

de mos

Jaargang 25
September 2009

ISSN 0169-1473

Een uitgave van het
Nederlands
Interdisciplinair
Demografisch
Instituut

Bulletin
over
Bevolking
en
Samenleving

7
THEMANUMMER

NIDI

Inhoud

- 1 Van groei naar krimp
- 2 Krimp in Europa
- 3 Krimp in Nederland zet stevig door
- 4 Krimp probleem of oplossing?
- 6 Krimp en arbeidsmarkt
- 8 Krimp en voorzieningen
- 9 Krimp en woningmarkt
- 10 Beleidsreacties
- 11 Krimp en de overheid
- 16 9^e Rapport Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken WPRB



Sloop huizen Spijkenisse. Foto: www.nordindbeweging.nl

Van groei naar krimp

Een demografische omslag in beeld

NICO VAN NIMWEGEN EN LIESBETH HEERING

In het nieuwste rapport van het Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (WPRB) richten de drie planbureaus, het CBS en het NIDI zich op de bevolkingskrimp. Vooral in Europa dient de krimp zich aan. Enkele Centraal en Oost-Europese landen zien hun inwonertal nu al teruglopen en ook in sommige landsdelen, waaronder in Nederland, loopt de bevolkingsomvang terug. Het WPRB-rapport gaat in op de gevolgen van de krimp voor verschillende maatschappelijke sectoren en op beleidsmatige aspecten. Hier een samenvatting.

‘Het kan verkeren’. Aan een lange periode van soms zeer forse bevolkingsgroei, die in de jaren zestig en zeventig van de 20^{ste} eeuw steevast werd aangeduid als de ‘bevolkingsexplosie’, lijkt nu echt een einde te komen. Hoewel de omslag van groei naar krimp op wereldschaal nog heel ver weg is, wordt krimp in ons deel van de wereld een steeds realistischer perspectief. In een klein aantal Europese landen, merendeels in Centraal- en Oost-Europa, daalt de omvang van de totale bevolking al. Prognoses geven aan dat dat ook in andere landen zal gebeuren. Als we iets preciezer naar de Europese demografische ontwikkelingen kijken, ook die binnen afzonderlijke landen, dan zien we dat steeds meer Europese regio’s met bevolkingskrimp hebben te maken. Ook voor Nederland is dit het geval. Volgens de meest recente prognoses zal de bevolkingsomvang hier van de huidige 16,5 miljoen nog doorgroeien naar maximaal 17,5 miljoen, te bereiken rond het jaar 2038. Daarna zal deze geleidelijk gaan krimpen. Dat lijkt ver weg en weinig schokkend, maar ook in Nederland hebben diverse regio’s nu al te maken met een dalende bevolkingsomvang.

Anders dan in het verleden, toen er natuurlijk ook gebieden in ons land waren waar de bevolkingsgroei tijdelijk stagneerde, lijkt de ingezette bevolkingskrimp nu meer structureel van aard. In plaats van een tijdelijke rimpeling in de verdeling van de bevolking over de verschillende regio’s, lijkt nu sprake van een echte demografische omslag. Hoe kan deze omslag, die zich nu voornamelijk nog lokaal en regionaal voordoet, in beeld worden gebracht? Wat zijn de achtergronden, maar vooral ook, wat zijn de mogelijke gevolgen van deze omslag? Hoe kunnen wij daarmee omgaan? Dit zijn vragen waarop het nieuwste rapport van het Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (WPRB) antwoorden probeert te vinden.

Veel is nog onbekend. Duidelijk is dat niet alleen sprake is van een demografische omslag, maar ook van een omslag in denken en beleid, waarbij de verwachting van steeds maar door-

gaande lineair verlopende groei aan herijking toe is. Van groei naar krimp: het is wennen, en niet alleen in demografisch opzicht.

Krimp in Europa

Grote regionale verschillen

De bevolking in de Europese Unie zal over een kleine 30 jaar gaan dalen. Binnen de EU zijn er grote verschillen in bevolkingsgroei tussen vooral Centraal-/Oost-Europa en West-/Noord-Europa. De bevolking krimpt al in een derde van alle Europese regio's. De groei in de andere regio's komt vooral door een positief migratiesaldo, onder meer veroorzaakt door arbeidsmigratie.



Straatje in Vilnius, Litouwen.

Foto: stock xchng/hbrinkman

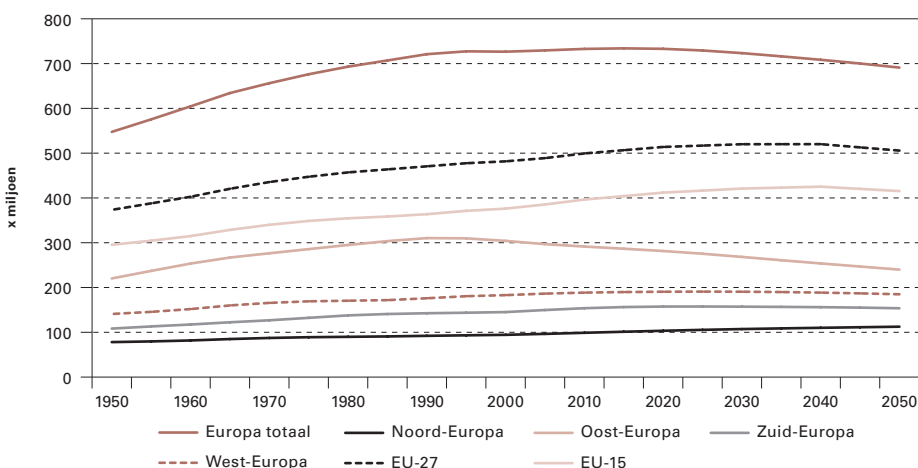
In Europa zal de bevolking van de huidige Europese Unie van 27 lidstaten volgens de meest recente prognoses nog doorgroeien van 496 miljoen inwoners in 2008 naar ongeveer 520 miljoen inwoners rond het jaar 2035. Daarna zal de bevolking geleidelijk in omvang gaan dalen (zie figuur 1). De EU bijt hiermee mondiaal het spits af. Tegen het midden van deze eeuw zou de EU dan met ongeveer 515 miljoen inwoners een bevolking hebben die net iets groter is dan de huidige. Hoewel het aandeel van de EU

in de wereldbevolking verder zal afnemen blijft zij na de 'bevolkingsmiljardairs' China en India op de derde plaats staan van meest omvangrijke bevolkingen.

De bevolkingsgroei is onevenwichtig verdeeld over de EU met over het algemeen positieve groei in de oude lidstaten van West- en Noord-Europa en negatieve groei in de nieuwe lidstaten van Centraal- en Oost-Europa. De hoogste bevolkingsgroei in de EU in 2007 werd gemeten in Ierland, Cyprus en Spanje. In zeven lidstaten kromp de bevolking in 2007 (Duitsland, Hongarije, de Baltische staten, Roemenië en Bulgarije). Dat bevolkingskrimp steeds prominenter wordt blijkt uit het feit dat in de achter ons liggende periode een op de drie Europese regio's bevolking verloor, en 40 procent geen of slechts zeer geringe bevolkingsgroei kende. De demografische omslag naar bevolkingskrimp is het sterkst in Bulgarije.

Migratie, en dan in het bijzonder de netto immigratie van één miljoen mensen van buiten de EU, is tegenwoordig de belangrijkste motor van de Europese bevolkingsgroei. Dat blijkt ook uit het feit dat in 2007 de bevolkingsgroei in 14 van de 27 lidstaten meer werd bepaald door migratie dan door natuurlijke bevolkingsgroei. Er zijn sterke migratiestromen tussen de lidstaten onderling. In grote lijnen verliezen de Centraal- en Oost-Europese landen bevolking in de werkzame leeftijd aan West- en Noord-Europese landen. Voorts verliezen deze landen ook bevolking aan landen buiten de EU. De recente financiële en economische crisis zal naar alle waarschijnlijkheid invloed hebben op de (arbeids-)migratiestromen naar en binnen Europa. Gemiddeld krijgen vrouwen in de EU 1,5 kind, vrouwen in de oude lidstaten gemiddeld iets meer (1,6) dan vrouwen in de nieuwe lidstaten (1,3). Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw ligt het gemiddeld kindertal in de EU onder het vervangingsniveau (2,1). De levensverwachting stijgt binnen de EU en bedraagt nu 82 jaar voor vrouwen en 76 jaar voor mannen. In de loop der tijd zijn de sterfteverschillen naar geslacht kleiner geworden.

Figuur 1. Aantal inwoners van Europa (in miljoenen)



Bron: Eurostat.

(Tekst gebaseerd op het hoofdstuk 'Demografische ontwikkelingen in de wereld en Europa' van de hand van Gijs Beets (NIDI)).

Krimp in Nederland zet stevig door

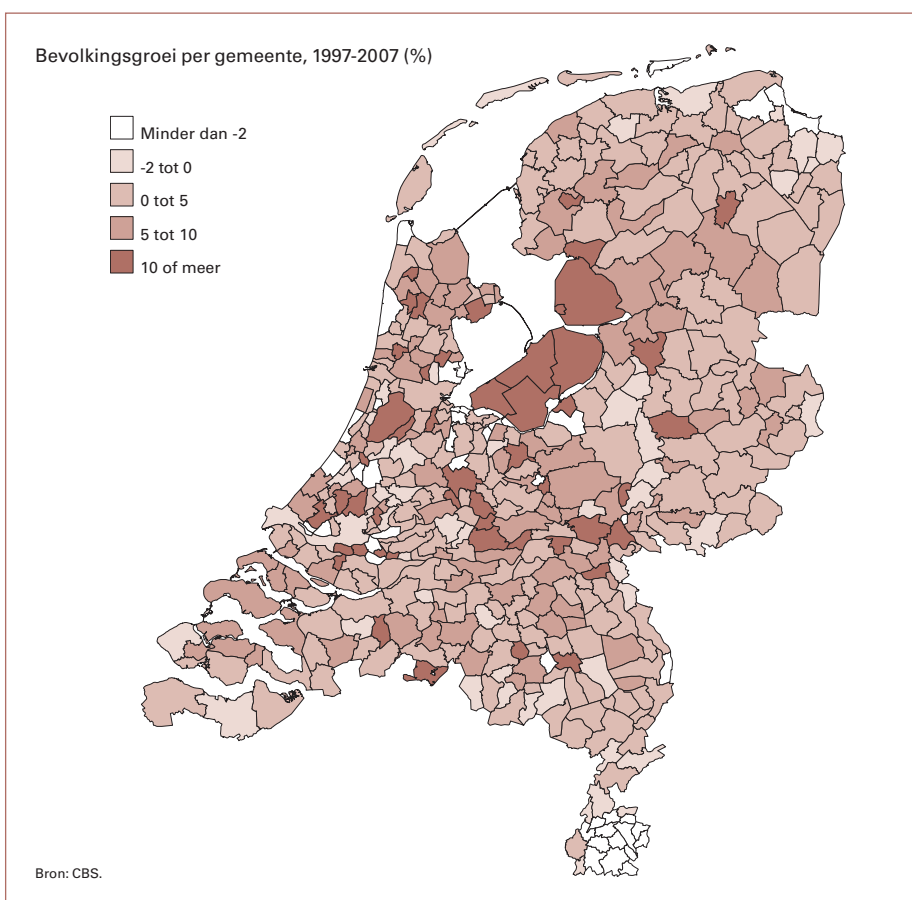
Grote regionale verschillen

Hoewel minder snel dan in het verleden groeit de totale Nederlandse bevolking nog steeds. Pas over 30 jaar zal naar verwachting de landelijke groei omslaan in krimp. Nu al krimpen de perifere regio's Zuid-Limburg en delen van Zeeland en Noordoost-Groningen. De krimp manifesteert zich geleidelijk. Er zijn op gemeenteniveau grote verschillen in groei en krimp, waarbij naast de natuurlijke groei vooral ook migratie een grote rol speelt. Vaak is dat migratie over de korte afstand, naar de randgemeenten bijvoorbeeld. De bevolkingsgroei in de grote steden is gevoeliger voor schommelingen in de buitenlandse migratie dan die in de kleinere gemeenten waar vooral de binnenlandse migratie van belang is.

