

BEVOLKINGSKRIMP IN HET BUITENLAND - BELEIDSMATREGELEN IN DRIE EUROPESE REGIO'S

Bevolkingsdaling of -krimp was in Nederland lang letterlijk en figuurlijk een perifeer verschijnsel. Inmiddels heeft het onderwerp de nationale agenda bereikt en is duidelijk dat bevolkingsafname nationale relevantie heeft. Maar belangrijker is dat krimp een regionaal verschijnsel is dat zich in veel landen – en regio's in die landen – voordoet. In het kader van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken daarom opdracht gegeven om de beleidsaanpak van krimp te analyseren in drie regio's in het buitenland. Het onderzoek toont grote verschillen in aanpak, maar geeft ook concrete voorbeelden van beleid gericht op het omgaan met dan wel verzachten van de ongewenste effecten van bevolkingsdaling. In Noordoost-Schotland heeft actieve immigratiepolitiek, gebaseerd op een zich sterk ontwikkelende energiesector, een periode van bevolkingsdaling omgezet in bevolkingsgroei. Hier is de krimp dus gekeerd. In Nord-Pas-de-Calais voert regionaal economisch beleid de boventoon; direct krimpbeleid wordt niet gevoerd. In Brandenburg (Duitsland) is het omgaan met bevolkingsdaling een onderwerp die alle beleidsagenda's beheerst. Deze regio lijkt als pionier in het formuleren en uitvoeren van krimpbeleid de meest

Roos Galjaard, Marieke Harkink en Jan Kleine

R. Galjaard, M.I. Harkink en J. Kleine zijn werkzaam bij Bureau PAU (Plan Advies Uitvoering). Het onderzoek waarop dit artikel is gebaseerd, is uitgevoerd in samenwerking met de Faculteit Ruimtelijke Wetenschap van de Rijksuniversiteit Groningen (prof. P. McCann, dr K.I.M. van Dam, prof. dr L.J.G. van Wissen) en het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI).

interessante regio om de komende jaren te volgen.

Inleiding: leren van het buitenland

Eèn van de speerpunten van het *Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling* is kennisuitwisseling. Juist omdat andere delen van Europa in hun demografische opbouw op Nederland voorlopen en al langer, of meer intensief, met krimp te maken hebben, is het mogelijk om van de ervaringen van die landen te leren. In dat kader heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken opdracht gegeven voor een onderzoek naar de beleidsaanpak van krimp in drie regio's in Europa: Nord-Pas-de-Calais in Frankrijk, Noordoost-Schotland en Brandenburg

in voormalig Oost-Duitsland. Dit artikel presenteert de bevindingen uit dat recent verschenen onderzoek (Van Dam e.a., 2010). We kijken daarbij naar de belangrijkste oorzaken en gevolgen van de bevolkingsontwikkeling per regio en naar de maatregelen die zijn genomen om in te spelen op de gevolgen van die bevolkingsontwikkeling voor wonen, voorzieningen en vrijkomende ruimte, de bestuurlijke rolverdeling en het bewustwordingsproces. De analyse laat zien dat er overeenkomsten tussen de regio's zijn, maar ook (aanzienlijke) verschillen in de wijze waarop met krimp wordt omgegaan. Er heeft zich een brede waaier aan beleidsreacties ontvouwd. De verschillen in de staatkundige organisatie en taakverdeling

Brede waaier aan beleidsreacties

en in de opvattingen over de rol van de overheid bij maatschappelijke, demografische en economische ontwikkelingen maken directe vergelijking van de verschillende manieren van aanpakken niet zonder meer mogelijk. Toch kunnen we enkele overkoepelende conclusies trekken, zowel per regio als per beleidsthema. In dit artikel zullen we met name daar op ingaan.

Van krimp naar groei: actieve immigratiepolitiek in Noordoost-Schotland

De positie van Noordoost-Schotland kan gekarakteriseerd worden als een perifere groeipool in Europa. De vondst van olie- en gasreserves in de Noordzee bracht grote veranderingen en vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw werd Aberdeen het centrum van waaruit

deze voorraden geëxploiteerd werden. Het gebied bouwde een centrale positie op in internationale netwerken in de energiesector. Gevolg van deze economische ontwikkeling is dat de regio in de afgelopen decennia sterk geprofiteerd heeft van het zogenaamde demografische dividend: een sterke groei in de actieve bevolkingsgroepen.

