

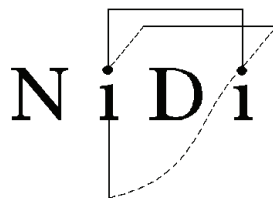
**Werkverband Periodieke Rapportage
Bevolkingsvraagstukken**

BEVOLKINGSVRAAG-
STUKKEN IN NEDERLAND
ANNO 2009

Van groei naar krimp. Een
demografische omslag in beeld

Nico van Nimwegen
Liesbeth Heering (red.)

nederlands
interdisciplinair
demografisch
instituut



Rapport nr. 80

KNAW Press | Royal Netherlands of
Arts and Sciences

Amsterdam, 2009

De reeks NIDI rapporten wordt uitgegeven voor het Nederlands Interdisciplinair
Demografisch Instituut

Directeur:

Frans Willekens

Redactie:

Joop de Beer

Pearl Dykstra

Frans van Poppel

Redactiesecretariaat:

Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut

Postbus 11650, 2502 AR Den Haag

Lange Houtstraat 19, 2511 CV Den Haag

Telefoon: 070 - 3565200

Fax: 070 - 3647187

E-mail: Info@Nidi.nl

Internet: <http://www.nidi.nl>

Technische coördinatie:

Jacqueline van der Helm

Uitgever: Uitgeverij Aksant, Postbus 2169,
1000 CD, Amsterdam, www.aksant.nl

ISSN 0922-7210

ISBN 978-90-6984-594-4

© 2009, NIDI, Den Haag

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form or by means, print, photocopy, microfilm, or otherwise, without the prior written permission of the publisher

Inhoudsopgave

Voorwoord

I. Samenvatting en discussie

1. Van groei naar krimp: een demografische omslag. Samenvatting en discussie 1
Nico van Nimwegen en Liesbeth Heering

II. Demografische ontwikkelingen

2. Demografische ontwikkelingen in de wereld en Europa 27
Gijs Beets
 - 2.1. Wereld en werelddelen 27
 - 2.2. Europa..... 35
 - 2.3. Tot slot 47
3. Regionale trends in bevolking en huishoudens: groei naast krimp..... 59
Andries de Jong en Joop Garssen
 - 3.1. Overwegend groei in het afgelopen decennium 59
 - 3.2. Tegengestelde regionale ontwikkelingen in de toekomst 65
 - 3.3. De rol van geboorte en sterfte..... 65
 - 3.4. De rol van buitenlandse migratie..... 69
 - 3.5. De rol van binnenlandse migratie..... 71
 - 3.6. Toekomstige ontwikkeling van het aantal huishoudens..... 73
 - 3.7. Relatie tussen stad en ommeland..... 74
 - 3.8. Bevolkingsontwikkeling per stadsgewest 76
 - 3.8.1. Huishoudensontwikkeling per stadsgewest 79
 - 3.9. Conclusie 82

III. Krimp en ruimte

| | |
|---|-----|
| 4. Ruimtelijke gevolgen | 87 |
| <i>Frank van Dam</i> | |
| 4.1. Demografische krimp: aard, omvang en regionale verschillen | 88 |
| 4.2. Krimp en de woningmarkt | 90 |
| 4.2.1. Huishoudensontwikkeling | 90 |
| 4.2.2. Leegstand | 91 |
| 4.2.3. Tweede woningen | 93 |
| 4.2.4. Ruimte voor wonen | 93 |
| 4.3. Krimp en de leefomgeving | 94 |
| 4.3.1. Fysieke leefomgeving | 94 |
| 4.3.2. Sociale leefomgeving | 97 |
| 4.3.3. Voorzieningenaanbod | 98 |
| 4.4. Krimp en mobiliteit | 99 |
| 4.4.1. Files | 100 |
| 4.4.2. Autogebruik | 100 |
| 4.5. Krimp en milieu | 102 |
| 4.5.1. Welvaart en milieu | 102 |
| 4.5.2. Internationaal perspectief | 104 |
| 4.6. Krimp en de vraag naar ruimte | 105 |
| 4.7. Besluit | 106 |
| 4.7.1. Beperkte gevolgen | 106 |
| 4.7.2. Buurten, wijken en dorpen | 107 |
| 4.7.3. Positieve effecten? | 108 |
| 5. Beleidsreacties in krimpregio's | 113 |
| <i>Femke Verwest, Niels Sorel en Edwin Buitelaar</i> | |
| 5.1. Krimp: een nieuwe beleidscontext | 113 |
| 5.2. Krimp en de woningmarkt: beleidsreacties | 114 |
| 5.2.1. Krimp bestrijden | 115 |
| 5.2.2. Krimp begeleiden | 117 |
| 5.3. Begeleiden beter dan bestrijden van krimp | 121 |
| 5.4. Omslag van krimp bestrijden naar krimp begeleiden is lastig | 123 |
| 5.4.1. Bestuursmentaliteit belemmert het begeleiden van krimp | 124 |
| 5.4.2. Financieel instrumentarium stimuleert het bestrijden van krimp | 125 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 5.5. | Omslag van krimp bestrijden naar krimp begeleiden vergt een lange adem..... | 126 |
| 5.5.1. | Ontwikkelingen op gemeentelijk en regionaal niveau | 126 |
| 5.5.2. | Ontwikkelingen op provinciaal niveau..... | 129 |
| 5.5.3. | Ontwikkelingen op rijksniveau..... | 132 |
| 5.6. | Regionale afstemming bij krimp | 135 |
| 5.6.1. | Afstemming is noodzakelijk maar moeilijk | 135 |
| 5.6.2. | Regionale afstemming in de praktijk..... | 137 |
| 5.6.3. | Regionale uitvoering | 138 |
| 5.7. | Tot besluit | 139 |

IV. Krimp en economie

| | | |
|--------|--|-----|
| 6. | Bevolkingskrimp en de arbeidsmarkt..... | 145 |
| | <i>Rob Euwals, Kees Folmer, Thijs Knaap en Maikel Volkerink</i> | |
| 6.1. | Inleiding..... | 145 |
| 6.2. | Beroepsbevolking tot 2025 | 147 |
| 6.3. | Sectorale aanpassingen | 152 |
| 6.4. | Aanpassingen beloningsstructuur..... | 156 |
| 6.5. | Beleidsopties en conclusies | 158 |
| 7. | Regionaal economische gevolgen van bevolkingskrimp | 163 |
| | <i>Eugene Verkade</i> | |
| 7.1. | Inleiding..... | 163 |
| 7.2. | Lange termijn vooruitzichten..... | 164 |
| 7.3. | Regionale spreiding van economische groei | 167 |
| 7.3.1. | Spreiding naar landsdeel | 167 |
| 7.3.2. | Spreiding naar COROP regio | 169 |
| 7.4. | Regionale verdeling bij afnemende bevolkingsgroei | 169 |
| 7.4.1. | Afnemende nationale bevolkingsgroei..... | 169 |
| 7.4.2. | Nationale bevolkingskrimp | 173 |
| 7.4.3. | Regionale bevolkingskrimp | 174 |
| 7.5. | Effecten van bevolkingskrimp op de regionale arbeidsmarkt..... | 175 |
| 7.5.1. | Regionale arbeidsvraag en -aanbod..... | 176 |
| 7.5.2. | Regionale werkloosheid..... | 177 |
| 7.6. | Andere (regionaal) economische effecten van bevolkingkrimp | 178 |

| | |
|--|-----|
| 7.6.1. Ruimtelijke sortering | 178 |
| 7.6.2. Agglomeratie-effecten..... | 180 |
| 7.6.3. Draagvlak voorzieningen | 182 |
| 7.6.4. Ruimtedruk en mobiliteit | 183 |
| 7.7. Beleidsopties en conclusies | 184 |

V. Krimp en samenhang

| | |
|--|-----|
| 8. Sociale samenhang en bevolkingskrimp | 189 |
| <i>Rob Bijl</i> | |
| 8.1. Behoeftte aan en aanbod van formele en informele zorg | 192 |
| 8.1.1. Verpleging en verzorging (formele zorg)..... | 192 |
| 8.1.1.1. Trends in determinanten..... | 193 |
| 8.1.1.2. Ramingen | 193 |
| 8.1.2. Behoeftte aan en aanbod van informele zorg | 194 |
| 8.1.2.1. Geringe groei verwacht van de groep ontvangers van informele zorg..... | 194 |
| 8.1.2.2. Nu en in de toekomst veel meer hulpverleners dan ontvangers..... | 195 |
| 8.1.2.3. Informele zorg en afstand tot familie en vrienden..... | 196 |
| 8.1.2.4. Bereidheid informele zorg te geven en te ontvangen..... | 197 |
| 8.1.2.5. Europese context..... | 198 |
| 8.2. Vrijwilligerswerk | 199 |
| 8.2.1. Deelnamecijfers en kwantitatieve verwachtingen | 200 |
| 8.2.2. Ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving..... | 201 |
| 8.2.3. Veranderingen in het veld | 201 |
| 8.2.4. Samenvatting en verwachtingen | 202 |
| 8.3. Epiloog..... | 204 |

| | |
|--|-----|
| 9. Bevolkingskrimp in Nederland: somber stemmend of een wenkend perspectief? | 207 |
| <i>Harry van Dalen en Kène Henkens</i> | |
| 9.1. Inleiding..... | 207 |
| 9.2. Hoe kijkt Nederlander tegen bevolkingskrimp en -groei aan? | 209 |
| 9.3. Wat gaat er achter attitudes schuil? | 216 |
| 9.4. Conclusies..... | 222 |
| Lijst van auteurs..... | 227 |
| Lijst van NIDI rapporten | 229 |

Voorwoord

Demografische ontwikkelingen zijn belangrijk voor de samenleving. Er gaat bijna geen dag voorbij of er wordt wel over een demografisch onderwerp gesproken. Dat kan in het parlement zijn waar in discussies over de sociale zekerheid aan de orde komt wat het “beste” antwoord is op de vergrijzing. Of hoe een gezinsbeleid er uit zou moeten zien, welke kant het op moet met de ruimtelijke ordening, hoe de files zich zullen ontwikkelen, en hoe het zal gaan met de knelpunten in de gezondheidszorg. Het kan ook op het fractiebureau van een politieke partij zijn waar nagedacht wordt over integratie en de toenemende diversiteit van de bevolking. Of op een beleidsdepartement waar aan een strategische toekomstverkenning wordt gewerkt en de vraag rijst hoe de Nederlandse bevolking er over 10, 20 of meer jaren uitziet. Dan wel in discussies van de sociale partners over de ontwikkeling van de werkgelegenheid. De lijst van onderwerpen die raken aan de demografische ontwikkeling is bijna onuitputtelijk en vindt zijn neerslag in de media en het publieke debat. Het belang van demografische ontwikkelingen beperkt zich natuurlijk niet tot de publieke sector maar strekt zich ook uit tot de marktsector.

Goed inzicht in demografische ontwikkelingen is dan ook onmisbaar voor de beleidsontwikkeling. Dit was de reden dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, die in ons land ook belast is met de coördinatie van de behandeling van bevolkingsvraagstukken, in 1985 het Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (WPRB) instelde. Het WPRB doet sindsdien regelmatig verslag over recente demografische trends en de maatschappelijke vraagstukken die daarmee samenhangen. Het WPRB wordt geleid door het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) en bestaat verder uit vertegenwoordigers van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL); het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is adviserend lid. Vertegenwoordigers van ministeries zijn als waarnemers bij het WPRB betrokken. Voor het huidige rapport waren dit de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Dit WPRB rapport is inmiddels het negende in de rij en is gewijd aan het thema Bevolkingskrimp. Ook dit onderwerp staat volop in de belangstelling. Voor alle duidelijkheid: de Nederlandse bevolking groeit nog steeds door, maar het groeitempo wordt lager en het einde van de bevolkingsgroei komt in zicht. Geleidelijk aan zal bevolkingsgroei gaan omslaan in krimp. Op dit moment is bevolkingskrimp nog maar in enkele streken van ons land de realiteit (in het buitenland veel meer). In de nabije toekomst zal krimp echter op veel grotere schaal gaan voorkomen. Hoe zal deze demografische omslag zich voltrekken. En wat betekent deze nieuwe trend voor onze samenleving, voor onze woon- en leefomgeving, de economie, de arbeidsmarkt, de zorg? In deze bundel worden zowel huidige ervaringen als mogelijke gevolgen verkend op ruimtelijk, economisch en sociaal gebied.

Begonnen wordt met een schets van de demografische trends in de wereld en Europa, waarna wordt ingezoomd op de ontwikkelingen in Nederland met speciale aandacht voor regionale ontwikkelingen. Vervolgens komen ruimtelijke aspecten van bevolkingskrimp aan de orde zoals voor de woningmarkt, de leefomgeving, de mobiliteit en het milieu; ook wordt stilgestaan bij de beleidsreacties op deze nieuwe ontwikkeling. Na een beschouwing van de gevolgen van krimp voor de arbeidsmarkt verschuift de focus weer naar het regionale niveau met een verkenning van economische effecten zoals regionale economische groei en regionale arbeidsmarkten. De sociale effecten van bevolkingskrimp worden verkend voor de formele en de informele zorg en voor het vrijwilligerswerk. In het slothoofdstuk wordt aan de hand van nieuw opinieonderzoek nagegaan hoe de Nederlander aankijkt tegen bevolkingskrimp: is dit een wenkend of juist een somber stemmend perspectief? De diverse hoofdstukken kunnen los van elkaar worden gelezen. In het samenvattende hoofdstuk, dat direct na dit Voorwoord volgt, worden de belangrijkste bevindingen samengevat.

Het NIDI is de deelnemers aan deze editie van het Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken ten zeerst erkentelijk. Met name de auteurs verdienen veel dank voor hun bijdragen evenals de NIDI medewerkers die aan de totstandkoming van dit rapport hebben meegewerkt. Speciale dank gaat uit naar Carlo van Praag voor zijn voorbereidende en begeleidende werk en naar mede-redacteur Liesbeth Heering. De technische bewerking lag in de bekwame handen van Tonny Nieuwstraten.

Het rapport eindigt met de vraag of door de geleidelijke omslag van groei naar krimp die plaats vindt tegen de achtergrond van de voortgaande vergrijzing, het motto van de voormalige Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk “minder mensen, meer welzijn?” zal worden gerealiseerd. Voor een eenduidig antwoord op deze vraag is het nog te vroeg. Gehoopt wordt in ieder geval dat de informatie die in het rapport bijeen is gebracht behulpzaam kan zijn bij het anticiperen op de demografische omslag die zich voltrekt: van groei naar krimp, het blijft wennen.

Nico van Nimwegen, NIDI
Voorzitter Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken

Juli 2009

1. Van groei naar krimp: een demografische omslag.
Samenvatting en discussie

Nico van Nimwegen en Liesbeth Heering

Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI)

‘Het kan verkeren’. Na een lange periode van soms zeer forse bevolkingsgroei, die in de jaren zestig en zeventig van de 20^e eeuw steevast werd aangeduid als de ‘bevolkingsexplosie’, lijkt er nu echt een einde te komen aan deze groei. En 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, terwijl de prognoses aangeven dat deze trend ook voor andere landen zal gaan gelden. Als we iets preciezer naar de Europese demografisch ontwikkelingen kijken en ook de ontwikkelingen binnen een land beschouwen, dan zien we dat steeds meer Europese regio’s met bevolkingskrimp te maken hebben. Ook voor ons land is dit het geval. Volgens de meest recente prognoses zal de bevolking van Nederland van de huidige 16,5 miljoen nog doorgroeien naar een maximale omvang van 17,5 miljoen, te bereiken rond het jaar 2038. Daarna zal de bevolking van ons land geleidelijk gaan krimpen. Dat lijkt ver weg en weinig schokkend, maar ook in ons land 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 regionale verdeling van de bevolking over het land, lijkt er nu sprake te zijn 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? En hoe kunnen wij daarmee omgaan? Dit zijn vragen waarop dit rapport antwoorden probeert te vinden.

Veel is nog onbekend. Duidelijk is dat er niet alleen sprake is van een demografische omslag. Ook een omslag in denken en beleid lijkt aan de orde, waarbij de verwachting van steeds maar doorgaande lineair verlopende groei

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

De wereldbevolking groeit gestaag door, maar het groeitempo neemt af

Het groeitempo van de wereldbevolking neemt steeds verder af maar volgens de meest recente bevolkingsprognoses van de Verenigde Naties zal de wereldbevolking nog doorgroeien tot ongeveer het jaar 2075. Het huidige aantal van 6,8 miljard wereldburgers groeit volgens de meest waarschijnlijke variant van de prognose uit tot 9,1 miljard in het jaar 2050. In de tweede helft van deze eeuw zal vooral de bevolking van Afrika nog groeien, terwijl op dat moment de bevolking van Europa afneemt. De verschillen in het gemiddeld kindertal per vrouw tussen de werelddelen worden steeds kleiner: in de prognoses wordt aangenomen dat de vruchtbaarheid blijft dalen tot rond twee kinderen per vrouw in die landen waar nu nog gemiddeld tussen drie en vier kinderen per vrouw worden geboren. In de meer ontwikkelde landen, waar de vruchtbaarheid het laagst is (nu ongeveer 1,6 kinderen per vrouw) treedt naast de vergrijzing, die daar als eerste begon, in deze periode ook bevolkingsdaling op. De gemiddelde levensverwachting neemt overal toe.

Het groeitempo van de wereldbevolking neemt af doordat het gemiddeld kindertal al decennialang daalt. Rond 1950 werden er nog gemiddeld vijf kinderen per vrouw geboren voor de wereld als geheel, nu is dat de helft. Met twee en half kind gemiddeld per vrouw groeit de wereldbevolking door. Pas als er gedurende een langere tijd gemiddeld 2,1 kinderen per vrouw worden geboren is er sprake van vruchtbaarheid op vervangingsniveau en zal de bevolking ophouden met groeien. Omdat de bevolking jong is daar waar het gemiddeld kindertal hoog is, worden in de minder ontwikkelde landen nog lange tijd per jaar meer mensen geboren dan er overlijden en is er nog sprake van aanzienlijke natuurlijke bevolkingsgroei. In Afrika verdubbelt de bevolking naar verwachting nog bijna door de groei tot bijna twee miljard mensen in 2050.

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 sterfteskansen 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.

In Europa zal de bevolking van de huidige Europese Unie van 27 lidstaten en 496 miljoen inwoners in 2008 volgens de meest recente prognoses nog doorgroeien naar ongeveer 520 miljoen inwoners rond het jaar 2035. Daarna zal de bevolking van de Europese Unie geleidelijk in omvang gaan dalen. De EU bijt hiermee mondiaal het spits af. Tegen het midden van deze eeuw zou de Europese Unie dan met ongeveer 515 miljoen inwoners een bevolking hebben die net iets groter is dan de huidige. Hoewel het aandeel van de Europese Unie in de wereldbevolking verder zal afnemen blijft de EU na de 'bevolkingsmiljardairs' China en India op de derde plaats staan van meest omvangrijke bevolkingen. De bevolkingsgroei is onevenwichtig verdeeld over de Europese Unie 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 Europese Unie werd in 2007 gemeten in Ierland, Cyprus en Spanje. In zeven lidstaten deed zich in 2007 nationale bevolkingskrimp voor (Duitsland, Hongarije, de Baltische staten, Roemenië en Bulgarije). Dat bevolkingskrimp steeds prominenter wordt blijkt uit het feit dat in de achter ons liggende periode ongeveer een op de drie Europese regio's (30 procent) bevolking verloor, terwijl nog eens 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 Europese Unie, is tegenwoordig de belangrijkste motor van de Europese bevolkingsgroei. Dat migratie een belangrijke rol speelt in de bevolkingsgroei blijkt ook uit het feit dat, in 2007, in 14 van de 27 lidstaten van de Europese Unie de bevolkingsgroei meer bepaald werd door migratie dan door natuurlijke bevolkingsgroei. Er zijn sterke migratiestromen tussen landen van de Europese Unie. 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 Europese Unie. De recente financiële en economische crisis zal naar alle waarschijnlijkheid invloed hebben op de (arbeids-) migratiestromen naar en binnen Europa.

Kijken we naar de natuurlijke bevolkingsgroei, dan bedraagt het kindertal voor de Europese Unie gemiddeld 1,5 per vrouw, waarbij vrouwen in de oude lidstaten gemiddeld iets meer kinderen (1,6) krijgen dan vrouwen in de nieuwe lidstaten (1,3). Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw ligt het gemiddeld kindertal in de Europese Unie onder het zogenoemde vervangingsniveau (2,1). In de loop van de algemene vruchtbaarheidsdaling namen de vruchtbaarheidsverschillen tussen de Europese landen af. De gemiddelde levensverwachting stijgt binnen de Europese Unie. De levensverwachting bedraagt nu gemiddeld 82 jaar voor Europese vrouwen en 76 jaar voor Europese mannen. In de loop der tijd zijn ook de sterfteverschillen naar geslacht kleiner geworden.

Nederland was met zijn lang aanhoudende naoorlogse bevolkingsgroei uniek in Europa, maar ook in ons land 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 ons land in de Europese pas. Ook in ons land heeft de bevolkingskrimp zich het eerst op regionaal niveau aangediend, met actuele bevolkingskrimp aan de randen van ons land, te weten in Zuid-Limburg, in delen van Zeeland en in Noordoost Groningen. Volgens de prognoses gaat krimp in ons land 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 aan de randen van ons land maar ook in meer centraal gelegen delen. Ook in het dichtbevolkte westen van het land 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.

In het afgelopen decennium was de bevolkingsgroei in 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 duizend 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, terwijl Maastricht en Dordrecht heel langzaam groeiden. Rotterdam en Haarlem waren de enige grote gemeenten waarvan de bevolkingsomvang daalde. Beide steden verloren inwoners aan hun randgemeenten. Rotterdam was daarmee de enige van vier grote steden waar de bevolking afnam. Van de overige grote steden groeide de bevolking van Utrecht het snelst door de forse woningbouw in de zogenoemde uitleglocatie Leidsche Rijn.

Omdat de meeste immigranten naar de grote steden trekken, is de groei van de bevolking in de grote steden gevoeliger voor schommelingen in de buitenlandse migratie dan de groei in kleine gemeenten. 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 voor de kleinere gemeenten in de dunbevolkte gebieden veranderen. Het CBS gaat er nu 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.

Hoewel de bevolkingsomvang al gedaald is in delen van Nederland in de afgelopen tien jaar, geldt dit in veel mindere mate voor het aantal 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 tussen 2006 en 2025 het aantal huishoudens met 11 procent veel sterker groeien dan het totaal aantal inwoners (groei van drie procent). De reden daarvoor is dat veel mensen voor kortere tijd (vooral jongeren) of langere tijd (vooral ouderen) alleen gaan wonen. Door deze zogenoemde huishoudensverdunning (meer maar kleinere huishoudens) houdt de ontwikkeling van de woningbehoefte dus 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. Het relatief grote aantal ouderen dat daar nu woont (en daarmee de toekomstige sterfte), alsmede het vertrek van jongeren speelt daarbij een rol. Het teruglopen van het aantal huishoudens is uniek, want tot dusver bleef het aantal huishoudens 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.

Bevolkingskrimp heeft verschillende gezichten

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 meest voor de hand liggend en ook meest gebruikelijk is om bevolkingskrimp als het teruglopen van het totaal aantal inwoners van een bepaald gebied te omschrijven. Deze bevolkingsafname 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, naast een verandering in de *omvang* van de bevolking, ook manifesteren als verandering in de *samenstelling* van de bevolking. In het laatste geval kan worden gesproken van selectieve krimp. Het gaat hier, bij voorbeeld, om het wegtrekken van gezinnen uit de grote steden (zie het vorige WPRB-rapport¹), maar ook om de trek van jongeren van het platteland naar de stad, of de selectieve migratie van ouderen uit of naar een bepaald gebied. Bij selectieve krimp gaat het dus eerder om veranderingen in de samenstelling van de bevolking dan om veranderingen in de omvang ervan. Ook het krimpen of groeien van huishoudens is hier een goed voorbeeld van. De meest ingrijpende verandering in de samenstelling van de bevolking is uiteraard de verandering in de leeftijdsopbouw van de bevolking, ofwel de vergrijzing. Uit het navolgende zal blijken dat de effecten van bevolkingskrimp en vergrijzing moeilijk te

¹ 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.

scheiden zijn en elkaar kunnen versterken. Met enige voorzichtigheid kan worden gesteld dat het maatschappelijk debat over vergrijzing deels in 'krimptermen' kan worden beschouwd, bijvoorbeeld waar het gaat over het schaarser worden van arbeid.

Bevolkingskrimp en bevolkingsgroei treden gelijktijdig op

De gevolgen van demografische krimp zich in Nederland doen zich vooral voor 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 bevolkingsafname zich afspeelt. Prognoses spelen bij dit alles een belangrijke rol.

Bij het vooruitkijken naar de toekomst is de nodige voorzichtigheid geboden. Het gaat bij toekomstverkenningen immers niet alleen om het doorrekenen van trends die gebaseerd zijn op harde cijfers, maar ook om het maken van veronderstellingen over de toekomstige ontwikkeling waarbij rekening gehouden moet worden 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 Centraal Planbureau (CPB) een viertal Welvaart en Leefomgeving scenario's (WLO) ontwikkeld en kennen ook de bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Planbureau voor de Leefomgeving (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. Ondanks de aan prognoses inherente onzekerheid wijzen deze onverkort uit dat het tempo 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 lopen sterk uiteen. Aan de ene kant worden de negatieve kanten van krimp benadrukt en is er de vrees dat demografische krimp 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, zoals in ons land het geval is, desalniettemin tot ongeruste beleidsreacties kan leiden. Degenen die liever de positieve kanten van krimp benadrukken zijn geneigd om de omslag van groei naar krimp als een onverheerde 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? Krimp als probleem of krimp als oplossing? De werkelijkheid is zoals gebruikelijk veel complexer en er is geen sprake van zwart of wit. Net als groei hoeft krimp niet altijd goed te zijn, of omgekeerd. Het voorbeeld van de woningmarkt kan dit duidelijk maken.

Bevolkingskrimp zet met name kwetsbare regio's verder onder druk

Zoals we al opmerkten is de ruimtelijke context van bevolkingskrimp heel belangrijk. In een (vaak aantrekkelijk) gebied waar al lang veel vraag is naar woningen, kan een afnemende bevolkingsdruk 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. Maar 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) 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 gebruikelijke reactie op het leeglopen van het platteland. In ons land is met name 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 aantrekkelijke 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 ons land zeker niet te verwachten is 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.

Bevolkingskrimp en draagvlak van voorzieningen: kip of ei?

Kwetsbaarheid wordt voor een belangrijk deel bepaald door het niveau van voorzieningen. Door bevolkingskrimp kan het draagvlak van (lokale) voorzieningen onder druk komen te staan, maar in hoeverre is dit ook echt het geval? 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 verschrompen van het voorzieningenniveau, kan krimp dit proces wel versterken. En 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. Ook 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 ons land juist door de 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.

Minder mensen, minder files en een schoner milieu?

De reisafstanden mogen dan naar verhouding bescheiden zijn in ons land, de reistijden zijn vaak 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 waar ons land mee wordt geconfronteerd ‘als vanzelf’ zal helpen oplossen. Dit komt deels omdat het tempo van de krimp gematigd zal zijn. Belangrijker is echter dat de toegenomen verkeersdrukke vooral is veroorzaakt door ons veranderende mobiliteitsgedrag (intensiever gebruik, vooral van de auto) en niet zozeer door de bevolkingsgroei. Dat betekent dat ook bevolkingskrimp niet automatisch tot minder automobilititeit zal leiden; daarvoor zouden we de auto echt meer moeten laten staan. Bij de verkeersdrukke spelen andere demografische factoren dan bevolkingskrimp overigens ook een rol, zoals het toenemend aantal huishoudens en de vergrijzing. Meer en kleinere huishoudens bevorderden tot nu toe het autogebruik alleen maar. Ook de grote geboortegolfgeneraties die nu van hun pensioen gaan genieten, waren 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 niet zonder meer tot minder files zal leiden, lijkt de druk op de verkeersinfrastructuur door krimp (een klein beetje) minder te worden. De Randstad lijkt hiervan echter minder te gaan profiteren omdat de bevolkingskrimp juist hier gering zal zijn.

Evenmin als bevolkingskrimp een simpele en pasklare oplossing biedt voor het fileprobleem, zal ook de druk op het milieu niet automatisch verminderen door bevolkingskrimp. Alhoewel ieder mens in feite milieudruk oplevert en minder mensen dus een verlichting van de milieudruk zouden betekenen, is bevolkingsomvang hier niet de allesbepalende factor. De welvaartsontwikkeling en het consumptiegedrag spelen, naast technologische ontwikkelingen ook een

belangrijke rol. Ook op mondiale schaal blijkt dat een relatief klein (maar welvarend) deel van de wereldbevolking een naar verhouding erg groot deel van de milieubelasting veroorzaakt. Vaak wordt in dit verband van de ‘ecologische voetafdruk’ gesproken, en deze is beduidend groter in de rijkere landen dan in de armere. Voor ons land geldt bovendien dat de doorgaande groei van het aantal huishoudens en de daaraan gekoppelde consumptie eventuele milieuwinst van een geleidelijk krimpende bevolking verder teniet zou 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 maar veeleer door ons gedrag. Dit neemt niet weg dat het motto van de toenmalige Club van Rome, ‘grenzen aan de groei’, waaronder ook bevolkingsgroei werd begrepen, niets aan urgentie heeft ingeboet. Demografische krimp lijkt beter bij dit motto te passen dan doorgaande bevolkingsgroei.

Bevolkingskrimp en arbeidsmarkt: opkomende schaarste en doorgaande veroudering van de beroepsbevolking

De Nederlandse beroepsbevolking is in de afgelopen decennia sterk gegroeid door een combinatie van twee factoren: bevolkingsgroei en groei van de arbeidsparticipatie. Wat het eerste betreft nam de zogenoemde potentiële beroepsbevolking (tot nu toe gedefinieerd als de bevolking van 20 tot 65 jaar, maar de discussie over het optrekken van de leeftijdsgrens voor pensionering naar 67 jaar zou dat kunnen veranderen) vooral toe door het instromen van forse generaties jongeren. De groei van de arbeidsparticipatie kan voornamelijk worden toegeschreven aan de spectaculaire toename van de arbeidsdeelname door vrouwen. Maar na deze periode van aanhoudende groei van de beroepsbevolking dient zich ook voor de arbeidsmarkt krimp aan. En net zoals dat op andere terreinen het geval is, lijkt het krimpen van de (potentiële) beroepsbevolking de uitdagingen die de voortgaande vergrijzing al met zich meebrengt te vergroten. Krimp en vergrijzing hangen nauw samen en moeten niet los van elkaar worden beschouwd.

Volgens de meest recente vooruitzichten zal de potentiële beroepsbevolking van ons land rond 2010 een maximale omvang bereiken van circa 10,1 miljoen personen, om vervolgens geleidelijk te krimpen tot ongeveer 9,8 miljoen personen 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. En omdat jongere vrouwen meer participeren dan oudere, zal de groei van de vrouwelijke arbeidsdeelname nog wel even doorgaan. Ook 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. Krimp lijkt vooral effect te hebben op het aanbod van arbeid, dat schaarser wordt. Vergrijzing lijkt vooral gevolgen te hebben voor de vraag naar arbeid. Wat dit laatste betreft 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. Maar juist de combinatie van krimp en vergrijzing lijkt dit moeilijker te maken. Zo vonden aanpassingen van de arbeidsmarkt tot nu toe altijd plaats bij een sterke groei van het arbeidsaanbod en richtte de nieuwe instroom 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, met name op het terrein van zorg en dienstverlening. De voortgaande veroudering van de beroepsbevolking behoorde al tot die uitdagingen.

Bevolkingskrimp en sociale samenhang

Leidt bevolkingskrimp tot afkalving van de sociale verbanden en een geringere betrokkenheid van de burgers bij elkaar en bij de samenleving? Een dergelijk somber toekomstbeeld is niet prominent aanwezig in de discussies over bevolkingskrimp. Toch doet de hardnekkige opvatting dat ‘vroeger’ alles beter was, zeker op het vlak van sociale cohesie, vermoeden dat velen denken dat de manier waarop we met elkaar omgaan in de toekomst eerder zal verslechteren dan verbeteren. Maar bevolkingskrimp lijkt hier 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 van informele zorg weliswaar licht zal toenemen van 370 duizend ontvangers in het jaar 2006 naar ruim 380 duizend ontvangers in 2020. In dezelfde periode zou volgens de ramingen het aantal aanbieders van informele zorg overigens sterker toenemen, namelijk van 1,4 naar 1,6 miljoen.

Een andere indicator van sociale cohesie is het vrijwilligerswerk. 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

eerdergenoemde 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.

Maatwerk is nodig in het beleid

Voor de woningmarkt is vooral de ontwikkeling van het aantal huishoudens van belang: huishoudens zijn immers de vragende partij op de woningmarkt. Zoals reeds eerder werd gezegd, zal het aantal huishoudens in ons land de komende decennia nog flink blijven stijgen, van zo'n 7,2 miljoen nu tot 8,1 miljoen in het jaar 2035. Vooral de groei van het aantal (jongere, maar steeds meer ook oudere) eenpersoonshuishoudens is hier de oorzaak van. Zolang het aantal huishoudens stijgt, moet de woningvoorraad ook groter worden. Maar omdat ook de samenstelling van de huishoudens verandert (kleiner, ouder), moet ook de kwaliteit van de woningvoorraad worden aangepast. Het blijft dus nodig om huizen te bouwen, waarbij aandacht moet worden besteed aan het type woningen dat nodig is. 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 demografische krimp 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.

Zoals reeds gezegd zullen de gevolgen van bevolkingskrimp het meest voelbaar zullen zijn op het ruimtelijke vlak en dan niet zozeer op de ruimtelijke schaal van ons land 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. In grote lijnen zijn er twee beleidsreacties denkbaar: het bestrijden dan wel het begeleiden van krimp. In de praktijk zijn er ook mengvormen van deze beleidsreacties.

Het bestrijden van bevolkingskrimp 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 aangetrokken. Maar ook bouwen om huidige bewoners te behouden en zo te voorkomen dat de woningvraag nog verder daalt, past in deze benadering. 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, Parkstad Limburg, Veerhaven Perkpolder 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 ook zogenoemde ‘terugkeerouderen’ geworven die in de jaren zestig naar de Randstad zijn verhuisd.

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. Nieuwbouw werkt ook 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. Omdat het bestrijden van krimp weinig effectief is en het proberen om te buigen van de krimptrend ook risico’s meebrengt, kiezen lokale overheden steeds vaker voor de tweede beleids optie, te weten het begeleiden van het krimp proces.

Het begeleiden van bevolkingskrimp is een zaak van lange adem

Beleid dat zich richt op het begeleiden van bevolkingskrimp accepteert de demografische ontwikkeling en probeert hier het beste van te maken. Bij het woningbouwbeleid gaat het daarbij om het aanpassen van de omvang en samenstelling 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, andere) woningvraag. Dit beleid kenmerkt zich ondermeer door het verkleinen van de woningvoorraad door sloop en/of herstructurering, te weten het aanpassen aan nieuwe woonbehoeften. Als er op de vrijgekomen ruimte andere typen woningen worden gebouwd, draagt sloop niet alleen bij aan de kleinere maar ook andere woningvraag. In krimpende steden zoals Delfzijl en Heerlen maakt het sloopbeleid inmiddels al deel uit van het woningbouwbeleid. 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 verre overstijgt, biedt matiging van nieuwbouwplannen soelaas. Parkstad Limburg werkt, net als de provincie Friesland 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 maar moeizaam.

