

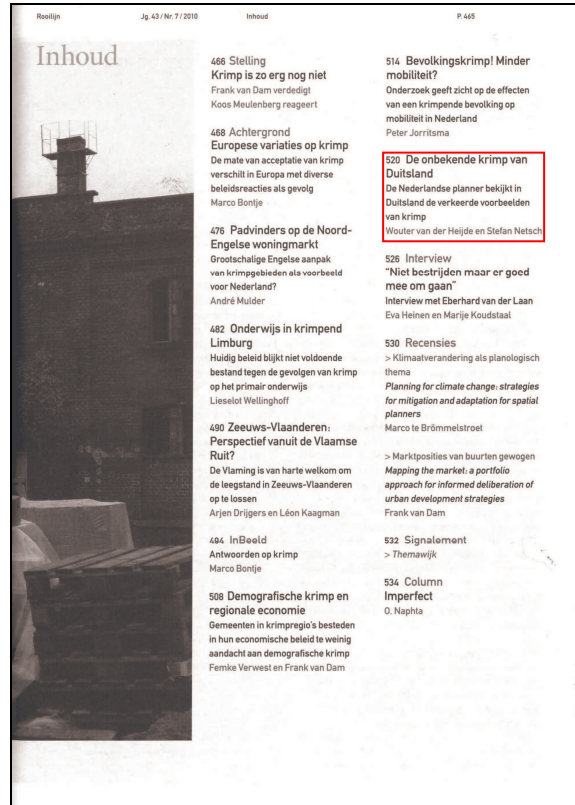
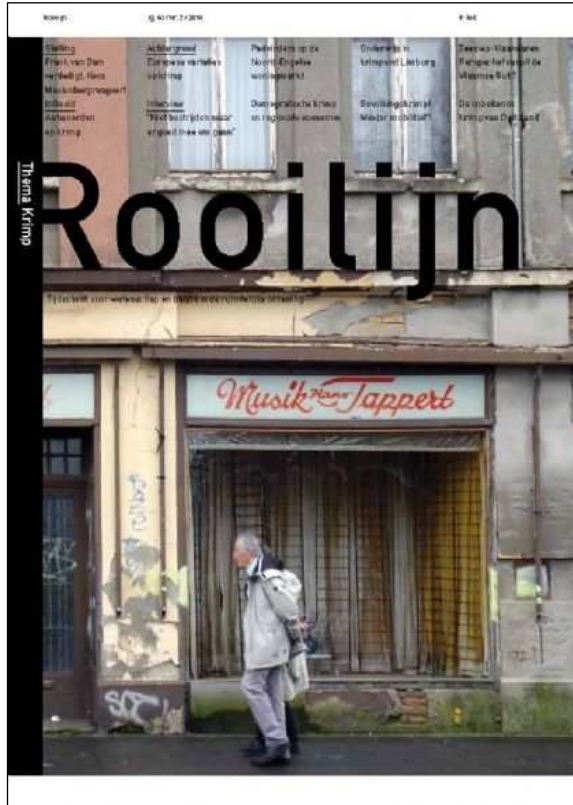
## De onbekende krimp van Duitsland

Wouter van der Heijde en Stefan Netsch

verschenen in:

*Rooilijn; tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening,*

Universiteit van Amsterdam, Jg. 43, 7: 520-525 (Themanummer Krimp, december 2010).



gepresenteerd tijdens:

*PlanDag 2010; Ruimtelijke ordening in crisis, 27 mei 2010 te Amsterdam.*

**p l a n d a g 2 0 1 0**  
ruimtelijke ordening in crisis

### Stelling:

- Nederland bestudeert de verkeerde krimpregio's in Duitsland. Kijk niet naar Oost-Duitsland, maar ga voor oplossingen te rade in Zuid-Duitsland.

