

# "OVER DE TOP"

Een onderzoek naar de mogelijke effecten  
voor de aspecten wonen, voorzieningen  
en werken in het geval van een afnemend  
bevolkingsaantal

Janneke Lamberts  
Masterthesis Master Planologie  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen

**Groningen, maart 2007**

Begeleider de heer G. Heins

# Voorwoord

In dit rapport vindt u de resultaten van het onderzoek wat verricht is in het kader van mijn afstuderen aan de faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen aan de Rijksuniversiteit van Groningen. Het onderzoek is gedeeltelijk uitgevoerd bij en in opdracht van KAW architecten en adviseurs te Groningen.

Het onderzoek gaat over de afname van het bevolkingsaantal in Nederland. Aan het begin van mijn afstudeerperiode was dit een relatief onbekend thema. Mijn aanleiding om voor dit onderwerp te kiezen was het rapport: *'Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers'* (Derks, 2006). Dat ik niet de enige was die mij aangetrokken voelde tot dit onderwerp is gebleken uit het aantal boeken, rapporten en artikelen die tijdens mijn afstuderen zijn verschenen over dit thema. Soms kon dit als welkome aanvulling op mijn onderzoek gezien worden maar het heeft ook geleid tot frustrerende situaties.

Mijn dank gaat uit naar iedereen die tijd voor mij vrij heeft gemaakt om mij te woord te staan en mij van informatie te voorzien. Speciale dank gaat uit naar mijn afstudeerbegeleider de heer G. Heins voor zijn suggesties, zijn kritische commentaar en de prettige samenwerking. Daarnaast wil ik de heer I. Diekerhof van KAW architecten en adviseurs bedanken voor de begeleiding bij het opzetten van dit onderzoek. Tenslotte wil ik mijn vrienden en familie bedanken voor hun interesse en steun, niet alleen tijdens mijn afstuderen maar tijdens mijn gehele studententijd

**Janneke Lamberts,**

**Groningen, maart 2007**

# Inhoudsopgave

Voorwoord	3	
Inhoudsopgave	4	
Lijst van figuren en tabellen	6	
Samenvatting	7	
DEEL I		
<b>1</b>	<b>Introductie</b>	<b>11</b>
1.1	Inleiding	11
1.2	Verantwoording opzet	12
1.3	Probleem doel en vraagstelling	12
1.4	Onderzoeksmateriaal	13
1.5	Leeswijzer	14
DEEL II		
<b>2</b>	<b>Een afnemend bevolkingsaantal</b>	<b>17</b>
2.1	Inleiding	17
2.2	Natuurlijke bevolkingsontwikkeling	17
2.3	Migratie	19
2.4	Natuurlijke bevolkingsontwikkeling versus migratie	21
2.5	Conclusie	22
<b>3</b>	<b>Bevolkingsontwikkeling in Nederland</b>	<b>23</b>
3.1	Inleiding	23
3.2	Landelijke ontwikkelingen	23
3.3	Provinciale ontwikkelingen	24
3.4	Lokale ontwikkelingen	26
3.5	Conclusie	28
<b>Slotconclusie deel II</b>		<b>29</b>
DEEL III		
<b>4</b>	<b>Het wonen</b>	<b>31</b>
4.1	Inleiding	31
4.2	De volkshuisvesting	31
4.3	Het beleid	32
4.4	Invloeden op de vraag- en aanbodkant van het wonen	33
4.5	Effect van de bevolkingsontwikkeling ten opzichte van de overige invloeden	33
4.6	Effecten bij ongewijzigd beleid als gevolg van een afnemend bevolkingsaantal	36

4.7	Conclusies	37
<b>5</b>	<b>De voorzieningen</b>	<b>39</b>
5.1	Inleiding	39
5.2	Voorzieningen	39
5.3	Het beleid	41
5.4	Invloeden op de vraag- en aanbodkant van het voor- zieningenapparaat	41
5.5	Het effect van de bevolkingsontwikkeling ten opzichte van de overige invloeden -de detailhandel voor dagelijkse artikelen-	43
5.6	Het effect van de bevolkingsontwikkeling ten opzichte van de overige invloeden -basisscholen-	46
5.7	Effecten bij ongewijzigd beleid als gevolg van een afnemend bevolkingsaantal	50
5.8	Conclusies	51
<b>6</b>	<b>Het werken</b>	<b>52</b>
6.1	Inleiding	52
6.2	De werkgelegenheid	52
6.3	Het beleid	54
6.4	Invloeden die de arbeidsmarkt bepalen	54
6.5	Het effect van de bevolkingsontwikkeling ten opzichte van de overige invloeden	56
6.6	Effecten bij ongewijzigd beleid als gevolg van een afnemend bevolkingsaantal	57
6.7	Conclusie	58
	<b>Slotconclusie deel III</b>	<b>59</b>
	<b>DEEL IV</b>	
<b>7</b>	<b>Aanbevelingen en reflectie</b>	<b>61</b>
7.1	Inleiding	61
7.2	Aanbevelingen	61
7.3	Conclusie	63
<b>8</b>	<b>Reflectie op het onderzoek</b>	<b>64</b>
	<b>Bronnenlijst</b>	<b>65</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>69</b>

## Lijst van figuren en tabellen

- Figuur 2.1 Demografische transitie volgens Hagget  
Figuur 2.2 Prognose geboorte- en sterftecijfer in Nederland 1955-2045  
Figuur 2.3 Immigratie en Emigratie ontwikkeling in Nederland tussen 1996 en 2005  
Figuur 3.1 Bevolkingsontwikkeling Nederland van 1900-2050  
Figuur 3.2 Jaartal wanneer de provincie voor het eerst te maken zal krijgen met een afnemend bevolkingsaantal  
Figuur 3.3 Overzicht bevolkingsontwikkeling per gemeente, 2005-2025  
Figuur 4.1 Huishoudensontwikkeling gemeente Aa en Hunze tussen 2005 en 2025  
Figuur 4.2 Huishoudensontwikkeling gemeente Delfzijl tussen 2005 en 2025  
Figuur 4.3 Huishoudensontwikkeling gemeente Heerlen tussen 2005 en 2025  
Figuur 4.4 Huishoudensontwikkeling gemeente Assen tussen 2005 en 2025  
Figuur 5.1 Uitbreidingsruimte vvo per m2 voor steden tussen 30.000 en 20.000 inwoners  
Figuur 5.2 Uitbreidingsruimte vvo per m2 voor steden tussen 5.000 en 2.000 inwoners  
Figuur 5.3 Ontwikkeling marktruimte dagelijkse artikelen tussen 2006 en 2024 bij een afname van drie verschillende invloeden. De bevolking, de koopkrachtbinding en de bestedingsruimte  
Figuur 5.4 Bevolkingsontwikkeling per gemeente tussen 2007 en 2020 (2007=100)  
Figuur 6.1 Denkmodel arbeidsmarkt  
Figuur 6.2-5 Bevolkingsontwikkelingen naar leeftijdsgroep per gemeente tussen 2005 en 2025  
Figuur 6.2 Gemeente Aa en Hunze  
Figuur 6.3 Gemeente Assen  
Figuur 6.4 Gemeente Delfzijl  
Figuur 6.5 Gemeente Heerlen  
Tabel 4.1 Markten op het gebied van de volkshuisvesting  
Tabel 5.1-3 Bevolkingsontwikkelingen 4 tot en met 11 jarigen van 2007 tot en met 2020  
Tabel 5.1 Gemeente Aa en Hunze  
Tabel 5.2 Gemeente Assen  
Tabel 5.3 Gemeente Heerlen  
Tabel 5.4-6 Leerlingendichtheid en opheffingsnorm per gemeente tussen 2007 en 2020  
Tabel 5.4 Gemeente Aa en Hunze  
Tabel 5.5 Gemeente Assen  
Tabel 5.6 Gemeente Heerlen  
Box 3.1 Voorbeeld provincie Groningen  
Box 5.1 Begrippen  
Box 6.1 Begrippen

## Samenvatting

Aanleiding voor dit onderzoek zijn de voorspellingen rond het afnemende bevolkingsaantal in Nederland. In het rapport '*Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*' verschenen in februari 2006, waarschuwt Derks voor grote structurele veranderingen en de problemen die deze ontwikkeling met zich mee brengt. Ook de cijfers van het Centraal Bureau van de Statistiek voorspellen een bevolkingsdaling in Nederland.

De doelstelling van het onderzoek is een analyse te maken van de effecten die een afnemend bevolkingsaantal met zich mee brengt. Wanneer de effecten bekend zijn, wordt er bepaald of de bevolkingsdaling voor problemen gaat zorgen en in hoeverre het noodzakelijk is in te grijpen.

Nadat bepaald is wat de oorzaken van het afnemende bevolkingsaantal zijn en op welk schaalniveau en in welke gebieden dit voorkomt of verwacht wordt voor te komen, worden de effecten bepaald. Bij het bepalen van de effecten is gekeken naar de volgende drie aspecten:

- Het wonen
- De voorzieningen
- Het werken

Een afnemend bevolkingsaantal is het resultaat van twee componenten. De natuurlijke bevolkingsdaling en de migratie. In Nederland zorgt de geboortegolf van vlak na de Tweede Wereldoorlog ervoor dat het sterftecijfer in de toekomst gaat toenemen in de vorm van een sterftegolf. Daarnaast neemt het aantal geboorten, als gevolg van de ontgroening en het lage vruchtbaarheidscijfer, af. Vanaf 2030 zal het geboortecijfer lager zijn dan het sterftecijfer en is de natuurlijke bevolkingsdaling ingezet. Dit effect kan versterkt of verzwakt worden door het migratiesaldo. Door de, in 2000 aangenomen, nieuwe vreemdelingenwet is het voor immigranten moeilijker geworden zich in Nederland te vestigen. Daarbij is in deze vreemdelingenwet vastgelegd dat steeds meer allochtonen Nederland gedwongen moet verlaten. Hierdoor is er in 2003 een negatief migratiesaldo ontstaan. Daarnaast blijft er binnenlandse migratie, van zwakke naar sterke regio's, plaatsvinden. Het resultaat van de natuurlijke bevolkingsdaling in Nederland en het negatieve migratiesaldo zorgt ervoor dat Nederland in 2035 te maken krijgt met een afnemend bevolkingsaantal.

De landelijke ontwikkelingen werken door op de lagere schaalniveaus. Door de kenmerken zijn het vooral de economisch zwakke en vergrijsde gebieden waar de bevolkingsdaling het meest voorkomt. Landelijk gezien wordt de bevolkingsdaling in 2035 voorspeld. Op lager schaalniveau komt dit eerder voor. Tot 2025 zijn er drie provincies die gekenmerkt worden door een afnemend bevolkingsaantal. Dit zijn de provincies Limburg, Zeeland en Noord Brabant. De provincie Limburg is de eerste provincie die te maken heeft gekregen met het afnemende bevolkingsaantal. Hier is de daling in 2003 reeds ingezet. Het gemeentelijk niveau is het beste niveau om de bevolkingsdaling te analyseren. Hieruit blijkt dat elke provincie te maken krijgt met krimpende gemeenten. De sterkste concentratie krimpende gemeenten is te vinden in de perifere gebieden van Nederland.

Omdat het gemeentelijk niveau het beste aangeeft waar de bevolkingsdaling plaatsvindt, is dit de basis voor het bepalen van de effecten voor het wonen, de voorzieningen en het werken.

### **Wonen**

De afname van de woningvraag wordt bepaald door de ontwikkeling van het aantal huishoudens. Naast gezinsvormende effecten heeft de daling van het bevolkingsaantal grote invloed op het aantal huishoudens. Er zijn vier ontwikkelingen van invloed op de gezinsvorming. Hierbij gaat het om het uit huis gaan, het gaan samenwonen, het uit elkaar gaan en het institutioneel gaan wonen. In de vier gekozen voorbeeldgemeenten neemt het aantal huishoudens als gevolg van de bevolkingsdaling tot 2025 met gemiddeld 15% af. De gezinsvormende effecten reduceren dit tot een afname van gemiddeld 9%.

Doordat de woningvraag met gemiddeld 9% afneemt, vindt er geen uitbreidende nieuwbouw meer plaats. Ook de inkomsten van de woningbouwcorporaties gaan achteruit. Omdat de vraag naar het type woning wel verandert als gevolg van de afname van het bevolkingsaantal, sluit het aanbod niet meer aan op deze veranderende vraag. Het aanpassen van de voorraad kan niet meer geschieden door uitbreidende nieuwbouw. Door de afgenomen financiële middelen wordt de aanpassing van het aanbod, doormiddel van herstructurering en revitalisering, eveneens een moeilijke aangelegenheid. Deze ontwikkelingen brengen een ongewenste migratiestroom op gang van inwoners die geen passende woning kunnen vinden. Deze ongewenste migratie leidt tot verdere afname van de woningvraag en vergroot daarmee de problemen. Wanneer er niet tijdig ingegrepen wordt kan de gemeente in een negatieve spiraal terecht komen.

Om deze negatieve spiraal te voorkomen wordt aanbevolen meer in te zetten op kwaliteit in plaats van kwantiteit. Om dit te realiseren moet het rijk subsidies beschikbaar stellen voor sloop en herstructurering. Daarnaast moeten woningbouwcorporaties in groeiende gemeenten ook verantwoordelijk worden voor de situatie in de krimpende gemeenten. Als laatste kan samenwerking tussen groeiende en krimpende gemeenten de concurrentie tussen de gemeenten voorkomen.

### **Voorzieningen**

Door de specifieke eigenschap van de verschillende voorzieningen is het algemene effect van de bevolkingsdaling moeilijk te bepalen. De effecten zijn daarom bepaald voor twee gekozen voorzieningen. Ten eerste is dit de detailhandel voor dagelijkse artikelen. Afhankelijk van de stadsgrootte neemt het aantal vierkante meter verkoopvloeroppervlak als gevolg van de bevolkingsdaling af. Voor kleine steden is dit 23 m<sup>2</sup> per 100 inwoners, voor grote steden 32m<sup>2</sup>. Afname van de koopkrachtbinding of afname van de bestedingsruimte hebben minder invloed. Ten tweede zijn de effecten van de bevolkingsdaling voor basisscholen bepaald. Het voortbestaan van een school wordt bepaald door de opheffingsnorm. De opheffingsnorm wordt per gemeente vastgesteld en kent enkele uitzonderingen. Het leerlingenaantal en het oppervlak van de gemeente zijn de enige variabele factoren bij het berekenen van de opheffingsnorm. Wanneer het aantal 4 tot en met 11 jarigen in een gemeente afneemt, daalt ook de opheffingsnorm. De invloed van de bevolkingsdaling heeft dus geen gevolgen voor het voortbestaan van de basisscholen.

De afname van het bevolkingsaantal heeft niet op elke voorziening evenveel invloed. Toch zal een aantal voorzieningen, als gevolg van het afnemende bevolkingsaantal, uit de gemeente verdwijnen. Dit leidt echter niet tot grote problemen. Voorzieningen worden namelijk niet als doorslaggevend verhuismotief gezien. Daarnaast is het effect vergelijkbaar met het effect van de schaalvergroting waar de voorzieningen de afgelopen decennia mee te maken hebben

gehad. Door een veranderend consumptie- en verwachtingspatroon heeft dit niet tot grote problemen geleid. Alleen mensen die minder mobiel zijn zullen in de problemen kunnen komen.

Aanbevolen wordt goed te kijken naar het gewenste voorzieningenpakket. Hierbij moet vooral extra aandacht besteed worden aan de wensen van de ouderen en de mensen die minder mobiel zijn..

### **Werken**

De verhouding tussen de het aanbod van arbeid en de vraag naar arbeid is van belang voor het aspect werken. De hoeveelheid aangeboden arbeid wordt bepaald door de omvang van de beroepsbevolking. De beroepsbevolking is het aantal mensen van 15 tot en met 64 jaar. De vraag naar arbeid wordt bepaald door de omvang van de productie. Deze wordt op zijn beurt weer bepaald door het aantal bestedingen van de gehele bevolking.

Door de grote geboortegolf van vlak na de Tweede Wereldoorlog en het lage vruchtbaarheidscijfer neemt het aantal ouderen ten opzichte van de beroepsbevolking de komende jaren toe. De in verhouding steeds kleiner wordende beroepsbevolking zorgt voor een afname van het arbeidsaanbod. De bestedingen en de samenhangende productie dalen, door de in verhouding steeds groter wordende groep ouderen, niet evenredig met het arbeidsaanbod. Hierdoor neemt de vraag naar arbeid minder snel af dan en het aanbod. Er ontstaat een krapte op de arbeidsmarkt.

Om het evenwicht te herstellen vinden er een aantal ontwikkelingen in de gemeente plaats. De economie van de gemeente kent een lagere groeivoet en ook de flexibiliteit van de arbeidsmarkt neemt af. Daarnaast vertrekt de niet regiogebonden werkgelegenheid uit de gemeente. Deze ontwikkelingen hebben een verslechterde economische positie van de gemeente tot gevolg. Ook zal de kwaliteit van de regiogebonden werkgelegenheid sterk achteruitgaan.

Aanbevolen wordt te voorkomen dat de krapte op de arbeidsmarkt hersteld wordt door de evenwichtsherstellende werking. Om dit te voorkomen moet de arbeidsparticipatie van de bevolking tussen 15 en 64 jaar vergroot worden. Hierbij moet gedacht worden aan het vergroten van de arbeidsparticipatie onder vrouwen en het allochtone deel van de bevolking. Ook het verhogen van de pensioenleeftijd draagt bij aan de toename van het arbeidsaanbod.

De effecten van de natuurlijke bevolkingsdaling worden langzaam en geleidelijk zichtbaar. In eerste instantie leidt dit niet tot problemen. Echter wordt er niet tijdig ingespeeld op deze ontwikkeling dan zal de ogenschijnlijk onschuldige bevolkingsdaling leiden tot een opeenvolging van negatieve effecten welke elkaar wederzijds beïnvloeden. Deze negatieve effecten zorgen ervoor dat de gemeente in een negatieve spiraal terecht komt en te maken krijgt met grote problemen.



# Deel I

# 1      Introductie

## 1.1   Inleiding

Iedereen kan er zich wel wat bij voorstellen, een bergetappe in de Tour de France. De wielrenners fietsen berg op en berg af. Het beklimmen van een berg vergt duidelijk andere disciplines dan het afdalen van een berg. Bij het beklimmen zal de wielrenner moeten investeren in inzet, kracht en doorzettingsvermogen. Is hij over de top dan zal hij zijn aanpak moeten veranderen. Hij zal voortdurend op zijn hoede moeten zijn, zich moeten beschermen en veel moeten bijremmen om verantwoord af te kunnen dalen.

Dit onderzoek heeft de titel “over de top” meegekregen. De ondertitel luidt: een onderzoek naar de mogelijke effecten voor de aspecten wonen, voorzieningen en werken in het geval van een afnemend bevolkingsaantal. Volgens de prognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zal de bevolking van Nederland vanaf 2035 voor het eerst te maken krijgen met een afnemend bevolkingsaantal<sup>1</sup>, de bevolking van Nederland zal “over de top” gaan.

In februari 2006 is het rapport “*structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*” verschenen (Derks et. al,2006). De hoeveelheid krantenartikelen, congressen en symposia die naar aanleiding van dit rapport verschenen zijn, is enorm. Dit geeft aan hoe actueel dit onderwerp het laatste jaar is geworden. Vanaf 2035 zal de Nederlandse bevolking in aantal afnemen. Op de lagere schaalniveaus zal dit echter eerder plaatsvinden. Op dit moment zijn er zelfs al dorpen, steden en gemeenten die te maken hebben met een afnemend bevolkingsaantal.

In Nederland staat het overheidsbeleid op dit moment vooral in het teken van groei, groei en nog eens groei. Ontwikkelingen van de laatste decennia worden vooral gekenmerkt door groeikernen, vinex-wijken en verdichting van steden. Komen de prognoses van het CBS uit, dan zal het “groei denken” van onder andere politici, beleidsmakers en planologen moeten veranderen in het denken in vormen van krimp. In Duitsland heeft het na de val van de muur, in 1989, minstens tien jaar geduurd voordat de problematiek van een afnemend bevolkingsaantal op de agenda stond. Nederland is gewaarschuwd en... een gewaarschuwd mens telt voor twee.

---

<sup>1</sup> In dit onderzoek zullen de begrippen: een afnemend bevolkingsaantal, een bevolkingsdaling en krimp door elkaar gebruikt worden. Ze hebben alledrie dezelfde betekenis: dat het aantal inwoners dat Nederland telt, kleiner wordt.

## 1.2 Verantwoording opzet

Het verschijnen van het rapport “*structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*” en het regio-atelier, de nieuwe kaart van Nederland, verzorgt door het NIROV op 31 mei 2006 zijn aanleiding geweest om dit onderzoek uit te voeren. Door het relatief nieuwe karakter van dit onderwerp en de toekomstgerichtheid heeft het maken van een heldere, relevante opzet niet gemakkelijk gemaakt. Daarom is er besloten een kleinschalig vooronderzoek te doen.

Aan de hand van cijfermateriaal van het CBS is uitgezocht waar in Nederland al sprake is van een afnemend bevolkingsaantal. Vervolgens hebben er persoonlijke en telefonische gesprekken plaatsgevonden met beleidsmedewerkers van de gemeente Delfzijl, de Provincie Groningen, de gemeente Heerlen en de Gemeente Kerkrade. Deze gesprekken zijn gehouden om meer helderheid te krijgen, zodat een duidelijke en representatieve probleemstelling geformuleerd kon worden. Uit de gesprekken zijn een aantal belangrijke punten naar voren gekomen. Positief element is dat iedereen op de hoogte is van een afnemend bevolkingsaantal. Wel is er bij provincie en gemeenten nog veel onbekendheid over het fenomeen krimp. Duidelijk is dat er wat moet veranderen maar onduidelijk is wat precies de effecten van krimp zullen zijn, of krimp wel een probleem gaat worden en hoe er dus op gereageerd moet worden. Deze informatie heeft geleid tot de volgende probleem doel en vraagstelling.

## 1.3 Probleem doel en vraagstelling

### **Probleemstelling**

*De afgelopen 100 jaar is de bevolking van Nederland van 5.5 miljoen naar 16.3 miljoen inwoners gestegen. Dit heeft veel invloed gehad op de inrichting van Nederland en het gevoerde beleid. Uit cijfers van het centraal bureau voor de statistiek blijkt echter dat er een einde komt aan de bevolkingsgroei. De komende 30 jaar zal de groei afnemen waarna deze rond 2035 over zal gaan in een daling van het bevolkingsaantal (CBS, 2006). Het afnemen van het bevolkingsaantal kan veel gevolgen hebben voor de woningmarkt, het voorzieningenapparaat en de werkgelegenheid in een gebied. Het huidige beleid, gericht op groei, sluit echter niet aan bij de ontwikkeling van een afnemend bevolkingsaantal. Er zal gezocht moeten worden naar een geschikt beleid passend bij de veranderende ontwikkelingen.*

### **Doelstelling**

*Het doen van aanbevelingen voor beleidsmakers om problemen, die kunnen ontstaan door een afnemend bevolkingsaantal, te voorkomen.*

### **Vraagstelling**

Om deze doelstelling te bereiken zal er antwoord moeten worden gegeven op de volgende hoofdvraag:

*Welke aanbevelingen kunnen er gedaan worden om problemen, die kunnen ontstaan als gevolg van een afnemend bevolkingsaantal, te voorkomen?*

Deze hoofdvraag wordt opgesplitst in vijf deelvragen

Als eerste zal onderzocht moeten worden wat de kenmerken zijn van een afnemend bevolkingsaantal. Dit zal gebeuren aan de hand van de volgende twee deelvragen:

- 1 Wat zijn de oorzaken van een afnemend bevolkingsaantal?
- 2 Op welk schaalniveau (land, provincie en gemeente) zullen de effecten van een afnemend bevolkingsaantal zich openbaren?
  - Wat zijn de huidige bevolkingsontwikkelingen?
  - Hoe zal de bevolking zich in de toekomst ontwikkelen?

