

Is de periferie van Nederland ten dode opgeschreven?

De regionale gevolgen van een nationale bevolkingsdaling

Jouke van Dijk en Piet Pellenburg

EEN STAGNERENDE BEVOLKING

Vorige week verscheen het 'rapport Derks' over de structurele bevolkingsdaling die Nederland te wachten staat na 2035¹. Dat er een kans is dat op langere termijn de bevolking van Nederland kan dalen was al langer bekend. Wat vooral de aandacht trok was de regionale detaillering van het verhaal. De perifere gebieden van Nederland worden volgens Derks c.s. het meest bedreigd. Daar vinden we de gebieden waar de krimp van de beroepsbevolking het eerst inzet (Zuid-Limburg, Zeeland, grote delen van Noord-Nederland) maar wordt de teruggang bovendien versterkt doordat de Randstad er in toenemende mate arbeidskrachten gaat wegzuigen, om haar eigen positie op peil te kunnen houden. Menig gemeente- en provinciebestuurder schrok zich rot en vroeg zich af of het ingezette beleid voor woningbouw en bedrijventerreinen niet drastisch op de schop (lees: op de rem) zou moeten. Bestuurders moeten zich daarbij realiseren dat de voorspellingen van Derks uitgaan van zeer pessimistische uitgangspunten en achterhaalde aannames over het gedrag van mensen en bedrijven. De kans dat het heel anders uitpakt is groot. Juist in de tijd dat de collegeonderhandelingen druk bezig zijn is het belangrijk dat compromissen niet gebaseerd worden op eenzijdige informatie, waarop nogal wat valt af te dingen.

EEN LEGE PERIFERIE?

Is dit een reëel en onontkoombaar perspectief? Onmogelijk is het niet, de positie van regio's in de nationale en wereldeconomie wisselt nu eenmaal in de loop der geschiedenis. In de Gouden Eeuw waren Friesland en Groningen bijvoorbeeld nog krachtige gewesten, zowel politiek als economisch. In de jaren dertig, die wij kennen als de crisisjaren, was het werkloosheidspercentage in de provincie Groningen lager dan het landelijk gemiddelde. Na de tweede Wereldoorlog kregen we de industrialisatiegolf die beginnend in de Randstad uiteindelijk ook naar de randen van Nederland spoelde, daarbij ogenschijnlijk ook geholpen door het regionale stimuleringsbeleid van de rijksoverheid. Inmiddels ontwikkelt de periferie zich meer op eigen kracht, en kondigde de regering aan te gaan stoppen met het regiospecifieke stimuleringsbeleid.

Was dat misschien te voorbarig? Wordt de eigen ontwikkelingskracht van de perifere regio's overschat? Is de 'wedergeboorte der randpartijen' die Keuning aankondigde in zijn in de jaren 50 verschenen regionaal-economische studie 'Mozaiek der Functies' nu alweer voorbij? Vervallen het Noorden, Limburg en Zeeland tot leeggelopen plattelandsregio's zoals we ze elders in Europa nu al tegenkomen, bijvoorbeeld in het Noorden van de voormalige DDR en Zuid Frankrijk? Dat beeld lijkt toch te somber.

¹ W. Derks, P. Hovers, L. Klinkers, Structurele bevolkingsdaling; een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers. In opdracht van de secretarissen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM Raad, februari 2006