SAB, adviseurs in ruimtelijke ontwikkeling

drs. Wouter van der Heijde

E-mail: Public@vanderHeijde.com

en

dipl. ing./ m. eng. Stefan Netsch

E-mail: Stefan.Netsch@sab.nl



adviseurs in ruimtelijke ontwikkeling

## De onbekende krimp van Duitsland

**Krimp staat steeds meer in de belangstelling. Artikelen verschijnen en de markt voor studiereizen groeit. Een bezoek aan onze oosterburen, waar krimp al langer een thema is, is favoriet. De Nederlandse planner bekijkt hier echter de verkeerde voorbeelden. Vaak worden steden als Leipzig, Dresden en Berlijn bestudeerd, terwijl de Nederlandse kripsituatie veel beter te vergelijken is met Zuid-Duitsland. De omvang en mate van het fenomeen komen hier namelijk meer overeen.**

De aandacht voor bevolkingskrimp groeit in de ruimtelijke vakwereld. Het feit dat West-Europa gaat krimpen staat niet meer ter discussie, het gaat er nu om hoe er mee om te gaan. Wat zijn de ruimtelijke gevolgen en welke handelingsperspectieven hebben ruimtelijke professionals? Voor veel gemeenten in Nederland is onduidelijk hoe ze op een krimpende bevolking moeten inspelen. Om krimp tegen te gaan en jonge gezinnen te trekken, worden nog altijd nieuwbouwwijken bij kleine gemeenten gebouwd. Vaak doen andere gemeenten in de regio hetzelfde. Hierdoor ontstaat concurrentie om de inwoner. Het resultaat is dat de bevolkingsdaling en leegstand op het niveau van het dorp of de stad kan afnemen, maar dat deze op regionaal niveau min of meer gelijk blijven. In Duitsland staat dit bekend als *Einwohnerkannibalismus* (inwonerkannibalisme).

In dit artikel wordt duidelijk gemaakt hoe in Zuid-Duitsland met krimp wordt omgegaan. In plaats van zoals zo vaak de blik naar Oost-Duitsland te richten, kijken we naar een situatie die vergelijkbaar is met de Nederlandse. Dit artikel heeft niet de ambitie om de mate van en omgang met krimp in Nederland en Duitsland te vergelijken. De centrale vraag is welke oplossingen in Zuid-Duitsland te vinden zijn voor krimp. De focus van de Nederlandse planners moet namelijk worden verlegd van het oosten naar het zuiden. Hiervoor komen beleidsmaatregelen en voorbeelden van lokale oplossingen aan bod.

### Krimp in Duitsland

Duitsland is wat betreft omvang onvergelijkbaar met Nederland. Met ruim tachtig miljoen inwoners en zestien deelstaten is het vele malen groter (figuur 1). Bevolkingskrimp is er dan ook gedifferentieerder van aard dan in Nederland. Zo is de reden voor krimp in de Oost-Duitse deelstaten (de voormalige DDR) een andere dan die in het Ruhrgebied. In het eerste geval is de voornaamste oorzaak de verandering in het politiek-economische systeem. De volledige werkgelegenheid in Oost-Duitsland heeft na de val van de Muur in 1989 plaatsgemaakt voor het neoliberale marktkapitalisme. Dit leidde tot grote werkeloosheid en het vertrek van een deel van de bevolking naar deelstaten waar het economisch beter ging. Vooral vrouwen en hoogopgeleiden vertrokken, waardoor het geboortecijfer daalde en de bevolking vergrijsde. In Oost-Duitsland komt krimp daarom vooral door migratie (Matthiesen, 2005). In het geval van het Ruhrgebied werd krimp veroorzaakt door het verdwijnen van de zware kool- en staalindustrie na 1975. Dit verstedelijkte gebied van de deelstaat Noord-Rijnland-Westfalen veranderde hierdoor van karakter en bood minder mensen werk dan vroeger. Krimp was het gevolg. Ondanks de ruimtelijke overeenkomsten tussen het Ruhrgebied en de Randstad is dit voorbeeld van krimp niet het meest relevante voor Nederland, omdat de economie van de Randstad anders is opgebouwd. Terwijl in het Ruhrgebied alleen zware industrie was, heeft de Randstad altijd al een geavanceerde economie gekend met tal van toonaangevende sectoren, zoals logistiek, tuinbouw en financiële dienstverlening.

