



WAGENINGEN UR
For quality of life

For quality of life

DATUM
juni 2012

INTERNET
www.wur.nl

CONTACTPERSOON
Bas Breman
Theo Vogelzang

TELEFOON
0317 481636

E-MAIL
Bas.breman@wur.nl
Theo.vogelzang@wur.nl

Projectnummer
BO-11-014-000-ALT-1.

Krimp!

Synthese van beleidsondersteunend
onderzoek voor het Ministerie van
EL&I 2010 - 2012

Wageningen UR (Wageningen University, Van Hall Larenstein University of Applied Sciences and various research institutes) is specialised in the domain of healthy food and living environment.

Achtergrond

Sinds enkele jaren staat de krimp van de bevolking in Nederland hoog op de politieke en bestuurlijke agenda. Steeds meer gemeenten en regio's krijgen te maken met dalende bevolkingsaantallen en een veranderende samenstelling van de bevolking. Krimp op lokaal en regionaal niveau wordt in eerste instantie gezien als een verantwoordelijkheid van regionale overheden.

Echter, de Rijksoverheid ziet voor zichzelf wel een belangrijke ondersteunende en faciliterende rol ten aanzien van het krimpvraagstuk, getuige onder andere ook de focus en de afspraken in het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling (Rijk, VNG, IPO, 2009, 2011). De ondersteuning van de Rijksoverheid vindt onder andere plaats via inzet in de krimppilots- en experimenten en op basis van (een regierol bij) kennisontwikkeling.

In aanvulling op het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling heeft het Ministerie van EL&I (voormalig LNV) in 2010 een **Kennisagenda EL&I en Bevolkingsdaling** laten opstellen (Bremas & Coninx, 2011) om te onderzoeken hoe krimp zich verhoudt tot de belangrijkste thema's en beleidsvelden van het ministerie. Hierbij ging de aandacht in eerste instantie uit naar de ruimtelijke gevolgen: voor landschap, natuur, duurzame landbouw, recreatie, klimaat en biobased economy (landbouwproducten als basis voor energie en grondstoffen). De kennisagenda besteedt echter ook aandacht aan sociaal-economische vraagstukken, vanuit de betrokkenheid van het ministerie bij de Agenda Vitaal Platteland en de leefbaarheid en economische vitaliteit van regio's in het algemeen.

Een aantal van de vragen uit de kennisagenda EL&I en Bevolkingsdaling is in de periode 2010 – 2012 opgepakt in het kader van het Beleidsondersteunend Onderzoek wat vanuit Wageningen Universiteit en Researchcentra wordt uitgevoerd voor het ministerie van EL&I. Onderliggende notitie omvat een korte synthese van de belangrijkste conclusies van de verschillende onderzoeksprojecten en geeft via hyperlinks direct toegang tot de verschillende achtergrondrapportages. Daarmee geeft de notitie een goed overzicht van de recente kennisontwikkeling vanuit het ministerie van EL&I op het onderwerp krimp .



Stadslandbouw in krimpregio Halle (Duitsland)

1. Krimppilots en –experimenten

Met het Interbestuurlijk Actieplan geven VNG, IPO en Rijk richting aan een gezamenlijke beleidsaanpak van bevolkingsdaling. Onderdeel van dit Actieplan zijn verschillende pilots en experimenten in de regio die in 2010 zijn opgestart met als doel om te leren gaan met de oorzaken en gevolgen van krimp. In totaal zijn er sinds 2010 24 experimenten gestart door gemeenten en provincies uit krimp- en anticipeerregio's.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) coördineert de inzet van de Rijksoverheid in de krimpexperimenten. Afhankelijk van de thematiek van de experimenten en de vraag vanuit de regio's zijn ook andere ministeries betrokken bij specifieke experimenten. Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) is met name intensief betrokken geweest bij de pilots Groen voor rood (Delfzijl) en Gebrookerbos (Heerlen). In deze pilots staat de groene ruimte centraal, met de vraag hoe inrichting en beheer hiervan meer aan bedrijven en burgers kan worden overgelaten en wat de nieuwe rol van de overheid dan wordt.

In het [project Leren van Krimp \(Fontein et al, 2011\)](#) heeft eind 2010 een eerste monitoring plaatsgevonden van de ontwikkelingen in de pilots van Heerlen en Delfzijl. De belangrijkste conclusies van deze monitoring waren dat:

- In beide pilots sprake is van een vernieuwende invalshoek, nl. de (her)inrichting van de openbare ruimte, en van vernieuwende concepten zoals bv. stadslandbouw. Hierin ligt in potentie een toegevoegde waarde van de pilots tov. de landelijke experimentenregeling;
- Er in beide pilots sprake is van bestuurlijk draagvlak;
- De nadruk in beide pilots nog (te) sterk ligt op het bestuurlijk experimenteren waardoor bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties nog onvoldoende actief betrokken zijn;
- Het onderwerp burgerparticipatie wordt wel van belang geacht maar is in de praktijk nog nauwelijks van de grond gekomen;
- De beide pilots zijn nog sterk naar binnen gericht en missen bv. nog een externe communicatiestrategie. Hierdoor kunnen andere regio's op dit moment nog onvoldoende profiteren van de lessen uit Heerlen en Delfzijl.

