

**Mr. Hans
van Mierlo
Stichting**

Krimp op eigen kracht

Een D66-visie op bevolkingskrimp

Den Haag, maart 2012

Consulenten: Jan Murk, Kirsten Nienhuis en Jelle Tromp

Route66: Jan-Willem Verlijndonk, Marijn Bosman, Joost van Ellinkhuizen en Attie Wang

Tweede Kamerfractie: Kees Verhoeven

Krimp op eigen kracht: uitgangspunten

Visie D66:

- Bevolkingskrimp wordt de nieuwe realiteit in Nederland.
- Krimp biedt kansen voor ruimtelijke diversiteit en slimme innovaties.
- Streef niet naar uniformiteit van voorzieningen, maar naar kwaliteit.
- Een omslag in denken is noodzakelijk: van groeien naar gebruiken.
- Vitale functies moeten bereikbaar zijn met voldoende toegang voor iedereen
- Krimpoplossingen zijn maatwerk op het niveau van de (economische) regio.
- Decentrale benadering: vertrouw op de kracht van de (economische) regio.

Landelijk / provinciaal niveau:

- Documenteer en verspreid lessen uit huidige krimpregio's.
- Faciliteer regionale samenwerking.
- Kijk en werk ook samen over landsgrenzen heen
- Geef bestuurlijke ruimte voor lokale initiatieven en voorkom concurrentie tussen overheden.
- Stimuleer innovatie en ondersteun transformatieprojecten.
- Waarborg de kwaliteit van essentiële voorzieningen (onderwijs, zorg).
- Identificeer perverse (financiële) prikkels en pas deze aan.

Lokaal niveau:

- Accepteer en benoem krimp en identificeer de kansen.
- Ontwikkel tijdig een concrete toekomstvisie op basis van realistische prognoses.
- Maak afspraken op regionaal niveau en werk samen in plaats van te concurreren.
- Betrek de private sector en burgers bij het invullen van maatoplossingen.

Voorwoord

“Krimp is een groeiend probleem”. Behalve een flauwe taalgrap is dit ook de demografische waarheid. Het is inmiddels breed bekend: de Nederlandse bevolking gaat vanaf 2035 krimpen. Schrikverhalen over de gevolgen van deze krimp – leegstand van woningen, verloederde wijken en verdwenen voorzieningen – verschijnen steeds vaker in de media. Demografische krimp wordt neergezet als opdoemend probleem met vooral negatieve gevolgen dat het liefst bestreden moet worden. Voor D66 was dit begin 2011 reden om eens goed naar het fenomeen krimp te kijken.

Want wat is er nu werkelijk aan de hand, met welke consequenties? Welke omvang heeft de krimp in Nederland, en hoe ernstig is dat eigenlijk? Levert bevolkingskrimp per definitie problemen op, of creëert het ook kansen? Hoe is het in andere landen en hoe moeten we er in Nederland mee omgaan? En wie is nu eigenlijk aan zet? In dit document geeft D66 haar perspectief op de bovenstaande vragen, vanuit een sociaal-liberale invalshoek.

Naast een inhoudelijke uitdaging was deze Krimpvisie een kans om verschillende geledingen binnen onze partij erbij te betrekken. Dat begon met de drie ‘D66-consulenten’¹, maar al snel sloten ook de ‘oudere jongeren’ van Route66 zich aan. Samen waren deze enthousiaste mensen het schrijfteam deze D66 Krimpvisie. De Tweede Kamerfractie en de Permanente Programmacommissie D66 keken en dachten ondertussen aandachtig intensief mee. Daarnaast is gezocht naar brede praktijkinbreng. Hiervoor zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd met betrokkenen: deskundigen, lokale/regionale vertegenwoordigers en bestuurders binnen de partij. Tot slot is ook nog een enquête gedaan onder alle betrokken. Immers, een gedegen proces draagt bij aan een stevige inhoud.

Het resultaat dat er ligt, mag er wezen en is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt een op (inter)nationale feiten en cijfers gebaseerd perspectief geschetst. Hieruit blijkt dat steeds meer gebieden in Nederland te maken krijgen met bevolkingsdaling. Dan worden de ruimtelijke, sociale en economische gevolgen geschetst: minder mensen betekent minder draagvlak van voorzieningen, zowel publiek (scholen, ziekenhuizen, buurtcentra), privaat (woningen) als commercieel (winkelcentra, horeca, bedrijfsgebouwen). Maar het betekent tegelijkertijd kansen voor diversiteit en ruimte voor natuur. Daarna volgen de keuzes van D66. In plaats van het centralistisch bestrijden van krimp (met werkverplaatsing of vastgoedprojecten), is goede begeleiding van het proces beter. Daarbij moet ‘groeidenken’ overgaan in ‘doen voor gebruik’. Waarbij de eigen kracht van mensen en lokaal / regionaal bestuur leidend is. De centrale overheid stimuleert waar mogelijk oplossingen en concrete maatregelen zoals het combineren van scholen, het specialiseren van ziekenhuizen of het fuseren van gemeenten. Het beoogde

¹ Vanuit de Permanente Programmacommissie en de Van Mierlo Stichting worden kleine teams van vrijwilligers aangestuurd om voor en met de Tweede Kamerfractie bepaalde beleidsvragen te verdiepen en te beantwoorden.

resultaat is dat de kwaliteit en de toegankelijkheid (bereikbaarheid) van voorzieningen op niveau blijven, door deze van onderaf aan te passen aan de veranderende bevolking.