**Figuur 1 Nederland in vergelijking met de zestien Duitse deelstaten**



De zuidelijke deelstaten Baden-Württemberg en Beieren bieden voor Nederland een beter voorbeeld. Ze hebben wat betreft oppervlakte, bevolking en economie meer vergelijkbare parameters met Nederland, dan Duitsland als geheel (tabel 1). Net als in Nederland zorgt in deze deelstaten de trek naar de grotere steden voor een dalende bevolking. Hierdoor loopt het platteland leeg. Waar de Nederlandse jongeren uit Limburg via Maastricht naar de Randstad gaan, maakt men bijvoorbeeld in Baden-Württemberg in de stad Sigmaringen een stop om vervolgens naar Stuttgart te gaan. Mensen verhuizen in Zuid-Duitsland niet naar een ander deel van het land, maar naar een grote stad in de buurt. Wat betreft afstand is dit vergelijkbaar met de migratiestromen die in Nederland optreden.

**Tabel 2 Vergelijking Nederland met drie Duitse deelstaten** (bron: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, CBS en Eurostat)

	Oppervlakte (km <sup>2</sup> )	Inwoners	BBP (miljoen euro)
<b>Duitsland</b>	357.112	82.002.356	2.458
<b>Nederland</b>	41.528	16.597.278	583
<b>Baden-Württemberg</b>	35.751	10.749.506	364
<b>Beieren</b>	70.552	12.519.728	448
<b>Noord-Rijnland-Westfalen</b>	34.088	17.933.064	541

## **Stadtumbau West**

Het vijfjarige programma *Stadtumbau West* is in 2004 door de Duitse nationale regering in het leven geroepen als reactie op de demografische en economische veranderingen in West-Duitse steden. Het is een onderzoeksprogramma dat krimp in al zijn facetten in beeld brengt en een subsidie-instrument. Stadtumbau West complementeert het programma *Stadtumbau Ost* dat zich richt op de problematiek in Oost-Duitsland: de leegloop van gebieden. Het terrein dat Stadtumbau West bestrijkt, kent grotere regionale verschillen en de problemen zijn ruimtelijk meer geconcentreerd dan bij Stadtumbau Ost. Het programma is in 2009 verlengd.

In West-Duitsland zijn twee soorten krimpgebieden te onderscheiden. Ten eerste gaat het om gemeenten die last hebben van economische veranderingen. Dit betreft vooral de steden waar vroeger mijnen, staalproductie, textielindustrie, leerindustrie of scheepsbouw plaatsvond. In de tweede plaats zijn er gemeenten die door veranderende woningbehoefte sociaal-economisch succesvolle inwoners verliezen. Dit leidt tot een eenzijdige bevolkingsopbouw. Binnen het onderzoeksprogramma van Stadtumbau West zijn er zestien voorbeeldsteden waar wordt gekeken hoe de gemeenten met het vraagstuk van economische en demografische verandering omgaan. In de projecten van de verschillende steden is naar voren gekomen dat aan de volgende thema's gewerkt moet worden: demografie, woningmarkt, sociale structuren, gebouwen die onvoldoende gebruikt worden en voorzieningenbehoefte. Er wordt vaak in krimpscenario's gedacht, maar Stadtumbau betekent eigenlijk stedelijke ontwikkeling zonder groei. Zo'n denk- en werkwijze stijgt boven een puur krimpscenario uit en kan ook voor Nederlandse gemeenten relevant zijn, zo blijkt uit de evaluatie (BBR, 2008).

Van de zestien voorbeeldsteden van Stadtumbau West bevinden zich er twee in de zuidelijke deelstaten Baden-Württemberg en Beieren: Albstadt en Selb (figuur 2). Beide steden waren in het verleden op regionale schaal economisch belangrijk. Albstadt ligt aan de rand van de metropoolregio Stuttgart en Selb in een uithoek van het land. Albstadt heeft veel ruimtelijke en functionele relaties met Stuttgart. Selb ligt geïsoleerd in Beieren en tot de val van de Muur in 1989 zelfs in een uithoek van de Bondsrepubliek, nabij de grens met Oost-Duitsland in het noorden en de grens met Tsjecho-Slowakije in het oosten. Beide steden zijn onderdeel van het programma geworden omdat zij voldoen aan drie programmaspeerpunten. Deze zijn de aanpassing van de economische structuur van de stad, het aanpassen van woonmilieus en het herontwikkelen van braakliggende terreinen. Dit was reeds onderdeel van het gemeentelijk beleid voordat Albstadt en Selb deel uit maakten van het programma Stadtumbau West.

