

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Zeven misverstanden rond een krimpende bevolking in een kleiner land

Een krimpende bevolking en het wassende water vragen om een fundamentele wending in het ruimtelijke-orderingsbeleid. Zeven misverstanden staan deze omslag vooralsnog in de weg. Vooral de mythe dat de Randstad het trekpaard en de succesregio is van Nederland, zorgt voor overmoedige bouwplannen én blokeert investeringen in de noordelijke en zuidelijke landsdelen.

door *Steven van Schuppen & Jan Dirk Dorrepaal*

Steven van Schuppen is publicist over geschiedenis en ruimtelijke ordening, Jan Dirk Dorrepaal is ruimtelijk organisatiekundig adviseur.

KRIMP EN MIGRATIE

Er zijn twee factoren die bevolkingsontwikkeling bepalen, het kindertal en het migratiesaldo. Er is een wereldwijde trend tot een steeds verdere daling van het geboortecijfer. Er zijn gemiddeld 2,1 kinderen per vrouw nodig om de omvang van de bevolking op hetzelfde peil te houden. Europa zit beduidend onder die ratio. Sinds het begin van dit decennium krimpt de bevolking van ons werelddeel, en die krimp zet zich deze eeuw voort.

De andere factor is het migratiesaldo. De immigratie naar Europa heeft niet kunnen verhinderen dat de krimp zich in ons werelddeel toch heeft doorgezet, en ook in de toekomst verdergaat, en wel om twee redenen. In de eerste plaats omdat de wereldbevolking op enige afstand in de tijd de ontwikkeling van het 'oude' Europa volgt. Volgens de VN-prognoses stagneert de groei van de wereldbevolking rond het midden van de eeuw, om

vervolgens in de loop van de jaren zeventig over te gaan in demografische krimp¹. Het is te verwachten dat de immigratie naar Europa op termijn dus zal afnemen, omdat de bevolkingsgroei wereldwijd afneemt. De tweede reden waarom de immigratie de krimp als gevolg van het afnemend kindertal waarschijnlijk niet zal kunnen compenseren, zit in de factor van een toenemende concurrentie tussen economisch dynamische stedelijke regio's bij een stagnerende wereldbevolking. De mondiale trek van het platteland naar de stad is onmiskenbaar. Maar bij die trek zullen, zoals het zich nu laat aanzien, de stedelijke agglomeraties in Europa in toenemende mate concurrentie ondervinden van zeer succesvolle en dynamische stedelijke regio's in Azië, (Latijns-)Amerika en Afrika. De opvatting dat het dalend kindertal wel zal worden gecompenseerd door groeiende immigratie, is een taai idee dat berust op de angst voor de onvermijdelijke paradigma-shift van groei naar krimp.

KRIMP EN WONINGVOORRAAD

Het is een misverstand om te denken dat de woonverdunding ons noodzaakt de komende decennia nog flink te blijven bijbouwen. Hier is het zaak om 'over de top' heen te kijken door nu al te anticiperen. Inderdaad zal de woonverdunding nog wel even doorzetten, en aanvankelijk in ver-

sneld tempo. Door de vergrijzing neemt immers het aantal eenpersoonshuishoudens steeds meer toe naarmate steeds meer senioren hun levenspartner verliezen, maar wel in hun huis blijven wonen. Echter, op het moment dat ook deze eenlingen van de babyboomgeneratie beginnen uit te sterven, kan in een vrij kort tijdsbestek een

Blijven we zwichten voor de gemakkelijkste weg om grootscheeps bij te bouwen, dan dreigt een dubbele kapitaalvernietiging

overschot aan woningen optreden, met als gevolg een forse waardedaling van het onroerend goed en daarmee van de vermogenspositie van Nederland. Hier is de opgave de nadruk al in het huidige beleid te verleggen naar een betere benutting van de bestaande woningvoorraad. Dit kan door een intelligent en op maat gesneden beleidspakket van fiscale, planologische en bouwkundige regelingen, maatregelen en ingrepen². Blijven we zwichten voor de makkelijkste weg om grootscheeps bij te bouwen, veelal in het buitengebied, dan dreigt op termijn een dubbele kapitaalvernietiging: niet alleen van de waarde van het vastgoed, maar ook een vernietiging van de openheid als ruimtelijke kwaliteit, een be-

langrijke voorwaarde voor een wervend woonmilieu. Dit dreigt vooral in de overvolle Randstad, die zich bij ongewijzigd beleid economisch nog verder uit de markt gaat prijzen.

