

Lokaal besturen in landelijke gebieden

AUTEUR & FOTOGRAFIE Koen Elzerman

Besturen in tijden van krimp, het is één van de uitdagingen waar veel landelijke gemeentes in de toekomst mee om moeten gaan. Met een afnemende bevolking en minder middelen worden gemeentes gedwongen om substantiële keuzes te maken, iets dat veel bewoners rauw op hun dak kan komen te vallen.

“Dat overkomt ons niet” is een veelgehoorde reactie van lokale politici, wanneer hen gevraagd wordt naar hun plannen om de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voorspelde krimp een weerwoord te bieden. Het traditionele groeidenken moet in veel landelijke gebieden worden omgezet naar krimpdenken, maar tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 bleek bevolkingsdaling zelfs in de meest acute krimpgebieden geen thema. Verklaring: de bijpassende maatregelen zijn onverkooptbaar aan de stemmer. Het werken aan een regionale aanpak botst vaak met lokale belangen en de vraag is dan ook hoe de verschillende regio's zullen omgaan met de stevige obstakels die er liggen in het winnen van lokale steun voor regionaal beleid. Is men bereid om een regionaal compromis te sluiten of blijft de lokale stem het luidst?

Krimp en groei

De parallele verschijning van krimp en groei is een ontwikkeling die in de komende decennia op diverse beleidsterreinen het debat in Nederland zal bepalen. De groei zal zich voornamelijk concentreren in de grote West-Nederlandse steden. Vanwege hun aantrekkelijke arbeidsmarkt zijn Amsterdam en Utrecht ware magneten voor hoger opgeleiden uit de provincie. Het is de traditionele roltrap: opgroeien in Stadskanaal, studeren in Groningen en werken in Amsterdam. Naast deze selectieve migratie, speelt uiteraard ook de vergrijzing een grote rol in de

structureel veranderende demografische verdeling van het land. Onder andere Jan Latten, vooraanstaand demograaf van het CBS en professor demografie aan de Universiteit van Amsterdam, spreekt deze boodschap regelmatig uit in publicaties en tijdens mediaoptredens. Tijdens een lezing op het 'Nationaal Geografisch en Planologisch Symposium 2010' vatte Latten het toekomstbeeld helder samen: “stedelijke gebieden worden nog meer stedelijk en landelijke gebieden juist nog meer landelijk”.

Het waarnemen van krimp ontketent vaak eerst een ontkenningfase

Veel landelijke regio's worden in de komende decennia geconfronteerd met een structurele bevolkingsdaling op regionale schaal. Het Planbureau voor de Leefomgeving en het CBS voorspellen een bevolkingsdaling van 2,5 procent in minstens 25 procent van de Nederlandse gemeenten tot 2040. Dit komt neer op circa 250.000 mensen die zullen verdwijnen uit met name de landelijke en perifere gebieden. Hier staat tegenover dat West-Nederland in dezelfde periode haar bevolking met circa 1.250.000 mensen zal zien toenemen. Op landelijk schaalniveau is er dus voorlopig helemaal geen sprake van bevolkingsdaling. In de krimpende regio's leidt deze ontwikkeling echter tot de noodzaak van het nemen van moeilijke beslissingen. Met minder mensen is er minder draagvlak voor voorzieningen en dus worden scholen gesloten, gaan middenstanders failliet en zelfs fusies van voorheen rivaliserende sport- en culturele verenigingen zijn opeens een optie. Met twee halve elftallen kan er immers niet gevoetbald worden.

Dat dit fenomeen op zich niet nieuw is viel al te lezen in de historische dorpsbiografie 'Hoe God verdween uit Jorwerd' van



Straatbeeld uit Kerkrade, nabij de Duitse grens

Geert Mak. Met als voorbeeld de ontwikkeling van de middenstand en boerenbedrijven in en rond het Friese dorpje Jorwerd, beschreef Mak hoe schaalvergroting en verstedelijking een ooit zo levendige plattelandskern veranderde in een dorp waar de bewoners voor steeds meer diensten waren aangewezen op een groter dorp in de omgeving.

