

# KANSEN SPREIDEN

## OM MAATSCHAPPELIJKE ARMOEDE TE VERMIJDEN

Gevolgen van demografische ontwikkelingen in *Noardwest Fryslân*

Leeuwarden, november 2010



## VOORWOORD

Vergrijzing en ontgroening bepalen de komende decennia de bevolkingsontwikkelingen. Waar veel gemeenten in eerste instantie de trends ontkenden - "bij ons gebeurt dat niet" - nemen inmiddels veel gemeenten de demografische ontwikkelingen serieus. De gemeenten in Noardwest Fryslân hebben de gevolgen van vergrijzing en ontgroening voor hun regio in kaart laten brengen.

Noardwest Fryslân is een regio met bijzondere gemeenten. Het is een regio met veel platteland - Littenseradiel is zelfs de meest landelijke gemeente van Nederland - en met veel mooie en 'leefbare' dorpen. Het is een regio met fraaie vergezichten in de nabijheid van de Waddenzee. De regio ligt ook 'onder de rook van de grote stad' - Leeuwarden. Er zijn bijzondere plaatsen zoals Franeker met zijn oude binnenstad en de kaatstraditie (de PC). Ook Harlingen heeft een oude binnenstad, en is tegelijkertijd de zeehaven van Fryslân. En er is het Bildt, een gemeente met een eigen cultuur en bijzondere geschiedenis van inpolderaars.

Noardwest is geen krimpregio, maar krijgt wel te maken met demografische veranderingen. De gemeenten in Noardwest moeten antwoorden vinden op vragen over dubbele vergrijzing, leegstand van woningen, terugloop van het aantal schoolgaande kinderen, en jongeren die lastig voor de regio te behouden zijn. In dit rapport worden de demografische trends beschreven, en wat daarvan de gevolgen zijn voor ruimte en wonen, voor arbeidsmarkt en economie, en voor leefbaarheid en voorzieningen. Met dit rapport worden bouwstenen aangedragen om als regio voorbereid te zijn op demografische veranderingen.

Dank gaat uit naar degenen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek, in het bijzonder de personen die hebben meegedaan aan de enquête woningmarkt, en de medewerkers van de bedrijven in Noardwest waarmee een interview is gehouden.

Engbert Boneschansker



## INHOUD

<b>SAMENVATTING</b>	<b>7</b>
<b>1 INLEIDING</b>	
1.1 Wat komt er op de regio af?	11
1.2 De regio Noordwest	12
1.4 De opdracht	13
<b>2 DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN</b>	
2.1 Vragen en opzet	15
2.2 Huidige situatie	15
2.3 Prognoses	16
2.4 Gevolgen van demografische ontwikkelingen	19
2.5 Conclusies	20
<b>3 WONEN EN RUIMTE</b>	
3.1 Vragen en opzet	21
3.2 Ruimtelijk beeld Noordwest	21
3.3 Wonen: toekomstverwachtingen en gevolgen demografische trends	22
3.4 Bedrijventerreinen: toekomstverwachtingen	25
3.4 Conclusies	25
<b>4 ECONOMIE EN ARBEIDSMARKT</b>	
4.1 Vragen en opzet	27
4.2 De huidige crisis en de economische structuur	27
4.3 Toekomstverwachtingen en trends	29
4.4 Gevolgen beroepsbevolking	30
4.5 Conclusies	31
<b>5 LEEFBAARHEID EN VOORZIENINGEN</b>	
5.1 Vragen en opzet	33
5.2 Leefbaarheid	33
5.3 Huidig voorzieningenniveau	34
5.4 Gevolgen van demografische ontwikkelingen	35
5.5 Conclusies	36
<b>6 BELEIDSSTRATEGIEËN EN -RICHTINGEN</b>	
6.1 Inleiding	37
6.2 Beleidsstrategieën en beleidsagenda	37
6.3 Gemeentelijke en regionale aanpak: beleidsrichtingen	40
<b>Bijlage: Beleidsstrategieën</b>	<b>45</b>



## SAMENVATTING

### Aanleiding

Dé demografische trends de komende decennia zijn vergrijzing en ontgroening. De overheid, die jarenlang bij allerlei plannen kon uitgaan van bevolkingsgroei, moet nu rekening houden met stagnatie van de groei of zelfs krimp. Veel gemeenten en provincies hebben inmiddels hun toekomstplannen aangepast of zijn bezig de gevolgen van demografische trends in kaart te brengen.

De gemeenten in Noardwest Fryslân willen weten welke kansen er zijn voor bewoners en bedrijven in de regio om welvaart en welzijn te vergroten, *gegeven* vergrijzing en ontgroening. Deze vraag is aanleiding voor de gemeenten in Noardwest om te kijken naar de gevolgen van demografische trends.

#### Noardwest Fryslân

De regio Noardwest betreft in dit rapport de gemeenten Harlingen, Franekeradeel, Menameradiel, Littenseradiel en het Bildt.

### Prognoses en demografische trends

Noardwest is *niet* een typische krimpregio. Over het algemeen laat de regio alleen in het 'slechtste geval' een lichte bevolkingsdaling zien, die mogelijk na 2030 weer omslaat in een lichte stijging. Volgens de provinciale prognose daalt de bevolking tot 2030 licht met 2,7%. Andere prognoses laten een kleinere daling of zelfs nog een lichte stijging zien. Ter vergelijking: de prognose voor Fryslân als geheel tot 2030 is +1,4%. Vooral in de gemeenten in het noordoosten van Fryslân en de eilanden is er een beduidend sterkere daling (-8,2% respectievelijk -6,9% in 2030).

#### Gemeenten

Er zijn verschillen tussen gemeenten. Overigens is wel enige voorzichtigheid geboden bij het gebruik van prognoses per gemeente. Als (toch) op gemeenteniveau wordt gekeken, blijkt dat de bevolkingsdaling volgens de provinciale prognose vooral Menameradiel en in mindere mate Harlingen betreft; de bevolking in de andere gemeenten daalt heel weinig of groeit nog. Met name in het Bildt en Littenseradiel groeit de bevolking tot 2030. In andere prognoses is het beeld soms net anders: zo laat de zogenoemde Primos-prognose juist in Harlingen een lichte groei zien.

#### Huishoudens

Het aantal huishoudens neemt nog toe. Dit heeft te maken met zogenoemde verdunning: het verschijnsel dat onder invloed van sociaal-culturele trends het aantal personen per huishouden daalt. Volgens de provinciale prognose blijft het aantal huishoudens in de regio Noardwest toenemen met bijna 5% tussen 2010 en 2030. Met name het aantal eenpersoonshuishoudens neemt toe. Ter vergelijking: voor Fryslân als geheel wordt een groei van het aantal huishoudens verwacht van 8,7%; in de regio noordoost Fryslân stagneert de groei van het aantal huishoudens (+0,3%).

### *Verandering samenstelling van de bevolking*

De demografische ontwikkelingen hebben invloed op de omvang van de bevolking, maar de gevolgen voor de *samenstelling* van de bevolking zijn eigenlijk nog veel meer bepalend voor de regio.

- Het aandeel ouderen (65+) neemt sterk toe van nu ongeveer 16% naar ruim 25%. Het aantal oudere ouderen (75+) verdubbelt bijna (+88%).
- Het aandeel van de leeftijdsgroep 0-24 jaar neemt af van 30% naar 26%. Het aandeel van de groep schoolgaande kinderen (5-19 jaar) neemt af van 20% in 2010 naar 15% in 2030. Dat komt neer op een afname met ongeveer 3.000 kinderen (-21%).
- Het aandeel van de groep die tussen de kinderen en de ouderen in zit - de potentiële beroepsbevolking - neemt af van 59% naar 53%.

Ook hier doen zich verschillen tussen gemeenten voor. Harlingen heeft ook in de toekomst een relatief laag aandeel kinderen en jongeren en een relatief hoog aandeel ouderen. In Littenseradiel en Menameradiel neemt het aantal schoolgaande kinderen relatief sterk af, terwijl het aandeel ouderen in die twee gemeenten juist relatief sterk toeneemt.

### **Gevolgen van demografische ontwikkelingen**

#### *Ruimte en wonen*

- De woningvraag verschuift naar meer kwaliteit en meer ruimte per woning. Met name de kwaliteit van woningen in dorpskernen en in het buitengebied voldoet echter niet altijd aan toekomstige woonwensen.
- Door vergrijzing komt er meer vraag naar woon-zorgcombinaties, levensloopbestendige woningen en aanleunwoningen.
- Door minder bevolkingsgroei wordt nieuwbouw van woningen en aanleg van nieuwe bedrijventerreinen op termijn zo goed als onmogelijk: inbreiding gaat voor. Dat geeft een dilemma: waarvoorheen gemeenten aanpassingen en herstructurering konden financieren uit nieuwbouw, zijn die mogelijkheden in de toekomst zeer beperkt.
- Voor de regio Noardwest wordt leegstand verwacht, met name bij kwalitatief mindere woningen in het buitengebied en rijtjeswoningen uit de 50-er en 60-er jaren. Als voor deze woningen sloop noodzakelijk is - het kan gaan om 600 tot 1.500 woningen - beloopt de opgave voor de regio in de komende tien jaar 50-100 miljoen euro.
- Doorstroming op de woningmarkt wordt belemmerd indien ouderen lang in hun oude woning blijven en die woningen niet beschikbaar komen voor bijvoorbeeld gezinnen met jonge kinderen. Eigenaars van slecht verkoopbare huizen kunnen ook als het ware 'vast' komen te zitten in hun woningen.

#### *Economie en arbeidsmarkt*

- Vergrijzing is een kans voor regionale bedrijven, mits zij hun producten en diensten afstemmen op de veranderende vraag van ouderen (zorg, recreatie en andere diensten voor ouderen).
- De vergrijzing betekent dat (nu al) de groei van de beroepsbevolking stagneert. De lage arbeidsparticipatie van vooral vrouwen geeft een kans om dat te compenseren; het is dan wel nodig dat herintreders goed geschoold worden. Hogere arbeidsparticipatie en doorwerken tot en met 66 verlichten het probleem echter lang niet helemaal. Ook het behoud van werknemers - jongeren - en innovatie zijn nodig. Op die punten scoort de regio relatief slecht.



- Als bedrijven steeds meer moeite hebben om werknemers in de regio te vinden - vooral jongeren - vergroot dat het risico dat bedrijven de regio verlaten.

#### *Leefbaarheid en voorzieningen*

- Door de verwachte bevolkingsdaling in kleine kernen, komen voorzieningen daar verder onder druk te staan. Buiten de grotere kernen zijn er ook nu al nauwelijks complete dorpen die alle basisvoorzieningen in huis hebben.
- Het wegvallen van voorzieningen valt voor verschillende groepen plattelandsbewoners verschillend uit. Het platteland wordt met name voor minder (auto)mobiele groepen minder leefbaar door het vertrek van voorzieningen.
- Door de forse terugloop in het aantal kinderen zullen kleine scholen verdwijnen of moeten scholen meer gaan samenwerken.

#### **Uitgangspunten voor beleid**

##### *Samenhang*

Er moet samenhang zijn tussen woning- en voorzieningenbeleid en economisch beleid. Eenzijdig beleid - bijvoorbeeld alleen woningbouwbeleid - zonder maatregelen op andere terreinen, is waarschijnlijk niet effectief en zal de gevolgen van demografische ontwikkelingen slechts in beperkte mate kunnen beïnvloeden. Gezien de zwakkere economische uitgangspositie van de regio en het probleem van een dalende beroepsbevolking, moet beleid zeker ook geënt zijn op economisch beleid.

##### *Veranderingsstrategie*

Er kan het beste worden gekozen voor een strategie van verandering (mitigatie), c.q. het 'begeleiden' van de gevolgen van demografische ontwikkelingen. Een preventiestrategie waarbij wordt ingezet op het aantrekken van nieuwe bewoners vraagt teveel inzet en is waarschijnlijk niet effectief. Een veranderingsstrategie is meer gericht op de bestaande bevolking, waar een preventieve strategie vooral gericht is op nieuwkomers. Uitgangspunt voor een beleidsstrategie is dat leegstand en verpaupering moeten worden voorkómen. Het is belangrijk dat de kwaliteit van leven voor de huidige bewoners goed blijft; dat is een basisvoorwaarde voor het behouden van jeugd, gezinnen en werkenden. Zo'n strategie doet een groot beroep op de creativiteit en het organisatievermogen van partijen in de regio.

##### *Gezamenlijk optrekken*

Op alle beleidsterreinen zijn de verwachte ontwikkelingen en mogelijke oplossingen van een bovenlokaal niveau. De financieringsproblematiek rond herstructurering van woningen en leegstand kan, gezien de omvang, alleen op regionaal, provinciaal of zelfs landelijk niveau worden aangepakt. De ontwikkelingen rond arbeidsmarkt en bedrijvigheid spelen zich af op een regionaal of bovenregionaal niveau, omdat bedrijven en bijvoorbeeld instellingen voor beroepsonderwijs op dat niveau opereren, en omdat er zeker in sommige gemeenten een grote gerichtheid op Leeuwarden is. Voorzieningen zullen vaker moeten worden gedeeld tussen dorpen en tussen gemeenten. Als elk dorp en elke gemeente voorzieningen in stand wil houden, zal er gegeven de afname van het draagvlak en de huidige financiële positie van gemeenten, een verschraling van het aanbod optreden.

## Beleidsrichtingen

Er kan een aantal beleidsrichtingen worden gegeven die kunnen worden gezien als de thema's voor de toekomst van de regio; beleidsrichtingen kunnen naast elkaar en in samenhang worden gekozen.

### *'Mooi wonen als kans'*

In deze benadering staat de kwaliteit van het wonen centraal. Het streven van de regio zou kunnen zijn om een bovengemiddelde kwaliteit van wonen aan te bieden aan huidige bewoners en vooral jonge gezinnen. Voor deze aanpak is het noodzakelijk dat er een oplossing komt voor de financiële problematiek rond leegstand. Die moet worden opgelost op een regionaal en bovenregionaal niveau.

### *'Economie als drager'*

Bedrijvigheid kan worden gezien als de 'onderlegger' voor regionale ontwikkeling. Met name de problematiek rond de beroepsbevolking moet worden aangepakt. Op de arbeidsmarkt hebben gemeenten een regierol door in overleg te treden met relevante partijen en randvoorwaarden te scheppen. Verder moet ook worden gekeken naar nieuwe dragers van de economie, bijvoorbeeld in de sfeer van ict, recreatie en 'nieuwe' diensten voor de vergrijzende bevolking. Een potentieel knelpunt dat moet worden opgelost, is beleidsconcurrentie bij bedrijventerreinen.

### *'Gedeelde leefbaarheid'*

Bij deze aanpak is de basisgedachte dat alleen aanbod van (vooral publieke) voorzieningen de leefbaarheid niet garandeert. Leefbaarheid en vitaliteit van dorpen worden ook gedragen door netwerken en sociale verbanden van de bevolking zelf. Bij een compleet regionaal aanbod van voorzieningen is een goede spreiding essentieel; Het is noodzakelijk over gemeentegrenzen heen te kijken naar voorzieningen in andere gemeenten of in andere regio's. Leefbaarheid voor specifieke groepen zoals ouderen, kinderen (en dus gezinnen) kan ook worden versterkt door het slim organiseren van mobiliteit.

### **\*Agendapunten\* voor de regio**

1. Aanpassing en herstructurering van de woningvoorraad aan toekomstige woonwensen, gericht op starters, jonge gezinnen en ouderen.
2. Financiering van sloop en herstructurering van onverhuurbare/onverkoopbare woningen: er ligt een regionale opgave van 50 tot 100 miljoen euro. De vraag is wie betaalt dat?
3. Versterken van innovatie en marktkansen van het regionale bedrijfsleven, om banen te behouden.
4. Tegengaan van de (gevolgen van) daling van de beroepsbevolking door maatregelen gericht op het vergroten van arbeidsparticipatie (vooral van vrouwen), behoud van jongeren, goede opleidingen, en carrièrekansen.
5. Spreiding en concentratie van voorzieningen. Het draagvlak voor met name private voorzieningen zal verder achteruit gaan. Bij publieke voorzieningen moet worden nagegaan op welk schaalniveau - dorp, gemeente, regio - de voorzieningen voldoende draagvlak hebben.
6. De demografische ontwikkelingen dwingen scholen om samen te werken of samen te gaan. Het is bovendien een vraag of vanuit kwaliteit van onderwijs kleine scholen nog acceptabel en gewenst zijn.
7. Voor mobiliteit is de busverbinding in een dorp slechts één van de voorzieningen. Mobiliteit is cruciaal voor leefbaarheid. Een vraag is of er andere kleinschalige vormen van collectief (publiek en privaat) vervoer zijn die kunnen bijdragen aan leefbaarheid.