Rond de eeuwwisseling heeft de regio echter een periode van bevolkingsdaling meegemaakt. Deze periode wordt nadrukkelijk opgevat als een waarschuwing: het heeft duidelijk gemaakt dat bevolkingsafname direct leidt tot negatieve effecten op het voorzieningenniveau, de huizenmarkt, de arbeidsmarkt enzovoort. Bevolkingsgroei is voor de regio nu een expliciete doelstelling om de ervaren negatieve effecten van krimp te keren. De omslag van negatieve naar positieve groei valt samen met de vergroting van de EU in 2004, waardoor grote aantallen migranten uit de nieuwe EU-landen (zoals Polen en Litouwen) voor een demografische stimulans zorgden. In het kielzog van de economische ontwikkeling heeft een actieve immigratiepolitiek in combinatie met een veranderd suburbanisatiebeleid geleid tot de geconstateerde bevolkingsgroei.

In de periode dat er bevolkingskrimp ontstond, werd beleid gevoerd om de negatieve effecten van krimp te bestrijden. Beleidsreacties in de krimpperiode waren er met name op de afname van het aantal leerlingen, verminderd draagvlak voor diensten en voorzieningen, en de toename van het aantal leegstaande woningen. De rol van de Schotse ('nationale') overheid was vooral die van wetgever en beleidsmaker. De uitvoering van de wettelijke maatregelen vindt op regionaal en lokaal niveau plaats. Van de regionale overheid wordt

verwacht zelf beleid te maken op het gebied van wonen, zorg en welzijn, onderwijs en detailhandel. De National Health Services (NHS) vormen samen met lokale overheden en maatschappelijke organisaties een zogenaamd *Community Planning Partnership*. De lokale overheid kon vervolgens deelname aan Community Planning wettelijk verplichten. Gezamenlijk werd een visie opgesteld en werden de acties benoemd die elke partner zou uitvoeren. Zo is er als reactie op de bevolkingsdaling en de verwachte sterke toename van het aantal ouderen een gezamenlijke strategie opgesteld ten behoeve van de toekomstige zorgvraag, om zo de (medische) voorzieningen op peil te kunnen houden. Mede gelet op de krimpende arbeidsmarkt in de zorgsector wordt in samenwerking met de universiteiten ingezet op de mogelijkheden van telezorg. Ook op de andere beleidsvelden is sprake van wisselende coalities, waarbij private partijen actief in de beleidsuitvoering worden betrokken, zoals bijvoorbeeld bij het samenvoegen en renoveren van scholen in Aberdeen City.

Nord-Pas-de-Calais: indirect krimpbeleid via regionaal economisch beleid

De regio Nord-Pas-de-Calais is een typisch voorbeeld van een regio die tot aan de jaren negentig een duidelijke achterstandspositie had. De op steenkool en staal gebaseerde industriële structuur was in omvang en belang sterk afgenomen en voor zover nog aanwezig, sterk verouderd. De migratie van jongere, hoger opgeleide mensen en selectieve immigratie van vooral laagopgeleide allochtonen, aangetrokken om de industrieën op de been te houden, verzwakten de positie van deze regio verder. Een belangrijke impuls kreeg

de regio in 1994 door de opening van de Kanaaltunnel. Hierdoor ontstond een ontwikkelingscorridor tussen Calais en Lille die profiteert van de ligging tussen enkele van de belangrijkste stedelijke agglomeraties van Europa. De

Nord-Pas-de-Calais: indirect krimpbeleid

regio heeft twee gezichten: een moderne groeiende stad Lille, en een stagnerend platteland en stagnerende steden buiten de ontwikkelingscorridor.

In Nord-Pas-de-Calais wordt geen actief beleid gevoerd dat gericht is op bevolkingsafname. Wel kent Frankrijk een traditie van ruimtelijk economisch beleid dat de werkgelegenheid tracht te stimuleren in zwakke gebieden. Via de lijn van nationaal beleid wordt hier krachtige regionale stimulering doorgevoerd. Door de sterke samenhang met de sociaaleconomische situatie slaat dit beleid sterk neer in gebieden met bevolkingsafname en vergrijzing en zodoende kan gesproken worden van indirect krimpbeleid.