Bestuurlijke dilemma's

Ondanks de overeenkomsten met de door Mak beschreven veranderingen, zitten aan de ontwikkelingen die in een groot deel van landelijk Nederland reeds hebben aangevangen of in de komende decennia nog te wachten staan, ook een aantal nieuwe aspecten. Eén van de belangrijkste is de toenemende druk op het politieke bestel en de daarmee samenhangende tegenstellingen tussen lokale en regionale besluitvorming.

Het bijna klassieke probleem van concurrerende gemeenten, al dan niet via concurrerende projectontwikkelaars, die uiteindelijk beiden met lelijke en halflege industriecomplexen blijven zitten, wordt in het geval van krimp soms nog eens versterkt. Dat komt omdat in de praktijk blijkt dat het waarnemen van krimp vaak eerst een ontkenningfase ontketent waarin de betrokken gemeenten proberen de krimp tegen te gaan door extra hard met de burens te concurreren. "De regio mag dan wel krimpen, maar

wij zullen de dans ontspringen!" In feite worden de bewoners van deze gebieden dus lang niet altijd juist geïnformeerd over de daadwerkelijke situatie waarin hun woongebied zich bevindt. Onrealistische verwachtingen en een gebrek aan informatie liggen vervolgens weer ten grondslag aan de politieke onwil om concessies te doen aan de regio. Hoe langer politici in deze rouwfase blijven hangen, hoe meer schade dit uiteindelijk berokkent in termen van leegstand en gaten in de begroting. Regionale samenwerking is dus op diverse terreinen essentieel, echter zijn bestuurlijke bevoegdheden op dit schaalniveau vaak nog zeer beperkt. In landelijke gebieden, waarin gemeenten na vele gemeentelijke herindelingen vaak al uit meerdere woonkernen bestaan, bestaat de politiek uit vertegenwoordigers van deze verschillende plaatsen. Politicus uit dorp A werft ook vooral stemmen in dorp A, terwijl politicus B zijn achterban vooral in dorp B vindt. Dit is een logisch mechanisme, maar heeft ook enkele problematische aspecten. Wat in kleine landelijke gemeenschappen vaak meespeelt, is dat de lokale politici het zich niet kunnen veroorloven al te rigoureuze voorstellen te doen. De kans dat je niet meer wordt aangekeken door je eigen burens is realistisch wanneer je de subsidie van hun fanfarevereniging stopzet ten faveure van de concurrent uit een naburig dorp. Enig begrip voor dit soort beslissingen zal absoluut ontbreken wanneer

de betreffende buurman altijd is voorgehouden dat het dorp sterk genoeg is om met haar burens te concurreren. Er is een groot contrast tussen de individuele belangen van politici om op korte termijn herkozen te worden bij de volgende lokale verkiezingen en de behoefte om structurele keuzes te maken in lijn met een regionale langetermijnvisie. Om dit laatste te bereiken zijn dus niet alleen politiek leiderschap en durf essentieel; meer dan ooit zal het belangrijk zijn om de burger te betrekken bij wat er gaande is.

Het belang van regionaal samenwerken wordt door veel mensen begrepen, maar lokale omstandigheden maken het dikwijls toch tot een moeilijke aangelegenheid. Een voorbeeld: in Parkstad Limburg heeft men vanwege de structurele bevolkingsdaling een overschot aan scholen. Daarom besloot de regionaal opererende 'Stichting Voortgezet Onderwijs Parkstad Limburg' (SVO|PL) om het Rolduc College te Kerkrade en het Eijkhagencollege in Landgraaf met elkaar te laten fuseren. De nieuwe scholengemeenschap zou voortaan in Landgraaf gevestigd zijn en Kerkrade verloor zodoende haar gymnasiumvestiging in een historische abdij. Deze fusie was onderdeel van het SVO|PL-masterplan om het scholenaanbod in de regio te verduurzamen. Wellicht een verstandig besluit, maar de reacties waren furieus. Het verdwijnen van het Rolduc kwam hard aan in Kerkrade, en zowel bewoners als lokale politici waren niet van plan dit verlies zomaar te accepteren. De uiterste protestinspanningen ten spijt, heeft de fusie gewoon doorgang gevonden. Het illustreert het contrast tussen politieke ambities en verantwoordelijkheden in de context van