Nederland was met zijn lang aanhoudende naoorlogse bevolkingsgroei uniek in Europa, maar ook hier temperde de bevolkingsgroei geleidelijk. Ons land telt momenteel ruim 16,5 miljoen inwoners. Volgens de meest recente prognoses van het CBS zal dit aantal nog toenemen tot 17,5 miljoen in 2038, om daarna te gaan dalen. Met dit demografische vooruitzicht loopt Nederland in de Europese pas. Ook in ons land heeft de bevolkingskrimp zich het eerst op regionaal niveau aangediend, met actuele bevolkingskrimp aan de randen, te weten in Zuid-Limburg, in delen van Zeeland en in Noordoost-Groningen. Volgens de prognoses gaat krimp in Nederland terrein winnen op groei en zullen in de nabije toekomst zes van de tien Nederlandse gemeenten met teruglopende inwonertallen te maken krijgen. De demografische omslag voltrekt zich daarbij geleidelijk, maar doet zich niet uitsluitend voor in de periferie maar ook in meer centraal gelegen delen. Ook in het dichtbevolkte westen gaat de bevolking van een aantal gemeenten teruglopen. In de Randstad grenzen de krimpende gemeenten overigens vaak aan sterk groeiende gemeenten en gaat het in feite om verhuizingen over korte afstand en suburbanisatie.

Zoals blijkt uit kaart 1 en figuur 2 (pag. 4) was de bevolkingsgroei het afgelopen decennium in de grotere gemeenten sterker dan in de kleinere gemeenten. De sterkste groei (rond negen procent in tien jaar) wordt nog steeds gerealiseerd in gemeenten met 100.000 of meer inwoners. In de kleinste gemeenten gaat het om hooguit twee procent bevolkingsgroei. Binnen de groep grote gemeenten is veel variatie. Zo groeiden vooral Almere en Haarlemmermeer snel, en Maastricht en Dordrecht heel langzaam. Rotterdam en Haarlem waren de enige grote gemeenten met een dalende bevolkingsomvang. Beide steden verloren inwoners aan hun randgemeenten. Rotterdam was daarmee de enige van de vier grote steden waar de bevolking afnam. Van de drie andere grote steden groeide de bevolking van Utrecht het snelst door de forse woningbouw in de uitleglocatie Leidsche Rijn.

Omdat de meeste immigranten naar de grote steden trekken, is de groei van de bevolking daar gevoeliger voor schommelingen in de buitenlandse migratie dan de groei in kleine ge-



meenten. In de kleinere gemeenten, waar meer bevolkingskrimp voorkomt, is vooral de binnenlandse migratie van belang. Tot dusver heeft de natuurlijke groei (het verschil tussen geboorte en sterfte) de grootste invloed op de gemeentelijke bevolkingsgroei. In de komende periode gaat dit naar verwachting voornamelijk in de kleinere gemeenten in de dunbevolkte gebieden veranderen. De PBL/CBS regionale prognose van 2008 gaat er vanuit dat in 2025 het inwonertal in zes van de tien gemeenten lager zal zijn dan nu het geval is. De krimp zal dus stevig doorzetten.

Meer kleinere huishoudens

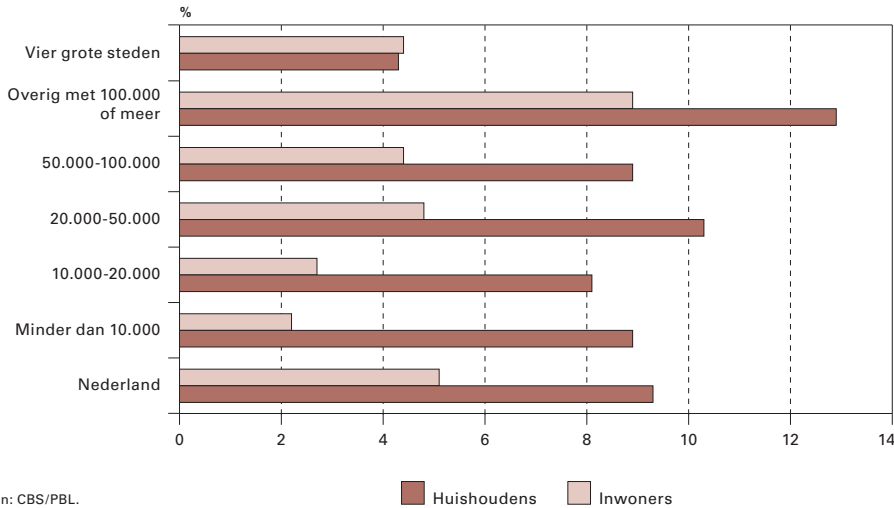
Terwijl in de periode 1997-2007 in 95 gemeenten de bevolking afnam, daalde het aantal huishoudens in slechts 12 gemeenten. Volgens de meest recente regionale prognose zal het aantal

demodata

DEMOGRAFISCHE OMSLAG IN BEELD

In zeven Europese landen is nu al nationale bevolkingskrimp. Krimplanden in Europa zijn: Duitsland, Hongarije, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië en Bulgarije. Bulgarije heeft de sterkste omslag. Krimpregio's zijn er overal in Europa, maar vooral in Centraal en Oost-Europa. De bevolking krimpt momenteel in één op de drie Europese regio's, in drie Nederlandse gebieden en in 95 Nederlandse gemeenten. Krimpgebieden in Nederland zijn: Zuidelijk Limburg, Noordoost-Groningen en delen van Zeeland. In 2025 zal de bevolking krimpen in zes van de tien Nederlandse gemeenten.

Figuur 2. Groei aantal inwoners en huishoudens, 1997-2007 (%)



Bron: CBS/PBL.

huishoudens tussen 2006 en 2025 met 11 procent groeien, veel sterker dan het totaal aantal inwoners (groei van drie procent). De reden is dat veel mensen voor kortere tijd (vooral jonge-

ren) of langere tijd (vooral ouderen) alleen wonen. Door deze huishoudensverdunding (meer maar kleinere huishoudens) houdt de ontwikkeling van de woningbehoefte geen gelijke tred met de bevolkingsgroei en is in veel gemeenten nog uitbreiding van de woningvoorraad nodig. In Zuid-Limburg en het noordoosten van Groningen zal het aantal huishoudens in de komende 15 jaar waarschijnlijk gaan dalen. Er wonen daar relatief veel ouderen waardoor er in verhouding meer mensen overlijden, Verder trekken veel jongeren uit die gemeenten weg. Het teruglopen van het aantal huishoudens is uniek, want tot dusver bleef dat min of meer gelijk, ook bij een krimpende bevolking. In gebieden waar het aantal huishoudens daalt zal de woningvraag afnemen en verdient niet zozeer uitbreiding maar herstructurering en sloop aandacht.

(Tekst gebaseerd op het hoofdstuk 'Regionale trends in bevolking en huishoudens: groei naast krimp' van de hand van Andries de Jong (PBL) en Joop Garssen (CBS)).

Krimp: probleem of oplossing?

De omslag van bevolkingsgroei naar krimp voltrekt zich op nationale schaal weliswaar geleidelijk, maar kan op regionaal en lokaal niveau tot knelpunten leiden. Krimp kan zowel voor- als nadelen hebben.



Foto: www.Amsterdam.nl

van de Nederlandse bevolkingsgroei verder zal afnemen en dat bevolkingsgroei zal omslaan in krimp. Hoewel deze ontwikkeling zich op nationaal niveau heel geleidelijk zal voltrekken, kan bevolkingskrimp op een lager schaalniveau tot knelpunten leiden.

Bevolkingskrimp: probleem of oplossing?

De inschatting van de mogelijke gevolgen van bevolkingskrimp loopt sterk uiteen. Aan de ene kant wordt de nadruk gelegd op de negatieve kanten van krimp en bestaat de vrees dat deze bijvoorbeeld op ruimtelijk gebied leidt tot leegstand en verloedering. In dit sombere perspectief wordt krimp gezien als een signaal dat het slecht gaat in een bepaald gebied. Mensen trekken immers niet voor niets weg. De gedachte is ook dat, als er eenmaal een uittocht uit een bepaald gebied op gang komt, deze zichzelf in stand zal houden of zal versterken omdat het gebied voor de achterblijvers steeds minder aantrekkelijk wordt. Dit is waarschijnlijk de reden dat ook een langzaam opkomende bevolkingskrimp tot ongeruste beleidsreacties kan leiden.

Aan de andere kant zijn degenen die liever de nadruk leggen op de positieve kanten van krimp geneigd om de omslag van groei naar krimp als een onverheeld zegen voor natuur, milieu en landschap te zien. De druk op het milieu en de ruimte, op de woningmarkt en op de arbeidsmarkt wordt immers minder.

Moet krimp worden gezien als probleem of als oplossing? De werkelijkheid is zoals gebruikelijk veel complexer en niet zwart of wit. Net als groei hoeft krimp niet altijd goed te zijn, of om-

De demografische krimp in Nederland heeft vooral gevolgen op het lagere ruimtelijke schaalniveau van wijk, dorp of stad dan wel streek. Dat het ruimtelijk schaalniveau belangrijk is in de discussie over krimp en dat krimp en groei naast elkaar kunnen bestaan, blijkt ook uit het feit dat buurten, wijken of steden kunnen krimpen terwijl de regio waar zij deel van uitmaken groeit. Het omgekeerde kan ook het geval zijn. Bovendien is het voor het beoordelen van de gevolgen van krimp belangrijk om rekening te houden met het tempo waarin de bevolkingsdaling zich voltrekt. Prognoses spelen bij dit alles een belangrijke rol (zie kader pag. 5). Ondanks de aan prognoses inherente onzekerheid wijzen deze onverkort uit dat het tempo

gekeerd. Het voorbeeld van de woningmarkt kan dit duidelijk maken.

Woningmarkt: vooral kwetsbare regio's verder onder druk

De ruimtelijke context van bevolkingskrimp is heel belangrijk. In een (vaak aantrekkelijk) gebied waar al lang veel vraag is naar woningen, kan een afnemende vraag naar woningen de spanningen op de krappe woningmarkt doen verminderen. Lagere prijzen voor koopwoningen, kortere wachtlijsten voor huurwoningen en meer keuzevrijheid voor woningzoekenden zijn het mogelijke gevolg. In een overspannen woningmarkt lijken de positieve gevolgen van krimp dus doorslaggevend. In een (vaak minder aantrekkelijk) gebied waar al genoeg ruimte is op de woningmarkt kan het teruglopen van de vraag naast prijsdaling en een langere transactietijd (koopwoningen) echter ook leiden tot overschot en leegstand (huurwoningen). Hier lijken de negatieve gevolgen te overheersen. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat bevolkingskrimp zowel positieve als negatieve ontwikkelingen kan versterken.

Bij aanhoudende woningoverschotten en lage woningprijzen zou in sommige krimpregio's (vooral in aantrekkelijke regio's aan de kust en op het platteland) het gebruik van huizen als tweede woning kunnen toenemen. Elders in Europa, zoals op het Franse platteland, is dit al sinds jaar en dag een gebruikelijk effect van het leeglopen van het platteland. In Nederland is vooral Zeeland een regio waar het aantal tweede woningen (overigens ook van andere Europeanen zoals Duitsers en Belgen) al jarenlang fors is toegenomen. Waar 'tweede gebruik' minder voor de hand ligt, komt leegstand en sloop om de hoek kijken. De leefbaarheid is hierbij direct in het geding. Leegstand zet niet alleen de fysieke leefomgeving onder druk (verval, vandalisme), maar komt ook de sociale leefomgeving (aanzien, sociale samenhang, sociale veiligheid) niet ten goede. Als de wetten van de woningmarkt goed werken komt structurele leegstand vooral voor in de minst aantrekke-

Middelburg.

Foto: www.pzc.nl



lijke delen van de woningmarkt. In zwakke buurten of dorpen kan daarbij een negatieve spiraal ontstaan, waarbij steeds meer inwoners die het zich kunnen permitteren vertrekken en de sociaal zwakkeren achterblijven. Bedacht dient te worden dat grootschalige leegloop van het woningbestand voor Nederland zeker niet is te verwachten mede door het nog voorziene doorgroeien van het aantal huishoudens. Op nationale schaal zal het tempo van de bevolkingskrimp bovendien gematigd zijn. Dit neemt niet weg dat in sommige gebieden en gemeenten, dan wel wijken of buurten, bevolkingskrimp wel degelijk ingrijpende gevolgen kan hebben. Deze krimplocaties behoren doorgaans niet tot de economisch sterkste en aantrekkelijkste gebieden, waardoor bevolkingskrimp reeds bestaande kwetsbaarheid kan versterken.