Ondanks de tegenvallende resultaten bij het bestrijden van bevolkingskrimp door het binnenhalen van nieuwe dan wel het behouden van de zittende bewoners in krimpgebieden, blijven (lokale) bestuurders hier vaak stug mee doorgaan. Hier lijken twee redenen voor, te weten een ideologische en een

praktische. Wat het eerste betreft is het denken van de bestuurders de afgelopen decennia gevormd door 'groei'. In deze visie is groei normaal, nastrevenswaard en het daarmee waard bevorderd te worden. Ook de status (en het inkomen) van veel lokale bestuurders hangt samen met bevolkingsomvang. Bestuurders zijn dus gewend aan groei en 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. Maar de huiver voor krimp zit niet alleen tussen de oren van de bestuurders. Ook het (financiële) beleidsinstrumentarium is op groei gebouwd, zoals subsidieregelingen die het beperken van woningbouw ontmoedigen en fondsen die groei stimuleren. Ook blijkt het ombuigen van uitbreidingsplannen naar herstructurerings- en slooppplannen financieel vaak moeizaam, omdat in krimpgebieden de kosten van aanpassing en sloop niet of nauwelijks betaald kunnen worden uit inkomsten van nieuwbouw. Kortom, het Nederlandse beleidsinstrumentarium is (nog) onvoldoende toegesneden op krimp.

Bevolkingskrimp en de overheid

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 gecompenseerd worden. De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening en de Grondexploitatiewet bieden hiertoe enkele mogelijkheden.

Naast het woningbouwbeleid heeft de overheid ook 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.

Op rijksniveau 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 is 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 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. Zoals al

eerder werd opgemerkt raakt bevolkingsdaling 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 door de vergrijzing krimpend arbeidsaanbod op te vangen ook betekenis voor het opvangen van een krimpende regionale beroepsbevolking. Op ruimtelijk terrein heeft ons land voorts een rijke traditie en ruime ervaring op het gebied van de ruimtelijke ordening. En hoewel de gevolgen van bevolkingsdaling zich niet alleen op ruimtelijk vlak voordoen, kan deze expertise ingezet worden bij de nieuwe uitdaging van een geleidelijk opkomende maar structurele bevolkingsdaling. Ook de ervaringen met regionaal bevolkings spreidingsbeleid 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 bevolkingsgroei.

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

Kleinschaligheid en bevolkingsdichtheid 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 sociaaleconomisch 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 eerdergenoemde WLO-scenario's, 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. Dit wijst er op dat deze eenzelfde economische ontwikkeling doormaakten, ondanks verschillen in bevolkings samenstelling. 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 woningmarkt en naar de arbeidsmarkt lijken in geval van bevolkingskrimp 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 bevolkingskrimp mag verwacht worden 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 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 ons land niet te komen. Naast het gematigde krimptempo, speelt de eerdergenoemde kleinschaligheid van ons land hierbij een belangrijke rol. Krimpgevoelige regio's in het perifere gebied liggen in ons land 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 weggevallen landsgrenzen soelaas kunnen bieden bij het opvangen van krimp. De kleinschaligheid van ons land 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 bevolkingsdaling dan dichtbevolkte landsdelen, omdat het draagvlak voor voorzieningen daar smaller is. Ditzelfde geldt overigens op Europese schaal, waardoor een dichtbevolkt 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 ons land geleidelijk voltrekken. De veranderende regionale verdeling van de bevolking die door de bevolkingskrimp wordt versterkt lijkt, althans op afzienbare termijn, in ons land niet tot kritische onevenwichtigheden te leiden. Dit neemt niet weg dat krimp tot

al dan niet tijdelijke knelpunten kan leiden 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 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 eendagsvlieg. 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. Zoals al eerder werd opgemerkt, is er wegens het gecombineerde effect van beide ontwikkelingen bij de huidige en de in de wat verdere toekomst te verwachten trend van bevolkingsdaling 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 hebben om 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? En 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 vereist is, 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 ons land al sinds dertig 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 hiervan. Mede gezien de ervaringen in ons omringende landen lijkt het niet waarschijnlijk dat dit soort pro-natalistische beleid een wezenlijke en duurzame verhoging van het Nederlandse geboorteniveau 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 ons land, evenals de meeste van de ons omringende landen, bewust afzag van een actieve geboortebevorderende 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.

Bij de tweede bevolkingsgroefactor ligt op het terrein van de gezondheid een voortgaande stijging van de gemiddelde levensverwachting voor de hand. Het verlengen van de (gezonde) levensduur kan als een van de grootste verworvenheden van 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 sterftefront levert ook een impuls aan de vergrijzing.

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. De mogelijkheden om binnenlandse migratie te sturen door middel van woningbouw dan wel arbeidsmarktbeleid werden reeds besproken. Hier liggen mogelijke aangrijpingspunten voor beleid. Ook een heroverweging van het bevolkingsspreidingsbeleid 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 en dergelijke) nopen tot bescheidenheid. Het lijkt niettemin zinvol om te verkennen welke mogelijkheden er zijn voor een hernieuwd bevolkingsspreidingsbeleid.

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 gezocht zou moeten worden 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 steeds kleinere barrières tussen de lidstaten van de Europese Unie vergemakkelijken de spreiding van de bevolking. Maar omdat bevolkingskrimp geen uniek Nederlands maar veeleer een Europees verschijnsel is waar steeds meer landen mee worden geconfronteerd, zal het in Europa 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 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 Europese Unie ligt in ieder geval voor de hand. Ook wat Nederland betreft lijkt internationale migratie van buiten de Europese Unie 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.

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 is de meerderheid van de 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 van alle geënquêteerden 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 ons land heeft doorgemaakt. De omslag van groei naar krimp vindt plaats in

samenhang met de vergrijzing van onze bevolking. 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 cultuur-omslag. Zal door het eindigen van de bevolkingsgroei het publiekscredo van de voormalige Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk ‘Minder mensen, meer welzijn’² dichterbij komen? De tijd zal het leren.

² Minder mensen, meer welzijn. Bewerkte versie van het rapport van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk (de “Staatscommissie Muntendam”) met aanbevelingen voor een te voeren bevolkingsbeleid. D.J. van de Kaa en K. van der Windt, Aula-boeken 615, Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen, 1979.

2. Demografische ontwikkelingen in de wereld en Europa

Gijs Beets

Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI)

Het groeitempo van de wereldbevolking neemt steeds verder af. Alleen Afrika krijgt, vooral als gevolg van een substantieel hoger kindertal, nog met bijna een verdubbeling van de bevolking te maken. Europa maakt zich op voor bevolkingskrimp. En vrijwel overal in de wereld treedt vergrijzing op, Europa voorop. Bevolkingstrends doen zich meestal met grote vertraging voor: daarom zal de wereldbevolking nog geruime tijd doorgroeien. Europa staat demografisch gezien de komende decennia voor structurele vergrijzing en bevolkingsdaling.

Deze bijdrage geeft in vogelvlucht een overzicht van de voornaamste ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren in de stand en loop van de bevolking van de wereld, de continenten en, meer gedetailleerd, in Europa voordeden. Inwonertal, leeftijdsopbouw, geboorte, sterfte en migratie komen aan de orde. Ook wordt ingegaan op hetgeen ons in dit opzicht de komende decennia te wachten staat. Cijfers tot 2008 zijn gebaseerd op waarnemingen. De verwachtingen ten aanzien van de toekomst zijn gebaseerd op de bevolkingsprognoses (middenvariant) van de Verenigde Naties (VN) dan wel de Europese Unie (EU).³

2.1. Wereld en werelddelen

Vandaag de dag heeft de wereld 6,8 miljard inwoners. De grens van zes miljard werd begin 1999 gepasseerd, die van zeven miljard wordt volgens de VN eind 2011 verwacht. Dat is een langer interval dan de overgang van vijf (in 1987) naar zes miljard (in 1999). Ondanks het feit dat er meer inwoners zijn, verloopt de bevolkingsgroei dus trager. De passage naar acht miljard komt tegen 2025, die naar negen miljard rond 2045. Later deze eeuw wordt een stabilisatie

³ De VN maken iedere twee jaar nieuwe prognoses per land, in enkele varianten (tot 2050). Gesommeerd levert dat de wereldprognose op. De meest recente prognose, die van 2008, werd begin 2009 gepubliceerd (zie <http://esa.un.org/unpp/>). De meest recente EU-prognose dateert van begin 2008 en bevat output voor alle 27 afzonderlijke lidstaten tot 2060 (zie <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>).

verwacht rond negen à tien miljard mensen. Dat zijn althans de uitkomsten van de middenvariant van de meest recente bevolkingsprognoses van de VN, en die variant is uiteraard met onzekerheid omgeven.

De VN verwachten dat de gemiddelde levensverwachting nog zal toenemen. Een steeds langzamer verlopende groei van de wereldbevolking kan dan alleen worden toegeschreven aan een verdere daling van het gemiddeld kindertal. Wereldwijd is dat al spectaculair gedaald, van 5,0 kinderen per vrouw rond 1950 naar circa 2,5 nu, dat wil zeggen een halvering. Was dat niet gebeurd dan had de teller nu aanzienlijk hoger gestaan (circa tien miljard), en rond 2050 op misschien wel 35 miljard. Daarom zal het een enorme opgave zijn om later deze eeuw stabilisatie van de wereldbevolking te bereiken op een niveau van tegen de tien miljard mensen. Dat houdt verband met:

- De huidige, jonge leeftijdsopbouw van de wereldbevolking. Zelfs al zouden degenen die nu nog geen kinderen hebben gemiddeld maar twee kinderen per vrouw krijgen dan nog worden er de komende decennia veel meer kinderen geboren dan er mensen overlijden,
- De aantallen ongewenste zwangerschappen die dagelijks ontstaan. Er bestaat nog steeds een enorme ‘unmet need for family planning’: velen zijn niet goed genoeg geïnformeerd rond family planning en maken daardoor geen adequaat gebruik van effectieve middelen van geboorteregeling.⁴ Bongaarts (1997) schatte ooit dat circa een derde van de nieuwgeborenen in deze categorie zullen vallen.

Ongewenste zwangerschappen zijn relatief gemakkelijk te voorkomen en dat zou ook aanzienlijke financiële besparingen opleveren. Investeren in onderwijs, het creëren van banen en een effectieve infrastructuur rond reproductieve gezondheidszorg zijn basisvoorwaarden voor een daling van de bevolkingsgroei en stabilisering van de bevolkingsomvang. Hoe eerder en sneller dat gebeurt, hoe groter de kans dat het inwonertal de grens van tien miljard niet passeert.

Voor de *minst* ontwikkelde landen worden nog gekenmerkt door hoge kindertallen. Volgens de VN behoren momenteel 49 landen tot deze groep (zie *box 2.1*; zie einde hoofdstuk) de meeste daarvan liggen in Afrika. In *figuur 2.1*

⁴ Het gebruik van geboorteregeling is soms nog min of meer verboden; maar vaker geldt dat vanwege grote afstanden wel beschikbare geboorteregelende middelen niet goed bereikbaar zijn. Ook religieuze overwegingen, gebrek aan kennis of verschil van inzicht tussen man en vrouw kunnen een rol spelen.

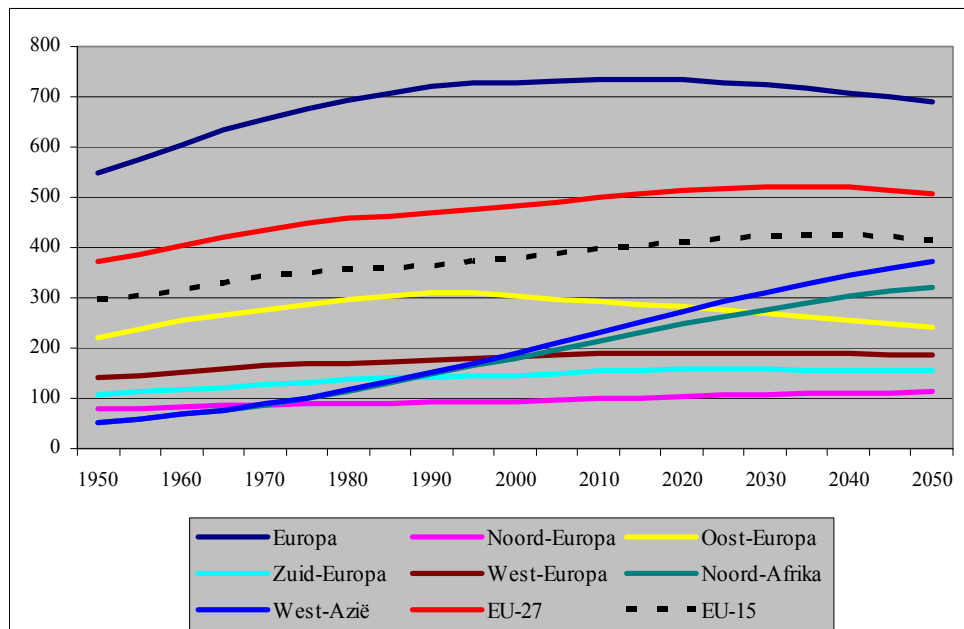
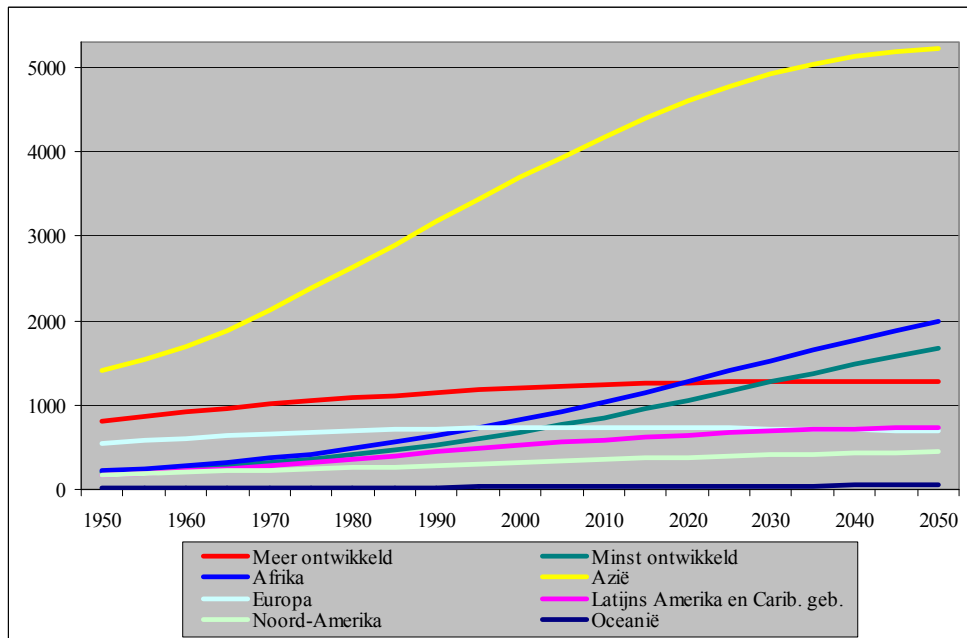
en *tabel 2.1* (zie einde hoofdstuk) is te zien dat de bevolkingsomvang van deze groep nog gaat verdubbelen. Rond 2050 woont één op de vijf personen in een van deze landen, tegen één op de acht nu. De mediane leeftijd⁵ van de bevolking (*figuur 2.2*) ligt er momenteel nog onder de 20 jaar, het percentage 65-plussers op drie, het gemiddeld kindertal ligt boven de vier per vrouw en de gemiddelde levensverwachting op 58 jaar.

De *minst* ontwikkelde landen maken deel uit van de groep *minder* ontwikkelde landen. De demografische situatie in deze laatste groep van landen is al verder op weg naar stabilisatie: de mediane leeftijd is er hoger (bijna 27 jaar), het gemiddeld kindertal al onder de drie, de gemiddelde levensverwachting tegen de 67 jaar. In deze groep landen woont nu 82 procent van de wereldbevolking, rond 2050 is dat 86 procent. Er vertrekken meer mensen dan er zich vestigen. En net als buitenlandse migratie is ook het effect van bijvoorbeeld de aids-epidemie op de totale bevolking er beperkt. Naar het zich laat aanzien zal tot 2050 zelfs in de meest geïnfecteerde landen in zuidelijk Afrika de bevolking niet teruglopen vanwege de aids-epidemie. Weliswaar vallen er relatief veel aids-doden te betreuren in de productieve leeftijdsgroepen, maar het aantal kinderen dat in die landen wordt geboren blijft de komende decennia veel hoger dan het aantal overledenen. Nog steeds wordt een deel van de kinderen hiv-positief geboren, maar de overlevingskansen stijgen met de dag. Bovendien lijkt de epidemie over zijn hoogtepunt heen: de kans om de infectie op te lopen daalt (Bongaarts *et al.*, 2008 and UNAIDS, 2008). Wereldwijd zijn er nu 33 miljoen mensen hiv-positief; dat aantal zal tot circa 2030 zo blijven en gaat pas dan dalen omdat het aantal aids-doden dan groter wordt dan het aantal nieuwe infecties.

In schril contrast met de voortgaande mondiale bevolkingsgroei staan de demografische trends in de *meer* ontwikkelde wereld: daar groeit de bevolkingsomvang nauwelijks meer, de mediane leeftijd stijgt van vrijwel 40 nu naar ruim 45 jaar rond 2050, het kindertal ligt al enkele decennia beneden het vervangingsniveau van 2,1 gemiddeld per vrouw —het aantal dat nodig is om

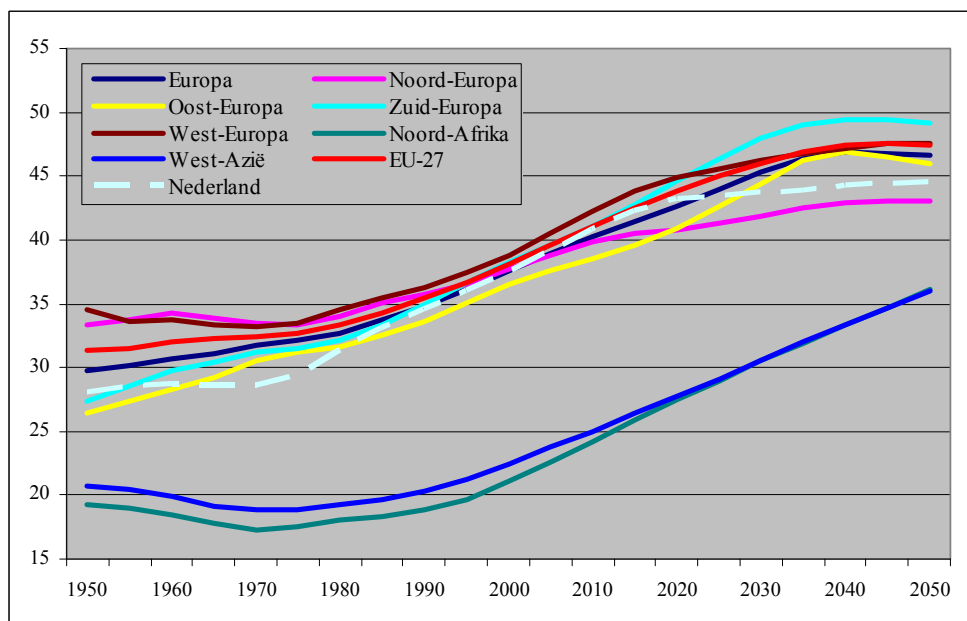
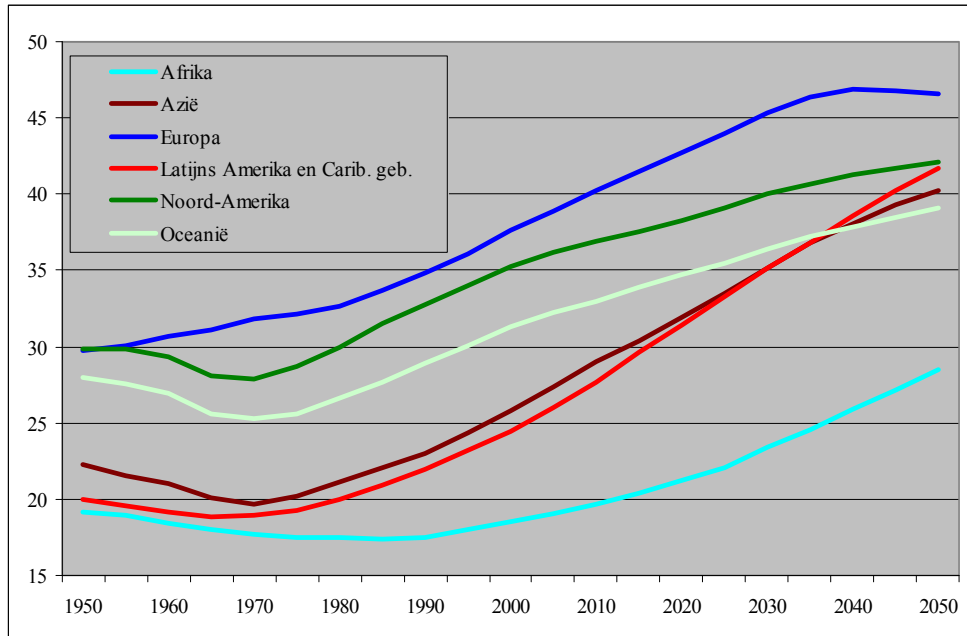
⁵ De mediane leeftijd verdeelt een bevolking in precies twee helften: de ene helft is jonger dan die leeftijd, de andere helft ouder. Dus hoe lager de mediaan, hoe jonger een bevolking.

Figuur 2.1. Aantal inwoners (in miljoenen)



Bron: Verenigde Naties, 2009; Eurostat, 2008a.

Figuur 2.2. Mediane leeftijd van de bevolking



Bron: Verenigde Naties, 2009; Eurostat, 2008a.

de ene generatie te vervangen door de volgende— terwijl de levensverwachting in de richting van 82 jaar tendeert. Het beeld is dat van ‘demografische volwassenheid’: na een paar eeuwen van ‘flink verstoorde’ demografische verhoudingen —een bevolkingsexplosie ten gevolge van het uit elkaar groeien van geboorte- en sterftecijfers— ziet het er nu naar uit dat dit deel van de wereldbevolking medio deze eeuw in veel rustiger demografisch vaarwater terecht kan komen. Weliswaar betekent dit een sterke vergrijzing en op termijn bevolkingsdaling. Incidenteel is bevolkingsdaling al opgetreden (zie *box 2.1*).

Europa is het meest vergrijsd en bevolkingsdaling staat op het punt van beginnen, maar de andere werelddelen bevinden zich ook in dit proces: ze verouderen allemaal. Noord-Amerika volgt Europa het dichtst, dan volgen Oceanië, Azië, Latijns-Amerika en ten slotte Afrika. Als de middenvariant van de VN prognoses van 2008 uiteindelijk juist is, heeft Afrika rond 2050 een vergrijzings situatie die lijkt op die van Europa rond 1950.

Van de werelddelen bijt Europa het spits af met krimp van de bevolking. Later deze eeuw zal dat naar verwachting ook het geval kunnen zijn in Azië en Latijns Amerika. In China wordt (nationale) krimp al voor 2050 verwacht. Het kindertal per vrouw is er na de introductie van het één-kind-beleid weliswaar nooit lager uitgekomen dan 1,7 maar dat is wel aanzienlijk lager dan het voor die tijd was.

De VN gaan ervan uit dat het Chinese kindertal de komende decennia onder het vervangingsniveau zal blijven, terwijl de levensverwachting rond 2050 op circa 78 jaar zou kunnen staan. Dat zijn voorboden voor een sterke vergrijzing en uiteindelijk krimp van de bevolking. De bevolkingsomvang van China wordt thans geschat op 1,35 miljard mensen, rond 2030 wordt een top van 1,46 miljard verwacht, en in 2050 zou een aantal van 1,41 miljard worden bereikt. De mediane leeftijd loopt op van 34 nu naar 45 rond 2050, het percentage 65-plussers van 8 nu naar 23. In absolute zin praten we over circa 100 miljoen Chinezen van 65+ nu, tegen 330 miljoen rond 2050. Tegen 2050 zal India 1,61 miljard inwoners tellen en qua inwoners het grootste land zijn (met dan bovendien een grotere bevolkingsdichtheid dan Nederland nu heeft). De VN verwachten dat dan ook daar de groei van de (vergrijzende) Indiase bevolking vrijwel tot stilstand is gekomen. De toekomst zal het leren.

Box 2.1. Bevolkingsdaling is geen nieuw verschijnsel

Naast epidemieën (pest in de 15^e eeuw) en hongersnood (aardappelziekte in Ierland 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 bij voorbeeld 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 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 begonnen 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 bevolkings/daling.

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).

Na India en China is in 2050 de EU-27 (met dan rond 516 miljoen inwoners) het grootste 'land', gevolgd door de Verenigde Staten van Amerika (404), Pakistan (335) en Nigeria (289). De andere landen met tegen die tijd meer dan 100 miljoen inwoners zijn Indonesië (288), Bangladesh (222), Brazilië (218), Ethiopië (173), Kongo (Zaire) (147), de Filippijnen (146), Egypte (129), Mexico (128), de Russische Federatie (116), Vietnam (112), Tanzania (109) en Japan (102). Iran en Turkije (allebei met een verwacht aantal van 97 miljoen inwoners) halen die streep van 100 miljoen tegen 2050 net niet. Bevolkingskrimp op nationale schaal komt nu al voor in de Russische Federatie en Japan. Brazilië en Mexico volgen nog voor 2050. Ook de bevolkingen van Indonesië en Vietnam groeien tegen 2050 nauwelijks meer. Japan is nu het meest vergrijsde land. Het blijft behoren tot de groep van meest vergrijsde landen (met in de komende decennia onder andere ook Duitsland, Italië, Singapore en Slovenië).

Bij gebrek aan internationaal goed vergelijkbare statistieken bestaat er eigenlijk geen goed inzicht in migratiestromen tussen en binnen de verschillende werelddelen. Er zijn aanwijzingen dat de stroom van mensen uit de minder naar de meer ontwikkelde wereld groter is dan andersom. Per jaar beloopt dat migratiesaldo naar schatting maximaal 1 à 2 personen per 1.000 inwoners. Kijken we naar de afzonderlijke werelddelen: Noord-Amerika en Oceanië kennen de hoogste cijfers [een gemiddelde jaarlijkse netto migratie van +2 tot +4 per 1.000 inwoners, gevolgd door Europa (+2); Latijns Amerika de laagste (-2)]. Deze cijfers duiden dus alleen op het verschil tussen twee stromen tussen grote gebieden. Omdat mensen meestal over korte afstand migreren, passeren zij niet zo gauw landgrenzen, laat staan grenzen tussen werelddelen. Volgens Harrison (2004) waren er in het jaar 2000 wereldwijd 137 miljoen internationale migranten. Tweederde daarvan migreerde binnen hetzelfde continent. Alleen tussen Latijns- en Noord-Amerika was er een aanzienlijke intercontinentale stroom, vooral tussen Mexico en de Verenigde Staten.

Internationale migratie wordt vooral gestuurd door economische push- en pull-factoren (arbeidsmarkt, welvaartsverschillen) alsmede door sociale netwerken van al eerder verhuisde personen die als een soort pioniers vanuit het land van vestiging vervolgstromen in gang kunnen zetten. Daarnaast zijn humanitaire redenen vaak aanleiding tot internationale migratiestromen. Door de bank genomen is migratie moeilijk te voorspellen. Ook nu weer: de tijd zal leren of de huidige kredietcrisis tot meer of juist tot minder migratiebewegingen zal leiden. Van Dalen (2008) giste onlangs (maar voor de crisis) dat internationale migratie zal toenemen omdat welvaartsverschillen tussen landen groot blijven terwijl

transport- en communicatiekosten laag zijn. Of migratie (economisch en sociaal) gunstig is voor zowel het land van vertrek als voor het land van aankomst, blijft evenzeer de vraag.

2.2. Europa

Deze paragraaf over Europa volgt globaal dezelfde lijn als de voorgaande maar nu met een focus op Noord-, Oost-, Zuid- en West-Europa. Tevens, omdat dat de directe burenen van Europa zijn, worden Noord-Afrika en West-Azië demografisch in beeld gebracht (zie het kader voor een overzicht van de landen in ieder van deze regio's). Dat geldt ook voor Turkije. De gegevens zijn weer afkomstig van de VN.

Maar ook is er aandacht voor de 27 landen van de Europese Unie (EU-27) alsmede voor de 'oude' Unie (EU-15), de 'nieuwe' lidstaten (NLS-12, dat wil zeggen de 10 lidstaten die in 2004, en de 2 die in 2007 zijn toegetreden) alsmede voor enkele afzonderlijke lidstaten. De EU-gegevens zijn afkomstig van Eurostat, het Statistisch Bureau van de Unie.

In 2008 publiceerde Eurostat (2008a) nieuwe bevolkingsprognoses. Het bureau gebruikt een iets andere methodologie van vooruitberekenen dan de VN. Voor de te presenteren demografische hoofdlijnen maakt dat maar weinig uit omdat beide methodieken slechts tot graduele verschillen leiden: de trends verlopen in dezelfde richting, maar de niveaus waarop en het tempo waarmee dat gebeurt kunnen licht verschillen.

Niemand kent de toekomst met zekerheid, ook de prognosemakers niet. Men dient bij de interpretatie van prognose-uitkomsten dan ook altijd rekening te houden met die onzekerheid. Evenals in de vorige paragraaf zijn de gegevens steeds gebaseerd op de middenvariant.

Zoals al uit de voorafgaande paragraaf bleek, veroudert Europa, en het continent als geheel (volgens de VN-definitie: inclusief de Russische Federatie maar exclusief Turkije) staat aan de vooravond van bevolkingsdaling. Binnen Europa bestaan echter aanzienlijke verschillen: veroudering doet zich overal voor maar sommige delen van Europa zijn al veel sterker vergrijsd dan andere. Bevolkingsdaling op nationale schaal speelt zich vooral af in Oost-Europa, in mindere mate krijgen Zuid- en West-Europa er mee te maken, Noord-Europa waarschijnlijk nauwelijks. Ook de burenen, Noord-Afrika (waaronder Marokko)

en West-Azië (waaronder Turkije) verouderen, zij het dat de daling van het kindertal en (daarmee het proces van vergrijzing) veel later begonnen dan in Europa. Pas tegen 2050 zullen ‘onze burens’ het stadium van vergrijzing kennen dat Europa als geheel nu al heeft. Bevolkingsdaling op nationale schaal volgt pas later.

In *tabel 2.2* (zie einde hoofdstuk) zijn voor ieder van de zojuist genoemde regio's enkele kerncijfers over de periode 1950-2050 gegeven. De cijfers van 2010-2050 zijn gebaseerd op prognoses (middenvariant) en zijn uiteraard onzeker. Het kindertal en de bevolkingsgroei dalen, de levensverwachting, het percentage 65-plussers en de mediane leeftijd (zie ook figuur 2.2) stijgen. Iedere regio kent daarin zijn eigen patroon en tempo van verandering. De niet-Europese burens zullen nog een behoorlijke groeispurt doormaken, maar ook daarvan neemt het tempo af. Later deze eeuw zou ook daar rustiger demografisch vaarwater kunnen optreden.

Uit figuur 2.1 en *tabel 2.2* blijkt dat de EU-15 in bevolkingsomvang nog iets zal groeien, althans zolang de tanende natuurlijke groei gecompenseerd wordt door netto immigratie. Pas rond 2040 gaat de bevolkingsomvang van de EU-15 teruglopen. In de NLS-12 is krimp daarentegen al sinds de jaren 1990 een feit.

Tot het begin van de jaren 1990 was natuurlijke groei —het verschil tussen het aantal levendgeborenen en overledenen— de belangrijkste component van de Europese bevolkingsgroei. De betekenis van de natuurlijke groei in het totaal van de bevolkingsgroei is echter aanzienlijk gedaald terwijl het migratieoverschot een steeds belangrijker groeifactor is geworden. Er worden nu jaarlijks in Europa als geheel 7,4 miljoen kinderen geboren maar er overlijden inmiddels 8,4 miljoen mensen. Dat betekent dat een migratieoverschot van 1,0 miljoen personen of meer nodig is om bevolkingskrimp te voorkomen, en dat lukt nog net. In de EU-27 is de natuurlijke groei nog positief (5,1 miljoen levendgeborenen en 4,8 miljoen overledenen). Volgens schattingen van Raymer en Abel (2008) kwamen daar in 2005 2,2 miljoen immigranten bij en vertrokken 1,1 miljoen emigranten.

In de EU-27 hadden, in 2007, 14 lidstaten een bevolkingsgroei die meer werd bepaald door netto immigratie dan door natuurlijke groei. De krimp in de NLS-12 wordt overigens niet alleen gevoed door meer overledenen dan geboren maar ook nog eens door het feit dat netto migratie thans nauwelijks betekenisvol is. Drie EU-lidstaten (Bulgarije, Letland en Litouwen) kenden in 2007 zowel

negatieve natuurlijk groei als netto emigratie; vier lidstaten (Duitsland, Estland, Hongarije en Roemenië) hadden een negatieve natuurlijke groei die niet werd gecompenseerd door netto immigratie; en Polen had, vrij uitzonderlijk, een positieve natuurlijke groei, maar ook een zo groot vertrekoverschot dat toch krimp optrad, althans in 2007.

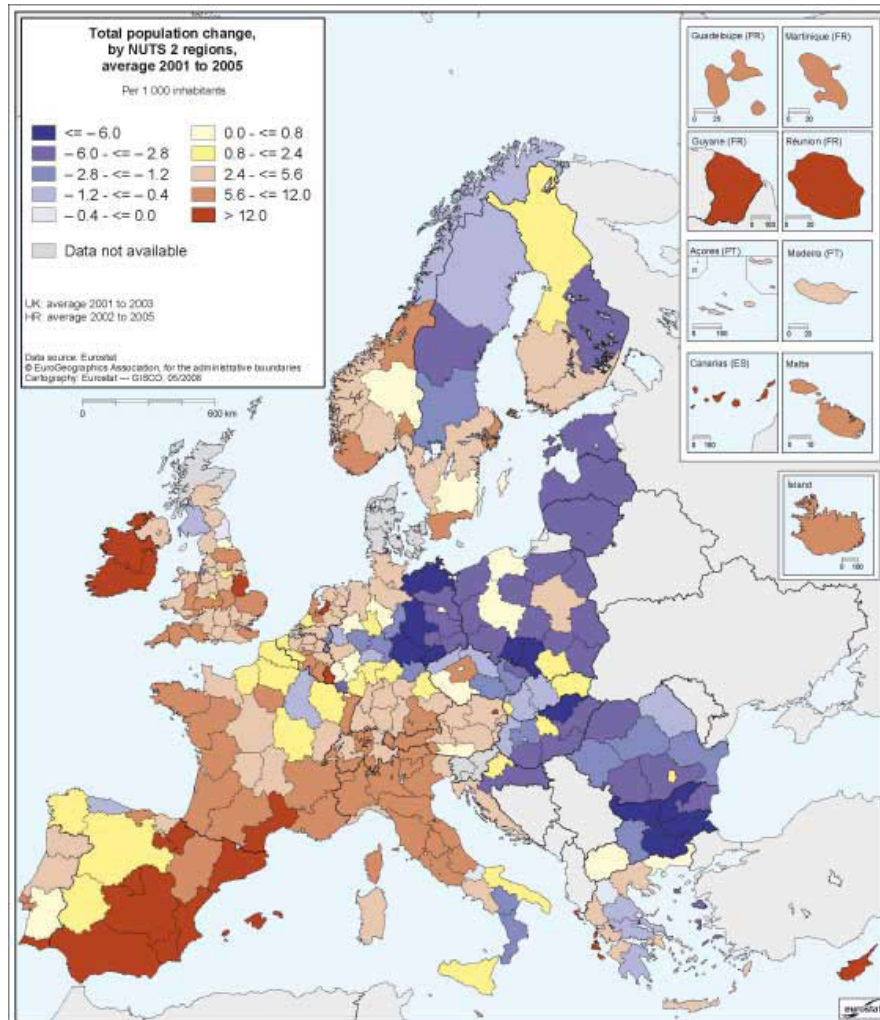
In 2007 hadden Ierland en Cyprus, relatief gezien, de grootste bevolkingsgroei; beide landen kenden een flinke natuurlijke groei, en tezamen met Spanje en Luxemburg hadden deze landen bovendien een aanzienlijke netto immigratie. Ook Nederland heeft nog steeds een positieve natuurlijke groei, had de laatste jaren te maken met netto emigratie maar dat laatste is inmiddels weer omgeslagen in netto immigratie.

