

en verhoeding beperken, maar kan ook conflicten geven bijvoorbeeld met geluid en geur van agrarische bedrijven. Dit geldt overigens niet alleen voor tweede woningen maar in zijn algemeenheid voor de komst van stedelingen op het platteland.

Bij een daling van het aantal huizen zal er meer ruimte binnen de bebouwde kom ontstaan, maar zal over het algemeen de bebouwde kom niet kleiner worden. Als er door leegstand en sloop gaten in de bebouwing ontstaan (perforatie) kan dat negatieve gevolgen hebben voor het draagvlak van voorzieningen.

4.8 Conclusies

We hebben in het hoofdstuk 2 kunnen vaststellen dat de demografische ontwikkelingen, die zich in Nederland (gaan) voordoen, met name ontgroening, vergrijzing en bevolkingsdaling in plattelandsgebieden wat sterker en eerder zichtbaar zijn. Het platteland is iets meer ontgroend en vergrijsd terwijl de bevolkingsdaling zich daar het eerst manifesteert.

We hebben ook vastgesteld dat de oorzaken van de genoemde demografische ontwikkelingen in de verschillende regio's uiteenlopen, althans in geartheid, tempo en intensiteit. Daarnaast hebben we gezien dat de omgeving van plattelandsgemeenten verschillende karakters kunnen hebben als het gaat om de mate van stedelijkheid. Met andere woorden, hét platteland bestaat niet.

De demografische ontwikkelingen, met name de daling van het aantal jongeren en de daling van het totaal aantal inwoners heeft op veel terreinen gevolgen. Mogelijke waardedaling van onroerend goed en het versneld verdwijnen van voorzieningen zijn daarbij belangrijke negatieve effecten.

De migratiestromen van platteland naar stad, en mogelijk ook weer in omgekeerde richting, kunnen de kwantitatieve en vooral ook de kwalitatieve samenstelling van de bevolking op het platteland zodanig veranderen dat er in sociaal en ruimtelijk opzicht ingrijpende bestuurlijke maatregelen nodig zijn.

Door een vroegtijdig, anticiperend en creatief beleid kunnen veel negatieve effecten van bevolkingsdaling voor het platteland voorkomen of opgelost worden, maar de financiële gevolgen blijven een bijzonder punt van aandacht. Bij bevolkingsdaling kan (sterke) waardedaling optreden en is waardecreatie moeilijker.

In onze studie 'Structurele Bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor Beleidsmakers' van februari 2006 wezen wij op de mogelijkheid van het ontstaan van een nieuwe tweedeling in het land: de Randstad en de periferie. Wij schatten toen in dat de voortkruipende bevolkingsdaling in regio's zoals Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen en Noordoost-Groningen zou gaan leiden tot politiek-bestuurlijk gemor in het licht van het feit dat de Randstad zich mag verheugen in veel politieke en financiële aandacht, terwijl het platteland zijn eigen boontjes moet doppen. Hoewel gemeenten in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor hun financiële huishouding, en in hun meerjarenramingen de beleidsplannen mede dienen af te stemmen op de demografische ontwikkelingen, komen met name plattelandsgemeenten toch snel voor onaangename verrassingen te staan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in 2008 de tien grootste plattelandsgemeenten zich organiseerden in de zogeheten P10, om als gezamenlijk platform met één stem in Den Haag de belangen van de plattelandsgemeenten te verwoorden. Dankzij het bestuurlijk inzicht van Minister Van der Laan is er sinds de bestuurdersconferentie van juni 2009 een duidelijk signaal van het kabinet richting het platteland dat hun noden worden begrepen. Maar de financiële vertaling daarvan zal voor een deel moeten komen uit de budgetten van Randstedelijke gemeenten. En dat kan in politiek-bestuurlijk opzicht nog veel voeten in de aarde hebben. Zeker als alle ontwikkelingen plotseling – wat het platteland betreft – de verkeerde kant uitgaan. Bundeling van politiek-bestuurlijk-financieel georiënteerde plattelandskrachten is van groot belang om voldoende tegenwicht te bieden tegen de traditioneel veel sterkere Randstad met zijn hechte verbanden in Den Haag.