De resultaten uit deze twee deelvragen gelden als basis voor de rest van het onderzoek. Wanneer deze basis bekend is zal gekeken worden naar de invloed en de effecten van een afnemend bevolkingsaantal voor de aspecten wonen, voorzieningen en werken. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende deelvragen.

### 3 Wonen

- Wat zijn de kenmerken van het aspect wonen?
- Wat is het huidige beleid omtrent het wonen?
- In welke mate heeft de bevolkingsomvang invloed op het aspect wonen?
- Wat zijn de effecten van een afnemend bevolkingsaantal voor het aspect wonen?

### 4 Voorzieningen

- Wat zijn de kenmerken van het aspect voorzieningen?
- Wat is het huidige beleid omtrent de voorzieningen?
- In welke mate heeft de bevolkingsomvang invloed op het aspect voorzieningen?
- Wat zijn de effecten van een afnemend bevolkingsaantal voor het aspect voorzieningen?

### 5 Werken

- Wat zijn de kenmerken van het aspect werken?
- Wat is het huidige beleid omtrent het werken?
- In welke mate heeft de bevolkingsomvang invloed op het aspect werken?
- Wat zijn de effecten van een afnemend bevolkingsaantal voor het aspect werken?

## 1.4 Onderzoeksmateriaal

In dit onderzoek zijn verschillende methoden en technieken toegepast om de benodigde data te verzamelen. Voor het formuleren van een representatieve en maatschappelijk relevante probleem- doel- en vraagstelling heeft er een kleinschalig vooronderzoek plaatsgevonden. Na het inlezen in het onderwerp aan de hand van artikelen en informatie op het internet hebben er een viertal gesprekken plaatsgevonden.

Daarnaast zijn er in mei 2006 en oktober 2006 twee symposia bezocht met als thema een afnemend bevolkingsaantal. Deze symposia zijn gebruikt om beter bekend te raken met het thema en ideeën op te doen voor dit onderzoek

Na het vooronderzoek heeft de dataverzameling, waarvoor een aantal verschillende methoden zijn gebruikt, tot de benodigde informatie geleid.

Ten eerste heeft een meer doelgericht literatuuronderzoek inzicht gegeven in de oorzaken van een afnemend bevolkingsaantal. Ook heeft de literatuur vorm gegeven aan de aspecten wonen, voorzieningen en werken. Daarnaast zijn artikelen gebruikt en zijn diverse internetsites geraadpleegd om benodigde informatie te verkrijgen.

Ten tweede is er een analyse gemaakt van bevolkingscijfers verkregen via het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Via de statline databank op [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl) is een groot aantal cijfers opgevraagd. De cijfers uit het verleden alsmede de prognoses zijn op verschillende schaalniveaus geselecteerd, bewerkt en geanalyseerd.

Ten derde is de rol van de bevolkingsdaling ten opzichte van de overige invloeden bepaald aan de hand van een getalsmatige onderbouwing. Hiervoor is gebruik gemaakt van het draagvlakmodel detailhandel van Seinpost adviesbureau in Arnhem, gegevens uit de planologische kengetallen en wederom cijfermateriaal van het CBS.

Als laatste hebben er, als toevoeging op de literatuur, twee diepte interviews plaatsgevonden. Dit om een beter beeld te krijgen van de effecten van een afnemend bevolkingsaantal. Omdat deze effecten in Nederland nog niet duidelijk zichtbaar zijn, is er in deze diepte-interviews ingezet op de voorspellende waarde van de personen. Ook heeft de informatie uit deze diepte-interviews en de gesprekken uit het vooronderzoek een bijdrage geleverd bij het analyseren van de bevolkingscijfers.

## 1.5 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vier afzonderlijke delen. De delen kunnen worden herkend door de lichtblauwe schutbladen van elk deel.

Het eerste deel bestaat uit de introductie. Deze introductie, hoofdstuk 1, zal ingeleid worden aan de hand van de inleiding. Daarna volgt de verantwoording van de opzet, de probleem-, doel- en vraagstelling, de onderzoeksmethoden en ten slotte de leeswijzer.

Het tweede deel, wat algemeen van aard is, bestaat uit twee hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de twee oorzaken van een afnemend bevolkingsaantal en de verschillen tussen deze oorzaken. Het derde hoofdstuk omvat, op drie verschillende schaalniveaus, een analyse van de bevolkingsontwikkeling in Nederland. Hierbij zal gekeken worden naar de historische cijfers en de prognoses voor de komende jaren. Het tweede deel zal afgesloten worden aan de hand van een slotconclusie. Daarnaast zal het tweede deel als basis gelden voor het derde deel.

Het derde deel gaat in op de invloed en de effecten van een afnemend bevolkingsaantal. Dit zal gebeuren voor drie verschillende aspecten, het wonen, de voorzieningen en het werken. In respectievelijk de hoofdstukken 4, 5 en 6 zullen deze aspecten aan de hand van literatuur en de voorspellende waarde van twee geïnterviewden uitgewerkt worden. Daarnaast wordt de invloed van de bevolkingsdaling onderbouwd aan de hand van enkele voorbeelden uit de praktijk. Ook dit deel wordt afgesloten met een slotconclusie.

Het vierde deel staat in het teken van de aanbevelingen. In hoofdstuk 7 worden de aanbevelingen voor beleidsmakers gegeven. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de inhoud van dit rapport en zijn bekritiseerd door een vijftal beleidsmakers van verschillende gemeenten. In hoofdstuk 8 wordt een reflectie gegeven op het uitgevoerde onderzoek. Tenslotte wordt het rapport afgesloten met de bronnenlijst en acht bijlagen.

# Deel II

# 2

## Een afnemend bevolkingsaantal

### 2.1 Inleiding

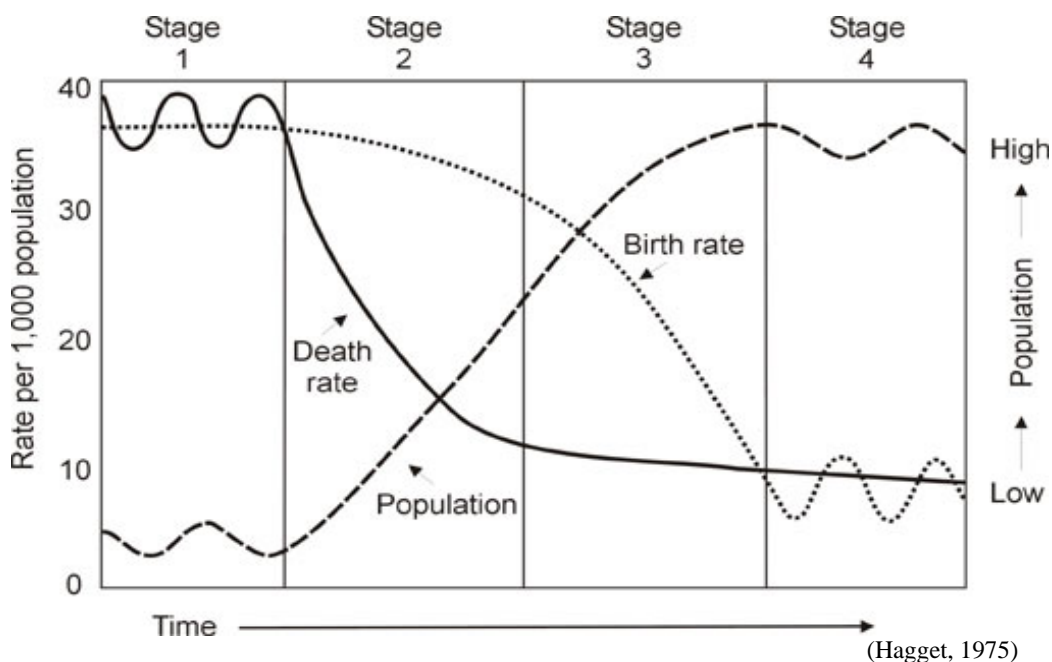
Een ander woord voor afname van het bevolkingsaantal is krimp. Krimp betekent het kleiner van afmeting maken of worden. Dit kan negatief maar ook positief op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. In dit onderzoek wordt krimp in de context van afnemende bevolkingsaantallen gebruikt. De bevolkingsontwikkeling en daarmee dus ook de bevolkingsafname van een land, regio of stad is het product van twee componenten. Ten eerste is dit de natuurlijke bevolkingsontwikkeling. Ten tweede heeft migratie invloed op de bevolkingsontwikkeling van een land of gebied (Eversley, 1982). Het resultaat van deze twee componenten is bepalend voor een bevolkingsgroei dan wel afname. In dit onderzoek worden beide oorzaken van afnemende bevolkingsaantallen meegenomen. Naast de twee door Eversley genoemde oorzaken van de bevolkingsontwikkeling is er nog een derde oorzaak. Hierbij gaat het om de bevolkingsafname door oorlogen, rampen of epidemieën. De eventuele effecten hiervan worden niet meegenomen in dit onderzoek. Verder is het belangrijk onderscheid te maken tussen een afnemend bevolkingsaantal en het afnemen van de groei van het bevolkingsaantal. In het eerste geval zal bevolkingsaantal afnemen en in het tweede geval zal de groei afnemen maar de totale bevolkingsomvang blijft stijgen. Dit onderzoek is voornamelijk gericht op afname van het totale bevolkingsaantal.

### 2.2 Natuurlijke bevolkingsontwikkeling

De natuurlijke bevolkingsontwikkeling is te bepalen uit de verhouding tussen het geboortecijfer en het sterftecijfer. Door de eeuwen heen is er wereldwijd een relatie te zien tussen de bevolkingcijfers en verschillende soorten economische ontwikkelingen zoals de agrarische en industriële revolutie. Daarnaast zijn de demografische trends gerelateerd aan de economische welvaart, het aantal voorzieningen en de werkgelegenheid in een gebied. Dit wordt de demografische transitie genoemd. De demografische transitie van een land is weer te geven in 4 fases (zie figuur 2.1).



Figuur 2.1: Demografische transitie volgens Hagget



De eerste fase is de langste fase die de transitie kent. Ongeveer 98% van de historie van de mensheid wordt hiermee gedekt. Deze fase wordt gekenmerkt door een fluctuerend hoog geboortecijfer en nog sterker fluctuerend hoog sterftcijfer. Dit hoge geboortecijfer is gezien het sterftcijfer nodig om te kunnen overleven. Daarnaast is het hoge geboortecijfer nodig om voldoende jagers en verzamelaars te hebben om voedsel te verzamelen. Het hoge sterftcijfer wordt veroorzaakt door de hoge kindersterfte.

Door de komst van betere voeding, medicijnen, gezondheidszorg en gezondere leefomstandigheden daalt het sterftcijfer sterk. Dit kenmerkt de tweede fase in de demografische transitie, waarbij een hoog geboortecijfer en een sterk afnemend sterftcijfer zichtbaar is. Dit resulteert in een sterke bevolkingsgroei.

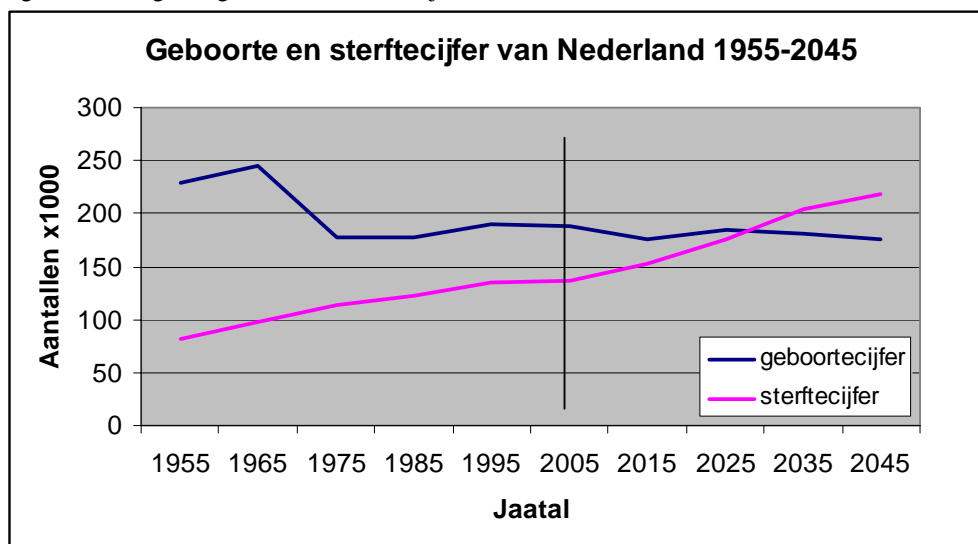
Volgend op de afname van het sterftcijfers zal, in de derde fase van de demografische transitie, ook het geboortecijfer afnemen. Door de afname van de kindersterfte is het totaal aantal kinderen wat de eerste vijf levensjaren overleeft, sterk gegroeid. Hierdoor is het voor vrouwen minder noodzakelijk veel kinderen te baren. Daarnaast zorgt de opkomst van de industrie en de toenemende urbanisatie dat het hebben van een groot aantal kinderen niet meer 'nodig' is. Ouders worden minder afhankelijk van de hulp van de kinderen. Het reeds afgenomen sterftcijfer blijft in deze fase constant waardoor de bevolkingsgroei in sterkte zal afnemen (Wheeler et al, 1998).

De laatste fase van de transitie komen het geboorte en het sterftcijfer weer bij elkaar. Door een betere levensstandaard, gezondheidszorg, hygiëne en andere diensten wordt deze vierde fase wordt gekenmerkt door een fluctuerend laag geboorte en constant sterftcijfer (Hagget, 1975)

De fases van de transitie waarin landen de verschillende landen zich bevinden is niet overal gelijk. Slechts een klein deel van de wereld, vooral de geïndustrialiseerde landen waaronder ook Nederland, bevinden zich in fase 4. In figuur 2.2 is een overzicht van de

geboorteontwikkeling en de sterfteontwikkeling in Nederland tussen 1955 en 2045. De zwarte verticale lijn geeft de overgang weer tussen het feitelijke cijfermateriaal en de prognose van het CBS.

Figuur 2.2: Prognose geboorte- en sterftcijfer in Nederland 1955-2045



(CBS, 2007)

Hoewel Nederland zich in de vierde fase van de demografische transitie bevindt, komt figuur 2.2 niet overeen met de vierde fase zoals Hagget deze schetst. Dit is het resultaat van de Tweede Wereldoorlog waar Nederland tussen 1939 en 1945 mee te maken heeft gehad. Als gevolg hiervan zijn er tussen 1945 en 1965 extreem veel kinderen geboren. Dit wordt ook wel de naoorlogse 'babyboom' genoemd. Omdat de grote hoeveelheid kinderen, geboren tussen 1945 en 1965, ongeveer 20 tot 40 jaar later zelf kinderen krijgen, zullen er in deze periode, bij een gelijk blijvend vruchtbaarheidscijfer, ook meer kinderen geboren worden. Dit wordt het zogenaamde echo-effect genoemd. De lijn van het geboortecijfer fluctueert daarom niet en blijft nagenoeg constant. Het sterftcijfer van Nederland komt eveneens niet overeen met de schets van Hagget. In plaats van een constant sterftcijfer, vertoont het sterftcijfer van Nederland een stijgende lijn. Ook dit wordt veroorzaakt door het echo-effect de naoorlogse 'babyboom'. De grote hoeveelheid kinderen geboren tussen 1945 en 1965 bereiken vanaf 2005 de leeftijd van 60 jaar. Het aandeel 60 plussers zal hierdoor, in verhouding tot de van de rest van de bevolking, sterk stijgen. In 2030 is zelfs meer dan de helft van de bevolking ouder dan 60 jaar (Van den Brink, 2006). Door deze grote groep ouderen neemt het sterftcijfer sterk toe in plaats van de voorspelde constante ontwikkeling van Hagget.

Als er alleen naar de ontwikkeling van het geboorte en het sterftcijfer van Nederland gekeken wordt, dan valt uit figuur 2.2 af te lezen dat rond 2025 het geboortecijfer lager is dan het sterftcijfer. Het bevolkingsaantal zou volgens de natuurlijke bevolkingsontwikkeling gaan afnemen.

### 2.3 Migratie

Naast de natuurlijke bevolkingsontwikkeling wordt de bevolkingsomvang bepaald door migratie. Migratie is een vorm van mobiliteit tussen twee geografische eenheden, resulterend in een verandering van woongemeente of woonland. Bij een positief migratiesaldo vestigen

meer mensen zich in een land regio of stad dan er vertrekken. Bij een negatief migratiesaldo vertrekken er meer mensen dan dat er vestigen (CBS, 2006). De mate van migratie wordt veroorzaakt door de push en pullfactoren van de desbetreffende gebieden. Er zijn drie oorzaken van migratie verantwoordelijk voor een dalende bevolking. Deze processen, deïndustrialisatie, suburbanisatie en postsocialistische transformatie zullen in deze paragraaf besproken worden (Oswalt 2006). Dit gebeurt aan de hand van drie voorbeelden uit het buitenland.

### **Deïndustrialisatie – Manchester**

Deïndustrialisatie is een nieuwe verdeling tussen industrie en diensten, welke leidt tot een veranderende werkgelegenheid waarbij bepaalde steden of regio's in betekenis afnemen of groeien (Oswalt, 2006). Manchester raakte in de jaren 70 in de problemen door een inzakkende katoenindustrie. Dit en de opkomst van de containerindustrie zorgde voor een zwakke economie welke een hoge werkloosheid tot gevolg had. De pushfactoren: Een zwakke economie en hoge werkloosheid resulteerden in het wegtrekken van de bevolking. Manchester verloor ruim 40% van de 700.000 inwoners (De Graaf, 2006).

### **Suburbanisatie – Detroit**

Suburbanisatie is de uittocht van inwoners, industrie, diensten en cultuur vanuit stedelijke centra naar buitengelegen regio's (Oswalt, 2006). De rijke en welgestelde bevolking trekt vanuit de stad naar het omliggende gebied. De pushfactoren zijn onvoldoende om de woonwensen te vervullen vanwege ruimtegebrek en hoge grondprijzen en de afwezigheid van de rust en idylle (Ashworth en Voogd, 2000). Als gevolg van suburbanisatie is de bevolking van Detroit vanaf 1950 gedaald van 1.85 miljoen naar 1 miljoen inwoners. De bevolkingsdichtheid van de stad nam sterk af. Eén derde van het stedelijk gebied ligt braak en er staan minstens 4000 gebouwen leeg. De omliggende buitenwijken (suburbs) zijn echter enorm gegroeid (De Graaf, 2006).

### **Postsocialistische transformatie - Ivanovo**

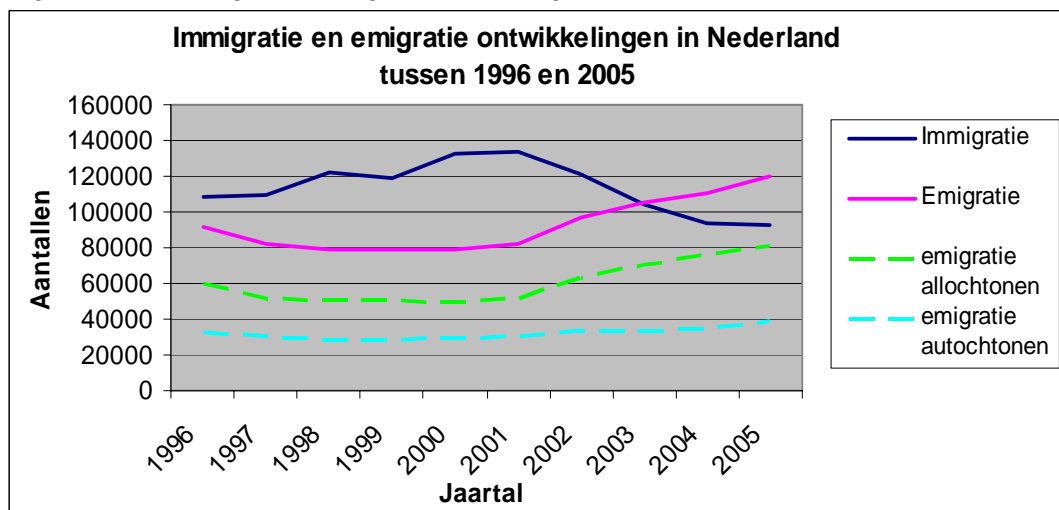
Postsocialistische transformatie is een structurele verandering van de socialistische organisatie van politiek, maatschappij en economie in Oost Europa. Ivanovo, een Russische textielstad is als gevolg van de Perestrojka economisch gezien sterk achteruitgegaan. In 1995 en 1996 werd de stad gekenmerkt door het hoogste werkloosheidscijfer van Rusland, ongeveer 39%. Maar 17 van de 58 textielbedrijven zijn nog rendabel en nieuwe bedrijven komen niet meer naar de stad (Oswalt, 2006). De afnemende werkgelegenheid heeft in Ivanovo geresulteerd in het wegtrekken van de bevolking. Tussen 1991 en 2001 verloor de stad 100.000 van de 500.000 inwoners met als gevolg leegstaande industriegebouwen en niet afgemaakte woongebouwen (De Graaf, 2006).

### **Nederland**

De transformatieprocessen hebben in buitenlandse steden extreme gevolgen gehad. Het bekendste voorbeeld van deïndustrialisatie in Nederland is het oude mijngebied in Zuid Limburg. Als gevolg van het sluiten van de mijnen is de werkgelegenheid hier sterk gedaald en hebben mensen het gebied verlaten. Ook suburbanisatie is in Nederland een bekend begrip. Dit proces is al jaren aan de gang en heeft geleid tot achteruitgang van de bevolking in grote steden. Groeikernen zijn aangewezen om de verplaatsing van de bevolking in goede banen te leiden. Een postsocialistische transformatie zal niet in Nederland voorkomen. Uit de voorbeelden blijkt dat Nederland bekend is met de transformatie processen die in het buitenland voor grote problemen hebben gezorgd en dat dit in Nederland in die hoedanigheid niet zal voorkomen. Desondanks zal migratie een grote rol spelen als het gaat om de

bevolkingsontwikkelingen. “Krimp is acuut geworden doordat de buitenlandse migratie sterk is afgenomen.” (Hanssen, 2006). In figuur 2.3 zijn de immigratie en emigratie ontwikkelingen in Nederland tussen 1996 en 2005 weergegeven. Immigratie is het vanuit het buitenland vestigen in Nederland en emigratie is het verlaten van Nederland om zich in het buitenland te vestigen.

Figuur 2.3 Immigratie en Emigratie ontwikkeling in Nederland tussen 1996 en 2005



(CBS, 2007)

Uit figuur 2.3 valt af te lezen dat het aantal mensen dat zich in Nederland vestigt vanaf 2001 sterk afneemt. Deze ontwikkelingen gaan samen met veranderingen in het gevoerde beleid, met betrekking alloctonen en asielzoekers, van de rijksoverheid. De in 2000 aangenomen vreemdelingenwet heeft er onder andere toe geleid dat er een versterkt toelatingsbeleid gevoerd wordt. Door deze strengere regelgeving en verplichtte integratieprogramma's is het voor buitenlanders moeilijker en ongunstiger geworden om zich in Nederland te vestigen. Ook het stijgende aantal emigranten leidt tot een versterkte afname van het bevolkingsaantal. Als er gekeken wordt naar het emigratie verloop tussen autoctonen en alloctonen is in figuur 2.3 te zien dat de toename van de emigratie hoofdzakelijk veroorzaakt wordt door de toenemende emigratie van de allochtone bevolking. Ook dit is het gevolg van de in 2000 aangenomen vreemdelingenwet. Dit in de vorm van strengere uitzettingsregels voor de allochtone bevolking ([www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl)).