Mede op basis van de eerste monitoring en op verzoek van de betrokken gemeenten, is de betrokkenheid van het ministerie van EL&I bij deze pilots ook in 2011 gecontinueerd. Dit is deels gebeurd via het **project Monitoring en Ondersteuning Krimppilots (Westerink et al, 2011)**. Hierbij is enerzijds een bijdrage geleverd aan de inhoudelijke ontwikkeling van de pilots met de inbreng van expertise op het gebied van stadslandbouw en recreatie en toerisme en is specifiek ingezoomd op de (on)mogelijkheden van burgerinitiatieven in beide pilots in relatie tot de rol van de overheid. Daarnaast is een notitie voor intern gebruik voor de gemeenten Heerlen en Delfzijl opgesteld met de bevindingen van de monitoring op het gebied van uitvoerbaarheid, betrokken actoren, bestuurlijk commitment, burgerparticipatie, innovatie en externe doorwerking van de pilots (Bremant et al, 2011). De bevindingen van deze monitoring laten onder andere zien dat de betrokken partijen in de pilots veel moeite hebben om de stap te maken van beleidsontwikkeling naar uitvoering. Veel van de vragen met betrekking tot concrete financiering, taken en bevoegdheden, bestuurlijk commitment en participatie van lokale actoren staan nog overeind. De nadruk ligt op het ontwikkelen van nieuwe kennis waardoor er gaandeweg minder focus komt in de pilots. Ook zijn de betrokken lokale overheden nog nadrukkelijk op zoek naar hun eigen rol in de pilots en op het thema krimp in zijn algemeenheid. Dit vormt wel een bedreiging voor de slagingskans van de pilots. Over het algemeen is er bij de gemeenten en andere betrokken partijen wel veel waardering voor de betrokkenheid van de Rijksoverheid bij de pilots.

De bevindingen uit de monitoring van de pilots in Heerlen en Delfzijl sluiten grotendeels aan bij de ervaringen in de overige krimppilots en –experimenten. In opdracht van het ministerie van BZK heeft Alterra Wageningen UR eind 2010 een [Quick scan van de 22 experimenten](#) uitgevoerd die zijn

gestart in het kader van het Actieplan Bevolkingsdaling. Doel was te achterhalen wat de kans van slagen van een proef vergroot.

DATUM

juni 2012

PAGINA

4 van 15

Eén van de belangrijkste uitkomsten van deze evaluatie was dat in het gros van de gevallen private partijen te laat bij de planvorming worden betrokken. De krimpproblematiek vraagt van bestuurders nieuwe manieren van werken en samenwerken tussen verschillende overheden en private partijen. Dat lukt op de ene plek beter dan de andere, mede afhankelijk van de betrokken personen. Om van elkaar te kunnen leren moeten ook contacten tussen experimenten onderling verder van de grond gaan komen.



Braakliggende gronden in Delfzijl

2. Krimp en Ruimte

Landbouw

Krimp is in eerste instantie een demografisch verschijnsel, maar bevolkingsdaling en een veranderende bevolkingssamenstelling hebben zowel invloed op de sociaal-economische omstandigheden als op het fysieke ruimtegebruik. Eén van de aannames met betrekking tot de fysieke ruimte in krimpgebieden is dat er door krimp meer ruimte komt voor nieuwe ontwikkelingen als een gevolg van afnemende ruimtedruk. Mede daarom is in een apart project een verkenning van de ruimtelijke ontwikkelingen in krimpgebieden gekoppeld aan een verkenning van de ontwikkeling van de agrarische sector in deze gebieden. Dit was de focus van het project '[Ontwikkeling van de landbouw in krimpgebieden](#)' (Breman & van Doorn, 2011).

In deze verkenning is op het niveau van de drie prioritaire krimpregios in ons land een gedetailleerde analyse uitgevoerd van de (ruimtelijke) ontwikkelingen in de agrarische sector in die regio's in de periode 1999 - 2008 met behulp van data uit het Geografische Informatie Agrarische Bedrijven bestand (GIAB). Daarnaast is op basis van een aantal actuele studies gekeken naar de prognoses voor de landbouw in de betreffende deelgebieden. Om uitspraken te doen over de vooruitzichten van de agrarische sector en bijbehorend grondgebruik in de drie krimpregio's, is de vitaliteit van agrarische sector bekeken en zijn recentelijk gepubliceerde toekomst-verkenningen geanalyseerd.

Eén van de opvallende uitkomsten uit deze verkenning is dat er op verschillende plekken sprake is van een opvallende dynamiek in het ruimtegebruik in de agrarische sector in de periode 1999 - 2008. Hoewel de demografische ontwikkelingen niet per definitie gevolgen hebben voor de (ruimtelijke) ontwikkeling van de landbouw, is het ook niet overal vanzelfsprekend dat de agrarische sector de toekomstige ruimtedrager is van het platteland, zeker ook gezien de prognoses voor de landbouw in sommige gebieden. De uitkomsten uit deze verkenning maken verder aannemelijk dat de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland verder zal differentiëren. Behalve de contrasten tussen groei- en krimpregio's, of tussen stad en platteland, zullen ook de verschillende krimpregio's zich in verschillende richtingen kunnen ontwikkelen. Hoewel er niet direct op grote schaal leegloop of marginalisatie van agrarische gronden in Nederland te verwachten valt is de toekomst van het ruimtegebruik in sommige regio's wel ongewis. Veel hangt daarbij af van de ontwikkelingen in het (Europees en landelijk) landbouwbeleid en de perspectieven die dat biedt voor de verschillende sectoren in die regio's. Bij gericht beleid liggen hier, juist ook door de afwezigheid van andere claims, mogelijk kansen voor innovaties in de agrarische sector, bijvoorbeeld als het gaat om biobased-energy of nieuwe (zilte?) teelten.