Ik dank alle betrokkenen voor hun groeiende inzet, in het bijzonder het schrijfteam van de D66-consulenten en Route66. En ik wens de lezer veel plezier met zijn groeiende interesse in krimp!

Kees Verhoeven, Tweede Kamerlid voor D66

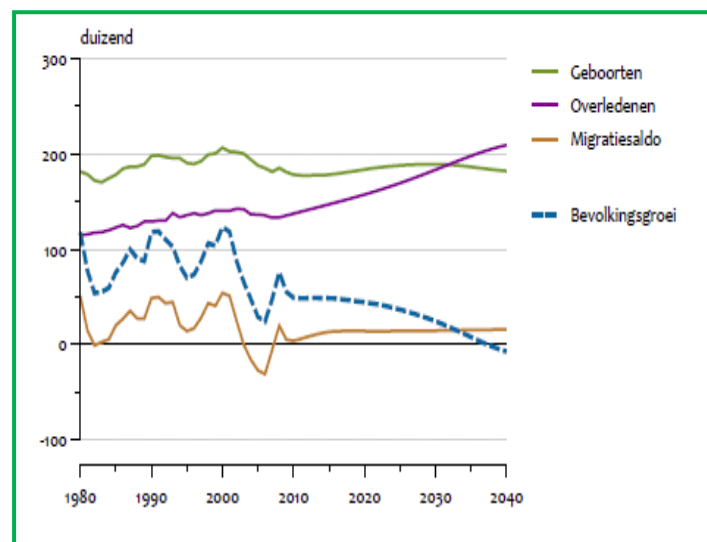
Demografische krimp in perspectief

De toekomst voor Nederland: van groei naar krimp

Bevolkingsgroei en bevolkingskrimp zijn van alle tijden. De ontwikkeling van de bevolkingsomvang hangt nauw samen met de ontwikkeling van een samenleving en van haar economie. Denk aan de grootscheepse trek van het platteland naar de stad (een beweging die in het *footloose* internettijdperk alleen maar sterker is geworden), krimp als gevolg van epidemieën, en de massale emigratie naar de Nieuwe Wereld. Voor Nederland wordt in de komende decennia een periode van bevolkingskrimp verwacht, na een lange periode van groei.

Sinds de Tweede Wereldoorlog is de bevolking in Nederland fors gegroeid: van 9,2 miljoen inwoners in 1945 naar 16,6 miljoen anno 2011.² Deze stijging in inwoneraantal en de gelijktijdige economische groei leidde tot investeringen in infrastructuur, zoals inpoldering, aanleg van snelwegen en investeringen in openbaar vervoer. Hierdoor werden afgelegen regio's ontsloten en de bereikbaarheid aanzienlijk vergroot. Urk en Walcheren zijn hier voorbeelden van. Ook de beschikbaarheid en de kwaliteit van (openbare) voorzieningen, zoals scholen, winkels, ziekenhuizen en recreatieve voorzieningen, namen toe. Deze ontwikkelingen maakten het mogelijk dat mensen op verschillende plekken konden wonen, werken en recreëren.

Figuur 1 toont dat Nederland in de aankomende periode te maken krijgt met een nieuwe werkelijkheid. Ons land vergrijsjt, en omdat er geen grote veranderingen worden verwacht in het geboortecijfer en in de immigratie-aantallen, zal de Nederlandse bevolking naar verwachting vanaf circa 2035 in omvang gaan afnemen.

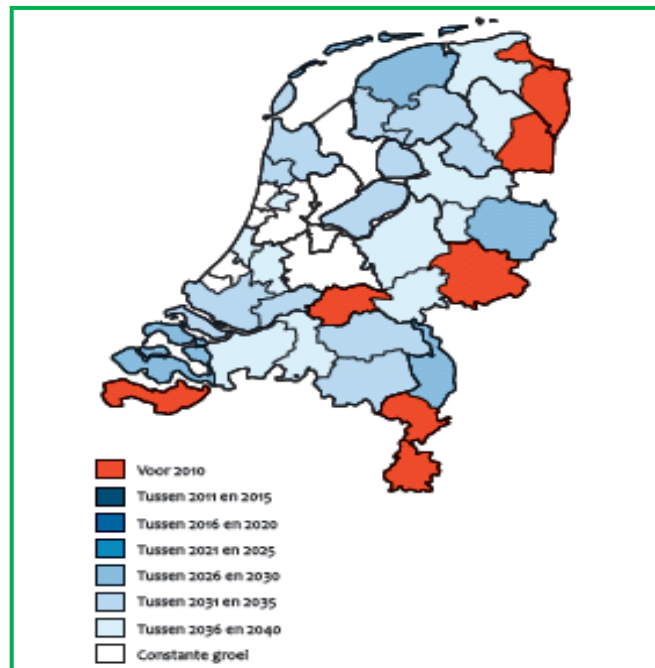


Figuur 1. Componenten bevolkingsgroei Nederland³

² De bevolkingsgroei sinds 1945 volgt uit een combinatie van factoren: de naoorlogse babyboom van 1945-1960, de stijgende levensverwachting en een overwegend positief migratiesaldo (meer immigranten dan emigranten).