Minder mensen: minder files en schoner milieu?

De reisafstanden in Nederland mogen dan naar verhouding bescheiden zijn, de reistijden zijn in



Foto: stock xchng/kirobuch

veel gevallen aanzienlijk langer vanwege de verkeerscongestie. Hoewel vaak anders wordt gedacht ligt het niet erg voor de hand dat het krimpen van de bevolking het fileprobleem 'als vanzelf' zal helpen oplossen. Voor een deel komt dat doordat het tempo van de krimp gematigd zal zijn. De grotere verkeersdrukte wordt echter maar voor een deel veroorzaakt door de bevolkingsgroei. Voor een belangrijk deel spelen ook ons veranderde mobiliteitsgedrag (intensiever gebruik van vooral van de auto), het toenemende aantal huishoudens en de vergrijzing een rol. Meer en kleinere huishoudens bevorderden tot nu toe het autogebruik alleen maar. Verder waren de grote geboortegolfgeneraties die nu van hun pensioen gaan genieten, de eersten met een hoog rijbewijsbezit en het laat zich niet aanzien dat de babyboomers hun auto na hun pensionering massaal van de hand zullen doen. Hoewel bevolkingskrimp daardoor niet zonder meer tot minder files zal leiden, lijkt de druk op de verkeersinfrastructuur door krimp wel (een klein



Foto: stock xchng/fkdeluxe

PROGNOSES

Bij het vooruitkijken naar de toekomst is de nodige voorzichtigheid geboden. Het gaat bij toekomstverkenningen immers niet alleen om het doorrekenen van trends die zijn gebaseerd op harde cijfers, maar ook om het maken van veronderstellingen over de toekomstige ontwikkeling waarbij rekening moet worden gehouden met onzekerheid. Omdat het onverstandig is om van één prognose uit te gaan, wordt de toekomst op de langere termijn vaak aan de hand van een aantal varianten of scenario's verkend. Zo heeft het CPB een viertal Welvaart en Leefomgeving scenario's (WLO) ontwikkeld en kennen ook de bevolkingsprognoses van het CBS en het PBL verschillende varianten. Elke variant of elk scenario is intern consistent, maar wijkt af van de andere. Vooral veranderingen in (internationale) migratie, die moeilijk zijn te voorspellen, kunnen een grote invloed hebben op de toekomstige bevolkingsontwikkeling van een bepaald gebied.

Bij het bestuderen van de gevolgen van bevolkingskrimp is het goed om de verschillende vormen van krimp in het oog te houden. Elk van deze vormen kan immers heel uiteenlopende gevolgen hebben voor, bijvoorbeeld, het ruimtelijk beleid, de woningmarkt, de arbeidsmarkt, de infrastructuur en dergelijke. Het ligt het meest voor de hand en het is ook het meest gebruikelijk om bevolkingskrimp te omschrijven als het teruglopen van het totaal aantal inwoners van een bepaald gebied. Deze bevolkingsdaling kan zich op verschillende niveaus afspelen, van buurt tot wijk, stad, regio, land en verder. De maatschappelijke effecten van deze krimp verschillen per schaalniveau. Het maatschappelijk debat over bevolkingskrimp dat in Nederland op gang is gekomen gaat vooral over deze elementaire vorm van bevolkingskrimp: krimp staat gelijk aan minder mensen.

Krimp kan zich ook manifesteren als verandering in de samenstelling van de bevolking. In dat geval kan worden gesproken van selectieve krimp, waarbij het dus eerder gaat om veranderingen in de samenstelling van de bevolking dan om veranderingen in de omvang ervan. Voorbeelden zijn het wegtrekken van gezinnen uit de grote steden (zie het vorige WPRB-rapport), de trek van jongeren van het platteland naar de stad, de selectieve migratie van ouderen uit of naar een bepaald gebied en het krimpen of groeien van huishoudens. De meest ingrijpende verandering in de samenstelling van de bevolking is uiteraard de verandering in de leeftijdsopbouw van de bevolking, ofwel de vergrijzing. Dan blijkt dat de effecten van bevolkingskrimp en vergrijzing vaak moeilijk zijn te scheiden en elkaar kunnen versterken.

beetje) minder te worden. De Randstad lijkt hier van echter minder te gaan profiteren omdat juist daar van bevolkingskrimp geen sprake zal zijn.

Ook de druk op het milieu zal niet automatisch afnemen door bevolkingskrimp. Alhoewel ieder mens in feite milieudruk oplevert en minder mensen dus een verlichting van de milieudruk zou betekenen, is bevolkingsomvang hier niet de allesbepalende factor. De welvaartsontwikkeling en het consumptiegedrag spelen naast technologische ontwikkelingen ook een belangrijke rol. In Nederland zou de verdere groei van het aantal huishoudens en de daaraan gekoppelde consumptie eventuele milieuwinst door een geleidelijk krimpende bevolking verder teniet doen. De ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu in Nederland wordt dan ook maar in beperkte mate door de *omvang* van de nationale bevolking beïnvloed en veeleer door ons gedrag. Het motto van de toenmalige Club van Rome, 'grenzen aan de groei', waaronder ook bevolkingsgroei werd begrepen, heeft echter niets aan urgentie ingeboet. Bevolkingskrimp lijkt beter bij dit motto te passen dan doorgaande bevolkingsgroei.

(Tekst gebaseerd op het hoofdstuk 'Ruimtelijke gevolgen' van de hand van Frank van Dam (PBL)).

Krimp en arbeidsmarkt

Opkomende schaarste en doorgaande veroudering beroepsbevolking

De Nederlandse beroepsbevolking is in de afgelopen decennia sterk gegroeid door twee factoren: bevolkingsgroei en groei van de arbeidsparticipatie. Daar komt nu een einde aan.



Foto: Marcel Minnée

De potentiële beroepsbevolking (de bevolking van 20 tot 65 jaar) groeide de afgelopen decennia vooral door de instroom van forse generaties jongeren (zie de figuren 3, 4, en 5). De arbeidsparticipatie nam vooral toe door de spectaculaire stijging van de arbeidsdeelname door vrouwen.

De potentiële beroepsbevolking zal echter na 2010 gaan krimpen. Daarbij lijkt het krimpen van de (potentiële) beroepsbevolking, net zoals dat op andere terreinen het geval is, de uitdagingen die de voortgaande vergrijzing met zich meebrengt te vergroten. Krimp en vergrijzing hangen nauw samen en moeten niet los van elkaar worden beschouwd.

Vooruitzichten

Volgens de meest recente vooruitzichten zal de potentiële beroepsbevolking in Nederland rond 2010 een maximale omvang bereiken van circa 10,1 miljoen. Daarna zal deze geleidelijk krimpen tot ongeveer 9,8 miljoen rond het jaar 2025. Deze krimp vertaalt zich niet onmiddellijk in een daling van de feitelijke beroepsbevolking (de mensen die echt op de arbeidsmarkt actief zijn inclusief werkzoekenden). Dit komt doordat de arbeidsparticipatie waarschijnlijk nog wel wat zal doorgroeien, ook al behoort de sterkste groei tot het verleden. De hoop blijft hierbij vooral gericht op vrouwen. Omdat jongere vrouwen meer participeren dan oudere zal de groei van de vrouwelijke arbeidsdeelname naar verwachting nog wel even doorgaan. Daarnaast wordt een voortgaande groei (na jarenlange daling) van de arbeidsparticipatie van ouderen verwacht, waar ook door het beleid flink op wordt ingezet. Naarmate meer ouderen aan het werk blijven en minder jongeren instromen,

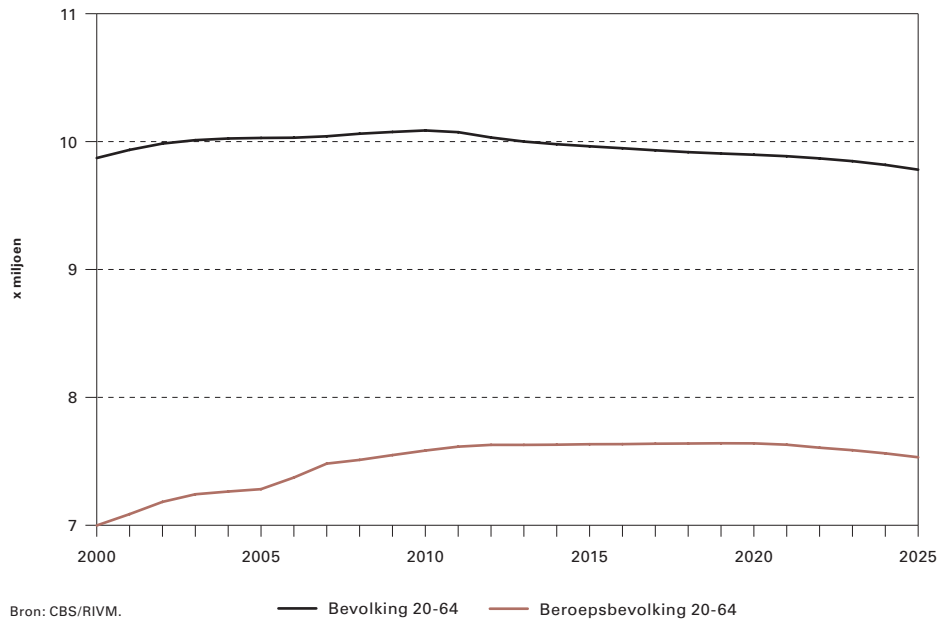
krijgt ook de veroudering van de beroepsbevolking een stevige impuls. Al met al lijkt de daling van de beroepsbevolking zich echter geleidelijk te zullen voltrekken, ten minste op nationaal niveau. Op regionaal en lokaal niveau kan de krimp van de arbeidsmarkt meer schoksgewijs verlopen, zeker in economisch zwakkere en meer perifere regio's. Over de gevolgen van krimp en vergrijzing voor de arbeidsmarkt op regionaal en lokaal niveau is nog weinig bekend.