In 2011 heeft een verdiepingsslag plaatsgevonden naar de betekenis van krimp voor de agrarische sector en vice versa in het project **Landbouw en Recreatie in krimpregio's (Kuhlman et al, 2012)**. Eén van de belangrijkste conclusies uit dit project is dat krimp slechts van geringe invloed zal zijn op de toekomst van de landbouw in krimpregio's en in ieder geval geen belangrijke belemmering zal vormen. Hooguit zal de aantrekkelijkheid van afgelegen delen van krimpregio's afnemen voor met name nieuwvestiging van zich verplaatsende bedrijven uit andere delen van het land. Het is denkbaar dat een laag voorzieningenniveau de aantrekkelijkheid van dergelijke regio's of delen ervan voor deze 'inplaatsers' verlaagt. Dergelijke nieuwkomers brengen dikwijls ook een relatief hoog niveau van ondernemerschap en innovativiteit mee. Het kan dus voor de vitaliteit van krimpregio's negatief uitpakken als de aantrekkelijkheid voor wonen en werken afneemt. Voor met name ketenbedrijven kan de teruglopende beroepsbevolking een probleem worden. Er is bij die bedrijven in de krimpregio's vaak gebrek aan hooggeschoolde arbeidskrachten doordat goed opgeleide jongeren wegtrekken.

Een mogelijk positief effect van krimp voor de agrarische sector is de vermindering van de ruimtedruk, die op haar beurt weer kan leiden tot lagere grondprijzen. In Zuid Limburg is een dergelijk effect daadwerkelijk waarneembaar. Voor boeren die willen uitbreiden en voor de landbouwsector als zodanig zijn lagere grondprijzen een groot voordeel. Los van de grondprijzen is echter de vraag of de ruimte die door krimp vrijkomt kan worden benut door de landbouwsector. Dit is slechts in zeer beperkte mate het geval. Ten eerste komt er minder ruimte vrij dan men zou denken. Ten tweede is die ruimte vrijwel altijd bebouwde ruimte – in woonwijken en bedrijventerreinen. Het is niet gemakkelijk en meestal ook niet kosteneffectief om deze ruimte in landbouwgrond om te zetten. Op sommige plaatsen is stadslandbouw mogelijk maar deze zal eerder een sociaal dan een commercieel karakter hebben.

De enige mogelijkheid om vrijgekomen ruimte te benutten voor de landbouw is als deze ruimte gebruikt kan worden voor de niet-grondgebonden deelsectoren: glastuinbouw, champignonteelt, aquacultuur en intensieve veehouderij. Dit is in principe een aantrekkelijke mogelijkheid (temeer door de kansen die ze biedt voor verbetering van de landschapskwaliteit en de vermindering van de milieubelasting door de landbouw), maar om agrarische activiteiten op bijvoorbeeld bedrijventerreinen mogelijk te maken zijn wel aanpassingen in de wet noodzakelijk.

Een andere conclusie uit dit project is dat de agrarische sector een (bescheiden) bijdrage kan leveren aan het omgaan met de gevolgen van bevolkingsdaling. Met name waar het gaat om hoogwaardige werkgelegenheid, behoud of creatie van voorzieningen (ten gunste van de leefbaarheid en vitaliteit van de regio) en de bijdrage aan de natuurlijke en/of landschappelijke aantrekkelijkheid van de regio,

met name door zich te richten op (een aantal geschikte vormen van) multifunctionele landbouw en daarbij natuur en landschap goed te beheren.

DATUM

juni 2012

Multifunctionele Landbouw

In het **project Quick-scan meerwaarde Multifunctionele landbouw voor krimpgebieden**, wat in 2011 in opdracht van de Taskforce Multifunctionele Landbouw is opgepakt, is aan de hand van gesprekken met betrokkenen (oa. provincie Groningen, SER Noord Nederland) en deskundigen specifiek ingezoomd op de mogelijke betekenis van multifunctionele landbouw voor de krimpregio Noord Oost Groningen.

PAGINA

6 van 15

Volgens de algemene mening over krimp, zoals o.a. verwoord in het [SER rapport 'Bevolkingskrimp benoemen en benutten'](#), zou de multifunctionele landbouw bij kunnen dragen aan het in stand houden van voorzieningen, werkgelegenheid en het opvangen van de gevolgen van vergrijzing. Opvallend in het genoemde project was echter dat betrokkenen en deskundigen ervoor het gebied Noord Oost Groningen vanuit gingen dat multifunctionele landbouw geen bijdrage zou kunnen leveren aan het verzachten van de krimp. De door hun gehanteerde logica was dat de landbouw in dat gebied fors inzet op schaalvergroting en dat schaalvergroting en multifunctionele landbouw zich slecht verhouden. Opvallend was ook dat de provincie Groningen en de SER Noord Nederland bij het vormgeven van hun krimpbeleid de landbouw helemaal geen plek hebben gegeven.