Bijlage 1

Totstandkoming van het advies

De werkgroep voor de voorbereiding van dit advies bestond uit:

- B.J.M. van Essen, raadslid
- C.A. Olsthoom, projectleider

De auteurs van het in opdracht van de RLG gemaakte rapport van het Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid (opgenomen in hoofdstuk 2 tot en met 4 van dit advies), zijn Peter Hovens, Wim Derks en Leo Klinkers.

Het concept-rapport is besproken in een discussiebijeenkomst op 27 mei 2009 georganiseerd door de Raad voor het landelijk Gebied met deelname van:

Jan Boer	Vereniging Groninger Dorpen
Jacob Bruinijes	Wethouder (PvdA) Borger-Odoorn
Melilouki Cadat	Movisie. Kennis en advies voor maatschappelijke ontwikkeling
Roxane Daniels	Ministerie van Binnenlandse Zaken. Programmadirectie Krachtig bestuur.
Willem Foorhuis	Lector Regionale transitie Hogeschool Van Hall Larenstein
Peter Hovens	Kenniscentrum Bevolkingsdaling en Beleid
Simone Huijs	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Daniel Kruihof	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Raymond Lodewick	Dorpsraad Valkenburg aan de Geul
Koos Mirck	Landelijke Vereniging van Kleine Kernen
Greet Overbeek	Landbouw Economisch Instituut
Geert Schmitz	Gemeente Heiden
Anja Steenbekkers	Sociaal Cultureel Planbureau
Tijl's Terlouw	Provincie Zeeland, project Nieuw Zeeland
Frans Thissen	Universiteit van Amsterdam
Joke Trimmers	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Dick vd Wouw	SCOOP Zeeland
Karin Olsthoom	Raad voor het Landelijk Gebied
Ben van Essen	Raad voor het Landelijk Gebied

Bijlage 2

Begrippenlijst

- **Geboorteoverschot of natuurlijke aanwas:** het saldo van geboorte en sterfte.
- **Natuurlijke aanwas of geboorteoverschot:** het saldo van geboorte en sterfte.
- **Migratiesaldo:** het saldo van de inkomende migratie (vestiging) en uitgaande migratie (vertrek), binnenlands plus buitenlands.
- **Omgevingsadressendichtheid van een adres:** het aantal adressen binnen een straal van 1 km.
- **Omgevingsadressendichtheid van een gemeente of gebied:** het gemiddelde van de omgevingsadressendichtheid van alle adressen in de gemeente of het gebied.
- **Platteland:** gemeenten of gebieden met een omgevingsadressendichtheid van minder dan 1.000.
- **Potentiele beroepsbevolking:** de bevolking in de leeftijd van 20-64 jaar. In sommige andere publicaties wordt 15-64 jaar genomen.
- **Stedelijke gemeente of stedelijk gebied:** gemeente of gebied met een omgevingsadressendichtheid van 1.000 of meer.

Bijlage 3

Geraadpleegde literatuur

- **Adviesraad Internationale Vraagstukken (2009).** Demografische veranderingen en ontwikkelingsamenwerking, Den Haag.
- **Bachmann, G. en D. Braun (2008).** *Demographic change in Europe: slow in numbers, huge in consequences and options for a sustainable long term*, German Council for Sustainable Development, Berlijn.
- **Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2008).** Die demografische Zukunft von Europa, wie sich die regionen verändern, Berlijn.
- **Derks, W., P. Hovens en L. Klinkers, (2006).** *Structurele Bevolkingsdaling*, Een urgente nieuwe invalshoek voor Beleidsmakers, Universiteit Maastricht, Maastricht.
- **Hovens, P., W. Derks en L. Klinkers, Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid (2009).** Platteland, demografische ontwikkelingen en gevolgen: in opdracht van de Raad voor het Landelijk Gebied, opgenomen in hoofdstuk 2 tot en met 4 van onderhavig advies.
- **Kilic, M. (2008).** *Derde generatie burgerparticipatie, hoe doe je dat?*, Twijnstra Gudde Adviseurs en Managers, Amersfoort.
- **Kolen, J. (2008).** *Laat krimpend platteland niet aan zijn lot over*, In: 'Krimpen zonder klein te worden' Christen Democratische Verkenningen, kwartaaltijdschrift van het wetenschappelijk instituut van het CDA, herfst 2008: onder redactie van Leo Klinkers, Jan Prij en Harrie Verbon, uitgeverij Boom, Amsterdam.
- **Landesregierung Brandenburg (2005).** *Demografischer Wandel in Brandenburg*, Erneuerung aus eigener Kraft: Bericht der Landesregierung Brandenburg zum demografischen Wandel, Potsdam.
- **Latten, J. en S. Musterd (red) (2009).** *De nieuwe groei heet krimp: Een perspectief voor Parkstad Limburg*, NICIS Institute, Den Haag.
- **Ministerie VROM (2009).** *Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte*, Den Haag.