Gevolgen

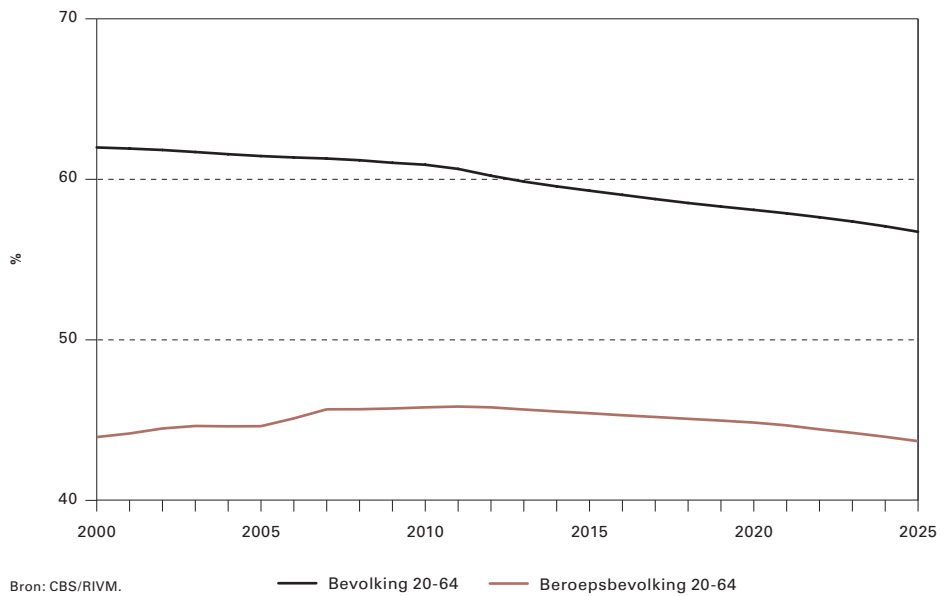
Bevolkingskrimp lijkt vooral effect te hebben op het aanbod van arbeid, dat schaarser wordt. Vergrijzing lijkt voornamelijk gevolgen te hebben voor de vraag naar arbeid. Bij vergrijzing leidt een verschuiving van de consumptie in de richting van goederen en diensten zoals zorg en persoonlijke dienstverlening tot een structurele aanpassing van de economie, omdat er niet alleen absoluut en relatief méér, maar ook koopkrachtiger ouderen zullen zijn en het zorggebruik met de leeftijd stijgt. Nu kan de arbeidsmarkt zich, net als in het verleden, zeker aan structurele veranderingen aanpassen. Juist de combinatie van krimp en vergrijzing lijkt dit evenwel moeilijker te maken. Zo paste de arbeidsmarkt zich tot nu toe altijd aan bij een sterke groei van het arbeidsaanbod. De nieuwe instroom richtte zich relatief eenvoudig op de veranderende vraag. Onduidelijk is hoe dit bij een afnemende instroom zal gaan. Bovendien gaat het bij zorg en persoonlijke dienstverlening om arbeidsintensieve diensten die moeilijk verhandelbaar zijn op internationale markten. De werkers in de zorg en persoonlijke dienstverlening zullen dus vooral in eigen land moeten worden gevonden. Selectieve werving van buitenlandse arbeidsmigranten lijkt in dit geval moeilijk, niet alleen omdat het beheersen van de Nederlandse taal in deze sector van de arbeidsmarkt belangrijk is, maar ook omdat in andere Europese landen vergelijkbare krapte op de arbeidsmarkt zal bestaan. Met andere woorden: arbeidsmigratie uit het buitenland lijkt geen oplossing te bieden voor de door de vergrijzing toenemende behoefte aan verzorging en persoonlijke dienstverlening in Nederland. Ook door de afnemende instroom van jongeren zal het moeilijker worden om aan deze specifieke vraag naar arbeid te voldoen. Beleidsopties zoals het veranderen van de beloningsstructuur en het vergroten van de aantrekkelijkheid van deze sector worden dan steeds belangrijker. De conclusie mag zijn dat ook in een open economie als de Nederlandse, waarbij arbeidsmigratie in het verband van de Europese Unie tot de mogelijkheden behoort, het krimpen van het arbeidsaanbod in samenhang met de voortgaande vergrijzing een nieuwe uitdaging oplevert voor de arbeidsmarkt, in het bijzonder op het terrein van zorg en dienstverlening. De voortgaande veroudering van de beroepsbevolking behoorde al tot die uitdagingen.

(Tekst gebaseerd op het hoofdstuk 'Bevolkingskrimp en de arbeidsmarkt' van de hand van Rob Euwals, Kees Folmer, Thijs Knaap en Maikel Volkerink (CPB)).

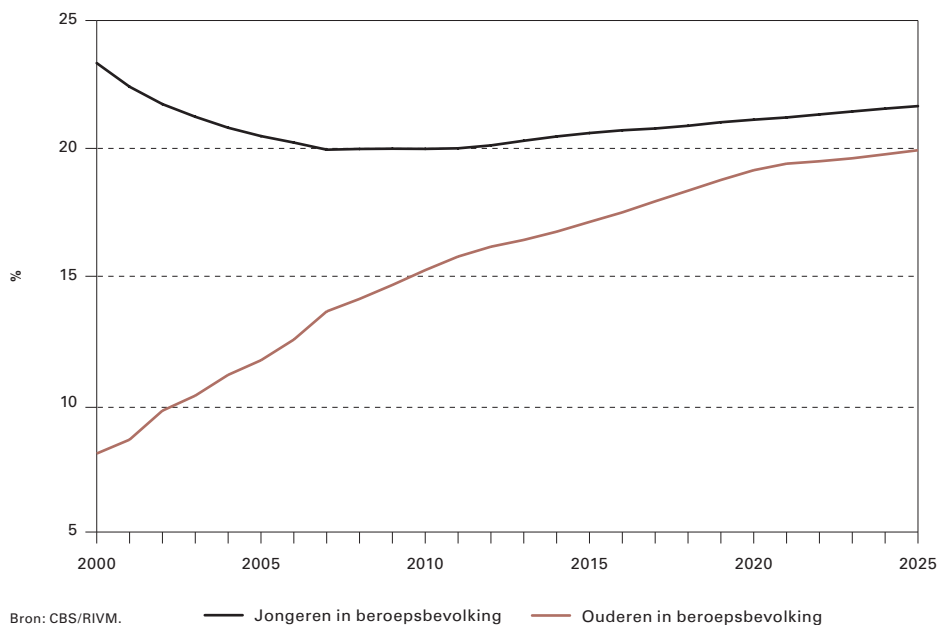
Figuur 3. Bevolking en beroepsbevolking in de leeftijd van 20-64 jaar, 2000-2025 (in miljoenen)



Figuur 4. Bevolking en beroepsbevolking in de leeftijd van 20-64 jaar als percentage van de totale bevolking, 2000-2025



Figuur 5. Jongeren en ouderen (leeftijd 20-30 en 55-64) als percentage van de beroepsbevolking, 2000-2025



Krimp en voorzieningen

Door bevolkingskrimp kan het voorzieningenniveau versralen. Dat kan tot meer kwetsbaarheid leiden.



Foto: Marcel Minnée

Bij het verdwijnen van winkelvoorzieningen lijken sociaal-economische factoren zoals het veranderende consumentengedrag, schaalvergroting en mobiliteit een belangrijker rol te spelen dan een stagnerende of krimpende bevolking. Waar bevolkingskrimp vaak niet de belangrijkste of enige oorzaak zal zijn van het versralen van het voorzieningenniveau, kan deze dit proces wel versterken. Ook het omgekeerde kan het geval zijn: door het verdwijnen van voorzieningen kan het wegtrekken van de bevolking worden versneld. In deze vicieuze cirkel zal vooral het wegvallen van de laatste voorziening in een gebied, zoals de laatste winkel, school of huisartsenpraktijk, problematisch zijn. In een kleinschalig land als Nederland, waar de afstanden relatief gering zijn, kan de bereikbaarheid van voorzieningen en daarmee het welzijn van de burgers door bevolkingskrimp in het geding komen. Toch lijkt Nederland juist door die

kleinschaligheid minder kwetsbaar te zijn voor dit soort effecten van bevolkingskrimp dan andere Europese landen. Desalniettemin lijkt bevolkingskrimp vooral voor de meest kwetsbare c.q. minst mobiele burgers ingrijpender gevolgen te hebben dan voor de meer weerbaren. Omdat bevolkingskrimp vaak hand in hand gaat met vergrijzing, worden de effecten van vergrijzing versterkt en lopen in het bijzonder ouderen een verhoogd risico.

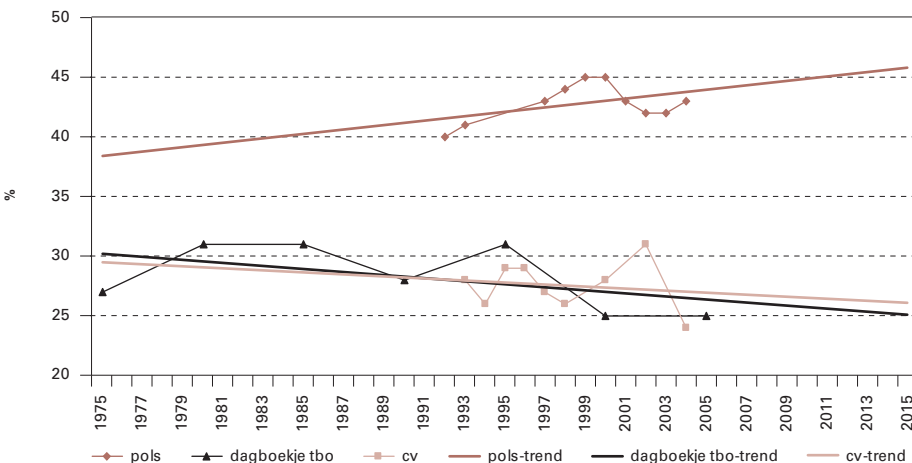
De overheid heeft een rol bij het op peil houden van voorzieningen in een situatie van bevolkingskrimp. Hier is de reikwijdte van de voorzieningen van belang. Voor lokale voorzieningen zoals detailhandel, basisonderwijs, basisgezondheidszorg en welzijn is vooral de gemeente aanspreekpunt. Grootschaliger voorzieningen zoals winkelcentra, ziekenhuizen en culturele instellingen overstijgen het lokale niveau en vragen om een regionale aanpak.

Bevolkingskrimp en sociale samenhang

De hardnekkige opvatting dat 'vroeger' alles beter was, zeker op het vlak van sociale cohesie, doet vermoeden dat velen denken dat de manier waarop we met elkaar omgaan in de toekomst eerder zal verslechteren dan verbeteren. Bevolkingskrimp lijkt bij de afkalving van de sociale verbanden en een geringere betrokkenheid van de burgers bij elkaar en bij de samenleving echter geen bepalende factor te zijn. Op sociaal-cultureel terrein lijken de effecten van de veranderende samenstelling van de bevolking (naar leeftijd, etniciteit, opleiding) veel ingrijpender te zijn dan de gevolgen van bevolkingskrimp. Ramingen van het zorggebruik tot 2030 wijzen uit dat bijvoorbeeld het effect van vergrijzing op zorggebruik veel groter is dan het effect van bevolkingsgroei. De groei in het gebruik betreft niet alleen het gebruik van zorginstellingen (een verwachte groei van 32 procent) maar ook van de thuiszorg (een verwachte groei van 25 procent). Voor het gebruik van mantelzorg, de informele zorg die mensen elkaar geven, wordt verwacht dat de groep ontvangers weliswaar licht zal toenemen van 370.000 ontvangers in 2006 naar ruim 380.000 ontvangers in 2020, maar dat in dezelfde periode volgens de ramingen het aantal aanbieders van mantelzorg sterker zal toenemen van 1,4 naar 1,6 miljoen.

Een andere indicator van sociale cohesie is het vrijwilligerswerk (zie figuur 6). Ondanks sombere overwegingen over het afnemen van de gemeenschapszin lijken hier de positieve krachten van de vergrijzing (ouderen doen vaker en langer vrijwilligerswerk dan jongeren) de afnemende deelname van jongeren althans voorlopig te compenseren. Per saldo zou volgens ramingen het vrijwilligerswerk min of meer op het huidige peil blijven (met overigens een voorzichtig geschatte economische waarde van ruim acht miljard euro in 2005). Afgezien van de eerderge-

Figuur 6. Voorspelling van het percentage vrijwilligers tot 2015, uit drie bronnen



In figuur 6 wordt het percentage vrijwilligers in dat jaar voorspeld vanuit drie bronnen. In de eerste plaats zijn dat de dagboekgegevens van het Tijdsbestedingsonderzoek (TBO) uit 1975-2005. Daaraan zijn twee voorspellingen toegevoegd op basis van enquêtes met een meer frequente dataverzameling over een kortere tijdsperiode: het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland (CV 1993-2006) en het Periodiek onderzoek leefsituatie (POLS 1992-2004).

Bron: CBS (POLS '92-'04) en SCP (dagboekjes TBO '75-'05; CV '93-'06).

noemde en wezenlijke gevolgen van bevolkingskrimp voor het draagvlak van voorzieningen en daarmee het welzijn van de bevolking in krimpende regio's, vallen de effecten van bevolkingskrimp voor de sociale samenhang in het niet bij de impact die de vergrijzing zal hebben

op bijvoorbeeld de vraag naar en het aanbod van formele en informele zorg.

(Tekst gebaseerd op het hoofdstuk 'Sociale samenhang en bevolkingskrimp' van de hand van Rob Bijl (SCP)).

Krimp en woningmarkt

Voor de woningmarkt is vooral de ontwikkeling van het aantal huishoudens van belang: huishoudens zijn immers de vragende partij. Het aantal huishoudens in Nederland zal de komende decennia nog flink blijven stijgen, van zo'n 7,2 miljoen nu tot 8,1 miljoen in het jaar 2035.