Bevolkingskrimp. Terwijl de bevolking van een land als geheel nog kan groeien, zijn er vaak al regio's binnen een land waar sprake is van krimp. Binnen de EU-27 zijn er 18 lidstaten die in de afgelopen jaren op NUTS-2 niveau⁶ al in ten minste één regio te maken hadden met krimp (*kaart 2.1*). In 1990/99 had driekwart van de regio's bevolkingsgroei, in 2000/06 tweederde (*tabel 2.3*). Vooral het oosten en noordoosten van de EU heeft nu met bevolkingskrimp te maken: de drie Baltische staten, Bulgarije, Duitsland, Hongarije, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië maar ook delen van Griekenland en Zweden. Bescheidener van aard is de krimp in Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Nederland (te weten Limburg), Slovenië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

Kaart 2.2 toont de onderliggende component *natuurlijke groei* in diezelfde periode. Meer sterfte dan geboorte blijkt inmiddels wijdverbreid: in 1990/99 was dat karakteristiek voor 40 procent van de NUTS-2 regio's, in 2000/06 voor 51 procent ervan: (delen van) de drie Baltische staten, Bulgarije, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Italië, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. De Benelux, Frankrijk en Ierland hebben er nog nauwelijks mee te maken.

⁶ NUTS-2: de gestandaardiseerde EU-nomenclatuur met 271 regio's waarbij voor Nederland de provincies zijn onderscheiden.

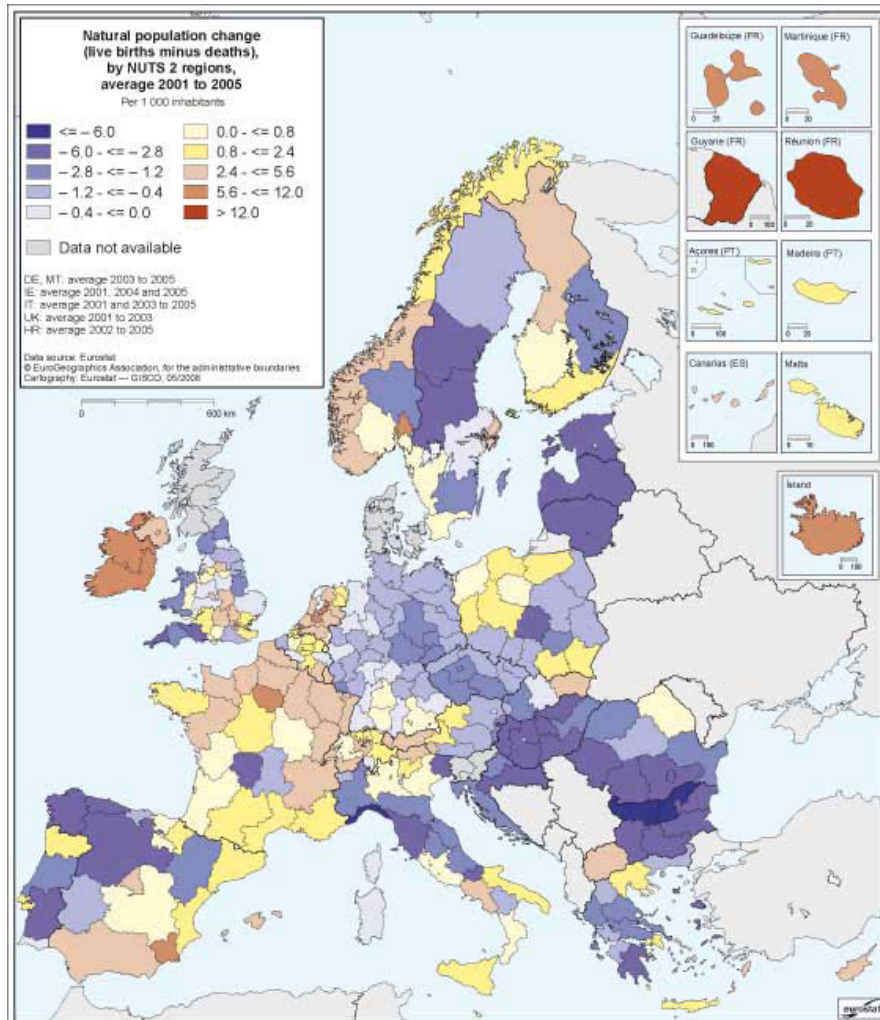
Kaart 2.1. Bevolkingsgroei per 1.000 inwoners, 2001/2006



Bron: Eurostat, 2008b.

Kaart 2.3 gaat over de andere component, *netto migratie*. Netto emigratie kwam begin deze eeuw voor in ruim een kwart van de regio's, en dat is nauwelijks anders ten opzichte van het decennium daarvoor. Een vertrekoverschot is vooral zichtbaar in het noorden van Frankrijk, Finland en Zweden, in het zuiden van Italië, in het oosten van Duitsland, en in (delen van) Bulgarije, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië.

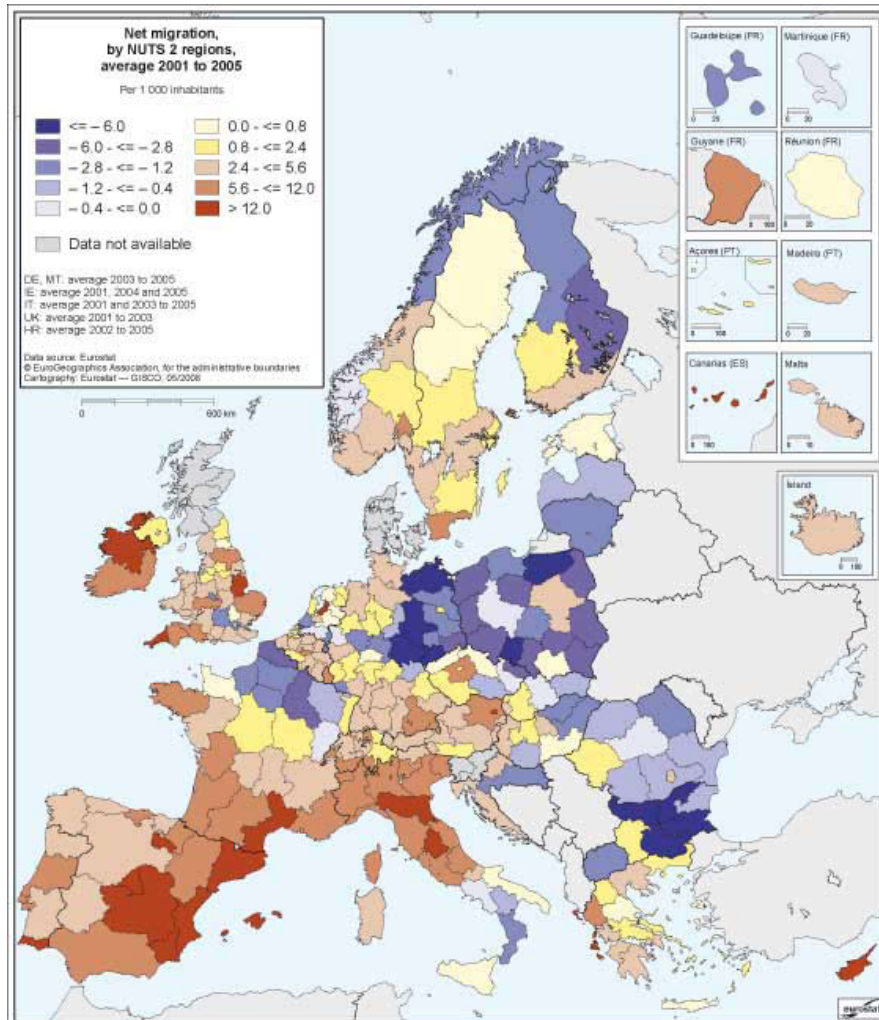
Kaart 2.2. Natuurlijke groei per 1.000 inwoners, 2001/2006



Bron: Eurostat, 2008b.

Tezamen kan nu worden nagegaan in welke regio's de sterftcijfers hoger zijn dan de geboortecijfers maar waarbij migratie zorgt voor bevolkingsgroei (een kwart van de regio's): bijvoorbeeld in het westen van Duitsland, het oosten van Oostenrijk, en in delen van Griekenland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

Kaart 2.3. Netto migratie per 1.000 inwoners, 2001/2006



Bron: Eurostat, 2008b.

Het tegenovergestelde beeld is veel zeldzamer (meer geborenen dan overledenen maar een enorme netto emigratie, zodat toch krimp resulteert; dit type komt in slechts vier procent van de regio's voor) en zichtbaar in het noorden van Polen. Krimp als een resultante van zowel meer overledenen dan geborenen als van netto emigratie komt nu in 1 op de 8 regio's voor (was 1 op 10), voornamelijk in delen van Oost-Europa.

In totaal kende 72 procent van de regio's in de jaren 1990 een vestigingsoverschot en dat is begin deze eeuw niet anders. Het percentage

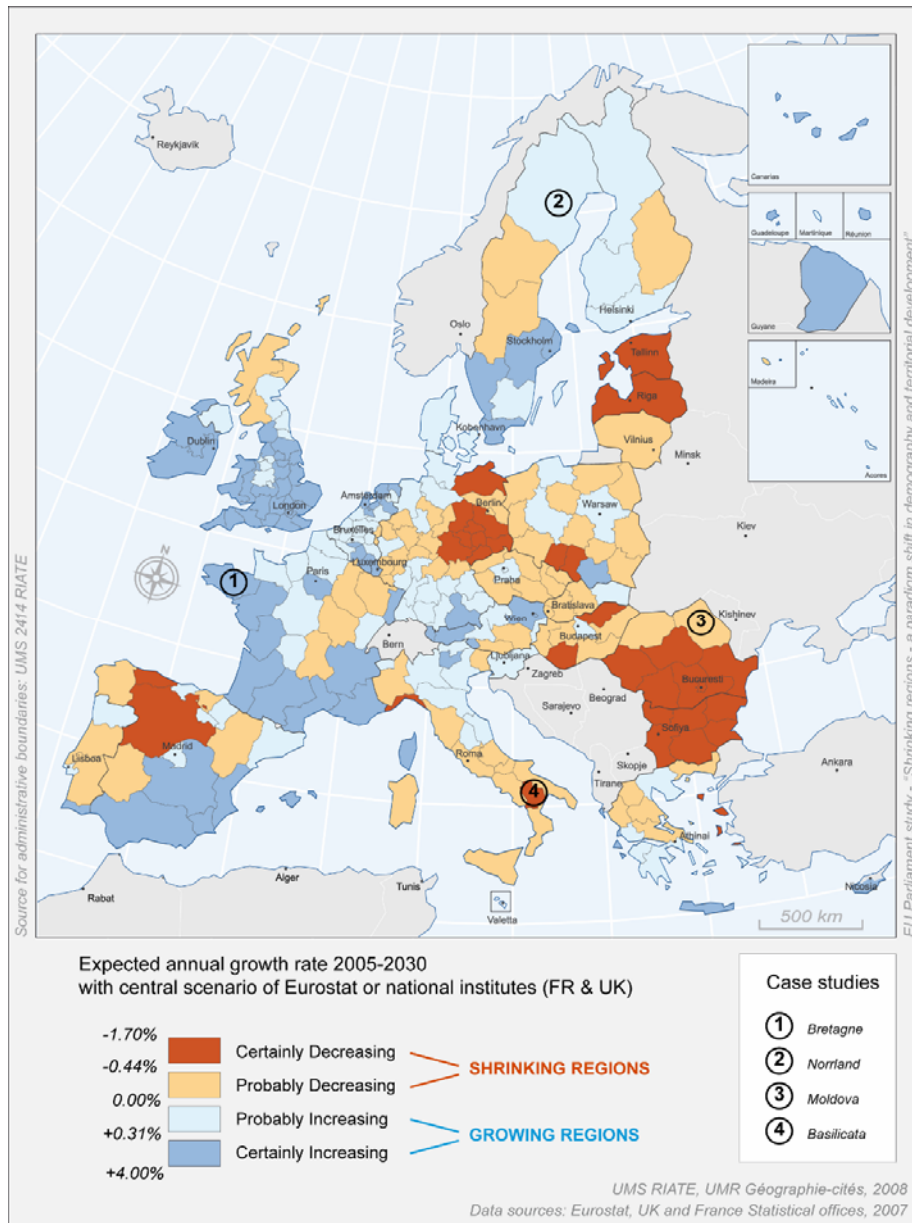
regio's dat te maken heeft met positieve natuurlijke groei is wel veranderd, namelijk teruggelopen van 59 naar 47 procent. Dat wil dus zeggen dat inmiddels meer dan de helft van alle regio's te maken heeft met meer overledenen dan geboren. Vergrijzing is daarvan de voornaamste oorzaak. In 43 procent van de NUTS-2 regio's lag het gemiddeld kindertal per vrouw in 2005 op of onder 1,5; in acht procent van de regio's lag het op 2,0 of daarboven (vooral in Scandinavië, Frankrijk, Ierland en het Verenigd Koninkrijk). In 21 procent van de regio's lag de gemiddelde levensverwachting op 80 jaar of hoger; in 17 procent op 76 jaar of lager (vooral in Oost-Europa).

Ten behoeve van het Europees Parlement verscheen medio vorig jaar bij het EU-directoraat-generaal voor intern beleid een studie over bevolkingskrimp in de nabije toekomst. *Kaart 2.4* geeft daaruit, ook op NUTS-2 niveau, de tot 2030 te verwachten bevolkingsontwikkeling. Van de 271 onderscheiden regio's wordt in 32 zeer zeker een dalend inwonertal verwacht, in 75 regio's zeer waarschijnlijk; in totaal gaat het in de EU-27 dus om 40 procent van de regio's. Wat opvalt is dat bevolkingsdaling veeleer een verschijnsel is van de periferie dan van de grote economische centra. Van deze laatste centra hebben alleen het Ruhrgebied en Berlijn direct te maken met bevolkingsdaling.

Vergrijzing. Zodra het kindertal in een bevolking gaat dalen, treedt veroudering op. De jongste leeftijdsgroepen onder in de leeftijdspiramide verliezen kwantitatief aan belang, de ouderen boven in de piramide worden juist belangrijker. Daardoor schuift het zwaartepunt van de bevolking qua leeftijd omhoog. Zolang het kindertal boven het vervangingsniveau blijft, gaat veroudering normaliter samen met bevolkingsgroei; komt het eronder dan volgt, met enige vertraging, krimp, tenzij migratie als compenserende factor optreedt. De verschuivingen in de leeftijdsopbouw zijn op termijn van dien aard dat de oudere leeftijdsgroepen ten opzichte van de jongere zodanig toenemen dat er meer mensen overlijden dan er kinderen worden geboren. Dat kan zelfs gebeuren bij een toenemende levensverwachting, want door uitstel van sterfte overlijden er minder mensen. Dat vertaalt zich overigens ook in 'extra vergrijzing' en 'uitstel van krimp'. Op de weg naar krimp kan ook migratie uitstel opleveren.

In veel delen van Europa bereiken volgens de huidige veronderstellingen medio deze eeuw de mediane leeftijd van de bevolking alsmede de percentages 65-plussers (en iets later ook die van de 80-plussers) een maximum, want daarna

Kaart 2.4. Verwachte bevolkingsgroei/daling in EU regio's, 2005-2030



Bron:

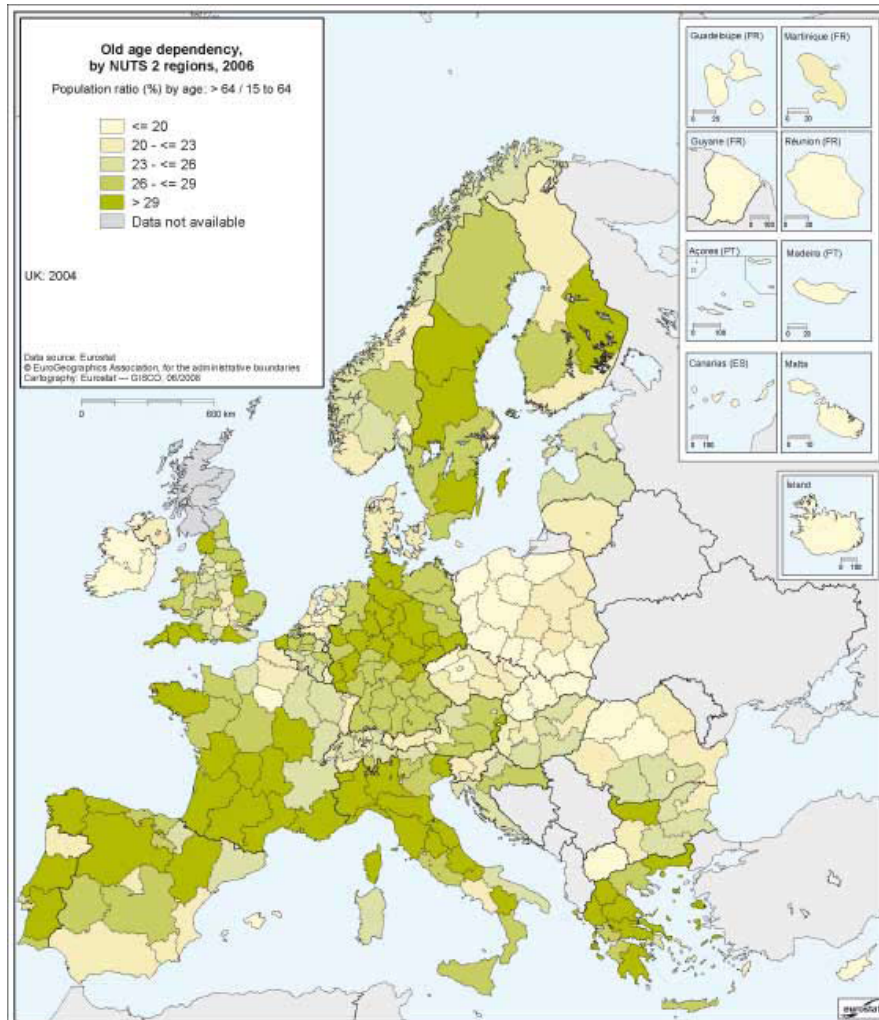
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe408928_ex_/pe408928_ex_en.pdf

lijkt enige daling daarvan op te treden (tabel 2.2). Dat heeft vooral te maken met het uitsterven van de naoorlogse geboortegolf. De bevolking van straks is wel aanzienlijk ouder dan die nu is. Maar zover is het nog niet. Eerst stijgt de mediane leeftijd in Europa nog van 40 naar bijna 47 jaar. Binnen Europa zijn daarin aanzienlijk verschillen: in Zuid-Europa tot 49 jaar, terwijl Noord-Europa niet veel verder zal komen dan 43 jaar. Binnen de EU-27 bevinden vooral Italië, Duitsland, Bulgarije, Slovenië, Oostenrijk en Tsjechië zich in de voorhoede van de vergrijzing. Ook in Noord-Afrika en West-Azië is het proces van vergrijzing onderweg, maar het loopt daar circa een halve eeuw achter op Europa.

Niet alleen de totale bevolking maar ook de arbeidsmarktbevolking vergrijst. De gemiddelde werknemer van straks is ouder dan die van nu. En terwijl de potentiële beroepsbevolking qua omvang slinkt, groeit het aantal 65-plussers. Tabel 2.2 geeft ook een overzicht van de demografische druk, te weten de 'totale druk' (=het aantal personen van 0-14 plus van 65 jaar of ouder per 100 personen van 15-64 jaar) en de 'grijze druk' (=het aantal personen van 65 jaar of ouder per 100 personen van 15-64 jaar). Beide indicatoren zijn nu relatief hoog in Noord- en West- maar straks juist in Zuid-Europa (Italië en Spanje). Ook hier geldt weer dat Noord-Afrika en West-Azië de ontwikkelingen in Europa met een verschil van enkele decennia volgen. *Kaart 2.5* laat per NUTS-2 gebied zien waar in de EU de 'grijze druk' momenteel hoog of juist laag is: hoog in delen van Zweden, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Italië en Griekenland, en juist laag in Ierland, Polen en Roemenië. In een kwart van de NUTS-2 regio's neemt de absolute omvang van de potentiële arbeidsmarktbevolking af, in een derde groeit deze nauwelijks meer.

Geboorte. Sinds het begin van deze eeuw is het gemiddeld kindertal per vrouw weer iets aan het oplopen. Rond 1995 bereikte het in de EU-15 (de oude lidstaten van de EU) een laagste punt (1,48). In de nieuwe lidstaten (de NLS-12) kwam het laagste punt (met 1,27) in 2003. Tot de jaren 1960 bevond het kindertal zich overal in Europa nog boven het vervangingsniveau (van 2,1 kind per vrouw). In die tijd waren de verschillen binnen de EU enorm: Ierland (met 3,9) en Hongarije (1,9) vormden de uitersten. Tussen 1960 en 1990 kenden Centraal en Oost-Europa globaal gesproken weinig schommelingen in het kindertal, Noord- en West-Europa kregen rond 1970 juist met een aanzienlijk daling te maken, Zuid-Europa enige jaren later. In 2007 was het verschil tussen de uitersten veel kleiner: Frankrijk (1,98) en Slowakije (1,25). Het kindertal van

Kaart 2.5. Grijze druk (aantal 65-plussers per 15-64 jarigen), 2006



Bron: Eurostat, 2008b.

Nederland bereikte zijn laagste punt (1,47) in 1983 en ligt nu al een aantal jaren boven 1,70, dat wil zeggen ruim boven zowel de gemiddelden van de EU-27 en de EU-15.

De daling van de vruchtbaarheid wordt in verband gebracht met wat Lesthaeghe en Van de Kaa (1986) de Tweede Demografische Transitie hebben genoemd. Normen en waarden ten aanzien van relatie- en gezinsvorming zijn sinds de jaren 1960 aanzienlijk veranderd en dat werd ook zichtbaar in het gedrag: vaker

ongehuwd samenwonen, minder snel trouwen, meer echtscheidingen, minder en later kinderen krijgen, enzovoort. Deze veranderingen in gedrag hangen ook samen met individualisering, urbanisatie en secularisering, en met de hogere opleidingsniveaus die inmiddels worden bereikt. Dat heeft er mede toe geleid dat veel meer mensen, vooral ook vrouwen, participeren op de arbeidsmarkt en, als ze kinderen krijgen, vaak baan en gezin willen combineren.

Dat vrijwel geheel Centraal- en Oost-Europa op dit moment lage geboortecijfers kent, heeft ook te maken met de sociaal-economische transitie na de val van de Berlijnse muur. Alleen krijgt men het eerste kind nu veel later dan voorheen en velen houden het bij een gezin met twee kinderen. In Centraal- en Oost-Europa kreeg men voorheen relatief vroeg kinderen. De nieuwste generaties stellen het krijgen van kinderen uit en dat leidt een tijd lang tot lagere geboortecijfers. Een laag kindertal op enig moment zegt daarom niet zoveel over het uiteindelijk kindertal dat men in zijn/haar leven realiseert. In de EU-15 begon het uitstellen eind jaren 1960, elders pas in de jaren 1980 of 1990. Inmiddels neemt in de EU-15 de leeftijd van de moeder bij de geboorte van haar eerste kind niet meer zo sterk toe, en dat zorgt voor een stijging van de geboortecijfers en het kindertal. Het ziet er naar uit dat dit in de komende decennia ook in Zuid- en daarna in Oost-Europa gaat gebeuren.

Sterfte. De afgelopen decennia zijn in Europa evenals vrijwel overal elders in de wereld de sterftelijfers gedaald. De gemiddelde levensverwachting steeg: in de EU-15 sinds 1960 voor mannen met ruim tien levensjaren, maar in de NLS-12 waren dat er slechts vijf. Voor vrouwen ging het om winst van tien versus acht jaar. Per saldo bleef in de EU-15 het verschil tussen de levensverwachting voor mannen en vrouwen dus nagenoeg gelijk (5,5 jaar) terwijl het verschil in de NLS-12 van circa vijf naar ruim acht jaar steeg. Mannen in de EU-15 leven circa zeven jaar langer dan mannen in de NLS-12, voor vrouwen is dat ruim vier jaar.

Veel landen zagen hun levensverwachting sterker stijgen dan de zojuist genoemde gemiddelden. Letland en Litouwen kenden voor mannen in 2006 echter een lagere levensverwachting dan in 1960. Vrouwen boekten daar slechts lichte winst. Rond 1960 was de levensverwachting voor mannen in Zweden 72 jaar, in Portugal maar 62 jaar; in 2006 was er zelfs 14 jaar verschil (Zweden met 79 jaar versus Letland en Litouwen met 65 jaar). Voor vrouwen geldt iets dergelijks. De levensverwachting van Nederland zat enkele decennia lang boven in de wereldtop. De afgelopen jaren zakt Nederland heel langzaam weg uit de

voorhoede in de richting van het EU-27 gemiddelde, voor vrouwen gaat dat zelfs iets sneller dan voor mannen.

Veel demografen verwachten dat de levensverwachting verder blijft stijgen (De Beer, 2006). Wel is er een discussie over het verloop van de toekomstige curve: sommigen denken aan een vrijwel continu verder stijgende trend (Oeppen en Vaupel, 2002), anderen voorzien een vertraging van de toekomstige trend omdat zij vraagtekens zetten bij de mate waarin we de sterfte op hogere leeftijden zullen kunnen blijven reduceren vergelijkbaar met wat we in het verleden voor elkaar kregen op jongere leeftijden (Olshansky *et al.*, 2001).

Migratie. Demografisch gezien verloopt migratie vaak onstuimig. Het kent vele determinanten en de consequenties zijn zeer divers. Helaas is het proces nog steeds niet goed te volgen omdat definities van wat een migrant is verschillen en omdat goed vergelijkbare statistische gegevens schaars zijn (Raymer en Willekens, 2008). Uit tabel 2.2 is op te maken dat de netto migratie binnen Europa verschilt: EU-15 kenmerkt zich vooral door een immigratieoverschot, NLS-12 veeleer door emigratie. Noord-Afrika ziet velen vertrekken, West-Azië was tot voor kort juist een bestemming voor nogal wat mensen. Dat laatste hangt mogelijk vooral samen met de enorme werkgelegenheid in de olierijke staten van het Midden-Oosten.

In 2007 groeide de EU-27 nog met 3,9 per 1.000 inwoners, en dat was zelfs 4,6 per 1.000 in de EU-15 tegenover -1,0 per 1.000 in de NLS-12. Raymer en Abel (2008) schatten dat de EU-27 in 2005 te maken had met 2,2 miljoen immigranten en dat er 1,1 miljoen emigranten vertrokken. Ongeveer twee op de drie immigranten kwamen van buiten de EU-27, de rest migreerde binnen de EU. De meesten vestigden zich in de EU-15. Bijna de helft van de emigranten vertrok naar een bestemming buiten de Unie. Naar schatting ontvingen vooral Luxemburg, Cyprus, Ierland en Spanje relatief veel immigranten in 2005, Roemenië, Finland, Polen en Bulgarije juist erg weinig. Emigranten vertrokken vooral uit Cyprus, Luxemburg en Litouwen, en nauwelijks uit Italië en Finland.

Er kwamen in 2007 weer wat meer asielzoekers naar Europa dan het jaar ervoor maar het aantal bedroeg maar ongeveer de helft van dat rond de eeuwwisseling. Zweden en Griekenland stegen opvallend in populariteit, zo ook de NLS-12. Vooral economische push en pull factoren spelen een rol bij migratie, maar ook gezinshereniging en asiel blijven belangrijk. Terwijl voorheen de hechte band met buurlanden en voormalige koloniën vaak tot migratie leidde, speelt nu ook

migratie uit landen rond de Middellandse Zee alsmede uit Derde Wereldlanden een voornamelijk rol. De sociaal-economische en politieke transitie van Centraal- en Oost-Europa, die daar de laatste decennia de nodige economische instabiliteit bracht, voegt daar (tijdelijk?) een aantal migratiestromen aan toe. Tezamen zorgen deze ontwikkelingen er voor dat de bevolkingen van de afzonderlijke Europese landen etnisch sterker gevarieerd raken.

De OECD (2006) rapporteert dat Australië, Canada, Nieuw-Zeeland en Zwitserland de meeste langetermijn migranten ontvangen, terwijl dat in Finland en Japan nauwelijks het geval is. Italië en Portugal kenmerken zich door een grote mate van “irregular migrants”; de Verenigde Staten van Amerika ontvangen juist veel illegale migranten. Alle OECD-landen kennen speciaal beleid rond tijdelijke arbeidsmigratie. De voortgaande vergrijzing maakt dit tot een steeds belangrijker punt op de politieke agenda. Maar het wordt ook steeds lastiger laven tussen het met open armen ontvangen van migranten en het vinden van de juiste mix van migranten ten behoeve van de lokale arbeidsmarkt (Van Nimwegen, 2006).

2.3. Tot slot

Het groeitempo van de wereldbevolking neemt steeds verder af. Qua vergrijzing en bevolkingskrimp loopt Europa in de wereld voorop. Zodra het kindertal per vrouw gaat dalen, treedt vergrijzing op, en indien het kindertal onder het vervangingsniveau komt en blijft, volgt op termijn ook krimp als wordt afgezien van migratie. Europa staat aan de vooravond van krimp. Voor de Europese Unie als geheel wordt bevolkingsdaling verwacht tegen het jaar 2040. Binnen de EU komt krimp op dit moment vooral voor in de nieuwe lidstaten. In grote delen van de EU neemt de potentiële beroepsbevolking al af. Bovendien is deze beroepsbevolking ook aan het vergrijzen.

Ieder werelddeel bewandelt een eigen vergrijzingstraject: Europa voorop, Afrika achteraan. De Europese Unie is zelfs nog iets sterker vergrijsd dan Europa als geheel. Er komt een aanzienlijk versnelling van het vergrijzingsproces aan maar medio deze eeuw zal Europa als eerste de fase betreden waarin het proces gaat stagneren. Volgens de huidige prognoses zal de bevolking dan gemiddeld veel ouder zijn dan de huidige en loopt de bevolkingsomvang langzaam terug. Op korte termijn wacht Europa een aantal uitdagingen die in het teken staan van vooral aanpassen aan de demografische omstandigheden (versnelling van de vergrijzing en een geografisch zich uitbreidende bevolkingsdaling). Nu al

hebben 18 van de 27 EU-landen ten minste 1 regio die te maken heeft met krimp. Iedere regio maakt ook een eigen vergrijzingproces door. Het bestuurlijk begeleiden van krimp is één van die uitdagingen: er zorg voor dragen dat juist ook krimpregio's een aantrekkelijke woon- en werkomgeving blijven.

Box 2.2. Indeling van landen volgens de Verenigde Naties (2008)

Meer ontwikkelde landen: alle landen in Europa en Noord-Amerika, alsmede Australië, Nieuw-Zeeland en Japan.

Minder ontwikkelde landen: alle landen in Afrika, Azië (exclusief Japan), Latijns Amerika en het Caraïbisch gebied, plus Melanesië, Micronesië en Polynesië.

Minst ontwikkelde landen (deze groep van landen maakt deel uit van de *minder ontwikkelde landen*): 49 landen waarvan 33 in Afrika, 10 in Azië, 1 in Latijns Amerika en het Caraïbisch gebied, en 5 in Oceanië (gedefinieerd in 2007 in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties): Afghanistan, Angola, Bangladesh, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodja, Centraal Afrikaanse Republiek, Comoren, Djibouti, Equatoriaal Guinee, Eritrea, Ethiopië, Gambia, Guinee, Guinee-Bissau, Haïti, Jemen, Kiribati, Kongo (Democratische republiek), Laos, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Malediven, Mali, Mauritanië, Mozambique, Myanmar (Birma), Nepal, Niger, Oeganda, Oost-Timor, Rwanda, Salomoneilanden, Samoa, Sao Tomé en Principe, Senegal, Sierra Leone, Somalië, Soedan, Tanzania, Togo, Tsjaad, Tuvalu, Vanuatu en Zambia.

Noord-Europa: Denemarken, Estland, Faerøer, Finland, Ierland, Kanaaleilanden, Letland, Litouwen, (eiland) Man, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk, IJsland, en Zweden.

Oost-Europa: Bulgarije, Hongarije, Moldavië, Oekraïne, Polen, Roemenië, Russische Federatie (inclusief het Aziatisch gedeelte), Slowakije, Tsjechië, en Wit-Rusland.

Zuid-Europa: Albanië, Andorra, Bosnië en Herzegovina, Gibraltar, Griekenland, Italië, Kroatië, Macedonië (voormalige Joegoslavische republiek), Malta, Montenegro, Portugal, San Marino, Servië, Slovenië, Spanje en Vaticaanstad.

West-Europa: België, Duitsland, Frankrijk, Liechtenstein, Luxemburg, Monaco, Nederland, Oostenrijk en Zwitserland.

Noord-Afrika: Algerije, Egypte, Libië, Marokko, Soedan, Tunesië en de Westelijke Sahara.

West-Azië: Armenië, Azerbeidzjan, Bahrein, Cyprus, Georgië, Irak, Israël, Jemen, Jordanië, Koeweit, Libanon, Palestina (bezette gebieden), Oman, Qatar, Saoedi-Arabië, Syrië, Turkije, en de Verenigde Arabische Emiraten.