Stedelijk gebied

In het **project Krimp en de groene ruimte in stedelijke gebieden** is met name stilgestaan bij de vraag hoe groen en natuur de stad kunnen helpen om de negatieve effecten van bevolkingsdaling te verzachten en wellicht de daling af te zwakken. Daarbij is gekeken naar inspirerende voorbeelden uit binnen- en buitenland en zowel naar de fysieke kansen van groen in de stad (voedsel, gezondheid, klimaat) als ook de sociale meerwaarde van groen (aantrekkingskracht, sociale cohesie). Geconcludeerd wordt dat krimp nieuwe kansen biedt voor groen in stedelijke gebieden maar dat er ook risico's bestaan, bijvoorbeeld wanneer concurrerende gemeenten beschermde groene gebieden laten bebouwen in een wedloop om werkgelegenheid. Wanneer omvorming van bebouwde in groene plekken echter zorgvuldig gedaan wordt kan groen een impuls geven aan de uitstraling van de woonomgeving. De directe nabijheid van groen (met kwaliteit) is aantoonbaar belangrijk voor de kwaliteit van leven van bewoners.

3. Recreatie en krimp

Het thema recreatie was één van de belangrijke aandachtsvelden voor het voormalige ministerie van LNV. Niet in de laatste plaats vanwege het belang van de kwaliteit van de leefomgeving voor de recreatiesector enerzijds, en vanwege de (potentiële) bijdrage en impact van de recreatiesector op de leefomgeving anderzijds. Deze relatie tussen recreatie en ruimte stond onder andere centraal in het Innovatieprogramma Recreatie & Ruimte en in de beleidsbrief 'Genieten van Buiten'.

In 2010 en 2011 zijn in de tweede kamer enkele [vragen](#) gesteld over de mogelijkheden van natuur en recreatie als economische dragers in krimpregio's (Ministerie van BZK, 2011).

Deze vragen luiden als volgt:

Vraag 14 a: Wat is er bekend over de mogelijkheden van natuur en recreatie als economische dragers in krimpregio's? Wat zijn de mogelijkheden om dit te stimuleren?

Vraag 14c: Zijn er over deze onderwerpen (natuur / recreatie & zorgtoerisme) vraag- en aanbodanalyses beschikbaar?

In het **project Positionering EL&I op Krimp (Breman et al, 2011)** is middels een **Quick Scan** verder ingezoomd op de ontwikkelingen rondom recreatief-toeristische vestigingen en werkgelegenheid in de krimpgebieden.

Op basis van deze analyse blijkt dat recreatie en toerisme op zich niet onbelangrijk zijn in de krimp- en anticipeergebieden. In zijn algemeenheid is de ontwikkeling van het aantal recreatief-toeristische bedrijven in de krimp- en anticipeergebieden in de afgelopen 5 jaar licht positief geweest. De lichte stijging in deze gebieden blijft echter wel achter bij het gemiddelde in Nederland.

Echter, niet alleen het aantal bedrijven is van belang, maar vooral ook de werk-gelegenheid en de bestedingen. Bestedingen zijn echter niet bekend op het niveau van de krimpregio's, dus de analyse is beperkt tot de ontwikkeling van de werkgelegenheid.

Het aantal banen in de recreatief-toeristische sector groeit in de krimp- en anticipeergebieden, maar minder snel dan in overig Nederland. Over de periode 2008-2010 wordt er zelfs een daling geconstateerd.

Wanneer echter het aantal recreatief-toeristische banen gerelateerd wordt aan het aantal inwoners, dan blijkt dat er meer recreatief-toeristische banen per inwoner in de krimpgebieden zijn dan in de rest van Nederland. Alleen het krimpgebied Eemsdelta blijft daarbij achter. Zeeuws-Vlaanderen, daarentegen, scoort in verhouding tot overig Nederland aanmerkelijk hoger met het percentage inwoners dat een baan heeft in de gastvrijheidssector.

In zijn algemeenheid geldt dat zowel het aantal recreatieve activiteiten als de bestedingen aan recreatie de laatste jaren lijken af te nemen in Nederland als geheel, en dit niet alleen als gevolg van de ongunstige conjunctuur. Dit geldt ook voor het onderdeel buitenrecreatie (inclusief watersport, paardrijden e.d.), waarvoor met name de kwaliteit van de groene ruimte belangrijk is.

Op basis van deze Quick Scan wordt in zijn algemeenheid geconcludeerd dat recreatie en toerisme weliswaar niet onbelangrijk zijn in de krimp- en anticipeergebieden maar dat desondanks niet verwacht moet worden dat deze sectoren als economische dragers van krimpgebieden kunnen fungeren.

Dit sluit aan bij de conclusies uit het **project Landbouw en Recreatie in Krimpregio's (Kuhlman et al, 2012)**. In dat project is in algemene zin gekeken naar de mate waarin recreatie en toerisme kunnen bijdragen aan het in stand houden dan wel versterken van economische vitaliteit in de krimpende regio's. Ook is gekeken naar de mogelijke effecten van krimp op de economische sector toerisme. De

uitkomsten van dit onderzoek laten zien dat er flinke verschillen zijn in het (potentiële) belang van de toeristisch-recreatieve sector voor krimpgebieden. De recreatiesector is sterk ontwikkeld in Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg en levert daar ook een belangrijke bijdrage aan de economie. In Noordoost-Groningen is dit minder het geval.

Eén van de uitkomsten uit het onderzoek is dat de teruglopende bevolkingsaantallen ook de thuismarkt voor ondernemers doen krimpen. Een toenemende stroom van gasten kan de bestaande voorzieningen deels in stand houden. Dit geldt niet alleen voor de specifiek op toeristen gerichte faciliteiten, maar ook bijvoorbeeld de detailhandel. Op die manier kan toerisme een dempend effect uitoefenen op de achteruitgang van de leefbaarheid als gevolg van krimp.

De toeristische sector is niet onbelangrijk voor de werkgelegenheid in de bestudeerde krimpregio's. Echter, een tekort aan werkgelegenheid is lang niet altijd het grootste probleem voor krimpregio's. Integendeel, krimpgebieden hebben, of krijgen, ook te maken met een tekort aan arbeidskrachten. Met name in de zorg worden de komende jaren grote tekorten verwacht. Wanneer (te) nadrukkelijk wordt ingezet op het vergroten van de werkgelegenheid in de toeristische sector bestaat de kans dat dit gaat concurreren met de werkgelegenheid in de zorg.

De beste kansen voor behoud van recreatief-toeristische werkgelegenheid en vestigingen en wellicht een lichte groei, zijn er voor Zeeuws-Vlaanderen en Parkstad Limburg. De kwaliteit van het landschap speelt een belangrijke rol bij de aantrekkingskracht van deze regio's.

In dat licht is de afnemende ruimtedruk in deze krimpregio's een gunstige randvoorwaarde. Doordat verdere verstedelijking minder waarschijnlijk is, wordt verder de kans verhoogd dat het nog bestaande landschappelijk schoon gehandhaafd kan blijven, hetgeen ook gunstig is voor de recreatie.

De verbetering van de landschappelijke kwaliteit en het aanleggen van recreatieve voorzieningen als wandelpaden en attracties kunnen niet alleen de vitaliteit van de toeristische sector in het landelijk gebied ten goede komen, maar ook de leefbaarheid voor zowel de eigen bewoners als de bezoekers. De agrarische sector, die het grootste deel van de groene ruimte in beheer heeft kan hierin een rol spelen. Aan agrarisch natuurbeheer gebeurt al veel, aan landschapsbeheer kan nog veel gedaan worden.

4. Krimp en macro-economische ontwikkelingen

Regionale bevolkingsdaling is van extra belang voor de Rijksoverheid wanneer er sprake is van een directe relatie met macro-economische ontwikkelingen. In het **project 'Geeft de Nederlandse macro-economie geen krimp bij regionale demografische krimp?'** is op basis van exploratief onderzoek nagegaan wat de (mogelijke) gevolgen zijn van demografische krimp in een aantal regio's voor de macro-economische ontwikkelingen in Nederland als geheel.

Voor dit onderzoek is literatuuronderzoek en data-analyse verricht in de drie krimpregio's (Noordoost Groningen, Parkstad Limburg en Zeeuws Vlaanderen) en de anticipeerregio Achterhoek. Daarbij is met name gekeken naar vier macro-economische indicatoren / doelstellingen te weten:

- Evenwichtige arbeidsmarkt / werkgelegenheid
- Evenwichtige economische groei
- Zorg voor het (leef)milieu
- Redelijke inkomensverdeling

Uit de resultaten van de analyse valt onder andere af te leiden dat de krimpregio's op de vier uitgewerkte macro-economische indicatoren slechter scoren dan Nederland gemiddeld. Anderzijds is de invloed van de ontwikkelingen in de krimpregio's op de realisatie van de macro-economische doelstellingen in de huidige situatie gering.

In dit onderzoek is ook gekeken naar de potentiële impact van het Topsectorenbeleid op de

ontwikkelingen in de krimpregio's. Eén van de vooronderstellingen hierbij is dat er vanuit de Topsectoren wordt ingezet op opleidingen en op werkgelegenheidsontwikkeling, en dat mogelijkwerwijs ook krimpregio's hiervan kunnen profiteren. Op basis van de resultaten wordt echter geconcludeerd dat het positieve effect van het Topsectorenbeleid op de macro-economische indicator werkgelegenheid naar verwachting beperkt zal zijn en dat een positieve schaduwwerking niet vanzelfsprekend is. Andersom is het wel denkbaar dat Topsectoren in de problemen kunnen komen als het opleidingsniveau van de potentiële beroepsbevolking te laag is en niet aansluit bij de gevraagd kennis en vaardigheden van de werkzaamheden in de Topsectoren. Er is dan sprake van een negatieve schaduwwerking van de krimpregio's op de Topsectoren.

Tot slot is in deze studie gekeken naar de handelingsperspectieven voor het rijksbeleid. Geconcludeerd wordt dat het huidige beleid in Nederland meer is gericht op het reduceren van de gevolgen van demografische krimp dan op het wegnemen of bestrijden van de oorzaken daarvan. Dit gebeurt bovendien meer via generiek beleid dat niet op specifieke probleemregio's is gericht. De consequenties van dit beleid lijken te zijn dat de effecten van krimp enigszins worden gedempt maar op termijn toch structureel worden. De samenleving lijkt zich de komende tijd te ontwikkelen in verschillende snelheden, waardoor de ongelijkheid, volatiliteit en variëteit toenemen. Hoe hier vanuit het openbaar bestuur mee omgegaan zal worden is een politieke keuze die uiteindelijk wel gevolgen zal hebben voor de macro-economische doelstellingen ten aanzien van evenwichtige groei en arbeidsmarkt.

5. Krimp, burgerinitiatieven en vitaliteit

DATUM

juni 2012

PAGINA

10 van 15

Mede aanleiding van de analyse van de krimppilots in Heerlen en Delfzijl, maar ook op basis van bevindingen in de Interbestuurlijke Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling (2011) en ervaringen van de Stichting Experimenten Volkshuisvesting (2011a, 2011b), is in het Beleidsondersteunend Onderzoek voor het ministerie van EL&I nadrukkelijk stil gestaan bij het belang van burgerparticipatie, burgerinitiatieven en vitaliteit in krimpregio's.

In het kader van het project het **positionering EL&I op Krimp en het project Monitoring en Ondersteuning Krimppilots** is een aantal publicaties op dit onderwerp verschenen. In één van die publicaties ligt de nadruk op **de rol van de geëngageerde burger** en de lessen op het gebied van burgerinitiatief die te leren vallen uit de ervaringen met krimp in Duitsland. De ervaringen uit Duitsland en Nederland laten zien dat 'geëngageerde sleutelpersonen' een cruciale rol kunnen spelen in de wijze waarop gebieden inspelen op krimp.

In een andere publicatie wordt specifiek ingegaan op de rol van de overheid in relatie tot **het begrip 'vitaliteit' of vitale gemeenschappen**. In deze publicatie wordt gesteld dat overheden toe moeten naar een nieuwe vorm van 'sturing' in een netwerksamenleving die gekenmerkt wordt door 'betrokken bescheidenheid'. De basis voor deze opstelling is het vertrouwen in de intrinsieke motivatie, en het oplossend vermogen van lokale partijen om zelf iets aan het krimpvraagstuk te doen. Tegelijkertijd vraagt het ook om een grote mate van betrokkenheid waarbij niet zozeer het eindbeeld leidend is alswel de strategie en een meer organisch proces.

Ook in het artikel **Gemeenten en krimp. Uitnodigingsplanologie als perspectief** wordt ingezoomd op een mogelijke nieuwe rol van gemeenten in gebieden en processen waar sprake is van financiële en demografische krimp. Tot voor kort stond de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland in het kader van optimisme en economische groei. Zo lang er voldoende financiële middelen en / of draagkrachtige initiatiefnemers waren om de ontwikkeling van de ruimte vorm te geven konden gemeenten uit de voeten met (instrumenten uit) de toelatingsplanologie of ontwikkelingsplanologie. In de huidige tijd past dan ook een vorm van uitnodigingsplanologie waarbij lokale partijen worden uitgenodigd / verleid om zelf de ontwikkeling van hun leefomgeving vorm te geven. Dit vraagt echter om een fundamenteel andere houding van (lokale) overheden en roept nieuwe vragen op over de legitimiteit van plannen en het oplossend vermogen van lokale partijen.

In de artikelen **'Burgerkracht bij krimp'** en **BewonersBerichten** staan de kansen en valkuilen van burgerinitiatieven in krimpgebieden centraal. Duidelijk is dat er niet één recept is voor het welslagen van burgerinitiatieven. Iedere plek vraagt opnieuw tijd en aandacht om met de omwonenden te onderzoeken of er überhaupt gezamenlijke energie is en welke vorm voor het initiatief de beste is. Wel duidelijk is dat in alle gevallen het persoonlijke contact tussen ambtenaren en bewoners en het nemen van voldoende tijd om dit soort initiatieven te laten groeien cruciale randvoorwaarden zijn.

Deze publicaties hebben onder andere als input hebben gefungeerd voor het Plattelands Parlement in september 2011, in de discussie over de Interdepartementale Kennisagenda Bevolkingsdaling en in het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

- De bevindingen uit de pilots en experimenten die die tot nu toe gelopen hebben op het gebied van krimp laten zien dat betrokken partijen veel moeite hebben om de stap te maken van beleidsontwikkeling naar uitvoering;
- In de pilots en experimenten ligt de nadruk nog steeds op het ontwikkelen van nieuwe kennis en ideeën, waardoor er nog weinig focus is in beleid en praktijk. Ook zijn de lokale en regionale overheden nog nadrukkelijk op zoek naar hun eigen rol inzake het thema krimp .
- In verschillende regio's sprake is er een opvallende dynamiek in het ruimtegebruik in de agrarische sector in de periode 1999 - 2008. Hoewel de demografische ontwikkelingen niet per definitie gevolgen hebben voor de (ruimtelijke) ontwikkeling van de landbouw, is het ook niet overal vanzelfsprekend dat de agrarische sector de toekomstige ruimtedrager is van het platteland, zeker ook gezien de prognoses voor de landbouw in sommige gebieden;
- Het is aannemelijk dat de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland in de toekomst verder zal differentiëren. Behalve de contrasten tussen groei- en krimpregio's, of tussen stad en platteland, zullen ook de verschillende krimpregio's zich in verschillende richtingen ontwikkelen. Dat vereist een nog specifiekere regionale aanpak van de krimpproblematiek;
- De agrarische sector kan een (bescheiden) bijdrage leveren aan het omgaan met de gevolgen van bevolkingsdaling. Met name daar waar het gaat om hoogwaardige werkgelegenheid, behoud of creatie van voorzieningen (ten gunste van de leefbaarheid en vitaliteit van de regio) en de bijdrage aan de natuurlijke en/of landschappelijke aantrekkelijkheid van de regio;
- De rode lijn van de uitkomsten uit het onderzoek naar krimp en recreatie is dat de teruglopende bevolkingsaantallen ook de thuismarkt voor ondernemers doen krimpen. Een toenemende stroom van gasten kan de bestaande voorzieningen dan wellicht deels in stand houden. Dit geldt niet alleen voor specifiek op toeristen gerichte faciliteiten, maar ook voor bijvoorbeeld de detailhandel. Op die manier kan toerisme mogelijk een enigszins dempend effect uitoefenen op de achteruitgang van de leefbaarheid als gevolg van krimp;
- Recreatie en toerisme zijn over het algemeen niet onbelangrijk in de krimp- en anticipeergebieden. Desondanks moet niet verwacht worden dat deze sectoren als economische dragers van krimpgebieden kunnen fungeren. Wel kan een aantrekkelijk landschap een positieve invloed uitoefenen op de mogelijkheden voor recreatie in een regio en daarmee de werkgelegenheid op dat vlak stimuleren;
- De invloed van de ontwikkelingen in de afzonderlijke krimpregio's op macro-economische doelstellingen ten aanzien van arbeidsmarkt, inkomensverdeling, leefmilieu en economische groei lijkt in de huidige situatie gering. Anderzijds scoren de krimpregio's over het algemeen wel slechter op deze indicatoren;
- De positieve schaduwwerking van het Topsectorenbeleid op de ontwikkeling van werkgelegenheid in krimpregio's is naar verwachting beperkt. Wanneer de kwalificaties van de beroepsbevolking niet aansluiten op de gevraagde kennis en vaardigheden van de werkzaamheden in de Topsectoren is een negatieve schaduwwerking van de krimpregio's op de Topsectoren denkbaar;
- Een mogelijke consequentie van het huidige beleid is dat de contrasten tussen (krimp) regio's toe zullen nemen;
- De veer- en vernieuwingskracht van (krimp) regio's staat of valt met de bewustwording, betrokkenheid en inzet van lokale burgers, ondernemers en bedrijven. Zij maken het verschil tussen een leefbare of vitale gemeenschap. In de huidige tijd past dan ook een vorm van uitnodigingsplanologie waarbij lokale partijen worden uitgenodigd / verleid om zelf de ontwikkeling van hun leefomgeving vorm te geven. Dit vraagt echter om een fundamenteel

andere houding van (lokale) overheden die enerzijds getuigt van een grote mate van betrokkenheid en anderzijds ook ruimte laat voor lokale initiatieven en oplossingen.

DATUM

juni 2012

6.2 Aanbevelingen

PAGINA

12 van 15

- Het onderwerp burgerparticipatie verdient meer aandacht in de politieke en maatschappelijke discussie rond de aanpak van krimp. Daarbij is het zinvol om te leren van de bottom-up aanpak van de Leader-groepen in ons land. Bekeken zou kunnen worden in hoeverre die vorm van participatie van stakeholders in processen rond plattelandsontwikkeling te vertalen is naar de aanpak van krimp in de verschillende regio's;
- Voor wat betreft de toekomst van de landbouw in de krimpregio's van ons land hangt veel af van de ontwikkelingen in het (Europees en landelijk) landbouwbeleid en de perspectieven die dat biedt voor de verschillende sectoren in die regio's. Bij gericht beleid liggen hier, juist ook door de afwezigheid van andere claims, mogelijk kansen voor innovaties in de agrarische sector, bijvoorbeeld als het gaat om biobased-energy of nieuwe (zilte?) teelten. Daarmee kan op bescheiden wijze ook een bijdrage geleverd worden aan de mitigatie van krimp;
- De verbetering van de landschappelijke kwaliteit en het aanleggen van recreatieve voorzieningen als wandelpaden en attracties kunnen niet alleen de vitaliteit van de toeristische sector in krimpgebieden ten goede komen, maar ook de leefbaarheid voor zowel de eigen bewoners als de bezoekers bevorderen;
- Ook de agrarische sector kan hierin een rol spelen, met name in de vorm van agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Het zou goed zijn om in de krimpgebieden in ons land specifiek aandacht te besteden aan de mogelijkheden die er op dit vlak liggen, met name door meer inzet te plegen op het ontwikkelen van (geschikte vormen van) multifunctionele landbouw. Hierbij zou ook specifiek ingezet kunnen worden op de productie en de vermarkting van streekproducten;
- Er zou in het beleid een duidelijkere relatie gelegd kunnen worden tussen de aanpak van krimp en de ontwikkelingen in en rond de topsectoren. Met name de Human Capital Agenda's voor de topsectoren zouden meer gerelateerd kunnen worden aan het tegengaan van krimp in diverse regio's;
- Er zou in de krimpregio's gestreefd kunnen worden naar het oprichten van nieuwe consortia van Rijk, provincies, gemeenten, woningcorporaties, landbouw- en recreatieondernemers, om in gezamenlijkheid bepaalde gebiedsfuncties verder te ontwikkelen en te combineren. Vanuit de betrokken overheden zou deze ontwikkeling gefaciliteerd en geregisseerd kunnen worden, waarbij ook gekeken wordt naar de randvoorwaarden vanuit het RO-beleid;
- De uitvoering van het Europese cohesiebeleid biedt de uitdaging om gericht in te zetten op de veer- en vernieuwingskracht van regio's op basis van regio specifieke condities en kwaliteiten (energie, landbouw, natuur), en vereenvoudiging van wet- en regelgeving;

Literatuurlijst

Aalbers, C., Heutinck, L. & Visschedijk, P. (2011). [Krimp en de groene ruimte in stedelijke gebieden](#). Alterra Wageningen UR.