Foto: stock xchng/mwookie

Voor de groei van het aantal eenpersoons-huishoudens (met een jongere, maar steeds meer ook met een oudere) is de oorzaak van de aanhoudende groei van het aantal huishoudens. Zolang het aantal huishoudens stijgt, moet er gebouwd blijven worden. Omdat de samenstelling van de huishoudens verandert (kleiner, ouder), moet echter ook de kwaliteit van de woningvoorraad, het type woning, worden aangepast. Een afnemend groeitempo van de bevolking of van het aantal huishoudens, wat zich in sommige krimpregio's al voordoet, leidt er wel toe dat de woningmarkt daar van karakter zal veranderen. Van een 'aanbiedersmarkt' (een gespannen markt met te weinig passend aanbod van woningen) zal de woningmarkt meer een 'vragersmarkt' worden (waarbij er meer dan voldoende woningen beschikbaar zijn). Vooral de bouwers en aanbieders van woningen kunnen de naderende bevolkingskrimp opvatten als een signaal voor veranderende marktverhoudingen, waarbij een (cultuur-)omslag van meer aanbodgericht naar meer vraaggericht denken nodig is. Waar in een situatie van bevolkingskrimp de vraag van huishoudens steeds meer het aanbod van woningen op de woningmarkt zou gaan bepalen, zal ook de vergrijzing steeds nadrukkelijker eisen aan de woningvoorraad stellen.

De gevolgen van bevolkingskrimp zullen het meest voelbaar zijn op het ruimtelijke vlak en dan niet zozeer op de ruimtelijke schaal van Nederland als geheel, maar vooral op de lagere schaalniveaus van provincie, streek, stad en

wijk. Hoe lager het schaalniveau, des te duidelijker kan bijvoorbeeld een zelfversterkend effect van krimp optreden, waarbij stagnatie van bevolkingsgroei gaat leiden tot een neerwaartse spiraal van leegloop en verpaupering. Het ligt dan ook voor de hand om in het ruimtelijk beleid vooral in te zetten op regionaal en lokaal maatwerk. Omdat bevolkingskrimp heel direct het beleidsterrein van de woningbouw raakt, richten (decentrale) overheden zich doorgaans vooral hierop.

Op het niveau van de regionale of provinciale overheden wordt het vraagstuk van de bevolkingskrimp steeds meer opgepakt. Limburg en Groningen zijn hier de voortrekkers, maar ook in andere provincies komt er meer aandacht, waarbij de rol van de provincie als regionale regisseur, zeker op het terrein van het woningbouwbeleid, belangrijker lijkt te worden. Waar steeds meer wordt samengewerkt op het gebied van plannenmakerij, schort het op regionaal niveau nog aan gemeenschappelijke uitvoeringsplannen, waar de daad bij het woord wordt gevoegd en ook financiële afspraken worden gemaakt. Gemeenten zullen waarschijnlijk alleen bereid zijn om, in het belang van de regio, minder te bouwen als zij daarvoor op een of andere wijze worden gecompenseerd. De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening en de Grondexploitatie-wet bieden hiertoe enkele mogelijkheden.

(Tekst gebaseerd op het hoofdstuk 'Ruimtelijke gevolgen' van de hand van Frank van Dam (PBL)).

demodata

EEN DEMOGRAFISCHE OMSLAG

De bevolkingsexplosie van de 20^{ste} eeuw is voorbij, maar de wereldbevolking groeit nog fors. De huidige wereldbevolking telt 6,8 miljard mensen en zal volgens de laatste VN-prognoses doorgroeien naar 9,1 miljard in 2050 (waarna de groei overigens niet stopt voor 2075). De bevolking van Afrika verdubbelt tot bijna 2 miljard in 2050. De Europese bevolkingsgroei is een stuk lager. De EU telt nu 496 miljoen inwoners, de bevolking groeit door tot rond 2035 een maximum wordt bereikt van 520 miljoen, en krimpt daarna naar 515 miljoen in 2050. De Nederlandse bevolking groeit door van 16,8 miljoen nu naar een top van 17,5 miljoen rond 2038 en krimpt vervolgens geleidelijk. Steeds meer gebieden krijgen te maken met bevolkingskrimp

Beleidsreacties

In grote lijnen zijn er bij het reageren op krimp twee beleidsreacties denkbaar: het bestrijden dan wel het begeleiden van krimp. In de praktijk zijn er ook mengvormen van deze beleidsreacties.



Infocentrum 'De Blauwe Stad'.

Foto: Flickr.com/MichielThomas

demodata

LANGZAAM MAAR ZEKER

De bevolkingsgroei is ongelijk over Nederland verdeeld: krimp en groei bestaan naast elkaar. Vooral kleinere gemeenten zijn kwetsbaar voor krimp. Vol wordt voller. Leeg wordt leger. Demografische verschillen tussen regio's worden groter. De sterkste bevolkingsgroei komt in Nederland voor in de grote gemeenten, maar ook daar is veel variatie. Almere en Haarlemmermeer zijn voorbeelden van snelle groeiers. Maastricht en Dordrecht groeien een stuk trager. Rotterdam en Haarlem zijn de enige grote gemeenten die 'krimpen' (verlies aan randgemeenten). Rotterdam krimpt dus als enige van de Grote Vier, waarvan Utrecht het snelst groeit. In agglomeraties valt het nog wel mee, omdat verlies over kleine afstand gaat (randgemeenten). In kleinere gemeenten is het verlies gevoeliger. Regionale verschillen worden op de langere termijn groter.

Het bestrijden van bevolkingskrimp in krimpregio's is niet erg succesvol

Woningbouwbeleid dat bevolkingskrimp wil bestrijden accepteert deze krimp niet en richt zich actief op het stimuleren van de vraag naar woningen. Aan deze benadering ligt de veronderstelling ten grondslag dat door het bouwen van woningen nieuwe inwoners zullen worden aantrokken. Om nieuwe doelgroepen bewoners aan te trekken worden vaak nieuwe woonconcepten ingezet, waarbij een aantrekkelijke woonomgeving met recreatieve mogelijkheden vaak een belangrijk verkoopargument vormt. Voorbeelden hiervan liggen voor het oprapen; denk aan de Blauwe Stad in Oost-Groningen, Wieringen Randmeer in de kop van Noord-Holland, Veerhaven Perkpolder in Hulst, en dergelijke. Marketingcampagnes die het imago van een regio moeten verbeteren worden ingezet om bewoners vast te houden en bewoners elders uit Nederland aan te trekken. Zo probeerde Zeeuws-Vlaanderen op de Emigratiebeurs potentiële emigranten te overreden om in eigen land te blijven en worden door Parkstad Limburg 'terugkeerouderen' geworven die in de jaren zestig naar de Randstad zijn verhuisd. Daarnaast proberen zowel Zeeuws-Vlaanderen als Noordoost-Groningen welgestelden uit de Randstad te trekken.

Ondanks de vaak creatieve pogingen levert het woningbouwbeleid dat lokale overheden in Nederland inzetten om bevolkingskrimp te bestrijden vaak maar weinig op. Ook met de extra woningbouw blijft de bevolkingskrimp doorgaan, zoals het geval was in Parkstad Limburg. Vaak ontstaat er in de regio een overmaat aan nieuwbouwplannen, waarbij gemeenten tegen

elkaar opbieden. Op zich hoeft dat geen probleem te zijn, want plannen zijn nodig om een regio aantrekkelijker te maken. Overmaat kan echter ook leiden tot leegstand elders in de woonvoorraad en ertoe leiden dat bouwplannen niet worden gerealiseerd omdat de verkoopdrempel niet wordt gehaald. Nieuwbouw in krimpregio's levert vaak geen nieuwe inwoners voor de regio op maar veroorzaakt eerder een uitstroom in buurgemeenten. Nieuwbouw werkt zo regionale concurrentie in de hand want zeker in regio's die structureel krimpen betekent de winst van de ene gemeente het verlies van de andere. Zo blijkt dat nieuwbouw vooral voor dynamiek binnen de woonregio zorgt, en niet zozeer leidt tot instroom van nieuwe inwoners van buiten. Concurrentie tussen gemeenten en een teveel aan bouwplannen kunnen ook leiden tot onrendabele investeringen. Bovendien kunnen door de concurrentie zwakke plekken op de regionale woningmarkt verder achteruitgaan en bijvoorbeeld leegstand verergeren. Bevolkingskrimp kan ook hier bestaande regionale ongelijkheden verergeren. Vanuit een regionaal (provinciaal) perspectief bezien lijkt het daarom voor de hand te liggen om het omgaan met krimp niet aan het 'vrije spel van de gemeentelijke krachten' over te laten, maar een vorm van regionale regie te ambiëren.

Het begeleiden van bevolkingskrimp is een zaak van lange adem

Beleid dat zich richt op het begeleiden van bevolkingskrimp accepteert de demografische ontwikkeling en richt zich op aanpassing van het woningaanbod. Het gaat daarbij om het aanpassen van de omvang van de woningvoorraad aan de demografische ontwikkeling. In plaats van het demografische tij te willen keren, worden de bakens verzet en richt het beleid zich op het aanpassen van woningbouwplannen aan de nieuwe kleinere woningvraag. Dit beleid kenmerkt zich onder meer door het verkleinen van de woningvoorraad door sloop en/of herstructurering. In een krimpende stad als Delfzijl maakt het sloopbeleid inmiddels al deel uit van het woningbouwbeleid. In Parkstad Limburg hebben de gemeenten een intentieverklaring ondertekend waarin is afgesproken om de herstructureringsplannen op elkaar af te stemmen. Ook door het matigen van nieuwbouwplannen (waarbij vaak sprake is van al dan niet bindende regionale afspraken) kan bevolkingskrimp worden begeleid. Zeker waar het aantal geplande nieuwe woningen de vraag ver overstijgt, biedt matiging van nieuwbouwplannen soelaas. Parkstad Limburg werkt, net als de provincie Fryslân, met regionale woonvisies (de gemeenten houden rekening met elkaar). In het verleden voerde de provincie Groningen een beleid

waarbij het aantal te bouwen woningen per gemeente werd gereguleerd. Ondanks deze initiatieven gaat de omslag van bestrijding van bevolkingskrimp naar begeleiding in de praktijk vaak moeizaam.

Ondanks de tegenvallende resultaten bij het bestrijden van bevolkingskrimp door het binnenhalen van nieuwe bewoners in krimpgebieden blijven (lokale) bestuurders hier vaak stug mee doorgaan. Daar lijken een ideologische en een praktische reden voor te zijn. Het denken van de bestuurders is de afgelopen decennia gevormd door 'groei'. In deze visie is groei normaal, nastrevenswaard en daarmee waard om bevorderd te worden. Ook de status (en het inkomen) van veel lokale bestuurders hangt samen met bevolkingsomvang. Bestuurders zijn dus gewend aan groei, zien krimp als bedreiging, en associëren dit met bestuurlijk falen. Krimp heeft veel negatieve connotaties waarmee een dynamische bestuurder niet graag wordt geassocieerd: krimp is daarmee een blinde vlek voor veel politici en

bestuurders die deze term ook liever niet gebruiken. Dit traditionele denkkader staat het goed begeleiden van krimp in de weg. Het veranderen van dit denkkader is niet eenvoudig.

De huiver voor krimp zit niet alleen tussen de oren van de bestuurders. Het (financiële) beleidsinstrumentarium is eveneens op groei gericht, zoals subsidieregelingen die het beperken van woningbouw ontmoedigen en fondsen die groei stimuleren. Daarnaast blijkt het ombuigen van de aandacht voor uitbreiding naar herstructurering en sloop financieel vaak moeizaam, omdat in krimpgebieden de kosten van herstructurering en sloop niet of nauwelijks kunnen worden betaald uit inkomsten van nieuwbouw. Kortom, het Nederlandse beleidsinstrumentarium is (nog) onvoldoende toegesneden op krimp.

(Tekst gebaseerd op het hoofdstuk 'Beleidsreacties in krimpregio's' van de hand van Femke Verwest, Niels Sorel en Edwin Buitelaar (PBL)).

ARBEID EN ECONOMIE

De potentiële beroepsbevolking bereikt in Nederland in 2010 een maximum van 10,1 miljoen personen en gaat daarna geleidelijk krimpen tot 9,8 miljoen in 2025. De beroepsbevolking groeide de afgelopen decennia door bevolkingsgroei en groei van de arbeidsparticipatie. Er kwamen meer Nederlanders en er gingen meer werken. De potentiële beroepsbevolking nam vooral toe door de instroom van veel jongeren. De werkzame bevolking groeide voornamelijk doordat meer vrouwen en ouderen gingen/bleven werken.

