



Afbraak van gebouwen in Shenzhen, China (Foto: Martijn van der Linden).

Plannen zonder groei

Schrikbeeld of aanlokkelijk
perspectief?

Plannen was in Nederland altijd vooral het verdelen van schaarse ruimte. In de niet zo verre toekomst gaat het echter minder om het in goede banen leiden van groei en meer om het vitaal houden van stagnerende of zelfs krimpende steden en regio's. Tot nu toe werd krimp of stagnatie als ongewenst toekomstbeeld gezien. Hoe zaligmakend is groei eigenlijk? Hebben krimp en stagnatie ook positieve kanten? En is de Nederlandse planning klaar voor het einde van de groei?

MARCO BONTJE

Evenals hun politieke opdrachtgevers zien planners groei doorgaans als vanzelfsprekendheid en noodzakelijke voorwaarde voor vitale steden en regio's. Bijna alle nationale, regionale en lokale strategische plannen gaan uit van een toename van het aantal inwo-

ners en huishoudens en een groeiende economie. Die verwachte groei wordt dan vertaald in het benodigde aantal woningen, hectares bedrijventerrein en kantoorruimte en nieuwe infrastructuur om die groei op te kunnen vangen. Op stagnatie of krimp van bevolking en economie wordt vaak paniekerig of juist laconiek gereageerd. In beide gevallen wordt in de strategische plannen het mogelijk structurele karakter van krimp of stagnatie ontkend. Als krimp als een dreiging wordt gezien, worden de stedelijke of regionale plannen er op gericht om die krimp zo snel mogelijk ongedaan te maken. Als de krimp als een korte onderbreking van meer groei wordt gezien, worden de optimistische plannen simpelweg niet veranderd of hoogstens voor even uitgesteld.

Strategische planning voor krimpende steden en regio's staat dan ook nog in de kinderschoenen, ook al maakt elke stad of regio in zijn bestaan wel eens een periode van stagnatie of achteruitgang door. In het 'mainstream' stedelijk en regionaal ontwikkelingsbeleid wordt groei geassocieerd met vooruitgang, concurrentiekracht, welvaart, dynamiek, kwaliteit en prestige. Krimpende of stagnerende steden en regio's staan in die visie voor mislukking, verval, achter-

blijven en een ongezonde ontwikkeling. Vooral de elite van stads- en regiobe-stuurders, projectontwikkelaars en de top van het lokale bedrijfsleven hebben sterk de neiging op een agressieve manier groei te promoten. Zo ontstaan coalities die door Logan en Molotch als 'growth machines' zijn omschreven. Verrassender dan die eensgezindheid in de praktijk van stedelijke ontwikkeling is dat ook de academische discussie bijna uitsluitend over de wenselijkheid van groei gaat. Maar, zoals Savitch en Kantor aangeven in hun internationale vergelijking van stedelijke ontwikkelingsstrategieën: "Growth is not automatically good or bad" en: "Slow growth can be smart growth". Ook Leo en Brown wijzen er op dat langzame groei of zelfs stagnatie niet persé slechter voor een stad of regio hoeft te zijn dan snelle groei. Het vraagt echter wel om een heel ander beleid dan we gewend zijn voor steden en regio's die snel groeien, of dat graag zouden willen. Doehler-Benzadi c.s. stellen dan ook dat het eigenlijke probleem niet de krimp is, maar ons onvermogen om economie, samenleving en ruimtelijke ontwikkeling op die situatie aan te passen.

Eindige groei

Los van de wenselijkheid van groei staat vast dat steeds meer Europese steden en regio's niet aan een afnemende bevolking zullen kunnen ontkomen. Tot voor kort leek dit voor de meeste Nederlandse steden en regio's een perspectief voor de verre toekomst. Na de Tweede Wereldoorlog is de Nederlandse bevolking elk jaar gegroeid, zij het met afnemende snelheid en regionaal ongelijk verdeeld. Deze groei zet volgens de laatste CBS-prognoses nog tot 2035 door. Nederland zal dan waarschijnlijk 17 miljoen inwoners tellen (nu 16,3 miljoen). Hierbij gaat het CBS er echter wel van uit dat de immigratie na 2010 weer aanzienlijk zal toenemen. Dit is misschien onvermijdelijk om de Nederlandse economie en samenleving draaiende te houden, maar gezien de verhitte debatten rond migratie en integratie van de laatste jaren is een ruimhartiger migratiebeleid nu nog moeilijk voor te stellen. Misschien wordt het bevolkingsmaximum dus uiteindelijk lager en wordt het eerder bereikt.