## 1 INLEIDING

### 1.1 Wat komt er op de regio af?

Dé demografische trends de komende decennia zijn vergrijzing en ontgroening. Rond 2025-2035 zijn vergrijzing en ontgroening het sterkst. De bevolking in Nederland groeit dan nog maar een klein beetje. Er zijn wel grote verschillen tussen regio's.<sup>1</sup> Ruwweg kan men zeggen dat echte krimpgebieden aan de 'rand' van Nederland zitten, met als opvallendste uitschieters regio's als Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg, Oost-Groningen en Noordoost Fryslân. In de grote steden en veel andere stedelijke gebieden, blijft de bevolking groeien; de bevolking daar is relatief jong. Elders is er meestal sprake van een min of meer stabiele bevolking.<sup>2</sup>

De aandacht voor bevolkingsontwikkelingen komt voort uit demografische voorspellingen van een aantal jaren terug die lieten zien wat de gevolgen van vergrijzing en ontgroening voor verschillende regio's betekende. Met name het rapport van Derks et al. (begin 2006) liet zien wat de mogelijke gevolgen van krimp voor beleid zijn.<sup>3</sup> De belangrijkste conclusie was dat de overheid, die jarenlang bij allerlei plannen uit kon gaan van bevolkingsgroei, nu rekening moest houden met stagnatie van de groei of zelfs krimp. Voor de overheid betekende dat een stevige verandering in de manier van denken. Veel gemeenten en provincies hebben inmiddels hun toekomstplannen aangepast of zijn bezig de gevolgen van demografische trends in kaart te brengen.

De gevolgen van de demografische ontwikkelingen doen zich voort op veel gebieden: economisch, sociaal en ruimtelijk. Het gaat dan om vragen als:<sup>4</sup>

- hoe ontwikkelt zich de beroepsbevolking en welke gevolgen zijn er voor de arbeidsmarkt?
- hoe ontwikkelt zich het draagvlak voor voorzieningen?
- wat zijn de (on)mogelijkheden op het gebied van bedrijventerreinen en woningbouw onder invloed van demografische trends?
- hoe moeten bedrijven en instellingen in de publieke sector (zorg, onderwijs, politie) rekening houden met een verouderend personeelsbestand?
- welke economische *kansen* liggen er in de toekomst door de vergrijzing, in de sfeer van de ontwikkeling van producten en aanbod in bijvoorbeeld de zorg en vrijetijdsbesteding?
- welke gevolgen voor de overheidsfinanciën hebben demografische ontwikkelingen?

Demografische ontwikkelingen zijn niet uniek, maar slaan in meer of mindere mate neer in alle gemeenten. Men zit als het ware 'in hetzelfde schuitje'. De invloed blijft ook niet beperkt tot de lokale situatie: demografie heeft invloed op de regionale economie, op lokale, regionale en bovenregionale voorzieningen, en op regionale woningbouwtaakstellingen. Gemeenten zullen daarom niet alleen naar de eigen gemeentelijke ontwikkelingen moeten kijken, maar ook naar wat er in de omgeving en de regio gebeurt.

<sup>1</sup> Er wordt verwacht dat ongeveer 180 gemeenten (40% van de ca. 400) rond 2025-2030 te maken krijgen met krimp; de rest blijft groeien.

<sup>2</sup> Niet alle (Rand)stedelijke gebieden blijven gewoon groeien. Zo wordt voor regio's als Zuidwest-Gelderland, IJmond, Haarlem en de Gooi- en Vechtstreek ook een heel gematigde bevolkingsgroei verwacht.

<sup>3</sup> W. Derks, P. Hovens en L.E.M. Klinkens, Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers, i.o.v. Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROMraad, februari 2006.

<sup>4</sup> Dit zijn voornamelijk gevolgen op regio-niveau. Op landelijk niveau spelen ook vraagstukken rond financiering van de AOW en de toenemende zorgkosten.

## Verschillende beleidsstrategieën

De veranderde demografische trends leiden in beginsel tot drie mogelijke beleidsstrategieën: preventie (voorkomen of bestrijden), mitigatie (veranderen of begeleiden) en adaptatie (accepteren of 'laten gebeuren').<sup>5</sup>

- Preventie:** In deze strategie probeert men de demografische trend te *voorkómen*. Er wordt geprobeerd de demografische ontwikkeling af te remmen of om te buigen. Het is een actieve, aanvallende strategie, gericht op groei van de bevolking door met name migratie. Dit kan door de regio aantrekkelijk te maken voor wonen en werken, bijvoorbeeld door aantrekkelijke woningen te bouwen, nieuwe economische dragers te zoeken, voorzieningen in stand te houden, en de regio te promoten.
- Mitigatie:** In deze strategie probeert men de gevolgen te beperken. Men *verandert* als het ware mee met de demografische trends. De strategie is gericht op het benutten van kansen die de demografische ontwikkelingen geven. Dat kan bijvoorbeeld door vergrijzing te zien als een economische kans (recreatie en zorgdiensten), in te zetten op de kwaliteit van wonen en recreëren, en op een slimme manier voorzieningen op het platteland in stand te houden.
- Adaptatie:** In deze strategie worden de ontwikkelingen geaccepteerd zoals ze zijn. Men moet zich *aanpassen* aan de nieuwe werkelijkheid. Men concentreert zich op zaken die levensvatbaar zijn, en steekt geen energie in zaken die niet meer levensvatbaar zijn. Dat betekent bijvoorbeeld voor het beleid dat in de regio leegstaande woningen worden gesloopt, voorzieningen worden geconcentreerd, en verhuizing van bedrijven naar andere regio's wordt geaccepteerd.

De keuze van strategie is onder andere afhankelijk van de Ausgangssituatie. Een regio waar nog bevolkingsgroei plaatsvindt, zal anders (moeten) reageren dan een krimpregio. Een regio met een sterke economische positie heeft andere mogelijkheden dan een regio die, ook nu al, kampt met een grote sociaal-economische problematiek. In de praktijk worden combinaties van de genoemde strategieën gekozen. In Fryslân zijn door de provincie recent de mogelijke gevolgen van demografische ontwikkelingen in kaart gebracht en worden er initiatieven genomen om beleid te ontwikkelen. In de krimpregio Noordoost Fryslân is bijvoorbeeld een start gemaakt met krimpbeleid.<sup>6</sup>

### 1.2 De regio Noardwest

De regio *Noardwest Fryslân* is geen krimpregio.<sup>7</sup> Volgens verschillende prognoses is er sprake van ofwel nog een lichte groei, ofwel een lichte daling van de bevolking met enkele procenten tot 2030.<sup>8</sup> De ontwikkeling verschilt per gemeente. Verder wordt

---

<sup>5</sup> Vergelijk de beleidsstrategieën die worden gehanteerd bij de problematiek van het broeikaseffect. Een vierde strategie die bij nogal wat overheden in eerste instantie werd gehanteerd, was het ontkennen van het probleem: 'in onze gemeente zal het niet gebeuren'. Zie hoofdstuk 6.

<sup>6</sup> Zo is krimp in het sociaal-economisch masterplan voor de regio Noord Oost Fryslân een belangrijk thema. Zie Netwerk Noordoost, Wonen en werken in netwerken, Sociaal-Economisch Masterplan NOF, mei 2010. Zie verder bijvoorbeeld gemeente Dongeradeel, Discussienota krimp, maart 2010, en Aanvalsplan Krimp Holwerd, februari 2010.

<sup>7</sup> De regio Noardwest is hier de gemeenten Harlingen, Franekeradeel, Menameradiel, Littenseradiel en het Bildt. NB: in de provinciale prognoses betreft 'Noardwest' een andere indeling: Harlingen, Franekeradeel, het Bildt en Ferwerderadiel (zie hoofdstuk 2).

<sup>8</sup> Zie hoofdstuk 2 voor een gedetailleerde bespreking.

verwacht dat over het algemeen de kleinere kernen moeite zullen hebben om het bevolkingsaantal op peil te houden, terwijl de grotere kernen (blijven) groeien.<sup>9</sup>

De verwachting dat de bevolkingsontwikkeling in de regio Noardwest min of meer een stabiel patroon zal volgen, betekent niet dat er demografisch niets verandert. De grootste uitdaging voor de regio zit in de veranderende *samenstelling* van de bevolking. Kort gezegd, komt die er op neer dat:<sup>10</sup>

- het aantal ouderen sterk toeneemt (vergrijzing);
- het aantal kinderen afneemt (ontgroening);
- er minder gezinnen wonen, maar juist meer alleenstaanden;
- het aantal 20-65-jarigen (de potentiële beroepsbevolking) afneemt.

Dat zal gevolgen hebben. Vergrijzing leidt tot vraag naar andere woningen (meer seniorenwoningen) en meer zorgbehoefte. Een vraag is bijvoorbeeld ook of ouderen op de (kleine) dorpen blijven wonen, of juist naar de grotere kernen of de stad zullen verhuizen. Minder kinderen heeft gevolgen voor bijvoorbeeld scholen. Een vraag is of de kleine scholen behouden kunnen worden. Minder gezinnen en meer alleenstaanden leidt ook tot vraag naar andere woningen, maar zal ook gevolgen hebben voor het draagvlak van voorzieningen. Afname van de beroepsbevolking leidt tot tekorten op de arbeidsmarkt. Een vraag is of de regio dan nog wel aantrekkelijk genoeg is voor bedrijfsvestigingen.

De gemeenten in Noardwest Fryslân zijn al langer bezig met de vraag wat demografische trends voor de regio betekenen.<sup>11</sup> De basale vraag waar de gemeenten in de regio voor staan, is welke kansen er zijn voor bewoners en bedrijven in de regio om welvaart en welzijn te vergroten, *gegeven* vergrijzing en ontgroening? Deze vraag is aanleiding voor de gemeenten in Noardwest om te kijken naar de gevolgen van demografische trends, en hoe daar op gereageerd kan worden.

## 1.4 De opdracht

### *Doel analyse*

Het doel van de analyse is het in kaart brengen van de gevolgen van demografische trends, en richting geven aan hoe daar beleidsmatig op gereageerd kan worden. De analyse moet de mogelijkheden laten zien voor de regio om kansen te benutten, *gegeven* de demografische ontwikkelingen. Met die mogelijkheden moeten beleidsopties voor gemeenten helder op tafel komen, en duidelijk zijn wat andere partijen kunnen bijdragen aan de regio. Ook moet helder worden in welke mate een aanpak op regionaal niveau nodig is. De analyse moet uitmonden in een min of meer gezamenlijk (regionaal) kader dat de gewenste beleidsrichtingen aangeeft en de opties voor de aanpak concreet benoemt. Op basis daarvan kan de politiek richtinggevende besluiten nemen. De resultaten van de analyse zijn primair bedoeld voor de colleges en de gemeenteraden van de gemeenten in de regio.

<sup>9</sup> Provincie Fryslân, Krimp en Groei, Demografyske feroaring yn de provinsje Fryslân, januari 2010.

<sup>10</sup> Zie verder hoofdstuk 2.

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld het project Wurfwe(i)lle van de gemeenschappelijke Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân.

### Noardwest Fryslân

In de regio Noardwest – hier de gemeenten Harlingen, Franekeradeel, Menameradiel, Littenseradiel en het Bildt - woonden per 1 januari 2010 ongeveer 72.000 mensen, dat is ruim 11% van de Friese bevolking. De grootste kernen zijn Franeker, Harlingen en St.-Annaparochie. De regio is als een vooral landelijke regio te beschouwen.

De analyse blijft niet beperkt tot een cijfermatige analyse van demografische trends - die zijn tot op grote hoogte al bekend. Het gaat juist om inzicht in de gevolgen ervan op verschillende gebieden. Die gebieden zijn:

- ruimte en wonen: wat zijn de gevolgen van demografische trends voor bereikbaarheid en de omvang en richting van investeringen in woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur?
- economie: wat zijn de gevolgen van demografische trends voor de kansen van economische sectoren, voor afzetmarkten, voor vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, en voor leveranciers, producenten en afnemers?
- voorzieningen en leefbaarheid: wat zijn de gevolgen van demografische trends voor het draagvlak voor voorzieningen, en voor de reikwijdte en spankracht van sociale netwerken?

#### *Gemeentelijk en regionaal niveau*

Een belangrijk uitgangspunt is dat de analyse niet alleen op lokaal maar ook op bovenlokaal niveau wordt gedaan. De demografische trends gelden voor alle gemeenten in Noardwest Fryslân. De gebieden waar naar wordt gekeken - economie, sociale en culturele structuur, ruimte en infrastructuur - hebben allemaal een regionale context. Economische netwerken zijn veelal regionaal of (inter)nationaal. Sociale verbanden spelen zich naast het lokale niveau (steeds meer) af op regionaal en nationaal niveau. Ruimte en infrastructuur betreffen sowieso bovenlokale vraagstukken. Het gaat dus in belangrijke mate om de verbinding tussen lokaal en bovenlokaal.

#### **Verantwoording**

In dit onderzoek is eerst een analyse uitgevoerd van de demografische prognoses om te bezien hoe die uitpakken op regionaal niveau. De analyse van de *gevolgen* van demografische trends is gedaan door op basis van algemene literatuur te kijken naar wat er op de verschillende gebieden sowieso gebeurt. Daarbij is gebruik gemaakt van gegevens van de gemeenten. Vervolgens is een inschatting gemaakt van de gevolgen van demografische trends op basis van ook weer literatuur en het 'doorrekenen' van trends naar gemeenteniveau.

Om de onderwerpen woningmarkt en economie verder uit te kunnen werken, is een enquête gehouden onder makelaars en woningbouwcorporaties in de regio - daarvan is ook een afzonderlijke rapportage beschikbaar - en zijn interviews gehouden met een aantal grotere bedrijven in de regio.

De gevolgen voor beleid zijn in kaart gebracht mede op basis van een beleidskundige analyse en een analyse van beleids- en strategiedocumenten van de gemeente.

#### **Leeswijzer**

De demografische prognoses komen aan bod in hoofdstuk 2. Vervolgens komen in de daaropvolgende hoofdstukken de onderwerpen ruimte en wonen, economie en arbeidsmarkt en leefbaarheid en voorzieningen aan de orde. Elk hoofdstuk eindigt met een aantal conclusies. Hoofdstuk 6 bevat de gevolgen voor beleid en keuzes die de regio moet maken.

Bij dit rapport hoort een achtergrond-rapport waar meer gedetailleerd op de geschetste ontwikkelingen wordt ingegaan, en de achterliggende cijfers op gemeenteniveau worden gegeven.



## 2 DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN

### 2.1 Vragen en opzet

Hoe zit het met de voorspellingen over de bevolkingsontwikkeling? Moet de regio Noardwest rekening houden met de zo gevreesde krimp? Of zal het allemaal wel meevallen? Gaat Noardwest regio's als Delfzijl en Oost-Groningen achterna? Of kan het tij worden gekeerd en kan de regio juist bewoners (en bedrijven) aantrekken?

... krimpregio?



Ganzedijk

... of een aantrekkelijke woon- en werkregio?



Dit zijn vragen die opkomen als er wordt gesproken over demografische ontwikkelingen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de meest recente prognoses voor de regio Noardwest. Die prognoses worden vergeleken met die van andere regio's en het Friese en landelijke beeld. Ook wordt ingegaan op onzekerheden rond de prognoses.

Hierna wordt eerst een schets gegeven van de huidige bevolkingssituatie in Noardwest. Daarna komen de prognoses aan bod, en wordt ingegaan

op de demografische gevolgen: hoe ziet de bevolking van Noardwest er over een jaar of twintig uit? Ten slotte volgen enkele conclusies.

### 2.2 Huidige situatie

In de regio Noardwest - de gemeenten Harlingen, Franekeradeel, Menameradiel, Littenseradiel en het Bildt - woonden per 1 januari 2010 ongeveer 72.000 mensen, dat is ruim 11% van de Friese bevolking. De grootste gemeente is Franekeradeel met ruim 20.000 inwoners; de overige gemeenten hebben tussen de 10.000 en 16.000 inwoners. De grootste kernen zijn Franeker (13.000 inwoners), Harlingen (14.500 inwoners) en St.-Annaparochie (5.000 inwoners); in die drie kernen woont ongeveer 45% van de inwoners van de regio Noardwest.