Krimp en de overheid

Op landelijk niveau is het krimpthema nog maar recent geagendeerd en bezint de nationale overheid zich op haar rol bij het omgaan met bevolkingskrimp. Het antwoord zal verschillen per beleidsterrein, maar een voorwaardenscheppende rol, zeker op het ruimtelijk vlak, ligt voor de hand.

Bevolkingskrimp op nationale schaal is een ontwikkeling op de wat langere termijn en omgeven met onzekerheden over tijdstip, snelheid en regionale uitsortering. Een flexibel (ruimtelijk) langetermijnbeleid ligt dan voor de hand. Rekening houdend met verschillende scenario's kunnen daarbij op hoofdlijnen tijdige en voldoende ruimtelijke reserveringen voor bijvoorbeeld wonen en werken worden gemaakt, waarbij de invulling eerst daadwerkelijk plaatsvindt als het echt nodig is. Op het terrein van de woningmarkt zou, zeker bij het aanwijzen van nieuwbouwlocaties, met de mogelijkheid van krimp van de woningvoorraad rekening dienen te worden gehouden en ligt restrictiever optreden van de overheid voor de hand. In haar rol van nationale regisseur zou de rijksoverheid dan vooral de voorwaarden en de beleidskaders moeten scheppen waarbinnen lagere overheden effectief kunnen opereren.

Ruimtelijke ordening en vergrijzing

Naast het scheppen van voorwaarden is er voor de rijksoverheid in zijn rol van 'marktmeester' ook een toezichthoudende en sturende rol. Verwacht mag worden dat marktpartijen op de (regionale) woningmarkt adequaat zullen reageren op veranderende demografische omstandigheden zoals vergrijzing en bevolkingskrimp die zich geleidelijk voltrekken. Toch kan het nodig zijn dat de marktmeester ingrijpt, bijvoorbeeld als het gaat om aanpassingen aan de woningvoorraad die niet of minder interessant zijn voor marktpartijen zoals sociale woningbouw of herstructurering van verouderde woningen. Bij dit soort fricties is een sturende rol

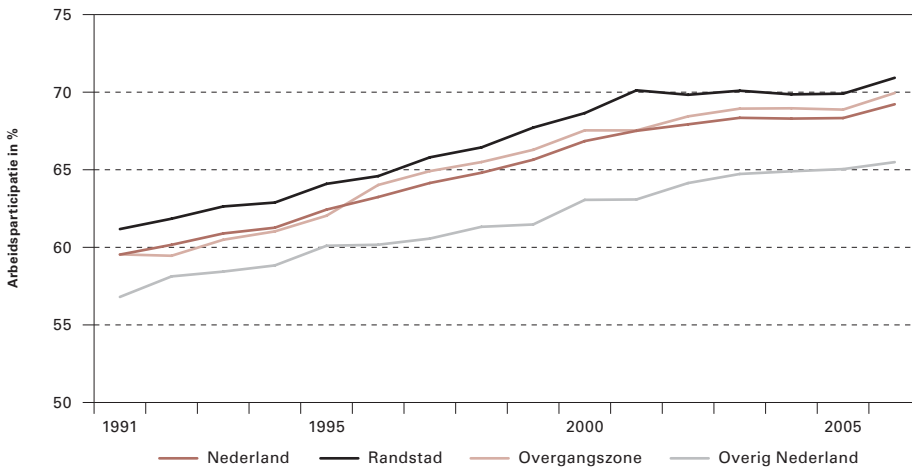


Foto: Wim de Jonge

van de overheid gewenst. Hetzelfde geldt op de andere genoemde terreinen dan de woningmarkt, zoals het voorzieningenniveau en de arbeidsmarkt. Het belang van goed toezicht en de verantwoordelijkheid van de overheid daarbij is ook in de huidige financiële crisis duidelijk geworden.

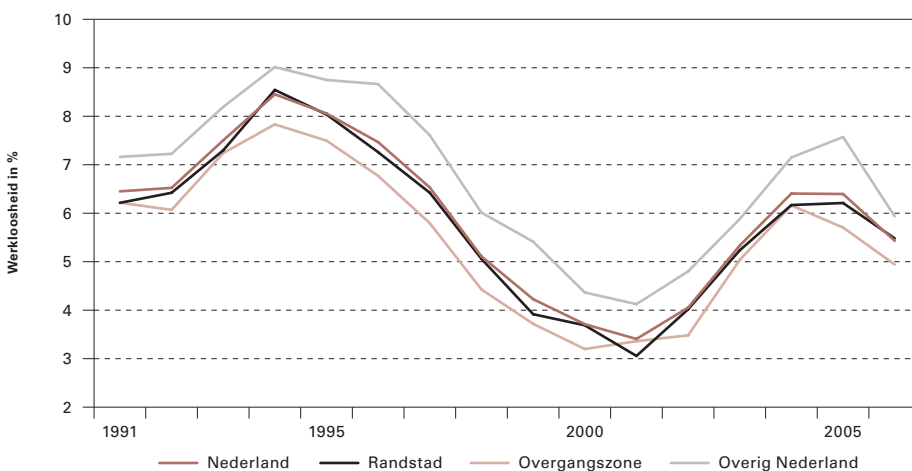
Bij het vormgeven van het rijksbeleid dat zich richt op het opvangen van bevolkingskrimp kan worden geput uit diverse bestaande bronnen. Bevolkingsdaling raakt nauw aan vergrijzing. Veel beleid dat wordt ingezet of overwogen in het kader van de vergrijzing is daarmee ook voor bevolkingsdaling van belang. Zo heeft het bevorderen van de arbeidsdeelname om een

Figuur 7. Arbeidsmarktontwikkelingen naar landsdeel en Nederland totaal, 1991-2006



Bron: CPB.

Figuur 8. Werkloosheid in Nederland in % van de beroepsbevolking, 1991-2006



Bron: CPB.

economisch opzicht ook tamelijk homogeen hetgeen niet wegneemt dat sociaal-economische dan wel culturele verschillen bestaan. Ook zijn er regionale verschillen. De dichtbevolkte Randstad waar bijna de helft van de bevolking woont wordt, bijvoorbeeld in de WLO-scenario's (zie kader pag. 5), gezien als het economisch zwaartepunt van het land. In de Overgangszone die als een dynamische schil daaromheen ligt en het verder van de Randstad gelegen, meer perifere gebied van Overig Nederland woont telkens ruwweg een kwart van de bevolking. In de afgelopen ruim 30 jaar is het merendeel van de bevolkingsgroei opgevangen in de Overgangszone. Vanwege de volte in de Randstad werden in de Overgangszone relatief de meeste huizen gebouwd en groeide de werkgelegenheid daar het snelst. Ondanks niveauverschillen verlopen arbeidsparticipatie en werkloosheid in de landsdelen min of meer parallel (zie figuren 7 en 8). Dit wijst erop dat deze eenzelfde economische ontwikkeling doormaakten, ondanks verschillen in bevolkingssamenstelling. Op een lager schaalniveau is zichtbaar dat de bevolking in de afgelopen decennia geleidelijk is uitgeschoven van de grote steden van de Randstad naar het omliggende gebied en vervolgens naar de Overgangszone. Kijkend naar de woning- en de arbeidsmarkt lijken in geval van bevolkingsskrimp de meer verstedelijkte gebieden van ons land per saldo in het voordeel te zijn in vergelijking met het meer perifere landelijke gebied.

Zeker bij een doorzettende bevolkingsskrimp mag worden verwacht dat de (demografische) verschillen tussen regio's groter zullen worden. De verwachting is dat sterke regio's door een gunstiger sociaaleconomisch en cultureel klimaat meer bevolking weten vast te houden dan wel minder bevolking verliezen dan zwakkere regio's die het risico lopen om in een negatieve krimpspiraal te komen. Dreigen hierdoor onaanvaardbaar grote regionale verschillen en bijvoorbeeld leegloop van het platteland te ontstaan, zoals we in landen als Frankrijk en Duitsland zien gebeuren? Zover lijkt het in Nederland niet te komen. Naast het gematigde krimp-tempo speelt de eerdergenoemde kleinschaligheid hierbij een belangrijke rol. Krimpgevoelige regio's in het perifere gebied liggen in Nederland nooit onbereikbaar ver weg, waardoor ruimtelijk isolement, ook door de goede verbindingen, nauwelijks voorkomt. Waar krimpgevoelige regio's in het grensgebied liggen zal de blik steeds nadrukkelijker op het buitenland zijn gericht en regionale samenwerking over de grotendeels weggefallen landsgrenzen soelaas kunnen bieden bij het opvangen van krimp. De kleinschaligheid van Nederland werkt in feite als een buffer voor mogelijke negatieve effecten van krimp, evenals de open grenzen. Ook de hoge bevolkingsdichtheid die zo kenmerkend is voor ons land heeft een vergelijkbare bufferfunctie. Gebieden met een lagere bevolkingsdichtheid lijken kwetsbaarder voor de effecten van bevolkingssdaling dan dichtbevolkte landsdelen omdat het draagvlak voor voorzieningen daar smaller is. Ditzelfde geldt overigens op Europese schaal, waardoor een dichtbevolkt

demodata

PROBLEEM OF OPLOSSING?

Krimp heeft veel negatieve associaties, ook bij bestuurders: achteruitgang, leegstand, verpaupering, recessie, vicieuze cirkel. Groei is goed, krimp is slecht. 'Het einde aan de groei' betekent ook een culturomslag. Optimisten daarentegen omarmen de voordelen van krimp: rust, ruimte, milieu en geen files meer. Krimp lost echter niet alle problemen op. Naast aantalsontwikkelingen (meer of minder mensen), gaat het bij maatschappelijke gevolgen ook en voornamelijk om menselijk gedrag. Zo zijn de files vooral een gevolg van ander mobiliteitsgedrag (meer autogebruik). Iets minder mensen betekent niet dat deze de auto zullen laten staan. Bovendien staan de meeste files in de Randstad, en daar wordt de minste krimp verwacht.

door de vergrijzing krimpend arbeidsaanbod op te vangen ook betekenis voor het opvangen van een krimpende regionale beroepsbevolking. Op ruimtelijk terrein heeft Nederland voorts een rijke traditie en ruime ervaring op het gebied van de ruimtelijke ordening. Hoewel de gevolgen van bevolkingssdaling zich niet alleen op ruimtelijk vlak voordoen, kan deze expertise worden ingezet bij de nieuwe uitdaging van een geleidelijk opkomende maar structurele bevolkingssdaling. Ook de ervaringen met regionaal bevolkingsspreidingsbeleid die zijn opgedaan in een periode dat het verdelen van de onstuimige bevolkingsgroei aan de orde was, kunnen nu, misschien enigszins paradoxaal, worden ingezet bij het omgaan met de negatieve bevolkingssgroei.

Bij het vinden van effectieve manieren om bevolkingssdaling op te vangen kan een tweetal omstandigheden in ons voordeel werken: de schaal en de bevolkingsdichtheid van Nederland.

Kleinschaligheid en bevolkingssdichtheid als buffers

Nederland is een kleinschalig land. De afstanden tussen de verschillende landsdelen zijn klein, er zijn geen grote natuurlijke barrières, er is een fijnmazige en hoogwaardige infrastructuur en de reistijden zijn relatief beperkt. Mede door de kleinschaligheid is ons land in sociaal-

land als Nederland in feite minder kwetsbaar is voor de negatieve gevolgen van bevolkingskrimp dan minder dichtbevolkte landen.

Bevolkingskrimp en bevolkingsbeleid?