De Nederlandse bevolking groeit al een paar jaar nauwelijks meer. Hiermee sluit Nederland aan bij het merendeel van de Europese landen. In de meeste West-Europese landen is sprake van een bescheiden groei of een nulgroei. De meeste Oost-Europese landen hebben sinds de overgang van communisme naar democratisch kapitalisme, die veel onzekerheid en welvaartsverlies met zich meebracht, een afnemend inwonertal. De recente demografische ontwikkelingen lijken de Nederlandse politici en statistici te hebben overvallen. De directe consequenties van het strengere migratiebeleid werden misschien onderschat. De al lang aanhoudende terugval in het geboorteoverschot werd lange tijd meer dan gecompenseerd door een migratieoverschot. De politieke aardverschuivingen sinds 2002 leverden echter veel strengere immigratieregels op die in 2004 en de eerste helft van 2005 zelfs tot een emigratieoverschot leidden. Dit was sinds de jaren vijftig niet meer voorgekomen. In de eerste helft van 2005 meldde het CBS zelfs de laagste bevolkingsgroei sinds 1920: de Nederlandse bevolking nam in zes maanden met slechts 8000 personen toe. Dit terwijl nog maar vier jaar geleden een jaarlijkse groei van rond de 100.000 inwoners heel gewoon was. De forse aantallen te bouwen woningen in



Langdurig krimpende steden vindt men bijvoorbeeld in het Ruhrgebied. (Foto Arnold Paul).

de Nota Ruimte zijn vooral op de snelle bevolkingsgroei van rond de eeuwwisseling gebaseerd en lijken nu al sterk overdreven.

Ook langzame economische groei of zelfs stagnatie op lokaal, regionaal en nationaal niveau zou de komende jaren wel eens eerder regel dan uitzondering kunnen worden. Het is voor de Europese landen, zelfs in Midden- en Oost-Europa, eigenlijk onbegonnen werk om de race met snelle groeiers als China en India aan te gaan. Het zal al moeilijk genoeg worden om een bescheiden groei te blijven realiseren. De ambitieuze doelstelling om van Europa in 2010 de sterkste kenniseconomie te maken is intussen al onrealistisch gebleken. Met economische stagnatie hebben we de nodige recente ervaring, in Nederland vooral in de eerste helft van de jaren tachtig, het begin van de jaren negentig en sinds 2001. Deze crises waren echter doorgaans van korte duur en de lange termijntrend in werkgelegenheid, arbeidsproductiviteit en het bruto nationaal product was toch vooral groei. De meest recente recessie, die naast Nederland vooral Duitsland, Frankrijk en Italië heeft getroffen, houdt langer aan dan verwacht. Hoewel het herstel nu dan eindelijk echt ingezet lijkt, zou de lange duur van de recessie ook een indicatie kunnen zijn van de eindigheid van economische groei in Europa.

Krimp: dichtbij en recent

Beleidsmakers en wetenschappers hebben nogal eens last van een beperkt lange termijngeheugen en een beperkte geografische horizon. Het perspectief van krimpende steden en regio's lijkt nu voor Nederland misschien nog ver weg,