De gemeenten in Noardwest hebben allemaal kenmerken, die in zekere mate samenhangen met het plattelandskarakter van het gebied.<sup>12</sup> De regio is een landelijk gebied met een bevolking met een aantal typische niet-stedelijke kenmerken, al zijn er wel onderlinge verschillen tussen gemeenten. Zo is Harlingen van de vijf gemeenten het meest stedelijk te noemen.<sup>13</sup> Littenseradiel staat aan het andere eind van het

<sup>12</sup> 80% van de inwoners van de regio Noardwest woont in landelijk gebied (= minder dan 1.000 adressen per km<sup>2</sup>; CBS-indeling); volgens de CBS-indeling behoort ook een groot deel van de kernen Harlingen en Franekeradeel tot landelijk gebied.

<sup>13</sup> Harlingen is een compacte 'stadsgemeente'. Harlingen kent meer stadskenmerken, zoals meer jongvolwassenen, meer alleenstaanden en bijvoorbeeld meer gescheiden personen (in de gemeente Harlingen heeft 8% van de bevolking een gescheiden status); aangenomen mag worden dat dat voor een deel ook opgaat voor de kern Franeker.

spectrum als een echt landelijke gemeente, met veel kleine dorpen en nauwelijks grotere kernen.<sup>14</sup> Algemene ‘plattelandskenners’ van de bevolking zijn de volgende.

- **Meer gezinnen met meer kinderen.** De regio kent een relatief groot aandeel kinderen en jongeren (25,2% is jonger dan 20 jaar) - in Fryslân en in Nederland ligt dat aandeel iets lager. Het gemiddelde kindertal per gezin is in Noardwest 1,89 - het Nederlands gemiddelde is 1,81 en in Fryslân 1,87. Ruim 1 op de 5 gezinnen in Noardwest heeft 3 of meer kinderen - in Nederland is dat 1 op 6, in Fryslân bijna 1 op de 5. Vooral Littenseradiel kent een hoog aandeel gezinnen met kinderen en jongeren.<sup>15</sup>
- **Meer ouderen.** Het aandeel ouderen (15,9%) is gemiddeld iets hoger dan het landelijke gemiddelde (15,3%), maar iets lager dan het Friese niveau (16,5%). Het aandeel ouderen verschilt overigens nogal per gemeente. Littenseradiel en Menameradiel hebben een aandeel ouderen dat onder het landelijke gemiddelde ligt.<sup>16</sup>
- **Minder alleenstaanden en eenpersoonshuishoudens.** Het aantal eenpersoonshuishoudens (alleenstaanden) ligt in Noardwest beduidend lager dan het landelijke gemiddelde. In de regio is 30% van de huishoudens een eenpersoonshuishouden; landelijk is dat 36%, in Fryslân 33%.
- **Minder jongvolwassenen (20-30 jaar).** In de regio Noardwest maken twintig- en dertigjarigen nog geen 10% van de bevolking uit; in Fryslân is dat ruim 11%, in Nederland ruim 12%. Dat is een bevestiging van het verschijnsel dat jongvolwassenen voor opleiding en werk uit de regio wegtrekken (de zogenoemde *brain drain*).

### 2.3 Prognoses

Van de toekomstige bevolkingsontwikkeling zijn prognoses gemaakt. Er zijn de zogenoemde Primos-prognoses die ‘officieel’ door het ministerie van VROM worden gebruikt en de CBS prognoses.<sup>17</sup> Daarnaast zijn er de prognoses van de provincie Fryslân. De provinciale prognose maakt gebruik van de landelijke prognoses, maar specificeert die naar regio’s in de eigen provincie.

#### *Prognose Noardwest*

In de regio Noardwest daalt de bevolking volgens de provinciale prognose tot 2030 licht met 2,7%.<sup>18</sup> De CBS-prognose laat ook een lichte daling zien tot 2030 (-0,5%) met daarna tot 2040 een lichte stijging. De Primos-prognose geeft een lichte stijging aan (met 2,9%) tot 2030 en daarna ook weer een lichte stijging tot 2040. Grosso modo is er

<sup>14</sup> Littenseradiel kent 15 dorpen met 200 inwoners of minder, 9 dorpen met tussen de 200 en ongeveer 500 inwoners, 3 dorpen rond de 1.000 inwoners en één ‘grotere’ kern met ongeveer 2.000 inwoners. Littenseradiel is volgens het CBS de minst verstedelijkte gemeente van Nederland; de gemeente heeft de laagste omgevingsadressendichtheid van alle Nederlandse gemeenten (CBS; de omgevingsadressendichtheid is het aantal adressen per km<sup>2</sup>; in Littenseradiel is die 117 (2010, voorlopig). Het gemiddelde voor alle gemeenten is ongeveer 950; het hoogste is Amsterdam met ruim 6.000.

<sup>15</sup> In Littenseradiel is het aandeel onder de 20 jaar 27,5%. Harlingen wijkt wat af met een aandeel jongeren dat gelijk is aan het Nederlandse gemiddelde

<sup>16</sup> Met aandelen van 13,6% en 14,67% respectievelijk. Harlingen wijkt af met juist een duidelijk hoger dan gemiddeld aandeel ouderen.

<sup>17</sup> Ook wel PEARL-prognoses genoemd.

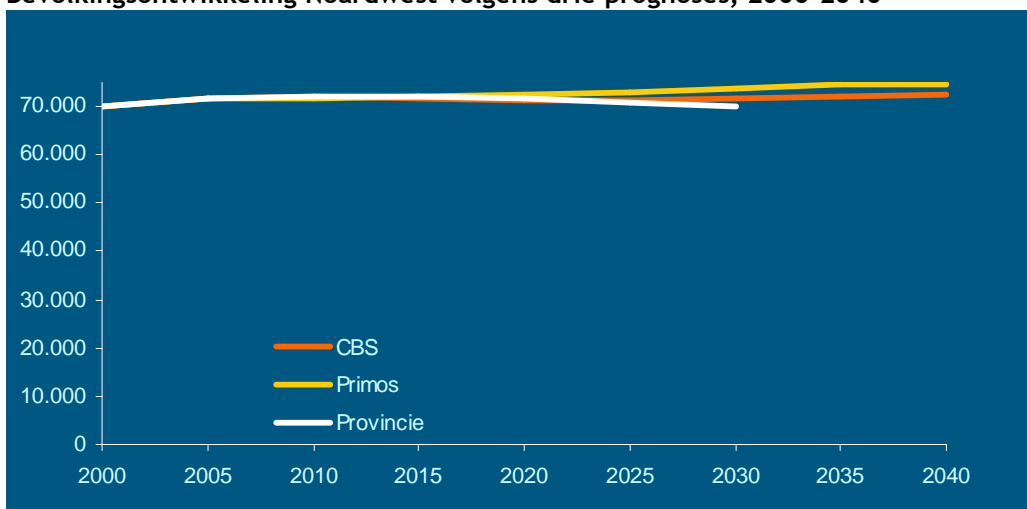
<sup>18</sup> In de Regiovisie Westergozone uit 2004 werd nog een aanzienlijke groei verwacht. Voor de gemeenten die vallen binnen het gebied van de regiovisie werd nog een bevolkingsgroei verwacht van 15.000 inwoners tussen 2010 en 2030; een variant met Zuiderzeelijn gaf een aanmerkelijk hogere groei. De Zuiderzeelijn gaat inmiddels niet door. De prognoses zijn sterk naar beneden bijgesteld.



een redelijk stabiele bevolkingsontwikkeling - met in de prognoses een jaarlijkse daling of stijging van ongeveer 0,1% - die er feitelijk ook in de voorgaande periode al was (zie de figuur).

Er kan in elk geval worden geconcludeerd dat de regio *geen* typische krimpregio is. Over het algemeen laat de regio in het 'slechtste geval' alleen een lichte bevolkingsdaling zien, die mogelijk na 2030 weer omslaat in een lichte stijging. Ter vergelijking: de prognose voor Fryslân als geheel is +1,4% tussen 2010-2030. Vooral in de gemeenten in het noordoosten van Fryslân en de eilanden is er een beduidend sterkere daling (-8,2% respectievelijk -6,9% in 2030).<sup>19</sup> De demografische ontwikkeling in Noardwest is zeker niet zo dramatisch als in andere, 'echte' krimpregio's.<sup>20</sup>

#### Bevolkingsontwikkeling Noardwest volgens drie prognoses, 2000-2040\*



\* Voor de periode 2000-2010 is de werkelijke bevolkingsontwikkeling gecorrigeerd voor de fluctuaties door de aanwezigheid van asielmigranten in azc's; dat is gedaan door de gemiddelde fluctuatie in het aantal personen zonder de Nederlandse nationaliteit af te trekken van de totale bevolkingsontwikkeling.

Bron: CBS, provincie Fryslân, bewerking BBO

#### Veronderstellingen en onzekerheden

Als meer in detail wordt gekeken, verschillen de drie prognoses nogal (zie de figuur hierna). Om te begrijpen hoe dat komt, moet naar de achterliggende veronderstellingen worden gekeken, die bij de prognoses zijn gebruikt.

Alle prognoses gaan uit van ruwweg de zelfde veronderstellingen over demografische trends, zoals sterfte en geboorte. De prognoses verschillen dus weinig in hoe wordt omgegaan met de directe gevolgen van de vergrijzing en ontgroening. De prognoses verschillen wel in hoe is omgegaan met huishoudensamenstelling en migratie.<sup>21</sup>

Daardoor verschillen ook de uitkomsten.

De toekomstige huishoudensamenstelling heeft invloed op de uitkomsten. Immers, als verondersteld wordt dat bijvoorbeeld de huishoudengrootte relatief sterk afneemt (een sterkere verdunning, minder gezinnen, meer alleenstaanden), dan neemt in de prognoses de bevolking sneller af of minder toe, ten opzichte van het woningaanbod.

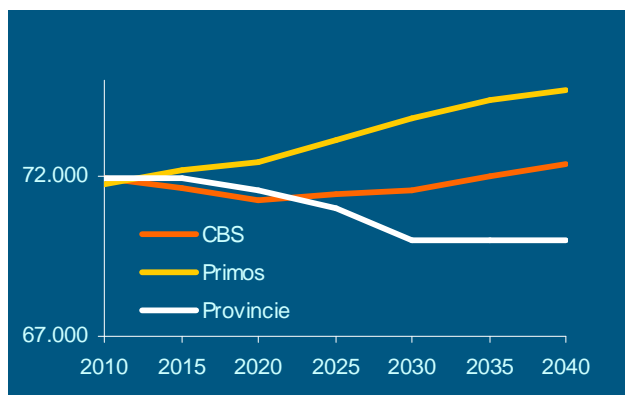
<sup>19</sup> Volgens de provinciale prognoses. In de regio Oost-Groningen is er volgens de CBS-prognoses een daling van 5% tot 2030 en 7% tot 2040; in Midden-Limburg 8% respectievelijk 13% daling.

<sup>20</sup> Typische krimpregio's hebben verwachte bevolkingsdalingen met rond de 10% of meer. Dat is het geval in regio's als Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg, Delfzijl en omgeving, Oost-Groningen en Noordoost Fryslân.

<sup>21</sup> Zie Provincie Fryslân, Prognose Fryslân 2009-2030, januari 2010, hoofdstuk 3.

Toekomstige migratie in de prognoses betreft impliciet een veronderstelling over de relatieve aantrekkelijkheid van regio's.<sup>22</sup>

### Drie prognoses vergeleken, 2010-2040\*



\* De provinciale bevolkingsontwikkeling loopt tot 2030. De stippellijn na 2030 geeft de prognose aan, indien de dalende trend tot 2030 volgens de provinciale prognose, na 2030 als het ware 'gecompenseerd' zou worden door de lichte groei die bij beide andere prognoses optreedt.

Bron: CBS, provincie Fryslân, bewerking BBO

Wat precies de invloed is van de factoren op de verschillen tussen de prognoses is niet duidelijk aan te geven. Wel lijkt het erop dat in de provinciale prognose de steden iets aantrekkelijker worden beschouwd ten opzichte van aangrenzende gemeenten dan in de andere prognoses.

#### Gemeenten

Daar komt bij dat alle prognoses op gemeenteniveau onzeker of 'slechts indicatief' zijn.<sup>23</sup> Eventuele afwijkingen op gemeenteniveau die te maken hebben met de grotere onzekerheid komen ook tot uitdrukking in de regionale cijfers, omdat het in beginsel optellingen zijn van de gemeentecijfers. Enige voorzichtigheid bij het gebruik van prognoses per gemeente is dus op zijn plaats.

Als (toch) op gemeenteniveau wordt gekeken, dan blijkt dat de daling van de

bevolking in Noardwest in de provinciale prognose bijna geheel op rekening komt van de gemeente Menameradiel en in mindere mate Harlingen; de bevolking in de andere gemeenten daalt heel weinig of groeit nog. Met name in het Bildt en Littenseradiel groeit de bevolking tot 2030. In de CBS-prognose is de ontwikkeling in Menameradiel meer stabiel. De Primos-cijfers laten een lichte groei zien, juist door groei in Harlingen, wat dus anders is dan in de provinciale prognose.<sup>24</sup>

#### Huishoudens

Het aantal huishoudens neemt niet evenredig af. Dit heeft te maken met zogenoemde verdunning: het verschijnsel dat onder invloed van sociaal-culturele trends het aantal personen per huishouden daalt. Volgens de provinciale prognoses blijft het aantal huishoudens in de regio Noardwest toenemen met bijna 5% tussen 2010 en 2030. Met name het aantal eenpersoonshuishoudens neem toe. Ter vergelijking: voor Fryslân als geheel wordt een groei van het aantal huishoudens verwacht van 8,7%; in de regio noordoost stagneert de groei van het aantal huishoudens (+0,3%). Ook wat betreft huishoudens geldt in Noardwest dat er verschillen zijn tussen gemeenten van bijna 15% groei (Littenseradiel) tot min 6,5% in Menameradiel (provinciale prognose).

#### Bevolkingsdaling in kleine kernen

Op het niveau van dorpen en steden kunnen geen goede prognoses worden gedaan. Wel kan er een algemene trend worden waargenomen. Tussen 2000 en 2008 is in Fryslân in een groot deel van de kleinere kernen de bevolking afgenomen. Dat geldt voor de helft van de kernen tot 1.000 inwoners. Kernen met meer dan 10.000 inwoners zijn in

<sup>22</sup> In de provinciale prognoses is dit o.a. gedaan op basis van historische trends (1999-2008) per gemeente.

<sup>23</sup> De provinciale prognose noemt de cijfers op gemeenteniveau 'slechts indicatief'. Zie Provincie Fryslân, Prognose Fryslân 2009-2030, januari 2010, p. 23.

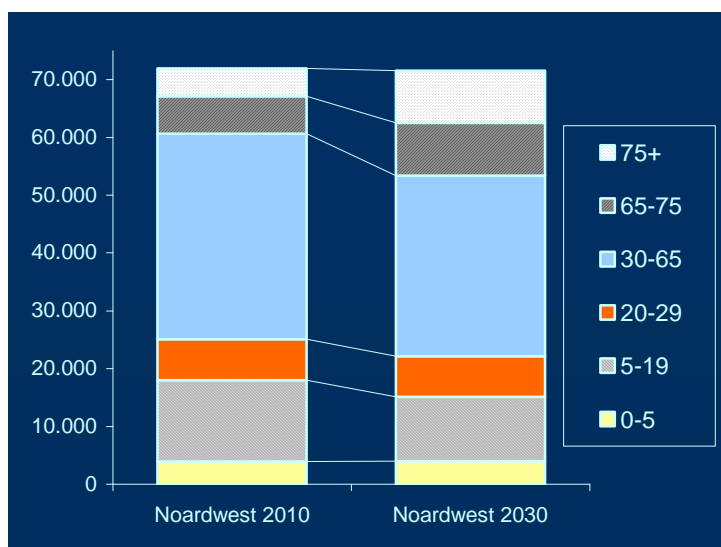
<sup>24</sup> Met name de Primos-cijfers geven een ander beeld dan de provinciale prognose; het verschil zit vooral in de prognose voor Harlingen: in de provinciale prognose een daling van 15.675 (2010) naar 14.772 (2030); bij Primos een groei van 15.701 (2010) naar 17.435 (2030). Zie voor de cijfers per gemeente het achtergrondrapport.

bevolkingsomvang toegenomen. Verwacht mag worden dat die trends ook in de toekomst opgaan, en dat dus de bevolkingsdaling ook de komende jaren vooral in de kleine kernen zal plaatsvinden.<sup>25</sup>

## 2.4 Gevolgen van demografische ontwikkelingen

De demografische ontwikkelingen hebben invloed op de omvang van de bevolking, maar de gevolgen voor de *samenstelling* van de bevolking zijn in zekere zin nog veel meer bepalend voor de regio. Het gaat dan met name om de leeftijdsopbouw. De bevolking in de regio is in 2030 beduidend ouder dan in 2010. Het aandeel ouderen (65+) neemt sterk toe van nu ongeveer 16% naar ruim 25%, volgens de CBS-prognose.<sup>26</sup> Het aantal oudere ouderen (75+) verdubbelt bijna (+88%); dit is ook de groep waar de zorgvraag relatief sterk toeneemt. Tegelijkertijd is er ook sprake van ontgroening. Het aandeel van de leeftijdsgroep 0-24 jaar neemt af van 30% naar 26%. Het aandeel van de groep schoolgaande kinderen (5-19 jaar) neemt af van 20% in 2010 naar 15% in 2030. Dat komt neer op een afname met ongeveer 3.000 kinderen (-21%), wat gevolgen heeft voor de scholen.