- **Overbeek, G. en J. Vader (2009), *Kijk eens met een andere bril:*** over verburgerlijking in het landelijk gebied, LEI/WUR in opdracht van de Raad voor het Landelijk Gebied.
- **Raad voor het Landelijk Gebied (2009), *Kleur bekennen:*** Advies over de noodzaak van culturele diversiteit in het groene onderwijs en op de groene arbeidsmarkt, Publicatie RLG 09/1, Utrecht.
- **Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (2008),** Bevolkingsdaling: Gevolgen voor bestuur en financiën, Den Haag.
- **Sociaal Cultureel Planbureau (2006), *Thuis op het platteland:*** De leef-situatie van platteland en stad vergeleken, Den Haag.
- **Sociaal Cultureel Planbureau (2007), *Het beste van twee werelden:*** Plattelanders over hun leven op het platteland, Den Haag.
- **Sociaal Cultureel Planbureau (2008), *Het platteland van alle Nederlanders:***Hoe Nederlanders het platteland zien en gebruiken, Den Haag.
- **Thissen, F. (2007), *Van autonoom dorp naar woondorp:*** Inleiding provinciale dorpendag Noord-Holland, Schoorl.
- **Uyterlinde, M., S. van Arum en A. Sprinkhuizen (MOVISIE), i.o.v. *Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (2009),*** Dorpen onder druk: Een verkenning naar de maatschappelijke rol van plattelands-corporaties, Rotterdam.
- **Veeneklaas, F.R. en M.H.G. Custers (2009), *Anticiperend landschaps beleid, Katem 2:*** Demografie en wonen, Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- **Vereeniging van Nederlandse Gemeenten (2009), *Demografische krimp:*** een (inter)nationaal vraagstuk met een lokale transformatie-opdracht, Den Haag.
- **Verwest, F., Sorel, N. en Buitelaar, E. (2008), *Regionale krimp en woningbouw:***Omgaan met een transformatieopgave, Ruimtelijk Planbureau, NAI uitgevers, Rotterdam.
- **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005), *Vertrouwen in de buurt,*** Advies nr. 72, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- **Wolf, A. en E. Appel-Kummer (2004), *Demografische Entwicklung und Naturschutz:*** Perspektiven bis 2015, in opdracht van het Bundesamt für Naturschutz, Universität Duisburg-Essen, Bonn.



Bijlage 4

Overzicht publicaties 2009

RLG09/08 Braakliggend veld

Advies over de toekomst van het landelijk gebied (november 2009)

Inclusief negen deelstudies:

1. Over het belang van iconen voor het landelijk gebied
2. Landbouw en landgebruik in internationaal perspectief
3. Ondernemen op het platteland van 2040
4. Een veranderend klimaat voor de natuur?
5. De sociale dimensie
6. Boeren en burgers bepalen het menu
7. Communicatie en besluitvorming
8. Besluitvorming rond het landelijk gebied: zoeken naar effectiviteit in de uitvoering
9. Schaarste in relatie tot het landelijk gebied

RLG 09/07 Kansen voor een krimpend platteland

Advies over de gevolgen van bevolkingsdaling voor het platteland (december 2009)

RLG 09/06 Dierentransport en dierenwelzijn – nog niet gepubliceerd

RLG 09/05 Land Use in an Era of Global Change

Seminar results EEAC Working Group Agriculture and Land Use (june 2009)

RLG 09/04 Koraalriffen in Nederland

Advies over de ondersteuning van het natuurbeleid op de BES-eilanden (juni 2009)

RLG 09/03 Jaarverslag 2008 Werkprogramma 2009 (juni 2009)

RLG 09/02 Boeren met een Groen Hart

Advies over de toekomst voor de landbouw in het Groene Hart (april 2009)

RLG 09/01 Kleur bekenen

Advies over de noodzaak van culturele diversiteit voor het groene onderwijs en de groene arbeidsmarkt (februari 2009)