Dit impliciet gevoerde krimpbeleid wordt op dezelfde wijze uitgevoerd als het overige beleid: krimp krijgt geen bijzondere beleidsmatige benadering, bijvoorbeeld in een speciaal programma. De staat stelt de (vaak directieve) kaders en stelt wettelijke en fiscale instrumenten ter beschikking. De regionale overheden werken deze uit en passen ze toe. Van inwoners, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven wordt een hoge mate van zelfwerk en zelfredzaamheid verwacht. Er zijn tevens

(semi-)overheidsinstituten in het leven geroepen op het gebied van bijvoorbeeld thuiszorg om de geformuleerde beleidsdoelen te realiseren. Zo wordt het nodige gedaan aan het op peil houden of brengen van cruciale voorzieningen.

Brandenburg: expliciet krimpbeleid

Met de nieuwe status als hoofdstad en regeringszetel van Duitsland is de betekenis van de stad Berlijn sterk toegenomen. Maar de uitstralingseffecten van Berlijn op Brandenburg zijn gering en het grootste deel van de regio is structureel aan het krimpen en vergrijzen. Deze demografische ontwikkelingen zijn het gevolg van onder meer de Wendeknick: na de Omwente-

Berlijn: uitzondering op de regel van regionale krimp

ling trokken veel Oost-Duitsers weg naar West-Duitsland. Onder hen waren relatief veel vrouwen, waardoor ook de geboortecijfers na 1990 daalden. Door het demografisch echo-effect heeft dit ook gevolgen voor toekomstige geboortecijfers. Berlijn is in die zin geen motor van groei, maar een door zijn unieke positie verklaarbare uitzondering op de verdere regel van regionale krimp.

Brandenburg voert expliciet krimpbeleid op vrijwel alle beleidsterreinen in reactie op daadwerkelijke bevolkingsdaling vanaf het begin van deze eeuw. De deelstaat speelt daarbij een belangrijke regierol. Hierbij gaat het er vooral om bevolkingsafname 'dragelijk' te maken: de trend wordt niet gekeerd, maar onder de veranderde omstandigheden

probeert men er het beste van te maken. Dat betekent enerzijds het dempen van de schade, door bijvoorbeeld voorzieningen in stand te houden, maar ook door te proberen om de kansen die er zijn te benutten.

De federale overheid wil in 2011 een rapport en plan van aanpak ontwikkelen over de gevolgen van bevolkingsdaling. Een concept hiervoor is opgesteld met medewerking van de zestien deelstaten. De deelstaat Brandenburg heeft hierin een voortrekkersrol, omdat het al sinds 2003 heel specifiek krimpbeleid uitvoert. De regio kan zo de eigen ervaringen op federaal niveau inbrengen. De deelstaatregering heeft de regie in de aanpak van krimp; door wetgeving aan te passen, maar ook door lagere overheden te stimuleren mee te denken en kennis en ervaringen uit te wisselen. Op lokaal niveau is het bewustzijn van de gevolgen groot. Afhankelijk van het beleidsterrein worden verschillende actoren (vakexperts, belangengroeperingen, aanbieders van diensten, het bedrijfsleven en burgers) betrokken bij het uitvoeren van krimpbeleid. Brandenburg heeft ook een krimpwebsite ontwikkeld waarop 'best practices' worden gepresenteerd.

Externe ontwikkelingen

Elk van de onderzochte regio's vertrekt vanuit een relatieve achterstandspositie in het globaliseringproces en de toenemende economische concurrentie. Maar het zijn vooral grote externe ontwikkelingen die voor de regio's grote gevolgen hebben. Voor Noord-oost-Schotland (Aberdeen) is dat de opkomst van de olie- en gasector sinds de jaren zeventig, voor de regio Nord-Pas-de-Calais is dat de ontwikkeling van Lille als knooppunt in een netwerk van hogesnelheidslijnen in de jaren ne-

gentig. Brandenburg maakte een grote transitie door na de hereniging tussen Oost- en West-Duitsland, waarbij de voormalig communistische regio niet alleen ineens onderdeel werd van de hoogontwikkelde Duitse vrije markteconomie, maar ook het ommeland werd van de nieuwe hoofdstad van dat land. Deze structurele veranderingen hebben grote effecten gehad op de economie en de bevolkingsdynamiek van deze regio's. Sociaaleconomische ontwikkelingen in het verleden hebben in de regio's ook een verschillend stedelijk spreidingspatroon achtergelaten, maar de relatie tussen een sterke stad en een perifeer ommeland geldt voor alle onderzochte regio's.