KRIMP EN RUIMTEWINST

Het is een misverstand te denken dat krimp van de bevolking automatisch leidt tot een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit en de openheid. En wel om twee redenen. In de eerste plaats omdat zelfs bij een forse krimp naar bijvoorbeeld 12 miljoen inwoners aan het eind van de eeuw, Nederland een dichtbevolkt land blijft dat zorgvuldig en doordacht met zijn schaarse ruimte moet omgaan. In de tweede plaats omdat niet alle ruimte in de toekomst inzetbaar is voor alle functies. De grootste beperkende factor is de klimaatsverandering en de invloed daarvan op de waterstaat. Stijgende zeespiegel, dalende bodem, krachtiger golfslag, grotere pieken in neerslag en toevoer van rivierwater zorgen er voor dat het laaggelegen westen van het land en het rivierengebied niet tot de meest voor de hand liggende zones behoren voor verdere verstedelijking en intensivering van zoetwatergebonden landbouwcultures.

DUBBELKRIMP

De ruimtelijke consequenties van de bevolkingskrimp kunnen dus niet worden losgezien van de waterproblematiek. Er is niet alleen sprake van krimpend volk, maar ook van krimpend land. Nee, er dreigt niet een onmiddellijke catastrofe; nee, we hoeven niet met z'n allen naar de hooggelegen zandgronden te verhuizen. Wel is het zaak bij investeringen in woningbouw, bedrijven en infrastructuur terdege rekening te houden met een veranderend klimaat en een veranderende waterstaat. En dat niet alleen vanuit een negatief angstperspectief, maar ook en vooral vanuit een positief oog voor de mogelijkheden die dynamisch waterbeheer kan meebrengen op het gebied van energiewinning, natuur, toerisme en nieuwe cultures. Meer waterdynamiek stelt echter de nodige beperkingen aan wonen en de vigerende vormen van landbouw³.

Dubbelkrimp vraagt om een fundamenteel andere benadering van de ruimtelijke ordening van de Nederlandse delta. De koppeling van ruimtelijke ordening met volkshuisvesting en milieuhygiëne moet worden losgelaten. Het ministerie van vrom is een jammerlijk anachronisme. Breng de ruimtelijke ordening samen met de waterstaat onder in een nieuw ministerie van wro. De m kan zonder bezwaren verhuizen naar vws.

RANDSTAD TREKPAARD?

De Randstad is niet het trekpaard en de succesregio die haar apologeten ons willen doen geloven. Het wordt hoog tijd deze hardnekkige mythe te ontmaskeren. Circa 46 procent van het BBP wordt volgens het CBS verdiend in de Randstad. De bevolking van de vier randstadprovincies bedraagt circa 46 procent van de totale bevolking van Nederland. Circa 88 procent van de opbrengsten uit het Groningse gas — de zogenoemde ‘gaskas’ — is tot dusverre geïnvesteerd in de infrastructuur van de Randstad en heeft ervoor gezorgd dat dit deel van ons land niet is achtergebleven bij ‘de rest’.⁴ Het gas raakt op, het water stijgt. Hoe solide zijn de uitgangspunten voor het project Randstad 2040 (minimaal een half miljoen woningen extra tot 2040)?

De voortgaande groei van de Randstad is geen onvermijdelijke natuurwet, zoals onder meer het Ruimtelijk Planbureau (inmiddels opgegaan in het Planbureau voor de Leefomgeving) ons voorschotellet. Het tegendeel lijkt eerder het geval. De Randstad staat er niet al te best voor: verstopte verkeersaders, een zieltogende leefbaarheid en een economie waar de vaart uit is. Zelfs Amsterdam als financieel centrum is nauwelijks meer in staat met de ‘groten’ in Europa mee te doen. De ondergang van ABN AMRO is een teken aan de wand, evenals het vertrek van een aantal AEX-fondsen; het ambitieuze Zuidasproject staat op de tocht⁵.

Een forse wending van het beleid is hier geboden. Geen verdere verstedelijking om der wille van de openheid, de leefbaarheid en het wassende water. De allerlaatste demografische golfjes kunnen worden opgevangen door landsdelen die dat wel goed kunnen en willen: het noorden en het zuiden.

NOORDEN EN ZUIDEN IN DE LIFT

De ‘rest’ van Nederland keert zich meer en meer van de Randstad af en richt zich op aanpalend Europa. Bovengeschetste bevoordeling van het westen wordt niet langer geaccepteerd. Dat geldt met name voor het noorden. De spreekwoordelijke druppel is hier het afblazen van de Zuidoerzeelijn. Sindsdien richt het Noorden zich in versterkte mate op Noord-Duitsland en Scandinavië. De liefde is wederzijds: ook van buitenlandse kant is een toenemende interesse voor ‘ons’ hoge Noorden⁶. De Eemshaven verrijst uit zijn as, de stad Groningen zit in de lift. Dit zal ongetwijfeld gevolgen hebben. Op het gebied van investeringen in infrastructuur bijvoorbeeld, zoals een snelle railverbinding tussen Groningen en Bremen/Hamburg. En mogelijk zijn er op lange termijn ook consequenties op be-