Tabel 2.1. Enkele demografische kerncijfers voor de wereld en de werelddelen, 1950-2050
(midden variant: 2010-2050)

| | 1950 | 1975 | 2000 | 2010 | 2025 | 2050 |
|--------------------------------------|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | Absoluut (x miljoen) | | | | | |
| Wereld | 2529,3 | 4061,3 | 6115,4 | 6908,7 | 8011,5 | 9149,9 |
| Meer ontwikkelde landen | 812,0 | 1046,9 | 1195,0 | 1237,2 | 1277,1 | 1275,2 |
| Minder ontwikkelde landen | 1717,3 | 3014,4 | 4920,4 | 5671,5 | 6734,4 | 7874,7 |
| Minst ontwikkelde landen | 200,5 | 357,4 | 676,9 | 854,7 | 1165,5 | 1672,4 |
| Afrika | 227,3 | 418,8 | 819,5 | 1033,0 | 1400,2 | 1998,5 |
| Azië | 1402,9 | 2379,4 | 3698,3 | 4166,7 | 4772,5 | 5231,5 |
| Europa | 547,5 | 676,2 | 726,6 | 732,8 | 729,3 | 691,0 |
| Latijns Amerika en Caraïbisch gebied | 167,3 | 323,3 | 521,2 | 588,7 | 669,5 | 729,2 |
| Noord-Amerika | 171,6 | 242,4 | 318,7 | 351,7 | 397,5 | 448,5 |
| Oceanië | 12,8 | 21,3 | 31,2 | 35,8 | 42,5 | 51,3 |
| | Percentage 65+ | | | | | |
| Wereld | 5,2 | 5,7 | 6,8 | 7,6 | 10,4 | 16,2 |
| Meer ontwikkelde landen | 7,9 | 10,8 | 14,4 | 15,9 | 20,8 | 26,2 |
| Minder ontwikkelde landen | 3,9 | 3,9 | 5,0 | 5,8 | 8,4 | 14,6 |
| Minst ontwikkelde landen | 3,1 | 3,0 | 3,2 | 3,3 | 4,1 | 7,4 |
| Afrika | 3,3 | 3,1 | 3,3 | 3,4 | 4,2 | 7,1 |
| Azië | 4,1 | 4,1 | 5,7 | 6,7 | 9,9 | 17,3 |
| Europa | 8,2 | 11,5 | 14,8 | 16,3 | 20,8 | 27,4 |
| Latijns Amerika en Caraïbisch gebied | 3,5 | 4,3 | 5,8 | 6,9 | 10,6 | 19,5 |
| Noord-Amerika | 8,2 | 10,3 | 12,4 | 13,1 | 18,3 | 22,0 |
| Oceanië | 7,3 | 7,3 | 9,9 | 10,8 | 14,6 | 18,7 |
| | Mediane leeftijd | | | | | |
| Wereld | 24,0 | 22,4 | 26,6 | 29,1 | 32,8 | 38,4 |
| Meer ontwikkelde landen | 29,0 | 31,1 | 37,3 | 39,7 | 43,0 | 45,6 |
| Minder ontwikkelde landen | 21,6 | 19,4 | 24,1 | 26,8 | 30,8 | 37,2 |
| Minst ontwikkelde landen | 19,5 | 17,6 | 18,4 | 19,9 | 22,8 | 29,0 |
| Afrika | 19,2 | 17,5 | 18,5 | 19,7 | 22,2 | 28,5 |
| Azië | 22,3 | 20,2 | 25,8 | 29,0 | 33,5 | 40,2 |
| Europa | 29,7 | 32,1 | 37,6 | 40,2 | 44,0 | 46,6 |
| Latijns Amerika en Caraïbisch gebied | 20,0 | 19,3 | 24,5 | 27,7 | 33,3 | 41,7 |
| Noord-Amerika | 29,8 | 28,7 | 35,3 | 36,9 | 39,1 | 42,1 |
| Oceanië | 28,0 | 25,6 | 31,3 | 33,0 | 35,5 | 39,1 |

Tabel 2.1 (vervolg)

| | 1950 | 1975 | 2000 | 2010 | 2025 | 2050 |
|--------------------------------------|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Demografische druk: totale druk (grijze druk) | | | | | |
| Wereld | 65 (8) | 74 (10) | 59 (11) | 53 (12) | 52 (16) | 56 (25) |
| Meer ontwikkelde landen | 55 (12) | 54 (17) | 49 (21) | 48 (24) | 58 (33) | 71 (45) |
| Minder ontwikkelde landen | 70 (7) | 82 (7) | 62 (8) | 54 (9) | 51 (11) | 54 (23) |
| Minst ontwikkelde landen | 79 (6) | 91 (6) | 84 (6) | 76 (6) | 65 (7) | 53 (11) |
| Afrika | 82 (6) | 92 (6) | 84 (6) | 78 (6) | 67 (7) | 52 (11) |
| Azië | 67 (7) | 78 (7) | 57 (9) | 49 (10) | 48 (15) | 54 (27) |
| Europa | 52 (13) | 54 (18) | 48 (22) | 46 (24) | 56 (32) | 74 (47) |
| Latijns Amerika en Caraïbisch gebied | 78 (6) | 84 (8) | 60 (9) | 53 (11) | 48 (16) | 58 (31) |
| Noord-Amerika | 55 (13) | 55 (16) | 51 (19) | 49 (19) | 58 (29) | 64 (36) |
| Oceanië | 59 (12) | 63 (12) | 56 (15) | 54 (17) | 58 (23) | 61 (30) |
| | 1950-55 | 1975-80 | 2000-05 | 2010-15 | 2025-30 | 2045-50 |
| | Gemiddeld kindertal per vrouw | | | | | |
| Wereld | 4,92 | 3,83 | 2,56 | 2,49 | 2,21 | 2,02 |
| Meer ontwikkelde landen | 2,82 | 1,94 | 1,58 | 1,65 | 1,70 | 1,80 |
| Minder ontwikkelde landen | 6,01 | 4,53 | 2,89 | 2,62 | 2,28 | 2,05 |
| Minst ontwikkelde landen | 6,62 | 6,61 | 4,78 | 4,08 | 3,20 | 2,41 |
| Afrika | 6,63 | 6,61 | 4,91 | 4,27 | 3,23 | 2,40 |
| Azië | 5,73 | 4,03 | 2,49 | 2,26 | 2,01 | 1,90 |
| Europa | 2,65 | 1,99 | 1,43 | 1,53 | 1,65 | 1,80 |
| Latijns Amerika en Caraïbisch gebied | 5,85 | 4,46 | 2,51 | 2,09 | 1,85 | 1,82 |
| Noord-Amerika | 3,33 | 1,82 | 1,99 | 1,98 | 1,84 | 1,85 |
| Oceanië | 3,83 | 2,74 | 2,42 | 2,39 | 2,18 | 1,98 |
| | Gemiddelde levensverwachting | | | | | |
| Wereld | 46,6 | 60,2 | 66,4 | 68,9 | 72,1 | 75,5 |
| Meer ontwikkelde landen | 66,0 | 72,1 | 75,8 | 78,0 | 80,4 | 82,8 |
| Minder ontwikkelde landen | 41,0 | 57,2 | 64,4 | 67,0 | 70,5 | 74,3 |
| Minst ontwikkelde landen | 36,4 | 45,9 | 54,0 | 57,9 | 62,8 | 68,5 |
| Afrika | 38,7 | 48,6 | 52,7 | 56,0 | 61,2 | 67,4 |
| Azië | 41,2 | 59,0 | 67,6 | 70,3 | 73,6 | 76,8 |
| Europa | 65,6 | 71,2 | 73,8 | 76,1 | 78,9 | 81,5 |
| Latijns Amerika en Caraïbisch gebied | 51,3 | 63,1 | 72,1 | 74,5 | 77,3 | 79,8 |
| Noord-Amerika | 68,8 | 73,4 | 78,4 | 80,1 | 81,6 | 83,5 |
| Oceanië | 60,4 | 68,0 | 75,2 | 77,3 | 79,7 | 82,1 |

Tabel 2.1. (einde)

| | 1950 | 1975 | 2000 | 2010 | 2025 | 2050 |
|--------------------------------------|--|------|------|------|------|------|
| | Jaarlijkse bevolkingsgroei (in %) | | | | | |
| Wereld | 1,8 | 1,8 | 1,3 | 1,1 | 0,7 | 0,3 |
| Meer ontwikkelde landen | 1,2 | 0,7 | 0,4 | 0,3 | 0,1 | -0,1 |
| Minder ontwikkelde landen | 2,0 | 2,2 | 1,5 | 1,3 | 0,8 | 0,4 |
| Minst ontwikkelde landen | 2,1 | 2,5 | 2,3 | 2,2 | 1,7 | 1,1 |
| Afrika | 2,2 | 2,8 | 2,3 | 2,2 | 1,7 | 1,1 |
| Azië | 1,9 | 1,9 | 1,4 | 1,1 | 0,6 | 0,1 |
| Europa | 1,0 | 0,5 | 0,1 | 0,0 | -0,2 | -0,3 |
| Latijns Amerika en Caraïbisch gebied | 2,7 | 2,3 | 1,3 | 1,0 | 0,6 | 0,1 |
| Noord-Amerika | 1,7 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 0,6 | 0,4 |
| Oceanië | 2,1 | 1,5 | 1,5 | 1,2 | 0,9 | 0,6 |
| | Jaarlijkse netto migratie (per 1.000 inwoners) | | | | | |
| Wereld | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Meer ontwikkelde landen | 0,1 | 1,1 | 2,6 | 2,1 | 1,9 | 1,9 |
| Minder ontwikkelde landen | -0,0 | -0,4 | -0,6 | -0,4 | -0,3 | -0,3 |
| Minst ontwikkelde landen | -0,5 | -1,5 | -0,7 | -0,3 | -0,4 | -0,3 |
| Afrika | -0,5 | -0,4 | -0,6 | -0,4 | -0,3 | -0,2 |
| Azië | 0,0 | -0,2 | -0,4 | -0,3 | -0,3 | -0,2 |
| Europa | -0,7 | 0,6 | 2,3 | 1,5 | 1,3 | 1,4 |
| Latijns Amerika en Caraïbisch gebied | 0,1 | -1,4 | -2,1 | -1,3 | -0,9 | -0,8 |
| Noord-Amerika | 2,0 | 2,9 | 4,1 | 3,6 | 3,2 | 2,9 |
| Oceanië | 6,4 | 3,1 | 4,1 | 2,6 | 2,3 | 2,0 |

Bron: Verenigde Naties, 2009.

Tabel 2.2. Enkele demografische kerncijfers voor Europa, 1950-2050 (midden variant: 2010-2050)

| | 1950 | 1975 | 2000 | 2010 | 2025 | 2050 |
|---------------------|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | Absoluut (x miljoen) | | | | | |
| Europa | 547,5 | 676,2 | 726,6 | 732,8 | 729,3 | 691,0 |
| Noord | 78,1 | 89,0 | 94,4 | 98,9 | 105,5 | 112,5 |
| Oost | 220,2 | 285,7 | 304,1 | 291,5 | 275,4 | 240,0 |
| Zuid | 108,3 | 132,3 | 145,1 | 153,8 | 157,6 | 153,7 |
| West | 140,9 | 169,2 | 183,0 | 188,6 | 190,8 | 184,9 |
| Noord-Afrika | 53,0 | 98,6 | 179,5 | 212,9 | 263,1 | 321,1 |
| West-Azië | 51,5 | 101,3 | 190,3 | 232,7 | 293,4 | 371,8 |
| EU-27 | 373,4 | 447,3 | 481,7 | 499,4 | 516,9 | 515,7 |
| EU-15 | 295,4 | 348,6 | 376,2 | 396,4 | 416,4 | 425,3 |
| NLS-12 | 78,0 | 98,7 | 105,5 | 103,0 | 100,5 | 90,4 |
| Duitsland | 68,4 | 78,7 | 82,1 | 82,1 | 80,8 | 74,5 |
| Frankrijk | 41,8 | 52,7 | 59,1 | 62,6 | 66,8 | 71,0 |
| Italië | 46,4 | 55,2 | 57,1 | 60,1 | 61,6 | 61,2 |
| Nederland | 10,1 | 13,7 | 15,9 | 16,6 | 17,2 | 17,3 |
| Polen | 24,8 | 34,0 | 38,4 | 38,1 | 37,5 | 33,3 |
| Spanje | 28,0 | 35,7 | 40,3 | 46,7 | 51,9 | 53,2 |
| Verenigd Koninkrijk | 50,6 | 56,2 | 58,9 | 62,0 | 67,5 | 74,5 |
| Turkije | 21,5 | 41,2 | 66,5 | 75,7 | 87,4 | 97,4 |
| | Percentage 65+ | | | | | |
| Europa | 8,2 | 11,5 | 14,8 | 16,3 | 20,8 | 27,4 |
| Noord | 10,3 | 13,6 | 15,5 | 16,5 | 19,7 | 23,5 |
| Oost | 6,5 | 9,6 | 12,9 | 13,8 | 18,6 | 25,4 |
| Zuid | 7,5 | 11,0 | 16,6 | 18,1 | 21,9 | 31,4 |
| West | 10,2 | 14,0 | 16,0 | 18,4 | 23,5 | 28,9 |
| Noord-Afrika | 3,5 | 3,5 | 4,2 | 4,6 | 6,8 | 13,6 |
| West-Azië | 4,3 | 4,3 | 4,5 | 4,7 | 6,6 | 13,4 |
| EU-27 | 8,8 | 12,6 | 15,8 | 17,5 | 22,0 | 28,8 |
| EU-15 | 9,4 | 13,2 | 16,4 | 18,2 | 22,4 | 28,3 |
| NLS-12 | 6,4 | 10,5 | 13,4 | 14,8 | 20,3 | 30,9 |
| Duitsland | 9,7 | 14,8 | 16,4 | 20,5 | 25,1 | 31,7 |
| Frankrijk | 11,4 | 13,5 | 16,1 | 17,0 | 22,6 | 25,6 |
| Italië | 8,1 | 12,3 | 18,4 | 20,4 | 24,4 | 32,6 |
| Nederland | 7,7 | 10,8 | 13,6 | 15,3 | 21,7 | 24,5 |
| Polen | 5,2 | 9,5 | 12,2 | 13,5 | 21,0 | 31,6 |
| Spanje | 7,3 | 10,6 | 16,8 | 17,2 | 20,4 | 32,1 |
| Verenigd Koninkrijk | 10,7 | 14,0 | 15,9 | 16,6 | 19,4 | 22,9 |
| Turkije | 3,2 | 4,4 | 5,3 | 6,0 | 8,8 | 18,4 |

Tabel 2.2. (vervolg)

| | 1950 | 1975 | 2000 | 2010 | 2025 | 2050 |
|---------------------|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Mediane leeftijd | | | | | |
| Europa | 29,7 | 32,1 | 37,6 | 40,2 | 44,0 | 46,6 |
| Noord | 33,4 | 33,4 | 37,7 | 39,8 | 41,3 | 43,0 |
| Oost | 26,4 | 31,2 | 36,5 | 38,5 | 42,6 | 46,0 |
| Zuid | 27,4 | 31,5 | 38,2 | 41,1 | 46,4 | 49,1 |
| West | 34,5 | 33,5 | 38,8 | 42,2 | 45,6 | 47,6 |
| Noord-Afrika | 19,3 | 17,5 | 21,1 | 24,2 | 29,0 | 36,1 |
| West-Azië | 20,7 | 18,9 | 22,4 | 25,0 | 29,1 | 36,0 |
| EU-27 | 31,4 | 32,6 | 38,1 | 41,0 | 45,0 | 47,5 |
| EU-15 | 32,4 | 33,1 | 38,7 | 41,6 | 45,2 | 47,1 |
| NLS-12 | 27,6 | 30,8 | 35,9 | 38,7 | 44,2 | 49,3 |
| Duitsland | 35,4 | 35,4 | 40,0 | 44,3 | 48,8 | 50,7 |
| Frankrijk | 34,5 | 31,7 | 37,7 | 40,1 | 42,9 | 44,8 |
| Italië | 28,6 | 33,6 | 40,3 | 43,3 | 48,7 | 50,9 |
| Nederland | 28,0 | 29,4 | 37,5 | 40,8 | 43,5 | 44,6 |
| Polen | 25,8 | 28,6 | 35,3 | 38,2 | 43,8 | 51,0 |
| Spanje | 27,7 | 30,3 | 37,6 | 40,2 | 45,9 | 48,2 |
| Verenigd Koninkrijk | 34,6 | 33,9 | 37,7 | 39,9 | 40,8 | 43,5 |
| Turkije | 19,4 | 19,0 | 24,5 | 28,3 | 33,6 | 40,7 |
| | Demografische druk: totale druk (grijze druk) | | | | | |
| Europa | 52 (13) | 54 (18) | 48 (22) | 46 (24) | 56 (32) | 74 (47) |
| Noord | 51 (16) | 58 (22) | 53 (24) | 51 (25) | 59 (31) | 66 (39) |
| Oost | 53 (10) | 50 (14) | 45 (19) | 40 (19) | 52 (28) | 69 (43) |
| Zuid | 55 (12) | 58 (17) | 48 (25) | 49 (27) | 56 (34) | 83 (58) |
| West | 50 (15) | 58 (22) | 50 (24) | 52 (28) | 62 (38) | 77 (51) |
| Noord-Afrika | 80 (6) | 93 (7) | 68 (7) | 56 (7) | 51 (10) | 52 (21) |
| West-Azië | 74 (8) | 87 (8) | 67 (7) | 57 (7) | 50 (10) | 51 (20) |
| EU-27 | 51 (13) | 57 (20) | 49 (24) | 49 (26) | 58 (35) | 75 (51) |
| EU-15 | 50 (10) | 59 (21) | 50 (25) | 51 (27) | 60 (36) | 75 (50) |
| NLS-12 | 52 (14) | 52 (20) | 46 (20) | 42 (21) | 53 (35) | 75 (54) |
| Duitsland | 49 (14) | 57 (23) | 47 (24) | 51 (31) | 60 (40) | 78 (56) |
| Frankrijk | 52 (17) | 60 (22) | 54 (25) | 55 (26) | 65 (37) | 74 (45) |
| Italië | 53 (12) | 58 (19) | 49 (27) | 53 (31) | 59 (39) | 82 (59) |
| Nederland | 59 (12) | 57 (17) | 47 (20) | 49 (23) | 61 (35) | 71 (46) |
| Polen | 53 (8) | 51 (14) | 46 (18) | 39 (19) | 54 (32) | 76 (56) |
| Spanje | 52 (11) | 61 (17) | 46 (25) | 47 (25) | 55 (32) | 83 (59) |
| Verenigd Koninkrijk | 49 (16) | 60 (22) | 53 (24) | 51 (25) | 58 (31) | 65 (38) |
| Turkije | 76 (6) | 84 (8) | 56 (8) | 48 (9) | 44 (13) | 56 (29) |

Tabel 2.2. (vervolg)

| | 1950-55 | 1975-80 | 2000-05 | 2010-15 | 2025-30 | 2045-50 |
|-------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Gemiddeld kindertal per vrouw | | | | | | |
| Europa | 2,65 | 1,99 | 1,43 | 1,53 | 1,65 | 1,80 |
| Noord | 2,38 | 1,85 | 1,69 | 1,83 | 1,84 | 1,85 |
| Oost | 2,82 | 2,08 | 1,26 | 1,43 | 1,59 | 1,79 |
| Zuid | 2,62 | 2,26 | 1,35 | 1,50 | 1,62 | 1,80 |
| West | 2,41 | 1,67 | 1,58 | 1,59 | 1,68 | 1,79 |
| Noord-Afrika | 6,84 | 6,22 | 3,16 | 2,70 | 2,28 | 1,97 |
| West-Azië | 6,33 | 5,28 | 3,18 | 2,76 | 2,29 | 1,98 |
| EU-27 | 2,54 | 1,95 | 1,46 | 1,55 | 1,59 | 1,65 |
| EU-15 | 2,41 | 1,86 | 1,52 | 1,60 | 1,64 | 1,68 |
| NLS-12 | 3,04 | 2,29 | 1,26 | 1,33 | 1,39 | 1,47 |
| Duitsland | 2,16 | 1,52 | 1,35 | 1,35 | 1,40 | 1,49 |
| Frankrijk | 2,73 | 1,86 | 1,88 | 1,98 | 1,97 | 1,94 |
| Italië | 2,36 | 1,94 | 1,26 | 1,40 | 1,44 | 1,52 |
| Nederland | 3,06 | 1,60 | 1,73 | 1,75 | 1,75 | 1,75 |
| Polen | 3,62 | 2,26 | 1,25 | 1,29 | 1,34 | 1,44 |
| Spanje | 2,57 | 2,30 | 1,29 | 1,40 | 1,44 | 1,52 |
| Verenigd Koninkrijk | 2,18 | 1,72 | 1,70 | 1,84 | 1,84 | 1,84 |
| Turkije | 6,93 | 4,72 | 2,23 | 2,04 | 1,85 | 1,85 |
| Gemiddelde levensverwachting | | | | | | |
| Europa | 65,6 | 71,2 | 73,8 | 76,1 | 78,9 | 81,5 |
| Noord | 69,1 | 73,1 | 78,0 | 79,7 | 81,7 | 84,0 |
| Oost | 64,2 | 69,0 | 67,9 | 70,4 | 73,7 | 76,7 |
| Zuid | 63,5 | 72,9 | 78,7 | 80,4 | 82,3 | 84,4 |
| West | 67,8 | 73,1 | 79,0 | 81,0 | 82,9 | 85,1 |
| Noord-Afrika | 42,8 | 54,7 | 66,7 | 69,3 | 72,7 | 73,3 |
| West-Azië | 44,8 | 60,1 | 70,4 | 72,4 | 75,4 | 78,5 |
| EU-27 | 66,3 | 72,6 | 77,8 | 79,8 | 82,1 | 85,4 |
| EU-15 | 67,2 | 73,2 | 79,1 | 80,9 | 83,0 | 85,9 |
| NLS-12 | 63,0 | 70,4 | 73,4 | 75,6 | 78,7 | 83,2 |
| Duitsland | 67,5 | 72,5 | 78,7 | 80,5 | 82,5 | 85,6 |
| Frankrijk | 67,1 | 72,3 | 79,5 | 81,4 | 83,5 | 86,3 |
| Italië | 66,3 | 73,4 | 80,2 | 82,0 | 83,5 | 86,5 |
| Nederland | 72,1 | 75,3 | 78,7 | 80,6 | 82,3 | 85,6 |
| Polen | 61,3 | 70,9 | 74,6 | 76,5 | 79,4 | 83,8 |
| Spanje | 63,9 | 74,3 | 79,8 | 81,2 | 83,2 | 86,1 |
| Verenigd Koninkrijk | 69,2 | 72,8 | 78,5 | 80,1 | 82,3 | 85,6 |
| Turkije | 43,6 | 59,5 | 70,8 | 72,7 | 75,5 | 78,5 |

Tabel 2.2. (einde)

| | 1950-55 | 1975-80 | 2000-05 | 2010-15 | 2025-30 | 2045-50 |
|---------------------|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Jaarlijkse bevolkingsgroei (in %) | | | | | |
| Europa | 1,0 | 0,5 | 0,1 | 0,0 | -0,2 | -0,3 |
| Noord | 0,4 | 0,2 | 0,4 | 0,5 | 0,3 | 0,2 |
| Oost | 1,5 | 0,6 | -0,5 | -0,3 | -0,5 | -0,6 |
| Zuid | 0,9 | 0,8 | 0,6 | 0,3 | -0,1 | -0,2 |
| West | 0,7 | 0,2 | 0,4 | 0,1 | 0,0 | -0,2 |
| Noord-Afrika | 2,3 | 2,7 | 1,7 | 1,6 | 1,1 | 0,5 |
| West-Azië | 2,7 | 2,8 | 2,1 | 1,7 | 1,2 | 0,7 |
| EU-27 | 0,8 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,1 | -0,1 |
| EU-15 | 0,6 | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,2 | 0,0 |
| NLS-12 | 1,3 | 0,7 | -0,2 | -0,1 | -0,3 | -0,5 |
| Duitsland | 0,6 | 0,1 | 0,1 | -0,1 | -0,2 | -0,5 |
| Frankrijk | 0,7 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,3 | 0,1 |
| Italië | 0,7 | 0,4 | 0,5 | 0,3 | 0,1 | -0,2 |
| Nederland | 1,2 | 0,7 | 0,5 | 0,3 | 0,1 | -0,1 |
| Polen | 1,9 | 0,9 | -0,1 | 0,0 | -0,3 | -0,6 |
| Spanje | 0,8 | 1,0 | 1,3 | 1,2 | 0,2 | -0,1 |
| Verenigd Koninkrijk | 0,2 | 0,0 | 0,4 | 0,6 | 0,5 | 0,3 |
| Turkije | 2,7 | 2,3 | 1,4 | 1,1 | 0,7 | 0,2 |
| | Jaarlijkse netto migratie (per 1000 inwoners) | | | | | |
| Europa | -0,7 | 0,6 | 2,3 | 1,5 | 1,3 | 1,4 |
| Noord | -1,9 | 0,3 | 3,1 | 2,6 | 2,3 | 2,2 |
| Oost | -0,7 | 0,1 | 0,1 | -0,0 | 0,2 | 0,2 |
| Zuid | -1,7 | 1,3 | 5,8 | 3,5 | 2,1 | 2,2 |
| West | 0,7 | 0,9 | 2,6 | 1,6 | 1,5 | 1,6 |
| Noord-Afrika | -1,8 | -1,0 | -1,6 | -0,7 | -0,6 | -0,5 |
| West-Azië | 1,4 | 1,3 | 1,1 | -0,1 | 0,1 | 0,1 |
| EU-27 | -0,7 | 0,7 | 3,3 | 3,0 | 2,2 | 1,8 |
| EU-15 | -0,8 | 1,0 | 4,4 | 3,3 | 2,3 | 2,0 |
| NLS-12 | -0,4 | -0,6 | -0,7 | 0,7 | 0,6 | 1,1 |
| Duitsland | 0,8 | 0,8 | 2,3 | 1,9 | 2,3 | 1,8 |
| Frankrijk | 1,3 | 1,3 | 2,5 | 1,6 | 1,3 | 1,0 |
| Italië | -0,8 | 0,8 | 6,0 | 4,2 | 4,0 | 3,3 |
| Nederland | -2,4 | 2,4 | 1,4 | 1,2 | 1,1 | 1,1 |
| Polen | -0,4 | -1,2 | -1,0 | 0,0 | 0,0 | 0,8 |
| Spanje | -1,8 | 0,6 | 12,0 | 9,4 | 3,3 | 2,6 |
| Verenigd Koninkrijk | -2,0 | -0,2 | 3,2 | 2,8 | 2,3 | 1,7 |
| Turkije | -0,2 | -0,7 | -0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

Bron: Europa (N, O, Z, W) + Noord-Afrika, West-Azië en Turkije: Verenigde Naties, 2009; EU-landen: Eurostat, 2008a; Nederland: CBS, 2009.

Tabel 2.3. Procentuele verdeling van NUTS-2 regio's naar type bevolkingsgroei

| Type | Bevolkingsgroei | Natuurlijke groei | Netto migratie | 1990/99 (%) | 2000/06 (%) |
|--------|-----------------|-------------------|----------------|-------------|-------------|
| 1 | positief | positief | positief | 42 | 35 |
| 2 | positief | negatief | positief | 20 | 27 |
| 3 | positief | positief | negatief | 11 | 8 |
| 4 | negatief | negatief | negatief | 10 | 16 |
| 5 | negatief | negatief | positief | 10 | 10 |
| 6 | negatief | positief | negatief | 6 | 4 |
| Totaal | | | | 100 | 100 |

Bron: eigen berekeningen gebaseerd op Eurostat data base.

Literatuur

- Beer, J. de (2006), Future trends in life expectancies in the European Union. Research Note —European Observatory on Demography and the Social Situation— Demography Network. Brussels: European Commission.
- Bongaarts, J. (1997), The role of family planning programmes in contemporary fertility transitions. In: Gavin W. Jones, Robert M. Douglas, John C. Caldwell and Rennie M. D'Souza (eds.), *The continuing demographic transition*. Oxford: Clarendon Press, pp. 422-444.
- Bongaarts, J., Th. Büttner, G. Heilig en F. Pelletier (2008), Has the HIV epidemic peaked? *Population and Development Review*, 34(2), pp. 199-224. Zie voor een verkorte Nederlandstalige versie, van dezelfde auteurs: Hiv-epidemie over piek heen, *Demos*, 24(10), pp. 4-6.
- CBS (2009), Bevolkingsprognose 2008–2050: naar 17,5 miljoen inwoners. Bevolkingstrends (CBS), 57(1), pp. 15-22 (zie ook: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/>).
- Dalen, H. van (2008), De angst voor bevolkingskrimp, vergrijzing en bevolkingspolitiek. *b en m, Beleid en Maatschappij*, 35(4), pp. 257-273.
- Eurostat (2008a), Ageing characteristics of the demographic perspectives of the European societies. *Statistics in Focus*, 2008/72 (zie ook <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>).
- Eurostat (2008b), Eurostat regional yearbook 2008. Luxemburg: Eurostat statistical books, 193 pp.
- Harrison, A. (2004), Working abroad — the benefits flowing from nationals working in other economies. Round Table on Sustainable Development. Paris: OECD.
- Lesthaeghe, R. en D.J. van de Kaa (1986), Twee demografische transitie's? In: D.J. van de Kaa en R. Lesthaeghe (eds.), *Bevolking: groei en krimp*. Deventer: Van Loghum Slaterus, pp. 9-24.
- Nimwegen, N. van (2006), Europe at the crossroads: demographic developments in the European Union. Executive Summary. In: European Observatory on Demography and the Social Situation — Demography Network, *Demography monitor 2006*. Brussels: European Commission, 28 pp.
- OECD (2006), *International migration outlook*. Paris: OECD, 328 pp.
- Oppeken, J. en J.W. Vaupel (2002), Demography: Broken limits to life expectancy. *Science*, 296 (5570), pp. 1029-1031.

- Olshansky, S.J., B.A. Carnes en A. Desesquelles (2001), Demography. Prospects for human longevity. *Science*, 291 (5508), pp. 634-640.
- Raymer, J. en G. Abel (2008), The MIMOSA model for estimating international migration flows in the European Union. Paper at the Joint UNECE/Eurostat Work session on migration statistics, Geneva, 3-5 March 2008.
- Raymer, J. en F. Willekens (eds.) (2008), *International migration in Europe: data, models and estimates*. Chichester: John Wiley & Sons. 385 pp.
- UNAIDS (2008), *2008 Report on the global AIDS epidemic*. Joint United Nations Programme on HIV/AIDS. Geneva: UNAIDS.
- Verenigde Naties (2004), *World population to 2300*. Population Division, Department of Economic and Social Affairs. New York: United Nations.
- Verenigde Naties (2007), *World population ageing*. Population Division, Department of Economic and Social Affairs. New York: United Nations.
- Verenigde Naties (2009), *World population prospects: The 2008 revision*. Population Division, Department of Economic and Social Affairs. New York: United Nations (zie ook <http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=1>)

3. Regionale trends in bevolking en huishoudens: groei naast krimp

Andries de Jong* en Joop Garssen⁷**

* Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

**Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Nederland heeft lange tijd een van de snelstgroeiende bevolkingen van Europa gehad. Inmiddels is aan deze onstuimige groei een einde gekomen. In 2001 had ons land de mijlpaal van 16 miljoen inwoners bereikt, slechts 11 jaar na het bereiken van de 15 miljoen. Over nog een miljoen extra inwoners zal volgens de meest recente CBS-bevolkingsprognose ongeveer twee keer zo lang worden gedaan. Voor Nederland geldt bovendien dat tot eind jaren dertig nog geen sprake zijn van bevolkingskrimp. Toch wil dit niet zeggen dat overal in Nederland de bevolking blijft groeien. De regionale bevolkings- en huishoudensprognose laat zien dat al veel eerder in grote delen van Nederland sprake zal zijn van bevolkingskrimp. Deze regionale prognose wordt eens in de twee jaar opgesteld door het Planbureau voor de Leefomgeving (voorheen Ruimtelijk Planbureau) en het Centraal Bureau voor de Statistiek. In dit hoofdstuk wordt gebruik gemaakt van gegevens uit de regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2007-2025 (Van den Broek *et al.*, 2008); deze prognose is consistent met de nationale bevolkings- en huishoudensprognose die 2006/2007 is uitgebracht.

Dit hoofdstuk begint evenwel met een beschrijving van groei en krimp in het afgelopen decennium, zodat toekomstige trends kunnen worden afgezet tegen trends in het verleden.

3.1. Overwegend groei in het afgelopen decennium

Tot op heden is op nationaal niveau nog nooit sprake geweest van bevolkingskrimp. Een dergelijke krimp leek nog in 2006, toen de jaarlijkse bevolkingsgroei een historisch dieptepunt bereikte, voor de deur te staan. In dat jaar groeide de bevolking met slechts 24 duizend inwoners, bijna 100 duizend

⁷ Met dank aan: Lia van den Broek, Sanne Boschman, Frank van Dam voor bijdragen aan de tekst en Marnix Breedijk voor het maken van de kaarten.

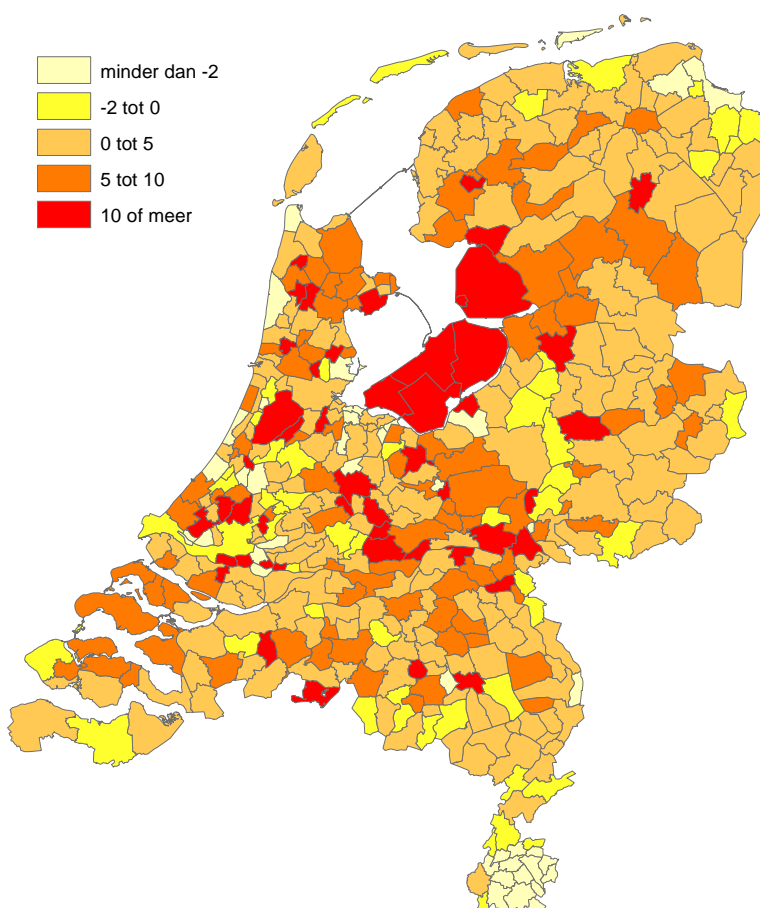
minder dan zes jaar eerder. De belangrijkste oorzaak van deze daling was een omslag in de migratiecijfers. In de eerste helft van het huidige decennium ging een netto jaarlijkse instroom van 54 duizend over in een uitstroom van 31 duizend. Steeds minder immigranten kwamen naar Nederland, terwijl steeds meer mensen het land verlieten. De gestaag dalende bevolkingsgroei gedurende de eerste zes jaren van dit decennium sloeg in 2007 echter onverwacht om. In dat jaar kreeg ons land er weer 47 duizend inwoners bij, en in 2008 zelf 81 duizend. De belangrijkste oorzaak hiervan lag in de immigratie. Met 143 duizend immigranten werd in 2008 een record bereikt: sinds de oprichting van het CBS is niet eerder zo'n sterke immigratie waargenomen.

Hoewel bij bevolkingskrimp meestal wordt gedacht aan de perifere gebieden van ons land, is het zeker niet zo dat krimpgemeenten zich grotendeels aan de randen van het land bevinden. Uit *kaart 3.1* waarin de procentuele bevolkingsgroei over het meest recente decennium is weergegeven, liggen de twee sterkst krimpende regio's, te weten Zuid-Limburg en Delfzijl en omgeving, weliswaar in de periferie, maar gebieden met een (lichtere) krimp zijn ook in de centrale delen van het land, en zelfs in het dichtbevolkte westen, te vinden. In de Randstad grenzen krimpende gemeenten evenwel vaak aan gemeenten met een sterke bevolkingsgroei, en worden de ontwikkelingen sterk bepaald door verhuizingen over korte afstand. In Zuid-Limburg en Delfzijl en omgeving spelen dergelijke verhuizingen veel minder vaak een rol, en is bevolkingskrimp eerder een regionaal dan puur gemeentelijk verschijnsel.