## 2.4 Natuurlijke bevolkingsontwikkeling versus migratie

In deze paragraaf worden de twee componenten van de bevolkingsontwikkeling met elkaar vergeleken. Hierbij wordt gekeken naar de mogelijkheden om in te grijpen en de beïnvloedbaarheid van de ontwikkelingen.

De natuurlijke bevolkingsontwikkeling en de migratie hebben beide invloed op de bevolkingsontwikkeling van een land, regio of stad. Echter de verschillen tussen beide zijn groot.

De effecten van de natuurlijke bevolkingsontwikkeling zijn vaak op langer termijn pas zichtbaar. Hierdoor zijn de veranderingen gemakkelijk voorspelbaar en kan er relatief goed ingespeeld worden op de effecten. In Nederland is het proces zelf door overheidsingrijpen

moeilijk te beïnvloeden. Sterfte is een natuurlijk verschijnsel waarbij het niet voor de hand ligt dat nieuwe medische technologieën de levensverwachting in Nederland extreem laten stijgen. Daarnaast het moeilijk vrouwen te beïnvloeden als het gaat om het krijgen van meer of minder kinderen. Situaties als bijvoorbeeld in China, waar het verboden is meer dan 1 kind per vrouw te baren, is voor Nederland moeilijk denkbaar. Daarnaast lijkt het aanbieden van kinderbijslag en vergoedingen voor kinderopvang niet op te wegen tegen de carrièremogelijkheden van de ‘moderne’ vrouw. Migratie daarentegen is het resultaat van een verplaatsing van personen. Wanneer deze verplaatsing plaatsvindt, zijn de gevolgen snel merkbaar en daarom zijn de effecten moeilijk voorspelbaar. Het proces zelf is, in tegenstelling tot de natuurlijke bevolkingsdaling, gemakkelijk beïnvloedbaar. Een goed voorbeeld hiervan is de invoering van de vreemdelingenwet, besproken in de vorige paragraaf. Er zijn dus middelen om een migratie te voorkomen, te reduceren of te versterken.

## 2.5 Conclusie

Er zijn twee processen die bepalend zijn voor de bevolkingsontwikkeling. Dit zijn de natuurlijke bevolkingsontwikkeling en de migratie. In Nederland heeft de grote geboortegolf van vlak na de Tweede Wereldoorlog gezorgd voor een zeer specifieke natuurlijke bevolkingsontwikkeling. Door het echo-effect is de natuurlijke bevolkingsontwikkeling echter goed te voorspellen. Daarnaast zijn extreme veranderingen in het geboorteaantal zoals vlak na de Tweede Wereldoorlog eerder uitzondering dan regel. Het beïnvloeden van de natuurlijke bevolkingsontwikkeling door overheidsingrijpen zal in Nederland erg moeilijk zijn. Migratie is een ontwikkeling die moeilijker voorspelbaar is. Ongewenste migratie kan bijvoorbeeld het resultaat zijn van het wegtrekken van een belangrijke werkgever uit een gebied waardoor de werkgelegenheid sterk daalt of door verandering in de wensen van de bevolking. Het beïnvloeden van migratie door overheidsingrijpen is echter gemakkelijker dan bij de natuurlijke bevolkingsontwikkeling.

# 3

## Bevolkingsontwikkeling in Nederland

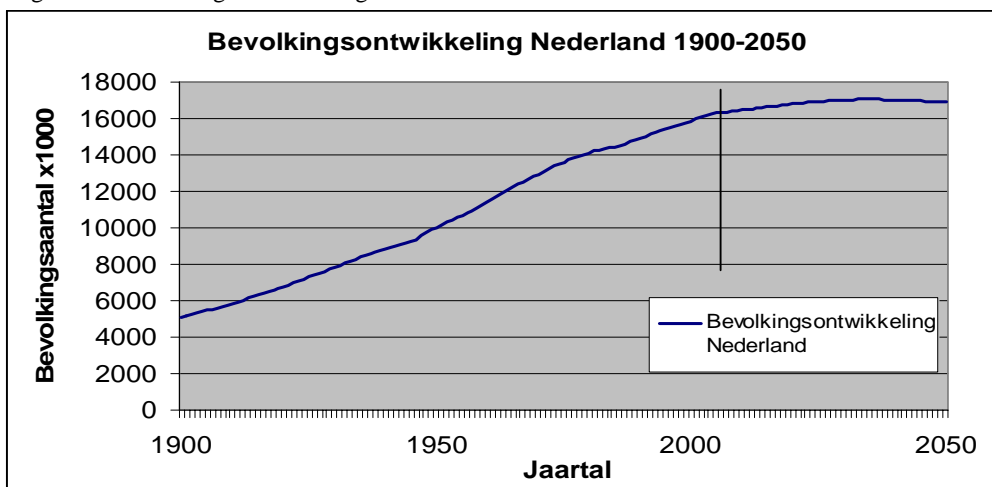
### 3.1 Inleiding

Door de grote verschillen tussen landsdelen, provincies, regio's en steden is Nederland geen homogeen land wat betreft de ruimtelijke ontwikkelingen. Dit houdt in dat niet elke ontwikkeling op dezelfde tijd, met dezelfde snelheid en op dezelfde plaats zal plaatsvinden. De randstad en de rest van Nederland vormen het contrast op het hoogste niveau. Maar ook op lagere niveaus zijn er verschillen zichtbaar. Elk gebied of elke stad heeft zijn eigen eigenschappen en dynamiek waardoor deze contrasten ontstaan. Door deze verschillen is ook de bevolkingsontwikkeling niet overal gelijk. In dit hoofdstuk worden de verschillen met betrekking tot de bevolkingsontwikkeling in plaats en tijd beschreven. Dit gebeurt op drie schaalniveaus, het landelijke niveau, het provinciale niveau en het gemeentelijke niveau. De cijfers die gebruikt worden voor de analyse zijn, tenzij anders vermeld, afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Voor de cijfers na 2005 geldt dat ze gebaseerd zijn op prognoses. Prognoses zijn nooit 100% correct en hoe verder er vooruit gekeken wordt hoe onzekerder de gegevens zullen zijn. Toch worden de prognoses gebruikt om een beeld te geven voor de toekomst.

### 3.2 Landelijke ontwikkelingen

In figuur 3.1 wordt de bevolkingsontwikkeling van Nederland tussen 1900 en 2050 weergegeven. Tot 2006 is hiervoor gebruik gemaakt van feitelijke cijfers. De cijfers van 2006 tot en met 2050 zijn gebaseerd op prognoses. In de grafiek is deze overgang weergegeven aan de hand van een verticale zwarte lijn.

Figuur 3.1 Bevolkingsontwikkeling Nederland van 1900-2050



(CBS, 2007)

De afgelopen 100 jaar is de bevolking van Nederland explosief gegroeid. In figuur 3.1 valt af te lezen dat de bevolking tussen 1900 en 2000 gegroeid is van ongeveer 5 miljoen naar bijna 16 miljoen mensen. De industriële ontwikkeling in Nederland geldt als basis voor deze groei. De economie werd sterker en ook door het dalende sterftcijfers als gevolg van betere medische omstandigheden en hygiëne groeide de bevolking. De grootste groei van het bevolkingsaantal heeft plaats gevonden tussen 1945 en 1965. Dit is de periode van wederopbouw vlak na de tweede wereldoorlog. De grote groep mensen die in deze tijd geboren is, wordt ook wel de 'babyboom' genoemd. De groei heeft zich, vanwege het gunstige economische klimaat en ontwikkelingen uit de historie, met name geconcentreerd in de grote steden in het westen van Nederland.

Als er gekeken wordt naar de prognose van de Nederlandse bevolkingsontwikkeling voor de komende 50 jaar dan is er een ander beeld zichtbaar. Het bevolkingsaantal zal de komende 30 jaar minder explosief groeien als de afgelopen eeuw. Na 2035 zal het bevolkingsaantal zelfs gaan afnemen. De gematigde positieve bevolkingsgroei zal omslaan in een negatieve bevolkingsgroei en dus zal de bevolking vanaf 2035 gaan krimpen (figuur 3.2). De voorspelde afname van het bevolkingsaantal wordt veroorzaakt door een aantal factoren. Ten eerste krijgen vrouwen in Nederland steeds minder kinderen. Om de bevolking op niveau te houden moeten vrouwen gemiddeld 2.1 kind krijgen. Tegenwoordig ligt het gemiddelde vruchtbaarheidscijfer lager. In 2005 lag deze op gemiddeld 1.7 kind per vrouw (CBS, 2006). Ten tweede zal, door de vergrijzing, het sterftcijfer toenemen. Ten derde is de migratie oorzaak van de voorspelde bevolkingsafname. Tussen 1950 en 2000 hebben veel allochtonen zich in Nederland gevestigd vanwege de koloniale achtergronden, gezinshereniging en gastarbeid. Na 2000 zal dit in veel mindere mate aan de orde zijn (Hidding et al., 2002). Daarnaast is in de vorige paragraaf al aangegeven dat door de vreemdelingenwet uit 2000 het aantal buitenlandse migranten wat zich in Nederland vestigt sterk daalt en nog verder zal dalen. Mede door deze wet zal als laatste het aantal migranten wat Nederland verlaat toenemen.

### 3.3 Provinciale ontwikkelingen

Uit de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat verwacht wordt dat het bevolkingsaantal, op nationaal niveau, rond 2035 afneemt. In deze paragraaf wordt gekeken hoe de bevolkingsontwikkeling op provinciaal niveau zich zal ontwikkelen. Omdat het CBS de regionale kerncijfers in tegenstelling tot de landelijke kerncijfers slechts 25 jaar vooruit maakt worden de prognoses tot 2025 gebruikt. In figuur 3.2 wordt door middel van een kruis aangegeven rond welk jaar het bevolkingscijfer van de provincie over zal gaan van een stijgend aantal naar een dalend aantal.

Figuur 3.2 Jaartal wanneer de provincie voor het eerst te maken zal krijgen met een afnemend bevolkingsaantal.

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2025 <
Groningen							X
Drenthe							X
Friesland							X
Overijssel							X
Flevoland							X
Utrecht							X
Noord-Holland							X
Zuid Holland							X
Zeeland		X					
Noord Brabant					X		
Gelderland							X
Limburg	X						

(CBS 2006)

De belangrijkste conclusie uit dit figuur is dat er in tegenstelling tot de landelijke cijfers op dit moment en in de nabije toekomst wel een afname van het bevolkingsaantal zichtbaar is. De provincie Limburg is de eerste provincie die een afnemend bevolkingsaantal laat zien. Dit heeft plaatsgevonden tussen 2002 en 2003. De provincie Zeeland is de tweede provincie waar een daling van het bevolkingsaantal plaats zal vinden. Rond 2007 zal ook hier de bevolking in aantal af gaan nemen. Als laatste zal de provincie Noord Brabant gaan krimpen. Dit zal gebeuren rond 2020. De rest van de provincies zullen in gematigde of stabiele aantallen blijven groeien.

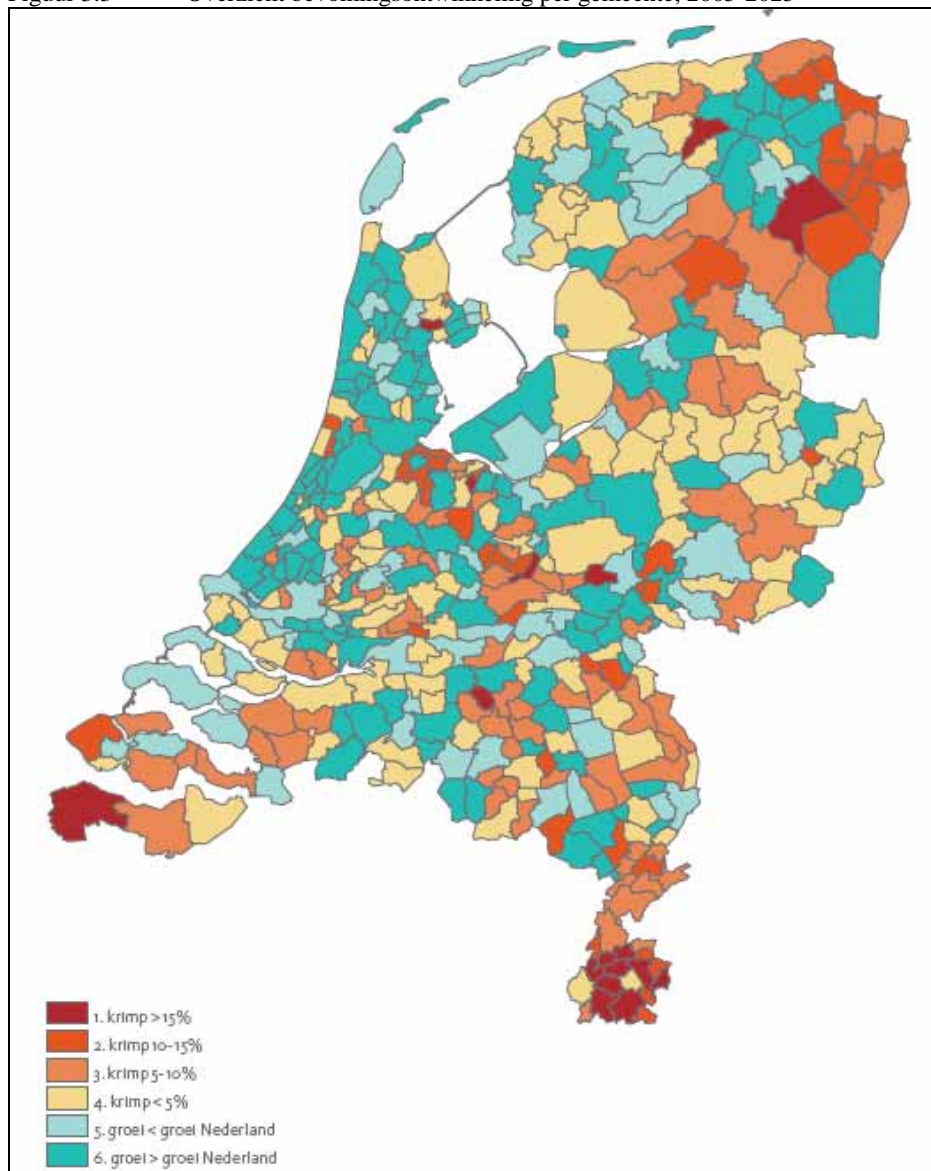
Zoals verwacht vindt de eerste afname van de bevolking voornamelijk plaats in de perifere provincies. Dit zijn provincies die veelal te maken hebben met een slechte economische structuur waardoor er veel jongeren en gezinnen met kinderen vertrekken. *“Krimp vormt juist een problemen voor vergrijsde regio’s met een zwakke economische structuur”* (Hanssen, 2006). Het feit dat de provincie Limburg en vooral Zuid Limburg nu al te maken heeft met een afnemend bevolkingsaantal wordt ook veroorzaakt door een verslechtering van de economische structuur. *“Kerkrade is op de kaart gekomen door de mijnen [...]”* (Kleine, 2006). *Door onder andere het sluiten van de mijnen is er een slechte economische situatie ontstaan waardoor de mensen wegtrekken en niet meer terugkomen* (Severeijns, 2006). Naast een slechte economische structuur zorgt vergrijzing in deze provincies voor een afnemend bevolkingsaantal. Vlieger en Van Leeuwen melden in hun artikel, regionale verscheidenheid in bevolkingsconcentraties: *“Zo blijken de inwoners in driekwart van de landelijke kernen en stedelijke centra in de perifeer gelegen provincies gemiddeld ouder te zijn dan de inwoners in de bevolkingskernen in de centraal gelegen provincies”* (CBS2006; p.1). De ouderen krijgen geen kinderen meer waardoor in vergrijsde gebieden de natuurlijke groei stagneert. Ook overlijden er veel ouderen waardoor het sterftecijfer hoger is dan in gebieden met minder ouderen. Opvallend is de goede positie van de provincies Groningen en Drenthe. Deze provincies blijven groeien terwijl ze toch gekenmerkt worden door de perifere ligging en slechte economische structuur ten opzichte van de randstad.



### 3.4 Lokale ontwikkelingen

De lokale ontwikkelingen zullen op gemeente niveau weergegeven worden. Ook de prognoses van de bevolkingsontwikkeling op gemeente niveau worden tot 2025 gemaakt. Figuur 3.3 geeft de gemiddelde bevolkingsgroei of -afname tussen 2005 en 2025 per gemeente weer.

Figuur 3.3 Overzicht bevolkingsontwikkeling per gemeente, 2005-2025



Bron: Van Dam, 2006

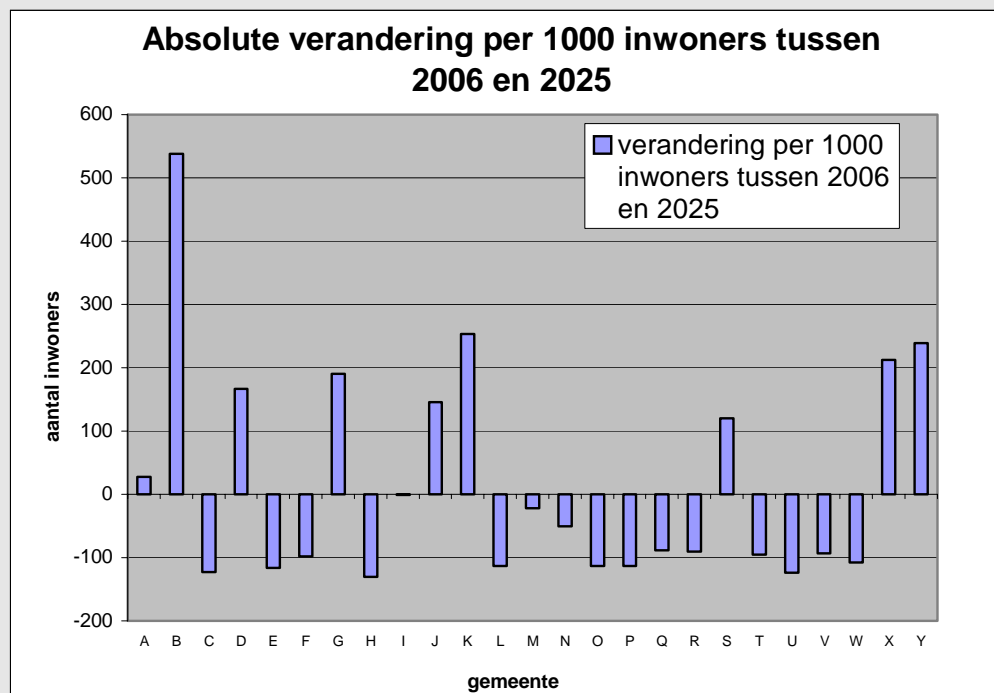
Uit figuur 3.4 kan geconcludeerd worden dat er door heel Nederland, in elke provincie groeiende en krimpende gemeenten voorkomen. Daaruit blijkt dat krimpende gemeenten niet alleen in krimpende provincies voorkomen maar ook in groeiende provincies. Ook komen groeiende gemeenten niet alleen in groeiende provincies voor maar ook in krimpende provincies. Wel is er een concentratie van krimpende gemeenten zichtbaar in de perifere provincies, de provincies buiten de randstad. Vooral Limburg en Zeeland zijn sterk rood en oranje gekleurd. Ook Groningen, Drenthe en Overijssel geven een grotere concentratie krimpende gemeenten weer. Opvallend is dat deze laatst genoemde provincies als provincie

niet te maken hebben met een afnemend bevolkingsaantal (figuur 3.2). Dit komt omdat de groei of krimp van de provincie wordt bepaald door de verhouding tussen het aantal krimpende en groeiende gemeenten en de sterkte van de bevolkingsverandering. Dit zal uitgelegd worden aan de hand van een voorbeeld (zie box 3.1). Hierbij is gekozen voor de provincie Groningen.

### Box 3.1 Voorbeeld provincie Groningen

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat het bevolkingsaantal van de provincie Groningen de komende 25 jaar niet te maken krijgt met een afnemend bevolkingsaantal. Op basis van figuur 3.4 zou er echter een andere conclusie getrokken kunnen worden. De provincie is namelijk voor een groot deel oranje en rood gekleurd. Om precies te zijn telt de provincie Groningen 25 gemeenten waarvan er tussen 2006 en 2025 16 krimpen en 9 groeien. Aan de hand van figuur 3.5<sup>2</sup> zal uitgelegd worden waarom het bevolkingsaantal van de provincie toch groeit.

Figuur 3.5 Absolute verandering van het bevolkingsaantal per 100 inwoners tussen 2006 en 2025



In figuur 3.5 is de bevolkingsontwikkeling per gemeente per 1000 inwoners weergegeven. Ondanks dat de provincie meer gemeenten heeft die krimpen dan gemeenten die groeien, stijgt de bevolking van de provincie. Dit wordt veroorzaakt doordat de absolute groei per 1000 inwoners groter is dan de absolute krimp per 1000 inwoners. De 16 krimpende gemeenten zorgen samen voor een afname van gemiddeld 93 inwoners per 1000 inwoners. De groeiende gemeenten zorgen samen voor een groei van gemiddeld 210 inwoners per 1000 inwoners.

Uit de provinciale cijfers is naar voren gekomen dat het vooral de economisch zwakke en vergrijsde provincies het eerst met krimp te maken krijgen. Ook bij de gemeenten is deze

<sup>2</sup> Elke letter op de x-as staat voor een bepaalde gemeente. Dit codeboek is terug te vinden in bijlage 2 van dit onderzoek. Daarnaast staan de waarden, weergegeven in figuur 3.5, uitgewerkt in tabelvorm.

trend zichtbaar. *“In dit kaartje (red fig 3.3) zie je het resultaat van het provinciale beleid terug”* (Polman, 2007) De provincie Drenthe heeft in het provinciale beleid ontwikkelgemeenten en beheergemeenten aangewezen. Gemeenten die niet tot economische kernzone of ontwikkelgemeente benoemd zijn, zijn rood of oranje gekleurd. Dit zijn over het algemeen de meest rurale gemeenten met een lage urbanisatiegraad en een perifere ligging. Ook de heer Hanssen van de provincie Groningen geeft aan dat hier een duidelijk verschil zichtbaar is. *“De ontwikkeling van de economische kernzone Groningen-Assen gaat erg goed maar het zijn de omliggende gemeenten die de rekening gaan betalen”* (Hanssen, 2006). Als er naar de gemeenten in Friesland gekeken wordt dan valt ook op dat de krimpende gemeenten zich bevinden buiten de economische kernzones. Voor Friesland zijn dit de Westergozone en de A7-zone. Ook de grote concentratie krimpende gemeenten in Zuid-Limburg is het resultaat van een economisch zwakke structuur.

Niet alleen het beleid gericht op de economische ontwikkeling is verantwoordelijk voor de afname van het bevolkingsaantal in bepaalde gemeenten. Ook andere beleidsmaatregelen kunnen verantwoordelijk zijn voor een afname van het bevolkingsaantal. Een goed voorbeeld hiervan is het beleid wat de rijksoverheid voert met betrekking tot de buitenlandse migratie. Het resultaat van het rijksbeleid, de afname van het aantal buitenlandse immigranten en de toename van het aantal allochtone emigranten, werkt sterk door op gemeentelijk niveau en leidt tot meer of sterker krimpende gemeenten. Ook het beleid met betrekking tot de woningplanning, aangestuurd door het VROM en uitgevoerd door provincies, heeft invloed op de bevolkingsontwikkeling van een gemeente.