³ Planbureau voor de leefomgeving, "Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland", 2010, p36

Hoewel deze landelijke bevolkingskrimp nog enkele decennia op zich laat wachten, laat figuur 2 zien dat sommige regio's in Nederland nu al te maken hebben met een afnemende bevolkingsomvang. Krimp is anno 2011 de realiteit in het oosten van Groningen en Drenthe, in Zeeuws-Vlaanderen en in Zuid-Limburg. Maar ook regio's waar de bevolking nu nog groeit, zoals Rotterdam, kennen lokaal krimpgebieden. In de komende 25 jaar zal het fenomeen krimp zich steeds verder uitbreiden over Nederland. In enkele regio's, zoals Utrecht en Amsterdam, zal de bevolking naar verwachting ook na 2035 nog blijven groeien. De regionale verschillen zijn (en blijven) dus groot: in de komende decennia zal er in Nederland gelijktijdig sprake zijn van bevolkingsgroei, -stagnatie en -krimp.



Figuur 2. Componenten bevolkingsgroei Nederland⁴

In Europese context is bevolkingskrimp Nederland bescheiden

Vergeleken met andere Europese landen is de Nederlandse situatie overigens niet zo extreem. Op landelijk niveau groeit onze bevolking nog, tot circa 2035. Ter vergelijking: de bevolking van bijvoorbeeld Zweden, Finland en Polen krimpt al enige jaren. Landen als Frankrijk en Duitsland hebben al langer te maken met regionale bevolkingskrimp, die ook nog eens veel ernstiger is dan in Nederland (bijvoorbeeld in het Massif Central en de voormalige DDR). Ook de economische en ruimtelijke gevolgen van krimp zijn in Nederland, vergeleken bij andere Europese landen, relatief beperkt. Twee van de drie Nederlandse krimpregio's – Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg – grenzen aan buitenlandse regio's met economische groei. En in onze krimpregio's is de bereikbaarheid van voorzieningen aanzienlijk beter dan in Noorwegen of op het Spaanse platteland, vanwege onze hoge bevolkingsdichtheid en de weinige geografische barrières.

⁴ Planbureau voor de leefomgeving, "Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland", 2010, p15

Uitgangspunten D66 ten aanzien van demografische veranderingen

Krimp biedt kansen voor ruimtelijke diversiteit

In het publieke debat wordt bevolkingskrimp vooral als een probleem gepresenteerd dat bestreden moet worden. In de laatste jaren is beleid op verschillende niveaus er vaak op gericht geweest om de bevolkingskrimp te 'dempen'. Dit is in het verleden wel vaker geprobeerd, bijvoorbeeld door het verplaatsen van rijksdiensten naar krimpgebieden.⁵ Dit is volgens D66 een heilloze weg. Demografische en economische ontwikkelingen hangen nauw – en vaak oorzakelijk – met elkaar samen. De economisch groeiende A2-as (Amsterdam, Utrecht, Eindhoven) bijvoorbeeld, heeft door de werkgelegenheid en de interessante voorzieningen (universiteiten, cultuur, bedrijvigheid, horeca) een grote aantrekkingskracht op nieuwe inwoners. Een bedrijf verplaatsen vanuit een dergelijk groeigebied kost veel geld, levert per saldo geen nieuwe werkgelegenheid en gaat ten koste van economische groei. Omdat het bedrijf zijn 'natuurlijke plek' in een economisch en sociaal cluster van bedrijvigheid kwijtraakt, kan er minder kruisbestuiving en innovatie plaatsvinden.

D66 streeft naar een samenleving waarin individuen in vrijheid de kansen en de ruimte krijgen om zichzelf optimaal te ontwikkelen en ontplooiën. Ruimte voor ontplooiing betekent ruimte voor demografische, ruimtelijke en economische diversiteit in ons land. De aanwezigheid van groei- en van krimpregio's hoort daarbij. Een afnemende bevolkingsomvang, gecombineerd met groeiende stedelijke clusters, biedt juist ook kansen om de ruimtelijke verschillen in Nederland en het contrast tussen stad en land weer te vergroten. D66 juicht deze diversiteit toe.

We moeten demografische ontwikkelingen niet proberen te dempen, maar juist op waarde schatten. Ze hangen samen met de sociale en economische ontwikkeling van ons land en met de individuele keuzes van mensen. Wel moeten we proactief rekening houden met de gevolgen ervan voor de leefkwaliteit (in de zin van voldoende kwaliteit en bereikbaarheid van voorzieningen) en de kansen benutten die ontstaan op het gebied van ruimtelijke diversiteit.

Krimp op waarde schatten: ramingen van bevolkingsgroei

Er zijn veel verschillende modellen om de bevolkingsprognoses te berekenen: besluitvormers kunnen naar hartenlust een model gebruiken dat past bij hun eigen ambities. De achtergronden van de verschillende prognoses zijn namelijk niet hetzelfde. Bij de zogeheten Pearl en PRIMOS modellen zijn de woningbouwplannen van gemeente input voor het model. Dit betekent dat de veronderstelling van gemeentebestuurders dat meer en grote woningbouwplannen leiden tot extra bevolkingsgroei, feitelijk worden bevestigd door deze modellen.