zowel qua afstand als qua tijd, maar niets is minder waar. Goede voorbeelden van langdurig krimpende steden en regio's zijn in onze buurlanden te vinden: het Ruhrgebied, de regio Bremen, delen van Wallonië, en op iets grotere afstand in Oost-Duitsland en delen van Noord-Engeland. Zelfs in Nederland zijn er krimpende steden en regio's. Soms zijn ze dat al heel lang. Denk aan de Limburgse Oostelijke Mijnstreek of Noordoost-Groningen. Bovendien liepen niet eens zo heel lang geleden (tot midden jaren tachtig) onze grote steden leeg. Ook nu nog zijn er aantal middelgrote steden zoals Haarlem, Hilversum en Maastricht die al lange tijd inwoners verliezen, zij het langzaam. Bij deze steden was (en is) de krimp echter vooral het gevolg van suburbansatie en een gebrek aan geschikte bouwlocaties binnen de gemeentegrenzen. Bovendien heeft de stadsvernieuwing sinds de jaren zeventig de leegloop van de grote en middelgrote steden kunnen stoppen en in veel gevallen zelfs weer in een groei kunnen ombuigen. Een teruglopend inwonertal duidt dus lang niet altijd op stedelijk verval op de langere termijn. Een stad kan het met minder inwoners economisch nog heel goed doen. De echte probleemgevallen zijn steden en regio's waar structurele economische problemen leiden tot hoge werkloosheid en gebrek aan toekomstperspectief, met massaal vertrek van vooral de jongere bevolking tot gevolg. Daar kan een vicieuze cirkel van stagnatie gaan ontstaan.

De afgelopen vijftig jaar heeft de Nederlandse overheid allerlei pogingen ondernomen om bevolking, welvaart en economische dynamiek gelijkmatiger

over het land te verspreiden. Stagnerende industrieregio's als Zuid-Limburg en Twente en achterblijvende agrarische regio's als Noordoost-Groningen en de Kop van Noord-Holland moesten mee in 'de vaart der volkeren'. Overheidsinstellingen werden gedecentraliseerd in een poging de werkgelegenheid en investeringen in perifere regio's een impuls te geven, maar ook om de hoge ontwikkelingsdruk op de Randstad te verlichten. Nieuwe centra werden gepland en oude centra kregen forse uitbreidingen. Steden als Enschede en Maastricht kregen universiteiten. Met subsidies werden grote bedrijven verleid zich buiten de Randstad te vestigen en werd het opstarten van nieuwe bedrijven aangemoedigd. Al dit regionaal ontwikkelings- en herstelbeleid was altijd op groeiimpulsen gericht, wat vaker niet dan wel aansloeg. Maastricht en Enschede konden met hun universiteiten het verlies aan industriebanen deels compenseren en hun economie moderniseren. Apeldoorn werd mede door de komst van de Belastingdienst een dienstencentrum van betekenis. Ze lijken de uitzonderingen op de regel te zijn, die al lang bestaande regionale ongelijkheden blijft herbevestigen.

Het meest dramatische voorbeeld van misplaatste groeiverwachtingen is ongetwijfeld Noordoost-Groningen. Delfzijl werd eerder dit jaar in het geschiedenisprogramma *Andere Tijden* nog eens treffend neergezet als schoolvoorbeeld van overspannen groeidenken. In de hoogtijdagen van de maakbaarheidsgedachte moest dit bescheiden havenstadje omgetoverd worden tot de groeimotor van de Noord-Nederlandse economie, Overhaast werden woningen van inferieure kwaliteit uit de grond gestampt en enorme percelen voor de nieuwe haven en industrie bouwrijp gemaakt. Hiervoor werden zelfs complete dorpen van de kaart geveegd. De tragische afloop van dit ondoordachte megaproject is bekend. Nu wordt op een steenworp afstand de Blauwe Stad als nieuwe reddingsboei van Noordoost-Groningen gebouwd. Hoewel dit project een heel ander karakter (vooral wonen en recreatie) heeft, is er weer sprake van hooggestemde verwachtingen over een nieuw toekomstperspectief voor de regio. Ook van een ander megaproject voor het noorden, de Zuiderzeelijn, worden door de voorstanders gouden bergen ver-

wacht. Worden hier niet weer dezelfde fouten gemaakt als in Delfzijl?