stuurlijk gebied. Het proces van heroriëntatie op Noordoost-Europa kan de vraag doen rijzen of de veranderende verhoudingen niet moeten worden omgezet in een bestuurlijke transformatie van Nederland, waarbij taken en bevoegdheden van het rijk met de bijbehorende gelden worden overgeheveld naar de landsdelen noord en zuid. Het noorden kan dan zelf beslissen over zijn economische politiek, ruimtelijk beleid en (hoger) onderwijs. Het zuiden kan ruim baan maken voor nieuwe verbindingen met België en Duitsland. Dit zuiderland ligt verkeerslogistiek en geo-economisch onmiskenbaar gunstig binnen de driehoek van Randstad, Rijn-Roergebied en Vlaamse Ruit.

Een dergelijk scenario staat haaks op de toekomst die het Ruimtelijk Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving en het CBS schetsen, waarin de Randstad vrolijk doorgroeit en de krimp zich vooralsnog beperkt tot perifere grensgebieden als Noordoost-Groningen en Zuid-Limburg⁷. Deze ‘prognose’ is in sterke mate gebaseerd op het extrapoleren van trends die zich onder invloed van het huidige beleid hebben afgetekend. Het is de vraag wat er gebeurt als dat beleid wordt veranderd of –waarschijnlijker, maar beslist minder gunstig voor alle betrokkenen – wordt ingehaald door bovengeschetste veranderende ontwikkelingen en krachtsverhoudingen.

KRIMP EN DE GENERATIES

De krimpende bevolking en het wassende water zijn zeer geleidelijke processen. Dit geeft voeding aan de opvatting dat vooralsnog geen fundamentele ingrepen nodig zijn, maar dat kan worden volstaan met de vinger aan de pols houden. In de loop van het proces is er genoeg gelegenheid om bij te sturen, zo houden de onderzoekers ons voor. Deze denkwijze gaat ervan uit dat te nemen maatregelen slechts gradueel van karakter zijn.⁸ In bijna alle processen is echter sprake van ‘breukzones’, waarop kwantitatieve ontwikkelingen omslaan in kwalitatieve veranderingen die een andere benadering en een ander beleid vergen. Het is zaak al de ontwikkelingen te analyseren op mogelijke omslagpunten en daarop te anticiperen in het beleid.

Toegepast op het probleem van dubbelkrimp in de 21^{ste} eeuw is er sprake van een drieslag in opgaven die correspondeert met de drie generaties die deze eeuw rijk zal zijn. De eerste generatie zal nog relatief weinig aan den lijve ondervinden van de ontwikkelingen. Zij zal zich moeten richten op analyseren, op het ontwikkelen van langetermijnvisies voor een dynamische delta en op grond daarvan op het beter benutten van de bestaande capaciteit aan woningen, bedrijventerreinen en infrastructuur, en op het ruimtelijk reserveren van zones waar bepaalde ontwikkelingen beslist

niet en beslist wel kunnen plaatsvinden. Bij de tweede generatie wordt het menens. Dan moet men aan de slag met investeren in de nieuwe fysiek-ruimtelijke hoofdstructuur van de Nederlandse delta. De hoofdpoging van de derde generatie is bijsturen, uitwerken en implementeren op deelgebieden.

ANDER BELEID

Bovenstaande zeven overwegingen geven aanleiding tot de volgende zeven beleidsaanbevelingen.

1. Maak eindelijk eens serieus werk van een betere benutting van de bestaande capaciteit aan woningen, bedrijventerreinen en infrastructuur. Schuw daarbij stevige beleidsinstrumenten niet.
2. Zet een stop op verdere stadsuitbreidingen in overstromingsgevoelige gebieden.
3. Heroverweeg de overdosis aan investeringen die momenteel in de Randstad gedaan worden ten gunste van investeringen in de landsdelen noord en zuid.
4. Neem in dit kader ook de bestuurlijke transformatie van het middenbestuur serieus. Koppel schaalvergroting van het middenbestuur van twaalf provincies tot drie landsdelen (Randstad/Holland, noorden, zuiden) aan een overheveling van rijkstaken op het gebied van ruimtelijke ordening, economie en onderwijs. Een dergelijke ontwikkeling naar een meer federale staatsopbouw voorkomt een eenzijdige en voor alle landsdelen minder gunstige ontwikkeling, en biedt op lange termijn meer zicht op nationale stabiliteit en samenhang⁹.
5. Kom binnen het landsdeel Randstad/Holland tot een bestuurlijke indeling die beter recht doet aan de geo-economische, landschappelijke ecologische structuren en verbanden. We denken daarbij aan een driedeling bestaande uit de groot-Amsterdamse agglomeratie, het 'groene' middenrif van Leiden tot en met Utrecht en ten slotte de 'dubbelstad' rond de as Den Haag–Rotterdam.
6. Zet binnen dit geheel niet teveel kaarten op Amsterdam, maar heb minstens zoveel oog voor de andere twee entiteiten. Utrecht kan zijn relatieve succes alleen maar versterken als het de beleidsdurf en -visie heeft om weerstand te blijven bieden aan de krachtige lobby voor grootschalige stadsuitbreidingen en in te zetten op behoud en versterking van het groene karakter van het middenrif.
7. Lest best: de dubbelstad Den Haag-Rotterdam en ommesteden, ofwel de Kleine (echte) Randstad. Een randstad in het klein immers, met alle ingrediënten die samen een aantrekkelijk en succesvol woon- en