Niet streven naar gelijkheid, maar juist naar kwaliteit

Veranderingen in bevolkingsomvang en –samenstelling brengen logischerwijs veranderingen in leefomstandigheden en voorzieningen met zich mee. Het is dan ook te verwachten dat in een gebied met bevolkingskrimp het voorzieningenniveau zal afnemen, omdat het gebruik en de

⁵ Zoals de verhuizing van het KPN-hoofdkantoor naar Groningen en de verplaatsing van een deel van het CBS naar Heerlen.

betaalbaarheid ervan onder druk komt te staan. Overigens, andere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals veranderingen in winkelgedrag en mobiliteit, kunnen zeker zoveel invloed hebben op het voorzieningenniveau als bevolkingskrimp (bijvoorbeeld sluiting van de buurtwinkel als gevolg van schaalvergroting en digitalisering).

Minimumniveaus van voorzieningen naar aanleiding van wetenschappelijk onderzoek ⁶

Sociale factoren (zoals contacten in de buurt, het ondernemen van activiteiten in de omgeving, lidmaatschap van een vereniging, actief zijn in de gemeentepolitiek en ontmoeten van mensen in losse verbanden) worden daarin als belangrijk ervaren. Er worden tevens verschillen tussen autochtonen en nieuwkomers geconstateerd; nieuwkomers richtten zich al meer op de voorzieningen in de grote stad en accepteren de huidige situatie, autochtone bewoners gebruiken de “kleine kern” op een andere wijze en missen voorzieningen die verdwijnen.

Waar dit als onvermijdelijk wordt gezien – en de maakbaarheid van een minimumniveau zelfs in twijfel wordt getrokken – wordt grote nadruk gelegd op mobiliteit. Autonome processen van schaalvergroting zijn niet zomaar omkeerbaar en voor mensen acceptabel, mits er sprake is van mobiliteit. De groep mobiliteitsarme mensen is dus een bijzonder punt van zorg, waarbij gedacht kan worden aan redelijk adequate oplossingen door burenhulp, alternatieve vormen van openbaar vervoer en/of vrijwilligerswerk.

Het voorzieningenniveau hoeft volgens D66 ook niet overal gelijk te zijn. Iemand die op Terschelling woont, vindt het vanzelfsprekend dat hij langer onderweg is naar een ziekenhuis dan iemand uit de stad Utrecht. Voor D66 is niet gelijkheid, maar juist kwaliteit een uitgangspunt. Elke inwoner van Nederland heeft voor zijn of haar ontwikkeling recht op een aantal essentiële voorzieningen van goede kwaliteit, op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg. Randvoorwaarde is dat deze essentiële voorzieningen bereikbaar en toegankelijk zijn voor iedereen, ongeacht leeftijd, woonplaats of inkomen. Liever een uitstekende basisschool met voldoende leerlingen op een half uur afstand in de schoolbus, dan een noodlijdend dorpschooltje op loopafstand. De landelijke overheid, samen met gemeentes en provincies, is hiervoor verantwoordelijk en aanspreekbaar.

Wet Toelating Zorginstellingen loopt achter op technologische innovaties

De 45-minutennorm is jaren geleden vastgelegd in de Wet Toelating Zorginstellingen (WTZi). Deze norm schrijft aan de zorginstellingen voor, dat zij niet kunnen stoppen met functies op een bepaalde locatie als de 45-minutennorm om een Spoed Eisende Hulp (SEH) van een ziekenhuis te bereiken, in gevaar komt. Ongeacht de vraag, moeten hier voor een SEH 24 uur per dag hoog opgeleide specialisten en ander ziekenhuispersoneel paraat staan, wat de SEH-afdeling tot een kostbare zaak maakt.

De voorzitter van Ambulancezorg Nederland, Hans Simons, stelt echter dat apparatuur van

⁶ Op basis van interviews gehouden met wetenschappers op het gebied van Sociale / Ruimtelijke Wetenschappen verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, Universiteit Utrecht, Universiteit Twente en Rijksuniversiteit Groningen.

ambulances en het personeel dat op de wagens werkt, zoveel beter zijn dan vroeger, dat het helemaal niet dramatisch hoeft te zijn, als een spoedpost verder weg ligt.

Huidige krimpgebieden helpen om uit neerwaartse spiraal te komen

Ook al is de Nederlandse situatie in historisch en in Europees perspectief relatief mild, er doen zich in de huidige krimpgebieden wel degelijk problemen voor. Op sommige plaatsen, zoals in bepaalde wijken van Heerlen, is een neerwaartse spiraal ontstaan van wegtrekkende bevolking, leegstand en daardoor verpaupering, terugval in voorzieningen, waardoor de leefbaarheid in het geding komt en de economische achterstand groter wordt. Hierdoor ontstaat het probleem dat inwoners 'vast komen te zitten': door fors gedaalde huizenprijzen – met name in het middensegment – zijn huidige bewoners niet in staat om hun huis te verkopen, terwijl de leefbaarheid in hun wijk steeds slechter wordt.

D66 wil voor dergelijke problemen de ogen niet sluiten. Ze moeten worden aangepakt, allereerst door de gemeente, maar indien nodig met hulp van provincie of Rijk. Maar vooral moeten we lessen trekken om dit soort problemen in de toekomst in andere krimpgebieden te voorkomen.