### Leeftijdsopbouw Noardwest 2010, 2030



Bron: CBS, bewerking BBO

Het aandeel van de groep die tussen de kinderen en de ouderen in zit - de potentiële beroepsbevolking - neemt ook af van 59% naar 53%.<sup>27</sup> Dat betekent dat de groep potentieel werkenden kleiner wordt. Dit wordt ook wel de demografische druk genoemd. De demografische druk neemt in Noardwest toe van 0,69 naar 0,87.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Provincie Fryslân, Krimp en Groei, Demografyske feroaring yn de provinsje Fryslân, januari 2010.

<sup>26</sup> Hier wordt de CBS-prognose gebruikt, omdat die uitgebreid cijfers naar leeftijd geeft.

<sup>27</sup> De gevolgen voor de beroepsbevolking en de arbeidsmarkt komen in hoofdstuk 4 aan de orde.

<sup>28</sup> De demografische druk is de verhouding tussen het aantal personen van 0-19 en 65+ aan de ene kant en het aantal personen van 20-64 jaar aan de andere kant. De groep potentieel werkenden is ook de groep die in beginsel de (publieke) voorzieningen voor de ouderen en de kinderen via belastingen en premies moeten financieren. Relatieve verkleining van die groep levert dus problemen op met de financiering van publieke voorzieningen, waarvan de kosten juist door de vergrijzing zullen toenemen, zoals zorgvoorzieningen en de AOW.

Deze bevolkingstrends komen grosso modo overeen met wat er in Nederland en Fryslân over het algemeen gebeurt. Wel is het zo dat de ontgroening en de vergrijzing sterker zijn in Noardwest dan het Nederlandse en Friese gemiddelde. In Nederland neemt het aantal oudere ouderen toe met 74%; in Fryslân met 72%; het aantal schoolgaande kinderen neemt in Nederland af met 8%; in Fryslân met 11%. De demografische druk neemt in Nederland toe van 0,64 naar 0,82; in Fryslân van 0,69 naar 0,87.

Ook hier doen zich verschillen tussen gemeenten voor. Harlingen heeft ook in de toekomst een relatief laag aandeel kinderen en jongeren en een relatief hoog aandeel ouderen. In Littenseradiel en Menameradiel neemt - volgend de CBS-prognose - het aantal schoolgaande kinderen relatief sterk af (met ruim 30% respectievelijk ongeveer 25%). Het aandeel ouderen neemt in die twee gemeenten relatief sterk toe, en ligt in 2030 net boven het 'gemiddeld' niveau van de regio, waar het in 2010 nog relatief laag is. De demografische druk is in 2030 in het Bildt het laagst; in Franekeradeel het hoogst.<sup>29</sup>

Bij een ontgroenende en vergrijzende bevolking veranderen ook de sociaal-economische kenmerken van de bevolking. De samenstelling van huishoudens verandert. Het aantal min of meer 'klassieke' huishoudens met een echtpaar en kinderen neemt licht af tot 2030. Het aantal éénouderhuishoudens zal juist toenemen (met ruwweg 5-10%). De sterkste toename is onder eenpersoonshuishoudens (met 30-35%). Voor een deel is dat een sociaal-culturele trend, voor een deel hangt dat samen met de toename van het aantal (oudere) ouderen.

## 2.5 Conclusies

- **Noardwest is *niet* een typische krimpregio.** Over het algemeen laat de regio alleen in het 'slechtste geval' een lichte bevolkingsdaling zien, die mogelijk na 2030 weer omslaat in een lichte stijging. Het aantal huishoudens in Noardwest blijft toenemen. Ten opzichte van het Friese gemiddelde is er minder groei van de bevolking en huishoudens.
- Verwacht mag worden dat de komende jaren de **bevolkingsdaling vooral in de kleine kernen** zal plaatsvinden.
- **De bevolking is in 2030 beduidend ouder dan in 2010.** Het aandeel ouderen (65+) neemt sterk toe; het aantal oudere ouderen (75+) verdubbelt bijna wat betekent dat ook de zorgvraag sterk toeneemt. Ten opzichte van de gemiddelde ontwikkeling in Fryslân is de veroudering van de bevolking sterker.
- **De samenstelling van huishoudens zal veranderen.** Het aantal min of meer 'klassieke' huishoudens met een echtpaar en kinderen neemt licht af; het aantal éénouderhuishoudens zal toenemen. De sterkste toename is onder eenpersoonshuishoudens.
- **In de toekomst zijn er minder kinderen (ontgroening).** Met name de groep schoolgaande kinderen (5-19 jaar) neemt af - met ongeveer 20% (3.000 kinderen) wat gevolgen heeft voor de scholen. Ook deze ontwikkeling is sterker dan in Fryslân als geheel.
- **De potentiële beroepsbevolking wordt kleiner.** Dit is de groep potentieel werkenden, waaruit het arbeidsaanbod moet komen,

<sup>29</sup> 0,84 in het Bildt en 0,89 in Franekeradeel.

### 3 WONEN EN RUIMTE

#### 3.1 Vragen en opzet

Wat zijn de gevolgen van demografische ontwikkelingen voor ruimte en wonen? Kan er nog nieuwbouw plaatsvinden, en zo ja, hebben we het dan over kleinschalige 'inbreiding' of over grootschalige nieuwbouwlocaties (zoals bijvoorbeeld Blauwe Stad in Groningen)? En hoe zit het met nieuwe bedrijventerreinen? Dreigt er leegstand? Aan de andere kant, welke kansen geven ruimtelijke kwaliteit en het mooie landschap? Blijven de mensen in de kleine dorpen wonen of vertrekken ze naar de grotere kernen? En als ze vertrekken, wordt hun plaats dan ingenomen door 'Hollanders' die op zoek zijn naar een 'tweede huisje'.<sup>30</sup>



Dit zijn vragen die opkomen als er wordt gesproken over de gevolgen van demografische ontwikkelingen voor ruimte en wonen. Het gaat om de gevolgen voor

- ruimte en infrastructuur;
- woningaanbod (kwantiteit en kwaliteit) en woningvraag naar type woning;
- bedrijventerreinen en aanbod overige bedrijfsruimte.

In het kader van dit onderzoek is onder andere een enquête gehouden onder makelaars en woningbouwverenigingen die actief zijn in de regio; de resultaten daarvan worden beknopt weergegeven.<sup>31</sup>

Hierna wordt eerst een schets gegeven van de huidige situatie. Daarna worden een aantal trends en verwachtingen besproken en wordt ingegaan op de demografische gevolgen. Ten slotte volgen enkele conclusies.

#### 3.2 Ruimtelijk beeld Noardwest

Het ruimtelijk beeld van de regio is positief in termen van rust en ruimte, een bijzonder landschap en natuur. De regio scoort ook positief in termen van woonmilieu en mogelijkheden voor recreatie. Aan de andere kant scoort de regio minder goed als

<sup>30</sup> Sommige bekende Nederlanders hebben een tweede huis in de regio. (Bron: Leeuwarder Courant, 9 oktober 2010.)

<sup>31</sup> Van de enquêteresultaten is ook een afzonderlijke rapportage beschikbaar. BBO, Enquête woningmarkt Noardwest, Bureau beleidsonderzoek, Leeuwarden, 2010.

het gaat om bereikbaarheid. Dat ligt niet zozeer aan de aanwezige infrastructuur als wel aan de perifere ligging, die reistijden relatief lang maakt, en grotere afstanden betekent tot (grootschalige) voorzieningen.<sup>32</sup>

De kwaliteit van de woningvoorraad is minder goed te noemen. Over het algemeen zijn er relatief veel oudere woningen die vaak te klein zijn en te weinig kamers hebben om aan huidige woonwensen te voldoen.<sup>33</sup> Uit de enquête bleek dat de huidige kwaliteit van met name woningen in dorpskernen en woningen in het buitengebied slechts beperkt voldoet aan toekomstige woonwensen.<sup>34</sup>

De bedrijventerreinen in de regio zijn geconcentreerd in Harlingen en Franeker. In Harlingen gaat het om bijna 230 ha netto, wat neerkomt op bijna de helft van de totale hectares bedrijventerrein in de regio. Een deel van de terreinen is verouderd wat een herstructureringsopgave vergt, en het risico van leegstand met zich meebrengt.

### 3.3 Wonen: toekomstverwachtingen en gevolgen demografische trends

- *Woonwensen: meer kwaliteit*

Over het algemeen wordt verwacht dat door economische ontwikkelingen de vraag niet afneemt, maar wel verandert: de groeiende welvaart betekent dat woonwensen verschuiven naar meer kwaliteit en meer ruimte per woning.<sup>35</sup> Ouderen zullen meer ruimte en kwaliteit van bijvoorbeeld appartementen vragen.<sup>36</sup> De vrijstaande woning met veel ruimte erom heen, zal in belangstelling toenemen. Verwacht wordt dat het huidige aanbod van met name vrijstaande woningen in Noardwest te klein is voor de toekomstige vraag.<sup>37</sup> Er lijkt bij woningen in het buitengebied een tweedeling te zijn in aantrekkelijke, vrijstaande woningen in een mooie omgeving die wel waarde behouden, en verkrotte huisjes die niet gewild zijn en sterk in waarde dalen.<sup>38</sup> Door verdere individualisering zal de vraag naar woningen voor alleenstaanden toenemen.

- *Ouderen*

Door vergrijzing zal er meer vraag komen naar woningen voor ouderen.<sup>39</sup> Op voorhand is niet duidelijk welke kant het op gaat. Zo is er onduidelijkheid over de vraag of ouderen eerder gaan verhuizen naar een appartement (bijvoorbeeld een zogenoemde nultredenwoning) of juist met aanvullende zorgvoorzieningen in hun oude huis blijven. De woonwensen verschuiven in elk geval voor een deel in de richting van meer vraag naar woon-zorgcombinaties, levensloopbestendige woningen en aanleunwoningen.

---

<sup>32</sup> Ter relativering: vanuit de regio is Amsterdam via de Afsluitdijk in ongeveer een uur rijden te bereiken.

<sup>33</sup> Voor de regio Noord-Friesland (inclusief Leeuwarden; COROP-gebied Noord-Friesland) geldt dat de woningvoorraad ouder is dan het landelijk gemiddelde. Ruim een kwart is gebouwd voor 1945; voor Nederland is dat nog geen 20% (Fryslân 25%). Vooral het woningbouwcohort 1975-2000 is in Noord-Friesland kleiner: 31% tegen 38% landelijk (Fryslân 34%). Bron: CBS.

<sup>34</sup> BBO, Enquête woningmarkt Noardwest, Bureau beleidsonderzoek, Leeuwarden, 2010.

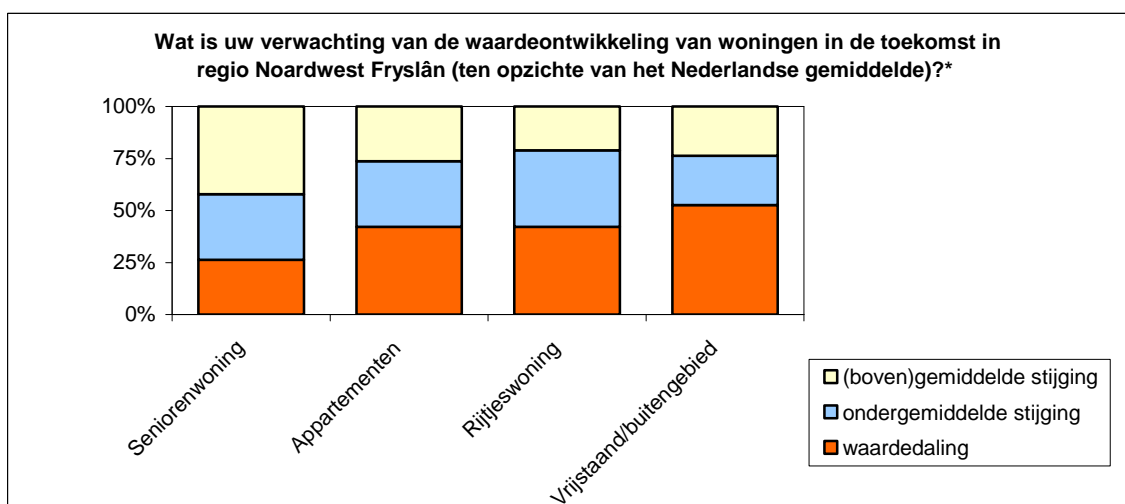
<sup>35</sup> Zie J. Rouwendal en W. Vermeulen, Vormt vergrijzing een bedreiging voor de woningmarkt?, Vrije Universiteit/Centraal Plan Bureau, 2007.

<sup>36</sup> Zie bijvoorbeeld over de woonwensen van verschillende cohorten ouderen D. Brounen en P. Neuteboom, Vergrijzing en de woningmarkt, Erasmus universiteit Rotterdam

<sup>37</sup> BBO, Enquête woningmarkt Noardwest, Bureau beleidsonderzoek, Leeuwarden, 2010.

<sup>38</sup> In de enquête woningmarkt wordt bij woningen in het buitengebied zowel een (boven)gemiddelde waardevermindering als een waardeverhoging door een grote groep respondenten verwacht.

<sup>39</sup> Zie bijvoorbeeld Stec groep, Vastgoedmarkt en vergrijzing, 2005, D. Brounen en P. Neuteboom, Vergrijzing en de woningmarkt, Erasmus universiteit Rotterdam, en Rigo, Senioren op de woningmarkt, 2009.

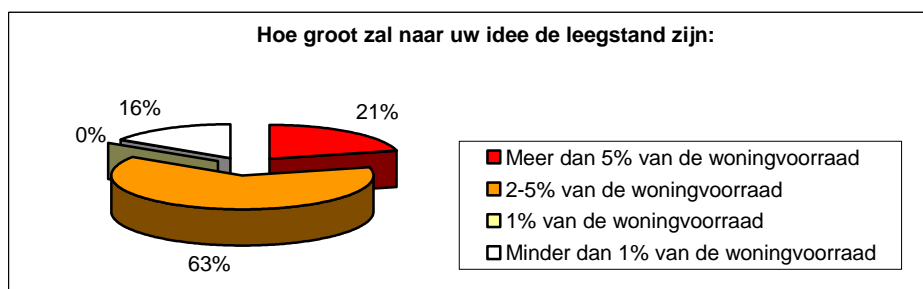


Bron: BBO, Enquête woningmarkt Noardwest, Bureau beleidsonderzoek, Leeuwarden, 2010.

- **Leegstand**

Alhoewel over het algemeen de verhouding tussen vraag en aanbod op de woningmarkt niet (sterk) zal wijzigen, zijn er sommige woningsegmenten en sommige regio's waar dat wel gebeurt. In regio's waar de bevolkingsgroei stagneert of zelfs krimp optreedt, neemt de vraag naar woningen af. Aanbieders van woningen zullen dan meer moeten concurreren op kwaliteit en/of prijs. Zo wordt verwacht dat de traditionele rijtjeswoning - met name gebouwd in de vijftiger en zestiger jaren - terrein zal verliezen. Op de huurmarkt kunnen woningcorporaties en andere particuliere huurders met minder gewilde woningen blijven zitten.

Door bijna alle respondenten uit de enquête woningmarkt Noardwest wordt leegstand in de toekomst als een zeer groot probleem gezien. Leegstand wordt overal verwacht, behalve in Franeker en Harlingen, en vooral in de dorpen en het buitengebied van het Bildt en Franekeradeel; in mindere mate in Menameradiel, Littenseradiel en de grotere kernen St.-Annaparochie en St.-Jacobiparochie.