### **Albstadt in Baden-Württemberg**

Albstadt ligt negentig kilometer ten zuiden van Stuttgart. In het verleden was de stad economisch afhankelijk van de handel en productie van textiel. Er is een lange traditie in het maken van kleding. Vanaf 1870 zorgde dat voor een enorme bevolkingsgroei. Sinds het midden van de jaren tachtig is de textielindustrie ingestort en gaat het economisch slechter, hierdoor loopt de bevolking terug. Niet alleen bedrijfsterreinen staan leeg, maar ook woningen en winkels. De stad verandert van karakter. Het verlies van tien procent van de bevolking in de afgelopen twintig jaar valt eigenlijk nog mee, maar het verlies van zestig procent van de werkgelegenheid was dramatisch voor de economische situatie van de stad. In totaal staan 82 bedrijven met een gezamenlijk oppervlakte van 22,5 hectare leeg. Slechts enkele bedrijfsgebouwen hebben door hun gunstige ligging een nieuwe functie gekregen.

**Figuur 2 De zestien voorbeeldsteden van Stadtumbau West (bron: BBR, 2008)**



De uitdaging voor Albstadt is een oplossing te vinden voor de overtollige bedrijfsgebouwen en het overschot aan woningen. Bij beide is het belangrijk om het stadsbeeld in stand te houden en verpaupering en braakligging van terreinen te voorkomen. Het probleem met de bedrijfsterreinen is dat de eisen die aan deze terreinen worden gesteld veranderd zijn en er voldoende alternatieven zijn. Het probleem met de woningen is dat deze woningen voornamelijk tussen 1950 en 1980 zijn gebouwd en niet meer voldoen aan de huidige standaarden. Het slopen van de klassieke naoorlogse strookbebouwing en terugbouwen van minder woningen is daarom noodzakelijk om ruimte te creëren voor meer vrijstaande woningen. Ook kan door energetische sanering in de vorm van extra isolatie of het aanpassen van woningplattegronden het wooncomfort stijgen en het woonmilieu worden verbeterd, wat aansluit bij de programmaspeerpunten van Stadtumbau West.

Albstadt heeft in 2001 een wensbeeld opgesteld (Büro Arp Stuttgart, 2006). Dit is gebaseerd op een Distributie Planologisch Onderzoek en een analyse van het imago van de stad. Er is ook een enquête onder lokale bedrijven gehouden. Het wensbeeld dient als bouwsteen voor

een nieuw stadsontwikkelingsconcept. Hierin moeten de bevolkingskrimp en de veranderde economische situatie samenkomen en leiden tot een visie.

De omliggende gemeenten hebben in het verleden meege profiteerd van de economische groei van Albstadt en hebben daarom na het verdwijnen van de industrie ook met een teruggang van inwoners te kampen. Zij zijn daarom gebaat bij een sterk Albstadt. Desondanks is toch sprake van Einwohnerkannibalismus, aangezien ook de omliggende gemeenten willen bouwen om het aantal inwoners in hun gebied op peil te houden. Hiervoor is ook in dit geval geen oplossing gevonden.

### **Selb in Beieren**

De stad Selb ligt ongeveer 150 kilometer ten noorden van Nürnberg in Beieren. Tot de val van de Muur in 1989 was deze regio een uithoek van de Bondsrepubliek Duitsland. In de stad wordt al meer dan 150 jaar op grote schaal porselein geproduceerd. Door een zware crisis in de jaren negentig heeft de stad negentien procent van de werkgelegenheid verloren. De teruggang van werkgelegenheid zorgde voor een toenemende krimp van de bevolking. De stad verloor negen procent van de bevolking. Ze heeft nu nog maar 17.300 inwoners. De bevolking vergrijsst snel: bijna de helft van de inwoners is ouder dan vijftig jaar. Veertien procent van de sociale huurwoningen wordt niet meer bewoond. Door deze crisis zijn veel bedrijfslocaties in de stad niet meer nodig: ze blijven braak liggen. Gezien de gecombineerde problematiek is er genoeg reden om Selb aan het programma Stadtumbau West deel te laten nemen.