Voorts blijkt uit *kaart 3.1* dat de meeste grote gemeenten sterker dan gemiddeld zijn gegroeid. Een opvallende uitzondering is Rotterdam, waar veel inwoners naar de randgemeenten vertrokken. Onder de grote gemeenten vond verder alleen een lichte krimp plaats in Haarlem, van waaruit in de afgelopen tien jaar veel inwoners verhuisden naar Haarlemmermeer.

Hoge bevolkingsgroei in de grote gemeenten ging samen met lage groei in de kleinere gemeenten. Uit *figuur 3.1* blijkt dat in gemeenten met 100 duizend of meer inwoners de bevolkingsgroei in het afgelopen decennium ongeveer twee keer zo hoog lag als in gemeenten met 50 tot 100 duizend inwoners. Vooral de kleinste gemeenten (met minder dan 10 duizend inwoners) groeiden langzaam, met slechts twee procent; tegen rond negen procent voor de gemeenten met 100 duizend of meer inwoners. Binnen de groep grote gemeenten is de variatie

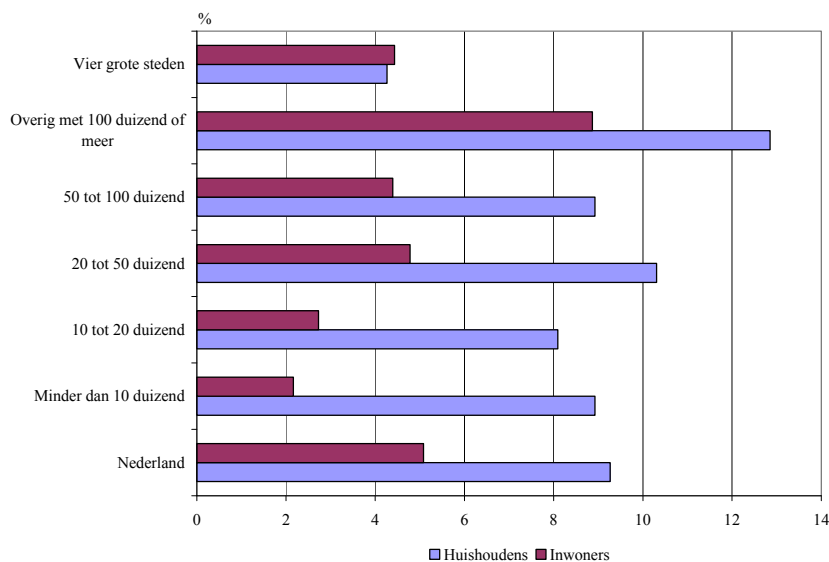
Kaart 3.1. Bevolkingsgroei per gemeente, 1997-2007 (%)



overigens wel sterk. Naast zeer sterke groeiers (Almere en Haarlemmermeer) waren er ook zeer langzame groeiers (Maastricht en Dordrecht). In Haarlem was de groei zelfs licht negatief. De laatste jaren is de groei in de kleinste gemeenten overigens weer iets toegenomen, zodat zij nu niet langer de langzaamste groeiers zijn (tabel 3.1). De sterkste groei wordt nog steeds gerealiseerd in gemeenten met 100 duizend of meer inwoners. Van de vier grote steden nam alleen het inwonertal van Utrecht zeer sterk toe.

De laatste jaren verliezen de vier grote gemeenten per saldo zowel inwoners door binnenlandse als (en vooral) buitenlandse migratie (tabel 3.1). Voor de

Figuur 3.1. Toename aantal inwoners en huishoudens, 1997-2007 (%)



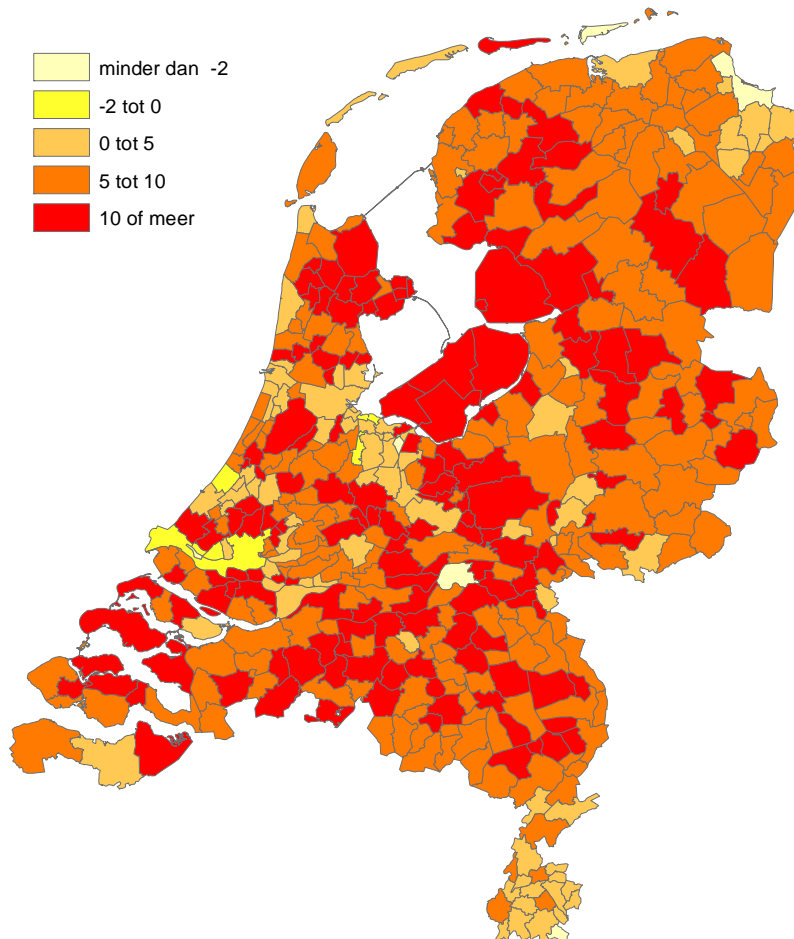
groep gemeenten met 100 duizend en meer inwoners geldt daarentegen een vestigingsoverschot uit binnenlandse migratie tegen een licht vertrekoverschot uit buitenlandse migratie. Dit maakt het saldo migratie in totaal nog net positief. De relatief grote veranderingen in de buitenlandse migratie hebben een naar verhouding sterk effect op de groeicijfers van de grotere gemeenten. In de kleinere gemeenten, en daarmee veel van de huidige krimpregio's, is de binnenlandse migratie van groter belang. Tot dusver geldt echter overal dat natuurlijke groei, het verschil tussen geboorte en sterfte, de grootste invloed heeft op de gemeentelijke groeicijfers.

De bevolkingskrimp die in het afgelopen decennium in sommige delen van Nederland is opgetreden, heeft nog maar zelden geleid tot een afname van het aantal huishoudens. Hierdoor is het totaal aantal benodigde woningen nog maar zelden afgenomen. Tussen 1997 en 2007 nam in 95 gemeenten de bevolking af, maar daalde het aantal huishoudens in maar 12 gemeenten. *Kaart 3.2* laat zien dat daarvan alleen Delfzijl en Vaals in de bekende krimpregio's lagen. Voorts zijn er belangrijke krimpgemeenten in de regio Rotterdam, zoals de gemeente

Tabel 3.1. Jaarlijkse bevolkingsontwikkeling naar gemeentegroote, 2005/2007 (per 1.000 inwoners)

| | Vier grote steden | | Overig met 100.000 inwoners of meer | | 50.000 tot 100.000 inwoners | | 20.000 tot 50.000 inwoners | | 10.000 tot 20.000 inwoners | | Minder dan 10.000 inwoners | | Nederland |
|-------------------------------|-------------------|------|-------------------------------------|------|-----------------------------|------|----------------------------|------|----------------------------|------|----------------------------|------|-----------|
| | | | | | | | | | | | | | |
| Geboorte | 13,7 | 11,9 | 11,0 | 10,5 | 10,5 | 11,8 | 10,5 | 10,5 | 10,5 | 11,8 | 11,3 | 11,3 | 11,3 |
| Sterfte | 8,5 | 8,0 | 8,4 | 8,3 | 8,3 | 8,8 | 7,9 | 8,8 | 8,8 | 8,8 | 8,2 | 8,2 | 8,2 |
| Natuurlijke groei | 5,2 | 3,9 | 2,5 | 2,2 | 2,2 | 3,0 | 2,6 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Vestiging uit andere gemeente | 42,4 | 44,2 | 38,0 | 37,4 | 37,4 | 42,6 | 36,9 | 42,6 | 42,6 | 42,6 | 39,5 | 39,5 | 39,5 |
| Vertrek naar andere gemeente | 43,4 | 41,6 | 38,8 | 37,2 | 37,2 | 43,7 | 38,7 | 43,7 | 43,7 | 43,7 | 39,4 | 39,4 | 39,4 |
| Vestiging uit buitenland | 15,0 | 7,8 | 5,8 | 4,0 | 4,0 | 4,1 | 3,3 | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 6,3 | 6,3 | 6,3 |
| Vertrek naar buitenland | 17,8 | 9,3 | 7,3 | 4,7 | 4,7 | 5,3 | 4,2 | 5,3 | 5,3 | 5,3 | 7,6 | 7,6 | 7,6 |
| Migratiesaldo | -3,8 | 1,1 | -2,3 | -0,5 | -0,5 | -2,3 | -2,8 | -2,3 | -2,3 | -2,3 | -1,3 | -1,3 | -1,3 |
| Totale groei | 1,4 | 5,0 | 0,2 | 1,8 | 1,8 | 0,7 | -0,2 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |

Kaart 3.2. Groei van het aantal huishoudens per gemeente, 1997-2007 (%)



Rotterdam, Vlaardingen en Maassluis, en de Gooi- en Vechtstreek. Ook krompen een aantal welvarende, vergrijsde gemeenten, zoals Wassenaar. In het algemeen geldt dat de groei van het aantal huishoudens in het afgelopen decennium in gemeenten van alle grootte klassen aanzienlijk sterker is geweest dan de groei van het aantal inwoners. Dit geldt echter niet voor de grote gemeenten, waar relatief veel huishoudens uit alleenstaanden bestaan (zie opnieuw figuur 3.1).

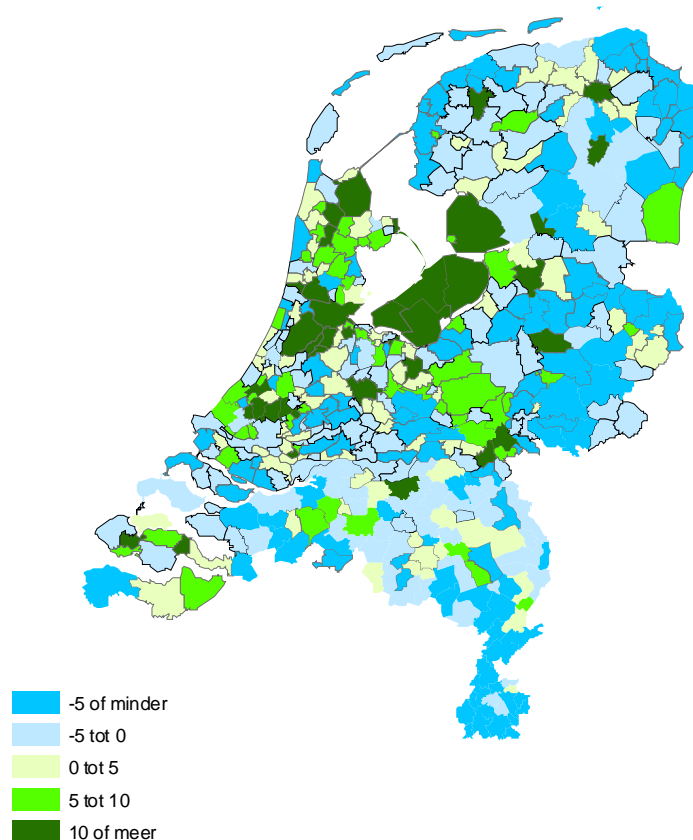
3.2. Tegengestelde regionale ontwikkelingen in de toekomst

In de toekomst leidt het inzakken van de bevolkingsgroei op nationaal niveau in steeds meer, doorgaans minder dichtbevolkte gebieden, tot een bevolkingsdaling (zie kaart 3.3). Het inwonertal van zes op de tien gemeenten zal in 2025 lager zijn dan nu het geval is. Daarmee is sprake van tegengestelde regionale ontwikkelingen. Per saldo zal daarbij de bevolkingstoename de krimp ruim compenseren: de krimpgemeenten verliezen in totaal bijna 350 duizend inwoners, terwijl de groeigemeenten in totaal rond 850 duizend inwoners winnen. In het algemeen geldt dat in en rond de grotere gemeenten in de toekomst nog bevolkingsgroei wordt verwacht, terwijl voor de kleinere ‘plattelandsgemeenten’ een lichte tot zelfs forse bevolkingskrimp in het verschiet ligt (voor achtergronden over deze verwachtingen zie box 3.1 aan het einde van dit hoofdstuk).

Krimp geldt vooral voor het gros van de gemeenten in noordoostelijk Groningen, oostelijk Gelderland en Limburg. Nu al worden de gemeenten in het noordoosten van Groningen en het zuiden van Limburg geconfronteerd met bevolkingskrimp. De grootste verliezers bevinden zich in het zuiden van Limburg: in 2025 zal het inwonertal van Heerlen en Maastricht 8 duizend lager zijn dan nu. Ook het inwonertal van Rotterdam zal naar verwachting licht dalen. Dit vormt dus een voortzetting van de trend in het laatste waargenomen decennium. De grootste ‘winnaars’, in absolute aantallen, zijn de gemeenten Utrecht, met een groei van ruim 100 duizend, en Amsterdam, met ruim 90 duizend extra inwoners. De sterkste relatieve groei treedt op bij Almere, dat in 2025 ruim een kwart groter is dan nu. Daarnaast groeien ook andere gemeenten in Flevoland, zoals Lelystad en Zeewolde, vrij sterk. In de Randstad nemen ook de randgemeenten van de grote steden fors in inwonertal toe, terwijl buiten de Randstad vooral de grotere gemeenten, waaronder de meeste provinciehoofdsteden, zullen groeien.

3.3. De rol van geboorte en sterfte

Om het toekomstig regionale patroon van groei naast krimp te kunnen duiden, is het nuttig te kijken naar de componenten van de bevolkingsgroei. De traditionele motor van bevolkingsgroei, de natuurlijke aanwas (aantal geboren minus aantal overledenen), komt dan als eerste in aanmerking als verklaring voor de geografisch uiteenlopende ontwikkelingen.

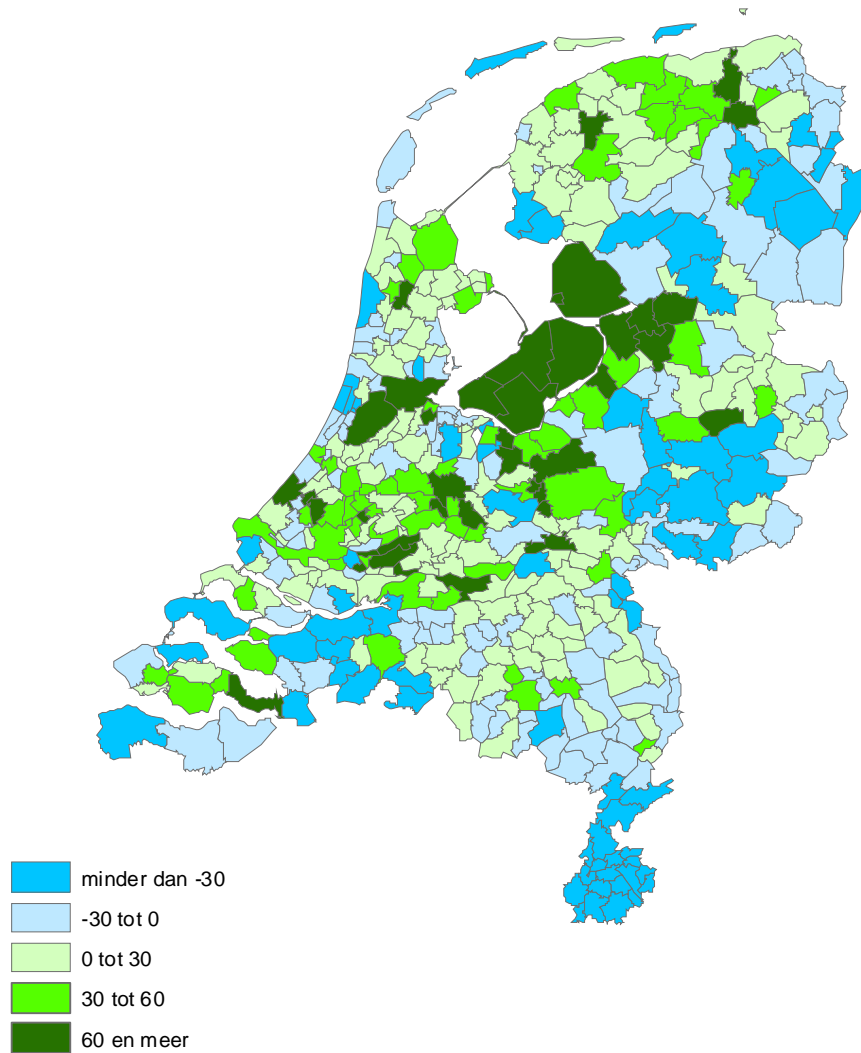
Kaart 3.3. Bevolkingsgroei per gemeente tussen 2007 en 2025 (%)

Op nationaal niveau is de geboorte met wisselende kracht heel lang de aanjager van bevolkingsgroei geweest, terwijl sterfte op een veel lager niveau een gelijkmatig verloop vertoonde. Tussen 1945 en 1965 groeide Nederland buitengewoon snel, vrijwel uitsluitend als gevolg van een langdurige naoorlogse geboortegolf. Ook rond de millenniumwisseling bevond het aantal geboorten zich weer in de top van een golf, doordat de kinderen uit de eerste golf zelf kinderen kregen. Momenteel zit de geboorte in het dalende gedeelte van de golf, en dit zal ook in de komende decennia nog het geval zijn. Ondertussen laat het aantal sterfgevallen een opwaartse trend zien, ook al is de daling van het overlijdensrisico soms zo sterk dat de aantallen gedurende enkele jaren dalen. De kloof tussen het aantal geboorten en het aantal sterfgevallen zal hierdoor geleidelijk kleiner worden, en vanaf eind jaren twintig zal de natuurlijke groei negatief worden: het aantal sterfgevallen is dan groter dan het aantal geboorten.

De fasering van de hierboven beschreven nationale ontwikkelingen laat grote regionale verschillen zien. Sommige gemeenten bevinden zich nu al dicht bij het punt waarop het aantal sterfgevallen en het aantal geboorten in evenwicht zijn, terwijl dit in andere gemeenten nog lang op zich zal laten wachten. *Kaart 3.4* geeft een indruk van het niveau van de natuurlijke aanwas tussen 2007 en 2025, uitgedrukt per duizend van het gemiddeld inwonertal (waartoe de startbevolking in 2007 en de eindbevolking in 2025 gemiddeld zijn). Er is een duidelijk verschil met het kaartbeeld van de bevolkingsgroei: het aantal gemeenten met een positieve natuurlijke aanwas is beduidend groter dan het aantal gemeenten met een positieve bevolkingsgroei. Met wat goede wil is de biblebelt (een strook orthodox protestantse gemeenten die vanuit Zeeland naar Overijssel dwars door Nederland loopt) nog zichtbaar in het kaartbeeld. Het niveau van de natuurlijke aanwas is hoog in de typische representanten van de biblebelt, zoals Urk en Staphorst, maar ook in heel Flevoland. Deze jongste provincie van Nederland heeft de afgelopen decennia een sterke aantrekkingskracht uitgeoefend op jonge gezinnen, vanwege een groot aanbod eengezinswoningen. Ook in de toekomst zullen hier nog veel woningen worden gebouwd, mede vanwege de schaa sprong die Almere in de komende decennia wil realiseren. De atypische leeftijdsopbouw van Flevoland met veel jongvolwassenen in de fase van gezinsvorming en weinig ouderen leidt de komende twee decennia tot een groot aantal geboorten en een klein aantal sterfgevallen, en dus tot een forse natuurlijke aanwas. Opvallend is dat ook in een aantal grote steden de natuurlijke aanwas hoog is, zoals in Groningen, Utrecht, Amsterdam en Den Haag. Hierbij speelt een verhoogde vruchtbaarheid in de nieuwbouwwijken rond de grote steden een rol, in combinatie met een klein aandeel ouderen en dus een lage sterfte. Grote steden zijn nooit erg in trek geweest bij ouderen, en de bevolkingspiramide van grote gemeenten laat dan ook een relatief smalle top zien. Ook in de toekomst zal de grote stad naar verwachting geen grote aantrekkingskracht uitoefenen op ouderen, en het aantal sterfgevallen zal er dan ook relatief beperkt blijven.

Tegenover een grote groep gemeenten met een hoge positieve natuurlijke groei staat een grote groep met een forse negatieve natuurlijke groei. In het zuiden van Limburg is deze laatste groep sterk vertegenwoordigd. In een al wat verder verleden stonden de overwegend rooms-katholieke provincies Noord-Brabant en Limburg garant voor een hoge natuurlijke aanwas. De pronatalistische houding van de katholieke kerk, die het gebruik van voorbehoedsmiddelen sterk afkeurde, droeg sterk bij aan hoge geboortecijfers. Tegenwoordig is dit geo-

Kaart 3.4. Natuurlijke aanwas tussen 2007-2025 per 1.000 van het gemiddelde inwonertal per gemeente



grafische patroon volstrekt veranderd. Zoals de katholieke zuidelijke landen van Europa nu de laagste kindertallen kennen, geldt dit ook voor de twee zuidelijke provincies van ons land. In het zuiden van Limburg werkt de bevolkingspiramide een negatieve natuurlijke aanwas in de hand: er zijn minder vrouwen in de meest vruchtbare leeftijden en veel ouderen. Daarbij komt nog dat zowel de gemiddelde vruchtbaarheid als de levensverwachting relatief laag is. Als

gevolg hiervan is de natuurlijke aanwas er sterk negatief. Ook andere meer perifeer gelegen regio's worden gekenmerkt door een negatieve natuurlijke aanwas, zoals de Achterhoek en het oosten van Drenthe en Groningen. Opnieuw is hier de combinatie van hoge sterfteaantallen en lage geboorteaantallen zichtbaar.

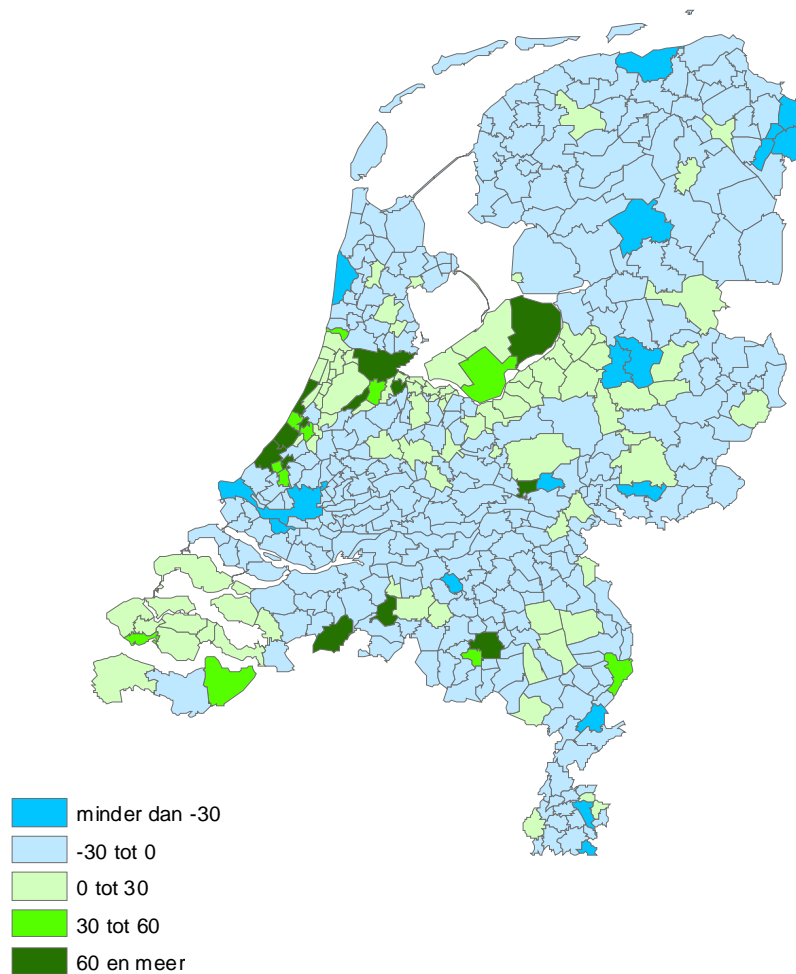
Een negatieve natuurlijke groei is voor gemeenten een ongewone en op den duur mogelijk belastende situatie. Om toch te kunnen groeien en, mogelijk nog belangrijker, de onevenwichtigheid in de bevolkingspiramide te compenseren, moet winst worden geboekt uit de binnen- en buitenlandse migratie. Gebeurt dit niet, dan groeit onvermijdelijk het aandeel van ouderen die op termijn veel (medische) zorg nodig hebben en aanpassingen vereisen van de bestaande woningvoorraad (aangepaste toiletten, drempelloze kamers, trapliften enzovoort). Dit is geen gemakkelijke opgave, mede omdat de potentiële beroepsbevolking (de bevolking tussen de 20 en 65 jaar) vaak nog slinkt door het vertrek van jongeren.

3.4. De rol van buitenlandse migratie

De geografische spreiding van het buitenlandse migratiesaldo (*kaart 3.5*) laat zien dat deze component voor de meeste gemeenten van Nederland weinig hoop biedt op een positieve bijdrage aan de bevolkingsgroei: rond drie kwart van de gemeenten kent een negatief saldo.

In kaart 3.5 is het saldo van buitenlandse migratie in de periode 2007-2024 gerelateerd aan het gemiddeld inwonertal van de gemeenten in de beschouwde periode. Gemeenten met een positieve saldo zijn ruimtelijk sterk geconcentreerd in de Randstad, en daarbinnen Amsterdam en Den Haag inclusief diverse omliggende gemeenten. Bij deze concentratie in de Randstad spelen diverse factoren een rol. De Randstad is al decennialang het economisch hart van Nederland en daardoor aantrekkelijk voor arbeidsmigranten. Al in de jaren zestig en zeventig leidde dit tot de komst van gastarbeiders uit landen rondom de Middellandse zee, zoals Italië, Spanje, Turkije en Marokko. Met de stijgende welvaart in de herkomstlanden vertrok het merendeel van de Italianen en Spanjaarden weer, maar omdat de welvaart in Turkije en Marokko sterk achterbleef, was terugkeer voor de meeste Turken en Marokkanen niet aantrekkelijk. De mannelijke gastarbeiders lieten in het kader van gezinshereniging na enige tijd hun vrouw en kinderen overkomen naar Nederland.

Kaart 3.5. Saldo buitenlandse migratie tussen 2007-2025 per 1.000 van het gemiddelde inwonertal per gemeente



Ook bij de kinderen van de gastarbeiders (de tweede generatie) werkt de afkomst nog door in het feit dat velen een partner in het land van herkomst zoeken. Dit proces leidt tot ‘gezinsvormende’ migratie. Ook voor de toekomst wordt verwacht dat dit proces nog doorgaat, en dat deze nieuwkomers zich vooral in (de grote steden van) de Randstad zullen vestigen. De laatste decennia

melden zich bovendien nieuwe groepen arbeidsmigranten in (en rond) de grote steden: managers uit de Verenigde Staten en Japan. Nog recenter is de grote toestroom van mensen uit de nieuwe Oost-Europese lidstaten van de Europese Unie. De grote steden en hun directe omgeving zijn daarbij het meest in trek vanwege de rijkdom aan banen, mede door de aanwezigheid van multinationals. Dit proces wordt verder versterkt door ‘netwerkrelaties’: herkomstgenoten die al in de grote steden wonen helpen de nieuwe migranten met het vinden van een baan en woning. Bovendien kennen de grote steden en aangrenzende groeikernen veel voorzieningen voor de herkomstgenoten, zoals winkels en kerken/moskeeën, wat vooral voor niet-westerse allochtonen een extra reden vormt om zich daar te vestigen.

Opvallend is dat in Rotterdam en omliggende gemeenten de balans van de buitenlandse migratie juist in het negatieve doorslaat. Terwijl Amsterdam en Den Haag door de (financiële) dienstverlening, multinationals, internationale organisaties (zoals het internationaal gerechtshof) veel (vooral) westerse migranten aantrekt, geldt dat de havensector en de hieraan gekoppelde industrieën van Rotterdam steeds arbeidsextensiever en kennisintensiever worden, waardoor de aantrekkingskracht op buitenlandse migranten afneemt. De krimp van de bevolking in Rotterdam van het afgelopen decennium die zich voorzet in de toekomst, kan voor een belangrijk deel hierdoor worden verklaard. Daarnaast speelt een rol dat diverse wijken in Rotterdam geen aantrekkelijk woonmilieu bieden en daardoor bijdragen aan het verlies van inwoners (aan de randgemeenten).

Overigens wordt het negatieve saldo buitenlandse migratie in randgemeenten van Noord-Brabant, Limburg en Gelderland deels verklaard uit verschillen in huizenprijzen tussen Nederland en onze twee buurlanden. In België en Duitsland ligt deze aanzienlijk lager en vormt hiermee een stimulans om over de grens te verhuizen (zie ook hieronder).

3.5. De rol van binnenlandse migratie

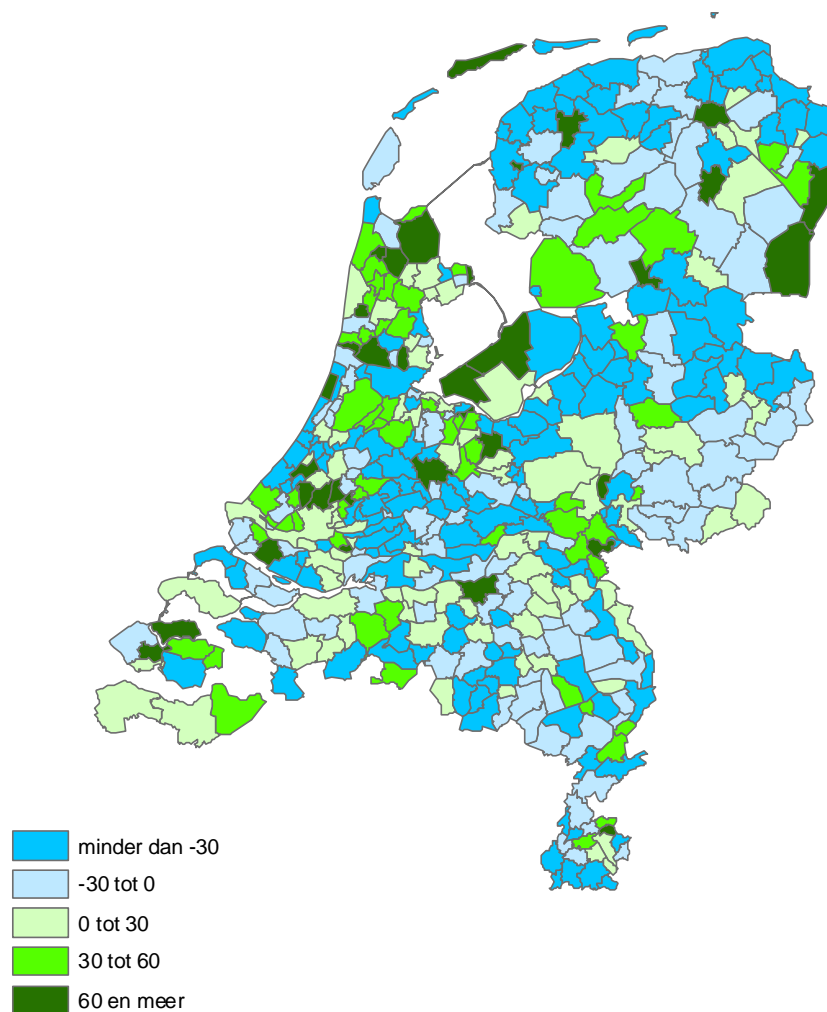
De derde component van gemeentelijke bevolkingsgroei betreft het saldo van de binnenlandse migratie. Aangezien deze component op nationaal niveau per definitie nul bedraagt, zullen de gemeenten die winnen automatisch moeten worden gecompenseerd door gemeenten die verliezen. Ongeveer vier op de tien gemeenten krijgen er door binnenlandse migratie inwoners bij, terwijl de rest hierdoor inwoners kwijtraakt. Er is dus opnieuw sprake van toenemende

concentratie. Uit *kaart 3.6*, waarin het saldo uit de binnenlandse migratie in de periode 2007-2024 is gerelateerd aan het gemiddeld inwonertal, blijkt dat in de Randstad de grote steden Amsterdam en Den Haag per saldo mensen zien wegtrekken en dat de omliggende gemeenten winst boeken door binnenlandse migratie. Dit duidt op een beduidende suburbanisatie vanuit de grote gemeenten. Voor Utrecht, Groningen, Leeuwarden en Assen is de situatie juist omgekeerd: de steden winnen ten koste van de omliggende gemeenten.

De grote steden profiteren van het woningbouwbeleid, zoals vastgelegd in de woningbouw-convenanten die het rijk met 20 stedelijke regio's heeft afgesproken. Hierin is bepaald dat aan de randen van deze gemeenten nog grote nieuwbouwwijken dienen te verrijzen. Naar verwachting zullen deze vooral door jonge gezinnen worden bevolkt. Dit beleid behelst een duidelijke breuk met het verleden, toen veel jonge gezinnen de grote gemeenten verlieten omdat er voor hen geen geschikte eengezinswoningen waren. Bovendien werd het leefklimaat van de grote steden niet geschikt geacht voor opgroeiende kinderen. De grote gemeenten in het bijzonder kregen te maken met het feit dat jongeren na voltooiing van hun opleiding, en inmiddels beland in de fase van goedverdienende jongvolwassene, niet meer terecht konden in de grote stad. Het potentiële verlies aan inkomsten trachten de grote steden tegenwoordig te voorkomen door aan de randen van de stad aantrekkelijke woonmilieus voor gezinnen te scheppen. De zogenaamde 'Vinex- en uitleglocaties' worden dan ook gekenmerkt door relatief goedkope eengezins-koopwoningen en veel groenvoorzieningen, goede aansluiting op hoofdwegen, goed openbaar vervoer en ruime onderwijsvoorzieningen. Deze wijken worden dan ook voornamelijk bevolkt door jonge gezinnen die er hun kinderwens kunnen realiseren.