TWIJFELACHTIGE AANNAMES

Derks' analyse is gebaseerd op een reeks twijfelachtige aannames over zowel de binnen- als de buitenlandse migratie. Het is gebruikelijk om voor dergelijke lange termijn voorspellingen uit te gaan van meerdere scenario's met verschillende veronderstellingen, maar Derks c.s. zijn heel stellig in hun bewering en geloven maar in één – nogal pessimistisch – scenario. Het CPB presenteert bij haar voorspellingen tot 2040 ook een scenario waarbij de bevolking dan een half miljoen lager ligt dan nu, maar heeft ook twee scenario's waarbij de bevolking een paar miljoen hoger ligt. Derks c.s. gebruiken hun pessimistische vooruitzichten om te pleiten voor minder investeringen in woningen, infrastructuur en bedrijventerreinen omdat we die toch later niet nodig zullen hebben. De regionale verschillen in werkloosheid gaan ook verdwijnen bij Derks. Dat is echter geen uitkomst van het model, maar stoppen ze er zelf in: de aanname is dat de regionale verschillen in werkloosheid vanaf 2006 elk jaar een tiende kleiner zullen worden. Deze aanname is echter nergens op gebaseerd. Ook de aannames van Derks betreffende een trendmatige doorontwikkeling van ruimtelijk keuzegedrag van mensen en bedrijven zijn niet erg realistisch. Het lijkt erop dat de uitkomsten van Derks juist en vooral gebaseerd zijn op een aantal veronderstellingen uit het verleden die niet echt sporen met de actuele veranderingen in het ruimtelijk keuzegedrag van bevolking en bedrijven. Zulk keuzegedrag is niet constant, er treden veranderingen in op, juist ook in onze tijd. Actuele veranderingen die juist bezig zijn enkele van de ontwikkelingstrends in een andere richting om te buigen dan Derks c.s. suggereren. We noemen er een aantal:

WONEN

Woonwensen van de Randstadbevolking sluiten steeds minder goed aan bij het Randstad woningaanbod – en de prijs ervan! Als het niet om de banen was, wilden grote delen van het Nederlandse volk helemaal niet in de Randstad wonen!! Gezinnen met kinderen willen een huis met een tuin en geen flat. Ouderen verruilen de drukte van de Randstad graag voor de rust in Zeeland, Gelderland of Drenthe. Er is duidelijk een trend om meer buiten de Randstad te willen wonen, eventueel met behoud van het werk in de Randstad. Derks c.s. negeren dat de pendelstromen in de jaren negentig veel sneller gegroeid zijn dan de bevolking. Het werken blijkt zich in andere regio's te concentreren dan het wonen. Dat leidt tot steeds meer files. Investerings in nieuwe snelle OV verbindingen met de Randstad zouden dat probleem kunnen helpen oplossen, wat politiek Den Haag ook moge denken van de financiële risico's van grote infrastructuurprojecten. Het opvullen van de ontbrekende schakel Lelystad – Groningen in het bestaande spoorwegnet, via een HSL-variant van de Zuiderzeelijn, past uiteraard goed bij dit inzicht. Tegelijkertijd zijn er vele voordelen verbonden aan een meer evenwichtige spreiding van economische activiteiten over het land: acceptabeler prijsniveaus van koop- en huurwoningen, minder locatiestress voor bedrijven, minder files, en een lagere milieudruk in de Randstad.

WERKEN

Reeds geruimte tijd tekenen zich belangrijke veranderingen af in de vestigingstendenzen in het bedrijfsleven: 'zachte' factoren worden steeds belangrijker bij de vestigingskeuze van bedrijven. En: de subjectieve vestigings voorkeur van ondernemers voor het Westen en Midden van Nederland laat over de periode 1983-2003 een geleidelijke erosie zien. Voorkeuren voor de eigen stad en regio worden relatief juist sterker, met name buiten de

Randstad (waar ze minder worden). Woon- en leefmilieu worden steeds meer medebepalend voor de lokatiekeuze (een internationaal opgemerkte trend!). Bedrijven volgen met hun vestigingskeuze in toenemende mate de woonvoorkeur van hun medewerkers. Dat is ook mogelijk, omdat steeds meer bedrijven (diensten) footloose zijn, en wat de 'harde' factoren betreft de vestigingscondities over steeds grotere gebieden gelijk worden. Uit recent onderzoek blijkt dat het werk steeds vaker achter de mensen aan gaat in plaats van andersom. Ook deze trend wordt door Derks c.s. niet onderkend. Derks lijkt in zijn analyse ('wegzuigen van arbeidskrachten uit de periferie') eigenlijk te steunen op de aloude theoretische inzichten van jaren 50 Nobelprijswinnaar Myrdal. Die voorspelde almaar doorgaande 'backwash' van productiefactoren van periferieën naar kernregio's. Die visie is te eenzijdig gebleken, zowel op wereldschaal als op de schaal van landen en regio's. Natuurlijk is er altijd wel enige arbeidsmigratie in de richting van waar het werk is, maar daarmee is het verhaal niet rond. In Nederland is de tegenovergestelde stroom groter, en blijft groeien. Richting de grote steden in de Randstad verhuizen vooral jonge werkenden, studenten en allochtonen, maar de veel grotere en welvarender groep van gezinnen met kinderen en ouderen vertrekken juist in omgekeerde richting.