Gezien in Limburg Parkstad: overheid stelt kader, feitelijke invulling is aan de markt⁷

Circa 14% van de beschikbare winkelruimte in Parkstad staat momenteel leeg. In de toekomst zal nog meer winkelvloeroppervlak verdwijnen als gevolg van de dalende bevolkingsomvang en de toenemende invloed van internetaankopen.

Ten behoeve van behoud van dynamiek en onderscheidend vermogen binnen het winkelgebied, en ter voorkoming van leegstand, is de 'Parkstadraad' ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van en afgevaardigden door de gemeenteraden en colleges van de deelnemende gemeenten. De gemeenten geven hier gezamenlijk de gewenste richting aan vanuit een kaderstellende en controlerende rol. Feitelijke invulling is aan de markt.

⁷ Retailstructuurvisie Parkstad 2010-2010, via <http://www.parkstad-limburg.nl/index.cfm/parkstad-limburg/informatie/bibliotheek>

Omgaan met krimp: oplossingsrichtingen voor Nederland

Omslag in denken nodig: van groeien naar gebruiken

In de afgelopen decennia lag de focus steeds op groei, uitbreiding en bouwen. Ook de financiële prikkels, zoals de beprijzing van gemeentegrond, werkten hieraan mee: nieuwbouw brengt meer op dan herbestemming van bestaande bouw. Nu we toegaan naar een periode van stagnatie en krimp, moeten we in Nederland niet bijbouwen en groeien, maar juist de bestaande bouw uitmuntend (her)gebruiken en onderhouden. Ook transformatie is nodig, bijvoorbeeld om in te spelen op het groeiend aantal eenpersoonshuishoudens. Door slim te kijken naar onderhoud, herbestemming en indien nodig sloop, kunnen gemeentes geleidelijk meebewegen met de nieuwe realiteit van bevolkingskrimp, zonder dat de leefbaarheid in het geding komt.⁸ Hiervoor moeten we een omslag in denken maken: van groeien naar gebruiken. En daar hoort een nieuw systeem van financiële prikkels bij, dat aansluit bij de toekomst van stabilisatie en krimp, en niet bij het verleden van groei.

Gezien in Sluis: mainstream krimp als politiek thema in woningmarktbeleid

Uit de Woonvisie van Sluis uit 2004 komt duidelijk naar voren dat bevolkingskrimp werd gezien als een niet-structureel probleem dat op te lossen is door het bouwen van meer woningen. Sluis wilde door nieuwbouw inwoners uit andere delen van de regio, bijvoorbeeld Terneuzen, weghalen. De gemeente wilde zich in feite bedienen van een concurrerende *go-alone* strategie als antwoord op de regionale bevolkingskrimp.

Bevolkingskrimp is politiek gezien geen populair thema:

- Het negatieve imago van bevolkingskrimp maakte dat bestuurders er niet te openlijk maatregelen op wilden richten, omdat ze dachten dat het probleem daarmee op den duur vergroot zou worden (doordat dit imago zou kunnen afstralen op het imago van de gemeente als vestigingsplaats).
- Padafhankelijkheid: Ook het beëindigen van contracten is niet aantrekkelijk voor politici en bestuurders. Ten eerste betekent dit de startkosten voor niets zijn gemaakt, met eventuele schadeclaims in het vooruitzicht.

Zeven jaar later is er overigens wel een omwenteling zichtbaar in het beleid van de gemeente. In het coalitieakkoord 2010 wordt intergemeentelijke samenwerking op regionaal en provinciaal niveau nadrukkelijk genoemd.

Lessen uit krimpregio's: realistische toekomstvisie en regionaal samenwerken

In krimpgebieden waar zich problemen voordoen komen twee knelpunten steeds terug: te weinig vooruitkijken en concurrentie tussen gemeentes. Zo ontwikkelden twee gemeentes in Drenthe 'met de ruggen tegen elkaar' nieuwbouwplannen en rekenden zich rijk aan de grondopbrengsten, terwijl de bevolking in Drenthe al afnam. Op zich verklaarbaar: een college heeft een zittingstermijn van 4 jaar, en iets bouwen is nu eenmaal een mooiere prestatie dan iets

⁸ Een leegstaand kantoorpand in Venlo werd door de beheerder dermate goed onderhouden, dat het per direct beschikbaar was voor een bedrijf uit Aken, dat met spoed extra kantoorhuisvesting zocht.

afbreken. Maar op de langere termijn is het funest; het leidt tot kapitaalvernietiging en het risico op een neerwaartse spiraal – wegtrekkende bevolking, terugval in voorzieningen en verslechtering van de leefbaarheid – wordt alleen maar groter.

Het is voor krimpregio's cruciaal om te voorkomen dat zo'n neerwaartse spiraal ontstaat. Een belangrijke les is om tijdig een toekomstvisie en een pakket maatregelen op maat te ontwikkelen, met realistische prognoses van de bevolkingsontwikkeling, die duidelijk maakt welke aanpassingen nodig zijn om in te spelen op een toekomst met minder inwoners. Zo'n visie moet gaan over de toekomst van de (economische) regio als geheel, waarin gemeentes met elkaar samenwerken in plaats van concurreren. Dit is een ingewikkelde opgave, want het bestrijkt meerdere beleidsterreinen en vraagt samenwerking tussen gemeentes, provincie, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven én de inwoners zelf. Het is zinvol hierbij gebruik te maken van de kennis die is opgedaan in andere krimpregio's, om te leren van de fouten en niet het wiel opnieuw te hoeven uitvinden.