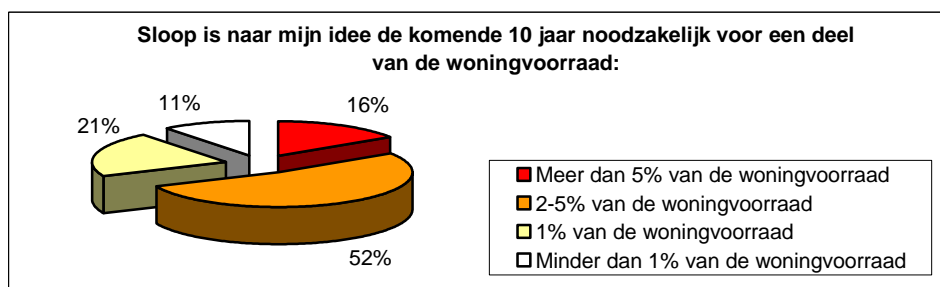


Bron: BBO

Verreweg het grootste deel (84%) van de makelaars en woningbouwcorporaties verwacht een aanzienlijke leegstand van 2% of meer van de woningen. Slechts een klein deel van de makelaars en woningbouwcorporaties verwacht dat de omvang van de leegstand mee zal vallen - minder dan 1% van de woningvoorraad (oftewel enkele honderden woningen). Voor de betreffende eigenaren betekent structurele leegstand



kans op vermogensverlies; voor de woningmarkt betekent het vraaguitval en derving van inkomsten.<sup>40</sup>



Bron: BBO

Er wordt verwacht dat (veel van) deze woningen gesloopt moeten worden.<sup>41</sup> Verreweg de meeste respondenten zijn van mening dat woningen die niet meer voldoen aan woonwensen beter kunnen worden gesloopt en vervangen door nieuwbouw. Ongeveer tweederde van de makelaars en woningbouwcorporaties verwacht een sloopopgave van 2% of meer van de woningen. Ongeveer één op de zes verwacht een sloopopgave bij meer dan 5% van de woningvoorraad.

Een grote meerderheid denkt dat de problematiek omvangrijk is, variërend van 2% tot meer dan 5% van de woningvoorraad. In een scenario waarin sloop en herstructurering 2-5% van de woningvoorraad zou betreffen - het gaat dan om ruwweg 600-1.500 woningen - belooft de opgave voor de regio in de komende 10 jaar rond de 50-100 miljoen euro.<sup>42</sup>

- *Doorstroming.*

Er is een aantal factoren die de doorstroming op de woningmarkt in de toekomst kunnen belemmeren.<sup>43</sup> Indien ouderen lang in hun oude woning blijven, komen die doorgaans grotere woningen niet beschikbaar voor bijvoorbeeld gezinnen met jonge kinderen. Eigenaars van slecht verkoopbare huizen kunnen ook als het ware 'vast' komen te zitten in hun woningen. Dat kan bijvoorbeeld ook gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt: mensen kunnen geen nieuwe baan elders accepteren, omdat ze vast zitten aan hun eigen woning. De hoge huizenprijzen voor starters betekenen een belemmering voor intrede op de woningmarkt. Daar staat tegenover dat juist in krimpregio's goedkopere woningen voor starters beschikbaar kunnen komen.<sup>44</sup>

- *Beleid woningmarkt*

Op regionaal niveau zijn er de woningbouwafspraken voor de periode 2008-2016. Volgens die plannen mogen er in de regio ongeveer 1.500 woningen worden gebouwd tussen 2008 en 2016. In 2008-2009 zijn al ruim 400 woningen erbij gekomen. Het leeuwendeel moet worden gebouwd in Franeker en Harlingen. Uitbreiding van de voorraad wordt na 2016 nauwelijks meer verwacht. In de dorpen is de uitbreidingscapaciteit nu al zeer beperkt. 'Inbreiding voor uitbreiding' is in veel gemeenten een thema.

<sup>40</sup> Zie SCP, Kopers in de knel?, Sociaal en Cultureel Planbureau, mei 2010.

<sup>41</sup> BBO, Enquête woningmarkt Noardwest, Bureau beleidsonderzoek, Leeuwarden, 2010.

<sup>42</sup> Uitgaande van kosten van sloop/herstructurering en vermogensverlies van ruwweg 50.000 tot 100.000 euro per woning. Zie het achtergrondrapport voor een nadere onderbouwing van de schatting.

<sup>43</sup> NVM, Krimpgebied = kansgebied. Visie Bevolkingskrimp, Nederlandse Vereniging van Makelaars.

<sup>44</sup> NVM, Krimpgebied = kansgebied.



### 3.4 Bedrijventerreinen: toekomstverwachtingen

Kwantitatief is er (in de periode 2007-2020) in de regio ruimte voor bedrijventerreinen in de orde van grootte van 80-130 ha.<sup>45</sup> Harlingen neemt daarvan het leeuwendeel in.

#### Behoefteraming bedrijventerreinen (2007-2010)

	Stand 2007	Behoefteraming
Franekeradeel	79,2	14-22 ha
Harlingen	187,7	42-64 ha
Het Bildt	42,7	11-17 ha
Littenseradiel	43,0	8-13 ha
Menameradiel	30,6	9-14 ha

Bron: IBIS, Provincie Fryslân (Behoefteraming bedrijventerreinen, 2007)

De verwachting is dat na 2020 de ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen zeer gering is. Het principe zal dan waarschijnlijk zijn dat voor de nieuwe vraag naar bedrijventerreinen inbreiden en revitalisering voldoende zijn. Dat geldt landelijk, maar zal zeker voor een regio als Noordwest gelden.

Kwalitatief is er in de regio een deel verouderd bedrijventerrein. Veroudering leidt tot een herstructureringsopgave of mogelijk leegstand. Het beeld in de regio is dat met name Franekeradeel en het Bildt relatief sterk verouderde terreinen kennen, terwijl ook Harlingen een in absolute zin grote opgave heeft. In de andere gemeenten is de veroudering relatief gering.<sup>46</sup> Het gaat om 79 ha bedrijventerreinen. Als al deze terreinen in de toekomst een face lift of herstructurering ondergaan, gaat het om een aanzienlijke financiële opgave. Op basis van eerder onderzoek kan die geschat worden op totaal 25-65 miljoen euro.<sup>47</sup>

### 3.5 Conclusies

- Ruimtelijk is het beeld van de regio dat van rust en ruimte, een bijzonder landschap en natuur. **De regio scoort positief in termen van woonmilieu** en mogelijkheden voor recreatie. Aan de andere kant scoort de regio minder goed als het gaat om bereikbaarheid, vanwege de perifere ligging.
- De groeiende welvaart betekent dat de woningvraag verschuift naar meer kwaliteit en meer ruimte per woning. De **huidige kwaliteit van de woningen sluit niet altijd aan op toekomstige woonwensen**. Met name de kwaliteit van woningen in dorpskernen en in het buitengebied voldoet niet aan de toekomstige woonwensen.
- De **woonwensen verschuiven door vergrijzing** voor een deel in de richting van meer vraag naar woon-zorgcombinaties, levensloopbestendige woningen en aanleunwoningen. Of ouderen eerder gaan verhuizen naar een appartement in een grotere kern of juist met aanvullende zorgvoorzieningen in hun oude huis blijven, is niet duidelijk.

<sup>45</sup> Provincie Fryslân, Behoefteraming bedrijventerreinen, 2007.

<sup>46</sup> Stec Groep, Herstructureringsopgave Fryslân in beeld, maart 2010.

<sup>47</sup> Stec Groep.

- **Voor de regio wordt leegstand verwacht**, met name bij kwalitatief mindere woningen in het buitengebied en rijtjeswoningen uit de 50-er en 60-er jaren. Als voor deze woningen sloop noodzakelijk is - het kan gaan om enkele honderden tot 1.500 woningen – beloopt de opgave voor de regio in de komende 10 jaar zeker 15 miljoen euro, maar mogelijk 100 miljoen.
- **Doorstroming op de woningmarkt wordt belemmerd** indien ouderen lang in hun oude woning blijven; die woningen komen daardoor niet beschikbaar voor bijvoorbeeld gezinnen met jonge kinderen. Eigenaars van slecht verkoopbare huizen kunnen ook als het ware ‘vast’ komen te zitten in hun woningen: mensen kunnen geen nieuwe baan elders accepteren, omdat ze vast zitten aan hun eigen woning en hypotheek.
- Er is in de periode 2007-2020 in de regio ruimte voor ca. 80-130 ha bedrijventerreinen, waarvan Harlingen het leeuwendeel inneemt. Na 2020 is er alleen nog ruimte in de vorm van inbreiding en revitalisering. Een **deel van de bedrijventerreinen is verouderd**, wat een herstructureringsopgave vergt, en het risico van leegstand met zich meebrengt. De financiële opgave kan worden geschat op totaal 25-65 miljoen euro.

## 4 ECONOMIE EN ARBEIDSMARKT

### 4.1 Vragen en opzet

Wat zijn de gevolgen van demografische ontwikkelingen voor de regionale economie? Wat zijn de effecten van verdere globalisering? Is de regio in de toekomst nog aantrekkelijk genoeg voor bedrijfsvestigingen? In welke sectoren liggen kansen voor economische groei? Welk antwoord heeft de regio op de verschuiving naar een kenniseconomie? Welke gevolgen hebben demografische ontwikkelingen voor de arbeidsmarkt?

... investeren in (meer) bedrijventerreinen



... of in scholing en 'slimme' bedrijven?



Dat zijn vragen die kunnen worden gesteld als het gaat om het thema economie. Onderwerpen die hierna aan de orde komen zijn economische structuurkenmerken van de regio, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, sectorale ontwikkelingen en marktkansen.

Hierna wordt eerst een schets gegeven van de huidige situatie. Daarna worden een aantal trends

en verwachtingen besproken en wordt ingegaan op de demografische gevolgen. Ten slotte volgen enkele conclusies.

### 4.2 De huidige crisis en de economische structuur

#### *Huidige crisis*

De conjunctuur wordt beheerst door de bankencrisis vanaf de tweede helft van 2007 en de daaropvolgende financiële crisis en vraaguitval. Dat komt tot uitdrukking in toenemende werkloosheid en uitkeringen. In de regio Noordwest stonden in augustus 2010 ruim 2.000 mensen als werklozen ingeschreven; dat komt neer op iets minder dan 6% van de beroepsbevolking. Het werkloosheidspercentage is lager dan het Friese en Nederlandse gemiddelde. De gevolgen van de conjuncturele neergang zijn in termen van werkloosheid dus relatief gematigd. Dat geldt niet voor alle gemeenten: in Harlingen is het werkloosheidspercentage hoger, in Franekeradeel ligt het net onder het Friese gemiddelde, en in Menameradiel, het Bildt en vooral Littenseradiel duidelijk lager.

Het aantal WW-uitkeringen is in de afgelopen twee jaar relatief snel gestegen in de regio (met 30% vanaf 2007). Het aantal bijstandsuitkeringen was eind 2007 nog op een relatief laag niveau, maar is daarna met ongeveer 15% gestegen. De stijging in de regio is ongeveer even groot als in Fryslân, maar hoger dan het Nederlandse gemiddelde. Na voorjaar 2010 is weer er een lichte daling van het aantal niet-werkenden werkzoekenden. Of het hier gaat om seizoensinvloeden of om een eerste uiting van economisch herstel is (nog) niet aan te geven. Over het algemeen wordt niet verwacht

dat de werkloosheid nog sterk stijgt.<sup>48</sup> In hoeverre het economisch herstel in de regio duidelijk vorm zal krijgen, is eind 2010 nog niet te zeggen.

#### *Economische structuur*

Er zijn economische (structuur)kenmerken die niet door de huidige economische situatie worden bepaald, maar wel bepalend zijn voor de langere termijn. Opvallende kenmerken zijn:

- het hoge aandeel landbouw en industrie;
- de lage arbeidsparticipatie, vooral van vrouwen;
- de achterblijvende werkgelegenheidsgroei op lange termijn;
- het lagere inkomen;
- lage arbeidsproductiviteit, lage exportgerichtheid, minder ondernemerschap en relatief weinig innovatie.

Over het algemeen kent de regio een min of meer traditionele sectorstructuur met relatief *veel landbouw en industrie*. Op zich hoeft dat geen problemen te zijn, mits die sectoren wel enige dynamiek en innovatiekracht tonen. In totaal betreft bijna 1 op de 9 banen de landbouw. Met name in het Bildt, Littenseradiel en Menameradiel is het aandeel banen in de landbouw relatief hoog. Ter vergelijking, in Fryslân is het aantal banen in de landbouw 1 op de 16 en in Nederland 1 op de 33.

Ook de industrie is relatief sterk vertegenwoordigd. Vooral in Franekeradeel, waar bijna een kwart van de banen in de industrie is te vinden, maar ook in Harlingen en Littenseradiel. 1 op de 5 banen in de regio is in de industrie. In Fryslân is dat 1 op de 6; in Nederland ruim 1 op de 8. Zakelijke diensten en de zorg zijn minder sterk vertegenwoordigd in de regio. De bouw is ook relatief goed vertegenwoordigd in de regio, vooral in het Bildt en Menameradiel. Harlingen springt er wat uit met ook een hoog aandeel in de horeca en vervoer, wat met de aanwezigheid van de haven te maken heeft.

De economische structuur van Harlingen wijkt af van die van andere gemeenten en wordt gekenmerkt de aanwezigheid van de zeehaven. Daardoor is er veel industrie en is ook logistiek en handel sterk vertegenwoordigd. Verder is de horeca sterker aanwezig. Vanwege de ruimtelijke structuur van Harlingen is er weinig landbouw te vinden.

Opvallend (voor heel Fryslân) is de *lagere arbeidsparticipatie* van vooral vrouwen. Een deel van de arbeidspotentie in de regio wordt dus niet gebruikt, wat mede met het oog op vergrijzing een gemis kan zijn. Er mag verwacht worden dat de participatiegraad van met name vrouwen nog verder zal toenemen. Bij jongere generaties ligt de arbeidsparticipatie van vrouwen rond de 75-80%; bij oudere generaties veel lager. Als de jongere generaties een hogere participatiegraad behouden, neemt de beroepsbevolking daarmee toe.

De *werkgelegenheidsontwikkeling* in de regio (hier de Westergozone) blijft achter. De groei van het aantal banen in de regio is de afgelopen 20 jaar lager dan het Friese gemiddelde. De groei vond vooral plaats in de kernzone A7.

#### **Werkgelegenheidsontwikkeling 1988, 1998 2008**

Banen (15 uur en meer per week)	Fryslân	Westergozone	A7-zone
1988	100	100	100
1998	121	115	128
2008	139	127	162

Bron: BBO, provincie Fryslân

<sup>48</sup> Voor 2011 wordt in Nederland nog maar een stijging met 0,25%-punt verwacht (Bron: CPB).

Macro-economische gegevens laten zien dat het *regionale inkomen lager* is. Het lagere inkomen is vooral een resultante van een hogere werkloosheid, meer uitkeringen en een iets lagere beloning van werknemers. Binnen de regio zijn er wel verschillen: in het Bildt, Franekeradeel en Harlingen ligt het inkomen per persoon ruim 10% lager dan het landelijke gemiddelde. In Littenseradiel en Menameradiel is het verschil met Nederland kleiner; die gemeenten hebben een gemiddeld inkomen per persoon dat hoger ligt dan het Friese gemiddelde. Die gemeenten kennen ook relatief minder uitkeringen.<sup>49</sup> Mogelijk speelt ook een rol dat meer bewoners van deze gemeenten een (hoger) inkomen in Leeuwarden verdienen.

Een kenmerk dat de regio deelt met heel Fryslân is de *lagere arbeidsproductiviteit*.<sup>50</sup> Het probleem van een lagere arbeidsproductiviteit is dat bedrijven in beginsel duurder zijn, omdat er meer arbeid nodig is voor de productie.<sup>51</sup> Het tast dus de concurrentiepositie aan. Andere kenmerken die ook voor heel Fryslân (en eigenlijk heel Noord-Nederland) gelden, zijn dat er minder ondernemerschap is - gemeten in aantal bedrijven per hoofd van de bevolking - en dat bedrijven minder gericht zijn op innovatie en export. Op onderdelen zijn er wel innovatieve deelsectoren; denk bijvoorbeeld aan de glastuinbouw, scheepsbouw en - recent - water en energie waar innovatieve ontwikkelingen plaatsvinden.

Er is binnen de regio een sterke oriëntatie van de bevolking voor werk en winkelen in de centrale kernen (met name Harlingen, Franeker en St.-Annaparochie), maar tegelijkertijd ook op Leeuwarden. Een indicator is het woon-werkverkeer.<sup>52</sup> Van de werknemers die wonen in de regio, werkt 45% in de regio en 26% in Leeuwarden. Vooral Menameradiel is op Leeuwarden gericht; ruim 40% van de werknemers die in die gemeenten woont, werkt in Leeuwarden. Harlingen heeft het laagste aandeel inwoners dat voor werk op Leeuwarden is gericht, en het hoogste aandeel inwoners dat buiten de provincie werkt.