Uit interviews met beleidsmedewerkers uit de gemeente Delfzijl en de gemeente Heerlen is gebleken dat ze zich bewust zijn van de ontwikkelingen binnen de gemeente. De terugloop van de bevolking als gevolg van een slechte economische situatie is al langer bekend. Dat dit versterkt wordt door een structurele bevolkingsdaling in het hele land is echter nieuw. Ze geven aan dat vanwege dit nieuwe karakter het moeilijk is om op deze nieuwe ontwikkelingen te reageren. Dit komt omdat de effecten onbekend zijn.

### 3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken naar de ontwikkeling van de bevolking van Nederland. Dat Nederland in de toekomst te maken krijgt met een afnemend bevolkingsaantal is volgens de prognoses een feit. Vanaf 2035 zal landelijk gezien de groeiende bevolking omslaan in een krimpende bevolking.

Hoe deze krimp zich inzet is per provincie en per gemeente binnen de provincies zeer verschillend. Tot 2025 zijn er drie provincies, Limburg, Zeeland en Noord-Brabant die te maken krijgen met een afnemend bevolkingsaantal. Daarnaast zijn er een groot aantal gemeenten die te maken krijgen met een afnemend bevolkingsaantal. Deze gemeenten liggen niet alleen in de drie krimpende provincies, ook groeiende provincies hebben te maken met veel en sterk krimpende gemeenten. Ondanks deze spreiding van krimpende en groeiende gemeenten door heel Nederland geeft een analyse van de gemeenten in de perifere provincies Limburg, Drenthe, Groningen en Friesland aan dat krimpende gemeenten één of meer van de volgende kenmerken bevatten. Ze hebben een zwakke economische structuur, een vergrijsde bevolking, liggen in de perifere delen van de provincie of hebben een lage urbanisatiegraad.

## Slotconclusie deel II

Uit de vorige twee hoofdstukken kan een aantal conclusies getrokken worden met betrekking tot de ‘waardoor’ en de ‘waar’ vraag op het gebied van een afnemend bevolkingsaantal in Nederland. Deze conclusies gelden als basis voor de rest van dit rapport. In dit deel worden deze conclusies in hoofdlijnen aangehaald en zullen de overgang naar de volgende hoofdstukken onderbouwen.

Als eerste moet opgemerkt worden dat er een groot verschil bestaat tussen de twee fundamentele oorzaken van een afnemend bevolkingsaantal. De natuurlijke bevolkingsafname, veroorzaakt door hoger sterftecijfer dan geboortecijfer, is goed voorspelbaar. Deze ontwikkeling is daarentegen moeilijk beïnvloedbaar en zal geaccepteerd moeten worden. Migratie is minder goed voorspelbaar maar door het voeren van goed of aangepast beleid kan de kans op migratie verminderd worden.

Daarnaast is het van belang te kijken op welk schaalniveau en waar een afnemend bevolkingsaantal het meeste voorkomt. Uit de analyse, beschreven in hoofdstuk drie, is naar voren gekomen dat een afnemend bevolkingsaantal op elk schaalniveau een andere beeld weergeeft. Hoe lager het schaalniveau hoe beter de verhoudingen tussen groei en krimp zichtbaar worden. Het gemeentelijke niveau zal dan ook het beste niveau zijn voor het bepalen van de effecten van een afnemend bevolkingsaantal.

Voor het bepalen van de kenmerken van de krimpende gemeenten is gekeken naar het verschil tussen groeiende en krimpende gemeenten in de perifere provincies Limburg, Groningen, Drenthe en Friesland. Hieruit en uit de interviews is naar voren gekomen dat de krimpende gemeenten één of meer van de volgende kenmerken hebben. Een perifere ligging in de provincie, een economisch zwakke structuur, een vergrijsde bevolking of een lage urbanisatiegraad.

De bevindingen, voortgekomen uit deel II van dit rapport, gelden als basis voor de komende drie hoofdstukken. In deze hoofdstukken worden op gemeentelijk niveau, voor drie verschillende aspecten, de effecten van een afnemend bevolkingsaantal bepaald. Hierbij gaat het om de aspecten wonen, voorzieningen en werken.

# Deel III

# 4 Het wonen

## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de relatie gelegd tussen de afname van het bevolkingsaantal en het wonen. Als eerste wordt de aanbodkant van het wonen, de volkshuisvesting, beschreven. Daarna zal een korte uitleg gegeven worden over de organisatie en het beleid met betrekking tot de volkshuisvesting. Ten derde wordt er gekeken welke factoren invloed hebben op het wonen. Aan de hand van een woningbehoefteanalyse wordt bepaald welke rol het afnemende bevolkingsaantal ten opzichte van de andere invloeden heeft. Er wordt afgesloten met de mogelijke effecten van een bevolkingsdaling op het aspect wonen.

## 4.2 De volkshuisvesting

De aanbodkant van de volkshuisvesting in Nederland bestaat uit drie markten. Als eerste is dit de woningmarkt welke onderverdeeld kan worden in twee submarkten. De eerste submarkt is de huizenmarkt. Hier gaat het om de overdracht van eigendomsrechten, de koop en verkoop van woningen. Daarnaast is er de woondienstenmarkt. Deze wordt gekenmerkt door de overdracht van gebruiksrechten, de huur en verhuur van woningen. De woningmarkt bestaat dus uit het geheel van reeds bestaande koop- en huurwoningen. De tweede markt is de woningbouwmarkt. Hierbij gaat het om de verhouding tussen vraag en aanbod van woningen. Door middel van nieuwbouw en herstructurering kunnen vraag en aanbod goed op elkaar afgestemd worden. De reeds bestaande en de nieuw te bouwen woningen uit respectievelijk de woningmarkt en de woningbouwmarkt vormen samen de volkshuisvesting. De laatste markt kan omschreven worden als de bouwgrondmarkt. De grond in Nederland wordt gebruikt voor vele functies, het deel wat voor woningbouw of utiliteitsbouw gebruikt wordt of bestemd is vormt de bouwgrondmarkt. De bouwgrondmarkt staat in principe los van de volkshuisvesting maar is wel noodzakelijk voor het vestigen en realiseren van woningen (Ekkers, 2002).

Tabel 4.1 Markten op het gebied van de volkshuisvesting

Woningmarkt	Huizenmarkt - koopwoningen woondienstenmarkt - huurwoningen
Woningbouwmarkt	Geheel van vraag en aanbod van woningbouwcapaciteit.
Bouwgrondmarkt	Grond voor woningbouw en utiliteitsbouw

(Ekkers, 2002)

### 4.3 Het beleid

Het volkshuisvestingsbeleid bestaat uit drie onderdelen, de productie, de verdeling en het beheer van de woningen. In dit onderzoek wordt vooral gekeken naar de eerste twee aspecten, de productie en de verdeling van de woningen. De organisatie van de volkshuisvesting heeft de afgelopen decennia een groot aantal veranderingen ondergaan. Deze veranderingen hebben vooral effect gehad op de verschillende schaalniveaus van de overheid. De overheid kent drie officiële schaalniveaus, het rijk, de provincie en de gemeente.

Op rijksniveau is het ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu met daar binnen het directoraat-generaal wonen verantwoordelijk voor de volkshuisvesting. Het directoraat moet zorgdragen voor de beschikbaarheid van een voldoende aantal woningen, zorgen voor de betaalbaarheid van de woningen en zorgdragen voor de kwaliteit van de woningen.

Door de decentralisatie van de volkshuisvesting heeft de provincie een grotere rol gekregen. Naast het lokaliseren van de nieuwbouw is de provincie het meest geschikt voor het versterken van de integrale samenhang tussen volkshuisvesting en het ruimtelijk beleid en voor het afstemmen van beide op elkaar. De plannen van de provincie worden uitgewerkt in het streekplan welke als beoordelingskader fungeert voor de lokale structuur en bestemmingsplannen. Door middel van het bindend verdelingsadvies kan de provincie veel invloed uitoefenen op de locatie van woningbouw en zo bijvoorbeeld suburbanisatie tegen gaan. De provincie kan echter geen eigen volkshuisvestingsbeleid voeren. Haar rol blijft integrerend en coördinerend.

Het laatste en laagste schaalniveau betreft de gemeente. Door de decentralisatie is de gemeente niet meer alleen een uitvoerend orgaan maar wordt er ook eigen beleid ontwikkeld. Dit beleid moet wel binnen de door het rijk en de provincie vastgestelde kaders passen. De gemeente heeft daarom tegenwoordig de meeste verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting. Daarbij is het de gemeente die verantwoordelijk is voor de nieuwbouw, het voorraadbeleid en het woonruimteverdelingbeleid. De gemeente vertaalt het beleid van rijk en provincie in concrete plannen, ze coördineert de actoren en integreert met andere beleidsvelden. Het uitwerken van de evaluatie van het voorgaande beleid, het beschrijven van de toekomstige ontwikkelingen en het formuleren van het nieuw te voeren beleid lijken noodzaak. Echter, de gemeente vrij is in deze keuze en het maken van deze plannen niet verplicht.

Tussen de twee laagste schaalniveaus, de provincie en de gemeente, is de laatste jaren een nieuw schaalniveau zichtbaar, het regionale niveau. De woningmarkt en daarmee de bouwmarkt en de bouwgrondmarkt is volgend aan het aantal huishoudens, bedrijven en andere organisaties. De schaal waarop de ze opereert is per activiteit verschillend. Op het gebied van volkshuisvesting opereren huishoudens vanaf de jaren 80 voornamelijk op een groter schaalniveau dan de gemeente, de schaal waarop de volkshuisvesting tot dan toe opereert. Dit wordt veroorzaakt door de toegenomen mobiliteit en het minder gebonden voelen aan een bepaalde gemeente. De volkshuisvesting en het daarbij behorende afzetgebied wordt steeds meer een regionale aangelegenheid. De theorie loopt echter voor op de praktijk omdat in de praktijk een heldere bestuurlijke constructie op regionaal niveau nog ontbreekt. Regionale plannen kunnen voordeel bieden op het punt van voldoende woningen voor de aandachtsgroepen van beleid om concurrentie tussen gemeenten en het zorgen voor differentiatie binnen de voorraad om ruimtelijke segregatie tegen te gaan (Ekkers, 2002).

#### 4.4 Invloeden op de vraag- en aanbodkant van het wonen

Invloeden op de woningbouw zijn afkomstig van zowel de vraagkant als de aanbodkant. De vraagkant van de woningmarkt bestaat uit de kwantitatieve en kwalitatieve vraag naar woningen. Bij de kwantitatieve vraag gaat het om aantallen woningen en dit wordt bepaald door het aantal huishoudens. Bij de kwalitatieve vraag van de woning gaat het om de kwaliteit. Deze vraag wordt bepaald door de verandering in de samenstelling van de huishoudens. De samenstelling van huishoudens kan variëren van eenpersoonshuishoudens tot gezinnen met kinderen. De belangrijkste indicator voor het aspect wonen is dan ook de verandering van het aantal en de samenstelling van de huishoudens.

Buiten de volkshuisvesting zijn er drie factoren die inspelen op het aantal huishoudens. Ten eerste zijn dat de demografische factoren. Door een afname van het geboortecijfer en een toename van de levensverwachting neemt de gemiddelde gezinsgrootte af en stijgt het aantal 1 en 2 persoons huishoudens. Door deze gezinsverdunding stijgt het aantal huishoudens en vergroot het de vraag naar het aantal woningen. Ten tweede bepaalt de welvaart de woningvraag. Door een grote economische groei neemt de koopkracht toe en wordt het gemakkelijker zelfstandig te wonen. Ook door subsidies van de woonlasten stijgt het aantal huishoudens en dus de vraag naar woningen. Als laatste gaan jongeren door de positieve welvaartsontwikkeling eerder zelfstandig wonen en blijven ook ouderen langer zelfstandig wonen. Dit leidt tot een toename van het aantal huishoudens. De derde en laatste factor zijn de sociaal-culturele veranderingen. Toenemend individualisme en emancipatie zorgen voor een veranderend patroon met betrekking tot zelfstandig wonen (Van Assenbergh, 1999).

Aan de aanbodkant wordt het aanbod van woningen op de woningmarkt enerzijds bepaald door het vrijkomen van bestaande woningen en anderzijds door nieuwbouw. De samenstelling van het aanbod kan ook veranderen door nieuwbouw. Naast nieuwbouw zijn er nog twee factoren van invloed op de veranderende samenstelling. Hierbij gaat het om het slopen of de functieverandering van woningen. In de Nederlandse woningmarkt hebben, sloop zonder nieuwbouw, het samenvoegen van woningen, het buiten gebruik stellen van woningen, bestemmingsplan veranderingen en brand invloed op de afname van het aanbod. (Van Assenbergh, 1999). Verantwoordelijk voor de invloeden aan de aanbodkant zijn de verschillende overheden, projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties en makelaars.

#### 4.5 Effect van de bevolkingsontwikkeling ten opzichte van de overige invloeden.

In de vorige paragraaf zijn een groot aantal factoren beschreven die van invloed zijn op de woningbehoefte. In deze paragraaf wordt voor de kwantitatieve woningbehoefte gekeken welke rol de bevolkingsontwikkeling heeft in het geheel van invloeden. Er zijn verschillende manieren om de woningbehoefte te berekenen. Enkele voorbeelden hiervan zijn PRIMOS, Socrates en CitaVista. Omdat het uitvoeren van de woningbehoefteberekeningen een uiterst complexe zaak is en de modellen veelal beschikken over auteursrecht worden de invloeden beschreven aan de hand van een analyse van de huishoudensontwikkeling. De huishoudensontwikkeling komt namelijk zeer sterk overeen met de woningbehoefte.

De verhouding tussen het aantal huishoudens en de woningbehoefte is echter niet geheel één op één. Om tot de woningbehoefte te komen zal het aantal huishoudens verhoogd moeten worden met het aantal starters die nog geen huishouden vormen maar wel woningbehoevend



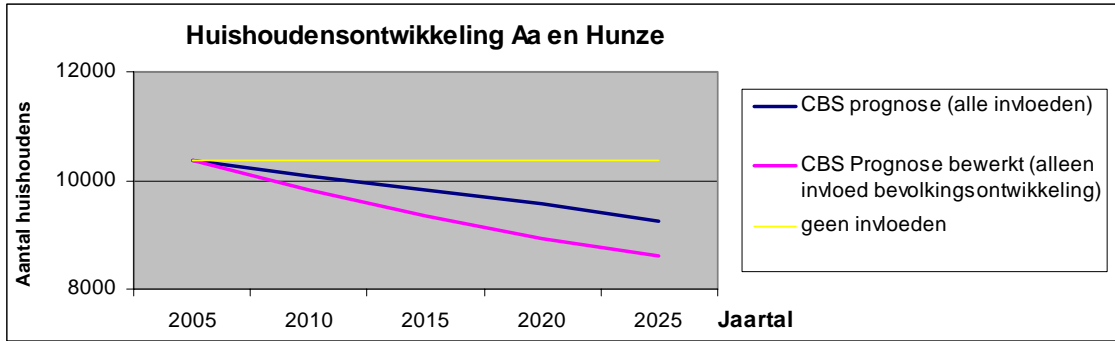
zijn. Daarnaast zal het aantal huishoudens verminderd moeten worden met het aantal huishoudens dat in een niet-woning woont. Bij een niet woning kan gedacht worden aan bijvoorbeeld woonboten. Tenslotte zal de woningbehoefte verhoogd moeten worden met een gewenste frictie leegstand, het huidige aantal en de vraag naar tweede woningen en het aantal onbewoonbare woningen. Deze invloeden worden bij de analyse niet meegenomen (Heida, 2005).

Om de huishoudensprognoses te bepalen maakt het CBS gebruik van het model PEARL. PEARL staat voor Projecting Population Events At Regional Level. Volgens dit model is naast de bevolkingsomvang het huishoudensvormende gedrag van de bevolking verantwoordelijk voor het aantal huishoudens. Het huishoudensvormende gedrag van de bevolking wordt bepaald door vier factoren. Ten eerste is dat het moment van uit huis gaan. Hierbij gaat het om het moment wanneer jongeren het ouderlijk huis verlaten om elders zelfstandig te gaan wonen. Ook het uit huis gaan van de ouders, waarbij de kinderen zelfstandig in het huis blijven wonen, valt onder de factor uit huis gaan. Ten tweede wordt het aantal huishoudens bepaald door het gaan samenwonen. Hierbij moet minimaal één van de partners verhuizen. Het uit elkaar gaan van samenwonende mensen is de derde factor. Hierbij gaat het om gehuwden en ongehuwden. Ook het overlijden van één van beide partners valt onder uit elkaar gaan. In het geval van sterfte verandert de kwantitatieve vraag naar woningen niet. De vierde en laatste factor is het institutioneel gaan wonen. Dit betreft een overgang naar een woonvorm waarin derden bedrijfsmatig in de dagelijkse levensbehoefte voorzien. Hierbij kan gedacht worden aan verzorgingshuizen, gevangenissen, kindertehuizen en psychiatrische inrichtingen (De Jong, 2006).

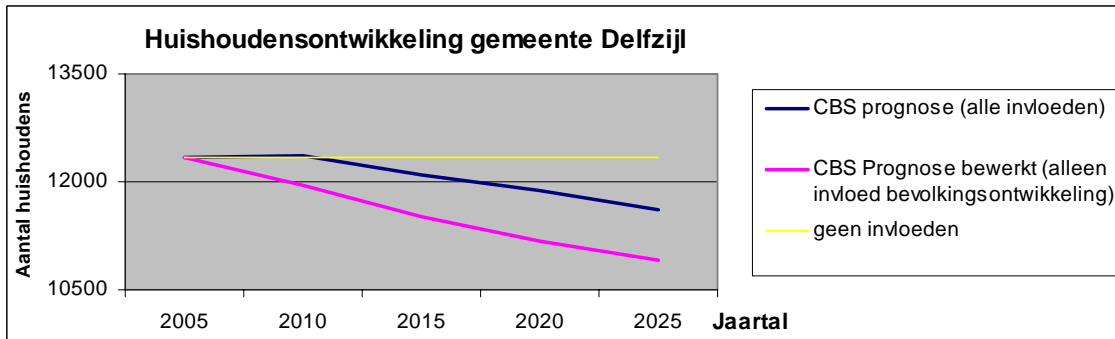
In de figuren 4.1 tot met 4.4 zijn de huishoudensontwikkelingen van respectievelijk de gemeente Aa en Hunze, Delfzijl, Heerlen en Assen weergegeven. In de eerste drie gemeenten wordt verwacht dat het bevolkingsaantal tussen 2005 en 2025 afneemt. Ter vergelijking is de laatste gemeente een voorbeeld van een gemeente waar het bevolkingsaantal tussen 2005 en 2025 stijgt.

De blauwe lijn is de prognose volgens het model PEARL waarbij alle factoren zijn meegenomen. Met de roze lijn wordt aangegeven hoeveel huishoudens er zouden zijn als alleen de bevolkingsomvang invloed heeft op het aantal huishoudens. Om tot deze waarden te komen is voor 2005 berekend hoeveel personen een huishouden gemiddeld telt. Wanneer de huishoudensvormende factoren geen invloed uitoefenen, blijft de gemiddelde huishoudensgrootte van 2005 constant. Door de bevolkingsprognoses van 2005 tot 2025 te delen door deze constante huishoudensgrootte, kan het aantal huishoudens als gevolg van de bevolkingsontwikkeling berekend worden. De gele lijn geeft de huishoudensontwikkeling weer als alle invloeden constant gehouden worden. In deze grafieken geldt 2005 als basisjaar.

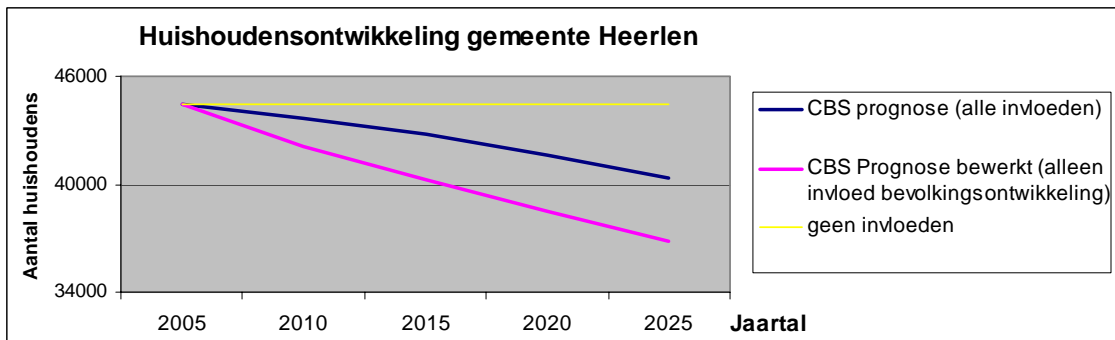
Figuur 4.1 Huishoudensontwikkeling gemeente Aa en Hunze tussen 2005 en 2025.



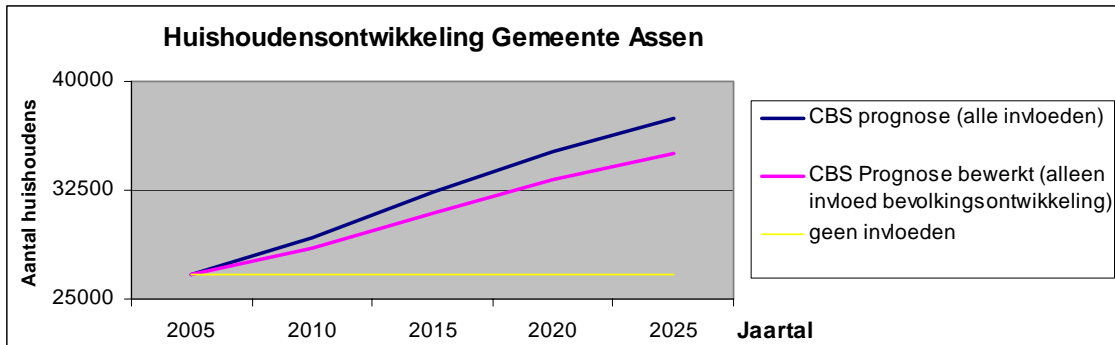
Figuur 4.2 Huishoudensontwikkeling gemeente Delfzijl tussen 2005 en 2025.



Figuur 4.3 Huishoudensontwikkeling gemeente Heerlen tussen 2005 en 2025.



Figuur 4.4 Huishoudensontwikkeling gemeente Assen tussen 2005 en 2025.



Uit de eerste drie grafieken valt af te lezen hoe het aantal huishoudens in een krimpende gemeente zich ontwikkelt ten opzichte van het basisjaar 2005. Het verschil tussen de roze en de gele lijn geeft het resultaat van de huishoudensontwikkeling weer als alleen de bevolkingomvang invloed uitoefent. Het verschil tussen de roze en de gele lijn is groot. De blauwe lijn geeft aan hoe het aantal huishoudens zich ontwikkelt als alle invloeden meegenomen worden. De overige, gezinsvormende invloeden, reduceren het effect van de bevolkingomvang, de roze lijn. Het verschil tussen de roze en de blauwe lijn geeft dit reducerende effect weer.

Voor de groeiende gemeente geldt juist het tegenovergestelde. Ook hier veroorzaakt alleen de invloed van de bevolkingomvang het verschil tussen de gele en de roze lijn. Het verschil tussen deze lijnen, als gevolg van een groeiende bevolkingomvang, zorgt voor de toename van het aantal huishoudens. Waar, bij de krimpende gemeenten de gezinsvormende effecten de invloed van de bevolkingomvang reduceren, zorgen de gezinsvormende effecten in een groeiende gemeente juist voor versterking van het effect. Wederom is het verschil tussen de roze en de blauwe lijn het gevolg van de gezinsvormende effecten.