Gezien in de Achterhoek: 'Coöperatieve Agenda 2020' door overheid en private spelers

In de Achterhoek hebben ondernemers, overheid en maatschappelijke organisaties een 'Coöperatieve Agenda 2020' ontwikkeld, vanuit het besef dat ze alleen gezamenlijk de regio vitaal kunnen houden. Alle sectoren krijgen te maken met de vier hoofdpunten van de agenda: vitale leefomgeving, innovatieve economie, slimme & snelle verbindingen en natuur & landschap. Een daaruit voortkomende urgentielijst met tien concrete doelstellingen wordt in een coöperatief samenwerkingsmodel opgepakt. De doelstellingen hebben bovendien een directe link met de strategie en kerninitiatieven van de Europese Unie voor 2020 en zijn eveneens met die van het Rijksbeleid en van de provinciale Agenda 2040 gekoppeld.

Stimuleer de eigen kracht van regio's: decentraal doen wat kan

De Nederlandse bevolking als geheel zal naar verwachting vanaf 2035 gaan krimpen. Omdat er binnen Nederland echter grote regionale verschillen zijn – sterke krimp, stagnatie maar ook groei – zullen de transitie-uitdagingen regionaal sterk van elkaar verschillen.⁹ D66 pleit daarom voor een decentrale aanpak, op het niveau van de (economische) regio. Wij gaan uit van de eigen kracht van regio's: gemeentes moeten maximaal ruimte krijgen om hun eigen afwegingen te maken over herstructurering en voorzieningen, mits regionaal afgestemd. Dus geen nationale blauwdruk, maar lokaal maatwerk. En geef burgers hierin een stem. De meeste mensen begrijpen heel goed dat bij bevolkingskrimp veranderingen in voorzieningen onvermijdelijk zijn, en kunnen zelf het beste aangeven wat ze belangrijk vinden. Bij het invullen van maatoplossingen heeft niet alleen de overheid een rol, maar ook private partijen en bewoners onderling. Met name op het laatste niveau is veel mogelijk, zoals buurtbewoners die met subsidie van de gemeente een buurtbus in de lucht houden.

⁹ Met transitie-uitdagingen bedoelen we de benodigde aanpassingen in de beschikbaarheid – en betaalbaarheid – van woningen, bedrijfsphuisvesting, onderwijs, vervoersmogelijkheden, voorzieningen (detailhandel, horeca, cultuur en ontspanning) en zorg.

Dit alles vraagt om sterke gemeentes, die daarvoor ook de financiële ruimte moeten krijgen, op voorwaarde dat er een gezamenlijke 'regiovisie' ligt.

Gezien in Berkelland: regionale samenwerking werkt alleen als alle partijen meedoen

Binnen een Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) stemmen schoolbesturen hun onderwijsaanbod af op de regionale vraag, in overleg met o.a. vervolgopleidingen, het bedrijfsleven, gemeenten en de provincie. Echter, niet alle schoolbesturen in een regio hoeven mee te doen. In Berkelland bijvoorbeeld, een krimpregio, hebben onlangs van de vier scholen, maar drie het RPO ondertekend. Bovendien kan één schoolbestuur een RPO-besluit tegenhouden. Het Regionaal Plan Onderwijsvoorziening (RPO) mist dus impact omdat het alleen kan werken als alle spelers betrokken zijn en er een overkoepelende regisseur bestaat.

Overheid zorgt voor essentiële voorzieningen, stimuleert innovatie en past prikkels aan

Wat is nu de rol van de (rijks)overheid in het omgaan met de gevolgen van bevolkingskrimp? Allereerst is de rijksoverheid verantwoordelijk voor de basiskwaliteit en toegankelijkheid van een aantal essentiële voorzieningen. Voor de overige voorzieningen zijn de gemeentes aan zet, om samen met buurgemeentes, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en bewoners tot maatwerkoplossingen voor de regio te komen. Het rijk moet dit faciliteren (bijvoorbeeld door gemeentelijke belastingmogelijkheden en verantwoordelijkheden te koppelen), innovatieve oplossingen stimuleren en drempels wegnemen.¹⁰ Door in de huidige krimpregio's te experimenteren met slimme combinaties van voorzieningen, nieuwe mobiliteitsconcepten, en duurzame energievoorziening, kunnen we nu ervaring opdoen voor de krimpregio's van de toekomst. Tot slot heeft de overheid een belangrijke taak in het aanpassen van het systeem van financiële prikkels in de bouw, zodat transformeren en beheren ook daadwerkelijk loont.