Tegenover de grotere steden en/of de omliggende gemeenten die uit de binnenlandse migratie per saldo inwoners winnen, staan de plattelandsgemeenten die doorgaans inwoners verliezen. Veel jongeren vertrekken naar de grote stad om er een opleiding te volgen of een (eerste) baan te vinden. Dit wordt onvoldoende gecompenseerd door gezinnen die er vanwege het groen en een mogelijk wat minder gespannen woningmarkt gaan wonen. Ondanks een aantrekkelijke leefomgeving zijn veel plattelandsgemeenten immers ver verwijderd van de steden en hun werkgelegenheid. Projecten als de Blauwe Stad, nabij Winschoten, proberen weliswaar Randstedelingen tot een verhuizing te verlokken, maar slagen daarin amper door de achterblijvende werkgelegenheid.

Kaart 3.6. Saldo binnenlandse migratie tussen 2007-2025 per 1.000 van het gemiddelde inwonertal per gemeente



3.6. Toekomstige ontwikkeling van het aantal huishoudens

Hoewel de discussie over groei en krimp vaak betrekking heeft op de bevolking, is het voor de woningbouw veel belangrijker hoe de ontwikkeling van het aantal huishoudens eruit zal zien. In 2025 telt Nederland 8 miljoen huishoudens, 800

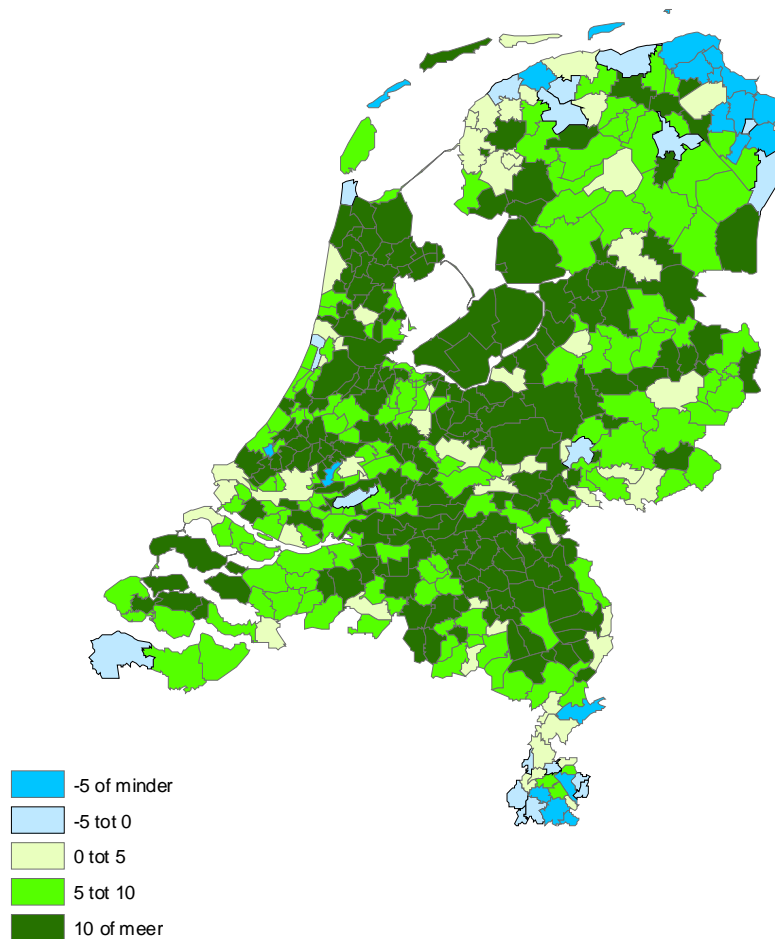
duizend meer dan in 2007. De toename van het aantal huishoudens (11 procent) is veel sterker dan die van het aantal inwoners (3 procent), vooral doordat steeds meer mensen voor korte of lange tijd alleen gaan wonen. De ontwikkeling van de woningbehoefte houdt dus geen gelijke tred met de bevolkingsgroei. Op regionaal niveau betekent dit dat in veel gemeenten zelfs bij een gelijkblijvend inwonertal toch uitbreiding van de woningvoorraad nodig is. Anderzijds betekent dit dat gemeenten die inzetten op extra woningbouw om inwoners te trekken, deze bevolkingsgroei pas kunnen realiseren nadat in de huishoudensgroei is voorzien.

Kaart 3.7 met de groei van het aantal huishoudens is, gezien vanuit de wens om te groeien, veel minder somber dan dat van de bevolkingsgroei. Terwijl in de kaart van de bevolkingsgroei de krimpende gemeenten in het oog springen, zien we dat op de kaart van de huishoudensgroei niet meer terug: hier overheersen de groeiende gemeenten.

Het aantal huishoudens per gemeente zal vooral aan de noordoostelijke zijde van de Randstad sterk toenemen, terwijl het zuidwesten van de Randstad wat minder sterk groeit. In de vier grote steden houdt de procentuele groei van het aantal huishoudens min of meer gelijke tred met de bevolkingsgroei. Verder groeit uiteraard in Flevoland het aantal huishoudens sterk, en zal ook in Utrecht en in grote delen van Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel nog een beduidende huishoudensgroei worden gerealiseerd. In de regio Zuid-Limburg en het noordoosten van Groningen gaat het aantal huishoudens naar verwachting dalen. In de afgelopen jaren zagen deze regio's al een daling van het aantal inwoners, maar het aantal huishoudens bleef er tot dusver nog min of meer gelijk. Doordat hier relatief veel ouderen wonen, speelt sterfte een belangrijke rol in de verwachte krimp van het aantal huishoudens. Daarnaast verliezen deze gebieden huishoudens door verhuizingen en internationale migratie. Ten westen van het krimpgebied Noordoost-Groningen groeit de stad Groningen nog wel, met ruim 20 duizend huishoudens, en ook de randgemeenten vertonen groei. In mindere mate geldt dit ook voor Leeuwarden en randgemeenten.

3.7. Relatie tussen stad en ommeland

In het bovenstaande is al op verschillende plaatsen naar voren gekomen dat de toekomst van grote steden niet losstaat van de ontwikkelingen in de regio waartoe ze behoren. Stad en ommeland onderhouden immers diverse relaties

Kaart 3.7. Groei van het aantal huishoudens per gemeente, 2007 en 2025 (%)

met elkaar, waardoor ze ook in hun demografische toekomst met elkaar verbonden zijn. Deze relaties komen tot uitdrukking in verhuisstromen van zowel huishoudens als bedrijven tussen stad en ommeland, het woon-werkverkeer vanuit het platteland naar de stad en de regionale uitstraling van stedelijke voorzieningen. Om de demografische toekomst van grote steden in relatie tot de omliggende gemeenten te schetsen, zullen hieronder de ontwikkelingen vanuit het perspectief van de stadsgewesten worden beschreven. In 2007 woont rond 55 procent van de bevolking van Nederland in een van de stadsgewesten.

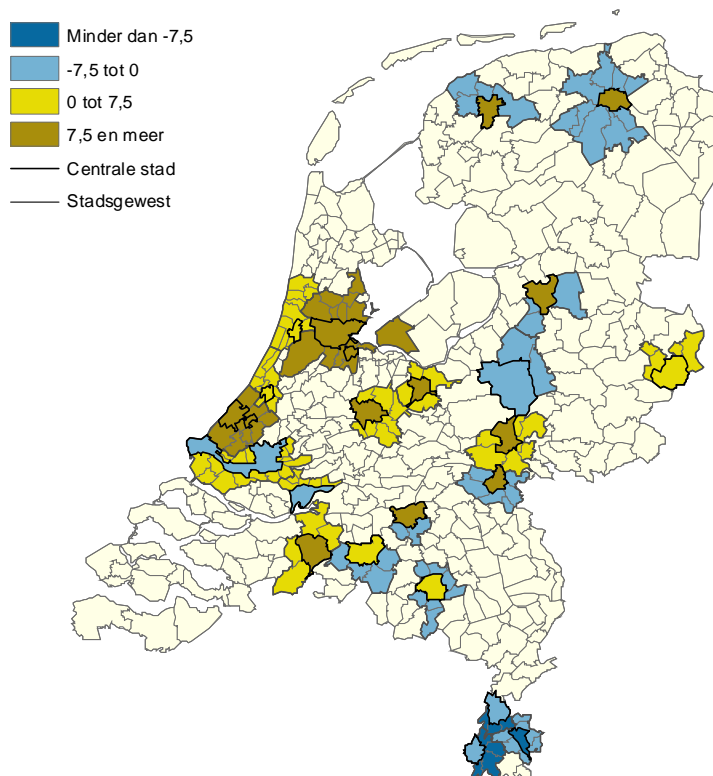
Het CBS heeft 22 stadsgewesten afgebakend. Deze kunnen worden beschouwd als een combinatie van regionale arbeidsmarkt, regionale woningmarkt en regionaal verzorgingsgebied (CBS, 2008). Stadsgewesten zijn opgebouwd uit aan elkaar grenzende gemeenten, en bestaan uit een centrale stad (de gemeente met de meeste inwoners) en een ommeland van kleinere gemeenten die relaties met elkaar onderhouden.

Vanuit het perspectief van de levensloop kan de relatie tussen stad en ommeland als volgt worden beschreven. Vooral jonge mensen, vaak nog alleenstaand, trekken vanuit het ommeland naar de centrale steden (Latten *et al.*, 2006). De stad werkt vervolgens als een roltrap (Fielding, 1992): mensen volgen een opleiding en maken carrière op de arbeidsmarkt, waardoor hun sociaal-economische positie verbetert. Veel huishoudens die succesvol gebruik hebben gemaakt van de roltrap, verlaten vervolgens de stad. Op zoek naar een (betaalbare) koopwoning en een aantrekkelijke, veilige en kindvriendelijke woonomgeving vertrekken zij naar het suburbane ommeland (Janssen *et al.*, 2005). Dit betekent dat de groei van de centrale stad (deels) afhankelijk is van de instroom van jongeren uit het ommeland, terwijl de groei van het ommeland weer (deels) afhankelijk is van de suburbanisatie vanuit de grote stad. Op deze wijze zijn stad en ommeland demografisch met elkaar verbonden. Dit ‘evenwicht’ kan echter worden verstoord als enerzijds steden door —groot-schalige— woningbouw jonge gezinnen (die aan de top van de roltrap zijn beland) aan zich trachten te binden en anderzijds het ommeland door —klein-schalige— woningbouw jongeren van een vertrek naar de grote stad weerhouden.

3.8. Bevolkingsontwikkeling per stadsgewest

De bevolkingsgroei per stadsgewest vertoont duidelijke verschillen. Naar verwachting zal de bevolking in alle drie Limburgse stadsgewesten, Heerlen, Geleen/Sittard en Maastricht, de komende 20 jaar sterk gaan krimpen (*kaart 3.8*). Het gaat dan om een krimp van vijf à tien procent. Voor de stadsgewesten Enschede, Apeldoorn, Arnhem, Haarlem, Leiden, Rotterdam, Dordrecht, Tilburg en Eindhoven zal de bevolkingsgroei dicht bij de nul uitkomen. In de overige stadsgewesten groeit de bevolking juist sterk, en in de stadsgewesten Utrecht, Groningen en Amsterdam zelfs met meer dan tien procent.

Kaart 3.8. Bevolkingsgroei in de 22 stadsgewesten, 2007 en 2025 (%)



Volgens Van Dam *et al.* (2006) bepaalt de regionale economische situatie de (selectieve) verhuisstromen van en naar een regio, en daarmee de groei en krimp op het regionale niveau. Veel jongeren trekken momenteel vanuit Limburg naar de Brabantse steden en de Randstad, omdat hier voor hen meer studiemogelijkheden en banen zijn. Daarnaast heeft dit gebied ook te maken met een emigratiegolf naar België en Duitsland. De laatste jaren vertrekken steeds meer mensen uit de grensstreken. Het betreft vooral twintigers en dertigers die over de grens goedkope en ruime woningen in een aantrekkelijke woonomgeving vinden (Van Agtmaal-Wobma en Harmsen, 2008; NRC, 2006).

Naar verwachting zullen de komende jaren de Zuid-Limburgse stadsgewesten hierdoor nog steeds inwoners kwijtraken.

Wat betreft inwonertal groeien in de Randstad de stadsgewesten Utrecht en Amsterdam het sterkst (met respectievelijk rond 20 en 15 procent), maar ook in Den Haag en Amersfoort is de bevolkingsgroei met rond 10 procent aanzienlijk. Buiten de Randstad kent Groningen een sterke bevolkingsgroei (rond tien procent). Vooral Utrecht, Amsterdam en Groningen profiteren van een blijvende aantrekkingskracht op jongeren vanwege de universiteiten en hogescholen, en Utrecht en Amsterdam zijn door hun ruime arbeidsmarkt extra aantrekkelijk. Daarnaast is sprake van een behoorlijke uitbreiding van de woningvoorraad, gestimuleerd door het rijksbeleid om de bevolkingsgroei te concentreren in en rond de grote gemeenten. De nieuwe uitleglocaties zullen groeien omdat ze vooral gezinnen aantrekken.

Toch kan het karakter van de sterk groeiende stadsgewesten nogal verschillen. Dit blijkt duidelijk als nader wordt gekeken naar de trends in de centrale steden en het ommeland. In Utrecht en Amersfoort vindt de bevolkingsgroei vrijwel uitsluitend plaats in de centrale steden, terwijl in Den Haag en Amsterdam de bevolkingsgroei in het ommeland bijna even sterk is als in de centrale steden. In de gemeente Utrecht vindt veel nieuwbouw plaats in de grote uitbreidingslocatie Leidsche Rijn (en in de toekomst waarschijnlijk in Rijnenburg). In Amersfoort trekt de nieuwbouwlocatie Vathorst veel nieuwe burgers. Het ommeland van deze twee gemeenten draagt nog een landelijk karakter en wordt als erg aantrekkelijk beschouwd. Om dit karakter te behouden is woningbouw hier maar mondjesmaat toegestaan.

Voor Amsterdam en Den Haag geldt dat het ommeland door de aanwezigheid van veel grote suburbane groeigemeenten een sterk stedelijk karakter heeft. Voor het stadsgewest Amsterdam gaat het om Almere, Haarlemmermeer, Zaanstad en Amstelveen, en voor het stadsgewest Den Haag om Pijnacker-Nootdorp, Leidschendam-Voorburg en Delft. Ondanks de uitleglocaties in de centrale steden zelf (zoals IJburg voor Amsterdam en de vrijwel voltooide wijken Wateringse Veld, Ypenburg en Leidschenveen voor Den Haag) zullen mensen die niet in de centrale stad kunnen of willen wonen verhuizen naar de aantrekkelijke overloopgemeenten met ruime betaalbare woningen en een centrale stad op korte afstand.

In de overige stadsgewesten in de Randstad geldt een zeer beperkte bevolkingsgroei, voor zowel de centrale stad als het ommeland. Het stadsgewest Rotterdam is hiervan een duidelijk voorbeeld.

Buiten de Randstad zijn de stadsgewesten Groningen en Leeuwarden snelle groeiers, met circa tien procent groei tot 2025. Voor beide geldt dat de centrale stad veel sneller groeit dan het stadsgewest, terwijl het ommeland krimpt. Uit Latten *et al.* (2008) blijkt dat het stadsgewest Groningen veel inwoners trekt uit Friesland en de rest van Groningen, en dat het veel inwoners verliest aan het landsdeel West-Nederland. Dit patroon hangt samen met de aanwezigheid van de universiteit en hbo-opleidingen. Jongeren komen naar Groningen om kenniskapitaal te vergaren, om vervolgens (met een piek rond leeftijd 25) voor hun eerste baan naar de Randstad te verhuizen. De centrale stad Leeuwarden heeft ook diverse onderwijsinstellingen (en een dependance van de universiteit van Groningen). Dit maakt het aannemelijk dat ook Leeuwarden een 'roltrapfunctie' vervult. De sterke groei van de twee centrale steden Groningen en Leeuwarden kan worden verklaard door de woningbouw die daar naar verwachting gaat plaatsvinden. Hiermee wordt getracht de uitstroom naar het westen van het land te beteugelen. Daarbij is het natuurlijk van belang dat er voldoende banen beschikbaar zijn voor de afgestudeerden.

Wat betreft de bevolkingskrimp in de drie stadsgewesten van Limburg is het opvallend dat dit zowel van toepassing is op de centrale steden als op het ommeland. Overigens is in de stadsgewesten Maastricht en Sittard-Geleen de krimp in het ommeland wat sterker dan in de centrale stad, terwijl in het stadsgewest Heerlen de situatie omgekeerd is.

In de overige stadsgewesten buiten de Randstad is doorgaans sprake van een lage bevolkingsgroei, in zowel de centrale steden als het ommeland. In verschillende van deze stadsgewesten (zoals Zwolle, Nijmegen, Den Bosch en Tilburg) is sprake van een krimpend ommeland, terwijl de centrale stad nog wel vrij sterk groeit.

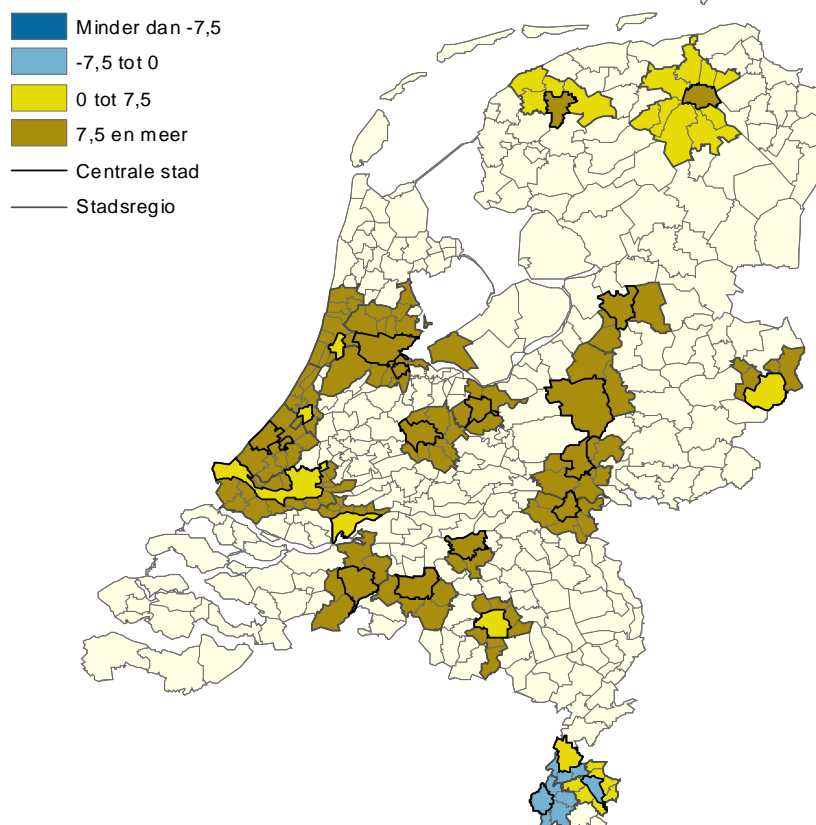
3.8.1. *Huishoudensontwikkeling per stadsgewest*

De aanzienlijke bevolkingskrimp in de drie Limburgse stadsgewesten gaat gepaard met een lichte afname van het aantal huishoudens in de stadsgewesten Maastricht en Heerlen. In het stadsgewest Sittard-Geleen is daarentegen sprake

van een lichte groei (kaart 3.9). In alle overige stadsgewesten blijft het aantal huishoudens tot 2025 toenemen, met uitschieters van 20 procent en meer in Utrecht en Amersfoort.

Ook met betrekking tot huishoudens is sprake van een grote variatie tussen stadsgewesten in het groeipatroon van centrale steden en ommeland. In de stadsgewesten Utrecht en Amersfoort is bij huishoudens de achterstand in groei

Kaart 3.9. Groei van het aantal huishoudens in de 22 stadsgewesten, 2007 en 2025 (%)



van het ommeland op de centrale stad veel minder uitgesproken dan bij de bevolking. Dit komt door de afnemende omvang van huishoudens. Dit proces van huishoudensverdunning zal vooral in het ommeland optreden, waardoor daar extra woningen nodig zijn. In Amsterdam en Den Haag is de groei van het aantal huishoudens in het ommeland sterker dan in de centrale stad. Dit geldt ook voor diverse andere stadsgewesten in de Randstad. Naast de huishoudensverdunning kan dit worden verklaard door de suburbanisatiegolf, die behalve autochtone huishoudens steeds vaker allochtone huishoudens zal betreffen.

Buiten de Randstad is de huishoudensgroei in de centrale stad doorgaans sterker dan in het ommeland. Centrale steden als Groningen, Leeuwarden, Zwolle, Nijmegen, Amersfoort en de Brabantse steden kunnen (gestimuleerd door het rijksbeleid) ook binnen de eigen gemeente betaalbare woningen gaan bouwen, en hierdoor in de vaak grootschalige Vinex-wijken een aantrekkelijke woonomgeving bieden. Opvallend is dat de bevolkingskrimp in het ommeland van Friesland en Groningen niet gepaard gaat met een huishoudenskrimp. Zelfs voor de qua bevolking krimpende Limburgse stadsgewesten geldt dat de huishoudenskrimp zeer beperkt is. Bij het stadsgewest Heerlen betreft het alleen de centrale stad en niet het ommeland, terwijl bij het stadsgewest Maastricht zowel de centrale stad als het ommeland licht krimpen.

Binnen de stadsgewesten zal de bevolking in de centrale steden meestal veel sterker groeien dan in het ommeland. Gezien de lage groei van het ommeland, en in verschillende gevallen zelfs krimp, lijkt het alsof de groei van de centrale stad ten koste gaat van de groei van het ommeland. In de drie Limburgse stadsgewesten overheerst krimp, in zowel de centrale steden als het ommeland.

Als reactie op demografische krimp of beperkte groei proberen veel bestuurders inwoners aan te trekken. Volgens Van Dam *et al.* (2006) kiezen de meesten voor een strategie die gericht is op het bieden van kwalitatief hoogwaardige woonmilieus, door een kwaliteitsverbetering van de woningvoorraad en vergroening van de woonomgeving. Krimpende gemeenten proberen hiermee de eigen inwoners te binden en nieuwe inwoners, met name gepensioneerden en gezinnen, aan te trekken (zie ook Derks *et al.*, 2006). De afhankelijkheid tussen centrale stad en ommeland, die hierboven zichtbaar is geworden, betekent dat de poging van een krimpende of traag groeiende gemeente om extra inwoners aan te trekken gevolgen zal hebben voor de omliggende gemeenten. Hierdoor zal de krimp daar extra hard toeslaan. In het WGR+ regio Parkstad Limburg, waartoe

naast de gemeenten van het stadsgewest Heerlen ook andere aangrenzende gemeenten behoren, is men zich hiervan bewust. Om deze reden voeren ze als samenwerkingsverband een beleid dat gericht is op het bewust omgaan met krimp (Verwest *et al.*, 2008 en De Jong en Verwest, 2009).

3.9. Conclusie

Demografische groei en krimp heeft meerdere ‘gezichten’. Ten eerste maakt het nogal wat uit of het gaat om bevolking of om huishoudens en ten tweede is krimp op nationale schaal iets heel anders dan op regionale schaal.

Krimp is eerder een verschijnsel dat betrekking heeft op de bevolking dan op de huishoudens. De bevolking van Nederland blijft weliswaar nog wel doorgroeien, maar het tempo ligt steeds lager en vroeger of later zal zich toch krimp aandienen, al kan het nog wel duren tot rond 2040. Voor de huishoudens ligt krimp nog ver weg en vooralsnog zal Nederland stevig moeten doorbouwen om het wassend aantal huishoudens een (kwalitatief goede) woning te kunnen bieden.

In een regionaal perspectief geldt dat er sprake is van een ‘tweestromenland’. De stroom opwaarts geldt voor de Randstad en in het bijzonder de stedelijke kernen met hun ommeland. De sterke bevolkingsgroei dat zich hier gaat voltrekken, heeft veel te maken met het beleid de woningbouw in en rond de grote kernen te concentreren, mede om het rustieke karakter van het platteland te sparen en in het bijzonder de kwaliteiten van het Groene Hart. De stroom neerwaarts is vooral goed zichtbaar in de periferie van Nederland: het noordoosten van Groningen, oostelijk Gelderland en Limburg. Overigens was bevolkingsdaling het afgelopen decennium al een probleem voor oost Groningen en het zuiden van Limburg. Toen negeerde het bestuur van Parkstad Limburg nog deze trend, maar inmiddels wil men hier actief mee aan de slag gaan (Gresel, 2009).

Voor de woningbouw is huishoudensgroei en -krimp eerder een belangrijk thema. Wat dat betreft zal met name in de Randstad nog een flinke slag moeten worden gemaakt. De grote gemeenten trekken door hun rijkdom aan banen en onderwijsinstellingen, vooral jongeren en buitenlandse (arbeids)migranten aan. Jonge paren trekken in verband met gezinsuitbreiding weg uit het hart van de stad en betrekken een (eengezins)woning aan de rand van de stad (de zogenaamde uitleglocaties) of in (groene) randgemeenten. De randen van het

stedelijk gebied breiden zich hierdoor als een olievlek uit. Huishoudenskrimp is hier dus niet aan de orde. Anders ligt dat in de twee prominente krimpregio's oost Groningen en zuid Limburg. Hier speelt het probleem van de 'dubbele' krimp: naast bevolkingskrimp tevens huishoudenskrimp!

Box 3.1. Waarde en waarheid van regionale bevolkingsprognoses: enkele kanttekeningen

Elke twee jaar worden door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) nationale bevolkingsprognoses gepubliceerd. Sinds enkele jaren publiceert het CBS, samen met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), ook regionale bevolkings- en huishoudensprognoses

Demografische prognoses zijn met onzekerheden omgeven. Demografische ontwikkelingen hangen immers samen met sociaal-culturele en economische ontwikkelingen, en deze zijn nu eenmaal lastig te voorspellen, met name op een langere termijn. Zo hangen geboortecijfers bijvoorbeeld af van individuele keuzes ten aanzien van gezinsvorming, en sterftecijfers van de ontwikkeling van welvaartsziekten. Het voorspellen van de ontwikkelingen hierin is niet eenvoudig. Ook ten aanzien van de internationale migratie (zowel immigratie als emigratie) is het lastig om goede voorspellingen te doen. Die zijn sterk afhankelijk van conjuncturele ontwikkelingen (nationaal en mondiaal), van internationale politieke ontwikkelingen, en van het gevoerde immigratiebeleid (asielverlening, gezins-hereniging, arbeidsmigratie). Het CBS gaat bijvoorbeeld uit van een positief migratiesaldo in de komende decennia en van een stabiel vruchtbaarheidscijfer (van gemiddeld 1,7 kind per vrouw) maar dit blijven tot op zekere hoogte slagen in de lucht.

Bij regionale bevolkingsprognoses is het aantal modelparameters en daarmee het aantal onzekerheden nog groter. Bovendien neemt de onzekerheid toe naarmate het geografisch detail wordt vergroot. Voorspellingen op het niveau van landen zijn robuuster dan voorspellingen op het niveau van regio's. Voorspellingen op het niveau van regio's zijn robuuster dan voorspellingen op het niveau van gemeenten.

Vandaar dat regionale of gemeentelijke bevolkingsprognoses doorgaans minder ver vooruit kijken dan nationale prognoses. Een belangrijk kenmerk van goede gemeentelijke en regionale bevolkings- en huishoudensprognoses is dat deze mede zijn gebaseerd op gemeentelijke, regionale en provinciale woningbouwplannen: dit maakt de voorspellingen al weer een stuk robuuster. Niettemin is dit een interessant en relevant gegeven. Immers, in de huidige en

komende tijden van een op nationale schaal nog steeds nauwelijks door woningbouw bij te houden groei van het aantal huishoudens, wordt het aantal in een gemeente of regio woonachtige huishoudens (en daarmee indirect de ontwikkeling van het aantal inwoners) vooral bepaald door de omvang van de woningvoorraad en daarmee door het ruimtelijke ordeningsbeleid: waar gaan we woningen bouwen (en wat?) en waar niet? Het antwoord op die vraag is deels afhankelijk van de regionale en lokale vraag naar woningen (weerspiegeld in de hoogte van de prijzen van koopwoningen en de lengte van de wachtlijsten voor huurwoningen). Vandaar dat een ideaal regionaal bevolkings- en huishoudensprognosemodel dan ook geïntegreerd zou moeten zijn met een regionaal woningmarktmodel. Het bouwen van woningen wordt overigens niet alleen gestuurd door de kwantitatieve (en kwalitatieve) woningvraag, maar ook door de (planologische) mogelijkheden en beperkingen om woningbouw te plegen. De Randstad, waar sprake is van een blijvend grote vraag naar woningen, wordt bijvoorbeeld ingesloten door Nationale Landschappen (het Groene Hart), Nationale Parken (de Utrechtse Heuvelrug), geluidshinderzones (bijvoorbeeld rond Schiphol), externe veiligheidszones, rijksbufferzones en EHS-gebieden.

Maar goed, het gevoerde en voorgenomen woningbouwbeleid (op lokaal en regionaal niveau) vormt dus (begrijpelijk en terecht) input van regionale demografische prognose-modellen. Dat wetende is het vreemd als gemeenten vervolgens hun woningbouw-plannen gaan baseren op of aanpassen aan deze prognoses.

Literatuur

- Agtmaal-Wobma, E. van en C. Harmsen (2008), België in trek bij Nederlanders. CBS Webmagazine, 9 januari 2008.
- Broek, L. van den, A. de Jong, C. van Duin, M. van Huis, S. Boschman en E. van Agtmaal-Wobma (2008), Regionale bevolkings-, allochtonen en huishoudensprognose 2007-2025. Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2008a), Begrippen: Stadsgewest. www.cbs.nl.
- Dam, F. van, C. de Groot en F. Verwest (2006), Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid. Rotterdam/Den Haag. NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Derks, W., P. Hovens en I. Klinkers (2006), De krimpende stad, ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie. Den Haag. SDU Uitgevers/NICIS/Kenniscentrum Grote steden.
- Fielding, A.J. (1992), Migration and social mobility: South East England as an escalator region. *Regional Studies*, 16(1), pp. 1-15.
- Gresel, T. (2009), Parkstad Limburg — Meer met minder. In: J. Latten en S. Musterd (red.), *De nieuwe groei heet krimp*. Nicis institute, 2009, pp. 7-8.
- Janssen, L.H.J.M., V.R. Okker en J. Schuur (red.) (2005), *Welvaart en Leefomgeving; een scenariostudie voor Nederland in 2040*. Den Haag. CPB/MNR/RPB.

- Jong, A. de, L. van den Broek, S. Declerck, F. Vernooij en S. Klaver (2008), Regionale woningmarktgebieden. Rotterdam/Den Haag. NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Jong, A. de en E. van Agtmaal-Wobma (2008), Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2007-2025: belangrijkste resultaten. *Bevolkingstrends*, 56(3), pp. 45-54.
- Jong, A. de en F. Verwest (2008), Tot 2025 bevolkings- en huishoudenskrimp. In: J. Latten en S. Musterd (red.), *De nieuwe groei heet krimp*. Nicis institute, 2009, pp. 35-45.
- Latten, J., H. de Feijter, H. Nicolaas en B. Hamers (2006), Uit balans. Selectieve verhuisstromen naar en uit de grote stad. In: Nimwegen, N. van en I. Esveldt (2006), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland; grote steden in demografisch perspectief*. Den Haag. NIDI.
- Latten, J., M. Das en K. Chkalova (2008), De stad Groningen als roltrap van Noord-Nederland. *Bevolkingstrends*, 56(2), pp. 52-59.
- NRC (2006), Nederland koploper emigratie. *NRC Handelsblad*, 22 mei 2006.
- Wouden, R. van der (2007), Een nieuwe stedelijke agenda. Overwegingen voor een toekomstig grotestedenbeleid. Den Haag. Ruimtelijk Planbureau.
- Verwest, F.N. Sorel en E. Buitelaar (2008), Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave. Rotterdam-Den Haag. NAI Uitgevers/Planbureau voor de Leefomgeving.

4. Ruimtelijke gevolgen

Frank van Dam

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Rijen dichtgetimmerde woningen, leegstaande winkelpanden, lege en verlaten bedrijfsterreinen, vervallen bedrijfsgebouwen, het zijn bekende beelden uit regio's in het buitenland die te kampen hebben met een flinke afname van de bevolking. Voormalige mijnbouwgebieden in Noordoost-Engeland, oude industriesteden in de 'rustbelt' van de Verenigde Staten en in het oosten van Duitsland, dorpen op het centrale platteland van Frankrijk of Polen, het zijn slechts enkele voorbeelden van gebieden waar de ooit drijvende kracht van de regionale economie is verdwenen en de bevolking als gevolg daarvan massaal is weggetrokken. Deze regio's zijn of worden geconfronteerd met een enorme demografische krimp, en met grote gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving.

De vraag kan worden gesteld of dergelijke gevolgen ook in Nederland zullen optreden. Immers, in verschillende regio's treedt weliswaar demografische krimp op, of zal die binnen enkele jaren optreden, maar de omvang en het tempo daarvan liggen op een bescheiden niveau, zeker vergeleken met bovengenoemde regio's in het buitenland. Leidt demografische krimp tot leegstand en verloedering, zoals sommigen vrezen, of moet demografische krimp eerder worden beschouwd als een zegen voor de natuur, het landschap en het milieu, zoals anderen beweren?

In dit hoofdstuk verkennen we de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp. We besteden daarbij vooral aandacht aan de effecten van teruglopende aantallen inwoners en huishoudens. Waar relevant bespreken we de ruimtelijke effecten van een afname van bepaalde bevolkingsgroepen. We gaan na wat de effecten kunnen zijn van demografische krimp op achtereenvolgens de woningmarkt, de leefomgeving, de mobiliteit en het milieu. We besluiten dit hoofdstuk met een verkenning van de effecten van demografische krimp op de vraag naar ruimte.

4.1. Demografische krimp: aard, omvang en regionale verschillen

Het lijkt een eenvoudige vraag: wat zijn de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp? Om deze vraag te beantwoorden is het noodzakelijk om eerst goed uit te leggen wat onder ‘demografische krimp’ kan worden verstaan. Demografische krimp kent namelijk meerdere verschijningsvormen en deze verschillende vormen van demografische krimp hebben uiteenlopende gevolgen voor het ruimtegebruik en de vraag naar ruimte.

In het dagelijks spraakgebruik wordt demografische krimp gedefinieerd als een afname van het aantal inwoners. Deze afname kan zich op verschillende ruimtelijke schaalniveaus, van buurt tot land, voordoen. Het CBS verwacht dat in Nederland als geheel, pas vanaf 2038 sprake zal zijn van demografische krimp. Toch zijn er nu reeds regio’s, zoals Zuid-Limburg, waar het inwonertal al enkele jaren terugloopt. Regionale bevolkingsprognoses (van CBS en PBL) voorzien dat in meer dan de helft van het aantal gemeenten in Nederland in de nabije toekomst het aantal inwoners zal afnemen (Van den Broek *et al.*, 2008).

Hoewel demografische krimp meestal wordt omschreven als een afnemend totaal aantal inwoners, en de publieke discussie vooral hierover gaat, is dit een te beperkte benadering van het verschijnsel. Ook als het aantal huishoudens afneemt of als delen van de bevolking in omvang afnemen, kan worden gesproken van demografische krimp. Zo leidt een afname van de bevolking niet noodzakelijk tot woningleegstand. Een daling van het aantal inwoners in een stad of regio kan bijvoorbeeld gepaard gaan met een toename van het aantal huishoudens. Een dergelijke bevolkingsafname kan dan het gevolg zijn van selectieve migratie — zoals een uitstroom van gezinnen, huishoudens met een hoger inkomen, of autochtonen (‘witte vlucht’), en een instroom van één- en tweepersoonshuishoudens.