Het effect van een afnemend bevolkingsaantal op de hoeveelheid huishoudens is zeer groot. In de krimpende gemeenten zorgt de afname van het bevolkingsaantal voor een huishoudensafname van gemiddeld 15%. De gezinsvormende invloeden (gemiddeld 6%) zorgen er echter voor dat de afname van het aantal huishoudens met ongeveer de helft gereduceerd wordt tot gemiddeld 9%. In de groeiende gemeente leidt de toename van de bevolking tot een huishoudenstoename van 31%. De gezinsvormende invloeden zorgen voor een versterking van 9% zodat het totaal aantal huishoudens in deze groeiende gemeente met 40% toeneemt.

#### 4.6 Effecten bij ongewijzigd beleid als gevolg van een afnemend bevolkingsaantal

Uit de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat, ondanks het reducerende effect van de gezinsvormende invloeden, het afnemende bevolkingsaantal veel invloed uitoefent op de huishoudensontwikkeling. De bevolkingsafname zorgt ervoor dat het aantal huishoudens afneemt. Dit heeft als gevolg dat ook de vraag naar de hoeveelheid woningen afneemt. Door de bevolkingsafname zal ook de vraag naar het type woning veranderen. Uit interviews is gebleken dat, bij ongewijzigd beleid, deze veranderingen kunnen resulteren in een aantal negatieve en positieve effecten.

Ten eerste zorgt de verandering in het type huishouden ervoor dat de vraag op dat moment niet overeenkomt met het bestaande aanbod. In een gebied dat te maken heeft met een afnemend bevolkingsaantal kan de samenstelling van de woningvoorraad moeilijk aangepast worden door de voorraad aan te vullen met het gevraagde woningtype. Alleen vervangende nieuwbouw, waarbij eerst gesloopt wordt waarna er een ander soort woning teruggebouwd wordt, en herstructurering van bestaande huurwoningen kunnen zorgen voor een verandering van samenstelling in de woningvoorraad. Door de afname van de inkomsten zal het, wat betreft de huurwoningen, financieel moeilijk worden voor woningbouwcorporaties om te zorgen voor een goede samenstelling van de woningvoorraad. Als uiteindelijk het aantal huishoudens afneemt ontstaat er leegstand. Deze leegstand zorgt voor een onaantrekkelijk leefmilieu en vergroot de kans op verpaupering waardoor mensen eerder de keuze maken te gaan verhuizen. Naast de leegstand stijgen de kosten voor de overgebleven huishoudens. Wil

een woningbouwcorporatie namelijk kostendekkend kunnen opereren moeten dezelfde kosten verhaald worden op minder huishoudens.

Naast de kosten voor de woning zijn er ook aan het wonen gekoppelde kosten. Dit zijn vaste lasten zoals de riolering. De gemeente rekent deze kosten per huishouden door. Bij een daling van het aantal huishoudens draaien minder huishoudens voor dezelfde kosten op. De kosten voor het wonen in een gemeente met een afnemend aantal huishoudens zullen stijgen. Door het stijgen van de kosten voor de woning en de aan het wonen gekoppelde kosten wordt het minder aantrekkelijk om in de gemeente te blijven wonen, laat staan zich te vestigen. Het risico bestaat dat de gemeente in een negatieve spiraal terecht komt en er onnodige migratie op treedt.

In tegenstelling tot de huurwoningen zal, doordat er meer ruimte op de markt ontstaat, de koopprijs voor koopwoningen gaan dalen. Hierbij geldt net als bij de huurwoningen dat wanneer er minder huishouden in de gemeente zijn de vaste lasten die gekoppeld zijn aan het wonen stijgen. Door de daling van de koopprijs wordt leegstand niet snel verwacht. Dit komt omdat veel koopwoningen gemoderniseerd en goed onderhouden zijn. Daarnaast neemt de vraag naar 'buiten wonen' nog steeds toe. Koopwoningen in een slechte staat waarbij de verkoper niet genoeg in prijs zakt, zorgen wel voor problemen. Deze woningen zullen lange tijd leegstaan. Deze leegstand komt niet ten goede aan de kwaliteit van de woningvoorraad en de leefbaarheid van het gebied.

Het positieve effect van de bevolkingsafname en de daaraan gekoppelde huishoudensafname is dat het woningtekort, waar veel gemeenten nu mee te maken hebben, verdwijnt.

#### 4.7 Conclusie

De volkshuisvesting bestaat uit twee soorten woningen. Aan de ene kant zijn dat de huurwoningen en aan de andere kant de koopwoningen. Het goed afstemmen van vraag en aanbod van woningen gebeurt door middel van nieuwbouw als uitbreiding van de woningvoorraad, nieuwbouw na sloop en herstructurering.

De effecten van een afnemend bevolkingsaantal zijn niet recht evenredig met de afname van het aantal woningen. De vraag naar woningen wordt namelijk bepaald door het aantal huishoudens. Naast de verandering van het type huishouden en het aantal huishoudens, als gevolg van de bevolkingsafname zijn er nog twee factoren van invloed op de huishoudens. Dit zijn de sociaal- economische invloeden en de sociaal culturele invloeden. Deze factoren kunnen ervoor zorgen dat het aantal huishoudens te tijde van een afnemende bevolking blijft toenemen of dat de afname vertraagd wordt. Wanneer deze factoren niet meegenomen worden neemt de vraag naar woningen als gevolg van de bevolkingsafname met 15 % af. Wanneer deze effecten wel meegenomen worden daalt de vraag naar woningen slechts met 9%.

Wanneer de woningvraag met 9% afneemt is het onrealistisch uitbreidende nieuwbouw te realiseren. Ook nemen de inkomsten voor gemeenten en woningbouwcorporaties af. Wel moet de woningvoorraad aangepast worden op de, als gevolg van de bevolkingsdaling, veranderende vraag. De voorraad aanpassen door middel van nieuwbouw in het gewenste segment is hiervoor niet langer een oplossing. Door het tekort aan financiële middelen wordt het aanpassen van het aanbod door herstructurering en revitalisering eveneens een moeilijke aangelegenheid. Hierdoor is de kans groot dat huishoudens vertrekken om elders een passende woning te zoeken. Dit veroorzaakt een ongewenste migratiestroom wat leidt tot extra

leegstand. Extra leegstand en de daarmee samenhangende verpaupering zorgt voor nog meer migratie. Daarnaast zullen de kosten voor huurwoningen stijgen omdat deze kosten door minder huishoudens gedeeld worden. Dit zal de migratie versterken. De prijzen van een koopwoning dalen juist als gevolg van de toenemende ruimte op de woningmarkt. Ook stijgen de kosten die gekoppeld zijn aan het wonen. Dit zijn vaste lasten zoals riolering die over het aantal huishoudens verdeeld wordt.

De natuurlijke afname van de bevolking kan, door het niet op tijd ingrijpen, leiden tot extra ongewenste migratie. Deze ongewenste migratie leidt tot versterking van de effecten. Wanneer er niet opgelet wordt kan de gemeente hierdoor in een negatieve spiraal terecht komen.

# 5 De voorzieningen

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de relatie gelegd tussen de afname van het bevolkingsaantal en de voorzieningen. Als eerste wordt uitgelegd wat de kenmerken zijn van de voorzieningen op gemeentelijk niveau. Daarna zal een korte uitleg gegeven worden over de organisatie en het beleid met betrekking tot de voorzieningen. Ten derde wordt er gekeken welke factoren invloed hebben op de voorzieningen. Zoals zal blijken zijn voorzieningen zeer verschillend van aard. Welke invloed de bevolkingsafname op de voorzieningen in het algemeen heeft, is moeilijk te zeggen. Daarom zal in de vijfde paragraaf, aan de hand van twee gekozen voorzieningen, de rol van de bevolkingsafname ten opzichte van de andere invloeden bepaald worden. Dit gebeurt voor de detailhandel voor dagelijkse artikelen en voor de basisscholen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met mogelijke effecten van een bevolkingsdaling op het aspect voorzieningen.

## 5.2 Voorzieningen

De kwaliteit van de ruimte en de leefbaarheid van een gebied wordt mede bepaald door de aanwezigheid van voorzieningen. Deze voorzieningen hebben vaak een eigen pakket aan eigenschappen waardoor het totale voorzieningen apparaat een gedifferentieerde karakter krijgt. In deze paragraaf zal een overzicht gemaakt worden tussen de eigenschappen van de verschillende voorzieningen. De eigenschappen van de voorzieningen worden onderverdeeld in de verantwoordelijkheid voor het bestaan van de voorzieningen, het schaalniveau van de voorzieningen en de verschillende doelgroepen van de voorzieningen.

### **De verantwoordelijkheid voor het bestaan van de voorzieningen.**

Als het gaat om de verantwoordelijkheid voor het bestaan van de voorzieningen zijn er in Nederland twee soorten voorzieningen te onderscheiden. Hierbij gaat het enerzijds om private voorzieningen<sup>3</sup> en anderzijds om publieke voorzieningen<sup>4</sup>.

Bij private voorzieningen ligt de verantwoordelijkheid bij private partijen en worden met behulp van particulier kapitaal gerealiseerd. Hierbij ligt het zwaartepunt op de economische rentabiliteit. Dit betekent dat wanneer een voorziening niet rendabel genoeg is deze voorziening zal verdwijnen. Omdat op basis van dit principe een groot deel van de voorzieningen zou verdwijnen heeft de overheid de verantwoordelijkheid van een groot aantal voorzieningen op zich genomen. Dit zijn de publieke voorzieningen. Deze voorzieningen worden met behulp van overheidsgelden gerealiseerd en in stand gehouden.

---

<sup>3</sup> Andere benamingen voor publieke voorzieningen zijn: niet commerciële voorzieningen en collectieve voorzieningen

<sup>4</sup> Andere benamingen voor private voorzieningen zijn: commerciële voorzieningen en distributieve voorzieningen

De publieke voorzieningen bestaan dus niet op basis van economische rentabiliteit maar op basis van een rechtvaardige verdeling (Voogd, 1999). Duidelijk is dat de overheid een groot belang hecht aan deze voorzieningen en niet wil dat deze verdwijnen. Naast het volgens het marktprincipe niet rendabel zijn van deze voorzieningen zijn het voorzieningen waarvan de waarde door de burger onderschat wordt, zoals bibliotheken. Deze zouden op basis van economische rentabiliteit in veel gevallen verdwijnen (Dojes, 1988). Het bekendste voorbeeld van private voorzieningen zijn de winkelvoorzieningen. Ook horeca en andere dienstverlenende bedrijven zoals kappers behoren tot deze categorie. Publieke voorzieningen zijn onder andere onderwijsvoorzieningen. Voorbeelden van sociaal-culturele voorzieningen zijn bibliotheken, bioscopen en theaters. Huisartsen, tandartsen en ziekenhuizen zijn voorbeelden van sociaal-medische voorzieningen (Schouw, 1986).

### **Het niveau van de voorziening**

Naast het onderscheid in verantwoordelijkheid voor het bestaan van de voorzieningen zijn voorzieningen ook onder te verdelen in verschillende niveaus. Ter verduidelijking zijn in box 5.1 enkele begrippen gedefinieerd.

#### Box 5.1 Begrippen

**Reikwijdte** = de maximale afstand die een persoon af wil leggen voor het verkrijgen van de aangeboden voorziening.

**Drempelwaarde** = is de minimum vereiste omvang van het gebruik, nodig voor het voortbestaan van de voorziening. De drempelwaarde kan uitgedrukt worden in omzet maar ook in aantal gebruikers.

**Verzorgingsgebied** = het gebied waarin de voorziening werkzaam is. Hierbij wordt de grens bepaald door de reikwijdte van de voorziening.

**Voorzieningenapparaat** = het geheel van voorzieningen.

(Wheeler et al., 1998)

Voor elke voorziening is het niveau waarop deze opereert specifiek. Er is echter een duidelijke hiërarchie zichtbaar. Deze wordt bepaald de frequentie in het gebruik van de voorzieningen. Voorzieningen op het laagste schaalniveau, meestal het buurtniveau, worden gekenmerkt door een sterk noodzakelijk karakter. Deze lokale voorzieningen vormen onderdeel van de dagelijkse behoefte van de consument en kennen een kleine reikwijdte en hebben een lage drempelwaarde. Voorbeelden van lokale voorzieningen zijn buurt en wijkwinkels met weinig gespecialiseerde goederen, basisscholen, peuterspeelzalen en speelvoorzieningen.

Voorzieningen op het hoogste schaalniveau, de bovenlokale voorzieningen, hebben een minder frequent en zelfs sporadisch karakter. Ze worden daarom gekenmerkt door een grote reikwijdte en hoge drempelwaarde.

Voorbeelden hiervan zijn hoogwaardige winkelvoorzieningen met duurzame en gespecialiseerde goederen, schouwburgen, theaters en grootschalige medische voorzieningen (Wheeler et al.,1998). Bovenlokale voorzieningen omvatten een groter verzorgingsgebied dan lokale voorzieningen en zijn mede daarom in veel mindere mate afhankelijk van bevolkingsontwikkelingen (Knol, 1986). Bovenlokale voorzieningen zullen derhalve niet meegenomen worden in dit onderzoek.

### **De doelgroep waarop de voorziening zich richt**

Elke voorzieningencategorie heeft specifieke eigenschappen waardoor ze vaak voor bepaalde leeftijden of groepen van de bevolking van belang zijn. Zo zijn basisscholen specifiek gericht op jongeren tussen de 4 en de 12 jaar oud. Terwijl verzorgingshuizen zich meer richten op de oudere mensen. Naast leeftijdsspecifieke voorzieningen zijn er ook voorzieningen die gericht zijn op bepaalde groepen in de bevolking. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om voorzieningen als kerken die zich speciaal richten op het religieuze deel van de bevolking (PPD, 1983).

## **5.3 Het beleid**

In het bestemmingsplan staat aangegeven of en waar voorzieningen gevestigd mogen worden. Over de invulling van het bestemmingsplan is de gemeente vrij mits de plannen passen binnen de door de provincie en het rijk vastgestelde kaders. Bij de beleidsvoorbereiding van voorzieningen wordt aan de hand van normen en planologische kengetallen bepaald of een voorziening voldoende draagvlak heeft en niet in concurrentie is met andere reeds bestaande voorzieningen. Planologische kengetallen zijn vastgestelde getallen die voor een kwantitatieve onderbouwing in de planologische praktijk kunnen zorgen (Nijhof, 1976-heden). Bij private voorzieningen heeft de gemeente geen invloed op het al dan niet blijven voortbestaan van voorzieningen. Als private voorzieningen economisch niet rendabel meer zijn zullen ze verdwijnen. Bij publieke voorzieningen heeft de gemeente meer mogelijkheden wat betreft het in stand houden van de voorzieningen. Er zijn vastgestelde regels waarbij publieke voorzieningen blijven bestaan ondanks dat ze niet rendabel genoeg zijn. Kunnen voorzieningen niet meer voldoen aan deze regels dan kan het voorkomen dat ook publieke voorzieningen verdwijnen.

Daarnaast heeft de gemeente de mogelijkheid tot het geven van subsidies. Elke gemeente heeft een eigen beleid wat betreft het verstrekken van subsidies. De gemeente Aa en Hunze bijvoorbeeld verstrekt subsidies waarbij het volgende motief geldt: “*het bevorderen van een gunstig woon- en leefklimaat en het verhogen van de betrokkenheid van de bevolking bij de lokale samenleving*”. In beleidsregels van de gemeente is geregeld welke activiteiten en voorzieningen in aanmerking komen voor subsidies, welke grondslagen daarbij worden gehanteerd en welke specifieke voorschriften daarbij van toepassing zijn. De uitvoering, de inhoud en het verlenen en vaststellen van subsidies is een taak van burgemeester en wethouders (gemeente Aa en Hunze, 2006)

## **5.4 Invloeden op de vraag- en aanbodkant van het voorzieningenapparaat**

De vraagkant met betrekking tot de voorzieningen bestaat uit de bevolking. De relatie tussen de bevolking en de voorzieningen is afhankelijk van wederzijdse beïnvloeding. Voor voorzieningen geldt dat er voldoende mensen met voldoende draagkracht binnen de vastgestelde reikwijdte van de voorziening zijn en aan de andere kant heeft de bevolking juist behoefte aan een goed functionerend voorzieningenapparaat.



De belangrijkste indicator voor het aspect voorzieningen is de afname van het totale bevolkingsaantal. Voor veel voorzieningen geldt echter dat ze leeftijdsgebonden zijn. Hiervoor geldt als indicator de afname van de leeftijdsgroep behorende bij de specifieke voorziening.

Net als bij het wonen zijn er aan de vraagkant naast de demografische aspecten ook sociaal culturele en sociaal economische aspecten van invloed op het veranderende draagvlak van voorzieningen. Bij de demografische aspecten zijn met betrekking tot de voorzieningen vooral de vergrijzing en ontgroening belangrijke punten. Door de toename van het aantal ouderen en de afname van het aantal jongeren vindt er verandering plaats in het draagvlak voor voorzieningen. Ouderen hebben behoefte aan een ander voorzieningenpakket dan jongeren. Door ontgroening is er uiteindelijk minder behoefte aan leerplichtig onderwijs en door vergrijzing komt er meer druk te staan op traditionele voorzieningen voor ouderen zoals bejaardentehuizen en verpleeghuizen. Naast de verandering in leeftijdsopbouw zorgt ook de af- of toename van het absolute aantal mensen voor het draagvlak van de voorzieningen.

Bij de sociaal culturele aspecten hebben individualisering en emancipatie de meeste invloed op het voorzieningengebruik. Individualisering in het algemeen leidt in de verschillende voorzieningssectoren tot meer diensten op maat. Door de emancipatie gaan steeds meer vrouwen werken en stijgt de vraag naar bijvoorbeeld kinderopvang maar ook naar ruimere openingstijden van winkels. Daarnaast heeft emancipatie en een hoger opleidingsniveau geleid tot een grotere zelfredzaamheid bij ouderen waardoor ze langer zelfstandig blijven wonen. Schouw (1986) voegt daar aan toe dat de verandering in waarden en normen en verandering in leefstijl ook van invloed zijn op de voorzieningen in het gebied. De sociaal-economische aspecten hangen nauw samen met de welvaartsontwikkeling. De koopkracht van de bevolking is mede bepalend voor het gebruik en dus het draagvlak van de voorzieningen. Wanneer de koopkracht stijgt zullen meer duurzame goederen aangeschaft worden en zal er meer tijd en geld vrijgemaakt worden voor vrijetijdsbestedingen. Daarnaast heeft toenemende autobezit, als gevolg van welvaartsontwikkelingen, veel invloed op de voorzieningen. Mensen zijn steeds meer bereid verder te reizen voor het verkrijgen van goederen en diensten. Dit gaat ten koste van bijvoorbeeld kleine dorpswinkels. Ook zorgt een toenemende welvaart voor technologische ontwikkelingen. De komst van de computer en het internet hebben ervoor gezorgd dat de vrijetijdsbesteding veranderd is. Het verenigingsleven loopt sterk terug en het gemiddelde aantal uren wat besteed wordt aan tv kijken en computergebruik blijft stijgen (Knol, 1997).

Naast de ontwikkelingen aan de vraagkant hebben ook ontwikkelingen aan de aanbodkant, het voorzieningenapparaat, invloed op het draagvlak. Ten eerste zijn dit de bedrijfseconomische ontwikkelingen. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de schaalvergroting. Schaalvergroting zorgt ervoor dat voorzieningen een groter verzorgingsgebied omvatten. Hierdoor neemt het aantal voorzieningen af maar neemt het aantal mensen dat van de voorziening gebruik maakt toe. Naast schaalvergroting zijn het bewust concentreren van de bevolking, ontwikkeling in de kosten en technologische ontwikkelingen als automatisering van invloed op de voorzieningen.

Ook de overheid heeft invloed op het voorzieningenapparaat. Ten eerste door middel van woningbouwprogrammering. Hierdoor zal het draagvlak van voorzieningen in de buurt weer toenemen. Stedenbouwkundige ingrepen zoals de compacte stad kunnen zorgen voor concentratie van bewoners waardoor voorzieningen kunnen rekenen op een groot draagvlak. Verkeerskundige ingrepen kunnen leiden tot het beter bereikbaar worden van voorzieningen.

Als laatste kunnen subsidies onrendabele voorzieningen in stand houden. Al deze ingrepen kunnen leiden tot meer draagvlak voor de voorzieningen (Schouw en Den Draak 1986).

## 5.5 Het effect van de bevolkingsontwikkeling ten opzichte van de overige invloeden -de detailhandel voor dagelijkse artikelen-

In deze paragraaf wordt gekeken welke rol de bevolkingsomvang heeft in het grote geheel van invloeden die in verband staan met het voorzieningenapparaat. Omdat de kenmerken van de verschillende voorzieningen erg specifiek zijn, worden er twee verschillende voorzieningen uitgelicht. Ten eerste is dit de detailhandel waarbij het vanwege het lokale karakter alleen de detailhandel voor dagelijkse artikelen betreft. De detailhandel is een bekend voorbeeld van een commerciële voorziening welke in mindere mate leeftijdsgebonden is. De tweede voorzieningensoort, die wordt besproken in paragraaf 5.6, betreft de basisscholen.

Een manier om de marktruimte voor dagelijkse artikelen te bepalen is het uitvoeren van een distributie planologisch onderzoek (dpo). Een dpo heeft als doel het verkrijgen van inzicht in de ruimtelijke kwaliteit van een gebied en in de rentabiliteit van een onderneming. In 1976 werd het uitvoeren van een dpo op gemeentelijk en provinciaal niveau verplicht gesteld. Hoewel de wildgroei van de perifere detailhandel aanleiding hiervoor was, gold deze verplichting voor alle detailhandelvevestigingen. Door de hoge kosten, onbetrouwbaarheid en de beperkte bruikbaarheid werd de dpo-verplichting in 1985 afgeschaft. Deze afschaffing heeft echter niet geleid tot het verdwijnen van de dpo's (Voogd, 1999).

Om te bepalen welke rol de verandering van de bevolkingsomvang heeft in het grotere geheel van invloeden, benoemd in de vorige paragraaf, is er een dpo uitgevoerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van het draagvlakmodel detailhandel van Seinpost adviesbureau in Arnhem. In dit model, uitgebreid beschreven in bijlage 3, wordt het aantal mogelijke vierkante meters verkoopvloeroppervlak (vvo) detailhandel berekend. Dit wordt gedaan door de bestedingen in een bepaald gebied te relateren aan de omzet / vloerproductiviteit die winkels moeten behalen om rendabel te kunnen functioneren. Bij de berekeningen wordt gebruik gemaakt van de huidige aanbodstructuur in een verzorgingsgebied, de afbakening van het verzorgingsgebied, het aantal inwoners, de koopstromen waaronder koopkrachtbinding en toevloeiing, de bestedingen voor dagelijkse en niet-dagelijkse artikelen, de gemiddelde vloerproductiviteit en de kooporiëntatie supermarkten versus speciaalzaken.

Vanwege het consumenten gedrag, de grootte van het winkeloppervlak, het aanbod, de verschillen in services en de prijsconcurrentie bestaan er verschillen tussen winkelcentra in kleine en grote steden. Met name bij de koopkrachtbinding van dagelijkse en niet dagelijkse artikelen zijn deze verschillen duidelijk zichtbaar. Koopkrachtbinding is de mate waarin de consumenten binnen een bepaald woongebied hun koopkracht in het winkelapparaat van dat gebied effectueren. Bij kleine steden tot 5000 inwoners ligt de koopkrachtbinding voor dagelijkse artikelen rond de 50%. Voor steden vanaf 50.000 inwoners is dit meer dan 95%. Het verschil voor niet-dagelijkse artikelen is nog groter. Hier ligt de koopkrachtbinding voor steden tot 5000 inwoners rond de 17 %. Voor steden vanaf 50.000 inwoners is dit zo'n 80% (Bolt 2003).