Verzachten van onwenselijke effecten van krimp

In de drie onderzochte voorbeeldregio's richten veel maatregelen op het gebied van bevolkingsafname, vergrijzing of ontgroening zich vooral op het verzachten van de onwenselijke effecten van de bevolkingsontwikkeling.

Zo wordt op het gebied van onderwijs vooral gekeken hoe de onvermijdelijke sluiting van scholen zo goed mogelijk voor leerlingen, ouders en omgeving kan worden geregeld. In Noordoost-Schotland en Brandenburg is hiertoe bijvoorbeeld wetgeving aangenomen, waarin zaken als leerlingenvervoer en verplicht onderzoek naar alternatieven zijn opgenomen. In beginsel is het schoolbestuur verantwoordelijk voor de gang van zaken, maar de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid ligt op Schots of deelstaatniveau. Ook in Nord-Pas-de-Calais worden meer en meer kwalitatieve criteria meegenomen in de besluitvorming rond schoolsluitingen. In alle regio's worden vervoersmaatregelen getroffen om op die manier het

onderwijs voor leerlingen bereikbaar te houden. De overheid probeert de praktische problemen van sluiting zodoende op te vangen. In samenwerking met de maatschappelijke partijen – zoals schoolbesturen – maar uiteindelijk wel door overal zelf meer regie te nemen, ook door wetgeving.

Op het gebied van zorg en welzijn wordt in zowel Noordoost-Schotland, Brandenburg en Nord-Pas-de-Calais beleidsmatig sterk ingezet op innovatieve 'slimme' vormen van zorgverlening aan ouderen. Doel is allereerst het langer zelfstandig laten wonen van de groeiende doelgroep. In Noordoost-Schotland en Brandenburg worden dergelijke initiatieven breed gedragen door het maatschappelijke middenveld en de overheid en private partijen werken samen om het verzorgingsnetwerk uit te bouwen. De overheden in Nord-Pas-de-Calais stimuleren vooral de thuiszorg middels wettelijk en fiscaal aantrekkelijke regelingen; ze organiseren hier niet mee, maar scheppen via de fiscaliteit gunstige condities voor thuiswonen. Ook in Brandenburg bestaan plannen om mantelzorginitiatieven en thuiszorg met meer financiële middelen te ondersteunen. Noordoost-Schotland ontwikkelt zich sterk op het gebied van telecare (ICT voor zorg op afstand) en mobiele zorgcentra. We zien hier dus dat het beleid minder vanuit de overheid zelf komt, maar zich vooral richt op het in beweging helpen en krijgen van veldpartijen.

Ten aanzien van de detailhandel wordt in Nord-Pas-de-Calais stimuleringsbeleid voor het bedrijfsleven (waaronder detailhandel) uitgevoerd in ontwikkelingszones, op zowel stads- als plattelandsniveau. Hier gelden diverse fiscale vrijstellingen voor zich vesti-

gende bedrijven. Noordoost-Schotland en Brandenburg richten zich op het onder één dak brengen van diensten (bank, winkel, postkantoor), op ICT en op mobiele diensten. Het beleid is hier dus gericht op het concentreren en het bereikbaar houden van voorzieningen. De overheid probeert condities te scheppen voor bedrijvigheid.

In alle regio's wordt woonbeleid op basis van een *geïntegreerde* aanpak gevoerd. Alle regio's pakken bij de herstructurering van wijken zowel economische, ruimtelijke als sociale problemen gelijktijdig op. In Brandenburg is dit zelfs een voorwaarde voor deelname aan het Stadtumbau-programma en om aanspraak te kunnen maken op EU-gelden.