Met betrekking tot de ruimtelijke effecten van demografische krimp is niet zozeer de ontwikkeling van het aantal inwoners maar vooral die van het aantal huishoudens van belang. De meest recente bevolkingsprognoses van het CBS voorzien voor de komende 25 jaar dat de geleidelijke groei van het aantal huishoudens in Nederland doorzet, van 7,2 miljoen in 2008 tot zo’n 8,1 miljoen in 2035. Het CBS verwacht dat daarna het aantal huishoudens zich tot 2050 zal stabiliseren. De gemiddelde huishoudensgrootte zal steeds verder teruglopen, van 2,3 in 2008 tot zo’n 2,1 personen per huishouden in 2050 (zie ook hoofdstuk 2).

Wat betreft de ruimtelijke gevolgen is daarnaast van belang of demografische krimp zich vooral voordoet onder bepaalde bevolkingsgroepen. Een verandering in de samenstelling van de bevolking (bijvoorbeeld naar leeftijd of naar inkomen) kan van invloed zijn op het ruimtegebruik, de woningmarkt, de vraag naar bepaalde voorzieningen en de mobiliteit. Zo zal in de komende decennia het aandeel van de potentiële beroepsbevolking in de totale Nederlandse bevolking licht afnemen, terwijl het aantal ouderen sterk zal toenemen (door de veroudering van de babyboomgeneratie). Met het oog op de (regionale) economische ontwikkeling is deze veranderende verhouding tussen het aantal 'actieven' en 'niet-actieven' bijzonder relevant (zie hoofdstuk 6 en 7). Daarnaast kan gedacht worden aan een afname van het aantal inwoners of huishoudens met een bepaald inkomen. Hierbij gaat het niet zozeer om demografische, maar om sociaal-economische krimp. Met name in de grote steden van Nederland is de laatste decennia het aandeel hogere- en middeninkomenhuishoudens afgenomen door selectieve migratie en suburbanisatie (Atzema en Van Dam, 1996; Bontje en Latten, 2005 en Latten *et al.*, 2006). De bevolking van de grote steden wordt dus relatief armer, wat een mogelijke weerslag heeft op de leefbaarheid en vitaliteit van deze steden, en in het bijzonder van bepaalde stadswijken en buurten (Friedrichs, 1993; zie ook Van Dam en Visser, 2006).

Het is overigens van belang te letten op het ruimtelijk schaalniveau waarop de ontwikkelingen in aantallen inwoners en huishoudens worden geanalyseerd. Een aanzienlijke bevolkings- of huishoudensafname op het niveau van wijk of buurt doet zich niet noodzakelijk ook op regionaal niveau voor. Buurten, wijken, of steden kunnen dus krimpen terwijl de regio groeit, en ook het omgekeerde komt voor. Per ruimtelijk schaalniveau moet niet alleen de omvang en aard van de demografische krimp (in aantallen en aandelen) worden onderzocht, maar ook het tempo en de geografische context waarin deze zich voltrekt.

De regionale bevolkings- en huishoudensprognoses van CBS en PBL laten zien dat de gemeentelijke verschillen in bevolkings- en huishoudensgroei vrij groot zijn (Van den Broek *et al.*, 2008, zie ook hoofdstuk 2). Verwacht wordt dat de bevolking in meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten (277 van de 458) in de nabije toekomst geleidelijk zal afnemen. Het aantal gemeenten waarin het aantal huishoudens zal afnemen is gering: ongeveer 40 van de 458 gemeenten (2006).

4.2. Krimp en de woningmarkt

4.2.1. *Huishoudensontwikkeling*

Demografische ontwikkelingen zijn van invloed op de woningmarkt. Niet zozeer de afname van het totaal aantal inwoners, maar vooral de ontwikkeling van het aantal huishoudens is hierbij relevant. Huishoudens zijn immers de vragers op de woningmarkt.

Zoals gezegd zal het aantal huishoudens in Nederland de komende 25 jaar nog blijven stijgen, van 7,2 miljoen in 2008 tot zo'n 8,1 miljoen in 2035, wat vooral komt doordat het aantal eenpersoonshuishoudens blijft toenemen (enkele gemeenten daargelaten). In de meeste regio's of gemeenten waar de bevolkingsaantallen zijn afgenomen, is deze afname vooral een weerspiegeling van de huishoudensverdunding —bijvoorbeeld doordat de kinderen het huis uit zijn gegaan of omdat er een partner is overleden— en slechts ten dele het gevolg van een afname van het aantal huishoudens.

Zolang het aantal huishoudens stijgt en er meer eenpersoonshuishoudens zijn, moet de woningvoorraad vooral in kwalitatieve zin (type en grootte woningen) worden aangepast; deze kleinere huishoudens (waaronder veel ouderen) zullen immers andere woningen zoeken dan bijvoorbeeld gezinnen.

Pas wanneer het aantal huishoudens (of het aantal woningzoekende huishoudens) daalt, zijn er ook kwantitatieve effecten op de woningmarkt. Van een 'aanbiedersmarkt' (een gespannen woningmarkt, waarbij er te weinig woningen zijn) verandert de woningmarkt geleidelijk in een 'vragersmarkt' (een ontspannen woningmarkt, waarbij er (meer dan) voldoende beschikbare woningen zijn). De woningprijzen zullen dan dalen. Bovendien zullen huishoudens eerder gaan verhuizen door het grotere aanbod en de dalende prijzen: de doorstroming op de woningmarkt wordt erdoor bevorderd.

Voor de woningmarkt is behalve de ontwikkeling van het aantal huishoudens, ook de samenstelling van deze huishoudens relevant. Aanbieders van huur- en koopwoningen zouden nu al rekening moeten houden met de toekomstige huishoudenssamenstelling. Vooral wanneer er demografische krimp optreedt en er een vragersmarkt ontstaat, is er een omslag nodig in het denken; aanbieders moeten meer oog krijgen voor de kwaliteit van de woningen en minder voor de kwantiteit. Dit impliceert een omslag van aanbodgericht naar vraaggericht denken. Met andere woorden: de vraag zou het aanbod moeten gaan bepalen. De

voortgaande vergrijzing stelt bijvoorbeeld bijzondere eisen aan de woningvoorraad; veel ouderen wonen liever in een gelijkvloerse woning dan in een huis met veel trappen. Daarnaast is er met name grootstedelijke gemeenten veel aan gelegen de uittocht tegen te gaan van huishoudens met midden- en hogere inkomens (hetgeen eveneens als een vorm van krimp kan worden beschouwd) en gezinnen (zie ook Eichholtz en Lindenthal, 2008). Om deze huishoudens in de stad te houden, moeten voor hen woningen en woonomgevingen worden gerealiseerd die voldoen aan hun specifieke eisen.

4.2.2. *Leegstand*

Door huishoudenskrimp kan de vraagaanbodverhouding op de regionale woningmarkt, of in bepaalde segmenten van deze woningmarkt, veranderen. Dit heeft directe consequenties op lokaal niveau (buurten, wijken, dorpen). Een overaanbod van woningen leidt tot leegstand, per definitie in de meest onaantrekkelijke delen van de woningvoorraad, vaak geconcentreerd in bepaalde wijken en buurten. Met name de vroeg-naoorlogse woonbuurten lijken hiervoor gevoelig. Deze buurten kenmerken zich door een groot aandeel huurwoningen en een minder gewaardeerd woningtype (omvang, bouwstijl, comfort). Ook de fysieke en sociale woonomgeving wordt minder aantrekkelijk gevonden. Twee andere categorieën woonbuurten lijken eveneens kwetsbaar: buurten (woningen, wooncomplexen) met een ongunstige prijskwaliteitverhouding, met name gebouwd in het begin van de jaren tachtig; en kleine dorpen in minder gewaardeerde landschappen in perifere landelijke regio's.

De gevolgen van een woningoverschot zijn verschillend voor de huur- en de koopsector. Een overschot aan koopwoningen drukt de waarde en de prijs van deze woningen. Dat kan eventueel, als evenwichtsmechanisme, een aanzuigende werking hebben op nieuwe kopers. Een overschot aan huurwoningen leidt ook tot dalende prijzen, en daardoor tot dalende inkomsten en mogelijk tot financiële problemen voor verhuurders van woningen, zoals woningcorporaties (Magnusson en Turner, 2003 en Van der Wagt en Boon, 2006).

Op de woningmarkt spelen ook regionale drukverschillen een rol. In een regio waar de druk op de woningmarkt sinds jaar en dag hoog is, betekent een afnemend aantal huishoudens (en dus een dalende vraag naar woningen) iets heel anders dan in regio's met een ontspannen woningmarkt. In het eerste geval kan een krimpend aantal woningvragers een verlichting betekenen in de spanning op de woningmarkt, met lagere prijzen voor koopwoningen, kortere wachtlijsten voor huurwoningen, en meer keuzevrijheid voor wooncon-

sumenten. In een reeds ontspannen woningmarkt kan een afname van de vraag leiden tot een overschot aan woningen en leegstand, met name in de minder aantrekkelijke delen van de woningvoorraad. Kortom, in de ene regio leidt krimp (een afname van het aantal huishoudens) tot problemen van leegstand en leefbaarheid, maar in een andere regio kan krimp juist positieve gevolgen hebben voor de woningzoekenden.

Waar demografische krimp tot woningleegstand in bepaalde buurten of wijken leidt, staan gemeenten voor een dilemma. De huizen slopen en/of de buurt herstructureren, of de huizen laten staan. Door de minst aantrekkelijke delen van de woningvoorraad te slopen en/of woonwijken te herstructureren (verdunning, vergroening), kan de kwaliteit van de woningvoorraad en woonomgeving beter aansluiten bij de bestaande en toekomstige vraag. Sloop kan echter ook worden beschouwd als kapitaalvernietiging, vooral wanneer de woningen nog niet volledig zijn ‘afgeschreven’. Bovendien is sloop van woningen en herstructurering van woonwijken kostbaar.

Vanuit een neoklassiek economisch perspectief kan een dergelijke ingreep in de woningmarkt als onwenselijk worden beschouwd, omdat sloop de marktwerking, en daarmee de bestaande tendens naar marktevenwicht, verstoort. Door sloop wordt het bestaande aanbod namelijk verkleind. Het overaanbod zou juist tot lagere prijzen moeten leiden, waardoor de woningen voor meer huishoudens betaalbaar worden.

Toch is op deze economische redenering het een en ander af te dingen. Dat markten zonder ingrijpen tenderen naar evenwicht, is misschien in theorie juist, maar gaat in de praktijk van de woningmarkt lang niet altijd op. Leegstand is namelijk soms meer dan een tijdelijke frictie in de woningmarkt. Hij hangt samen met regionaal-economische ontwikkelingen. Leegstand is daarnaast een manifestatie van de voorkeuren die huishoudens hebben voor bepaalde typen woningen in bepaalde typen woonomgevingen, en de daaruit voortvloeiende keuze om een bepaalde woning te kopen of te huren. Zelfs zeer lage woningprijzen garanderen nog niet dat de woningen ook worden verkocht en bewoond. Bovendien levert leegstand, zelfs als die van zeer tijdelijke aard is, vooral welvaartsverlies en kapitaalsverlies op. Woningen worden niet verhuurd en niet (meer) onderhouden, hetgeen een negatieve uitstraling heeft op de buurt, de wijk en de stad (Van Dam *et al.*, 2006 en Verwest *et al.*, 2008).

4.2.3. *Tweede woningen*

Wanneer er een woningoverschot ontstaat en dat tot lagere woningprijzen leidt, kan in bepaalde krimpregio's (vooral op het platteland en langs de kust) het gebruik van woningen als 'tweede woning' toenemen. In grote delen van het Franse platteland is een dergelijk proces al decennialang gaande. Mede afhankelijk van de welvaartsontwikkeling in ons land en van de woningprijzontwikkelingen in (krimp)regio's in de buurlanden, kan de vraag naar tweede woningen in Nederland toenemen. Dit leidt in die betreffende regio's ten eerste tot nieuwe woningprijsevenwichten en ten tweede tot geringere leegstand.

Zeeland is een van de regio's waar dit effect al is opgetreden. Het aantal tweede woningen van Nederlanders, Duitsers en Belgen is daar in de laatste decennia sterk toegenomen, met name in de kustgemeenten. Dit heeft tot een nieuwe spanning op lokale woningdeelmarkten geleid, en daarmee tot nieuwe beleidsdilemma's. In hoeverre staat een gemeente toe dat woningen als tweede woning worden gebruikt en niet permanent worden bewoond? Twee opvattingen staan daarbij tegenover elkaar. De eerste, 'eigen woningzoekenden eerst', gaat ervan uit dat het toestaan van tweedewoningbezit lokale woningzoekenden (met name starters) uit de markt zal prijzen (Bosten *et al.*, 2003; zie voor een vergelijkbare discussie in het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld Shucksmith, 1981, 2000 en Gallent en Tewdwr-Jones, 2000). Anderen menen dat een woning beter een deel van het jaar kan worden bewoond dan helemaal niet, al was het maar om het lokale voorzieningenniveau van een groter draagvlak te voorzien. In persistente krimpsituaties lijken lokale overheden eerder naar de tweede opvatting te neigen.

4.2.4. *Ruimte voor wonen*

Door bevolkings- en huishoudenskrimp kan de kwantitatieve vraag naar woningen afnemen, maar dat hoeft niet te betekenen dat de vraag naar ruimte voor woningen ook daalt. Sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw is immers, gefaciliteerd door het ruimtelijkeordeningsbeleid, de oppervlakte aan woonruimte per persoon sterk toegenomen. Door de stijgende welvaart die samenging met een individualisering, gingen mensen hogere eisen stellen aan een woning; de vraag naar grotere woningen nam toe (in woonoppervlak, aantal kamers, kavelgrootte). De toegenomen welvaart en de vraag naar grotere woningen houden ook verband met veranderende eigendomsverhoudingen op de woningmarkt: een steeds groter aandeel van de woningvoorraad bestaat uit koopwoningen en deze zijn in het algemeen groter dan huurwoningen.

Bovendien bestaat een steeds groter deel van de woningvoorraad uit grondgebonden woningen (eengezinswoningen), die meer ruimte vragen dan gestapelde woningen (meergezinswoningen). De trend van een stijgende ruimtevrage voor wonen lijkt ook nu nog niet ten einde (zie ook Galle *et al.*, 2004). Woonconsumenten zullen naar verwachting ‘elastisch’ reageren op prijsdalingen van grond en woningen: ze kunnen zich dan een grotere woning op een groter stuk grond veroorloven.

4.3. Krimp en de leefomgeving

Gekoppeld aan de gevolgen voor de woningmarkt kan demografische krimp ook invloed hebben op de kwaliteit van de directe leefomgeving (de buurt). Net als op de woningmarkt gaat het dan om de effecten van een teruglopend aantal huishoudens en een veranderende samenstelling van de buurtbevolking —naar leeftijd, omvang, inkomen, etniciteit en leefstijl— op de directe fysieke en sociale omgeving. Hierbij kan zich een spiraalsgewijze (negatieve) ontwikkeling voordoen. Deze leefomgevingskwaliteit kan echter op haar beurt ook demografische krimp veroorzaken of versterken; huishoudens verhuizen als ze hun buurt onveilig of verloederd vinden.

Bij leefomgevingskwaliteit kan het zowel gaan om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving als om die van de sociale leefomgeving. De fysieke leefomgeving omvat onder meer de fysieke staat van de woningen en overige gebouwen in de buurt, de fysieke staat van de openbare ruimte, en de aanwezigheid en kwaliteit van voorzieningen in de buurt. De sociale leefomgeving van de buurt omvat drie samenhangende aspecten: de sociale status van de buurt, de sociale cohesie, en de sociale veiligheid. Het effect van demografische krimp op de leefomgeving zal vooral afhangen van het tempo waarin en de schaal waarop krimp plaatsvindt.

4.3.1. Fysieke leefomgeving

Kijken we naar de gevolgen voor de fysieke leefomgeving, dan spelen wederom zowel de ontwikkeling van het aantal huishoudens als de veranderingen in de huishoudenssamenstelling een rol.

Ten eerste is ook hier de ontwikkeling van het *aantal huishoudens* van belang. Hierboven is al duidelijk gemaakt dat een dalend aantal huishoudens kan leiden tot een overaanbod van woningen en daarmee tot leegstand, die per definitie optreedt in de meest onaantrekkelijke delen van de woningvoorraad. Leegstand

heeft een negatieve invloed op de fysieke uitstraling en het imago van de buurt. Leegstand kan bovendien de fysieke leefomgeving verder onder druk zetten en leiden tot verval en vandalisme. In wijken met leegstand kan bij de bewoners snel een gevoel van onveiligheid en ontevredenheid ontstaan en zelfs van angst en schaamte. Bij een ontspannen woningmarkt zijn deze bewoners relatief eenvoudig in staat hun wijk te verlaten, terwijl de instroom hier relatief gering zal zijn. Daardoor neemt de leegstand nog verder toe en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verder af. Op deze manier kan een wijk in een negatieve spiraal terechtkomen. De mensen die er blijven wonen, trekken zich vaak terug in de woning en uit de openbare ruimte, wat een negatief effect heeft op de levendigheid, leefbaarheid en sociale cohesie in de buurt (Beyer *et al.*, 2004 en Bontje, 2004a). Op korte termijn valt in Nederland overigens geen grootschalige leegstand te verwachten omdat het totaal aantal huishoudens als gevolg van huishoudensverdunding voorlopig eerder zal toe- dan afnemen, met uitzondering van enkele regio's en gemeenten.

Naast leegstand, kan een dalend aantal huishoudens leiden tot een toenemend aantal verhuizingen. Er zijn immers relatief minder woningzoekenden en relatief meer woningen. Bewoners die veel verhuizen en ergens maar kort wonen, hebben vaak minder aandacht voor hun fysieke leefomgeving. Naarmate mensen langer in een bepaalde omgeving wonen, krijgen zij meer belang bij een goede kwaliteit daarvan (Knol, 2005 en Ministerie van VROM, 2000). Het effect van demografische krimp op de leefomgeving zal dus mede afhangen van het aantal verhuisbewegingen dat dit op gang brengt.

Ten tweede is de ontwikkeling van de *samenstelling van de huishoudens* (hun leeftijd, inkomen, opleiding en etnische achtergrond) van belang voor de fysieke leefomgeving. Daarbij spelen twee aspecten een grote rol: de menging van huur- en koopwoningen in de buurt en de sociale status van de buurtbewoners. In wijken met voornamelijk huurwoningen zal demografische krimp een groter negatief effect hebben op de fysieke leefomgeving dan in wijken die voornamelijk uit koopwoningen bestaan.

Hoe hoger het aantal koopwoningbezitters in een wijk, des te meer men zich namelijk bekommert om de fysieke leefomgeving en bereid is deze te onderhouden. En des te geringer wordt de kans op verloedering en verpaupering (Boelhouwer, 1988; Campbell en Lee, 1992; DiPasquale en Glaeser, 1999 en Van der Wouden *et al.*, 2006). Uit het Woningbehoefteonderzoek van het Ministerie van VROM (WBO, 2002) blijkt bijvoorbeeld dat bewoners van

koopwoningen zich vaker verantwoordelijk voelen voor hun buurt dan bewoners van huurwoningen (85 procent ten opzichte van 70 procent). Bovendien zeggen ze vaker actie te ondernemen voor een attractieve buurt (Knol, 2005). Bewoners van koopwoningen zijn actief in het op peil houden van de buurt omdat ze daar zelf baat bij hebben. Uiteindelijk heeft de kwaliteit van de leefomgeving immers effect op de waarde van de woning (Visser en Van Dam, 2006). Bezitters van koopwoningen hebben dan ook meer (financieel) belang bij een goed onderhouden, leefbare omgeving dan bewoners van huurwoningen (Knol, 2005). Ook in het buitenland blijkt eigenwoningbezit tot een verbeterd onderhoud van woningen en een geringere vervuiling en verloedering van woonbuurten te leiden (Van der Wouden *et al.*, 2006).

Demografische krimp kan leiden tot een toenemende segregatie; de groepen met een lager inkomen en vaak lagere opleiding blijven achter in de mindere buurten. Deze segregatie van vooral lagerestatusgroepen in een buurt kan de fysieke leefomgeving negatief beïnvloeden. Knol (2005) stelt dat door geringere zelfredzaamheid deze lagerestatusgroepen vaak minder dan hogerestatusgroepen in staat zijn om hun woonomgeving kwalitatief aantrekkelijk te houden (Knol, 2005). Andersom kan demografische krimp die samengaat met de homogenisering van hogere statusgroepen de fysieke leefomgeving van een wijk juist verbeteren. De verwachting is dat de verschillen in sociale status tussen wijken en buurten zullen toenemen door demografische krimp (via selectieve verhuisbewegingen), waardoor de fysieke leefomgeving in ‘slechte’ of achterstandswijken (wijken met een lagere sociale status) ten opzichte van ‘goede’ wijken (wijken met een hogere sociale status) verder zal verslechteren.

Naast bedreigingen kan demografische krimp ook een positief effect hebben op de fysieke leefomgeving. Dit effect treedt op wanneer het aantal huishoudens afneemt, en er een overaanbod aan woningen ontstaat. In Leipzig, bijvoorbeeld, heeft de gemeente de enorme demografische krimp aangegrepen om de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren. Veel leegstaande woningen zijn daar afgebroken en vervangen door parken, plantsoenen, pleinen en speeltuinen (Bontje, 2004b). Ook in Nederland is voor bepaalde plekken —met name in stedelijke krimpregio’s, zoals Zuid-Limburg, of in krimpende stadswijken— voorstelbaar dat dergelijke kansen tot verdunning, vergroening en verbetering van de omgevingskwaliteit zich nu al, of op korte termijn voordoen.

Een uitbreiding van groenvoorzieningen betekent overigens niet automatisch een verbetering van de fysieke leefomgeving. Ook daarbij ligt verloedering op

de loer en is kostbaar onderhoud nodig. Een grote, maar slecht onderhouden openbare ruimte is zeker geen pre voor de woon- en leefkwaliteit van een stadswijk. Om dit soort problemen aan te pakken en te voorkomen, zijn bewoners in sommige Amerikaanse stadsdelen zelf voorzieningen gaan organiseren of de openbare ruimte gaan onderhouden. Waar gemeentelijke diensten tekortschoten, kwamen individuen en groepen zelf met initiatieven, zoals het regelen van straatverlichting en opruimacties, maar ook nieuwe kleinschalige bedrijvigheid. Zodoende kan een krimpende stad het zelforganiserend vermogen stimuleren en een broedplaats zijn voor sociale en economische experimenten (Gratz en Mintz, 1998; Grogan en Proscio, 2000; Jacobs, 1961; Moore, 1994 en Strohmeier en Bader, 2004).

4.3.2. *Sociale leefomgeving*

De effecten van demografische krimp op de sociale leefomgeving zijn, net als bij die op de fysieke leefomgeving, vooral afhankelijk van de ontwikkeling van het aantal huishoudens en de samenstelling van die huishoudens. Beide hangen nauw met elkaar samen; een dalend aantal huishoudens kan namelijk gepaard gaan met een verandering van de huishoudenssamenstelling van de buurt. Wanneer met name de sociaal-economisch sterke groepen de buurt verlaten en de zwakste groepen achterblijven, zal dit de sociale cohesie en de sociale status van de buurt verzwakken (Knol, 2005). Drie aspecten zijn hierbij van belang: sociale (in)stabiliteit, de aanwezigheid van al dan niet gelijkgestemden (mate van homogeniteit), en de eigendomsverhoudingen in de woningvoorraad (de verhouding tussen huur- en koopwoningen).

Wanneer de sociale status van degenen die een wijk verlaten anders is dan die van de binnenkomers, verandert de bevolkingssamenstelling in de wijk. De wijk is dan 'sociaal instabiel', waardoor de sociale cohesie kan worden aangetast. Is de sociale status van de binnenkomers lager dan die van de vertrekkers, dan tast dit ook de sociale status en het imago van de wijk aan (Strohmeier en Bader, 2004).

De sociale cohesie is eveneens afhankelijk van de mate van homogeniteit van de buurtbevolking (naar etniciteit, naar leefstijl). Homogeniteit kan de sociale cohesie versterken, als gelijkgestemden zich in de wijk verenigen. Gelijkgestemden zijn geneigd sociale contacten met elkaar te onderhouden en elkaar onderling te steunen. De aanwezigheid van gelijkgestemden zorgt tevens voor een draagvlak aan voorzieningen. Andersom kan de sociale cohesie lager zijn, als er heel verschillende bevolkingsgroepen in een wijk wonen. Ook kan de

sociale cohesie verlagen wanneer de bevolking wel homogeen is. In een homogene wijk waar de bevolking zowel laagopgeleid is en een laag inkomen heeft, als tot één etnische groep behoort, kan dit een negatieve invloed hebben op de sociale status van de wijk. Voor individuen in zo'n wijk is het vaak moeilijk aan dit milieu te ontsnappen (Van der Wouden *et al.*, 2006).

Ook de verhouding tussen koop- en huurwoningen speelt een rol als de bevolkingssamenstelling in een buurt verandert. Verschillende studies wijzen uit dat eigenwoningbezit positief samenhangt met de sociale cohesie (Elsinga en Hoekstra, 2004 en Van der Wouden *et al.*, 2006). Wanneer de bevolkingssamenstelling verandert in wijken en buurten met een hoog aandeel eigen woningbezit, hoeft dit de sociale cohesie dus niet nadelig te beïnvloeden.

Tot slot is er een indirect effect van demografische krimp, namelijk een negatief effect op de sociale veiligheid van de leefomgeving. Slachtoffers en daders van delicten wonen relatief vaker in achterstandswijken met een verouderd en goedkoop woningaanbod, een grote etnische verscheidenheid, en een grote bevolkingsmobiliteit (Van der Laan *et al.*, 2006 en Wittebrood, 2006).

4.3.3. Voorzieningenaanbod

Demografische krimp (zowel in aantallen huishoudens als in de samenstelling ervan) zou tot een geringer draagvlak voor bepaalde voorzieningen kunnen leiden, met als mogelijk gevolg het verdwijnen van zulke voorzieningen uit bepaalde wijken. Althans, zo luidt de gangbare en vrij hardnekkige overtuiging. Het verdwijnen van voorzieningen wordt echter niet alleen veroorzaakt door een afgenomen vraag, maar is ook —en zelfs vooral— afhankelijk van ontwikkelingen aan de aanbodzijde, en van andere dan demografische ontwikkelingen aan de vraagzijde (Van Dam, 1995).

De verkleining van het draagvlak van voorzieningen en het verdwijnen daarvan (zoals van winkels in plattelandsdorpen en stadsbuurten) is vooral het gevolg van een veranderend consumentengedrag (winkelgedrag), en niet van een verminderd potentieel aantal gebruikers (consumenten, inwoners). De toegenomen welvaart en mobiliteit, en de veranderde leefstijlen (consumentenvoorkeuren, tijdsbestedingspatronen) zijn dan ook veel belangrijker geweest dan demografische ontwikkelingen voor het gebruik, draagvlak en de levensvatbaarheid van allerlei lokale voorzieningen. Demografische ontwikkelingen (in dit geval krimp) hebben slechts een verbijzonderend (versterkend of dempend) effect, afhankelijk van het type voorziening. Minder kinderen

betekent een geringere vraag naar onderwijsvoorzieningen. Minder jongeren houdt een geringere vraag in naar uitgaansvoorzieningen. Meer ouderen leidt tot een grotere vraag naar culturele en gezondheids-zorgvoorzieningen. Meer immobiele ouderen (75+) betekent wellicht een grotere vraag naar (winkel) voorzieningen in de buurt, enzovoort.

Maar nogmaals, voor zover er al een verband bestaat met de bevolkingsontwikkeling, zal een stagnerende of krimpende bevolking slechts een geringe extra bijdrage leveren aan de schaalvergrotings-, concentratie- en suburbanisatietendensen in het voorzieningenaanbod. In de relatie tussen de lokale bevolkingsdynamiek en het lokale voorzieningenpakket is het gedrag van vragers en aanbieders veel bepalender voor het draagvlak (en daarmee het aanbod) van voorzieningen dan de toename of afname van de bevolking of samenstellende delen hiervan. Hiermee is niet gezegd dat demografische krimp geen enkel effect heeft op het voorzieningenniveau en het voorzieningenpakket in buurten, wijken, dorpen en steden. Echter, andere factoren zoals het gedrag van aanbieders en gebruikers, zijn vele malen belangrijker in het proces van schaalvergroting en concentratie van voorzieningen. Een problematische (of in elk geval als zodanig beleefde) situatie ontstaat vooral indien de laatste voorziening van een bepaald type (school, winkel) uit de buurt, uit de wijk of uit het dorp verdwijnt. Dit heeft immers een groot effect op de bereikbaarheid van dit type voorziening (Van Dam, 1995 en Huigen, 1986).

Als er al een relatie bestaat tussen demografische ontwikkelingen en ontwikkelingen in het lokale voorzieningenniveau, dan zou demografische krimp niet alleen een oorzaak maar misschien ook een gevolg kunnen zijn van een afkalkend voorzieningenniveau. Het verdwijnen van lokale voorzieningen vermindert immers (althans voor sommigen) de aantrekkelijkheid van dorpen en buurten als woonomgeving. Er is dan sprake van een negatief spiraalsgewijs proces van demografische krimp, woningleegstand, verloedering van de woonomgeving en een afnemend voorzieningenaanbod in de buurt, waarbij oorzaak en gevolg lastig van elkaar te scheiden zijn.

4.4. Krimp en mobiliteit

De verkeersdrukke is de afgelopen decennia enorm toegenomen en zorgt voor steeds meer files op het wegennet. Volgens sommigen zou de demografische krimp, en hierbij in het bijzonder de afname van de potentiële beroepsbevolking,

ertoe kunnen leiden dat het aantal verplaatsingen vermindert en dat daarmee ook de dagelijkse fileproblematiek verdwijnt (bijvoorbeeld Derks *et al.*, 2006).

4.4.1. Files

Dat de bevolkingskrimp de fileproblematiek zou kunnen oplossen, ligt niet voor de hand. De groei van de (auto)mobiliteit kan namelijk slechts gedeeltelijk worden verklaard door de groei van de bevolking. Korver en Vanderschuren (1995) concluderen bijvoorbeeld dat de totale mobiliteitsgroei in de periode 1986-1993 voor slechts zeven procent valt toe te schrijven aan demografische ontwikkelingen. Voor het personenvervoer per auto was de demografische component iets meer bepalend (12 procent). Ook Harms (2003a) beredeneert dat de toegenomen verkeersdrukke in de periode tussen 1975 en 2000 vooral het gevolg is van de stijging van de gemiddelde mobiliteit per persoon, en niet van de toegenomen bevolkingsomvang. Harms berekent dat zo'n 36 procent van de mobiliteitsgroei het gevolg is van de toegenomen bevolkingsomvang; de rest is het gevolg van de stijging van de gemiddelde reisduur (zie Harms, 2003a). Ook volgens Schoon (2005) valt de toegenomen automobilititeit niet alleen aan de bevolkingsgroei toe te schrijven: hij beredeneert dat ongeveer de helft van de groei is terug te voeren op andere dan sociaaldemografische factoren.

Hoewel de invloed van de bevolkingsgroei op de mobiliteitsgroei sterk uiteenloopt in de verschillende onderzoeken, laten de studies in elk geval zien dat de demografische component in de mobiliteitsontwikkeling vrij beperkt is. Deze observatie geldt dus niet alleen voor demografische groei, maar ook voor demografische krimp. De mobiliteit en daarmee de fileproblematiek zal niet automatisch, laat staan evenredig, mee krimpen met de bevolking. Het gedrag van mensen (mobiliteitsgedrag, vervoermiddelkeuze, tijdsbesteding), de ontwikkelingen in de welvaart, de regionale economie, het verkeers- en vervoersbeleid, en het goederenvervoer, naast factoren zoals weer, wegwerkzaamheden en wegecapaciteit, zijn van veel groter belang voor de toe- of afname van de drukke op de Nederlandse wegen.

4.4.2. Autogebruik

Bij de verkeersdrukke spelen ook andere demografische ontwikkelingen een belangrijke rol: de ontwikkeling van het aantal huishoudens en de veranderingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking.

Het aantal huishoudens is, zoals al besproken, de afgelopen decennia sterk toegenomen, en steeds meer huishoudens beschikken over minimaal één auto.

Ook de toename van het aantal kleine huishoudens is mobiliteitsbevorderend geweest. Naarmate het huishouden minder personen telt, nemen het aantal verplaatsingen per persoon en de reisduur dan ook toe (Harms, 2003a). Zoals eerder al opgemerkt, nemen het aantal huishoudens en de huishoudensverdunding nog steeds toe.

De leeftijdsopbouw van de bevolking gaat in de nabije toekomst flink veranderen doordat de babyboomgeneratie inmiddels aan zijn pensioen toe is: de vergrijzing zet daarmee sterk door en vanaf 2010 is er een lichte afname van de potentiële beroepsbevolking. In hoeverre de vergrijzing van de babyboomgeneratie zal leiden tot minder mobiliteit en congestie is evenwel de vraag. De babyboomers zijn namelijk de eerste generatie met een hoog rijbewijsbezit en een hoge autobeschikbaarheid voor zowel mannen als vrouwen (zie Schoon, 2005). De toekomstige ouderen zullen naar verwachting dan ook veel automobieler zijn dan de ouderen van nu en gisteren. Wel veranderen de reismotieven van de babyboomers (minder woon-werkverkeer, meer sociaal-recreatief verkeer), en wellicht dat (daardoor) hun verplaatsingen op andere tijden dan in de spitsuren zullen plaatsvinden (zie Schoon, 2005). Het aantal verkeersbewegingen neemt dan misschien niet af, maar de verkeersdruk wordt wellicht over een langere tijdsperiode gespreid (zie ook Harms, 2006).

De verwachte lichte krimp van de potentiële beroepsbevolking kan bijdragen aan een afname van het woon-werkverkeer, zo stellen Derks *et al.* (2006). Juist daarin speelt de auto een dominante rol: drie op de vijf werkgerelateerde verplaatsingen geschiedt per auto (Harms, 2003b). Voor de ontwikkeling van de automobilititeit is vooral de groei van de beroepsbevolking in de leeftijdscategorie 25-45 jaar relevant (Korver en Vanderschuren, 1995). Deze leeftijdsgroep is namelijk het meest mobiel: personen in deze leeftijd ondernemen per dag de meeste verplaatsingen en leggen de grootste afstanden af. Ook de mobiliteit van de oudere groep binnen de (potentiële) beroepsbevolking van 45-65 jaar is aanzienlijk.

Een afname van de totale (potentiële) beroepsbevolking, die vooral wordt verwacht in de regio's in het midden en aan de randen van Nederland, zal mogelijk dan ook bijdragen aan een vermindering van het personenvervoer in die gebieden, waardoor per saldo de drukte op de wegen kan afnemen. Echter, in die regio's waar de fileproblematiek momenteel het grootst is (de Randstad) wordt in de komende decennia juist een toename van de werkgelegenheid en daarmee van de potentiële pendelende beroepsbevolking verwacht. Het landelijk

beeld van een licht dalende potentiële beroepsbevolking is daarmee niet meer relevant. In de meest recente mobiliteitsscenario's wordt dan ook nog steeds voorzien in een groei van de personenmobiliteit, ook al is die groei lang niet meer zo sterk als in het verleden. Vooral de Randstad zal last van congestie blijven houden.