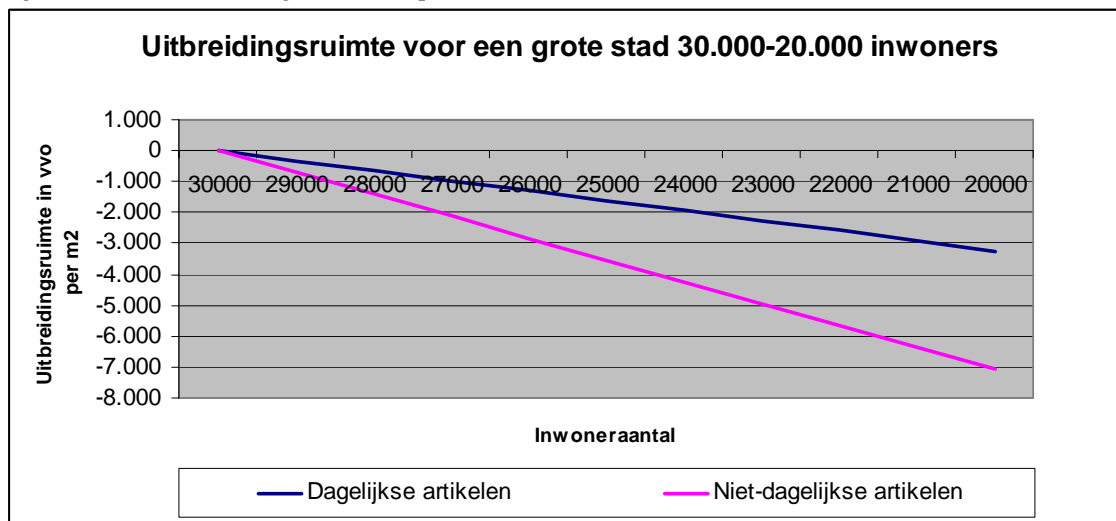
Ook de toevloeiing van omzet is afhankelijk van de grootte van de stad of het verzorgingsgebied. De toevloeiing is dat deel van de omzet wat niet verkregen wordt door uitgaven van de consument woonachtig in het betreffende verzorgingsgebied maar van consumenten woonachtig in een ander verzorgingsgebied. Net als bij de koopkrachtbinding is

te zien dat er verschillen zijn tussen de kleine en grote steden. Bij de toevloeiing zijn deze verschillen echter in veel mindere mate aanwezig. De toevloeiing van omzet verkregen uit de verkoop van dagelijkse artikelen is bij steden tot 5000 inwoners en steden vanaf 50.000 inwoners respectievelijk 16 en 12 %. Voor niet-dagelijkse artikelen is dit respectievelijk 28 en 43%.

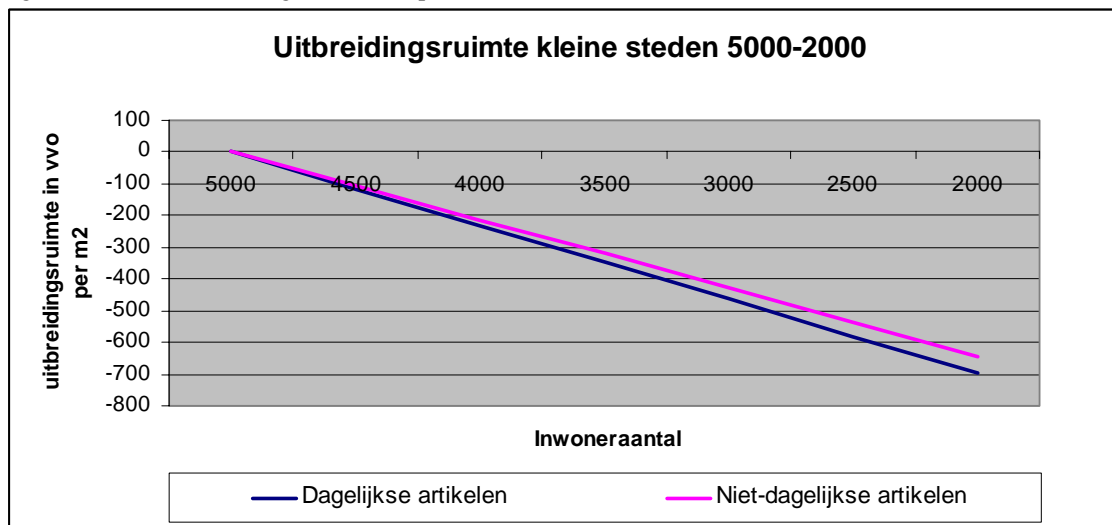
Mede door deze verschillen is gekozen om het draagvlakmodel voor detailhandel uit te voeren voor twee verschillende virtuele steden en voor de gemeente Aa en Hunze. De eerste stad heeft bij aanvang een inwonersaantal van 30.000 inwoners. Dit aantal zal afnemen tot 20.000 inwoners. De tweede stad heeft een inwonersaantal van 5000 inwoners en zal afnemen tot 2500 inwoners. Ter vergelijking zullen naast de ontwikkelingen van de detailhandel voor de dagelijkse artikelen ook de ontwikkelingen van de detailhandel voor de niet-dagelijkse artikelen meegenomen worden. Bij het invullen van het model worden behalve het bevolkingsaantal, alle waarden constant gehouden. Als duidelijk is welke invloed het bevolkingsaantal heeft op het vvo worden de gevolgen voor de gemeente Aa en Hunze getoond. Voor de gemeente Aa en Hunze wordt gekeken naar drie verschillende invloeden. De invloed van de bevolkingsontwikkeling, de koopkrachtontwikkeling en de bestedingsruimte zijn met elkaar vergeleken. Hierbij neemt het bevolkingsaantal tussen 2006 en 2024 af van 24954 tot 21140 inwoners, de koopkrachtbinding van 92% tot 87% en de bestedingsruimte van €2078 tot €1828. Een overzicht van alle ingevoerde waarden is overzichtelijk weergegeven in bijlage 4.

De figuren 5.1 en 5.2 geven de uitbreidingsruimte, als gevolg van een afnemend bevolkingsaantal, van respectievelijk grote en kleine steden weer. De totale uitkomsten de berekening zijn terug te vinden in bijlage 5 en 6.

Figuur 5.1      Uitbreidingsruimte vvo per m2 voor steden tussen 30.000 en 20.000 inwoners



Figuur 5.2 Uitbreidingsruimte vvo per m2 voor steden tussen 5.000 en 2.000 inwoners



Uit figuur 5.1 en 5.2 valt af te lezen dat een dalend bevolkingsaantal direct effect heeft op het aantal vierkante meters verkoopvloeroppervlak. Hoe minder inwoners een stad telt hoe minder verkoopvloeroppervlak het winkelapparaat nodig heeft. Echter er zijn verschillen tussen grote en kleine steden en tussen dagelijkse en niet dagelijkse artikelen.

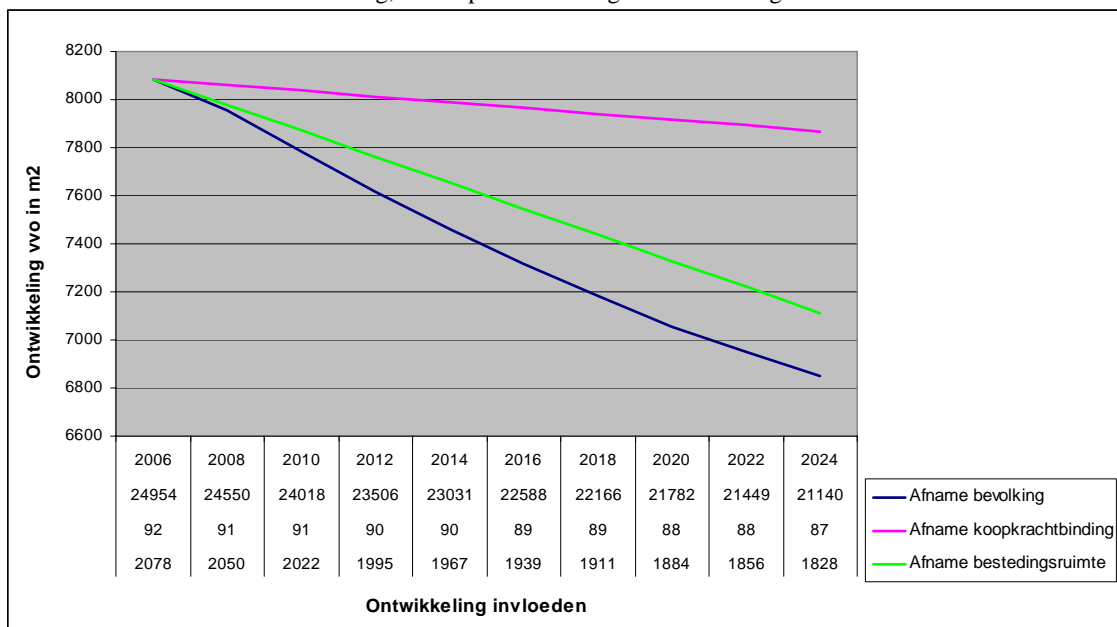
Bij de grote steden is het verschil in de afname van het vvo, als gevolg van een afnemend bevolkingsaantal, tussen dagelijkse artikelen en niet-dagelijkse artikelen aanmerkelijk. Daarbij ondervindt de detailhandel voor niet-dagelijkse artikelen veel meer hinder van het afnemende bevolkingsaantal dan de detailhandel voor dagelijkse artikelen. Bij de kleine steden is dit verschil juist andersom. Daarnaast is het verschil in de uitbreidingsruimte van het vvo tussen dagelijkse en niet-dagelijkse artikelen veel kleiner.

Wanneer een grote stad te maken heeft met een afnemend bevolkingsaantal dan neemt het vvo voor dagelijkse artikelen af met  $0.32\text{m}^2$  per inwoner. Bij kleine steden neemt het vvo met  $0.23\text{m}^2$  per inwoner af. Voor de niet dagelijkse artikelen is dit verschil groter. Bij grote steden neemt hier het vvo met  $0.71\text{m}^2$  per inwoner af terwijl dit voor kleine steden slechts  $0.21\text{m}^2$  per inwoner is.

Hoewel de afname van het verkoopvloeroppervlak in de kleinere steden minder snel daalt dan in grote steden heeft het hier vaak grotere gevolgen. De kans dat het aanbod geheel verdwijnt is hier vele malen groter dan in de grote steden. In de grotere kernen is het aanbod vaak zo uitgebreid dat er hooguit minder keuze mogelijkheden over blijven.

Aan de hand van de actuele bevolkingsprognose is gekeken wat er tussen 2006 en 2024 gebeurt met het vvo voor de dagelijkse artikelen van de gemeente Aa en Hunze. Daarnaast is gekeken wat er gebeurt met het vvo voor dagelijkse artikelen wanneer de koopkrachtbinding met 5% daalt en wanneer de bestedingen met 250 euro afneemt. Omdat het model niet op gemeenteniveau maar op stadsniveau werkt, is aangenomen dat de gemeente Aa en Hunze een stad is.

Figuur 5.3 Ontwikkeling marktruimte dagelijkse artikelen tussen 2006 en 2024 bij een afname van drie verschillende invloeden. De bevolking, de koopkrachtbinding en de bestedingsruimte.



Net als uit de vorige grafieken wijst ook deze grafiek uit dat de bevolkingsafname een grote invloed heeft op het mogelijk aantal vierkante meter vvo. Uit figuur 5.3 wordt duidelijk dat het verkoopvloeroppervlak van de gemeente tussen 2006 en 2024 daalt van iets meer dan 8000 m<sup>2</sup> naar bijna 6800 m<sup>2</sup>. De afname van de koopkrachtbinding voor dagelijkse artikelen heeft in tegenstelling tot de bevolkingsafname veel minder invloed. Wanneer de koopkrachtbinding met 5% afneemt, daalt het mogelijke verkoopvloeroppervlak tot 7868 m<sup>2</sup>. Hoewel de afname van de bestedingsruimte meer invloed heeft dan de koopkrachtbinding, heeft het minder invloed dan het afnemende bevolkingsaantal. Wanneer de bestedingsruimte met 250 euro afneemt, daalt het mogelijke verkoopvloeroppervlak tot 6803m<sup>2</sup>.

## 5.6 Het effect van de bevolkingsontwikkeling ten opzichte van de overige invloeden -basisscholen-

Volgend op de detailhandel wordt in deze paragraaf gekeken welke rol de bevolkingsdaling heeft met betrekking tot het basisonderwijs. Het basisonderwijs is in tegenstelling tot de detailhandel een voorziening die sterk gericht is op een bepaalde doelgroep. In dit geval is dat de bevolking van 4 tot en met 11 jaar. Daarnaast is het basisonderwijs een goed voorbeeld van een niet-commerciële voorziening. Het bestaan van het basisonderwijs wordt namelijk volledig door de overheid gegarandeerd en gefinancierd. In 2003 was het totale aandeel onderwijsuitgaven ongeveer 5.5% van het bruto binnenlands product (CBS, 2006). Vanwege de hoge kosten en de sterke overheidsbemoediging wordt het bestaan van basisscholen bepaald door strakke wetten en regels. Aan de hand van de stichtings- en opheffingsnorm voor het basisonderwijs wordt voor drie gemeenten gekeken welke rol de afnemende bevolkingsdaling in dit geheel speelt. Dit wordt gedaan worden voor de gemeenten Aa en Hunze, Assen en Heerlen. De gemeente Delfzijl wordt hier buiten beschouwing gelaten omdat voor deze gemeente geen bevolkingsprognose voor de leeftijdsgroep 4 tot en met 11 jaar beschikbaar is.

### Bevolkingsontwikkeling 4 t/m 11 jarigen

Vanwege de leerplicht in het basisonderwijs kunnen alle kinderen van 4 tot en met 11 jaar gerekend worden tot de doelgroep voor het basisonderwijs. Omdat het Centraal Bureau voor de Statistiek de bevolkingsprognoses weergeeft in bevolkingsgroepen van vijf jaar is het niet mogelijk deze gegevens te gebruiken. Voor de prognose van de bevolkingsontwikkeling van de leeftijdsgroep van 4 tot en met 11 jaar is contact gezocht met de betreffende gemeenten. Tabel 5.1 t/m 5.3 geven de prognoses voor de leeftijdsgroep 4 tot en met 11 jaar weer.

Tabel 5.1 t/m 5.3 Bevolkingsontwikkelingen 4 tot en met 11 jarigen van 2007 tot en met 2020

5.1 Gemeente Aa en Hunze

Jaartal	Aantal
2007	2365
2008	2422
2009	2472
2010	2483
2011	2455
2012	2419
2013	2368
2014	2297
2015	2195
2016	2105
2017	2019
2018	1966
2019	1934
2020	1912

Bron: Gemeente Aa en Hunze

5.2 Gemeente Assen

Jaartal	Aantal
2007	7050
2008	7335
2009	7561
2010	7740
2011	7719
2012	7659
2013	7579
2014	7457
2015	7316
2016	7174
2017	7088
2018	6988
2019	6909
2020	6863

Bron: Gemeente Assen

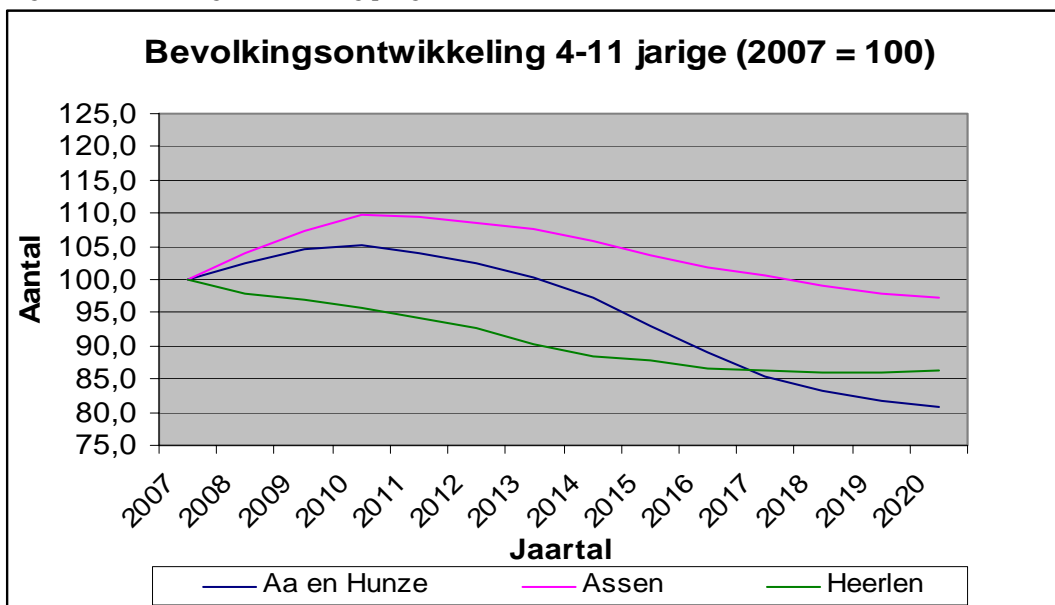
5.3 Gemeente Heerlen

Jaartal	Aantal
2007	6969
2008	6822
2009	6759
2010	6681
2011	6560
2012	6452
2013	6286
2014	6155
2015	6116
2016	6028
2017	6006
2018	5990
2019	5999
2020	6011

Bron: Parkstad Limburg

Alle drie gemeenten krijgen tussen 2007 en 2020 te maken met een afnemend bevolkingsaantal. In figuur 5.4 zijn voor de vergelijking de ontwikkelingen van de drie gemeenten tegen elkaar uitgezet. Hierbij is het leerlingen aantal omgerekend naar het indexcijfer 100 waarbij het leerlingenaantal van 2007 gesteld wordt als 100.

Figuur 5.4 Bevolkingsontwikkeling per gemeente tussen 2007 en 2020 (2007=100)



Uit de tabel 5.1 t/m 5.3 en uit figuur 5.4 valt af te lezen dat het aantal basisschoolleerlingen voor elke gemeente af zal gaan nemen. De ontwikkelingen in de gemeenten Aa en Hunze en Assen volgen hierbij hetzelfde patroon. Het groeiende leerlingenaantal slaat na 2010 om in een afnemend leerlingenaantal. Opvallend hierbij is dat het aantal basisschoolleerlingen van de gemeente Assen, een sterke groeigemeente, ook afneemt. Deze afname is echter minder sterk dan in de krimpende gemeenten Aa en Hunze en Heerlen. In de gemeente Heerlen is de afname van het leerlingenaantal al in 2007 ingezet. Deze afname neemt vanaf 2014 in kracht af terwijl het leerlingenaantal in de andere twee gemeente dan juist sterker af gaat nemen. Aan de hand van de scholenplanning wordt gekeken welk effect deze ontwikkeling heeft op de voorziening basisscholen.

### Scholenplanning

De bekostiging voor basisscholen is afhankelijk van de grootte van de school. Hoe groter de school hoe lager de gemiddelde kosten per leerling zijn. De rijksoverheid streeft er dan ook naar om zo groot mogelijke basisscholen te realiseren. Om te voorkomen dat basisonderwijs in bepaalde, vooral dunbevolkte gebieden, onbereikbaar wordt, heeft de rijksoverheid een opheffingsnorm voor basisscholen per gemeente vastgesteld. De opheffingsnorm voor basisscholen geldt als volgt:

$$\text{Opheffingsnorm} = (0.6 * LD) / (0.015 + (0.0027 * LD))$$

LD	De leerlingendichtheid, gedefinieerd als het gemiddelde aantal 4 t/m 11 jarigen per vierkante meter per gemeente.
0.6	De waarde die afgeleid is van de situatie zoals die jaren heeft gegolden, waarin de opheffingsnorm 60% bedraagt van de landelijk gemiddelde schoolgrootte.
0.15 en 0.0027	De waarden 0.15 en 0.0027 zijn zodanig bepaald dat de maximale opheffingsnorm nergens hoger wordt dan 200 leerlingen.

(Knol, 2006)

De opheffingsnorm is het aantal leerlingen dat de basisschool minimaal moet tellen om gebruik te kunnen maken van de bekostiging van de rijksoverheid. De bekostiging wordt ingetrokken wanneer het leerlingenaantal twee opeenvolgende jaren of twee van de drie laatste jaren op de peildatum 1 oktober niet voldoet aan de voor de school geldende opheffingsnorm. Met het oog op de bereikbaarheid en de pluriformiteit van het onderwijs zijn er enkele uitzonderingsregels vastgesteld. Deze regels staan schematisch weergegeven in bijlage 8 (Planologische kengetallen, 2006).

Om de opheffingsnorm te bepalen is voor de drie gekozen gemeenten eerst de leerlingendichtheid berekend. Dit is gedaan door het aantal 4 tot met 11 jarigen te delen door het landoppervlak van de gemeente. Voor de gemeente Aa en Hunze, Assen en Heerlen is dit respectievelijk 277, 82 en 45 vierkante meter. Daarna is aan de hand van de formule de opheffingsnorm berekend.

Tabel 5.4 t/m 5.6 Leerlingendichtheid en opheffingsnorm per gemeente tussen 2007 en 2020

5.4 Gemeente Aa en Hunze

Jaartal	4t/m11	Leerlingendichtheid	Opheffingsnorm in aantal leerlingen
2007	2364	8,5	30
2010	2483	9,0	31
2015	2195	7,9	28
2020	1912	6,9	25

5.5 Gemeente Assen

Jaartal	4t/m11	Leerlingendichtheid	Opheffingsnorm in aantal leerlingen
2007	7050	85,9	135
2010	7740	94,3	140
2015	7316	89,1	137
2020	6863	83,6	134

5.6 Gemeente Heerlen

Jaartal	4t/m11	Leerlingendichtheid	Opheffingsnorm in aantal leerlingen
2007	6969	154,7	164
2010	6681	148,3	162
2015	6116	135,8	158
2020	6011	133,5	157

Uit de formule voor het berekenen van de opheffingsnorm wordt duidelijk dat door middel van de leerlingendichtheid de bevolkingsontwikkeling als enige invloed uitoefent op het al dan niet kunnen voortbestaan van een basisschool. De overige factoren zoals de economische en sociaal-culturele ontwikkelingen hebben geen directe invloed. Eventueel kunnen zij indirect invloed uitoefenen op de demografische ontwikkeling. Daarnaast kan de overheid zelf invloed uitoefenen op de voorziening basisschool door de uitzonderingsregels of de formule voor het berekenen van de opheffingsnorm aan te passen. Ondanks het feit dat alleen de bevolkingsomvang van 4 tot en met 11 jarigen invloed uitoefent op het al dan niet voortbestaan van basisscholen blijkt dat een dalend leerlingenaantal niet direct betekent dat er



scholen zijn die moeten sluiten. In de tabellen 5.4 t/m 5.6 valt af te lezen dat wanneer het aantal leerlingen daalt de leerlingendichtheid afneemt. Deze daling van de leerlingendichtheid zorgt ervoor dat ook de opheffingsnorm omlaag gaat. Door de verlaging van de opheffingsnorm kunnen scholen waarbij het leerlingenaantal afneemt toch open blijven. Een dalend leerlingenaantal heeft dus weinig invloed op het al dan niet blijven bestaan van de basisscholen. Alleen wanneer het aantal leerlingen lokaal sterk daalt, een school onder de minimum opheffingsnorm van 23 leerlingen uitkomt of niet voldaan kan worden aan de uitzonderingsregels (zie bijlage 8) kan de desbetreffende basisschool in de problemen kunnen komen.