relatief autonome actoren als het SVO|PL. Tegelijkertijd kwamen de regionale politieke verhoudingen onder spanning te staan vanwege een hooglopend debat over de route van een nog aan te leggen regionale ringweg. Als je dan niet uitkijkt, verdwijnt elke bereidwilligheid om regionaal de handen ineen te slaan. Publiek-private samenwerkingen staan altijd in de context van de spanningsvelden tussen lokale en regionale belangen. Wanneer de gemoederen hierbij te hoog oplopen kan dit leiden tot ernstige vertragingen en beschadigde belangen. Dit is op zichzelf niet enkel voorbehouden aan krimpgebieden, maar de schade van vertraging is er wel groter.

Een van de problemen in Parkstad Limburg is dat men pas 10 jaar na de eerste krimpvoorspellingen klaar was voor een intensieve aanpak van de situatie. De problemen stonden toen inmiddels al letterlijk voor de deur, waardoor de tijd ontbrak om rustig tot gezamenlijke oplossingen te komen. In regio's waar de krimp pas over circa 10 à 15 jaar wordt voorspeld is er meer tijd om voorbereidingen te treffen. Het is aan de lokale belanghebbenden hierin het voortouw te nemen.

Positieve voorbeelden

Ondanks de negatieve teneur die vaak aan krimpverhalen wordt meegegeven, is het belangrijk om te constateren dat er in veel regio's wel degelijk aan de weg wordt getimmerd. Zo zijn er in de regio's Parkstad Limburg en Eemsdelta, twee van de zwaarste krimpregio's van het land, gezamenlijke woonvisies opgesteld. Hierin hebben de verschillende gemeenten zich geëngageerd



Hier, op de grens van Heerlen Hoensbroek en Brunssum Treebeek, stond ooit Staatsmijn Emma. Een bord herinnert aan deze belangrijke periode.

aan regionale sloop- en nieuwbouwoopgaven, die het woningbestand en de leegstandpercentages op een gezond niveau moeten brengen. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de kosten van de sloopopgaven zodanig hoog zijn dat het nog onduidelijk is in hoeverre dergelijke transformatieopgaven realistisch zijn. Ook in de regio Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer en Zutphen), waar de groeiscenario's eveneens in de kast zijn opgeborgen, heeft men een gezamenlijke ruimtelijke structuurvisie opgesteld. Bij het opstellen van deze visie heeft men, en dat mag uniek genoemd worden, gewerkt met een regionale kaart zonder gemeentegrenzen. Op deze manier kon men puur inhoudelijk beschouwen wat het gebied te bieden heeft en voorkwam men dat er te geforceerd aan gemeentelijke ambities werd toegegeven.

Wanneer er concrete acties op stapel staan, zullen er altijd partijen zijn die zich benadeeld voelen. Jammer, maar ook potentieel gevaarlijk

Wat betreft de langetermijnontwikkeling van een regio als totaal liggen er, naast de ambtelijke en bestuurlijke samenwerkingsverbanden, ook veel kansen in de stimulatie van private initiatieven. Denk aan de bundeling van krachten in het regionale bedrijfsleven, maar ook aan micro-economische impulsen zoals de hernieuwde opkomst van rijdende supermarkten en bibliotheekbussen. In Drenthe maakt men momenteel actief reclame voor de keuze voor een beroep als chauffeur van dergelijke rurale diensten. Zo blijft het voorzieningenniveau op een acceptabel niveau. Bovendien kunnen dergelijke sympathieke initiatieven een grote bijdrage leveren aan de identiteit van een regio, iets dat belangrijk is voor krimpende gebieden en op termijn ook weer gunstig zal zijn voor het werk van beleidsmakers en politici. Betrokken burgers zijn immers een essentieel onderdeel van de ontwikkeling van een regio. Dat was ook het uitgangspunt bij het ontwikkelen van de krimpstrategie voor de provincie Zeeland. Hier ging men actief langs de dorpshuizen voor input in de plannen die uiteindelijk over de toekomst van mensen gaan. In Zeeland is men überhaupt actief in het betrekken van de burgers. Lees hier meer over in het artikel van Out, elders in deze AGORA.

