



De onvermoede baten van bevolkingskrimp

Over de gevolgen van bevolkingskrimp wordt vooral door bestuurders nagedacht. De mening van burgers hierover bleef tot nu toe buiten beeld. Zij zien naast materiële kosten zoals een hogere belastingdruk ook immateriële baten, zoals meer ruimte en natuur, en minder geluidsoverlast. Er heerst echter een dubbele moraal rond bevolkingskrimp: het is gewenst, zeker op wereldniveau, maar zodra het zich in de eigen woonplaats voltrekt wenst men toch vooral dat de bevolking minstens op peil blijft.

De tijd dat de Nederlandse bevolking alleen maar zal groeien lijkt voorbij. Langzaam maar zeker vlak de groei van de bevolking af en wordt de bevolkingsstructuur grijzer. Naar verwachting heeft in 2025 ruim de helft van de gemeenten minder inwoners dan nu het geval is (Van Nimwegen en Heering, 2009). Dreigende krimp van een bevolking leidt traditioneel tot allerlei sombere toekomstbespiegelingen. Minister Van der Laan kwam na een werkbezoek in februari van dit jaar aan Heerlen tamelijk depressief terug naar Den Haag. In Heerlen had hij de bevolkingskrimp met eigen ogen aanschouwd en concludeerde hij dat “spookdorpen hier kunnen komen als we op deze ontwikkeling

niet goed reageren”. Een opvallend kenmerk van het debat is dat de boventoon in discussies wordt bepaald door bezorgde bestuurders in de provincie, wetenschappers en intellectuelen. Directe aanwijzingen over hoe de bevolking denkt over het aantal inwoners zijn er echter niet of nauwelijks en daarmee is de Nederlandse burger een opvallende afwezige in dit debat. De burger is uiteraard wel belangrijk omdat de kwaliteit van de leefomgeving bij uitstek een factor is die het stemgedrag bepaalt, is het niet via de stembus dan wel door te verhuizen of te emigreren (Van Dalen en Henkens, 2008; NICIS, 2009). En in het laatste geval kunnen ontstane migratiebewegingen de ontvolking van regio's die daar al mee te kampen hebben weer verder versterken.

De vraag wat de verwachtingen van de Nederlandse burger ten aanzien van de bevolkingskrimp zijn, en hoe hij daartegenover staat is derhalve uiterst relevant. Om hier achter te komen is door het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) in de eerste helft van februari 2009 een speciaal onderzoek uitgevoerd naar de verwachtingen die de bevolking heeft ten aanzien van de gevolgen van bevolkingskrimp.⁶

**HARRY VAN DALEN EN
KÈNE HENKENS**

Onderzoekers bij het
Nederlands Interdisciplinair
Demografisch
Instituut

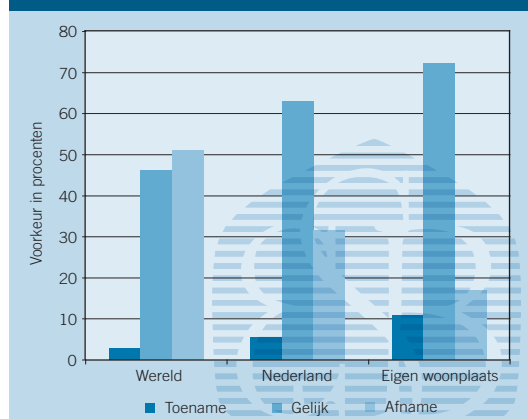
Economie en krimp

Zorgen over bevolkingskrimp worden traditioneel gevoed door de verwachte negatieve economische effecten. De wegen waarlangs bevolkingskrimp de economie beïnvloedt vallen te herleiden tot drie belangrijke transmissiemechanismen.

Allereerst betreft dit de wijze waarop bevolkingsomvang de overheidsfinanciën treft, zowel op nationaal als lokaal niveau. Financiering van publieke goederen en diensten, waar schaalvoordelen een belangrijke rol spelen, is eenvoudiger met een sterk groeiende bevolking omdat de belastingvoet over meer mensen kan worden uitgesmeerd, en een jongere bevolking levert relatief meer netto publieke baten op dan een vergrijzende of vergrijzende bevolking. Voor gemeenten in Nederland liggen de zaken wat gecompliceerder omdat zij hun inkomsten verkrijgen via het gemeentefonds, waarbij de omvang van de uitkering afhankelijk is van het aantal inwoners. Krimp gemeenten maken duidelijk dat hun inkomsten teruglopen, terwijl hun uitgaven dat niet doen of in beperkte mate. Daarnaast ontlenen gemeenten hun inkomsten uit gronduitgifte. Voor een gemeente is het lucratiever om in haar beleid ook in te zetten op groei dan dat men zich aanpast aan de krimp en denkt aan sloop- en herinrichting van de publieke ruimte (Rob/Rfv, 2008). Uiteraard hoeft een krimpende bevolking op zich niet een opdrijvend effect te hebben op de lokale belastingdruk indien men zich maar aanpast en omschakelt naar een lager voorzieningenniveau. De problemen ontstaan wanneer alle gemeenten de krimp negeren en vasthouden aan een bepaald voorzieningen- en uitgavenniveau terwijl de belastinginkomsten langzaam maar zeker achteruitgaan. Een andere mogelijkheid is dat gemeenten zich verzetten tegen het toekomstbeeld van krimp en een *race to the bottom* ontwikkelen: via extra uitgaven of lagere belastingtarieven pogen zij bevolkingsaanwas te creëren. Een extra aanwas die welhaast ten koste gaat van andere gemeenten. Ten tweede kan de bevolkingsdichtheid de relatieve prijs van een goed of dienst beïnvloeden. Dit doet

Figuur 1

Gewenste bevolkingsontwikkeling in de wereld, Nederland en eigen woonplaats, 2009.



Bron: NIDI-MOAB, 2009

SINDS 1916

Tabel 1

Voorkeur voor bevolkingsomvang eigen woonplaats verklaard (relatieve risk ratio's, N=2029)¹.

	Voorstanders groei woonplaats	Voorstanders krimp woonplaats
Geslacht (man = 0)	0,53**	1,09
Stedelijkheid	1,09	0,79**
Ervaren bevolkingsdruk ²	1,75**	0,35**
Oordeel over huidige niveau: ²		
Materiële voorzieningen ³	0,75*	0,90
Immateriële voorzieningen ⁴	1,13	0,64**
Pseudo R ²	0,11	

* Significant op vijfprocent-niveau, ** Significant op éénprocent-niveau.

¹ Multinomiale logistische regressieanalyse met referentiecategorie voorkeur constante bevolking.

² De oordelen over de elementen van de leefomgeving variëren van (1) zeer negatief tot (5) zeer positief; stedelijkheid varieert van (1) zeer stedelijk tot (5) geen stedelijkheid.

³ Gemiddelde oordeel over gemeentebelastingen, winkelaanbod, gemeentevoorzieningen en huizenaanbod.

⁴ Oordeel over ruimte en natuur, geluidsoverlast en sociale samenhang.

zich bijvoorbeeld duidelijk voor in het geval van de huizenmarkt, waar het aanbod van woningen zich met grote vertraging aanpast aan de vraag, die sterk leeftijdsgebonden is. Een babyboom kan daardoor een sterk prijsopdrijvend effect hebben omdat er op een gegeven moment veel potentiële kopers op de markt komen. Het omgekeerde doet zich voor als de bevolking afneemt, hoewel de reactie sterk asymmetrisch zal zijn, omdat het woningaanbod zich bij een krimpende bevolking moeizamer zal aanpassen: huizenbezitters zullen niet snel hun eigen huis slopen om zo het aanbod te verminderen (Eichholtz en Lindenthal, 2009). Over het algemeen wordt verwacht dat krimp zich zal openbaren via leegstand, lagere huizenprijzen en beperkte doorstroming (Van Dam *et al.*, 2008). Op indirecte wijze kan de bevolkingsdichtheid de marktwaarde van huizen ook negatief beïnvloeden, bijvoorbeeld wanneer de directe leefomgeving onder de hoge bevolkingsdichtheid te lijden heeft of er sprake is van geluidsoverlast. Zo laten Udo *et al.* (2006) zien dat huizenprijzen duidelijk negatief worden beïnvloed door het geluidsniveau waaraan zij worden blootgesteld. Minder mensen, dus minder lawaai, zorgen dan dus voor hogere huizenprijzen. Een derde mechanisme waar in de economische theorie de nadruk op wordt gelegd is de relatie tussen schaalvoordelen, technische vooruitgang en bevolkingsomvang. Er zijn tal van auteurs, zoals de economen Alfred Marshall, Jane Jacobs, Julian Simon, Robert Lucas en Paul Krugman, die deze relatie benadrukken en analyseren. In grote lijnen komt het erop neer dat bevolkingsgroei vooral een stimulans tot innovatie kan zijn omdat door een groeiende bevolkingsomvang schaalvoordelen behaald kunnen worden en de economie dus groeit. Schaalvoordelen spelen ook een rol als we de opkomst en neergang van steden willen begrijpen (Asbeek Brusse *et al.*, 2002). De angst van stadsbestuurders voor bevolkingskrimp is in dat licht begrijpelijk omdat een stagnerende economie de innovatie- en aantrekkingskracht van een stad vermindert.

Voorkeur bevolkingsomvang

Hoe sterk deze mechanismen doorwerken in de voorkeuren van burgers kan achterhaald worden door mensen de vraag voor te leggen of ze meer of minder bevolkingsgroei willen, om vervolgens te onderzoeken in welke mate men positieve of negatieve gevolgen van bevolkingskrimp verwacht.

Voor een mening over bevolkingsgroei is het van wezenlijk belang of het de groei op wereldniveau betreft of dat het alleen gaat over Nederland of de eigen woonplaats. Figuur 1 geeft weer hoe belangrijk de geografische dimensie is en hoe sterk de voorkeuren veranderen naarmate de bevolkingsontwikkeling dichter bij de eigen woonplaats komt. Een eerste conclusie die men kan trekken is dat bevolkingskrimp opportunisme of het NIMBY-effect oproept: krimp is prima op wereld- en nationaal niveau, maar *not in my back yard*.

De meerderheid van de Nederlanders is van mening dat de wereldbevolking moet krimpen. Anno 2008 telt de wereld 6,7 miljard inwoners. Bij de vraag wat de wenselijke omvang van de wereldbevolking zou moeten zijn, is ruim vijftig procent van de respondenten van mening dat krimp gewenst is. Vijf miljard inwo-

ners is het meest gegeven antwoord; het gemiddelde van alle antwoorden komt op 5,6 miljard. De gewenste krimp is minder groot zodra de focus dicht bij huis ligt: 31 procent wenst een kleinere Nederlandse bevolking en zodra het over de eigen woonplaats, gaat, is nog maar 16 procent van de Nederlanders voorstander van een kleiner inwonertal. De meeste Nederlanders wensen dan ook veeleer dat de status-quo wordt gehandhaafd zodra het om het huidige inwonertal gaat, en de hang naar de status-quo is sterker naarmate deze dicht bij de eigen woonplaats komt. Deze houding is overigens in de afgelopen 26 jaar redelijk constant gebleven. Het NIDI peilt sinds 1983 de wensen en oordelen over de bevolkingsomvang en het meest opvallende bij deze metingen is dat er al die tijd niet veel is veranderd in de houding ten aanzien van de bevolkingsomvang. In alle jaren schommelt de groep die een onveranderde bevolkingsomvang wil tussen de 59 en 67 procent. De groep Nederlanders die een afname wil, overtreft altijd bij verre de groep die graag een bevolkingsgroei ziet. Gezien het feit dat de bevolkingsomvang tussen 1983 en nu is gegroeid van 14,3 naar 16,5 miljoen, hebben de burgers dus de neiging om zich aan te passen aan de bevolkingsdruk: men wil het inwonertal altijd houden zoals het op dat moment is, terwijl het elk jaar groter wordt. Daarbij past echter wel de kanttekening dat er over de jaren altijd meer mensen zijn die Nederland als te druk ervaren dan dat er mensen zijn die een houding hebben van "hoe meer zielen, hoe meer vreugd".

Bevolkingsgroei woonplaats

Toch is er een zekere kentering te zien. De krimp is in sommige provincies niet meer abstract maar al een realiteit. Dit wordt duidelijk indien de houding van de bevolking in de twaalf provincies anno 2009 onder de loep wordt genomen. In figuur 2 wordt de gewenste groei of krimp in kaart gebracht op het niveau van de eigen woonplaats.

Twee zaken vallen op in deze grafiek. De groeiregio's in Nederland, zoals de Randstadprovincies, zijn sterk voor krimp van hun woonplaats. De krimpprovincies of provincies die met een lage bevolkingsdichtheid te maken hebben (Flevoland, Friesland, Groningen, Zeeland, Limburg) neigen veel meer naar toename van het inwonertal in de eigen woonplaats dan de dichtbevolkte Randstadprovincies. Om te zien welke drijvende krachten achter bevolkingsvoorkeuren schuilgaan is een multinomiale logistische regressieanalyse uitgevoerd waarbij de krimpvoorstanders en groeiadepten worden vergeleken met de voorstanders van een stationaire bevolking als referentiecategorie. Deze regressieanalyse (tabel 1) wijst uit dat de wens voor groei niet samenhangt met de stedelijkheid van de woonplaats, terwijl de krimpwens daar wel sterk mee samenhangt. Om een voorbeeld te geven: de kans dat iemand die in een weinig stedelijke omgeving woont, voor krimp is boven de optie van een constante bevolking, is een factor 0,8 kleiner dan de kans van iemand die in een matig stedelijke omgeving woont. Stedelijkheid is hierbij gemeten aan de hand van objectieve bevolkingsdichtheid in vijf categorieën. Wat echter veel belangrijker blijkt, is hoe men de bevolkingsdruk ervaart. De kans dat iemand die de bevolkingsdruk als negatief ervaart, voor krimp is vergeleken met een constante bevolkingsvoorkeur,

Tabel 2

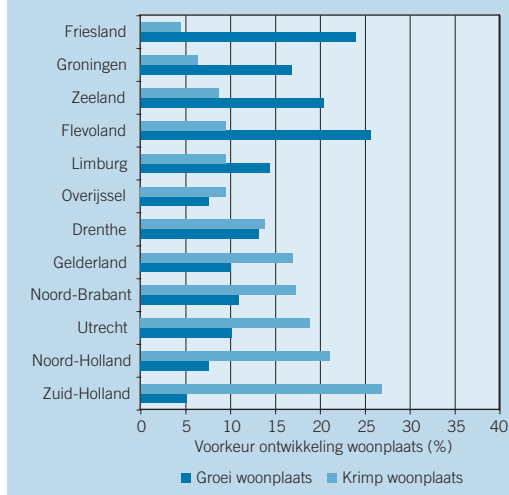
Door Nederlandse bevolking verwachte gevolgen van lokale bevolkingskrimp (in procenten).

Verwachte gevolgen krimp	Voorstanders van lokale		
	Bevolkingsgroei	Stationaire bevolking	Bevolkingskrimp
Toename gemeentelijke belastingdruk	65	53	41
Daling huizenprijs	47	45	51
Toename ruimte en natuur	39	42	58
Afname winkelaanbod	53	37	35
Afname geluidsoverlast	38	35	51
Afname gemeentelijke voorzieningen	44	30	33
N	219	1471	348

Bron: NIDI-MOAB, 2009

Figuur 2

Voorkeuren groei en krimp woonplaats, naar provincie.



Bron: NIDI-MOAB, 2009

is een factor 0,35 kleiner dan de kans van iemand die de druk als zeer negatief ervaart. Voorts ziet men dat voor de lokale bevolking de materiële voorzieningen, zoals het winkelaanbod, en de immateriële voorzieningen, zoals de ruimte en de natuur, de voor- en tegenstanders verschillend beïnvloeden: is men bang dat het winkelaanbod verslechtert, dan zal men meer voor groei zijn. Het omgekeerde geldt voor de immateriële voorzieningen: respondenten die vrezen dat ruimte en natuur worden aangetast geven de voorkeur aan krimp.

Weging kosten en baten van krimp

Hoe denken de voor- en tegenstanders van krimp over de verschillende kosten en baten die verbonden zijn aan een kleinere bevolking? Een antwoord op deze vraag kan worden gevonden door allereerst de verwachtingen op het niveau van de eigen woonplaats te onderzoeken. Dat is immers de plaats waar de respondent het beste een oordeel kan geven over hoe krimp en groei het dagelijks leven nu en in de toekomst bepaalt. In het onderzoek is aan respondenten gevraagd in welke mate zij verwachten dat een aantal gevolgen van een krimpende bevolking zich in de eigen woonplaats zal voordoen. In tabel 2 zijn de meest dominante effecten van krimp gepresenteerd. Uit tabel 2 blijkt dat de groei voorstanders krimp vooral associëren met zaken als een toenemende belastingdruk, achteruitgang van het winkelaanbod en de gemeentelijke voorzieningen en een daling van de huizenprijs. Voorstanders van krimp zien voornamelijk baten zoals de toename van ruimte en natuur en minder geluidsoverlast. Opvallend is dat zowel voor- als tegenstanders van bevolkingskrimp zich bewust lijken van de vele uiteenlopende gevolgen. Voorstanders van krimp zijn zich ook bewust van de schaduwzijden. En de tegenstanders van bevolkingskrimp zijn zich bewust van allerlei mogelijke positieve gevolgen. De totale afweging valt bij hen echter opvallend anders uit.

SINDS 1916

Gevolgen nationale krimp

Tegelijkertijd blijft dan nog wel de vraag over waarom in alle provincies de inwoners op landelijk niveau liever een krimp zien dan een groei. Om hier het antwoord op te vinden wordt vooral gekeken naar elementen uit de leefomgeving die op nationaal niveau de houding ten aanzien van groei en krimp mogelijkwijs bepalen. Met andere woorden, zaken die de invloedssfeer van de woonplaats overstijgen. In tabel 3 zijn voor een aantal economische en ruimtelijke indicatoren de verwachte gevolgen in kaart gebracht. Ook hier komt de diversiteit van de overwegingen van voor- en tegenstanders van bevolkingskrimp duidelijk naar voren.

Krimpvoorstanders lijken bevolkingskrimp als een middel voor de oplossing van een scala aan maatschappelijke vraagstukken te zien. In grote meerderheid zijn zij het erover eens dat de files zullen afnemen, er meer ruimte voor natuur zal ontstaan en de werkloosheid zal dalen. Vooral het laatste effect is wel zeer optimistisch als deze naast een economische analyse van de arbeidsmarkt wordt gehouden (De Beer, 2008). De economische schaduwzijde van bevolkingskrimp wordt door hen niet als zeer bedreigend ervaren: tien procent ziet een afname van het innovatievermogen, twintig procent een afname van de economische groei en veertig procent ziet een stijging van de belastingdruk. Op al deze punten zijn de groeivoorstanders veel pessimistischer: bijna tachtig procent is ervan overtuigd dat de belastingdruk bij krimp zal stijgen. Daarnaast zien de groeivoorstanders in veel mindere mate de voordelen van krimp. Kortom, onder de bevolking tekent zich een duidelijke splitsing van geesten af, waarbij krimpvoorstanders zich vooral bekommeren om ruimte en natuur, terwijl de groeivoorstanders zich meer bekommeren om materiële kosten van krimp.

Conclusie

De voorkeur van de meeste Nederlanders ten aanzien van de bevolkingsomvang komt neer op de status-quo, en die voorkeur geldt al vele jaren. In dat licht is het begrijpelijk dat de Nederlandse bevolkingspolitiek sinds jaar en dag een politiek van non-interventie is (Van Dalen, 2008). Nu de komende jaren steeds meer gemeenten met krimp te maken krijgen is het uiteraard de vraag of die houding wordt afgeworpen of dat men de krimp accepteert en zich aanpast. Afgaande op de groei- en krimpwensen op lokaal niveau heeft het er alle schijn van dat de krimpgedachte ten prooi valt aan het NIMBY-effect: krimp is prima op wereld- en nationaal niveau, maar *not in my back yard*. Dit effect is nauw verbonden met hoe men de kosten en baten in de meest brede zin van het woord ziet van bevolkingskrimp. Een belangrijke vaststelling is dat de Nederlandse bevolking de zorgen over bevolkingskrimp maar gedeeltelijk onderschrijft. Voor ongeveer een derde van de Nederlandse bevolking is een krimpende bevolking juist een wenkend perspectief en is het in feite een mogelijkheid om uit de *tragedy*

Tabel 3

Door Nederlandse bevolking verwachte gevolgen van bevolkingskrimp op landelijk niveau (in procenten).

Verwachte gevolgen krimp	Voorstanders van		
	Bevolkings-groei	Stationaire bevolking	Bevolkings-krimp
Toename belastingdruk	78	59	40
Toename ruimte en natuur	44	49	69
Afname files	30	49	71
Afname werkloosheid	39	47	61
Afname economische groei	39	28	20
Afname innovatievermogen	32	14	10
N	115	1281	642

Bron: NIDI-MOAB, 2009

of the commons (Hardin, 1968) te ontsnappen. Wanneer schaarste niet geprijsd wordt dreigt het gevaar van overgebruik van de publieke ruimte of het publieke goed. Voor Nederland is dit door de zeer hoge bevolkingsdichtheid een reëel beeld. Bevolkingskrimp is wellicht een beschaafde oplossing voor dit probleem. Uiteraard zien Nederlanders ook de nadelen die kleven aan bevolkingskrimp, vooral als het gaat om de gevolgen van krimp op de leefomstandigheden in de eigen woonplaats. De meest opvallende bevinding is echter dat de verwachtingen van burgers over de gevolgen van bevolkingskrimp zich niet uitsluitend richten op materiële kosten, maar ook op immateriële baten, zoals meer ruimte en natuur en minder geluidsoverlast.

Voor het ruimtelijk en lokaal beleid bieden de onvermoede baten van bevolkingskrimp goede aanknopingspunten omdat kostbare sloop- en herinrichtingsplannen beter geaccepteerd zullen worden wanneer het voor burgers duidelijk is dat er ook baten tegenover krimp staan. De noodzaak voor gemeenten om zich aan te passen aan de krimp is echter groot. Gemeentes die de krimp negeren of zich verzetten, zoals tot voor kort de gemeente Middelburg deed met de leuze Groei is een keuze, kunnen te maken krijgen met structureel oplopende begrotings-tekorten. Voor de nabije toekomst is het daarom van belang dat op lokaal niveau voorkomen wordt dat gemeentes met elkaar verward raken in een kostbare en overmoedige concurrentiestrijd die tot een *race to the bottom* kan leiden. De winst van de ene gemeente gaat dan direct ten koste van een andere gemeente. Of deze onwenselijke situatie vermeden kan worden zonder coördinatie op provinciaal en rijksniveau valt te betwijfelen.

LITERATUUR

- Asbeek Brusse, W., H. van Dalen en B. Wissink (2002) *Stad en land in een nieuwe geografie*. Voorstudie nr 112. Den Haag: WRR.
- Beer, P. de (2008) Krimpende arbeidsmarkt: nieuw perspectief, oude problemen. *Beleid en maatschappij*, 35(4), 278–288.
- Dalen, H. van (2008) De angst voor bevolkingskrimp, vergrijzing en bevolkingspolitiek. *Beleid en maatschappij*, 35(4), 257–273.
- Dalen, H. van en K. Henkens (2008) Waarom weg uit Nederland? Hedendaagse emigratie verklaard. *Mens en maatschappij*, 83(3), 213–238.
- Dam, F. van, F. Verwest en C. de Groot (2008) De ruimtelijke gevolgen van krimp. *Beleid en maatschappij*, 35(4), 322–329.
- Eichholtz, P. en T. Lindenthal (2009) Demografische krimp en woningprijzen. *ESB*, 94(4558), 249–251.
- Hardin, G. (1968) The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243–1248.
- NICIS (2009) *De nieuwe groei heet krimp. Een perspectief op Parkstad Limburg*. Den Haag: NICIS Institute.
- Nimwegen, N. van en L. Heering (2009) *Demografische omslag in beeld*. WPRB-rapport. Den Haag: NIDI, te verschijnen.
- Rob/Rfv (2008) *Bevolkingsdaling: gevolgen voor gemeentefinanciën*. Den Haag: Raad voor Openbaar Bestuur en Raad voor de Financiële Verhoudingen.
- Udo, J., L. Janssen en S. Kruitwagen (2006) Stilte heeft zijn 'prijs'. *ESB*, 91(4477), 14–16.