## 5.7 Effecten bij ongewijzigd beleid als gevolg van een afnemend bevolkingsaantal

De rol van de bevolkingsdaling hangt af van de eigenschappen van de desbetreffende voorziening. Bij scholen heeft de afname van de bevolking bij ongewijzigd beleid weinig tot geen invloed. De mogelijke uitbreidingsruimte van de detailhandel ondervindt daarentegen wel hinder van een afnemend bevolkingsaantal.

Uit interviews is naar voren gekomen dat de bevolkingsdaling niet alleen invloed heeft op de detailhandel. Vanwege de specifieke kenmerken van de voorzieningen kan de invloed van de bevolkingsdaling per dorp, stad of gemeente verschillen. *“Of voorzieningen zullen verdwijnen is afhankelijk van het type dorp en het type voorziening” (Klip, 2007).*

Zoals eerder opgemerkt ondervinden de basisscholen weinig hinder van het afnemende bevolkingsaantal. Desondanks krijgen basisscholen steeds vaker te maken met functieveranderingen. Scholen gaan steeds meer een integrale functie vervullen waarbij naschoolse opvang en activiteiten als sport en muziek samen gaan met onderwijs. Bij kleine scholen is deze verandering vaak moeilijk te realiseren.

In tegenstelling tot de basisscholen heeft het afnemende bevolkingsaantal wel invloed op de detailhandel. Ondanks dat dit effect in kleine dorpen minder groot zal zijn dan in de steden kan het voorkomen dat de laatste supermarkt van het dorp verdwijnt. Vooral voor de oudere bevolking, die over het algemeen minder mobiel zijn, vormt dit een probleem. Wanneer er onvoldoende voorzieningen zijn zullen de ouderen wegtrekken naar de grotere kernen.

Verwacht wordt dat door een afnemend bevolkingsaantal een groot aantal voorzieningen verdwijnt maar dat daar tegelijkertijd een ander pakket aan voorzieningen voor terug komt. In het algemeen wordt er verwacht dat wanneer een dorp of stad als gevolg van de bevolkingsdaling vergrijst de vraag naar voorzieningen voor ouderen groeit. Hierbij gaat het vooral om zorg en ontmoetingsvoorzieningen.

De effecten wat betreft de voorzieningen zullen niet, net als bij het aspect wonen, een sneeuwbaaleffect veroorzaken. Voorzieningen worden namelijk niet als doorslaggevend verhuismotief gekenmerkt.

## 5.8 Conclusie

Door het grote aantal specifieke eigenschappen van de verschillende voorzieningen is het totale voorzieningenapparaat erg complex. Naast het verschil tussen commerciële en niet commerciële voorzieningen hebben voorzieningen te maken met verschillende schaalniveaus. Ook de doelgroep waarop de voorzieningen betrekking heeft kan verschillen. Daarnaast hebben naast de demografische factoren ook de sociaal-economische en de sociaal-culturele factoren invloed op het aanbod.

Dat de afname van het bevolkingsaantal effect heeft op de voorzieningen blijkt uit het voorbeeld van de detailhandel. In grote steden zal een bevolkingsdaling van 100 personen het verkoopvloeroppervlak van de detailhandel voor dagelijkse artikelen met gemiddeld 32 vierkante meter doen afnemen. In kleine steden is dit een afname van 23 vierkante meter per 100 inwoners. Het voorbeeld van de basisscholen geeft aan dat er ook voorzieningen zijn waarbij het afnemende bevolkingsaantal geen invloed heeft op de voorziening.

Ondanks het feit dat een aantal voorzieningen, als gevolg van het afnemende bevolkingsaantal verdwijnen, wordt er niet verwacht dat dit tot grote problemen leidt. De afgelopen jaren zijn er al een groot aantal voorzieningen verdwenen als gevolg van schaalvergrotingen. Ook dit heeft door een veranderend consumentengedrag en een ander verwachtingspatroon tot weinig grote problemen geleid. Daarnaast wordt de afname van voorzieningen over het algemeen niet als doorslaggevend verhuismotief gezien. Alleen oudere mensen die minder mobiel zijn, zijn door het afnemende bevolkingsaantal sneller genoodzaakt te verhuizen naar grotere kernen.

# 6 Het werken

## 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de relatie gelegd tussen de afname van het bevolkingsaantal en de werkgelegenheid. Als eerste wordt beschreven wat werkgelegenheid precies inhoudt. Daarna wordt een korte uitleg gegeven over de organisatie en het beleid met betrekking tot de voorzieningen. Ten derde wordt er gekeken welke factoren invloed hebben op de werkgelegenheid. Er zal afgesloten worden met de mogelijke effecten van een bevolkingsdaling op het werken.

## 6.2 De werkgelegenheid

De werkgelegenheid in Nederland valt onder te verdelen in twee categorieën. Ten eerste is dit het soort werk en te tweede de hoeveelheid werk. Beide categorieën hebben een vraag- en aanbodzijde.

### **Het soort werk**

Het aanbod van het soort werk kan in vier sectoren onderverdeeld worden. Ten eerste is dat de primaire sector. Dit is de sector waarin grondstoffen en voedsel geleverd worden door middel van landbouw, veeteelt, jacht, visserij en delfstofwinning. In de tweede sector, de secundaire sector, worden de grondstoffen uit de primaire sector verwerkt. De secundaire sector wordt ook wel de industriële sector genoemd. Naast industrie horen ook ambachten en de niet geïndustrialiseerde maakindustrie tot deze sector. De derde sector is de tertiaire sector. Deze sector, ook wel de dienstensector genoemd, omvat alle diensten. Hieronder vallen winkels, horeca, theaters, kappers, zakelijke dienstverleners, advocaten, ICT bedrijven en andere dienstverleners. De laatste sector is de quartaire sector. Deze sector bestaat uit de niet commerciële dienstverlening. Niet commerciële dienstverlening is dienstverlening zonder winst oogmerk. Deze diensten, zoals scholen en ziekenhuizen, worden door de overheid gesubsidieerd.

De afgelopen decennia hebben er veel ontwikkelingen plaatsgevonden binnen het aanbod van het soort werk. De eerste ontwikkeling heeft te maken met de verhouding tussen de sectoren. Er heeft een verschuiving van de werkgelegenheid plaatsgevonden naar de tertiaire sector. Deze is sterk gegroeid terwijl de primaire en de secundaire sector te maken hebben gehad met een afname in het aandeel van de totale werkgelegenheid. Daarnaast hebben er ook veranderingen plaatsgevonden in de aard van de werkgelegenheid. Het aandeel deeltijdbanen en flexibele banen is sterk gegroeid. Ook is de kwaliteit van het werk vooruitgegaan. Zo is het aantal werkenden onder ongunstige werkomstandigheden zoals lawaai, stank, fysieke belasting en onveiligheid afgenomen. Dit is echter wel samengegaan met een stijging van het werktempo (De Beer, 2005). De vraag naar het soort werk is afhankelijk van de scholing.

## De hoeveelheid werk

De hoeveelheid werk wordt bepaald op de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt is het geheel van vraag en aanbod van arbeidskrachten. Om de arbeidsmarkt beter te begrijpen worden er in box 6.1 enkele begrippen uitgelegd die relevant zijn voor de arbeidsmarkt.

### Box 6.1 Begrippen

**Potentiële beroepsbevolking** = alle personen tussen 15 en 64 jaar.

**Beroepsbevolking** = personen tussen de 15 en 64 jaar die tenminste 12 uur per week werken en personen die werk hebben aanvaard waardoor ze tenminste 12 uur per week gaan werken en personen die verklaren ten minste 12 uur per week te willen werken, daarvoor beschikbaar zijn en activiteiten ontplooien om werk voor tenminste 12 uur per week te vinden.

**Werkzame beroepsbevolking** = alle personen tussen 15-64 die in Nederland wonen en betaald werk hebben van tenminste twaalf uur per week.

**Werkloze beroepsbevolking** = personen tussen 15-64 jaar die niet of minder dan 12 uur werken.

**Werkzame personen** = alle personen die een baan in Nederland hebben ongeacht hun woonplaats.

**Bruto participatiegraad** = Totale beroepsbevolking in procenten van de bevolking (15-64 jaar).

**Netto participatiegraad** = Werkzame beroepsbevolking in procenten van de bevolking (15-64 jaar).

(CBS, 2006)

Het aanbod van arbeid komt voort uit de bevolking. Echter is niet de gehele bevolking verantwoordelijk voor de aanbod van arbeid. De arbeidsmarkt bestaat namelijk uit de potentiële beroepsbevolking. Tot deze potentiële beroepsbevolking worden alle mensen tussen 15 en 64 jaar gerekend. Omdat personen buiten deze leeftijdscategorie niet meedoen op de arbeidsmarkt hebben deze aantallen ook geen invloed op de aanbod van werknemers. Bij een afnemend bevolkingsaantal is het dus van belang te kijken naar de ontwikkeling van de bevolking tussen 15 en 64 jaar (De Beer, 2005)

Ondanks het feit dat iedereen van 15 tot 64 tot de potentiële beroepsbevolking behoort, biedt niet iedereen zich aan op de arbeidsmarkt. Het aantal mensen wat zich aanbiedt op de arbeidsmarkt wordt omschreven als de beroepsbevolking. De grootte van de beroepsbevolking wordt uitgedrukt in de bruto participatiegraad (De Beer, 2005). De bruto participatie graad is het percentage mensen dat bereid is om te werken. In 2005 was de bruto participatiegraad 67.6% (CBS, 2007). Veranderingen in de participatiegraad kunnen de gevolgen van de bevolkingsdaling reduceren of versterken.

De vraag naar arbeid wordt gemeten aan de hand van de productie en de arbeidsproductiviteit. Hierbij is de productie de basis voor de vraag naar arbeid. Immers als er niets geproduceerd wordt, is er ook geen vraag naar arbeidskrachten. Wanneer de productie stijgt zal het aantal

werknemers dat hiervoor ingezet wordt ook stijgen. De vraag naar arbeidskrachten neemt toe. Daarnaast kan productiegroei opgevangen worden door het inzetten van meer machines of het inzetten van een andere technieken. Het aantal werknemers blijft in dit geval gelijk. Deze manier om de productiegroei op te vangen resulteert in een hogere arbeidsproductiviteit per werknemer. Over het algemeen is de productiegroei hoger dan de arbeidsproductiviteit waardoor de vraag naar arbeidskrachten blijft stijgen (Heyma et.al, 2003).

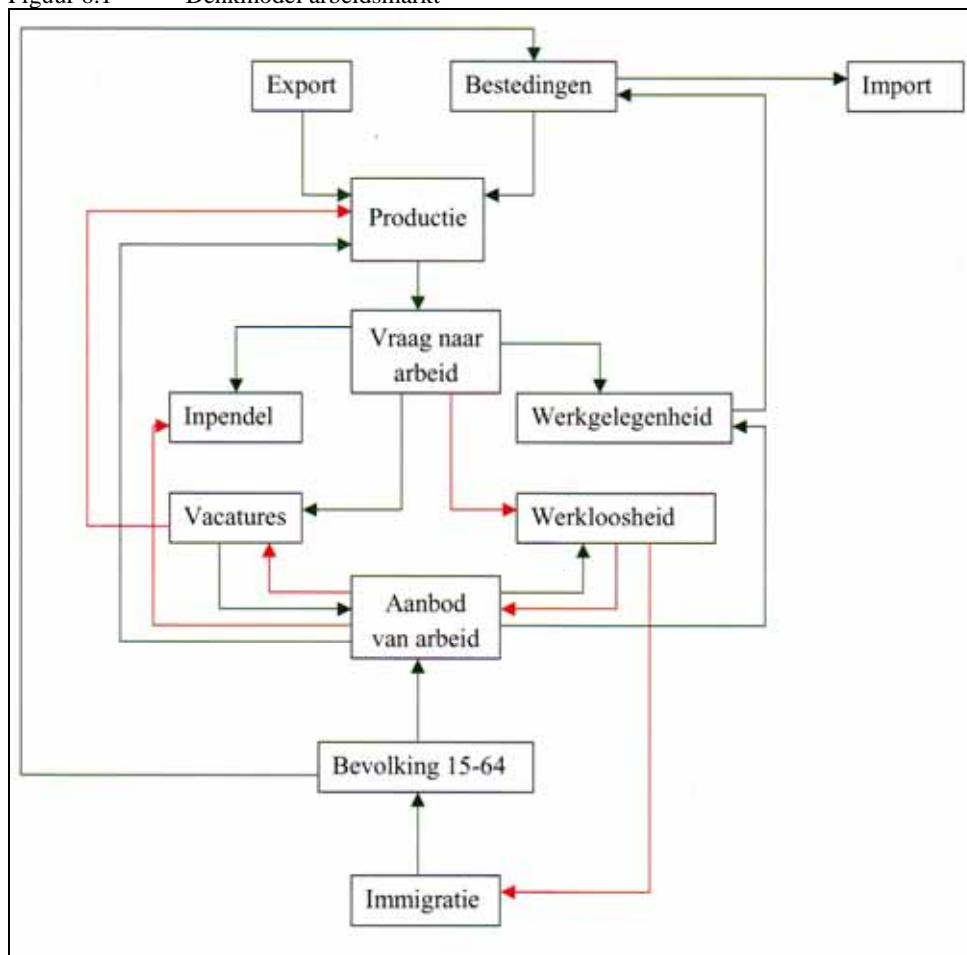
### 6.3 Het beleid

Het rijk heeft drie hoofdtaken wat betreft het arbeidsmarkt beleid. Ten eerste is dat zorgen voor arbeidsvoorzieningen zoals bemiddeling en scholing. Ten tweede is dat het scheppen van werkgelegenheid. De melkertbanen zijn hier een goed voorbeeld van. Als laatste betreft het de institutionele regelingen. Hieronder vallen CAO onderhandelingen en uitkeringen (Derksen, 1996). Op nationaal niveau is er echter geen vastgesteld plan wat betreft de arbeidsmarkt en werkgelegenheid. De hoofdlijnen die gevolgd worden staan uitgewerkt in verschillende nota's. De hierin vermelde richtlijnen moeten sturing geven aan een goede economische situatie van Nederland. Nota's bevatten informatie regels en wetten over bijvoorbeeld het minimumloon, de WAO (wet arbeidsongeschiktheid) en de pensioen regeling. Naast wetten en regels voor bevolking stelt de overheid ook wetten en regels vast voor bedrijven en ondernemingen. Hierbij gaat het in het algemeen over subsidieregels (De Koning, 1999). Voor de planning van bedrijven en ondernemingen is er een integraal locatiebeleid opgesteld. In de vijfde nota Ruimte staat vermeld dat het locatiebeleid wordt gedecentraliseerd naar provincies en waar het regionaal kan, naar de wgr-plusregio's. Een wgr-plusregio is een regio waarbij gemeenten op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, grondbeleid, milieu, economische ontwikkeling en verkeer en vervoer verplicht samenwerken. Dit geschiedt op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (VROM, 2007). Het doel van het locatiebeleid is een goede plaats voor ieder bedrijf te bieden, zodat een optimale bijdrage kan worden geleverd aan de versterking en de kracht van steden en dorpen. Wat een goede plaats is wordt niet bepaald door de rijksoverheid en zal ook niet bepaald worden aan de hand van een standaard concept. Wel heeft de rijksoverheid een aantal regels vastgesteld die gelden voor de basiskwaliteit op dit punt. Provincies en wgr-plusregio's bepalen zelf wat een goede plaats is. Het locatie beleid van de provincie heeft verschillende doelstellingen. Naast de economische ontwikkelingsmogelijkheden te versterken moet het zorgen voor een goede bereikbaarheid, bijdragen aan de leefbaarheid en het aandragen van een goede bestemming voor bedrijven en voorzieningen die om veiligheidsredenen niet inpasbaar zijn binnen of nabij de woonomgeving (VROM, 2006). De gemeente heeft weinig invloed op de werkgelegenheid. Het beschikt over enkele subsidies om werkgelegenheid te stimuleren. Daarnaast kan de gemeente bedrijvigheid tegemoet komen door goedkope grond aan te bieden (Polman, 2007).

### 6.4 Invloeden die de arbeidsmarkt bepalen

De invloeden die van toepassing zijn op de arbeidsmarkt worden beschreven aan de hand van het 'denkmodel arbeidsmarkt'. Dit model staat weer gegeven in figuur 6.1.

Figuur 6.1 Denkmodel arbeidsmarkt



(Heyma et.al, 2003)

Drie belangrijke punten zijn niet opgenomen in dit denkmodel maar worden wel meegenomen in de analyse. Allereerste hebben geboorte en sterfte, naast de migratie, ook invloed op de bevolking van 15-64 jaar. Ten tweede wordt het arbeidsaanbod niet bepaald door de bevolking tussen 15-64 jaar maar door de beroepsbevolking tussen 15-64 jaar. De beroepsbevolking is dat deel van de bevolking dat tenminste 12 uur werkt, gaat werken of wil werken. Ten derde worden de bestedingen niet bepaald door de bevolking van 15-64 jaar maar door de gehele bevolking.

Uit het figuur wordt duidelijk dat naast de bevolking meer invloeden bepalend zijn voor de arbeidsmarkt. De onderlinge relaties tussen deze invloeden zijn weergegeven door middel van pijlen. De groene pijlen geven een positief verband aan, de rode pijlen een negatief verband. In het geval van een afnemend bevolkingsaantal is dit omgekeerd. Dan vormen de groene pijlen een negatief verband en de rode pijlen een positief verband.

Het bovenste gedeelte betreft de vraag naar arbeid, het onderste gedeelte het aanbod. De vraag naar arbeid naar wordt bepaald door de bestedingen van de in het gebied wonende eigen bevolking, bestedingen in het gebied van mensen van buiten het gebied en de productie. De bestedingen nemen af wanneer de bevolking daalt. Aan de aanbodskant is de belangrijkste factor de beroepsbevolking. Vraag en het aanbod samen bepalen vervolgens de

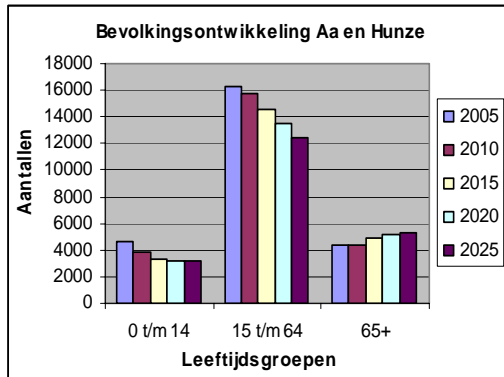
werkgelegenheid, de werkloosheid, de vacatures en de inpendel. De inpendel is het aantal werknemers dat buiten de regio woont maar binnen de regio werkt (Heyma et.al, 2003).

## 6.5 Het effect van de bevolkingsontwikkeling ten opzichte van de overige invloeden .

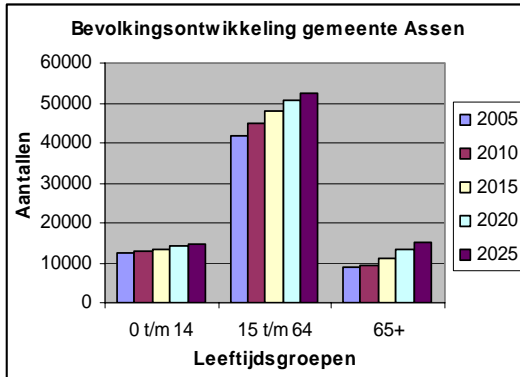
Om de invloeden van de bevolkingsdaling voor het aspect werken te bepalen wordt eerst gekeken naar hoe deze daling van invloed is op de beroepsbevolking en de bevolkingsgroepen daarbuiten. Dit wordt gedaan aan de hand van drie krimpende gemeenten. Ter vergelijking worden ook de ontwikkelingen van één groeiende gemeente weergegeven. De krimpende gemeenten zijn Aa en Hunze, Heerlen en Delfzijl. De groeiende gemeente is de gemeente Assen.

Figuur 6.2 t/m 6.5 Bevolkingsontwikkelingen naar leeftijdsgroep per gemeente tussen 2005 en 2025.

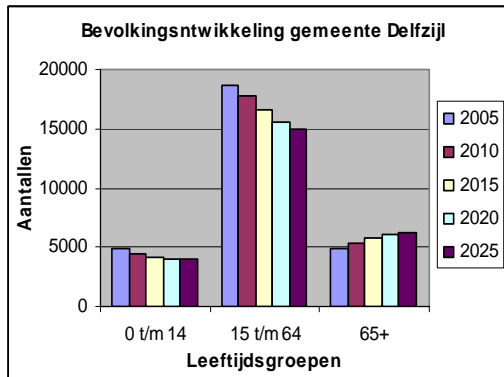
6.2 Gemeente Aa en Hunze



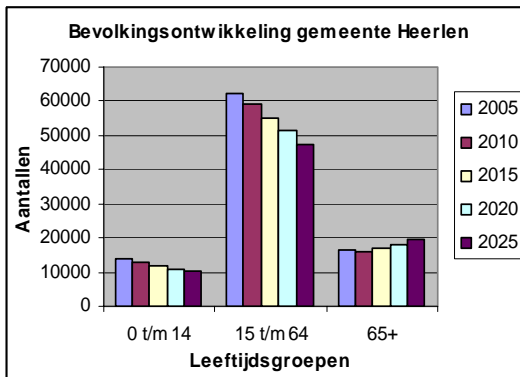
6.3 Gemeente Assen



6.4 Gemeente Delfzijl



6.5 Gemeente Heerlen



(CBS, 2007)

Uit de figuren 6.2 t/m 6.5 blijkt dat, in de krimpende gemeenten, de bevolkingsdaling vooral leidt tot een sterke afname van de potentiële beroepsbevolking. Het aantal jongeren tot 15 jaar neemt licht af. Het aantal 65+-ers daarentegen stijgt in aantal. Voor de groeiende gemeente geldt dat alle leeftijdsgroepen in aantal toenemen. De leeftijdsgroep tot 15 jaar zal, in tegenstelling tot de twee andere, sterk stijgende leeftijdsgroepen, licht stijgen.

Welk effect deze verandering in de bevolkingsopbouw precies heeft ten opzichte van de andere invloeden is moeilijk te zeggen. Wel kan aangenomen worden dat de afname van de

potentiële beroepsbevolking, bij een gelijke blijvende arbeidsparticipatie, leidt tot een afname in het aanbod van arbeidskrachten. Daarbij nemen ook de bestedingen van deze groep af wat leidt tot een lagere productie en minder vraag naar arbeidskrachten. Er mag echter verwacht worden dat de afname van de bestedingen kleiner is dan de afname van het arbeidsaanbod. Dit temeer omdat het aandeel ouderen dat niet werkt maar wel besteedt in verhouding steeds groter wordt en steeds meer te besteden krijgt. Daarnaast worden de ouderen, door de toenemende levensverwachting, steeds ouder en besteden dus langer (Heyma et.al, 2003).

## 6.6 Effecten bij ongewijzigd beleid als gevolg van een afnemend bevolkingsaantal

Bij het bepalen van de effecten van een afnemend bevolkingsaantal is het vooral van belang te kijken naar de ontwikkeling van de beroepsbevolking en vraag naar arbeid. Zoals uit de vorige paragraaf gebleken is, neemt juist de beroepsbevolking af (figuur 6.2 t/m 6.5). In principe hoeft dit geen probleem te zijn voor de arbeidsmarkt aangezien de afnemende beroepsbevolking ook leidt tot een afname van de bestedingen. De afname van de bestedingen zorgt direct voor een afname in de productie waardoor er minder vraag is naar arbeidskrachten. De arbeidsmarkt zal natuurlijk in evenwicht gehouden worden zo blijkt uit figuur 6.1. Ook de Beer meldt dat verwacht wordt dat wanneer de beroepsbevolking daalt er een krapte op de arbeidsmarkt ontstaat. Dit gebeurt echter alleen wanneer de vraag naar arbeid gelijk blijft of stijgt. Uit onderzoek is echter gebleken dat dit in praktijk niet zo snel voorkomt (De Beer, 2005).