Winnaars en verliezers

De andere kant van regionale samenwerking is het verhaal van winnaars en verliezers. Het is uiteraard een prachtig ideaal om het regionale belang voorop te stellen, en te stellen dat daarvan de verschillende gemeenten uiteindelijk allemaal zullen profiteren. Wanneer er concrete acties op stapel staan zullen er echter altijd partijen zijn die zich benadeeld voelen, zoals al bleek uit het

voorbeeld van de Limburgse scholenfusie. Jammer, maar ook potentieel gevaarlijk. Wanneer teleurstellingen zich opstapelen dreigt het gevaar dat dit ook zijn weerslag heeft op andere terreinen van samenwerking. Uiteindelijk zal, in de bestaande democratische structuur, het akkoord van elke individuele gemeente altijd nodig blijven. Het ontstaan van een zwart schaap in de regio, voor wie alle perspectieven vervlogen lijken, is daarbij zeer onwenselijk.

Gevraagd: politieke moed

Het realiseren van een succesvolle en duurzame regionale krimp aanpak is een kwestie van op tijd de lokale handen ineenslaan. Gaan gemeentes elkaar net zo lang beconcurreren totdat het te laat is voor de zachte weg en er uiteindelijk van bovenaf ingegrepen moet worden? Of volgt men de hoopgevende voorbeelden uit de Stedendriehoek en de Eemdelta? Hierbij is het essentieel dat de rouw en ontkenning van krimp zo snel mogelijk wordt afgeschud, waarna er ruimte ontstaat voor een realistische toekomstbenadering van landelijke gebieden. Belangrijk is dus het tonen van politieke moed, dat in het beste geval gepaard moet gaan met het creëren van draagvlak onder de bevolking. De ervaringen in Groningen, Limburg en Zeeland leren dat een tijdige aanpak loont. Dit is een belangrijke les voor de regio's waar de bevolkingsdaling wel voorspeld maar nog niet begonnen is. Des te eerder men begint met het werken aan een realistische regionale samenwerking, des te duurzamer deze samenwerking uiteindelijk zal zijn.

Koen Elzerman (koenelzerman@gmail.com) studeerde Sociale Geografie en Planologie aan de Universiteit van Amsterdam. Momenteel werkt hij als zelfstandige voor onder andere Partizan Publiik, een denk- en actiecollectief in Amsterdam. Ook is hij redacteur van AGORA.

Literatuurselectie

- Elzerman, K. (2010) A future with shrinkage; What is a suitable policy response to shrinkage? Masterscriptie Planologie. Universiteit van Amsterdam.
- Jong, A. de, en C. van Duin (2010) Regionale prognose 2009-2040: vergrijzing en omslag van groei naar krimp. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Latten, J. (2010) Lezing op het Nationaal Geografisch en Planologisch Symposium, Krimp: complicaties en kansen, 30 maart 2010.
- Latten, J. en S. Musterd (2009) De nieuwe groei heet krimp, een perspectief voor Parkstad Limburg. Den Haag: Nicis Institute.
- Mak, G. (1996) Hoe God verdween uit Jorwerd. Amsterdam: Uitgeverij Atlas.
- Parkstad Limburg (2010) ONORTHODOxxxxx & de PARKSTAD 5. Heerlen: Parkstad Limburg.
- VNG (2010) Mijn krimpkompas. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
- VPRO (2010) Groeien in de krimp – deel 1. Villa VPRO, 4 januari 2010. <http://weblogs.vpro.nl/villavpro/?s=krimp>