Versterken van de binnensteden

Van de drie regio's vond de meest ingrijpende sloop in deze regio plaats (vooral in de 'Plattenbau'-flats uit de DDR-tijd). In de drie regio's wordt aandacht besteed aan woningverbetering en verbetering van de woonomgeving. Nord-Pas-de-Calais subsidieert bij renovatie van privaat eigendom tot 70 procent van de kosten, mits de eigenaar de woning na renovatie nog minstens zes jaar in zijn bezit houdt. Aberdeen laat de private sector ongemoeid en ziet een daling van het aantal leegstaande woningen door de toename van immigranten. De drie regio's richten zich met name op het versterken van de binnensteden. Bij Aberdeen is dit mede ingegeven door de ervaringen met de sterke suburbanisatie in de laatste decennia, waardoor de stad zelf met grote leegstand te kampen had.

Vooral Brandenburg heeft te maken met vrijkomende ruimte door de afname van de bevolking. Zoals in Aberdeen braakliggende gronden weer worden gebruikt voor nieuwbouwwoningen (in reactie op de bevolkingsgroei), is dat in Brandenburg niet meer aan de orde. Hier is de krimp structureel en doet de vraag zich voor wat er met de nieuwe ruimte gedaan moet worden. Hier wordt ingezet op projecten met actieve burgerparticipatie waarbij woningcorporaties, publieke en private partijen of verenigingen met ideeën kunnen komen voor nieuwe functies of tijdelijk gebruik. Een voorbeeld is het project Hier-ist-der-garten in Cottbus dat voor één seizoen is aangelegd en wordt onderhouden en op deze wijze aan bewoners de mogelijkheden wil laten zien. Zowel in Nord-Pas-de-Calais als Brandenburg worden gronden benut voor recreatieve doeleinden en groenvoorziening (**parken en** 'teruggeven aan de natuur'). Nord-Pas-de-Calais beschikt over een omvangrijk industrieel erfgoed waar op verschillende manieren nieuw leven wordt ingeblazen (zoals het ecopark of de dependance van het Louvre in voormalig mijngebied Lens). Daarnaast wordt er in de drie onderzochte regio's regelmatig voor gekozen om braakliggende grond of leegstaande panden gewoon leeg te laten staan.

Conclusie

In Noordoost-Schotland heeft de combinatie van een zich ontwikkelende energiesector en actief immigratiebeleid gezorgd voor een omslag in de bevolkingsontwikkeling. De eerste reacties op de krimpverschijnselen van het begin van deze eeuw zijn interessant, maar over de effectiviteit van de ingezette maatregelen valt door het gewijzigde perspectief weinig te zeggen. Wel kunnen de aanpassingen en samen-

werkingsverbanden binnen het onderwijs, zorg en welzijn en de detailhandel ter inspiratie dienen.

In Frankrijk (Nord-Pas-de-Calais) is vooral indirect, impliciet en in algemeen-economische termen gereageerd op bevolkingsdaling. Binnen de kaders van specifiek economisch stimuleringsbeleid moeten regio's en lokale overheden en partijen proberen de problematiek op te lossen. 'Bewustwording' is geen thema; krimp lijkt toch vooral te worden gezien als 'fact of life', waaraan binnen de bekende context zo goed mogelijk het hoofd moet worden geboden.

Van de onderzochte gebieden kent alleen Brandenburg een actief en specifiek beleid ten aanzien van krimp. Het gebied kan daarin zelfs als 'voorloper'

worden gezien. De opgave is er zo evident en omvangrijk, dat voor alle betrokkenen (overheden, maatschappelijke organisaties, ondernemers en bewoners) een actieve aanpak en samenwerking op een breed terrein een vanzelfsprekendheid is. Daarbij is de ontwikkeling zo snel gegaan dat aan actieve bewustwording geen expliciete aandacht hoefde te worden besteed; de urgentie was direct voelbaar en zichtbaar. Voor de toekomst blijft het volgen van de ontwikkelingen in vooral Brandenburg van belang als één van de proefkaders voor de Nederlandse praktijk.

Literatuur

Van Dam, K., R. Gaijaard, M. Harkink, P. Mc Cann, & L. van Wissen, (2010). *Beleidsaanpak bevolkingskrimp in het buitenland. Noordoost-Schotland, Nord-Pas-de-Calais en Brandenburg*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



Bureau PAU | Plan Advies Uitvoering

Westerkade 2
9718 AN GRONINGEN
tel. 050 - 54 90 902 fax 050-31 888 35
info@pau.nl | www.pau.nl