#### 4.3 Toekomstverwachtingen en trends

Belangrijke trends in de economie zijn globalisering en de verschuiving naar de kenniseconomie. Voor de bedrijven in de regio betekent dat, zeker als ze internationaal georiënteerd zijn, dat ze sterk moeten inzetten op innovatie en kennisontwikkeling.

In de landbouw zullen schaalvergroting en specialisatie verder doorzetten. Tegelijkertijd liggen in de meer kleinschalige landbouw kansen in combinaties met zorg en recreatie.<sup>53</sup> In de industrie zal door innovatie en technologische ontwikkeling de productie blijven toenemen, maar zal de werkgelegenheid minder sterk stijgen of zelfs dalen. Dat heeft te maken met een relatief sterke arbeidsproductiviteitsstijging.<sup>54</sup> De commerciële diensten en de gezondheidszorg zullen groeien zowel in toegevoegde waarde als in werkgelegenheid. Met name in termen van banen zal de economie verder 'verdienstelijken'.

<sup>49</sup> Met name is er een verschil in het relatieve aantal bijstandsuitkeringen.

<sup>50</sup> Broersma en Van Dijk, Arbeidsproductiviteit in Fryslân, Een analyse van het niveau en de groei van 1990-2000, RuG, Groningen, 2003.

<sup>51</sup> Dat wordt overigens voor een deel gecompenseerd doordat de beloning in Fryslân ook wat lager ligt.

<sup>52</sup> Het gaat om de woonplaats en de vestiging van de hoofdbaan; cijfers 2005; bron: CBS. Zie voor de cijfers de achtergrondrapportage.

<sup>53</sup> Zie bijvoorbeeld Van Leeuwen en Koole, Het Nederlandse agrocomplex 2004, Landbouw Economisch Instituut, 2005.

<sup>54</sup> Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau, Welvaart en Leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040, Den Haag, 2006.

### *Kansen van vergrijzing*

De vergrijzing kan een aantal kansen voor de regio geven. Zo wordt verwacht dat de oudere van de toekomst meer te besteden heeft dan de oudere van nu. In het algemeen zal er door vergrijzing een verschuiving optreden in de richting van meer vraag naar zorg, recreatie, cultuur, en andere diensten voor ouderen. Voor regionale bedrijven is het dus van belang om producten en dienstverlening voor een deel af te stemmen op de veranderende vraag van vooral ouderen.

## 4.4 Gevolgen beroepsbevolking

De vergrijzing betekent dat (nu al) de groei van de beroepsbevolking stagneert. Ook uit signalen van bedrijven blijken er nu al tekorten aan personeel te ontstaan. De grootste tekorten worden in publieke sectoren zoals zorg en onderwijs en in technische beroepen verwacht.<sup>55</sup>

Op langere termijn daalt, zonder verdere maatregelen, de beroepsbevolking. De oorzaak ligt in de afname van de bevolking tussen 20 en 65 jaar (de potentiële beroepsbevolking). Een toename van de vraag naar arbeid wordt dus niet langer *gematcht* met een toename van het aanbod.

De afname kan op een aantal manieren worden gecompenseerd.

- Ten eerste door het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd (naar 66 of 67 jaar). Het effect daarvan op de beroepsbevolking is beperkt, doordat de arbeidsparticipatie onder arbeidskrachten relatief laag is.<sup>56</sup>
- Ten tweede door het verhogen van de arbeidsparticipatie. Met name bij vrouwen is er nog ruimte voor verhoging, omdat vrouwen een lagere arbeidsparticipatie kennen.<sup>57</sup> Alhoewel een hogere arbeidsparticipatie wel enig soelaas biedt, zijn er grenzen aan de mate waarin de arbeidsparticipatie verhoogd kan worden.

Hogere arbeidsparticipatie en doorwerken tot en met 66 verlichten het probleem enigszins, maar lang niet helemaal. Als cijfers van provinciale prognoses ook voor de gemeenten in Noordwest gelden, moet ook met deze maatregelen met een daling van de beroepsbevolking worden gerekend (van ongeveer 37.000 naar circa 35.000 in 2030, een daling van ruim 5%).

De werkelijke ontwikkeling van de beroepsbevolking is verder afhankelijk van:

- de mate waarin arbeidskrachten langer werken (meer uren maken);
- het aantal werknemers van buiten de regio; bedrijven kunnen meer medewerkers van buiten de regio of uit het buitenland proberen aan te trekken.

Ten slotte kan ook aan de vraagkant van de arbeidsmarkt een verandering optreden. Door hogere arbeidsproductiviteit kan met minder mensen meer worden geproduceerd; de daling van de beroepsbevolking sluit dan gedeeltelijk aan op een daling van de vraag naar arbeid.

Juist op het punt van aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden en innovatie scoort de regio (en overigens ook de provincie Fryslân) relatief slecht. Het is dus zeer de vraag of de regio in staat is de daling van de beroepsbevolking door deze factoren te compenseren. Als dat onvoldoende lukt, ontstaan tekorten op de arbeidsmarkt. Bedrijven zullen steeds meer moeite hebben om werknemers in de regio te vinden.

---

<sup>55</sup> Zie bijvoorbeeld RuG/Cab, Hoofdrapport Noordelijke Arbeidsmarktverkenningen 2008-2009, Groningen, december 2008.

<sup>56</sup> Er wordt wel uitgegaan van een arbeidsparticipatie van rond de 50%. De bruto arbeidsparticipatie van oudere arbeidskrachten (55-65 jaar) was landelijk in 2009 49% tegen 71% voor het totaal (Bron: CBS).

<sup>57</sup> Landelijk was de bruto arbeidsparticipatie van vrouwen in 2009 63% tegen die van mannen 78% (bron: CBS).

Door de ontgroening speelt dat met name bij jongeren. Toekomstige problemen bij het aantrekken van personeel kunnen ertoe leiden dat bedrijven de regio verlaten en zich vestigen in regio's waar wel voldoende arbeidsaanbod is. Over het algemeen wordt de beschikbaarheid van voldoende arbeidskrachten als een belangrijke vestigingsfactor gezien.

Hiervoor is alleen nog over de kwantitatieve ontwikkeling gesproken. Het probleem zit echter ook in de kwaliteit - met name het opleidingsniveau - van de beroepsbevolking. Dat niveau is in de regio nu al laag, terwijl het zeer de vraag is of de regio voldoende aantrekkingskracht heeft voor met name de groep hoger opgeleide jongeren (hbo en hoger) om in de regio te blijven. In de concurrentie om arbeidskrachten, met name jongeren, is de uitgangspositie van de regio zwak te noemen: weinig banen op een hoger opleidingsniveau, minder goede beloning, afstand tot kennisinstellingen, ver weg van centrale economische regio's in Nederland, enz.<sup>58</sup>

Ten slotte leidt vergrijzing ook tot een specifiek probleem bij bedrijfsopvolging. Omdat jongere generaties niet klaar staan om een zaak over te nemen, dreigt deze veelal te verdwijnen. Dit proces versnelt de achteruitgang van voorzieningen (winkels) en bedrijven, en heeft een negatief effect op de aantrekkelijkheid van de regio voor bedrijfsvestigingen.

#### 4.5 Conclusies

- De werkloosheid is in de regio snel opgelopen in de afgelopen twee jaar, maar ligt nog steeds op een laag niveau vergeleken met Fryslân. De **gevolgen van de conjuncturele neergang zijn gematigd** in termen van werkloosheid.
- Er is binnen de regio een **sterke oriëntatie op centrale kernen** voor werk en winkelen (met name Harlingen, Franeker, St.-Annaparochie), maar tegelijkertijd ook op Leeuwarden.
- **Internationale economische trends** die op de regio afkomen, zijn globalisering, verschuiving naar een kenniseconomie en verdienstelijking van de economie. Een aantal economische kenmerken maken de regionale economie relatief matig toegerust om op die trends te kunnen reageren. Het gaat dan om: lagere arbeidsproductiviteit, minder exportgerichtheid, minder innovatie, en een lager opgeleide beroepsbevolking.
- De **vergrijzing is een kans** voor regionale bedrijven die gericht zijn op (vooral) de regionale markt, mits zij hun producten en diensten voor een deel afstemmen op de veranderende vraag van ouderen. Het gaat dan vooral om producten in de sfeer van zorg en recreatie en andere diensten voor ouderen.
- Het is zeer de vraag of de regio in staat is de **daling van de beroepsbevolking** te compenseren. Bedrijven zullen dan steeds meer moeite hebben om werknemers in de regio te vinden, vooral jongeren. Dit kan ertoe leiden dat bedrijven de regio verlaten en zich vestigen in regio's waar wel voldoende arbeidsaanbod is.
- De **lage arbeidsparticipatie van vooral vrouwen geeft een kans** om de stagnerende ontwikkeling van de beroepsbevolking voor een deel te compenseren. Het is dan wel nodig dat herintreders goed geschoold worden.

<sup>58</sup> Factoren die belangrijk zijn voor hbo-studenten in de keuze van woon- en werkomgeving zijn vooral de woonomgeving en kansen op de arbeidsmarkt. Daarnaast spelen een redelijk belangrijke rol: salarisperspectieven, het aanwezige netwerk, doorgroeimogelijkheden, de omstandigheden op de regionale arbeidsmarkt, de mentaliteit in de regio, en het hebben van een relatie. Zie Westergozone. Beweegredenen van studenten om na hun studie al dan niet een carrière op te bouwen in de Westergozone, februari 2010.





## 5 LEEFBAARHEID EN VOORZIENINGEN

### 5.1 Vragen en opzet

Wat zijn de gevolgen van demografische ontwikkelingen voor leefbaarheid en voorzieningen? Hoe staat het eigenlijk met voorzieningen op het platteland en wat zijn de trends ten aanzien van voorzieningen? Wordt het echt stil op de schoolpleinen? Kunnen in een regio voorzieningen worden gedeeld? Neemt de leefbaarheid van dorpen af als de voorzieningen vertrekken? Of valt dat wel mee? Zijn dorpshuizen noodzakelijk voor leefbaarheid? Wat kunnen gemeenten doen aan voorzieningen en leefbaarheid?

... delen van voorzieningen



... of spreiden van voorzieningen?



Deze vragen komen aan de orde als het gaat over leefbaarheid en voorzieningen. Dan is het wel goed om stil te staan bij wat leefbaar is. Dat wordt hierna eerst gedaan, waarbij ook wordt ingegaan op de vraag of voorzieningen altijd noodzakelijk zijn voor leefbaarheid. Vervolgens wordt een schets gegeven van de huidige situatie voor wat betreft het voorzieningenniveau. Daarna wordt ingegaan op de demografische gevolgen voor de voorzieningen. Ten slotte volgen enkele conclusies.

### 5.2 Leefbaarheid

Leefbaarheid is een vaag begrip dat vaak nogal 'losjes' wordt gebruikt. Centraal staat eigenlijk de kwaliteit van het bestaan in en rond wijk, dorp of stad. Onder leefbaarheid vallen dus in elk geval factoren die - in relatie tot wonen/woon omgeving, vrije tijd en werken - de kwaliteit van het bestaan beïnvloeden. Het gaat dan bijvoorbeeld om voorzieningen, zoals winkels, onderwijs, zorg en welzijn en andere overwegend publieke voorzieningen, en min of meer particuliere voorzieningen voor vrije tijd/sociale omgeving (verenigingen, cultuur, recreatie).

In onderzoek naar de leefbaarheid op het platteland komen vaak 'cruciale' of basisvoorzieningen naar voren als basisschool, huisarts, supermarkt, dorpshuis en busverbinding. Toch kan niet worden gesteld dat zonder die voorzieningen een dorp (of wijk of stad) niet leefbaar zou zijn. Daarvoor spelen teveel andere factoren een rol die ook de kwaliteit van het leven beïnvloeden. Leefbaarheid is niet een statisch geheel, maar kent een eigen dynamiek. Het wegvallen van bepaalde voorzieningen wordt opgevangen door andere voorzieningen of door een andere organisatie van voorzieningen. Ook veranderen de wensen ten aanzien van de kwaliteit van het leven en dus de leefbaarheid op het platteland.

### *Mobiliteit en niet-mobiele groepen*

Een belangrijke constatering is ook dat de gevolgen van het wegvallen van voorzieningen voor verschillende groepen plattelandsbewoners verschillend uitpakt. Door de toegenomen (auto)mobiliteit van plattelandsbewoners is het belang van directe nabijheid van voorzieningen kleiner geworden, terwijl dat van de bereikbaarheid van de voorzieningen is gegroeid. Voor de minder mobiele bevolking leiden schaalvergrotingsprocessen en het vertrek van voorzieningen uit de dorpen tot vershraling van hun directe leefomgeving. Een grotere kans om tot de niet mobiele bevolking te behoren, hebben ouderen, jongeren, huisvrouwen, minder validen, minder draagkrachtigen en sociaal zwakkere groepen.

Het openbaar vervoer kan ten dele de geringere mobiliteit van de zwakkere groepen in de dorpen compenseren en is om die reden belangrijk. Maar openbaar vervoer kan het verlies van voorzieningen in de nabijheid nooit helemaal compenseren. Wat blijft is het gegeven dat het platteland voor minder (auto)mobiele groepen minder leefbaar wordt door het vertrek van voorzieningen. De meer (auto)mobiele dorpsbewoners zullen niet direct in termen van leefbaarheid er op achteruit gaan wanneer de lokale commerciële voorzieningen afnemen.

De grotere kernen en met name Leeuwarden zullen vanwege het aanbod van grootschalige en gespecialiseerde voorzieningen van grote betekenis blijven voor de leefbaarheid van het Friese platteland, en zeker de regio Noardwest. (Specialistische) winkels, banen en onderwijs- en zorgvoorzieningen zijn in belangrijke mate in Leeuwarden geconcentreerd.

### **5.3 Huidig voorzieningenniveau**

Over het huidige voorzieningenniveau kan een aantal feiten worden genoemd.

- Grotere kernen vanaf ongeveer 750-1.000 inwoners hebben een breed scala van voorzieningen. Er is/zijn één of vaak meerdere basisscholen, er zijn voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzaal, er is vaak een huisarts, er zijn bedrijventerreinen, en er is een supermarkt. Bij kernen met minder inwoners nemen de voorzieningen af: de huisarts en supermarkt vervalt; school en dorpshuis blijven vaak wel.
- Publieke voorzieningen zoals dorpshuis, basisschool, busverbinding, bibliobus en in mindere mate ook peuterspeelzaal en de aanwezigheid van een sportcomplex zijn redelijk goed verspreid over de kernen, ook de kleinere.
- Private voorzieningen zoals supermarkt, postagentschap en pinautomaat zijn nauwelijks in de kleinere kernen te vinden, en komen eigenlijk alleen maar in kernen vanaf 750-1.000 inwoners voor.
- Een aantal voorzieningen uit de publieke sfeer zoals voortgezet onderwijs, bibliotheek en verzorgingshuis zijn nu al op een regionaal niveau georganiseerd met alleen vestigingen in enkele grotere plaatsen.
- De verenigingsdichtheid is groot te noemen in de kernen. Met name sport- en muziekverenigingen zijn er veel. De grotere kernen hebben duidelijk meer verenigingen. In de allerkleinste kernen (minder dan 100-200 inwoners) is het aantal verenigingen beperkt of nul.

Een en ander betekent ten eerste dat de grotere kernen en ook Leeuwarden een cruciale rol spelen in het voorzieningenaanbod voor de hele regio. Buiten de grotere kernen zijn er nauwelijks complete dorpen die alle basisvoorzieningen in huis hebben. Het betekent ook dat mobiliteit een cruciale randvoorwaarde is voor het wonen buiten de grotere kernen.

Ten tweede kan worden geconcludeerd dat de spreiding van publieke voorzieningen beduidend groter is dan die van private voorzieningen. Een meer evenwichtige spreiding van publieke middelen, dan van draagkracht voor private voorzieningen speelt daarbij een rol.

#### 5.4 Gevolgen van demografische ontwikkelingen

Over het algemeen hoeft bij publieke voorzieningen zoals het dorps huis, jeugdhonk, sportvoorzieningen (velden, gymzalen), en openbaar-vervoervoorzieningen weinig effect te zijn van demografische ontwikkelingen. Het aanbod van deze voorzieningen wordt voornamelijk beleidsmatig bepaald. Door demografische ontwikkelingen zullen publieke voorzieningen niet direct in gevaar komen; de beslissing over het wel of niet aanhouden van de voorziening is immers vooral een politieke en wordt ingekaderd door de beschikbaarheid van publieke middelen. Wel zullen voorzieningen moeten meegroeien met een veranderende *samenstelling* van de bevolking. Openbaar vervoer zal bijvoorbeeld (nog) meer gericht moeten zijn op vervoerconcepten voor ouderen. Bij jeugdvoorzieningen zal een groter bereik moeten worden gerealiseerd om draagvlak te houden.

Ook voor functies die worden aangeboden in kleine kernen, zonder dat er een echte voorziening aanwezig is - denk aan de huisarts, de thuiszorgmedewerkers die thuis langs komen, de bezorgservice van de supermarkt, de bibliobus - kan het draagvlak zo klein worden dat het onrendabel wordt om de kern te bezoeken.<sup>59</sup>

Op het niveau van kernen kunnen er grote verschillen ontstaan. Met name door de verwachte bevolkingsdaling in kleine kernen, kunnen voorzieningen daar verder onder druk komen te staan. Een en ander kan ook betekenen dat de voorzieningen op een hoger schaalniveau - bijvoorbeeld samenwerkende dorpen - moeten worden georganiseerd.

**Zorg:** Bij het deel van de publieke voorzieningen dat vooral met zorg te maken heeft (huisarts en AWBZ- en WMO-voorzieningen enz.), mag verwacht worden dat de vraag als gevolg van de vergrijzing toeneemt. In hoeverre die voorzieningen ook overeind kunnen worden gehouden, hangt in sterke mate af van landelijke kaders en met name de financiering. Budgettaire kaders zullen veelal in de richting van schaalvergroting en meer efficiëntie wijzen.

**Scholen:** Door de ontgroening van de bevolking zal het aantal kinderen en jeugdigen in de regio fors afnemen - met rond de 20% tot 2030. Dat heeft gevolgen voor de levensvatbaarheid van scholen in met name de kleinere dorpen. Samenwerking tussen (openbare en christelijke) scholen is een mogelijke uitweg. Het lijkt onvermijdelijk dat een aantal scholen op kleinere dorpen te klein wordt en moet worden opgeheven. De absolute norm voor een school ligt op 23 leerlingen; over het algemeen wordt aangenomen dat scholen onder de 50 leerlingen door organisatorische problemen lagere onderwijsprestaties en kwaliteit hebben.<sup>60</sup> Nu al heeft tweederde van de kernen met minder dan 500 inwoners geen basisschool.

**Private voorzieningen:** Private voorzieningen staan veel meer onder druk als gevolg van

---

<sup>59</sup> Provincie Fryslân, Krimp en Groei, Demografyske feroaring yn de provinsje Fryslân, januari 2010, p. 48.

<sup>60</sup> Provincie Fryslân, Krimp en Groei, p.46.

mogelijke vraaguitval en concurrentie. Het gaat dan om voorzieningen als winkels, postagentschappen, en dergelijke. Bij supermarkten en andere detailhandel kan toerisme een 'compenserende' rol spelen, omdat toeristen in de zomermaanden extra vraag genereren. Door het wegtrekken van winkels en kleine ondernemingen kunnen dorpen in een negatieve spiraal komen van afnemende voorzieningen en vertrek van bewoners, wat het draagvlak nog verder ondermijnt. Daarbij geldt ook dat lokale bedrijven vaak een rol hebben in het in stand houden van activiteiten en verenigingen door middel van sponsoring. Een praktisch probleem bij ondernemingen is vaak de opvolging. Dit is ook te beschouwen als een effect van vergrijzing. De oudere winkelier of ondernemer kan geen opvolger vinden; de zaak houdt dan op te bestaan op het moment dat de ondernemer met pensioen gaat.<sup>61</sup>

*Verenigingen:* De demografische ontwikkelingen maken dat die verenigingen die vooral voor de jeugd zijn, in omvang zullen afnemen. Verenigingen die juist meer gericht zijn op ouderen kunnen wel qua ledental overeind blijven. Over het algemeen wordt verwacht dat door vergrijzing het lastiger is om actieve leden te houden. De onderzoeken naar vrijwilligerswerk laten echter niet altijd een (verwachte) afname van vrijwilligers zien. Behoud van vrijwilligers en verenigingsleven op dorpen heeft niet alleen met vergrijzing te maken, maar ook met meer sociaal-culturele factoren.<sup>62</sup>

## 5.5 Conclusies

- Er kan niet worden gesteld dat zonder **(basis)voorzieningen** een dorp niet leefbaar zou zijn. Daarvoor spelen teveel andere factoren een rol die ook de kwaliteit van het leven beïnvloeden.
- **Mobiliteit is een cruciale randvoorwaarde** voor de leefbaarheid en het wonen buiten de grotere kernen.
- **Leefbaarheid kent een eigen dynamiek.** Het wegvallen van bepaalde voorzieningen wordt opgevangen door andere voorzieningen of door een andere organisatie van voorzieningen. Ook veranderen de wensen ten aanzien van de kwaliteit van het leven en dus ten aanzien van de leefbaarheid.
- **Het wegvallen van voorzieningen valt voor verschillende groepen plattelandsbewoners** verschillend uit. Het platteland wordt met name voor minder (auto)mobiele groepen minder leefbaar door het vertrek van voorzieningen.
- De **grotere kernen en ook Leeuwarden spelen een cruciale rol** spelen in het voorzieningenaanbod voor de hele regio. Buiten de grotere kernen zijn er nauwelijks complete dorpen die alle basisvoorzieningen in huis hebben.
- De **spreiding van publieke voorzieningen** is beduidend groter dan die van private voorzieningen. Door demografische ontwikkelingen zal **het draagvlak bij private voorzieningen verder afnemen.**
- Door de forse terugloop in het aantal kinderen zullen **kleine scholen verdwijnen** of moeten ze gaan samenwerken.

<sup>61</sup> Zie ook hoofdstuk 4.

<sup>62</sup> Provincie Fryslân, Vrijwilligerswerk in beeld, 2006.

## 6 BELEIDSSTRATEGIEËN EN -RICHTINGEN

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal conclusies getrokken op basis van de resultaten van de voorgaande analyse. Ten eerste wordt samengevat wat de (grootste) beleidsopgaven - kansen en mogelijke bedreigingen - voor de regio zijn. Ten tweede wordt een schets gegeven van beleidsopties, voor zover de voorgaande analyse daarvoor aanknopingspunten geeft. Er kan iets gezegd worden over de mogelijke beleidsrichtingen die uit de analyse van de gevolgen van demografische ontwikkelingen voortkomen. Bij die beleidsrichtingen wordt ook aandacht gegeven aan de vraag op welk niveau - lokaal, regionaal, bovenregionaal - beleid kan worden aangepakt.

### 6.2 Beleidsstrategieën en beleidsagenda

De veranderde demografische trends leiden in beginsel tot drie mogelijke beleidsstrategieën:<sup>63</sup>

- preventie (voorkómen/bestrijden);
- mitigatie (veranderen/begeleiden);
- adaptatie (accepteren/laten gebeuren).

Een vierde 'strategie' die bij nogal wat overheden in eerste instantie werd gehanteerd, was het ontkennen van het probleem - 'in onze gemeente zal het niet gebeuren' - maar dat kan niet als een echte strategie worden beschouwd.<sup>64</sup> In de praktijk worden combinaties van de genoemde strategieën gekozen. De keuze van strategie is onder andere afhankelijk van de Ausgangssituatie van een regio. In grotere, stedelijke gemeenten waar de bevolking nog blijft groeien, worden aanpassingen het minst als urgent ervaren. Wel ziet men vaak dat in die gemeenten kritisch wordt gekeken naar grote infrastructurele of woningbouwprojecten. In echte krimpgemeenten - zoals Zuid-Limburg en Oost-Groningen - is de laatste jaren juist een actief beleid ontwikkeld, vaak gericht op het aantrekkelijk maken van de regio voor inwoners van buiten en bijvoorbeeld het saneren van leegstaande woningen. In die regio's verwacht men met een actief beleid het demografische tij te kunnen keren.

Een *preventieve strategie* ('bestrijden van krimp') is lang niet altijd effectief (zie het kader). Kern van die strategie is dat krimp wordt tegengegaan door het aantrekken van nieuwe bewoners. Een regio die sowieso al moeite heeft om bewoners en bedrijven aan te trekken, zal een relatief grote inspanning moeten leveren om een negatieve bevolkingstrend om te buigen. Dat is alleen zinvol als daarmee daadwerkelijk de *relatieve* positie wordt versterkt. Beleidsconcurrentie - concurrentie tussen gemeenten en regio's - zal de effectiviteit van de beleidsinspanning echter in sterke mate tenietdoen.<sup>65</sup> Immers, als meer regio's deze strategie kiezen - wat in de praktijk ook gebeurt - worden er veel inspanningen gedaan, die weinig uithalen. Het beïnvloeden

---

<sup>63</sup> Zie de bijlage voor een toelichting. Vergelijk de beleidsstrategieën die worden gehanteerd bij de problematiek van het broeikas-effect. De termen 'bestrijden' en 'begeleiden' zijn afkomstig uit de recente studie van het Plan Bureau voor de Leefomgeving: F. Verwest en F. van Dam, Van Bestrijden naar Begeleiden, demografische krimp in Nederland, Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's, november 2010. Zie ook Beerenschot, Kracht door krimp, 2006.

<sup>64</sup> Zie de PBL-studie van Verwest en Van Dam.

<sup>65</sup> Dit is ook de conclusie uit de PBL-studie van Verwest en Van Dam.

van de vestigingskeuze van mensen is bovendien sowieso al buitengewoon lastig, vanwege de vele factoren die daar een rol bij spelen.

Een *mitigatiestrategie* ('begeleiden van krimp') is minder afhankelijk van wat er in andere regio's gebeurt en daardoor mogelijk effectiever. Een strategie van mitigatie kan effectief zijn als daadwerkelijk kansen in regio kunnen worden opgespoord en benut. Het gaat in deze strategie om slimme maatregelen waarmee de gevolgen van de demografische ontwikkelingen worden opgevangen. Centraal staat het behoud van de kwaliteit van leven in de regio. Een mitigatiestrategie is meer gericht op de bestaande bevolking, waar een preventieve strategie

vooral gericht is op nieuwkomers. Het gaat bijvoorbeeld om het benutten van kansen die vergrijzing geeft op het terrein van recreatie en zorgdiensten, of die rust en ruimte geven voor de kwaliteit van wonen en recreëren. In deze strategie wordt sloop en herstructurering van de woningvoorraad gebruikt om de kwaliteit van het woningaanbod te vergroten. Deze strategie vraagt veel van het organiserend en creatieve vermogen van een regio. Het gaat om de inzet van en samenwerking tussen overheden, bedrijven, onderwijs- en zorginstellingen, enz. Dat zal niet in alle regio's voldoende voorhanden zijn.

Ook de *adaptiestrategie* is minder afhankelijk van wat er in andere regio's gebeurt, maar daar ligt de nadruk minder dan bij de mitigatiestrategie op het beperken van de gevolgen van demografische ontwikkelingen. De strategie is meer gericht op het efficiënt en zonder teveel kosten faciliteren van de min of meer autonome ontwikkelingen.

#### (In)effectiviteit preventieve strategie

Bij de (in)effectiviteit van een preventieve strategie spelen twee factoren een rol. Ten eerste is het ombuigen van demografische trends sowieso moeilijk, omdat achterliggende trends relatief autonoom zijn. Individualisering en trends in gezinsvorming – bijvoorbeeld het aantal kinderen in een gezin – zijn betrekkelijk autonome trends. Op de achtergrond spelen sociaal-culturele en medische trends – denk aan de introductie van de pil - die lastig te beïnvloeden zijn.<sup>66</sup> Voor zover de bevolkingstrends te maken hebben met migratie, liggen er wel aanknopingspunten voor beleid. Een overheid kan immers zorgen voor aantrekkelijke vestigingsvoorwaarden voor wonen en werken. Ook de vestigingsvoorkeuren van mensen zijn echter niet eenvoudig te beïnvloeden.<sup>67</sup> Er spelen verschillende zaken een rol bij vestigingskeuze en migratie, zoals de beschikbaarheid van banen, woonomgeving, onderwijsaanbod, recreatiemogelijkheden, bereikbaarheid enz.<sup>68</sup> Het is lastig om op al dat soort zaken een dusdanige invloed te hebben dat de keuze van vestigingsregio wordt beïnvloed.

De tweede factor is dat deze strategie afhangt van wat in andere regio's gebeurt. Het aantrekkelijker maken van de eigen regio gebeurt ten opzichte van andere, 'concurrerende' regio's. Als ook daar een preventieve strategie wordt gekozen of als de Ausgangssituatie van andere regio's beduidend beter is, is een preventieve strategie niet effectief. Het kan er toe leiden dat alle regio's veel tijd en middelen steken in het aantrekkelijker maken van de eigen regio, met als gevolg dat de relatieve posities niet veranderen en de strategie in feite ineffectief is. De positie van een regio in de periferie is dan relatief zwak. Een regio die al aantrekkelijk is, zal zich minder moeite hoeven te getroosten om de positie te behouden of te versterken, maar de noodzaak om de demografische ontwikkeling om te buigen is daar ook minder groot.

<sup>66</sup> Een actieve bevolkingspolitiek zoals tot halverwege de vorige eeuw nog wel werd gevoerd, is in deze tijd waarschijnlijk onhaalbaar. Het was overigens niet direct de overheid als wel vooral religieuze organisaties die aan 'bevolkingspolitiek' deden, door bijvoorbeeld het promoten van grote gezinnen. Het toelaten en vergoeden van de pil is een voorbeeld van min of meer impliciete bevolkingspolitiek door de overheid.

<sup>67</sup> Er was tot halverwege de vorige eeuw actief beleid gericht op emigratie of verplaatsing van werkzoekenden naar regio's waar wel werk was (denk aan Drenthen die naar Eindhoven zijn verhuisd om bij Philips te werken; overigens zijn de oorspronkelijke Bildsters ook een voorbeeld van mensen die naar een andere regio vertrokken vanwege werk).

<sup>68</sup> Zie bijvoorbeeld de woonaantrekkelijkheidsindex in de Atlas voor gemeenten.



## Samenhang beleid: wonen, economie, leefbaarheid

Een belangrijke constatering bij de beleidsstrategieën is dat het niet alleen gaat om beleid gericht op wonen. Beleid gericht op woningbouw ligt op het eerste gezicht wel voor de hand. Immers, het bouwen of herstructureren van woningen sluit direct aan op het behouden (of aantrekken) van bewoners en grijpt in op de veranderende vraag op de woningmarkt. Het gaat echter net zo goed om economisch beleid en beleid gericht op leefbaarheid. Het eerste, en nu al merkbare, effect van de demografische ontwikkelingen is immers economisch: de beroepsbevolking neemt af en daarmee de economische potentie en aantrekkelijkheid van een regio voor bedrijven.<sup>69</sup> Daarmee is ook een belangrijke factor genoemd in de aantrekkelijkheid van een regio om te wonen. Voor vestigingskeuze is de nabijheid van banen een belangrijke factor. Bedrijvigheid heeft ook invloed op de leefbaarheid omdat het het draagvlak voor voorzieningen versterkt.

Welke strategie ook wordt gekozen, er zal beleid moeten worden gevoerd dat aansluit op *verschillende* beleidsterreinen. Dat beleid zal - om effectief te zijn - integraal moeten worden opgesteld, zodat inspanningen gericht op de woningmarkt, economie en leefbaarheid elkaar versterken. Eenzijdig beleid - bijvoorbeeld alleen woningbouwbeleid - zonder maatregelen op andere terreinen, is waarschijnlijk niet effectief en zal de gevolgen van demografische ontwikkelingen slechts in beperkte mate kunnen wijzigen (laat staan bestrijden).

Dat betekent ook dat een regio met een sterke economische positie andere mogelijkheden heeft dan een regio die, ook nu al, kampt met een sociaal-economische problematiek. Een economisch sterke regio kan in het beleid gericht op de gevolgen van demografische ontwikkelingen gebruik maken van de kansen die de economische positie sowieso al geeft. Een economisch zwakkere regio heeft een (veel) zwaardere opgave. Het accent zal in een economisch zwakkere regio veel meer moeten liggen op de economische kant van de gevolgen van demografische ontwikkelingen. Het risico is dat zonder economische dimensie beleid gericht op wonen en voorzieningen ineffectief zal blijken.

## Beleidsagenda

Op basis van de analyse in de voorgaande hoofdstukken kan een 'beleidsagenda' worden opgesteld. De agenda betreft vragen die te maken hebben met de gevolgen van demografische ontwikkelingen en die relevant zijn voor gemeentelijk beleid.

### *Ruimte en wonen*

Op het gebied van ruimte en wonen wordt de agenda bepaald door de behoefte om de woningvoorraad aan te passen aan de veranderde vraag - onder andere meer seniorenwoningen - en de behoefte aan herstructurering en het voorkomen van leegstand en verpaupering. Dat moet gebeuren in de context van beperkte mogelijkheden voor nieuwbouw. Dat geeft een dilemma: waar voorheen gemeenten aanpassingen en herstructurering konden financieren uit nieuwbouw, zijn die mogelijkheden in de toekomst beperkt.

Belangrijke 'agendapunten' zijn daarom onder meer de volgende.

- Aanpassing en herstructurering van de woningvoorraad aan toekomstige woonwensen, gericht op starters, jonge gezinnen en ouderen.

---

<sup>69</sup> Zie ook de PBL-studie van Verwest en Van Dam.

- Financiering van sloop en herstructurering van onverhuurbare/onverkoopbare woningen: er ligt een regionale opgave van zeker 15 en mogelijk 100 miljoen euro. De vraag is wie betaalt dat?

#### *Economie en arbeidsmarkt*

Bij economie en arbeidsmarkt wordt de agenda bepaald door de relatieve economische positie van de regio die gemiddeld genomen minder sterk is dan het Nederlandse gemiddelde in termen van bijvoorbeeld productiviteit, innovatiegehalte, exportgerichtheid e.d. Bovendien speelt mee dat, zoals in meer regio's, de demografische ontwikkelingen nu al merkbaar zijn in een dalende beroepsbevolking. Bij het thema economie kan de volgende agenda worden benoemd.

- Versterken van innovatie en marktkansen van het regionale bedrijfsleven, om banen te behouden.
- Tegengaan van de daling van de beroepsbevolking door maatregelen gericht op het vergroten van arbeidsparticipatie (vooral van vrouwen), behoud van jongeren, goede opleidingen en carrièrekansen.

#### *Leefbaarheid en voorzieningen*

Onder leefbaarheid en voorzieningen omvat de agenda onder meer de volgende punten.

- Spreiding en concentratie van voorzieningen. Het draagvlak voor met name private voorzieningen zal verder achteruit gaan. Bij publieke voorzieningen moet worden nagegaan op welk niveau de voorzieningen voldoende draagvlak hebben.
- Samenwerking en samengaan van basisscholen. De demografische ontwikkelingen dwingen scholen om samen te werken of samen te gaan. Het is een vraag of vanuit kwaliteit van onderwijs kleine scholen nog acceptabel en gewenst zijn.
- Mobiliteit is een cruciale factor voor leefbaarheid. De busverbinding in een dorp is daarbij maar een van de voorzieningen; een vraag is of er andere kleinschalige vormen van collectief (publiek en privaat) vervoer zijn die kunnen bijdragen aan leefbaarheid.

### **6.3 Gemeentelijke en regionale aanpak: beleidsrichtingen**

Voor een aanpak van de gevolgen van demografische ontwikkelingen in de regio Noordwest kan op basis van de voorgaande analyse een aantal uitgangspunten worden geformuleerd. Die hebben te maken met:

- samenhang van woning- en voorzieningenbeleid met economisch beleid;
- keuze voor een mitigatie strategie ('begeleiden') en voorkómen van verpaupering en leegstand;
- gezamenlijk optrekken.

In de voorgaande analyse is ingezoomd op drie terreinen: ruimte en wonen, economie en arbeidsmarkt, en leefbaarheid en voorzieningen. Dit zijn alle terreinen waar gemeenten in meerdere of mindere mate beleid voeren en dus in beginsel in staat zijn ontwikkelingen te beïnvloeden. Er is aangegeven dat beleid integraal moet zijn, omdat de verschillende terreinen samenhangen, en een 'enkelvoudig' beleid niet effectief zal zijn.

Bovendien moet, gezien de relatief zwakkere economische uitgangspositie van de regio, beleid zeker geënt zijn op economisch beleid. Dat is ook nodig omdat op het terrein van de arbeidsmarkt er nu al krimp van de beroepsbevolking plaatsvindt.



Hiervoor is ook aangegeven dat de kans op succes met een preventieve, bestrijdende strategie aanpak beperkt is, en afhankelijk van wat er in andere regio's gebeurt - waar de regio zelf dus geen invloed op heeft. Het is effectiever te kiezen voor een strategie van verandering (mitigatie), c.q. het 'begeleiden' van de gevolgen van demografische ontwikkelingen. Uitgangspunt kan daarbij zijn dat in elk geval leegstand en verpaupering moeten worden voorkómen. Het is belangrijk dat de kwaliteit van leven voor de huidige bewoners goed blijft; dat is een basisvoorwaarde voor het behouden van jeugd, gezinnen en werkenden. Zo'n strategie doet een groot beroep op de creativiteit en het organisatievermogen van partijen in de regio.

Op alle terreinen die zijn genoemd, zijn de verwachte ontwikkelingen en de aangedragen oplossingen van een bovenlokaal niveau. Bijvoorbeeld de financieringsproblematiek rond herstructurering van woningen en leegstand is van een zodanige omvang dat die alleen op regionaal, provinciaal of zelfs landelijk niveau kan worden aangepakt. De ontwikkelingen rond arbeidsmarkt en bedrijvigheid spelen zich ook af op een regionaal of bovenregionaal niveau, omdat bedrijven en bijvoorbeeld instellingen voor beroepsonderwijs op dat niveau opereren. Ten aanzien van leefbaarheid is de conclusie dat de druk op het voorzieningenaanbod betekent dat voorzieningen vaker moeten worden gedeeld tussen dorpen en tussen gemeenten. Als elk dorp en elke gemeente voorzieningen in stand wil houden, zal er gegeven de afname van het draagvlak en de huidige financiële positie van gemeenten, een verschraling van het aanbod optreden. Voorzieningen moeten in dat geval ofwel beperkt worden of zijn helemaal niet meer financieel op te brengen.

## Beleidsrichtingen

Gegeven de uitgangspunten kan een aantal beleidsrichtingen worden meegegeven die de kansen voor de regio aangeven. Die kunnen worden gezien als de thema's waaraan beleid wordt opgehangen; beleidsrichtingen kunnen naast elkaar en in samenhang worden gekozen. Het gaat om:

- 'Mooi wonen als kans'
- 'Economie als drager'
- 'Gedeelde leefbaarheid'

### *Thema: 'Mooi wonen als kans'*

In deze benadering staat de kwaliteit van het wonen centraal. Dat sluit aan bij de uitgangspositie van rust en ruimten en bij de trend dat de kwaliteit van woningen en woonomgeving steeds belangrijker wordt. Het sluit ook aan bij het uitgangspunt dat leegstand en verpaupering moet worden voorkómen. Het streven van de regio zou kunnen zijn om een bovengemiddelde kwaliteit van wonen aan te bieden aan huidige bewoners en vooral jonge gezinnen.<sup>70</sup>

Voor deze aanpak is het noodzakelijk dat er een oplossing komt voor de financiële problematiek rond leegstand. Die moet worden opgelost op een regionaal en



<sup>70</sup> Men kan denken aan een beleid onder de vlag van bijvoorbeeld 'buitengewoon buiten wonen'

bovenregionaal niveau. Dorpen hoeven niet meer persé meer nieuwbouw, maar willen dat verkrotting wordt voorkómen en een nette openbare ruimte blijft behouden. Dit laatste is een taak van de gemeente.

Het betekent ook dat de woningmarkt in beweging moet blijven. Er moet doorstroming blijven zodat woningen voor starters, senioren en gezinnen blijvend worden aangeboden. Veel zal afhangen van andere partijen dan gemeenten, zoals woningbouwverenigingen, projectontwikkelaars en de rijksoverheid.

Beleid gericht op wonen zal in samenhang moeten plaatsvinden met beleid gericht op economie en leefbaarheid. De aantrekkelijkheid van een woonlocatie hangt niet alleen af van de kwaliteit van de woning, maar ook van nabijheid van banen en voorzieningen.

#### *Thema: 'Economie als drager'*

Bedrijvigheid kan worden gezien als de 'onderlegger' voor regionale ontwikkeling. Alleen als er werk is, kan een negatieve ontwikkeling worden voorkomen en alleen als er werk is, blijft de regio aantrekkelijk. Behoud van jongeren (en dus ook gezinnen) is belangrijk. Het wegtrekken van vooral jongeren is een probleem, omdat het de ontwikkeling van de beroepsbevolking (een voldoende groot arbeidsaanbod)

belemmert. Jongeren zullen niet altijd voor de regio behouden kunnen blijven, vanwege studie en carrièrekansen elders. Niettemin moet in de regio een goed aanbod zijn van opleiding, wonen, werken en recreëren voor jongeren en voor hen die willen terugkeren naar de regio.

Op de arbeidsmarkt hebben gemeenten een regierol door in overleg te treden met relevante partijen en randvoorwaarden te scheppen. Bijvoorbeeld rond onderwijs kan men stimuleren dat onderwijsinstellingen en bedrijven leer-werkplekken en carrièrekansen creëren.



Verder moet ook worden gekeken naar 'nieuwe' dragers van de economie, bijvoorbeeld in de sfeer van ict, recreatie en 'nieuwe' diensten voor de vergrijzende bevolking. Een potentieel knelpunt bij deze aanpak is beleidsconcurrentie bij de (verdeling van) bedrijventerreinen. Voorbeelden om dat te voorkómen zijn een 'thematische' aanpak en een koppeling tussen woningbouw en bedrijventerreinen. Er kan meer worden gekeken wat de betekenis van bedrijfsvestiging is voor de hele regio - dus niet alleen de vestiging op het ene bedrijventerrein - en ook bijvoorbeeld naar de betekenis van bedrijfsvestigingen in de ene gemeente voor het wonen van werknemers in een andere gemeente.<sup>71</sup>

#### *Thema: 'Gedeelde leefbaarheid'*

Bij deze aanpak is de basisgedachte dat alleen aanbod van (vooral publieke) voorzieningen de leefbaarheid niet garandeert. Leefbaarheid en vitaliteit van dorpen worden ook gedragen door netwerken en sociale verbanden van de bevolking zelf. Dat kun als gemeente worden ondersteund, door bijvoorbeeld een dorps huis, maar dat hoeft niet altijd.

Bij een compleet regionaal aanbod van voorzieningen is een goede spreiding essentieel;

<sup>71</sup> Er komt binnenkort een regionale bedrijventerrein planning.

daarvoor moet worden gekeken naar de reikwijdte van (afstand tot) voorzieningen en de spreiding in de regio, bijvoorbeeld bij scholen. Het is dan noodzakelijk over gemeentegrenzen heen te kijken naar voorzieningen in andere gemeenten of in andere regio's. Daarvoor is afstemming en samenwerking nodig.

Het aanbod van private voorzieningen is zo goed als autonoom en nauwelijks te beïnvloeden door gemeenten. Toch zijn er interessante voorbeelden van private voorzieningen die toch

overeind blijven, vaak door slimme samenwerking met andere voorzieningen (bijvoorbeeld een winkel in een verzorgingshuis). Leefbaarheid voor specifieke groepen zoals ouderen, kinderen (en dus gezinnen) kan ook worden versterkt door het slim organiseren van mobiliteit.



#### *Kansen spreiden, om maatschappelijke armoede te vermijden*

Bij elke aanpak komt de vraag aan de orde op welke schaal afspraken worden gemaakt en beleid moet worden opgezet? Hoe wordt daarbij beleidsconcurrentie voorkomen? De kansen die er zijn, zijn groter en beter te benutten indien ze op regionaal niveau worden aangepakt. Het risico is dat als elke gemeente 'alles' wil aanpakken de kansen uiteindelijk juist beperkt worden.

Een aanpak richting 'mooi wonen als kans' is alleen mogelijk indien de financiële problematiek rond herstructurering en sloop wordt opgelost; dat is voor een individuele gemeente niet op te brengen. Differentiatie in woonmilieus in de regio vergroot de kans op succes; als gemeenten allemaal 'hetzelfde' aanbieden, dreigt juist teveel aanbod bij een beperkte vraagontwikkeling.

Bij de aanpak 'Economie als drager' ligt beleidsconcurrentie op de loer bij bedrijventerreinen. De aanpak zou bovendien juist gericht moeten zijn op het versterken van innovatie en marktkansen. Dat is een andere oriëntatie dan het reguliere gemeentelijke beleid op economisch terrein, maar is op de langere termijn waarschijnlijk veel effectiever. Het risico is een regio met verpauperde bedrijventerreinen voor een weinig innovatief bedrijfsleven.

Ten slotte geldt voor de aanpak 'gedeelde leefbaarheid' per definitie dat als elk dorp en elke gemeente alle voorzieningen in stand wil houden, uiteindelijk eerder een verschrping van het aanbod zal optreden. Het delen en slim organiseren van voorzieningen die de leefbaarheid stimuleren, is een meer kansrijke aanpak.



## Bijlage: Beleidsstrategieën

**Preventie:** In deze strategie probeert men de demografische trend te *voorkómen*. Er wordt geprobeerd de demografische ontwikkeling af te remmen of om te buigen. Het is een actieve, aanvallende strategie. Men bestrijdt krimp. De strategie is gericht op groei van de bevolking. Daarvoor moet men met maatregelen aangrijpen op de oorzaken van de demografische trends en de demografische trends zelf ombuigen. Dit kan door de regio aantrekkelijk te maken voor mensen om er te komen wonen en werken. Dat betekent bijvoorbeeld voor het beleid dat een regio:

- aantrekkelijke woningen bouwt en zorgt voor een mooie woonomgeving;
- de economie probeert te versterken door bijvoorbeeld te zoeken naar nieuwe economische dragers met veel groeipotentie;
- voorzieningen op het platteland in stand houdt omdat ze een voorwaarde zijn voor het behouden en aantrekken van bewoners;
- de regio promoot met reclamecampagnes.

**Mitigatie:** In deze strategie probeert men niet de demografische trend zelf aan te pakken, maar wordt geprobeerd de gevolgen te beperken. Men moet als het ware mee *veranderen* met de demografische trends. Dit is meer het begeleiden i.p.v. het bestrijden van krimp. De strategie is gericht op het benutten van kansen die de demografische ontwikkelingen geven. Om die kansen te benutten, is er wel een omslag nodig. Door een verandering in denken en doen, kunnen negatieve gevolgen worden omgebogen in positieve effecten. Dit kan door op een slimme manier in te spelen op kansen – ook wel *smart shrinking* genoemd. Dat betekent voor het beleid, dat een regio:

- vergrijzing ziet als een economische kans op het terrein van bijvoorbeeld recreatie en zorgdiensten;
- men de rust en ruimte die ontstaat door een beperkte bevolkingsontwikkeling als een voordeel ziet, bijvoorbeeld voor de kwaliteit van wonen en voor recreëren;
- eventuele sloop en herstructurering van de woningvoorraad wordt gebruikt om de kwaliteit van het woningaanbod te vergroten;
- men op een slimme manier probeert voorzieningen op het platteland in stand te houden.

**Adaptatie:** In deze strategie worden de ontwikkelingen geaccepteerd zoals ze zijn. Men accepteert dat er niet veel aan te doen is. Men moet zich *aanpassen* aan de nieuwe werkelijkheid. Men laat het gebeuren. Er verandert niet veel, maar als de bevolking krimpt, zullen ook andere zaken minder worden. Daar kan men dan maar beter rekening mee houden. Woningbouw, bedrijventerreinen en voorzieningen worden aangepast aan de bevolkingstrend. Men gaat als het ware op een lager niveau verder, maar probeert wel op die manier te overleven. Dit kan door te concentreren op zaken die levensvatbaar zijn, en geen energie en middelen te steken in zaken die niet meer levensvatbaar zijn. Dat betekent bijvoorbeeld voor het beleid dat de regio:

- leegstaande woningen sloopt;
- voorzieningen die nu nog breed worden aangeboden op het platteland, concentreert als ze daarmee levensvatbaar blijven; andere voorzieningen worden afgestoten;
- verhuizing van bedrijven naar andere regio's accepteert en faciliteert.

Bron: BBO

# BBo

bureau voor beleidsonderzoek

058 2169563 / 06 46213983  
[www.bureaubeleidsonderzoek.nl](http://www.bureaubeleidsonderzoek.nl)  
[info@bureaubeleidsonderzoek.nl](mailto:info@bureaubeleidsonderzoek.nl)  
postbus 2523, 8901 AA  
Nieuwestad 53-b  
Leeuwarden