De daling van de bevolkingsomvang zal zich in Nederland geleidelijk voltrekken. De veranderende regionale verdeling van de bevolking die door de bevolkingskrimp wordt versterkt, lijkt, althans op afzienbare termijn, in Nederland niet tot kritische onevenwichtigheden te leiden. Dit neemt niet weg dat krimp al dan niet tijdelijke knelpunten tot gevolg kan hebben die om zorgvuldig beleid vragen dat is toegesneden op regionale ontwikkelingen. In overwegende mate zal dit beleid eerder een begeleidend dan een bestrijdend c.q. interveniërend karakter hebben. De contouren (en soms meer dan dat) van dit beleid zijn al zichtbaar, vooral op regionaal ruimtelijk vlak. Is de bevolkingsdaling hiermee voldoende beheersbaar en kunnen we overgaan tot de orde van de dag? Of is er meer aan de hand en is er voor de nationale overheid misschien ook een taak weggelegd voor het 'bestrijden' van de demografische oorzaken van bevolkingskrimp, bijvoorbeeld door het voeren van een actief bevolkingsbeleid? Om twee redenen is het zinvol om bij deze vraag stil te staan. Op de eerste plaats laat het zich aanzien dat de bevolkingsdaling een duurzame trend is die, na een regionale 'voorfase', ook de nationale bevolkingsontwikkeling zal raken: krimp is geen eendagsvlug. Dit onderscheidt de huidige trend van eerdere rimpelingen in de regionale bevolkingsverdeling. Op de tweede plaats is krimp nauw verbonden met de vergrijzing van de bevolking, en ook dit maakt de huidige bevolkingskrimp uniek en de uitdaging voor de samenleving des te groter. Wegens het gecombineerde effect van beide ontwikkelingen bij de huidige en de in de wat verdere toekomst te verwachten trend van bevolkingsdaling is er sprake van een wezenlijke demografische omslag. Is dit aanleiding voor het voeren van een gericht bevolkingsbeleid, te weten een samenhangend pakket overheidsmaatregelen die tot doel heb-

Foto: Marcel Minnée



ben de demografische ontwikkeling zoals deze zich voordoet bewust en gericht te beïnvloeden?

Een bevestigend antwoord op deze vraag houdt in dat helderheid nodig is over de met dit bevolkingsbeleid na te streven doelen. Dient de overheid in te grijpen in de bevolkingsontwikkeling en zal actief moeten worden geprobeerd om de bevolkingsgroei in stand te houden? Moet het streven daarbij zijn om deze groei blijvend in stand te houden, of is alleen een tijdelijke beleidsinzet nodig? Is er een optimale bevolkingsomvang denkbaar, een optimale groeisnelheid, een optimale bevolkingsdichtheid? Of een optimale leeftijdsverdeling? Wat zou dit betekenen voor welzijn en welvaart? Actief ingrijpen in de bevolkingsontwikkeling veronderstelt niet alleen overeenstemming over de doelen van dergelijk beleid, maar ook over de inzet van middelen. Ook moet er overeenstemming zijn over de ethische aspecten. Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen dat er een groot politiek en maatschappelijk draagvlak is voor dit soort bevolkingspolitiek.

De verkenning van het tijdpad en de mogelijke gevolgen van bevolkingsdaling in Nederland die in deze studie werd uitgevoerd leverde weliswaar diverse aangrijpingspunten op voor nieuw beleid, maar geen harde indicatie voor het invoeren van een interveniërend bevolkingsbeleid. Bij de vraag of actief bevolkingsbeleid is vereist, moet ook worden overwogen dat de mogelijkheden voor een effectief bevolkingsbeleid dat bevolkingsgroei op peil houdt beperkt lijken. Het 'draaien aan de knoppen' van de bevolkingsontwikkeling is geen eenvoudige opgave. Van de demografische groeifactoren is het vruchtbaarheidsniveau in Nederland al sinds 30 jaar min of meer gestabiliseerd op een niveau van ruim minder dan twee kinderen per vrouw (het huidige totale vruchtbaarheidscijfer bedraagt 1,7). Nederland scoort daarmee boven het Europese gemiddelde. Nog afgezien van de ethische aspecten die aan de invoering van een geboortebevorderend beleid zijn verbonden, wordt ook in de wetenschappelijke literatuur getwijfeld aan de effectiviteit hier-

demodata

BEGELEIDING VAN KRIMP

De meeste Nederlanders geven de voorkeur aan krimp boven groei. Einde aan de groei betekent: minder mensen, meer welzijn, zo wordt gedacht. Diverse gemeenten proberen in plaats van de vraag te stimuleren de bevolkingskrimp meer te begeleiden en met woningbouwbeleid hun woningaanbod aan te passen aan de nieuwe vraag. Slopen behoort daarbij tot de mogelijkheden. Bij sloop gaat het vooral om individuele panden of delen van een woonblok. Zo kan bijvoorbeeld de bovenste verdieping van een flat worden afgehaald (aftoppen). De sloop kan ook bijdragen aan een andere woningvoorraad als er op die plek andere typen woningen worden gebouwd. Zo is in Reiderland in een aantal rijtjes van vijf woningen de middelste gesloopt. Hierdoor zijn er in die rij twee twee-onder-een-kapwoningen ontstaan. Ook kunnen flats worden gesloopt waarna (minder) grondgebonden woningen worden teruggebouwd. Verder kan het onbebouwd laten van een terrein na de sloop een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de woningvoorraad. De gemeente Kerkrade heeft een plan ontwikkeld waarbij verstedelijkt gebied wordt gesloopt en getransformeerd in groene ruimte om de woonomgeving te verbeteren.

Foto: Marcel Minnée





Foto: Marcel Minnée

demodata

BEVOLKINGSGROEI STOPT IN RIJKE LANDEN: MIGRATIE STELT BEVOLKINGSDALING UIT

In de meer ontwikkelde landen groeit de bevolking nauwelijks meer. De Verenigde Naties verwachten dat er in 2050 1,28 miljard mensen in dit deel van de wereld wonen, tegen 1,23 miljard nu. Het kindertal ligt in deze landen al geruime tijd onder het zogenoemde vervangingsniveau en als de netto migratie naar dit welvarende deel van de wereld niet zo groot zou zijn, zou de bevolking zelfs iets afnemen tot 1,15 miljard personen in 2050. In de rijke landen groeit de bevolking boven de 60 jaar harder dan ooit te voren. Deze leeftijdsgroep zal tot 2050 met meer dan de helft van haar huidige omvang groeien, tot 416 miljoen. De vergrijzing van de bevolking neemt overigens wereldwijd een vlucht doordat ook de minder ontwikkelde landen in hoog tempo gaan vergrijzen. Met meer dan drie procent groei per jaar zal het aantal 60-plussers in minder ontwikkelde regio's (waartoe in deze classificatie ook China en India behoren) toenemen van 473 miljoen nu naar 1,6 miljard in 2050. Dalende sterftekansen en een hogere levensverwachting dragen natuurlijk ook bij aan de vergrijzing van de wereldbevolking. De verschillen in levensverwachting tussen werelddelen zijn nu nog groot. In de meer ontwikkelde landen was de levensverwachting bij geboorte 76 jaar in de periode 2000-2005, in de minst ontwikkelde landen 54 jaar. Naar verwachting zullen deze ook de verschillen in levensverwachting geleidelijk kleiner worden.

van. Mede gezien de ervaringen in de ons omringende landen lijkt het niet waarschijnlijk dat dit soort pronatalistisch beleid een wezenlijke en duurzame verhoging van het Nederlandse geboortenniveau tot stand zou kunnen brengen, als men dit al zou willen. Het invoeren van een dergelijk beleid zou een wezenlijke trendbreuk zijn met het verleden, waarbij Nederland, evenals de meeste van de ons omringende landen, bewust afzag van een actieve geboortebestrijdende politiek. Het voortzetten en intensiveren van het huidige beleid waarbij het voor vrouwen en mannen eenvoudiger wordt gemaakt om gezin en werk te combineren, en de individuele keuzemogelijkheden rondom gezinsvorming te vergroten ligt meer voor de hand.

Gezondheidsbeleid

Bij de tweede bevolkingsgroefactor ligt op het terrein van de gezondheid een voortgaande stijging van de levensverwachting voor de hand. Het verlengen van de (gezonde) levensduur kan als een van de grootste verworvenheden van



Foto: Marcel Minnée

onze samenleving worden gezien. Een effectief gezondheidsbeleid dat bijdraagt aan het terugdringen van de sterfte en het verlengen van de levensduur, heeft uiteraard een positief effect op de bevolkingsgroei. Een beduidende versnelling van de reeds plaatsvindende verlenging van de levensduur lijkt weinig voor de hand te liggen; het vasthouden van de opgaande trend zal al een forse beleidsinspanning vereisen. Het is onrealistisch om van veranderingen in de sterfte te verwachten dat deze de omslag van bevolkingsgroei naar bevolkingskrimp zullen tegenhouden. Winst aan het sterftekant levert ook een impuls aan de vergrijzing.

Migratie

De derde bevolkingsgroefactor is migratie. Eerder werd al aangegeven dat binnenlandse migratie een zeer belangrijke rol speelt in de regionale bevolkingsontwikkeling en daarmee van groot belang is voor bevolkingskrimp. In de mogelijkheden om binnenlandse migratie te sturen door middel van woningbouw dan wel arbeids-

marktbeleid liggen mogelijke aangrijpingspunten voor beleid. Ook een heroverweging van het bevolkings spreidingsbeleid in het kader van een bredere krimpagenda ligt voor de hand. De ervaringen uit het verleden met het bewust sturen van de regionale bevolkingsontwikkeling zoals dat in de jaren zestig en zeventig plaatsvond (denk aan de spreiding van de rijksdiensten, het verplaatsen van het PTT-hoofdkantoor naar Groningen e.d.) nopen tot bescheidenheid. Het lijkt niettemin zinvol om te verkennen welke mogelijkheden er zijn voor een hernieuwd bevolkings spreidingsbeleid.

Internationale migratie

Het verleden leerde ons dat binnenlandse migratiestromen moeilijk reguleerbaar zijn. Dit geldt in zekere zin ook voor internationale migratie, hoewel de mogelijkheden van de overheid hier groter zijn. Internationale migratie is de meest grillige en moeilijkst te voorspellen bevolkingsgroefactor. Internationale migratie is ook in steeds meer Europese landen de belangrijkste motor geworden van de bevolkingsgroei. Als zou moeten worden gezocht naar een remedie tegen bevolkingskrimp, dan ligt het zeker voor de hand om naar de internationale migratie te kijken. In de eerste plaats gaat het daarbij om migratiestromen binnen de Europese Unie die door het wegvallen van belemmeringen steeds vrijer zijn geworden. De almaar kleinere barrières tussen de lidstaten van de EU vergemakkelijken de spreiding van de bevolking. Omdat bevolkingskrimp geen uniek Nederlands maar veeleer een Europees verschijnsel is waar steeds meer landen mee worden geconfronteerd, zal het in Europa echter steeds meer om het verdelen van de schaarser wordende bevolking gaan. Evenals dit op nationaal vlak het geval is, zullen ook in Europa de sterkere regio's hierbij in het voordeel zijn. Toch kan binnen-Europese migratie, waaronder grensmigratie, voor sommige Nederlandse grensregio's mogelijk soelaas bieden voor bevolkingsdaling. Ook voor het op Europese leest geschoeide regionaal

Foto: Marcel Minnée



ontwikkelingsbeleid is de bevolkingsdaling een extra uitdaging.

Internationale migratie van buiten de Europese Unie biedt in beginsel een bijna onbeperkt reservoir aan migranten die naar Europa zouden willen komen, al dan niet tijdelijk. Het voert te ver om in deze studie, die zich vooral op de mogelijke gevolgen van bevolkingsdaling richtte, hierbij uitgebreid stil te staan. Alhoewel het migratiepotentieel in de zendende landen bijna onuitputtelijk is, geldt dit niet voor de opvang- en integratiemogelijkheden in de ontvangende landen die door de toenemende etnische diversiteit van de bevolking onder druk staan. Harmonisatie en betere onderlinge afstemming van het internationale migratiebeleid in de EU ligt in ieder geval voor de hand. Ook wat Nederland betreft lijkt internationale migratie van buiten de EU maar in beperkte mate als buffer tegen bevolkingsdaling te kunnen werken. Dit geldt temeer voor de regionale bevolkingskrimp, omdat migranten vooral naar economisch sterkere regio's zullen trekken.

Meningen en opvattingen over krimp

In de discussies over bevolkingskrimp voeren bezorgde bestuurders en beleidsmakers, aangevuld met wetenschappers en journalisten, zoals gebruikelijk de boventoon. Maar hoe kijkt de Nederlandse bevolking nu tegen krimp aan en hoe worden de voor- en nadelen van de demografische omslag door hen ingeschat? Voor de meningen hierover is het vooral van belang waar de mogelijke groei of krimp zal plaatsvinden. Zo zijn de meeste Nederlanders het er over eens dat de wereldbevolking (nu 6,8 miljard mensen) wel mag krimpen. Een wereldbevolkingsomvang van 5 miljard mensen wordt het meest wenselijk geacht. Als naar de situatie dichterbij huis wordt gekeken, dan wordt de gewenste krimp echter minder groot. Bijna een derde (31 procent) van de ondervraagden geeft de voorkeur aan een kleinere bevolking van Nederland. In plaats van de huidige 16,5 miljoen inwoners wordt, evenals in de bekende popsong, een bevolkingsomvang van '15 miljoen mensen' als meest gewenst gezien. Het zal niet bevreemden dat er in ons dichtbevolkte land maar weinig Nederlanders zijn (zes procent) die pleiten voor bevolkingsgroei. Als nog dichterbij huis wordt gekeken dan vindt 16 procent het wenselijk dat de bevolking van hun eigen woonplaats zou krimpen; 11 procent vindt lokale bevolkingsgroei gewenst, maar de meeste mensen houden de bevolkingsomvang van hun woonplaats liever op het huidige niveau. In groeiregio's geven de bewoners in de regel de voorkeur aan krimp van de huidige woonplaats, terwijl de inwoners van krimpgebieden en van gebieden met een lage bevolkingsdichtheid (zoals bijvoorbeeld Flevoland) juist meer voor groei van de eigen woonplaats zijn. Per saldo geven Nederlanders anno 2009 de voorkeur aan bevolkingskrimp boven bevolkingsgroei.

Minder mensen, meer welzijn?

Geleidelijk komt er een einde aan de lange periode van bevolkingsgroei die Nederland heeft doorgemaakt. De omslag van groei naar krimp

Naast epidemieën (pest in de 15^e eeuw) en hongersnood (aardappelziekte in Ierland in de 19^e eeuw) kunnen ook andere calamiteiten, zoals oorlog of economische malaise, tot (meestal tijdelijke) bevolkingsdaling leiden. De curve van het inwonertal wordt plotseling naar beneden omgebogen maar herneemt na enige tijd zijn oorspronkelijke tendens. Zo werden meer recent bijvoorbeeld Cambodja (1975-1979), Koeweit (1991-1995), Oost-Timor (1975-1980) en Rwanda (1991-1995) geconfronteerd met excessieve oversterfte en emigratie. Suriname (1971-1980) kreeg te maken met economische malaise rond de onafhankelijkheid waardoor een enorme emigratiestroom ontstond. In de genoemde perioden daalde in die landen de bevolkingsomvang.

Structureel van aard is bevolkingsdaling als gevolg van aanhoudende lage vruchtbaarheid waarbij, mede ten gevolge van de vergrijzing, de negatieve natuurlijke groei (meer sterfte dan geboorte) groter wordt/is dan de netto immigratie, of waarbij de natuurlijke groei nog net positief is maar krimp mede een gevolg is van netto emigratie. Voorbeelden zijn te vinden in Ierland (daling van 1951-61), Malta (1955-71), Portugal (1964-70), Duitsland (1975-84), Oostenrijk (1976-82) en opnieuw Portugal (1986-91). Het verschijnsel van structurele bevolkingsdaling is dus niet geheel nieuw, maar kan tijdelijk weer worden opgeschort. In de jaren 1980 begon de bevolkingsomvang van Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland en bijvoorbeeld ook Guyana structureel te dalen (in het laatste land overigens vooral door excessieve emigratie). In de jaren 1990 volgden meer landen in Oost-Europa: Armenië, Georgië, Litouwen, Moldavië, Montenegro, Oekraïne, Polen, Roemenië, de Russische Federatie, Tsjechië en Wit-Rusland. Sinds de eeuwwisseling worden ook Bosnië-Herzegovina, Duitsland, Japan en Kroatië getypeerd door structurele bevolkingsdaling.

Naar verwachting krijgen voor 2030 ook Barbados, Cuba, Grenada, Noord- en Zuid-Korea, Macedonië, Martinique, de Nederlandse Antillen, Servië, Slovenië, Slowakije alsmede Trinidad en Tobago met bevolkingsdaling te maken. Tussen 2030 en 2050 zullen, waarschijnlijk, ook Albanië, Aruba, Azerbeidzjan, Brazilië, China, Fiji, Finland, Griekenland, Guadeloupe, Italië, Jamaica, Kazakstan, Kirgizië, Malta, Mauritius, Mexico, Myanmar, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Puerto Rico, Singapore, Spanje, Sri Lanka, Thailand en Uruguay volgen.

Dat betekent dat anno nu 20 (van de 192) landen structurele bevolkingsdaling kennen, tegen 58 rond 2050. Wat dat betreft staat Nederland dus zeker niet alleen.

Tegen 2050 zullen 40 landen ouder tot aanzienlijk ouder zijn dan Nederland, waaronder bijvoorbeeld Canada, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Japan, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Spanje, Tsjechië en Zwitserland. Nederland is op dat moment ongeveer even sterk verouderd als China en Zweden.

Bron: Verenigde Naties (2007; 2009).

doet zich voor in samenhang met de vergrijzing. De gecombineerde demografische uitdaging van bevolkingskrimp en vergrijzing doet een groot beroep op beleid en samenleving, vooral maar niet uitsluitend op regionaal en lokaal niveau. Naast een demografische omslag is ook sprake van een cultuuromslag. Zal door het eindigen van de bevolkingsgroei het publiekscredo van de voormalige Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk 'Minder mensen, meer welzijn' dichterbij komen? De tijd zal het leren.

(Tekst mede gebaseerd op het hoofdstuk 'Bevolkingskrimp in Nederland: somber stemmend of een wenkend perspectief?' van de hand van Harry van Dalen en Kène Henkens (NIDI)).

LITERATUUR

- Kaa, D.J. van de en K. van der Windt (1979), *Minder mensen, meer welzijn*. Bewerkte versie van het rapport van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk (de 'Staatscommissie Muntendam') met aanbevelingen voor een te voeren bevolkingsbeleid, Aula-boeken 615, Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.
- Coleman, J. (1990), *Foundations of social theory*. Cambridge: Belknap Press.
- Nimwegen, N. van en I. Esveldt (red.) (2006), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland. Grote steden in demografisch perspectief*. Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken. NIDI Rapport nr. 71, Den Haag: NIDI.

demodata

VOORZIENINGEN EN RUIMTE

Bevolkingskrimp kan de vershraling van het voorzieningenniveau versterken en omgekeerd kunnen slechte voorzieningen krimp bevorderen. Gedrag van mensen is daarbij echter ook belangrijk. Zo spelen economische veranderingen en veranderingen in consumentengedrag een belangrijke rol. Schaalvergroting, automobiliteit/bereikbaarheid (files) en koopgedrag hebben grote invloed op het winkelaanbod. De kwetsbaren zijn het eerst de dupe van de terugloop van het aantal voorzieningen. Vooral als de laatste voorziening (bakker, slager, maar ook huisarts, apotheek) wegvalt dan is dat ook in een kleinschalig land als Nederland problematisch, vooral voor ouderen en gehandicapten. Toch heeft Nederland door zijn kleinschaligheid voordelen in vergelijking met grotere landen. Small is beautiful? Bevolkingskrimp kan mensen kwetsbaarder maken. Zwakke buurten/wijken/steden (leegstand, verpaupering, vershralende voorzieningen) hebben moeite om bewoners vast te houden. Het wegtrekken van de bewoners kan de neergaande spiraal versterken. Het is de vraag of die neergaande spiraal kan worden omgebogen.



Foto: Marcel Minnée

9^e Rapport Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken WPRB

Dit najaar verschijnt het 9^e rapport van het Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (WPRB). Het werkverband dat in 1985 is ingesteld door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen wordt geleid door het NIDI. In het WPRB hebben verder het Centraal Planbureau (CPB), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) zitting (het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is adviserend lid). Het werkverband informeert om de drie jaar overheid en samenleving vanuit wetenschappelijke objectiviteit en onafhankelijkheid over demografische ontwikkelingen en daarmee samenhangende bestaande of te verwachten maatschappelijke vraagstukken en over beleidsmatige aspecten van deze vraagstukken.

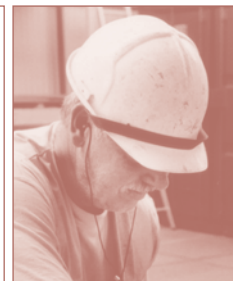
De WPRB-rapportages bestaan uit drie onderdelen. In het eerste, vaste deel worden demografische trends in Nederland beschreven tegen de achtergrond van de ontwikkelingen op Europees en mondiaal niveau. Het tweede deel van de rapportage is variabel en analyseert meer in detail een of enkele verwante specifieke aspecten van het bevolkingsvraagstuk. In het derde deel van de rapportage worden de belangrijkste bevindingen samengevat en wordt stilgestaan bij de mogelijke implicaties van demografische ontwikkelingen voor het beleid.

Het WPRB-rapport 2009 richt zich op bevolkingskrimp. Het rapport besteedt aandacht aan de gevolgen van bevolkingskrimp voor de economische groei, huisvesting, fysieke planning, socio-culturele infrastructuur en beleid met speciale aandacht voor regionale ontwikkelingen. Ook wordt ingegaan op de perceptie van bevolkingskrimp en de houding ten aanzien van gereleerde bevolkingsthema's.

Deze aflevering van Demos is volledig gewijd aan het rapport. De tekst is een uittreksel uit het door Nico van Nimwegen en Liesbeth Heering geschreven samenvattende hoofdstuk. Zij baseerden zich op de bijdragen van de diverse auteurs. Dit zijn achtereenvolgens:

- Nico van Nimwegen en Liesbeth Heering (NIDI): 'Van groei naar krimp: een demografische omslag. Samenvatting en discussie'
- Gijs Beets (NIDI): 'Demografische ontwikkelingen in de wereld en Europa'.
- Andries de Jong (PBL) en Joop Garssen (CBS): 'Regionale trends in bevolking en huishoudens: groei naast krimp'.
- Frank van Dam (PBL): 'Ruimtelijke gevolgen'.
- Femke Verwest, Niels Sorel en Edwin Buitelaar (PBL): 'Beleidsreacties in krimpregio's'.
- Rob Euwals, Kees Folmer, Thijs Knaap en Maikel Volkerink (CPB): 'Bevolkingskrimp en de arbeidsmarkt'.
- Eugène Verkade (CPB): 'Regionaal economische gevolgen van bevolkingskrimp'.
- Rob Bijl (SCP): 'Sociale samenhang en bevolkingskrimp'.
- Harry van Dalen en Kène Henkens (NIDI): 'Bevolkingskrimp in Nederland: somber stemmend of een wenkend perspectief?'

DEMOS verschijnt 10 x per jaar en beoogt de kennis en meningsvorming over bevolkingsvraagstukken te bevorderen. Inlichtingen over toezending van kopij kunnen worden ingewonnen bij de redactie



Gehele of gedeeltelijke overname van artikelen met bronvermelding is toegestaan. Toezending van bewijs-exemplaren wordt op prijs gesteld.

Het NIDI is een instituut van de KNAW dat zich bezighoudt met onderzoek naar ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van de bevolking

colofon

Demos	is een uitgave van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI).
Redactie	Harry Bronsema, eindredacteur drs. Joop de Beer drs. Gijs Beets dr. Luc Bonneux drs. Jeannette Schoorl
Adres	NIDI/DEMOS Postbus 11650 2502 AR 's-Gravenhage
Telefoon	(070) 356 52 00
E-mail	demos@nidi.nl
Internet	www.nidi.knaw.nl/nl/demos/
Abonnementen	gratis
Basisontwerp	Harmine Louwé
Druk	Nadorp Druk b.v., Poeldijk

demodata

WONEN

Bevolkingskrimp werkt negatief bij een ruime markt (veel aanbod, weinig vraag) en geeft dan leegstand. Krimp kan daarentegen positief werken bij krapte op de woningmarkt (weinig woningaanbod, veel vraag). Door een voortdurende stijging van het aantal huishoudens is er een voortgaande vraag naar woningen, maar ook verandering van vraag (eenpersoonshuishoudens). Het aantal huishoudens in Nederland groeit van de huidige circa 7,2 miljoen door tot 8,1 miljoen in het jaar 2035; vooral het aantal eenpersoonshuishoudens (jongeren, maar in het bijzonder ouderen) neemt toe. Bevolkingskrimp geeft dan lucht en maakt het mogelijk om meer in kwaliteit te investeren.