Lessen uit Zweden: lokale voorzieningen en bevolkingskrimp¹¹

Het omgaan met de enorme diversiteit aan kleinere en grotere gemeenten – en hun uiteenlopende samenstelling – heeft al lang geleden geleid tot een aanpak gericht op diversiteit. Er is sprake van een hoge mate van decentralisatie met de bijbehorende financiële keuzevrijheid. Lokaal worden belastingen geheven, aangevuld met een 'fiscal equalisation system', waarmee structurele verschillen worden gelijkgetrokken (bijvoorbeeld gemeenten met vooral ouderen ontvangen van rijkere gemeenten). Nationale standaarden voor voorzieningen bestaan nauwelijks door de gedecentraliseerde bevoegdheden.

De mindset is daardoor veranderd – ook Zweden heeft lange tijd geprobeerd om meer en meer centraal te regelen, waar nu de omgekeerde beweging zichtbaar is. Dat veranderde de houding op lokaal niveau weer: de schuldige was niet meer in Stockholm te vinden. Verschillen zijn geaccepteerder en vooral het gevolg van regionaal of lokaal gekozen prioriteiten.

¹⁰ Een voorbeeld van zo'n drempel is mededingingswetgeving, waardoor regionale samenwerking tussen bijvoorbeeld zorgaanbieders wordt bemoeilijkt.

¹¹ Gebaseerd op interviews met SALAR (Swedish Association for Local Authorities and Regions) en enkele Zweedse wetenschappers

De koe bij de horens: concrete actielijnen voor politici, bestuurders én burgers

Bevolkingskrimp in Nederland is onomkeerbaar. Krimp Nederland wordt echter niet minder, onzekerder en armer; het wordt dynamischer, flexibel en initiatiefrijker. Bevolkingskrimp brengt wel met zich mee dat de vanzelfsprekendheid van voorzieningen verandert. Meer en meer zal het gaan om een basisniveau van voorzieningen en aanvullingen waar het lokaal nodig wordt geacht en betaalbaar is. Minder vanzelfsprekendheid en rechten dus. Maar ook meer lokale zeggenschap, want krimpoplossingen zijn maatwerk.

Volgens D66 moeten beslissingen worden genomen op het niveau waar problemen zich manifesteren. Het zwaartepunt moet daarom komen te liggen op het niveau van de (economische) regio. Dit houdt in dat de financiële en bestuurlijke organisatie ten aanzien van krimp moet veranderen. Deze vooruitstrevende benadering van krimp die D66 voorstaat, vraagt echter wel wat van ons. D66 dient zich op landelijk niveau sterk te maken voor het faciliteren van een decentrale aanpak van krimp. Daarnaast zijn sterke en proactieve gemeenten van doorslaggevend belang. Gemeenten waar onze lokale politici en bestuurders in de regio de koppen bij elkaar steken om een realistische toekomstvisie te ontwikkelen. En waar samen met bedrijven en bewoners concrete plannen worden gemaakt hoe we met elkaar willen wonen, werken, zorgen en recreëren in deze regio van de toekomst.

Verwachtingsmanagement

Voor een lokale werkelijkheid met meer keuzevrijheid op een smallere basis is verwachtingsmanagement erg belangrijk. Waar de eerste generatie krimpregio's de realiteit pas is gaan onderkennen toen de gevolgen voelbaar werden, zullen volgende generaties die slag voor moeten zijn. Erkenning en acceptatie door bestuurders en bevolking zijn een absolute voorwaarde in het adequaat omgaan met krimp. Struisvogelpolitiek heeft op de lange termijn desastreuze gevolgen, zowel financieel, sociaal-maatschappelijk als ten aanzien van het vertrouwen van burgers in de politiek. Er moet nu gestart worden met het actief verzamelen en overbrengen van de lessen die zijn geleerd – ook tussen afdelingen van D66.

Burgers moeten een helder beeld voorgeschoteld krijgen van veranderingen. Met minder vanzelfsprekendheden, maar ook met mogelijkheden. Het is aan de D66-bestuurders in alle toekomstige krimpgebieden om binnen 3 jaar een krimpvisie te publiceren of bestaande visies bijeen brengen. Het benoemen van kansen en het formuleren van heldere doelstellingen ten aanzien van het in goede banen leiden (beheren) van de krimp zijn daarbij elementair. Dit schept geen verkeerde verwachtingen en bovendien zijn deze 'krimpdoelstellingen' zowel realistisch als realiseerbaar. Bestuurders hebben hierdoor niet het gevoel dat ze falen en het bereiken van krimpdoelstellingen kan juist bevorderlijk werken voor hun imago en status.

Kwaliteit en maatwerk

In een krimpsituatie komt meer nadruk te liggen op lokaal en regionaal maatwerk en op de kwaliteit van voorzieningen. Burgers zullen accepteren dat zij moeten reizen voor de sportclub, maar de school kwalitatief op peil kan blijven en er wellicht enthousiast over zijn wanneer de keuze bij hen ligt. Om kwaliteit te bewaken en maatwerk te kunnen leveren is echter een heldere bestuurlijke organisatie en coördinatie nodig, waarin taken en verantwoordelijkheid zijn verdeeld. Deze omslag betekent wel dat mobiliteit voor mensen essentieel is: het openbaar vervoer wordt nog belangrijker en mag niet meekrimpen.