BEDRIJVENTERREINEN

Hoewel ze niet in staat zijn dit kwantitatief te onderbouwen waarschuwen Derks c.s. ook voor een overschot aan bedrijventerreinen omdat op deze terreinen vooral bedrijven in de maakindustrie zouden zitten waarvan de productie naar lage lonen landen verdwijnt. Derks c.s. gaan daarbij voorbij aan het feit dat de maakindustrie nog maar een relatief gering deel van de werkgelegenheid omvat. Op bedrijventerreinen zitten vandaag de dag wel steeds meer bedrijven uit de logistieke sector (groothandel, opslag, transport, communicatie) waar die uittocht richting lage lonen landen niet speelt, en steeds meer bedrijventerreinen zijn bovendien kantoorterreinen, dus vestigingsplaatsen voor de publieke en commerciële dienstensector. Weliswaar is daar nu een overschot dankzij overaanbod uit de achter ons liggende recessiejaren, maar dat zal op langere termijn tijdelijk blijken te zijn. Het CPB voorspelt met name voor de commerciële diensten immers een forse groei tot 2040.

BESLUIT

Uit de perifere regio's van Nederland is eind vorige week al de nodige kritiek gekomen op Derks' eenzijdige benadering van de toekomstige regionaal-economische ontwikkeling. Hij heeft die in eerste instantie weggewuifd als emotionele reacties, door ze te bestempelen als een te verwachten 'ontkenningfase', waarna de 'rouwverwerking' kan intreden. Zo'n niet-inhoudelijke reactie doet geen enkel recht aan de kracht der argumenten die om een heroverweging van Derk's analyses vragen. Het gevaar bestaat dat in veel gemeenten bij de collegeonderhandelingen wordt besloten om minder te investeren in woningen en infrastructuur. En als er dan geïnvesteerd wordt moet dat volgens Derks c.s. vooral in de Randstad gebeuren. Het kabinet zal ze dankbaar zijn: daar denkt men al langer dat investeringen in de Randstad een hoger rendement opbrengen dan investeringen buiten de Randstad. Daar is echter nooit goed onderzoek naar gedaan. Het is heel goed mogelijk dat investeringen in de Randstad juist minder rendabel zijn dan daarbuiten vanwege de congestiekosten. Onderzoek naar de oorzaken van regionale verschillen in arbeidsproductiviteit wijzen al in deze richting. Ook het idee dat Schiphol en de Rotterdamse haven de motor zijn van de Nederlandse economie is niet meer onomstreden. Conclusie: het is gevaarlijk om te geloven in de

mechanische rekenmodellen van Derks c.s. met twijfelachtige aannames. Er moet meer onderzoek gedaan worden naar het werkelijke ruimtelijke gedrag van bedrijven en individuen. Dan zou best kunnen blijken dat investeringen in regio's buiten de Randstad veel rendabeler zijn dan erin, en je kunt er ook nog mooi wonen. Misschien moeten we wel vrezen dat over 40 jaar in de Randstad alleen nog maar jongeren, armen en allochtonen wonen. Voor de korte termijn valt te hopen dat de nu plaatsvindende collegeonderhandelingen in gemeenten niet worden gebaseerd op drastische bezuinigingen op investeringen in woningen en infrastructuur.

(Jouke van Dijk is hoogleraar Regionale Arbeidsmarktanalyse en Piet Pellenburg is hoogleraar Economische Geografie. Beiden zijn verbonden aan de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen)