

Bevolkingsafname vereist ander beleid

W. Derks

De auteur is verbonden aan de Faculteit der Gezondheidswetenschappen van de Universiteit Maastricht. Met dank voor commentaar van Leo Klinkers en Peter Hovens. w.derks@beoz.unimaas.nl

De structurele bevolkingsafname is al begonnen in een aantal regio's. Bestuurders hebben daar grote problemen mee. De gevolgen voor diverse beleidsterreinen zijn omvangrijk.

Vergrijzing en de gevolgen daarvan krijgen alle aandacht. Hoe nieuw is dat verschijnsel en zijn de gevolgen wel zo groot? De overgang van bevolkingsgroei naar bevolkingsafname dient zich aan en is zelfs in diverse regio's al actueel. Dat is nieuw onder normale omstandigheden, zonder epidemie of oorlog. Waarom hebben bestuurders geen moeite met het verschijnsel vergrijzing, maar wel met bevolkingsafname? De potentiële beroepsbevolking (de bevolking van 15-64 jaar) zal veel eerder dalen dan de totale bevolking. De gevolgen daarvan voor arbeidsmarkt, behoefte aan bedrijventerreinen en woon-werkverkeer zijn over enkele jaren merkbaar. Kunnen bestuurders loskomen van het groei-denken en overgaan naar een beleid dat rekening houdt met bevolkingsafname?

Bevolkingsontwikkeling

In de twintigste eeuw trad een bevolkingsexplosie op. De wereldbevolking verviervoudigde en de Nederlandse bevolking verdrievoudigde. Toen het doemscenario van de overbevolking geschetst werd, daalde in Nederland in de jaren zestig het aantal kinderen echter onverwacht snel. Dat aantal ligt sinds het begin van de jaren zeventig beneden vervangingsniveau. Bij het vervangingsniveau van 2,1 kind per vrouw blijft het aantal inwoners op den duur op hetzelfde niveau (afgezien van de effecten van migratie). Omdat sinds het midden van de jaren zeventig het gemiddeld aantal kinderen per vrouw in Nederland op ongeveer 1,7 ligt, kan men al lang weten dat er een structurele bevolkingsafname komt. Voorafgaand aan de bevolkingsafname treedt ontgroening en vergrijzing op. Op deze aspecten wordt als eerste nader ingegaan.

De bevolking is ontgroend door de daling van het aantal kinderen. Het aandeel 0-19-jarigen in de totale bevolking is van 1963 naar 1997 gedaald van 38 naar 24 procent. Sindsdien daalt dat aandeel niet veel meer. De snelle ontgroening hebben we achter de rug.

Sinds 1924 stijgt het aandeel van de vijfenzestigplussers in de totale bevolking. Vergrijzing is dus geen nieuw verschijnsel. Het aandeel van vijfenzestigplussers is in een langzaam tempo gestegen van zes procent in 1924 naar veertien procent nu (CBS, 2006). In de komende decennia zal dat aandeel nog maar met bijna drie kwart stijgen naar de top van ongeveer 24 procent in 2038 (CBS, 2006). De vergrijzing zal wel versnellen na 2011. Vergrijzing is geen typisch Nederlands verschijnsel. Het treedt in heel Europa op en wordt in de hele wereld actueel.

In het algemeen zal met het stijgen van de welvaart het aantal kinderen dalen. Als gevolg daarvan zal op den duur de bevolking afnemen. Bevolkingsafname onder normale omstandigheden, zonder oorlog, ramp of epidemie is een volkomen nieuw verschijnsel. Na de bevolkingsexplosie in de twintigste eeuw volgt de overgang van groei naar afname in de eenentwintigste eeuw. Voor de wereld als geheel zal dat – naar verwachting van de VN – rond 2075 gebeuren. Hierbij loopt het werelddeel Europa voorop, waar al een aantal jaren meer mensen sterven dan er kinderen worden geboren. Inkomende migratie heeft de overgang van groei naar afname enkele jaren uitgesteld. Het begin van de bevolkingsdaling komt in Nederland later dan in Europa, namelijk rond 2035, maar binnen Nederland is structurele bevolkingsafname al actueel. In Limburg is de structurele daling in 2002 begonnen. Drenthe en Zeeland zullen binnen enkele jaren volgen (Derks et al., 2006). Binnen provincies zijn er al diverse deelgebieden waar de structurele bevolkingsafname al is begonnen of binnenkort zal beginnen (zie tabel 1).

Tabel 1. Regio's in volgorde van begin structurele bevolkingsafname

Corop-regio's	jaar van begin structurele bevolkingafname
Zuid-Limburg	1997
Zeeuws-Vlaanderen	2003
Delfzijl en omgeving	2003
Het Gooi en Vechtstreek	2004
Zuidoost-Friesland	2005
Achterhoek	2005
Agglomeratie Haarlem	2006 - 2007
Zuidoost-Drenthe	2006 - 2007
Midden-Limburg	2006 - 2007
Oost-Groningen	2007 - 2008
Zuidwest-Drenthe	2007 - 2008

Bron: CBS, 2006; Derks et al., 2006.

Voorafgaand aan de afname van het totale aantal inwoners, begint de afname van de potentiële beroepsbevolking. In Limburg daalt de omvang van deze bevolkingsgroep al sinds 1995. In Friesland en Groningen is de structurele daling van de potentiële beroepsbevolking begonnen in 2004, respectievelijk 2005. Drenthe, Zeeland en Noord-Brabant zullen spoedig volgen. Zodra in 2011 de voorhoede van de naoorlogse geboortegolf de leeftijd van vijfenzestig jaar gaat passeren, wordt structurele daling van de potentiële beroepsbevolking een vrij algemeen verschijnsel en zal dan ook voor Nederland als geheel optreden.

In tabel 2 is een overzicht gegeven van de regio's waar de structurele afname van de potentiële beroepsbevolking al begonnen is.

Tabel 2. Regio's in volgorde van begin structurele afname potentiële beroepsbevolking (bevolking 15-64 jaar)

	jaar van begin structurele bevolkingafname
provincie	
Limburg	1995
Friesland	2004
Groningen	2005
Corop-regio	
Het Gooi en Vechtstreek	vóór 1995
Zuid-Limburg	vóór 1995
Midden-Limburg	2001
Oost-Zuid-Holland	2002
Zuidoost-Drenthe	2002
Agglomeratie Haarlem	2002
Delfzijl en omgeving	2003
Achterhoek	2003
Zeeuws-Vlaanderen	2003
Noord-Limburg	2003
Noord-Friesland	2004
Groot Rijnmond	2004
Zuidoost-Friesland	2005

Bron: CBS, 2006; Derks et al., 2006.

Binnen Nederland heeft een vroeg begin van de afname van de (potentiële beroeps)bevolking mogelijk een relatie met een sociaal-economisch negatieve situatie in die regio's, zoals de hoge werkloosheid in Zuid-Limburg en Delfzijl en omgeving. Uitdrukkelijk moet echter gesteld worden dat structurele afname van de (potentiële beroeps)bevolking een algemeen verschijnsel zal worden binnen Nederland en dus niet beperkt zal blijven tot eventuele probleemregio's. Op den duur zal overal de (potentiële beroeps)bevolking afnemen.

Reactie bestuurders

Groeidenken is eigen aan de mens en dus ook aan de bestuurders van lokaal tot Europees niveau. Zo is de Lissabon-doelstelling ten aanzien van economische groei absoluut geformuleerd, zonder relatie met de aankomende daling van het aantal inwoners van de EU. Indien het aantal inwoners minder groeit of zelfs zal dalen, zal de economie ook minder groeien, echter zonder dat de economische groei per inwoner zal verminderen. Zolang de economie namelijk meer groeit dan de verandering van het aantal inwoners, stijgt de gemiddelde materiële welvaart per persoon.

Vooraf lokale en regionale bestuurders worden direct geconfronteerd met bevolkingsafname. Zij moeten dus afscheid nemen van een deel van het groeidenken. Bij dat afscheid nemen kan het volgende traject signaleerd worden: confrontatie met bevolkingsdaling, ontkennen en afwijzen, verzet (we bouwen extra woningen om te groeien), acceptatie en ten slotte actief oppakken in het beleid.

Vergrijzing betekent groei van ouderen, groei van consumptie door ouderen en dus groei van senioreconomie. De vergrijzing past in het groeidenken van de bestuurders en wordt snel actief opgepakt in het beleid. Bevolkingsdaling past niet in het groeidenken. Afscheid nemen van de groei van het

aantal inwoners leidt tot een soort rouwproces met een traject zoals hiervoor aangeduid. De Provincie Limburg is nu bezig met de laatste fase van het verwerkingsproces. Er wordt gewerkt aan het actief oppakken van bevolkingsafname in het beleid. Binnenkort vindt een expertmeeting plaats om zicht te krijgen op de gevolgen van de demografische ontwikkelingen, in het bijzonder de gevolgen van de bevolkingsafname. Op gemeentelijk niveau is men vaak nog niet zo ver met de verwerking van het gegeven van de bevolkingsdaling. In de regio Parkstad Limburg, waar het aantal inwoners al sinds 1997 daalt, hebben alle gemeenten pas sinds kort deze daling geaccepteerd. Tot vorig jaar nog hoopten gemeenten in die regio met het bouwen van extra woningen de bevolkingsafname te kunnen tegenhouden.

Na het doemscenario van de overbevolking van de vorige eeuw verschijnt in de ogen van (lokale en regionale) bestuurders nu het doemscenario van de bevolkingsafname.

Steeds meer gemeenten, regio's en provincies in Nederland zullen geconfronteerd worden met het einde van de bevolkingsgroei.

Doorgaande groei welvaart

Als gevolg van de stijging van de arbeidsproductiviteit gaat de stijging van de materiële welvaart gewoon door, ondanks vergrijzing en ondanks de (aankomende) bevolkingsafname. In de afgelopen dertig jaar is de gemiddelde materiële welvaart per persoon met 75 procent gestegen. In de komende veertig jaar zal de gemiddelde materiële welvaart per persoon naar verwachting met 30 tot 120 procent stijgen (CPB, 2004b). Financieel is er geen enkele grond voor een doemscenario rond vergrijzing en bevolkingsafname. De welvaart blijft niet alleen op peil, maar blijft zelfs gewoon groeien.

Het aantal ouderen neemt toe en de nieuwe ouderen hebben meer pensioen gespaard dan de ouderen tot nu toe. De besteding van die pensioenen (ontsparring) door het toenemend aantal ouderen vormt een belangrijke impuls voor de senioren-economie. Verder moet worden beseft dat niet alleen ouderen, maar ook kinderen geld kosten, omdat ze zelf geen actieve bijdrage leveren aan de economie. Het aantal kinderen is gedaald (ontgroening). De demografische druk (het aantal 0-19-jarigen plus vijftienplusers in procenten van de 20-64-jarigen) had een top van 90 procent in 1964. Daarna is de demografische druk gedaald tot het midden van de jaren negentig. De huidige stijging van de demografische druk bereikt een top rond 2038. Die top blijft volgens de bevolkingsprognose van het CBS lager dan de top van 1964.

Doorgaande groei woningvoorraad

De veel gehoorde veronderstelling is dat bevolkingsafname tot leegstand van woningen leidt. Dat klopt niet. Het aantal ouderen groeit en ouderen wonen met minder mensen in een woning (1 à 2 personen) dan jongeren (2 à 3 personen). Alleen al door de vergrijzing zijn meer woningen nodig. Daarnaast zijn er nog andere processen die zorgen voor extra behoefte aan woningen, zoals het langer zelfstandig blijven wonen van ouderen en de toename van alleenstaanden. De woningvoorraad moet ook bij lichte daling van de bevolking voorlopig nog blijven groeien. De groei wordt wel geleidelijk minder. Sloop van verouderde woningen zal toenemen. Woningbouw zal dus nodig blijven. Het einde van de groei van de benodigde woningvoorraad zal zich binnen tien jaar in de eerste regio's aandienen

zoals in Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg, Zuidoost-Drenthe en Zuidwest-Drenthe (Derks et al., 2006).

Naast het aantal woningen is het soort woningen en de locatie van belang. Het aantal jonge huishoudens (leeftijd referentiepersoon huishouden jonger dan 55 jaar) is in Delfzijl en Omgeving al vóór 2000 gaan dalen (Derks et al., 2006). In 2005 is de structurele daling daarvan begonnen in het Gooi en de Vechtstreek en in Zuid-Limburg. In 2006 volgt waarschijnlijk Zeeuws-Vlaanderen. Over ongeveer vijf jaar is de daling van het aantal jonge huishoudens een algemeen verschijnsel in Nederland. Het groeiend aantal ouderen wil voor een deel anders wonen dan de jongeren, bijvoorbeeld in comfortabele appartementen dicht bij voorzieningen, waarbij de grondoppervlakte per persoon minder is dan bij grondgebonden woningen. Door de toenemende welvaart stijgt echter over het algemeen wel de gewenste vloeroppervlakte per persoon. Deze veranderende woonwensen als gevolg van de vergrijzing en de doorgaande stijging van de welvaart vereisen aandacht van het beleid, naast de afnemende groei van de aantallen woningen.

Structurele krapte op de arbeidsmarkt

De gevolgen van de bevolkingsafname voor de woningmarkt dienen zich geleidelijk aan. Dat is zeer waarschijnlijk niet het geval voor de arbeidsmarkt. Binnen enkele jaren wordt vergrijzing van de politieke agenda verdrongen door het verschijnsel van structurele krapte op de arbeidsmarkt. Zoals tot nu toe steeds het geval was zal ook na het economisch dal van de afgelopen jaren een periode volgen van hoge groei. Na het economische dal van begin jaren negentig groeide het aantal werkenden in Nederland zo'n vijf jaren achtereen met twee à drie procent per jaar. Als nu de vraag naar arbeidskrachten weer zou gaan toenemen met meer dan twee procent per jaar, dan zijn er binnen een paar jaar geen arbeidskrachten meer beschikbaar om ingezet te worden. De potentiële beroepsbevolking (bevolking van 15-64 jaar) groeit vanaf nu in Nederland met minder dan één procent tot de top in 2011 (Derks et al., 2006). Bovendien stijgt binnen die bevolkingsgroep het aantal ouderen. Omdat ouderen een lagere arbeidsparticipatie hebben dan gemiddeld, wordt daardoor de stijging van de arbeidsparticipatie gedrukt. De arbeidsparticipatie stijgt over het algemeen nog wel per leeftijdsgroep, maar de stijging wordt steeds minder. De maxima van de arbeidsparticipatie zijn al bereikt bij de jongere leeftijdsgroepen (CPB, 2004a). Er zijn nog wel werklozen, maar zodra de werkloosheid met een paar procent gedaald is, zijn er geen geschikte werklozen meer. De structurele werkloosheid wordt niet lager (CPB, 2004b). Al met al kan het aantal werkenden in Nederland op basis van plausibele veronderstellingen nog maar met zo'n vier procent stijgen in de komende jaren (Derks et al., 2006). Bij andere veronderstellingen kan dat mogelijk wat meer zijn, maar de essentie blijft overeind: de nog resterende ruimte in de groei van het arbeidsaanbod is zeer beperkt. Het CPB heeft vier scenario's voor de toekomstige ontwikkeling geschetst (CPB, 2004a). Volgens het CPB groeit het arbeidsaanbod van 2000 naar 2020 met maximaal 8,5 procent volgens drie van de vier scenario's. Van 2000 naar 2006 is de beroepsbevolking met ruim vijf procent gegroeid. De resterende groei naar het niveau van 2020 is dus nog maximaal 3,5 procent. De aankomende afname van de potentiële beroepsbevolking leidt binnen enkele jaren tot een structurele krapte op de arbeidsmarkt.

Binnen Nederland zijn er diverse regio's waar de ruimte in de ontwikkeling van potentiële beroepsbevolking, arbeidsparticipatie en werkloosheid voor groei van het aantal werkenden waarschijnlijk slechts ongeveer één procent is. Dat betreft de regio's Delfzijl en Omgeving, Achterhoek, Agglomeratie Haarlem, Het Gooi en Vechtstreek, Oost-Zuid-Holland en Midden-Limburg (Derks et al., 2006).

Nieuwe jaren zestig

In de jaren zestig, voordat de naoorlogse geboortegolf op de arbeidsmarkt kwam, was er een structureel tekort aan arbeidskrachten. Daarom werden gastarbeiders aangetrokken. Nu de naoorlogse geboortegolf de arbeidsmarkt gaat verlaten ontstaat er opnieuw structurele krapte op de arbeidsmarkt, zoals in de jaren zestig. Wat betreft de verhouding tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt ontstaat er een situatie die vergelijkbaar is met de jaren zestig.

De zorgeloosheid over de groei van de materiële welvaart in de jaren zestig de ruimte voor ingrijpende maatschappelijke veranderingen. Zal de nieuwe jaren zestig ook leiden tot grote maatschappelijke veranderingen? Komt er een reactie op het eenzijdige materialisme, individualisme en prioriteit van het marktdenken? Als gevolg van het economische dal van de afgelopen jaren kwam een publicatie over de nieuwe jaren zestig te vroeg in 1998 (Derks, 1998). Het lijkt echter geen toeval dat nu in een jaar tijd diverse publicaties zijn verschenen over het ongenoegen van het teveel, het eeuwige tekort en het geluk (Boer, 2005; Claassen, 2004; Klamer, 2005; Layard, 2005; NRC, 2005).

Mobiliteit en ruimte

De bevolkingsontwikkeling heeft ook invloed op de mobiliteit. De nieuwe ouderen zijn mobieler dan de ouderen tot nu toe. De mobiliteit zal dus voorlopig nog blijven toenemen. Maar het grootste knelpunt ten aanzien van mobiliteit doet zich voor bij woon-werkverkeer met de auto. De nog resterende groei van het aantal werkenden is uiterst beperkt buiten het noordelijk deel van de Randstad (Derks et al., 2006). De top van de fileproblematiek komt in zicht. Na de top begint geleidelijk de daling. In de Nota Mobiliteit gaat het alleen maar over de groei in de komende jaren en niet over de top en de aankomende daling van de fileproblematiek. Door intensivering van het beleid ten aanzien van bevordering van openbaar vervoer en betere benutting van de huidige wegen zou de top afgevlakt kunnen worden en zou de infrastructuur minder uitgebreid hoeven worden.

De nog beperkte groei van het totale aantal werkenden is het saldo van groeiende en dalende werkgelegenheid in de diverse sectoren. Zo zal bijna alles groeien, dat met het toenemend aantal ouderen te maken heeft (senioreconomie). Economische activiteiten die niet regiogebonden zijn, zullen in versneld tempo naar elders gaan, zoals in de jaren zestig gebeurde met de textiel-, kleding- en schoenindustrie. Die niet-regiogebonden activiteiten zijn vaak gehuisvest op bedrijventerreinen. Nu een nieuwe situatie op de arbeidsmarkt ontstaat met nieuwe reacties daarop van de ondernemers, is de behoefte aan bedrijventerreinen moeilijk te voorspellen. Die behoefte zou wel eens veel minder kunnen zijn dan tot nu toe verondersteld.

Andere invalshoek voor beleid

De aankomende daling van de (beroeps)bevolking heeft dus duidelijke gevolgen voor de behoefte aan aantal woningen, de locatie van woningen, de ruimte voor wonen, werken en mobi-

liteit. Tot nu toe kon het beleid zich richten op de vraag: in welk tempo woningen, wegen en bedrijventerreinen realiseren. Uit veel beleidsnota's blijkt dat de aandacht van het beleid verschuift van kwantiteit naar kwaliteit. Men moet er echter nu ook rekening mee gaan houden dat bepaalde voorzieningen over enige tijd niet meer nodig zijn. Dat geldt voor de ene regio eerder dan voor de andere. Voor deze nieuwe invalshoek van het beleid is inzicht nodig. Het eerste landelijke onderzoek, met een regionale uitwerking, is inmiddels beschikbaar (Derks et al., 2006. uitgevoerd in opdracht van de secretarissen van VROM-raad en Raad voor Verkeer en Waterstaat). Er lopen op dit moment een aantal initiatieven voor onderzoek op dit terrein, zoals het project *Planning for decline* van het Ruimtelijk Planbureau. Het jaar 2006 zal dus het begin vormen van landelijke aandacht voor de gevolgen van de bevolkingsafname.

Voordat het beleid actief gaat inspelen op de gevolgen van de bevolkingsdaling, zal eerst die daling onderkend en geaccepteerd moeten worden. Zoals hiervoor aangegeven zal een soort 'rouwproces' voor het afscheid van het groeidenken doorlopen moeten worden. Agendering van het onderwerp bevolkingsafname is de eerste stap en moet dus de hoogste prioriteit krijgen.

Conclusie

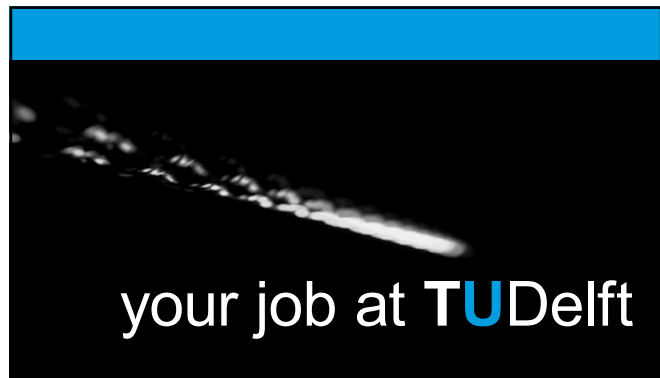
Bevolkingsafname wordt in Nederland een algemeen verschijnsel en is in een aantal regio's al actueel. Daaraan voorafgaand zal de bevolking van 15-64 jaar, de zogenaamde potentiële beroepsbevolking, gaan dalen. In Nederland als geheel gebeurt dat al over vijf jaar. De bevolkingsontwikkeling heeft op de woningmarkt een heel geleidelijke invloed. Op de arbeidsmarkt zal de invloed binnen enkele jaren zeer groot zijn. De groei van het woon-werkverkeer is waarschijnlijk nog maar zeer beperkt en de behoefte aan groei van bedrijventerreinen zou wel eens zeer gering kunnen zijn.

Het beleid zal moeten veranderen: hoeveel (locaties voor) woningen, wegen en bedrijventerreinen zijn er nog nodig en op welke wijze moet nu al rekening gehouden worden met de aankomende afname van de behoefte aan die voorzieningen? Voordat het beleid zich hierop kan gaan richten moet eerst afscheid genomen worden van het groeidenken.

Wim Derks

Literatuur

- Boer, M. de (2005) Europa staat op een kruispunt, nu de goede afslag nog. De Europese cultuur is doorgeslagen in materialistische richting. *Trouw*, 24 september.
- CBS (2006) statline www.cbs.nl
- Claassen, R. (2004) *Het Eeuwig Tekort*. Amsterdam, Ambo.
- CPB (2004a) *Arbeidsaanbod in de langetermijnsenario's voor Nederland*. Den Haag.
- CPB (2004b) *Vier vergezichten op Nederland, Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*. Den Haag.
- Derks, W. (1998) Op weg naar een nieuwe jaren zestig. *Dagblad De Limburger*, 6 januari.
- Derks, W., P. Hovens, & L. Klinkers (2006) *Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Den Haag.
- Klamer, A. (2005) In *Hemelsnaam! Over de economie van overvloed en onbehagen*. Kampen, Ten Have.
- Layard, R. (2005) *Waarom zijn we niet gelukkig?* Amsterdam/Antwerpen, Atlas.
- NRC (2005) *De stelling van Herman Wijffels: Veel in de samenleving moet op zijn kop worden gezet*. 10 september.



CHALLENGE THE FUTURE

At the **Faculty of Technology, Policy and Management** we're looking for a

Chair of Management of Technological Innovation

maximum of € 6,628 per month gross, based on a full-time appointment.

Delft University of Technology is a multifaceted institution offering education and carrying out research within the technical sciences at an internationally recognised level. At TU Delft you will work in an environment where technical sciences and society converge.

The **Faculty of Technology, Policy and Management** (TPM) contributes to sustainable solutions for technical challenges in society by combining the insights from the humanities, social sciences and engineering. The professor will be in charge of the **Technology Strategy & Entrepreneurship** group (TSE). The group is currently in the setup phase.

Selection criteria

We are looking for a full professor who is willing to shoulder responsibility for a young, promising group. We will provide about 40% research time in return. TPM is a young faculty with an intellectually stimulating and comradely culture. The successful candidate will be a practically-minded academic with a PhD degree.

Additional information can be obtained from the chairman of the selection committee, Prof. Hans de Bruijn (j.a.debruijn@t.bm.tudelft.nl)

For more information about the job and the procedure you can visit our website www.vacaTUresinDelft.nl/international

TU Delft

Delft University of Technology