Leren van de burens

Nu nog blijft het fenomeen krimp in Nederland beperkt tot enkele perifere steden en regio's. Naast Noordoost-Groningen speelt het probleem nu vooral in Zuidoost-Limburg waar het Parkstad-initiatief een poging is om ondanks krimp tot een nieuw toekomstperspectief te komen. Het valt de planners en bestuurders ook daar nog zwaar om door het vertrouwde groeidenken heen te breken, maar er wordt in ieder geval een poging gedaan. Daarmee is de Parkstadregio voorlopig pionier in Nederland. De komende decennia kan langdurige krimp of stagnatie een veel wijder verbreid fenomeen in Nederland worden. Hoe kunnen planners zich nu al op dat toekomstperspectief voorbereiden? Daarvoor is het interessant de discussie over krimpende steden in Oost-Duitsland op de voet te volgen. Natuurlijk waren de omstandigheden die in Oost-Duitsland begin jaren negentig tot krimpende steden en regio's leidden extreem: een plotselinge wisseling van politiek-economisch regime, een zwaar verouderde industrie die gedoemd was in te storten, het massale vertrek van vooral jongeren naar het perspectiefrijke West-Duitsland, een snelle terugval van het geboortecijfer. Toch zijn veel van de factoren die daar tot krimp leidden in afgezwakte vorm straks ook van toepassing op Nederland en zelfs nu al ook op delen van West-Duitsland. Het voorbeeld Oost-Duitsland is in ieder geval een krachtige waarschuwing aan beleidsmakers: economische en demografische teruggang zijn door overheidsinvesteringen wel enigszins te verzachten, maar nauwelijks te stoppen en erg moeilijk in groei om te zetten. Dit werd ingezien door de Duitse president Köhler, die het eerder dit jaar onvermijdelijk noemde dat er binnen Duitsland nog lang grote verschillen in welvaart tussen regio's zouden bestaan. Heel Duitsland viel over hem heen, maar was hij eigenlijk niet gewoon realistisch in plaats van een doemdenker?

Ook in Oost-Duitsland heeft het lang geduurd voor de harde werkelijkheid van krimpende steden en regio's onder ogen werd gezien. Vanaf 2000 is hier echter een intrigerende discussie op gang gekomen over het toekomstpotentieel dat steden en regio's ondanks veel

minder inwoners en banen toch zeker kunnen hebben. Sommige kleinere steden en regio's met een totaal weggevalen economische monostructuur (zware industrie of mijnbouw) lijken hopeloze gevallen waar een geleidelijke terugtrekking de enige verstandige oplossing lijkt. Gelukkig geldt dit niet voor de meeste grote steden, waar de laatste jaren al voorzichtige tekenen van herstel te zien waren. De discussie van planners, politici, wetenschappers en media is van ongelof via doemdenken naar pragmatisme verschoven. Ingrepen die op ons nog fatalistisch of vergaand overkomen, worden in Oost-Duitse steden serieus overwogen en deels ook al uitgevoerd. Hierbij vallen termen als 'Rückbau', 'Auflockerung' en 'Entdichtung'. De vele negatieve kanten van krimp en stagnatie worden in Oost-Duitsland wel degelijk onderkend. Men discussieert er volop over dreigingen als een groeiend tekort aan arbeid door vergrijzing en selectieve migratie van jongeren, verlies aan concurrentie- en innovatiekracht, leegstand, verval en een wegvallend draagvlak voor voorzieningen.

Maar er zijn ook steeds meer positieve geluiden te horen. Krimp biedt ook tot voor kort ongekende mogelijkheden, zeker in de ruimtelijke inrichting van steden en regio's. Er komt meer ruimte voor weinig kapitaalkrachtige groepen die in snel groeiende steden vaak verdrongen worden: migranten, studenten, kunstenaars, startende ondernemers. Subculturen en alternatieve leefstijlen krijgen nieuwe kansen in vervallen buurten of verlaten industriegebieden die bij grote groeidruk allang waren gesloopt. Dit zou steden en regio's misschien ook creatiever en innovatiever kunnen maken. Er komt ook meer ruimte voor 'zwakke' functies. Zo zou het aanbod aan kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte en groen kunnen toenemen, zelfs midden in grote steden. Een ander mogelijk positief effect is de omslag op de woningmarkt van een aanbieders- naar een vragersmarkt, wat ongetwijfeld aan meer betaalbare woningen en bedrijfsruimten zal bijdragen.