In Nederland neemt, als gevolg van de grote geboortegolf van vlak na de Tweede Wereldoorlog, de grijze druk de komende jaren sterk toe. De grijze druk is verhouding tussen het aantal 65 plussers en de beroepsbevolking. Doordat de groep 65 plussers ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking dus steeds groter wordt, de ouderen steeds langer leven en er steeds meer rijke ouderen bijkomen nemen de bestedingen in verhouding ook toe. Door deze toename van de bestedingen mag verwacht worden dat de vraag naar arbeid minder snel afneemt dan het aanbod van arbeidskrachten. Het tekort aan arbeidskrachten dat hierdoor ontstaat kan niet worden opgevangen en leidt tot een structurele vergroting van het aantal vacatures (Heyma, 2003). Dit tekort aan arbeidskrachten kan op verschillende manieren gereduceerd worden.

Ten eerste kan bij een tekort aan arbeidskrachten de mankracht vervangen worden door machines. Naast de hoge kosten voor de aanschaf van de machines kost ook de omscholing van het bestaande personeel veel geld en energie.

Ten tweede kan de arbeidsmarkt weer in evenwicht komen doordat de economie op een lagere groeivoet terecht komt. Dit wordt uitgelegd aan de hand van het grijze fasemodel. Het grijze fasemodel houdt in dat wanneer het aantal werknemers daalt, de lonen stijgen. Hierdoor wordt een lager rendement op het kapitaal behaald waardoor de investeringen teruglopen. Het resultaat hiervan is dat de economie op een lagere groeivoet terecht komt. Op lange termijn leidt dit tot minder vraag naar arbeid en bescheidener lonen (Van den Brink, 2006).



Ook van Ewijk erkent dat de arbeidsmarkt bestaat uit een evenwichtsprincipe “*Op lange termijn zal de werkgelegenheid zich altijd richten naar het aantal werknemers*” Dit evenwicht brengt echter wel een aantal consequenties met zich mee. Doordat de instroom van de nieuwkomers afneemt, wordt het voor de arbeidsmarkt steeds moeilijker om op veranderingen te reageren. Hierdoor neemt de flexibiliteit van de arbeidsmarkt af (Van Ewijk, 2003).

Ten vierde heeft het niet kunnen opvangen van het tekort aan arbeidskrachten tot gevolg dat het aantal vacatures structureel stijgt. In figuur 6.1 valt af te lezen dat dit direct tot een verminderde productie leidt. Op lange termijn betekent dit dat werkgevers uit de regio vertrekken, wat de productie nog sterker doet afnemen. Hoewel het wegtrekken van niet regiogebonden werkgelegenheid de arbeidsmarkt weer in evenwicht brengt, leidt het wel tot verslechtering van de economische positie van het gebied (Heyma et.al, 2006). De werkgelegenheid die de regio niet kan verlaten omdat ze regiogebonden is neemt, door het tekort op de arbeidsmarkt, in kwaliteit af. Een goed voorbeeld hiervan is de gezondheidszorg. “*De bevolking vergrijst dus er zijn extra arbeidskrachten nodig in de zorg. Door de afnemende beroepsbevolking zijn die extra arbeidskrachten moeilijk te realiseren*” (Klip 2006). Een tekort aan arbeidskrachten in de gezondheidszorg leidt tot steeds langere wachtlijsten of slecht geschoold personeel. Daarnaast wordt verwacht dat er problemen ontstaan in de sector waar voornamelijk jongeren werken, de industriële sector. Door het in verhouding afnemend aantal jongeren op de arbeidsmarkt, stijgen de lonen waardoor de sector mensen zal trekken uit andere sectoren.

Om de effecten van een afnemende beroepsbevolking tegen te gaan kunnen er een aantal maatregelen getroffen worden. Hierbij moet vooral gedacht worden aan het vergroten van de arbeidsparticipatie (Heyma et. al, 2003) Om dit te realiseren moet er meer aandacht besteed worden aan allochtonen en vrouwen op de arbeidsmarkt. Daarnaast wordt verwacht dat ouderen steeds langer moeten doorwerken om te voldoen aan de benodigde hoeveelheid arbeidskrachten (Bottema 2006). “*We komen tot de conclusie dat een actieve stimulering van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers nodig is om het knelpunt in de personeelsvoorziening te voorkomen*” (Heyma et.al, 2003).

## 6.7 Conclusie

De werkgelegenheid is op te delen in twee categorieën. De eerste categorie bestaat uit het soort werk. Dit is onderverdeeld in vier sectoren. De primaire sector, de secundaire sector, de tertiaire sector en de quataire sector. Het grootste aandeel van de werkgelegenheid bevindt zich in de tertiaire sector.

De tweede categorie is de omvang van de werkgelegenheid. Deze hoeveelheid werk wordt bepaald op de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door de verhouding tussen de vraag naar en het aanbod van arbeidskrachten.

Door de afname van het bevolkingsaantal en de toename van de grijze druk ontstaat er een tekort aan arbeidskrachten op de arbeidsmarkt. Dit tekort wordt opgevangen door de evenwichtsherstellende werking van de arbeidsmarkt. Deze evenwichtsherstellende werking kan echter nadelige gevolgen hebben voor de krimpende gemeente. Een lagere groeivoet, een minder flexibele arbeidsmarkt en het wegtrekken van niet regiogebonden werkgelegenheid zorgen ervoor dat de gemeente in een slechte economische positie terecht komt. Daarnaast neemt de kwaliteit van de regiogebonden werkgelegenheid zoals zorgvoorzieningen af.

## Slotconclusie deel III

Om een gedegen beleidsaanbeveling te doen voor gemeenten die gaan krimpen is in het derde deel van deze studie ingegaan op de mogelijke effecten voor het wonen, de voorzieningen en het werken. De belangrijkste vraag die in het derde deel geprobeerd is te beantwoorden luidt als volgt: *“Wat zijn de effecten op lokaal niveau als gevolg van een afnemend bevolkingsaantal voor de aspecten wonen, werken en voorzieningen.”*

In het geheel van factoren, die invloed uitoefenen op de ontwikkeling van de indicatoren, speelt de bevolkingsomvang een belangrijke rol. Alleen bij de basisschoolplanning is dit niet het geval. De effecten van het afnemende bevolkingsaantal zijn echter voor elk aspect verschillend. Voor elk aspect gelden namelijk specifieke indicatoren die de vraag bepalen. De vraag naar woningen wordt bepaald door de ontwikkelingen van de huishoudens. Bij de voorzieningen gaat het wel om het aantal mensen maar omdat de meeste voorzieningen voor bepaalde doelgroepen zijn, gaat het hier vaak om een bepaald deel van de bevolking. Voor het laatste aspect, het werken, moet gekeken worden naar de ontwikkelingen van de beroepsbevolking.

Het afnemende bevolkingsaantal heeft het meest effect op het aspect wonen. De afname van het aantal benodigde woningen, een veranderende vraag naar het type woning, onvoldoende financiële middelen voor herstructurering, een negatieve verhouding tussen vraag en aanbod, leegstand, verpaupering, toename in de kosten en toename in de aan het wonen gekoppelde kosten leiden tot ongewenste migratie waardoor de gemeente in een negatieve spiraal terecht kan komen.

Voor het aspect voorzieningen wordt het minste problemen verwacht. Hoewel een aantal voorzieningen als gevolg van het afnemende bevolkingsaantal in aantal af zal nemen heeft dit weinig gevolgen. De afgelopen jaren heeft de schaalvergroting gezorgd voor een afname van het aantal voorzieningen en ook dit heeft niet tot extreme problemen geleid. Het consumptiegedrag en het verwachtingspatroon van de bevolking veranderd namelijk ook. Daarnaast wordt de afname van de voorzieningen meestal niet als doorslaggevend verhuismotief gezien. Alleen oudere mensen die minder mobiel zijn, zullen door het afnemende bevolkingsaantal sneller genoodzaakt zijn te verhuizen naar grotere kernen.

De effecten van het aspect werken heeft vooral gevolgen voor de economische positie van de gemeente. Als gevolg van het afnemende bevolkingsaantal ontstaat er krapte op de arbeidsmarkt. Door de evenwichttherstellende werking van de arbeidsmarkt leidt dit tot een lagere groeivoet en een minder flexibele arbeidsmarkt. Daarnaast vertrekt de niet regiogebonden werkgelegenheid uit de gemeente en neemt de kwaliteit van de regiogebonden werkgelegenheid af.

De effecten van de natuurlijke bevolkingsdaling zullen geleidelijk zichtbaar worden. In eerste instantie leidt dit niet tot problemen. Uit de analyse van de invloed van de bevolkingsdaling blijkt echter dat wanneer er niet tijdig ingespeeld op deze ontwikkeling de in eerste instantie ogenschijnlijk onschuldige bevolkingsdaling leidt tot een opeenvolging van negatieve effecten welke elkaar wederzijds beïnvloeden. Deze negatieve effecten zorgen ervoor dat de gemeente te maken krijgt met grote problemen.

# Deel IV

# 7 Aanbevelingen

## 7.1 Inleiding

In dit onderzoek is toegewerkt naar het antwoord op de hoofdvraag: “*Welke aanbevelingen kunnen er gedaan worden om problemen, die kunnen ontstaan als gevolg van een afnemend bevolkingsaantal, te voorkomen?*”

Uit het vorige deel is duidelijk geworden dat er bij ongewijzigd beleid in meer of mindere mate problemen ontstaan op het gebied van wonen, voorzieningen en werken. In paragraaf 7.2 worden in totaal acht aanbevelingen gedaan om de verwachte problemen te voorkomen of te reduceren.

Om te kijken hoe medewerkers van de provincie en een aantal krimpende gemeente reageren op de beleidsaanbevelingen is er een enquête gehouden. Hierbij hebben vijf respondenten antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de aanbevelingen als oplossing gezien worden en in hoeverre de aanbevelingen haalbaar zijn. De resultaten van deze enquête staan onder de desbetreffende aanbevelingen vermeld.

## 7.2 Aanbevelingen

Ga goed voorbereid “*over de top*”

De natuurlijke bevolkingsdaling zal geaccepteerd moeten worden, maar voorkomen moet worden dat dit zal leiden tot ongewenste migratie en een verslechterde economische structuur van de gemeente.

Dit is realiseerbaar door van de volgende maatregelen te treffen:

### **1 Krimpene gemeente moeten op het gebied van wonen inzetten op kwaliteit in plaats van kwantiteit.**

- Deze aanbeveling wordt door de respondenten gezien als goede oplossing. Krimp moet niet leiden tot woontypes zonder kwaliteit. Door het inzetten op kwaliteit kunnen ook meer jonge mensen getrokken worden. Door de hoge kosten en de afwezigheid van draagvlak wordt verwacht van deze aanbeveling moeilijk haalbaar is.

### **2 Groeiende gemeente moeten krimpende gemeente hierbij financieel ondersteunen door samenwerking.**

- Op gemeenteniveau is deze aanbeveling volgens de respondenten onrealistisch en gezien de autonomie onhaalbaar. Samenwerking is wel een goede oplossing voor het overdragen van kennis. Om de financiële ongelijkheid toch te reduceren wordt gedacht

aan het toebedelen van de gelden op een hoger schaalniveau. Daarnaast moet de rijksoverheid de groeidoelen aanpassen en zou de provincie een meer dwingende rol moeten krijgen.

**3 Samenwerking moet ook concurrentie om inwoners tussen de verschillende gemeenten overbodig maken en voorkomen.**

- Ook deze aanbeveling wordt als moeilijk haalbaar ingeschat. Alleen wanneer de gemeenten dichtbij elkaar liggen zou het een oplossing kunnen zijn. Daarbij kan concurrentie ook als positief gezien worden mits het niet uit de hand loopt. Wederom is een regisserende rol van de provincie gewenst.

**4 Winstgevende woningbouwcorporaties verantwoordelijk maken voor goede herstructurering in krimpende gemeenten.**

- De respondenten waarderen deze aanbeveling als een goede oplossing. Het zal zorgen voor minder onderlinge verschillen en kan zelfs in eigenbelang van de woningbouwcorporatie zijn.

**5 Er zullen nieuwe subsidies voor sloop- en herstructureringsprojecten beschikbaar gesteld moeten worden.**

- Een zeer goede oplossing voor krimpende gemeenten aldus de respondenten. Daarnaast moet er ook gekeken worden hoe gemeenten ingrepen kunnen doen in de woningvoorraad die in privé-eigendom is.

**6 De aan het wonen gekoppelde kosten moeten minder huishoudensgevoelig gemaakt worden.**

**7 Hoewel voorzieningen niet leidend zijn moeten ze wel aangepast worden aan de nieuwe behoeften. Zo kunnen ze bijdragen aan een prettig leefmilieu.**

- Deze aanbeveling is een goede oplossing maar wordt als vanzelfsprekend gezien. De ontwikkelingen binnen het voorzieningenapparaat gaan vanzelf en zijn het resultaat van het handelen van de bevolking. De gemeente hoeft daarom geen sturende rol te krijgen, een ondersteunende rol is voldoende.

**8 De krapte op de arbeidsmarkt moet opgelost worden door het verhogen van de arbeidsparticipatie. Dit kan gerealiseerd worden door:**

- A Het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Hierbij kan gedacht worden aan verbeteren kinderopvang en zwangerschapsverlofregelingen**
- B Het verhogen van de arbeidsparticipatie van allochtonen door betere scholing en integratie.**
- C De mogelijkheden om tussen 50 en 64 te stoppen minder aantrekkelijk te maken.**
- D Het creëren van gunstige condities voor zowel werkgever als werknemer waardoor het langer doorwerken van 65 plussers gestimuleerd wordt.**

- Unaniem wordt deze aanbeveling door de respondenten als zeer goed gewaardeerd. Om een nog beter resultaat te realiseren moet er ook aandacht besteed worden aan de werkloosheid onder autochtone jongeren in perifere regio's. Een andere aanvulling is wellicht het selectief toelaten van buitenlandse hoogopgeleiden. Hierdoor wordt de immigratie positief beïnvloed.

### 7.3 Slotwoord

Krimpende gemeenten hebben de verantwoordelijke taak de natuurlijke bevolkingsdaling in goede banen te leiden. Niet alle aanbevelingen zijn echter op gemeente niveau uitvoerbaar. Om de bevolkingsafname in goede banen te leiden moeten de krimpende gemeenten bijgestaan worden door groeiende gemeenten, woningbouwcorporaties, de provincie en het rijk.

# 8

## Reflectie op het onderzoek

Het is op zijn plaats enkele kanttekeningen te plaatsen bij dit onderzoek. Bij het starten van dit onderzoek was er relatief weinig bekend over het thema krimp. Op dat moment is er voor een zeer algemene aanpak gekozen. Naar mate het onderzoek vorderde werd duidelijk dat een analyse aan de hand van een aantal cases waardevoller geweest zou zijn.

Ten tweede is in de onderzoek alleen gebruik gemaakt van cijfers afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Ervaring leert er grote verschillen bestaan tussen het prognosemateriaal van de verschillende instanties.

Daarnaast zijn er veel aannames gedaan over de invloed van de bevolking op de verschillende aspecten. Vervolgonderzoek naar deze relaties zouden de betrouwbaarheid vergroten. Ook zouden meer interviews de subjectiviteit van sommige gegevens kunnen verminderen.

Vanwege de algemene insteek van dit onderzoek is nader onderzoek gewenst.

- Het wordt aanbevolen onderzoek te doen naar de verschillende en overeenkomsten met betrekking tot de bevolkingsafname door vooraf een aantal cases vast te stellen. Hierdoor kan er meer specifieke informatie verkregen worden en kan er gericht met de effecten omgegaan worden.
- Het wordt aanbevolen om prognosecijfers van verschillende instanties op te vragen, met elkaar te vergelijken en eventuele verschillen te verklaren. Hierdoor zal de betrouwbaarheid van de voorspellingen vergroten.
- Het wordt aanbevolen een meer diepgaand onderzoek uit te voeren naar de rol van de demografische ontwikkeling in het grote geheel van invloeden op de aspecten. Dit is vooral noodzakelijk voor het aspect werken.
- Om te voorkomen dat een afnemend bevolkingsaantal tot grote problemen zal leiden is draagvlak bij de politiek bestuurders en beleidsmakers noodzakelijk. Aanbevolen wordt te onderzoeken hoe het met het draagvlak zit en hoe het draagvlak eventueel vergroot kan worden.
- Als laatste wordt het aanbevolen te kijken naar de ontwikkelingen in de buurlanden. Vooral in Duitsland zijn ze al erg ver op het gebied van een afnemend bevolkingsaantal. Nederland zou wellicht veel kunnen leren van de door hun gekozen strategie en aanpak.

# Bronnenlijst

## Literatuur:

- Assenbergh, W. van (1999), *Nederlandse woningmarkt. Ontwikkelingen, onevenwichtigheden en oplossingen*. Groningen: Wolters Noordhof.
- Asworth, G., H. Voogd (2002), *Stedelijke processen en planning*. Rijksuniversiteit Groningen, p135-145.
- Beer, P. de (2005), *Perspectief op de arbeidsmarkt*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij
- Bolt, E.J. (2003), *Winkelvoorzieningen op waarde geschat*. Merkelbeek: Drukkerij Bakker
- Bottema, M. et al. (1991), *De leeftijdstypologie van beroepen in Nederland*. Den Haag: NIDI
- Brink, D. van den, F. Heemskerk (2006), *De vergrijzing leeft*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2006), *Jaarboek Onderwijs in Cijfers 2003-2004*. Deventer: Kluwer
- Dam, P. van (2006), *Krimp en Ruimte, bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Rotterdam: NAI uitgevers
- Dojes, M.R. (1988), *Privatisering van gemeentelijke voorzieningen*. Uitgeverij onbekend.
- Ekkers, P. (2002), *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Eversley, D., W. Kollmann (1982), *Population change and social planning, social and economic implications of the recent decline in fertility in the United Kingdom and the Federal Republic of Germany*. London: Edward Arnold.
- Ewijk, C. van, E. de Gier, K. Henkens, R. Hielema, E. van Imhoff, L. van Wissen (2003), *Vergrijzing als uitdaging, kansen en bedreigingen van een vergrijzende Europese bevolking*. Epe: Hooiberg
- Heida, H.R. (2005), *Primos 2005; prognosemodel voor Bevolking, Huishoudens en Woningbehoefte*. Uitgever: geen (PFD-file gedownload op [www.abfresearch.nl](http://www.abfresearch.nl))
- Heyma, A., M. Zijl, C. Bijvoet (2003), *Aan de slag met vergrijzing; gevolgen van vergrijzing voor de arbeidsmarkt in Zuidelijk Noord-Holland*. Amsterdam: SEO



- Hidding, M.C., A. van den Brink, J. Heinen, J. Kragting (2002), *Planning voor stad en land*. Bussum: Coutinho
- Jong, A. de, P. Feijten, C. de Groot, C. Harmsen, M. van Huis, F. Vernooij (2006), *Regionale huishoudensdynamiek; achtergronden bij de regionale huishoudensprognoses met het model PEARL*. Rotterdam: NAI uitgevers
- Klaver, A.M.J. (2003), *Demografie en bouwproductie*. Almere: Plantijn Casparie.
- Knol, F.A. (1986), *Bevolking en voorzieningen in vier grote steden, een schets van mogelijke ontwikkelingen*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Knol, F.A. (2006), *Planologische kengetallen, onderwijsvoorzieningen*. Deventer: Kluwer
- Koning, J., de (1999), *De grenzen van het arbeidsmarkt beleid*. Assen: Van Gorcum en Comp, B.V.
- Nijhof, P. (1976-heden), *Planologische kengetallen*. Alphen aan de Rijn: Samson HD Tjeerd Willink.
- Nimwegen, N. van, G. Beets (2000), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*. Voorburg: Drukkerij Repko.
- Oswalt, P. (2006), *Shrinking cities*, volume 1 international research. Bonn: VG Bild-Kunst
- Provinciaal Planologische Dienst van Noord Holland (1983), *Bouwen als draagvlak voorvoorzieningen*. Haarlem: Provinciaal planologische dienst van Noord Holland
- Schouw, R.J., J. den Draak (1986), *Bevolking en voorzieningen in beweging. Een onderzoek naar de ontwikkelingen in de bevolkingsopbouw van grote en middelgrote steden en hun implicaties voor het voorzieningenapparaat vanuit een ruimtelijk perspectief*. Delft: Delftse Universitaire Pers
- Voogd, H. (1999), *Facetten van de planologie*. Alphen aan de Rijn: Samson. Vierde druk.
- Wheeler, J.O., P.O. Muller, G.I. Thrall, T.J. Fik (1998), *Economic geography*. New York: John Wiley and sons, inc. Third edition.

## Artikelen

Derksen, W. (1996), *Mogelijkheden voor de arbeidsmarkt* in: Arbeidsmarkt theorie en arbeidsmarktbeleid: verslag van een workshop p. 7-8. Amsterdam: Wetenschappelijk Bureau GroenLinks.

Graaf, K. de (2006), "Krimp het internationale perspectief". *Building Business, marketing en management* 8(7), p.31-33.

## Artikelen van het internet

Hagget (1975), *Does economic development affect birth and death rates?*  
<http://www.aag.org/Education/center/cgge-aag%20site/Population/index.html>  
es 2, pagina 2. Bezocht op 28-12-2006

Vlieger, M., N. van Leeuwen (2006) *Regionale verscheidenheid in bevolkingsconcentraties*.  
[<http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/40138695-067F-439B-B7A9-D31551888CA5/0/2006k1b15p054art.pdf>] Bezocht op 28-12-2006

## Internetsites

CBS (2006) [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)  
Laatst bezocht op 15-01-2007

Gemeente Aa en Hunze (2006) [www.aaenhunze.nl](http://www.aaenhunze.nl)  
Laatst bezocht op 13-01-2007

VROM (2006 en 2007) [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)  
Laatst bezocht op 18-01-2007

Wikipedia (2006) [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)  
Laatst bezocht op 09-01- 2007

[<http://wetten.overheid.nl/cgi-bin/sessioned/browsercheck/continuation=22250002/session=016065180502660/action=javascript-result/javascript=yes>] Laatst bezocht op 12-03-2007 [www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl)

## Interviews

De heer Hansen	Provincie Groningen	24-8-2006
De heer Kleine	Gemeente Kerkrade	24-8-2006
Mevrouw Klip	Provincie Drenthe	3-1-2007
De heer Polman	Gemeente Aa en Hunze	5-1-2007
Mevrouw Rolink	Gemeente Delfzijl	29-8-2006
Mevrouw Severeijns	Parkstad Limburg	17-11-2006

## Symposia

Regio-atelier *Noord Nederland, Woonplannen in Nederland – Krimp in Nederland – Zin en onzin van concurrentie om inwoners in krimpende regio's*. Op 31-5-2006 in Huis de Beurs te Groningen

Forum, *Krimpende steden*. Op 12-10-2006 in het Cultureel Centrum te Delft



Filename: Over de top  
Directory: E:  
Template: X:\Data\Application  
Data\Microsoft\Templates\Normal.dot  
Title: "OVER DE TOP"  
Subject:  
Author: Gerrit Lamberts  
Keywords:  
Comments:  
Creation Date: 4/10/2007 9:19:00 AM  
Change Number: 2  
Last Saved On: 4/10/2007 9:24:00 AM  
Last Saved By: Gerrit Lamberts  
Total Editing Time: 5 Minutes  
Last Printed On: 8/17/2007 2:45:00 PM  
As of Last Complete Printing  
Number of Pages: 68  
Number of Words: 21.642 (approx.)  
Number of Characters: 123.362 (approx.)