Om het tij te keren is in het najaar van 2003 een integraal ontwikkelingsconcept opgesteld door de gemeente (Stadt Selb, 2004). Naast een inventarisatie van de huidige situatie zijn ook verschillende scenario's voor de toekomst gemaakt. In deze scenario's wordt tijdelijke invulling van leegstaande terreinen en de sloop van woningen voorgesteld. Vervolgens zijn vier zogenaamde *Impulsprojekten* opgestart. Bij één project is een voormalig fabrieksterrein getransformeerd tot park nadat een ideeënwedstrijd was uitgeschreven. Een ander project betrof het slopen van etagewoningen. Hierbij werden de bewoners geholpen bij het vinden van een nieuwe woning en de verhuizing. Het vrijgekomen terrein is verkocht voor de bouw van vrijstaande huizen. Dit is ondanks de krimp gelukt doordat het hele gebied opnieuw ingericht is en de ruimtelijke kwaliteit verhoogd is. Daarnaast was er een project dat zich richtte op het opzetten van een thuiszorgnetwerk voor ouderen. Deze projecten werden financieel ondersteund vanuit het programma Stadtumbau West. Vergeleken met Albstadt zijn de toekomstkansen voor Selb veel kleiner. De troef van Albstadt is de nabijheid van de regio Stuttgart. Door de ruimtelijke relatie bestaat de mogelijkheid om van de metropool te profiteren. Infrastructuur en een regionale arbeidsmarkt zijn aanwezig. De geïsoleerde ligging van Selb zorgt ervoor dat de stad zichzelf verder moet ontwikkelen. Omdat de jongeren vertrekken is er weinig aanleiding om in de toekomst grote investeringen te verwachten.

Albstadt en Selb zijn beiden gemeenten die een enorme crisis meemaken. Naast de krimpende bevolking is de economie in elkaar gestort, wat voor een verlies van werkgelegenheid heeft gezorgd. Het programma Stadtumbau West helpt de gemeenten om de crisis te boven te komen. Daarnaast is er perspectief doordat de gemeenten zich bewust zijn van het probleem en daar naar handelen. Hun toekomst zal zich voornamelijk op regionaal niveau gaan afspelen. Zowel Albstadt als Selb liggen aan regionale ontwikkelingsassen die volgens het Duitse ruimtelijke ordeningssysteem de steden extra betekenis geven (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, 2002; Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, 2006). Daarom is het logisch dat getracht wordt een toekomst te



vinden voor deze steden en ze te laten deelnemen aan een nationaal programma. Hoewel het nog te vroeg is om daadwerkelijk de resultaten van dit programma in beeld te brengen, is het voor Nederlandse beleidsmakers zinvol om de ontwikkelingen in deze gebieden te volgen.

### **Lessen uit Zuid-Duitsland**

Nadat eerst vooral wetenschappers zich met krimp hebben beziggehouden komt krimp nu ook steeds meer op de politieke agenda in Nederland. Langzaam ontwikkelen overheden en hun adviseurs ideeën voor oplossingen en nieuwe kansen. Alhoewel de erkenning van het probleem door bestuurders vaak nog achter blijft, zijn delen van het ambtelijk apparaat bezig met toekomstscenario's. In Duitsland is dat anders. Daar is krimp reeds een politieke realiteit en hebben wetenschappers er bibliotheken over volgeschreven. Duidelijk is dat alleen bij een realistische kijk op krimp oplossingen kunnen worden gevonden. Uit de voorbeelden Albstadt en Selb blijkt dat gemeenten een goed doordacht ontwikkelingsperspectief moeten opstellen. Hierbij is het zinvol om zichzelf in regionale context te bezien. Ook dan is concurrentie met de buurgemeenten, Einwohnerkannibalismus, niet te voorkomen, maar wordt in ieder geval geredeneerd vanuit een realistisch beeld.