Breman, B.C., en A.M. van Doorn, 2011: *Ontwikkeling van de landbouw in krimpgebieden*. Wageningen: [Alterra-rapport 2147](#)

Breman, B.C., en I. Coninx, 2011: *Kennisagenda EL&I en Bevolkingsdaling*. Wageningen, [Alterra: rapport 2168](#).

Breman, B.C., Fontein, R, Kuindersma, W., Westerink, J. (2011). *'Lerende monitoring' krimppilots Heerlen en Delfzijl*. Notitie voor intern gebruik voor de gemeenten Heerlen en Delfzijl. Alterra Wageningen UR.

Breman, B.C. (2011). [Engagement als antwoord op krimp](#). www.ruimtevolk.nl

Breman, B.C. (2012). [Vitaliteit als vertrekpunt](#). In: Transitie voor krimp. Van leefbare naar vitale regio's. PRO Gelderland, Arnhem, pp. 23-35..

Fontein R.J, R.C.M. Arnouts, W. Kuindersma & B.C. Breman, 2011. *Leren van krimp. Vraagsturing in de pilots Gebroekerbos (Heerlen) en Groen voor Rood (Delfzijl)*. Wageningen: Alterra Wageningen UR, [Alterra-rapport 2149](#)

Fontein, R.J., Breman, B.C., Kuindersma, W., Westerink, J. (2012) [Gemeenten en krimp. Uitnodigingsplanologie als perspectief](#). Alterra Wageningen UR. RO-magazine. Juli 2012.

Goossen, M., Kuhlman, T., Breman, B.C. (2012) [Quick Scan Krimp en recreatie](#). Alterra & LEI Wageningen UR.

[Kennisonline \(februari 2011\)](#). Krimp en Vergrijzing.

Kuhlman, T., Agricola, H., De Blaeij, A., De Hoop, J., Michels, R., Smit, B., Vogelzang, T. (2012 concept). [Landbouw en recreatie in krimpregio's](#). LEI-rapport 2012.

Kuindersma, W., Breman, B.C., Coninx, I. (2011). *Experimenteren met krimp. Een analyse van de uitvoering van de experimentenregeling bevolkingsdaling in 2010*. [Alterra-rapport 2143](#).

Westerink, J., Salverda, I., Jagt, P. van der, Breman, B. (2012). [Burgerkracht bij krimp!](#) *Wat kunnen en willen bewoners doen in het beheer van de openbare ruimte?* Alterra Wageningen UR. Bewonersberichten, januari 2012.

Westerink, J., Salverda, I., Jagt, P. van der, Breman, B. (2012). Bewoners, beheren jullie de openbare ruimte? In: [BewonersBerichten 106](#).

Pleijte, M. & Vreke, J. (2012 concept). Geeft de Nederlandse macro-economie geen krimp bij regionale demografische krimp? Een exploratief onderzoek naar de invloed van regionale bevolkingskrimp op de macro-economische ontwikkelingen van Nederland. Alterra Wageningen UR.

[S+RO 03 – 2011](#) – Organische aanpak krimp

[Rondom 10:](#) Bevolkingskrimp crisis of kans?

DATUM

juni 2012

PAGINA

14 van 15

Bijlage 1 – Betrokken onderzoekers Wageningen UR

Bas Breman – <http://www.vcard.wur.nl/Views/Profile/View.aspx?id=23568>

Theo Vogelzang - <http://www.vcard.wur.nl/Views/Profile/View.aspx?id=2633>

Robert Jan Fontein - <http://www.vcard.wur.nl/Views/Profile/View.aspx?id=29216>

Wiebren Kuindersma - <http://www.vcard.wur.nl/Views/Profile/View.aspx?id=1495>

Martin Goossen - <http://www.vcard.wur.nl/Views/Profile/View.aspx?id=328>

Judith Westerink - <http://www.vcard.wur.nl/Views/Profile/View.aspx?id=13410>

Irini Salverda - <http://www.vcard.wur.nl/Views/Profile/View.aspx?id=1733>

Rosalie van Dam - <http://www.vcard.wur.nl/Views/Profile/View.aspx?id=1908>

Tom Kuhlman - <http://www.vcard.wur.nl/Views/Profile/View.aspx?id=2470>

Bert Smit - <http://www.vcard.wur.nl/Views/Profile/View.aspx?id=1586>

Marcel Pleijte - <http://www.vcard.wur.nl/Views/Profile/View.aspx?id=1268>

Reina Ferwerda - <http://www.vcard.wur.nl/Views/Profile/View.aspx?id=2089>

Anne van Doorn - <http://www.vcard.wur.nl/Views/Profile/View.aspx?id=13504>