De in Nederland vaak wanhopige zoektocht naar nieuwe woon- en werklocaties kan plaatsmaken voor een nieuwe nadruk op herinrichting en herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied. Files en overvolle treinen behoren misschien eindelijk tot het



(Foto: Marco Bontje).

verleden. Nieuwe kansen voor duurzamer ruimtegebruik dienen zich aan. Bij afnemende ruimtedruk is de verleiding natuurlijk groot om juist minder duurzaam te bouwen en plannen. Er is immers toch ruimte genoeg? Maar krimp en stagnatie zouden juist slimmer en duurzamer bouwen en plannen kunnen stimuleren doordat alleen nog gebouwd wordt op de plekken die daar qua ondergrond, waterhuishouding en beperking van natuurschade het meest geschikt voor zijn. Misschien breekt daarnaast dan ook het besef door dat woonwijken en bedrijfslocaties niet voor de eeuwigheid gebouwd worden, maar altijd aan nieuwe behoeften aangepast moeten kunnen worden. Dat sloopt tot die aanpassingsmogelijkheden behoort, is dan misschien geen taboe meer maar gewoon een reële optie.

Het is bijna onvermijdelijk dat Europa de komende jaren een toenemend aantal krimpende en stagnerende steden en regio's zal tellen. Creatieve ideeën om krimpende en stagnerende steden en regio's leefbaar en aantrekkelijk te maken of houden zullen de komende decennia een steeds meer gevraagd product zijn. In Duitsland wordt aan zulke ideeën nu hard gewerkt. De uitkomst van dat debat is nog onzeker, maar dat het debat onder beleidsmakers en planners gevoerd wordt is al grote winst.

Hopelijk heeft de Nederlandse planning straks ook meer in huis dan het eindeloos variëren op het mainportthema, het produceren van het zoveelste Silicon Somewhere of het bombarderen van de zoveelste bescheiden provinciestad tot stralend middelpunt van Europa. Krimp heeft vele verschijningsvormen: groot- of kleinschalig, op wijk-, stads- of regionaal niveau, alleen demografisch of ook sociaal-economisch, structureel of van voorbijgaande aard. Voor elk van die situaties en in elke ruimtelijke context past een specifieke aanpak. In veel gevallen zal meer bereikt worden als de gebaande paden van groeibeleid worden verlaten. Allicht iets om nu alvast over na te denken om paniekvoetbal als het eenmaal zover komt in Nederland voor te zijn. Het grensverleggende debat over krimpende steden en regio's moet niet tot 'laboratoria' als Oost-Duitsland en het Ruhrgebied beperkt blijven, maar ook in Nederland gevoerd worden.

Marco Bontje is sociaal geograaf en als onderzoeker verbonden aan het instituut AMIDSt, Universiteit van Amsterdam. Hij is tevens redactieadviseur van AGORA

Literatuurselectie

Bontje, M. (2004) Facing the challenge of shrinking cities in East Germany: the case of Leipzig. In: *GeoJournal*, 61, 1, pp. 13-21.

Bontje, M., C. Cortie & W. Ostendorf (2003) Stedelijke krimp en de bescheiden rol voor ruimtelijk beleid. Het voorbeeld Leipzig. In: Cortie, C., J. Droogleever Fortuijn & M. Wagenaar (red.) *Stad en Land, over bewoners en woonmilieus*, pp. 140-159. Amsterdam: Aksant.

Dankert, R. (2004) Das schrumpfende Paradies der Raumplaner. Was können die Niederländer von Deutschland lernen? http://ritskedankert.nl/publicatie/2004/krimpende_steden.php (accessed 9 September 2005).

Glock, B. (2002) Schrumpfende Städte. In: *Berliner Debatte Initial*, 13, 2, pp. 3-10.

Jong, A. de (2005) Bevolkingsprognose 2004-2050: maximaal 17 miljoen inwoners. In: *Bevolkingstrends*, 2005 nr. 1, pp. 12-18.

Leo, C. & W. Brown (2000) Slow growth and urban development policy. In: *Journal of Urban Affairs*, 22, pp. 193-213.

Logan, J.R. & H.L. Molotch (1987) The city as a growth machine. Reprinted in: Fainstein, S. & S. Campbell (eds) *Readings in urban theory* (2nd edition), pp. 199-238. Oxford: Blackwell.

Nimwegen, N. van, G. Beets & R. van der Erf (2005) De bevolking van Europa. In: *Demos*, 21, 6, pp. 44-48.

Olden, H. (2005) Waarheen met Parkstad Limburg? In: *Geografie*, 14 (3), p. 21-24.

Savitch, H.V. & P. Kantor (2003) Urban strategies for a global era, a cross national comparison. In: *American Behavioral Scientist*, 46, pp. 1002-1033.