Op lokaal niveau wordt in de steden Albstadt en Selb gekozen voor het conserveren en verhogen van de ruimtelijke kwaliteit. Door middel van de opgestelde wensbeelden worden nieuwe kwaliteiten gecreëerd. Dit gebeurt door het slopen van gebouwen die niet meer aan de eisen voldoen, vaak flatgebouwen, om er vrijstaande woningen voor in de plaats te bouwen. Belangrijk is dat bij het opstellen van een ontwikkelingsconcept of wensbeeld een integraal proces wordt doorlopen. Wonen, werken en vrije tijd dienen in samenhang te worden bekeken. Ondersteuning en onderzoek vanuit een nationaal programma, zoals het initiatief Stadtumbau West, helpen daarbij. Een nationaal programma kan ook in Nederland zinvol zijn om kennis te bundelen, aandacht te genereren en individuele gemeenten te helpen met geld en kennis. Behalve de nationale overheid moeten ook andere actoren betrokken worden en op krimp anticiperen. Zeker nu de gemeenten zich op hun basistaken terugtrekken vanwege minder inkomsten door krimp, worden particuliere initiatieven belangrijker. Bij de aanpak van krimp spelen woningbouwcorporaties en zorginstellingen een belangrijke rol en zijn ook banken en andere financiële instellingen nodig. Zij hebben immers geïnvesteerd in huizen en andere gebouwen.

De voorbeelden uit Zuid-Duitsland zijn niet één op één te vertalen naar de Nederlandse beleidscontext. Ook worden er geen speciale planningsinstrumenten toegepast en hebben de steden geen speciale juridische bevoegdheden. Voorbeelden in Zuid-Duitsland bieden echter wel inspiratie en kunnen aanleiding zijn voor de Nederlandse ruimtelijke professional om ook daar kennis op te doen. Uit de voorbeelden blijkt dat alleen een regionaal perspectief een aanzet kan bieden voor echte oplossingen.

Uit Zuid-Duitsland kunnen we leren dat het zinvol kan zijn om interventies in de eerste plaats te concentreren in steden die deel uit maken van een regionale hoofdstructuur. Naast het feit dat krimp geaccepteerd moet worden is het van belang de bestaande bevolking vast te houden en mensen, vooral jongeren, een toekomst te bieden. Het is onrealistisch om te proberen veel nieuwe bewoners naar krimpgebieden te halen. De mensen die er al wonen moeten centraal worden gesteld. Soms zijn daarvoor harde keuzes noodzakelijk: op termijn kunnen niet alle nederzettingen op hetzelfde niveau behouden blijven. Door zich te richten op steden die aan regionale ontwikkelingsassen liggen, worden in Zuid-Duitsland keuzes gemaakt. Dit vereist regionale afstemming, zeker in een context waarin er nog wel groei is, zoals in Zuid-Duitsland. De groei vindt er net als in Nederland alleen nog plaats in de grote steden. In

Duitsland is de regionale afstemming georganiseerd via een Regionalplan dat vergelijkbaar is met de Nederlandse provinciale structuurvisie. Hierin wordt aangegeven waar en hoeveel woningen gebouwd mogen worden door verschillende gemeenten. De afstemming is niet makkelijker dan in Nederland, maar bevolkingsdaling staat op de agenda. Krimp is geen onbekende meer in Duitsland.

Wouter van der Heijde (wouter.vanderheijde@sab.nl) en Stefan Netsch (stefan.netsch@sab.nl) zijn respectievelijk als senior planoloog en stedenbouwkundige werkzaam bij SAB ruimtelijke ontwikkeling.

### **Literatuur**

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2006) *Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006*, München

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2008) *Stadtumbau West; Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West*, BBR, Bonn

Büro Arp Stuttgart (2006) *Stadtentwicklungskonzept Albstadt-Talgang*, Stuttgart

Stadt Selb (2004) *Integriertes Stadtentwicklungskonzept*, Selb

Matthiesen, U. (2005) *Abgewandert: Humankapital in Ostdeutschland*, Oswald, P. (red.) *Schrumpfende Städte. Band 1: Internationale Untersuchung*, Hatje Cantz Verlag, Ostfildern, p. 172-173

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002) *Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg*, Stuttgart