Om de kwaliteit hoog te houden moeten we lokaal en regionaal prioriteiten stellen en creatief omgaan met de mogelijkheden. Er kan meer grensoverschrijdend georganiseerd worden: krimpgebieden zijn immers vaak grensgebieden. Voorzieningen mogen worden gecombineerd, gespecialiseerd en gefuseerd waar dit meerwaarde oplevert, zolang de toegankelijkheid en bereikbaarheid is gewaarborgd. Bouwen mag alleen nog gebeuren op aantoonbare behoefte, om te voorkomen dat er voor leegstand wordt gebouwd.

Krimp op eigen kracht

Het vertrouwen in de eigen kracht van lokaal en regionaal bestuur belijden we niet alleen met de mond: zonder instrumenten zijn lokale en regionale partijen niet in staat de eigen prioriteiten te stellen en daarnaar te handelen. Nationaal moeten scherpe keuzes gemaakt worden om te zorgen dat beleidsinstrumenten en verantwoordelijkheid samengaan en niet in verschillende bestuurslagen liggen. Daarbij kunnen we denken aan wet- en regelgeving, die verruimd kan worden om bestuurlijke drempels weg te nemen bij samenwerkingen en fusies. We stimuleren innovatie en ondersteunen transformatieprojecten door het creëren van juiste financiële prikkels, waar momenteel nog vaak sprake is van 'groei prikkels'. In de gebieden waar krimp plaatsvindt, zou bijvoorbeeld voor elke woning die gebouwd wordt er een gesloopt moeten worden.

Financiële (her)verdeling heeft op termijn ook nieuwe structuren nodig: waar dure sloop nu nog leidt tot minder inkomsten, terwijl een naburige gemeente inzet op extra inwoners en de inkomsten ziet stijgen. Diezelfde herverdeling zal op nationaal niveau nodig zijn: verschillen tussen grote en groeiende gemeenten en kleine en krimpende gemeenten zullen alleen maar groter worden.

Conclusie

Bevolkingskrimp, gecombineerd met groeiende stedelijke clusters, wordt in de komende decennia de nieuwe realiteit in Nederland. Dit biedt volop mogelijkheden voor meer diversiteit in de inrichting van ons land en kan slimme innovaties bevorderen op het gebied van ruimte, voorzieningen en mobiliteit.

Een adequate benadering van krimp, maakt een omslag in denken noodzakelijk: 'groeidenken' moet overgaan in 'doen voor gebruik'. Verwachtingsmanagement speelt daarbij een belangrijke rol. Lessen uit krimpregio's kunnen helpen bij de ontwikkeling van realistische toekomstvisies

Krimpoplossingen gaan bovenal om kwaliteit van voorzieningen en zijn echt maatwerk. Dit betekent dat beslissingen moeten worden genomen op het niveau van de (economische) regio, waar de krimpproblemen zich manifesteren. Lokale bestuurders, de private sector en burgers zijn samen het beste staat om met innovatieve oplossingen te profiteren van de kansen die krimp biedt en de kwaliteit van voorzieningen te waarborgen. De rol van de landelijke overheid beperkt zich tot het zorgdragen voor essentiële voorzieningen, het stimuleren van innovatie en het aanpassen van (financiële) prikkels. Best practices kunnen worden toegepast om de regionale samenwerking te bevorderen.

D66 ziet de demografische ontwikkelingen in Nederland als een kans. Deze Beleidsvisie biedt handvatten om er voor te zorgen dat we deze kans ten volle benutten.

U bent aan zet!

Literatuur

Rainer Muenz (2007), *"Aging and Demographic Change in European Societies: Main Trends and Alternative Policy Options"*, Hamburg Institute for International Economics, Hamburg

Ruimtelijk Planbureau (2006), *"Krimp en ruimte: Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid"*, NAI Uitgevers, Rotterdam.

Bureau Louter, P.J. en W. van Eikeren (2009), *"Bevolkingsafname in Nederland"*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag

VID/IIASA (2010). *"European Demographic Data Sheet 2010"*. Wenen: Vienna Institute of Demography

Europees Parlement, Policy Department B: Structural and Cohesion Policy (2008), *"Shrinking Regions: a Paradigm Shift in Demography and Territorial Development"*, Brussel, Europees Parlement

Europese Commissie, DG for Regional Policy (2008), *"Demographic Challenges for European Regions"*, background document to Commission staff working document SEC(2008)

Prof. Dr. Dieter Rink, *"Helmholtz Centre for Environmental Research (2010), Urban shrinkage in Leipzig and Halle, the Leipzig-Halle urban region, Germany"*, UFZ, Leipzig, Germany

Pact Regio Eemdelta (2009), *'Regionaal beleid wonen en voorzieningen'*, Programma Landelijk Gebied Groningen

Parkstad Limburg (2010), *"Retailstructuurvisie Parkstad Limburg, Concept Eindrapportage (2010-2020)"*, Concept Eindrapportage

ING Economisch Bureau (2011), *"Stad biedt beste klimaat voor innovatie"*, ING, kwartaalbericht Regio's

CNVO (2010), *"Knelpunten wet- en regelgeving onderwijs en krimp"*, via http://www.cnvo.nl/fileadmin/user_upload/PDF/Knelpunten_wet-en_regelgeving.pdf

Zorgacademie Parkstad Limburg, via <http://www.zorgacademieparkstadlimburg.com>

Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid (2011), *Advies nr. 2011/03: 18 maart 2011*, via http://www.ser.nl/~media/DB_Adviezen/2010_2019/2011/b29472.ashx