werkmilieu kunnen bieden. Dan moet men wel de durf hebben een krimpscenario te aanvaarden en bereid te zijn de nabije ligging aan een versterkte en verbrede kust uit te buiten voor een derde stedelijke kern met ontspannen wonen bij Hoek van Holland, waarmee de dubbelstad een driehoekstad kan worden. Een stad met perspectief, want vergeet bij dit alles niet dat deze Kleine Randstad dankzij haar gunstige ligging aan de hoofdmonding van de Rijn een blijvend transportlogistiek voordeel bezit ten opzichte van de noordelijke Randstad.¹⁰

Noten

- 1 Herwig Birg, Demografische Alterung, in: Philipp Oswalt (red.), *Schrumpfende Städte* 1. Ostfildern 2004. p. 112.
- 2 Te denken is hier aan financiële en fiscale regelingen als persoonsgebonden uitkeringen en huursubsidie en een mede aan de oppervlakte van het huis gerelateerde ozb, aan planologische regelgeving en het (vergemakkelijken) van bouwkundige ingrepen om tot betere benutting van de bestaande voorraad te komen. Voor suggesties zie onder meer Harkolien Meinsma, *Vergrijzing – een uitdaging voor de woningmarkt*. Bussum 2007. p. 33-48. Een betere benutting van de bestaande voorraad begint bij een nauwgezet bijhouden van de leegstand. Geen van de Nederlandse gemeenten doet dit, met uitzondering van de gemeente Reiderland in Noord-oost-Groningen. Bij zijn afscheid op 23 juni 2008 als rijksadviseur voor het erfgoed presenteerde Fons Asselbergs het project 'De Oude Kaart van Nederland', waarin de leegstand van ongeveer 900 objecten (geen woningen) in kaart werd gebracht. Projectleider Jan Kadijk van het NROV noemde het ontluisrend dat gemeenten geen zicht hebben op langdurige leegstand. Zie: *de Volkskrant*, 24 juni 2008.
- 3 Meer over het concept dubbelkrimp in: Steven van Schuppen, Onland en Geestgrond, *het mentale landschap in de ruimtelijke orde van de Lage Landen*, het eerste hoofdstuk 'Wassend water, slinkend volk'. Actuele informatie op de website dubbelkrimp.nl.
- 4 Zie o.m. CBS.nl onder 'bruto binnenlands product Randstad'; voor de 88 procent uit de gaskas die tot dusver naar de Randstad is gegaan, zie: *NRC Handelsblad*, 8/9 mrt. 2008, de inzettekst 'Het Noorden zoekt het dan wel zelf uit'.
- 5 Zo heeft de RvB van de ING besloten voortaan zeer terughoudend te investeren in kantoren; een beleidswijziging die andere financiële instellingen heel wel kunnen gaan volgen. Over het (te) hoge ambitieniveau van Amsterdam met de Zuidas zie ook het hoofdreactionele commentaar van *NRC Handelsblad* van 19 aug. 2008.
- 6 Zie 'Groningen en Noord-Duitsland ontwaken tegelijkertijd': in *Noorderbreedte* jrg. 32 nummer 3., pp. 8-17.
- 7 Zie: <http://regionalebevolkingsprognose.nl> en het persbericht op www.rpb.nl van 8 juli 2008.
- 8 Deze graduele denkwijze – monitoren en tussentijds bijsturen – vinden we terug in het Deltacommissierapport. Gelukkig durven Veerman c.s. op één punt wel voor te sorteren op een kwalitatieve omslag: verhoging van het peil van het IJsselmeer. Maar op het gebied van de financiering is ons oordeel minder positief: opnieuw een greep uit de gaskas ten gunste van de Randstad.
- 9 Hierover meer in ons artikel 'Negland', opgenomen op de website dubbelkrimp.nl. Van dit artikel werd een verkorte versie opgenomen in *NRC Handelsblad* van 8/9 mrt. 2008.
- 10 Een nadere ruimtelijke uitwerking van het concept van de Kleine Randstad ziet in het najaar van 2008 het licht. Voor nadere informatie zie dubbelkrimp.nl.