4.5. Krimp en milieu

De relatie tussen de demografische ontwikkeling en het milieu staat sinds jaar en dag in de internationale belangstelling. Zo presenteerde de Club van Rome in 1972 het invloedrijke rapport *Grenzen aan de groei*, met als voornaamste conclusie dat de bevolking niet door kan blijven groeien, aangezien de aarde slechts een beperkte ecologische draagkracht heeft. Tegenwoordig is daarnaast veel aandacht voor de relatie tussen menselijke activiteiten en klimaatveranderingen (zie bijvoorbeeld Hilderink, 2001). De zorg om het milieu en de draagkracht van de aarde dateert echter van nog veel eerder. Zo schreef de Britse demograaf en econoom Thomas R. Malthus al op het einde van de 18^e eeuw over de spanning tussen bevolkingsgroei en de beperktheid van natuurlijke hulpbronnen. Hij stelde toen al dat de draagkracht van de aarde natuurlijke limieten stelt aan bevolkingsgroei.

In de huidige context is dan ook de vraag relevant of een afname van de bevolking op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau (mogelijk gunstige) effecten heeft op het milieu en de natuur. In het publieke debat wordt dit namelijk naar voren gehaald als een van de positieve effecten van demografische krimp. Maar zorgen minder mensen nu automatisch voor minder druk op het milieu of zit de werkelijkheid wat ingewikkelder in elkaar?

4.5.1. Welvaart en milieu

Milieudruk heeft niet alleen te maken met de omvang van de bevolking, maar ook met de behoeften van mensen (die afhankelijk van de welvaart al dan niet kunnen worden gerealiseerd) en de stand van de technologie om aan deze behoeften invulling te geven. Naarmate het aantal mensen en hun behoeften toeneemt, wordt de vraag naar voedsel, water, energie, ruimte, grondstoffen en mobiliteit groter. Zowel de productie als de consumptie van deze goederen, leidt tot druk op het milieu in de vorm van onder meer verontreiniging van lucht, water en bodem, de uitputting van fossiele energiebronnen, grondstoffen, grondwaterreserves en ruimte, en de aantasting van natuur en landschap.

Twee constateringën zijn hierbij van belang. Ten eerste dat een relatief klein deel van de wereldbevolking zorgt voor een relatief groot deel van de druk op het milieu, waarbij vooral hun grote rijkdom een rol speelt. En ten tweede dat voor de stijging van de milieudruk niet alleen de bevolkingsontwikkeling van belang is, maar vooral de combinatie daarvan met een welvaartsstijging die gepaard gaat met een overgang naar milieubelastende consumptiepatronen (Van Bavel, 2004b). Een goed voorbeeld hiervan is China, waar de snelle economische groei niet alleen welvaart heeft gebracht, maar ook een enorme toename van het energieverbruik, en vervuiling van lucht, water en bodem.

Hoewel ieder mens de facto additionele milieudruk genereert (waarbij het omgekeerde ook geldt: een persoon minder geeft ook minder druk op het milieu), is bevolkingsomvang dus misschien niet eens de belangrijkste factor, maar spelen vooral de stand van de welvaart en de technologie een cruciale rol. Dat is van wezenlijk belang wanneer we nagaan of (bepaalde) milieuproblemen zullen afnemen of zelfs verdwijnen als gevolg van demografische krimp. Zo doet een krimpende bevolking die door toenemende welvaart meer energie verbruikende apparaten per huishouden aanschaft (van droogtrommels tot airco's, en van plasma-tv's tot magnetrons) de druk op het milieu eerder toe- dan afnemen.

Door de toegenomen welvaart zijn bijvoorbeeld het mobiliteits- en consumptiegedrag veranderd. Het elektriciteitsverbruik is de laatste tien jaar gestegen door een toename van het aantal elektrische apparaten per huishouden. De vraag is interessant, maar voorlopig niet te beantwoorden, welke gedragsveranderingen in de toekomst zullen plaatsvinden. Indien het gedrag ten nadele van het milieu verandert, zou de toekomstige bevolking ondanks een wellicht kleinere omvang toch een hogere druk op het milieu vormen dan nu het geval is. Overigens zou men dan ook kunnen stellen dat het maar goed is dat de bevolking (en het aantal huishoudens) op een gegeven moment niet meer verder groeit, omdat anders de druk op het milieu nog groter zou zijn.

Bovendien zijn ook hier niet alleen de veranderingen in de bevolkingsomvang van belang, maar ook de ontwikkeling in het aantal huishoudens. Dit bepaalt de omvang van de vraag naar woningen, en deze woningen vragen niet alleen om extra ruimte (waardoor mogelijk steeds meer buitengebied, waaronder natuurgebied, opgeofferd moet worden voor de bouw van nieuwe woonwijken), maar moeten ook worden verwarmd en van water voorzien. Verder worden veel van deze nieuwe woningen toegerust met luxe consumptiegoederen, zoals koel-

kasten, magnetrons, wasmachines, tv's, en dergelijke. De groei van het aantal huishoudens leidt dan ook tot een toename van het gebruik van water, gas en elektriciteit. Een eenpersoonshuishouden heeft bovendien gemiddeld meer gebruiksgoederen en een hoger energieverbruik per hoofd dan een meerpersoonshuishouden. Al met al zal de verkleining van de huishoudens de vraag per inwoner naar grondstoffen omhoog stuwten (Liu *et al.*, 2003; RIVM, 2000 en Aan de Brugh, 2003).

4.5.2. *Internationaal perspectief*

Ten slotte verdienen het ruimtelijke en het internationale aspect in de complexe relatie tussen bevolkingsontwikkeling en milieudruk de aandacht. Op grond van regionale en gemeentelijke bevolkingsprognoses mag worden verwacht dat de bevolkingsgroei en huishoudenstoename en de daarmee samenhangende druk op het milieu vooral te vinden zullen zijn in verstedelijkte gebieden. De vraag is dan of een dergelijke concentratie van de bevolking extra milieudruk genereert, die niet wordt gecompenseerd door krimp in andere regio's.

Het internationale aspect betreft de ontwikkelingen in de internationale economie, die gevolgen hebben (gehad) voor verschuivingen in de nationale economische structuur en voor de exportpositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Enerzijds heeft Nederland zich ontwikkeld van een milieubelastende industriële economie naar een minder milieubelastende diensteneconomie; anderzijds is Nederland nog steeds exportland bij uitstek en hebben met name de milieubelastende intensieve veeteelt en glastuinbouw een sterke, en daarmee welvaart genererende, internationale positie.

Milieueffecten van productie en consumptie zijn per definitie landgrensoverschrijdend en worden sterk bepaald door internationale economische en demografische ontwikkelingen enerzijds (met gevolgen voor de vraag naar in Nederland geproduceerde goederen) en technologische ontwikkelingen anderzijds (aanbodzijde). Het mogelijk gunstige milieueffect in Nederland van demografische krimp in Nederland wordt daarmee verder gerelativeerd.

De conclusie lijkt daarmee duidelijk. De ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu in Nederland wordt slechts in zeer beperkte mate bepaald door de omvang van de nationale bevolking. De ontwikkeling van de welvaart per hoofd van de bevolking en (daaraan gerelateerd) veranderingen in het consumptiegedrag zijn van veel groter belang, net als technologische ontwikkelingen. Daarnaast zijn de groei van het aantal huishoudens en de samenstelling en

ruimtelijke spreiding van de bevolking relevant. De Nederlandse milieu-problematiek is bovendien afhankelijk van demografische en economische ontwikkelingen in het buitenland, en (in samenhang daarmee) van veranderingen in de nationale economische structuur.

4.6. Krimp en de vraag naar ruimte

In discussies over demografische krimp wordt er meestal van uitgegaan dat demografische krimp leidt tot een geringere vraag naar ruimte (voor wonen, werken, recreëren, mobiliteit, enzovoort) en daarmee tot een lagere ruimtedruk (zie bijvoorbeeld Derks *et al.*, 2006).

Deze aanname berust op een te simplistische voorstelling van zaken. Eerst moet namelijk een scherp onderscheid worden gemaakt tussen krimp in bevolkingsomvang en krimp in bevolkingssamenstelling. Vervolgens moeten de verscheidene typen ruimtegebruik worden onderscheiden (zoals wonen, werken, recreëren, verplaatsen) en dus de aard van de ruimtevraag worden geïdentificeerd. Pas daarna kan de vraag worden beantwoord of er een verband is tussen demografische krimp en ruimtedruk, en zo ja of dat verband lineair is en direct of indirect. Dan pas kan ook de vraag worden beantwoord hoe sterk dit verband is, en of andere dan demografische factoren niet veel belangrijker zijn voor de vraag naar ruimte (voor verschillende doeleinden).

In de vorige paragrafen is duidelijk geworden dat verschillende verschijningsvormen van demografische krimp verschillende gevolgen kunnen hebben voor de vraag naar ruimte. Soms (zoals voor de woningmarkt, de leefomgeving en het milieu) is vooral de ontwikkeling van het aantal huishoudens van belang; in andere gevallen (voorzieningen, leefomgeving, mobiliteit) is vooral de veranderende bevolkingssamenstelling (naar leeftijd, naar inkomen) relevant. Bovendien kwam aan het licht dat de relatie tussen demografische krimp en de vraag naar ruimte indirect is, zelden lineair en daardoor zeer complex.

De relatie tussen demografische krimp en de vraag naar ruimte is complex en niet lineair door onder andere de volgende drie factoren. Ten eerste is die relatie niet lineair vanwege prijselasticiteit: als de vraag naar ruimte afneemt, daalt de prijs (grondprijzen, vierkantemeterprijzen), waardoor de vraag naar ruimte mogelijk weer positief wordt beïnvloed. Een afnemende vraag naar ruimte leidt dus via de dalende prijs tot een nieuw evenwicht tussen vraag en aanbod. Een afname van het aantal ruimtevragers leidt niet noodzakelijk tot een geringere

vraag naar ruimte; geringere ruimedruk leidt door verdunning en extensivering mogelijk zelfs tot een groter ruimtebeslag. We zien dit bijvoorbeeld op de woningmarkt: bij een gelijkblijvend besteedbaar inkomen kan een lagere grondprijs leiden tot (een vraag naar) grotere woningkavels en grotere woningen. Dezelfde redenering geldt op de markt voor bedrijfsterreinen en kantoren.

Ten tweede is de relatie tussen bevolkingsontwikkeling (krimp) en de vraag naar ruimte niet lineair (en niet direct) vanwege inkomenselasticiteit: wanneer het inkomen van de bevolking toeneemt, groeit ook de vraag naar ruimte. Toename van de welvaart speelt zelfs een veel belangrijker rol dan demografische ontwikkelingen in de druk op de ruimte en in het ruimtegebruik. We zien dat op de woningmarkt, maar ook met betrekking tot de automobilititeit en het milieu.

Ten derde verloopt de relatie tussen bevolkingsontwikkeling (krimp) en de vraag naar ruimte niet alleen via de economische ontwikkeling (welvaart), maar ook via het ruimtelijkeordeningsbeleid. De geleiding van de ruimtevraag en honorering van de ruimteclaims —en daarmee de werking van de grondmarkt en de woningmarkt en dus de hoogte van de grond- en woningprijzen— wordt in elk geval in Nederland sterk bepaald door de ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen, verstedelijkingsafspraken, woningbouwcontingenteringen) en overig ruimtelijk overheidsingrijpen die een rantsoenering van het ruimtegebruik impliceren.

4.7. Besluit

4.7.1. Beperkte gevolgen

De demografische krimp zoals die zich in Nederland voordoet en zal voordoen, heeft maar beperkte gevolgen voor de ruimte. De ontwikkeling van de welvaart, het daarmee samenhangende veranderende gedrag van actoren, en het ruimtelijkeordeningsbeleid spelen een veel belangrijker rol in ruimtelijke ontwikkelingen en de vraag naar ruimte. Demografische ontwikkelingen —zoals teruglopende bevolkingsaantallen of afnemende aantallen huishoudens— hebben meestal niet meer dan een verbijzonderend (versterkend of dempend) effect op ruimtelijke ontwikkelingen.

Met name de ontwikkeling van het totaal aantal inwoners is van weinig belang. De fixatie op bevolkingsaantallen alleen, zowel in de publieke discussies als in het beleid, is derhalve weinig zinvol. De ruimtelijke effecten van een

verandering (in dit geval daling) in het aantal huishoudens of de samenstelling van de bevolking (bijvoorbeeld naar leeftijd) zijn al veel significanter, vooral als het gaat om gevolgen voor de woningmarkt, de woonomgeving en het milieu. Maar ook de ruimtelijke gevolgen van andere vormen van demografische krimp (aantal huishoudens, leeftijdsopbouw) moeten sterk worden gerelativeerd, zeker als we daarbij in aanmerking nemen dat de omvang van deze krimp naar verwachting gering zal zijn.

De tot nu toe gevoerde discussies over de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp gaan vrijwel uitsluitend over de gevolgen van een afname van de totale bevolking en worden gekenmerkt door extreme verwachtingen (zowel in negatieve als positieve zin) en simplistische redeneringen (zie ook Van Dam *et al.*, 2007). Aan de ene kant van het spectrum aan opvattingen zou een afnemende bevolkingsomvang leiden tot grote woningleegstand en onleefbare buurten; aan de andere kant zou een bevolkingsdaling een zegen zijn voor natuur, landschap en milieu, en bovendien een einde maken aan de werkloosheid en de fileproblematiek. De ruimtelijke werkelijkheid en het ruimtelijke gedrag van individuen zijn evenwel veel complexer.

Met deze conclusie willen we geenszins de mogelijke ruimtelijke gevolgen van demografische krimp wegedeneren, maar deze wel relativeren. Het spreekt echter voor zich dat altijd rekening moet worden gehouden met ruimtelijke gevolgen van demografische krimp, met name in regio's als Zuid-Limburg, waar een forse afname van het aantal huishoudens wordt voorspeld. Een zekere mate van krimp, of op zijn minst stabilisatie, is nu eenmaal aanstaande en in sommige regio's en gemeenten al (langer) realiteit. Dat biedt een geheel nieuwe maatschappelijke en economische context voor het ruimtelijk handelen van individuen en overheden. Stagnatie in de bevolkings- en huishoudensgroei is geen lokaal fenomeen meer, maar regionale realiteit.

4.7.2. *Buurten, wijken en dorpen*

De ruimtelijke gevolgen van demografische krimp (vooral bij terugloop van het aantal huishoudens of een verandering in de bevolkings- en huishoudenssamenstelling) manifesteren zich bij uitstek op het lage ruimtelijke niveau van buurten, wijken en dorpen, en betreffen vooral aspecten van leefbaarheid. Een zelfversterkend effect ligt hierbij op de loer; wanneer bepaalde buurten, wijken, dorpen, steden en regio's door de optredende demografische krimp worden gezien als onaantrekkelijke vestigingsgebieden voor bewoners en bedrijven, kan mede als gevolg van selectieve migratie een negatieve spiraalsgewijze ontwik-

keling ontstaan (zie ook Friedrichs, 1993; Grogan en Proscio, 2000 en Jacobs, 1961). Herstructurering (in breedste zin) van potentieel kwetsbare buurten, wijken en dorpen is dan ook een belangrijke beleidsopgave voor de komende decennia. Maar dat was het al.

4.7.3. *Positieve effecten?*

Krimp is niet noodzakelijk een doemscenario. Integendeel, krimp biedt ook aangrijpingspunten voor nieuwe ruimtelijke perspectieven, mogelijkheden en ontwikkelingen. Zo kan demografische krimp leiden tot meer ontspannen woningmarkten, waarin woonconsumenten gemakkelijker hun voorkeuren kunnen realiseren. Als gevolg van krimp ontstaat mogelijk leegstand in bepaalde wijken en buurten, en deze zal een goede indicatie geven van meer en minder gewaardeerde typen woningen en woonomgevingen. Dat kan aanleiding zijn tot herstructurering van minder gewaardeerde, en daarmee kwetsbare, woonbuurten en woonwijken, bijvoorbeeld door verdunning (verlaging van de woningdichtheid door sloop en gedeeltelijke vervanging van woningen), vergroening, en een verandering in de eigendomsverhouding van de woningvoorraad (van huur naar koop). In het uiterste maar in Nederland vrij onwaarschijnlijke geval zou krimp zelfs kunnen leiden tot ‘ontstedelijking’: het ‘teruggeven’ van stedelijk gebied (woonwijken, bedrijfsterreinen) aan het groene en blauwe buitengebied.

Maar ook hier is een relativering op zijn plaats; krimp moet ook niet als hoera-scenario worden beschouwd. De kansen die demografische krimp op lokaal niveau biedt tot herstructurering, verdunning, vergroening, en wellicht zelfs ontstedelijking, zijn vooral afhankelijk van beleidskeuzen. Deze worden op hun beurt echter sterk bepaald door de beschikbare financiële middelen. De omvang daarvan (van bijvoorbeeld herstructureringsfondsen en slooppremies) is weer afhankelijk van de welvaartsontwikkeling en door de politiek bepaalde financiële verdelingskeuzen. In krimpsituaties (en vooral in situaties van aanzienlijke leegstand) bevinden met name woningcorporaties zich in een kwetsbare en problematische financiële positie. Daarnaast zien gemeenten hun mogelijkheden om inkomsten te verkrijgen uit de grondexploitatie verdwijnen.

De belangrijkste ruimtelijke vraagstukken naar aanleiding van demografische krimp spelen op regionaal en lokaal schaalniveau. Daar is en wordt demografische krimp in aantallen inwoners of aantallen huishoudens het scherpst zichtbaar. De ruimtelijke gevolgen van krimp zullen regionaal en lokaal zeer kunnen verschillen en vragen daarom om een aangepaste beoordeling. Het

ruimtelijk beleid —of het moet reageren of anticiperen— vereist dan ook lokaal en regionaal maatwerk.

Literatuur

- Atzema, O. en F. van Dam (1996), Binnenlandse migratie en regionale inkomensontwikkeling in Nederland. *Bevolking en Gezin* 25(2), pp. 19-51.
- Bavel, J. van (2004), De wereldbevolkingsexplosie en duurzame ontwikkeling: een veldoverzicht (1). *Tijdschrift voor Sociologie*, 25, pp. 227-245.
- Beyer, E. et al. (red.) (2004), *Schrumpfende Städte. Band 1: Internationale Untersuchung*, Bonn: Philipp Oswald.
- Boelhouwer, P.J. (1988), *De verkoop van woningwetwoningen*. Amsterdam/Utrecht: KNAG/Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht.
- Bontje, M. (2004a), Leipzig: een krimpende stad. *Geografie* 13(7), pp. 24-27.
- Bontje, M. (2004b), Facing the challenge of shrinking cities in East Germany: The case of Leipzig. *GeoJournal*, 61, pp. 13-21.
- Bontje, M. en J. Latten (2005), Stable size, changing composition: recent migration dynamics of the Dutch large cities. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 96, pp. 444-451.
- Bosten, J.E.W.L., L.E.M. Crommentuijn en J. Verhorst (2003), *Ruimte voor landelijk wonen*. Bilthoven: RIVM.
- Broek, L. van den et al. (2008) *Regionale bevolkings-, allochtonen- en huishoudensprognose 2007-2025*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Brugh, M. aan de (2003), Iedereen een gasfornuis. Milieu in Europa boekt weinig vooruitgang. *NRC Handelsblad*, 24 mei 2003, p. 41.
- Campbell, K.E. en B.A. Lee (1992), Sources of personal neighbour networks. Social integration, need of time? *Social Forces*, 70, pp. 1077-1100.
- Dam, F. van (1995), *Meer voor minder. Schaalverandering en bereikbaarheid van voorzieningen in landelijke gebieden in Nederland*. Utrecht: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Universiteit Utrecht/KNAG.
- Dam, F. van en P. Visser (2006), De prijs van je burel: woningprijzen en achterstandsbuurten, *Vitale Stad. Vakblad voor stedelijke vernieuwing en leefbaarheid*, 9(8), pp. 8-9.
- Dam, F. van, C. de Groot en F. Verwest (2006), *Krimp en Ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Dam, F. van, C. de Groot en F. Verwest (2007), Zeven misverstanden over bevolkingskrimp. *Geografie*, 16(1), pp. 20-23.
- Derks, W., P. Hovens en L.E.M. Klinkers (2006), *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat/VROM Raad.
- DiPasquale, D. en E.L. Glaeser (1999), 'Incentives and social capital. Are homeowners better citizens?' *Journal of Urban Economics*, 45, pp. 354-384.
- Eichholtz, P. en T. Lindenthal (2008), Krimp, vergrijzing en de vraag naar woningen. *Beleid en Maatschappij*, 35, pp. 311-321.
- Elsinga, M. en J. Hoekstra (2004), *De betekenis van het eigenwoningbezit*. Delft: OTB.

- Friedrichs, J. (1993), A theory of Urban Decline: economy, demography and political elites. *Urban Studies*, 30(6), pp. 907-917.
- Galle, M., F. van Dam, P. Peeters, L. Pols, J. Ritsema van Eck, A. Segeren en F. Verwest (2004), *Duizend dingen op een dag. Een tijdsbeeld uitgedrukt in ruimte*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Gallent, N. en M. Tewdwr-Jones (2000), Rural second homes in Europe: examining housing supply and planning control. Aldershot: Ashgate.
- Glaeser, E.L., J.A. Scheinkman en A. Shleifer (1995), Economic growth in a cross-section of cities. *Journal of Monetary Economics*, 36, pp. 117-143.
- Gratz, R.B. en N. Mintz (1998), *Cities back from the edge. New life for downtown*. New York: Wiley.
- Grogan, P.S. en T. Proscio (2000), *Comeback cities. A blueprint for urban neighbourhood revival*. Boulder/Oxford: Westview Press.
- Harms, L. (2003a), Mobiliteit, pp. 173-196. In: T. Roes (red.), *De sociale staat van Nederland 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Harms, L. (2003b), *Mobiel in de tijd. Op weg naar een auto-afhankelijke maatschappij, 1975-2000*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Harms, L. (2006), *Op weg in de vrije tijd. Context, kenmerken en dynamiek van vrijetijds-mobiliteit*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hilderink, H. (2001), Een PHOENIX als kristallen bol. Interdisciplinaire benadering maakt toekomstverkenningen consistent. *Demos*, 17(1), www.nidi.knaw.nl/nl/demos.
- Huigen, P.P.P. (1986), *Binnen of buiten bereik. Een sociaal-geografisch onderzoek in Zuidwest-Friesland*. Utrecht: Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht.
- Jacobs, J. (1961), *The death and life of great American cities*. New York: Random House.
- Knol, F. (2005), *Wijkkwaliteiten. De kwaliteit van de fysieke woonomgeving 1994-2002. Werkdocument 11*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Korver, W. en M.J.W.A. Vanderschuren (1995), *Monitoring van de mobiliteit 1986-1993: een analyse van de invloedsfactoren achter de recente mobiliteitsontwikkelingen in het personenvervoer*. Delft: TNO Inro.
- Laan, A. van der en F. Knol m.m.v. M. Blom (2006), Leefbaarheid: veiligheid en woonomgevingskwaliteit, pp. 301-331. In: N. van Nimwegen en I. Esveldt (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2006. Grote steden in demografisch perspectief*, Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.
- Latten, J., H. Nicolaas en B. Hamers (2006), De prijs van migratie. Selectieve verhuisstromen van de vier grote steden. *Bevolkingstrends*, 54(1), pp. 37-44.
- Liu, J., G.C. Daily, P.R. Ehrlich en G.W. Luck (2003), Effects of household dynamics on resource consumption and biodiversity. *Nature*, 421(6922), pp. 530-533.
- Magnusson, L. en B. Turner (2003), Countryside abandoned? Suburbanization and mobility in Sweden. *European Journal of Housing Policy*, 3, pp. 35-60.
- Ministerie van VROM (2000), *Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21^e eeuw*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Moore, S. (1994), Can we stop the decline of our cities? *USA Today (Society for the Advancement of Education)* 1994, 3. New York: The Society for the Advancement of Education.
- RIVM (2000), *Nationale milieuverkenning 2000-2030*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

- Schoon, C.C. (2005), *De invloed van sociale en culturele factoren op mobiliteit en verkeersveiligheid. Een omgevingsverkenning*. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- Shucksmith, M. (1981), *No homes for locals?* Westmead: Gower.
- Shucksmith, M. (2000), *Exclusive countryside? Social inclusion and regeneration in rural Britain*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Strohmeier, K.P. en S. Bader (2004), Demographic decline, segregation and social urban renewal in old industrial metropolitan areas. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 44(1), pp. 51-69.
- Verwest, F., N. Sorel en E. Buitelaar (2008) *Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Visser, P. en F. van Dam (2006), *De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Wagt, M. van der en C. Boon (2006), Krimp: een nieuwe toekomst voor de woningmarkt. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 12(2), pp. 26-29.
- Wittebrood, K. (2006), *Slachtoffers van criminaliteit. Feiten en achtergronden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wouden, R. van der, F. van Dam, D. Evers, A. Hendriks, A. van Hoorn, N. Pieterse en G. Renes (2006), *Verkenning van de ruimte 2006. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

5. Beleidsreacties in krimpregio's

Femke Verwest, Niels Sorel en Edwin Buitelaar
Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

5.1. Krimp: een nieuwe beleidscontext

Hoewel het aantal inwoners en huishoudens op nationaal niveau voorlopig nog niet daalt, zijn er in Nederland wel al verschillende gemeenten en regio's die met een daling worden geconfronteerd. Bekende voorbeelden zijn Delfzijl en Heerlen.

Het aantal krimpende gemeenten en regio's zal de komende jaren verder toenemen, volgens de regionale bevolkings- en huishoudensprognoses van het CBS en PBL (Van den Broek *et al.*, 2008) (zie hoofdstuk 3 'Toekomstige regionale trends: groei naast krimp'). Naar verwachting krijgt tussen 2007 en 2025 61 procent van de gemeenten te maken met een bevolkingsdaling en 9 procent met een huishoudensdaling. Deze gemeenten zien zich overigens volgens de prognose niet alleen voor een dalend aantal inwoners gesteld (en in sommige gevallen ook een dalend aantal huishoudens), maar ook voor een veranderende bevolkingssamenstelling. In veel krimpende gemeenten ligt het aandeel 65-plussers hoger en het aandeel jongeren (0-19 jaar) lager dan het landelijk gemiddelde.

Nu demografische krimp voor sommige gemeenten en regio's realiteit en voor andere mogelijk aanstaande is, kan voor lokale en provinciale overheden —die doorgaans gewend zijn te groeien— een nieuwe beleidscontext ontstaan. Wat betekent deze omslag van demografische groei naar demografische krimp voor decentrale overheden (gemeenten en provincies), en hoe zij daarop reageren in hun beleid? In dit hoofdstuk gaan we hier nader op in.

We zullen daarbij vooral de beleidsreacties op het gebied van woningbouw in beeld brengen, omdat in hoofdstuk 4 ('Ruimtelijke gevolgen') naar voren is gekomen dat demografische ontwikkelingen vooral op dit beleidsterrein effecten hebben. In datzelfde hoofdstuk is ook aangegeven dat de gevolgen van demografische krimp zich bij uitstek zullen voordoen op het lage ruimtelijke schaalniveau. We bekijken de beleidsreacties dan ook op het decentrale bestuursniveau. Behalve bij de beleidsreacties zelf zullen we stilstaan bij de

problemen waar decentrale overheden tegenaan lopen bij de uitvoering van het krimpbeleid.⁸ In vier boxen zijn voorbeelden van buitenlandse ervaringen opgenomen.

5.2. Krimp en de woningmarkt: beleidsreacties

Uit hoofdstuk 4 ('Ruimtelijke gevolgen') is gebleken dat demografische krimp direct van invloed is op de woningmarkt. Vooral de daling van het aantal huishoudens en de daling van een bepaald type huishoudens zijn daarbij relevant. Een daling van het aantal huishoudens zorgt voor een kleinere vraag naar woningen. Een afname (of toename) van een specifiek type huishoudens vraagt om andere woningen. Zo kan door de daling van het aantal jongeren de vraag naar starterswoningen afnemen en door de groei van het aantal ouderen de vraag naar seniorenwoningen en levensloopbestendige woningen toenemen.

Door een daling van het aantal huishoudens kan de woningmarkt veranderen van een aanbieders- in een vragersmarkt (zie ook Verwest *et al.*, 2008). Dit kan zowel positieve als negatieve gevolgen voor de woningmarkt hebben. Huishoudensdaling kan zorgen voor een ontspannen woningmarkt. Hiervan zullen met name woonconsumenten profiteren; zij kunnen hun woonvoorkeuren gemakkelijker en tegen een lagere prijs realiseren. Maar huishoudensdaling kan ook leiden tot een overaanbod aan woningen. Hierdoor kunnen leegstand, verpaupering en concentratie van lagere-inkomensgroepen ontstaan, die zich met name voordoen in de minst aantrekkelijke delen van de woningvoorraad.

Moet de overheid ingrijpen in de woningmarkt? Hierover is een fundamentele discussie gaande. Volgens sommigen (met name economen) zal de woningmarkt zich via het marktmechanisme vanzelf aanpassen en is overheidsingrijpen (via woningbouwbeleid) niet nodig. Volgens anderen zijn de gevolgen van demografische krimp voor de woningmarkt ongewenst en zal de overheid moeten ingrijpen. Deze discussie voeren we in dit hoofdstuk niet. We kijken naar de empirie: wij beschrijven en analyseren de beleidsreacties in de verschillende krimpregio's.

Overheidsinstanties reageren op verschillende manieren op demografische krimp en de effecten ervan. Grofweg kunnen twee categorieën worden onderscheiden, namelijk gemeenten die door woningbouwbeleid krimp bestrijden en

⁸ De dataverzameling ten behoeve van dit hoofdstuk is half april 2009 afgerond.

gemeenten die woningbouwbeleid gebruiken om krimp te begeleiden. Het eerste type woningbouwbeleid richt zich op de stimulering van de woningvraag. Het tweede type accepteert de demografische veranderingen; het woningbouwbeleid richt zich dan op aanpassing van het woningbouwaanbod (de omvang en samenstelling van de woningvoorraad) aan de veranderde vraag. Naast deze reacties, die alle gericht zijn op ingrijpen, is ook 'niets doen' een alternatief. Aangezien dit hoofdstuk vooral ingaat op wat overheidsinstanties die met demografische krimp geconfronteerd worden wel doen, zullen hieronder de reacties krimp bestrijden en krimp begeleiden worden besproken.

5.2.1. *Krimp bestrijden*

Sommige krimpende gemeenten blijven doorbouwen, ondanks de neerwaartse demografische ontwikkelingen en de geprognosticeerde huishoudensdaling. De beleidsveronderstelling is dat door woningen bij te bouwen inwoners kunnen worden aangetrokken. De gemeenten in Parkstad Limburg (lees: Heerlen, Kerkrade, Brunssum, Simpelveld, Voerendaal, Landgraaf en Onderbanken), dat sinds 1997 een bevolkingsdaling kent, hebben jarenlang deze beleidsstrategie gevolgd. Inmiddels heeft Parkstad Limburg een ommezwaai richting krimp begeleiden gemaakt (waarover in de volgende paragraaf meer). Ook Zeeuws-Vlaanderen is een voorbeeld van een regio die zich tegen krimp verzet. Het motto luidt hier: 'Zeeuws-Vlaanderen moet blijven doorbouwen' (Van Cooten, 2008).

Daarnaast proberen krimpgebieden met nieuwe woonconcepten, nieuwe doelgroepen te trekken en zodoende de woonvraag te vergroten. Dit kan gezien worden als poging krimp te bestrijden. De Blauwe Stad in Oost-Groningen is daar een voorbeeld van. Er is een meer gegraven waaraan 1.200 tot 1.800 woningen zullen verrijzen, waaronder luxe woningen en vrije kavels (Dammers *et al.*, 2004). Met deze aantrekkelijke woonomgeving proberen de gemeenten Scheemda, Winschoten en Reiderland welgestelde 50-plussers uit de Randstad naar Oost-Groningen te trekken (Dammers *et al.*, 2004). Op dit moment blijft de verkoop echter ver achter bij de verwachtingen (Friesch Dagblad, 22 augustus 2005 en Van den Berg, 2008).

Niet alleen in het noorden van Nederland, maar ook in andere krimpgebieden wordt getracht met nieuwe woonconcepten nieuwe inwoners (met name uit de Randstad) te trekken. Het Wieringenrandmeer in de kop van Noord-Holland en 'Veerhaven Perkpolder' in de gemeente Hulst zijn daar voorbeelden van. Al

deze projecten proberen wonen, natuur, recreatie en toerisme te combineren en de voordelen van krimp, zoals rust en ruimte, te benutten.

Daarnaast zijn er nog specifieke projecten, gericht op zogenaamde terugkeerouderen, oftewel mensen die sinds de jaren zestig naar het westen zijn verhuisd voor werk, en nu ze zijn gepensioneerd willen terugkeren naar het gebied waar ze zijn opgegroeid. In Zuid-Limburg worden speciaal voor deze doelgroep concepten ontwikkeld — zoals de carréboerderij, een in Zuid-Limburg voorkomend type boerderij, die ook wel vierkantshoeve wordt genoemd. De verwachting is dat ze met dit soort woonconcepten terugkeerouderen kunnen trekken.

Tot slot proberen krimpende gemeenten, al dan niet in regionaal verband, met marketingcampagnes nieuwe inwoners aan te trekken. Zo was Zeeuws-Vlaanderen op de emigratiebeurs te vinden om emigranten ervan te overtuigen in hun zoektocht naar rust, ruimte en groen niet naar het buitenland, maar naar Zeeuws-Vlaanderen te vertrekken (Lieshout, 2008a, zie ook Haegens, 2008 en de website www.uwnieuwetoekomst.nl). Ook het noorden van Nederland probeert met reclamecampagnes het beeld dat mensen van een bepaalde woonomgeving hebben te verbeteren. Zo voerde Delfzijl de campagne ‘Echte sterren wonen in Delfzijl’. Ook deze campagne was erop gericht mensen ervan te overtuigen naar Delfzijl te verhuizen of er te blijven wonen. Niet alleen in Nederland komt dit voor ook in het buitenland zijn ervaringen opgedaan (zie *box 5.1*).

Box 5.1. Voorbeelden van buitenlands krimpbeleid, gericht op krimp bestrijden

Ook in het buitenland voeren gemeentelijke overheden beleid op het stimuleren van de woningvraag en het bestrijden van krimp. Zo lanceerde het stadsbestuur van de krimpende stad Newcastle in 2001 het actieplan ‘Going for growth’. Hierin stelt het zich tot doel tot 2020 20 duizend nieuwe woningen en 30 duizend nieuwe arbeidsplaatsen te creëren (Wiechmann, 2003).

Ook in het Duitse Wilhelmshaven, dat eveneens krimpt, probeert de gemeente nieuwe bewoners aan te trekken. In haar woningbouwplannen besteedt ze vooral aandacht aan de ontwikkeling van het waterfront; het is de bedoeling om in het havengebied wonen, toerisme en recreatie te combineren. Dit betekent dat het havengebied, dat vlak bij het stadscentrum ligt, getransformeerd wordt. Er worden nieuwe woningen en een hotel gebouwd, en een jachthaven aangelegd (Verwest *et al.*, 2008).

In dezelfde stad worden, ter bestrijding van de leegstand in de wijk Fedderwardengroden, woningen getransformeerd tot studentenwoningen. Fedderwardengroden ligt dicht bij de school

voor hoger beroepsonderwijs (Fachhochschule) en is dus een aantrekkelijke woonlocatie voor studenten. Door de woningen scherp te prijzen en te voorzien van extra voorzieningen als een wasmachine, internetverbinding en krantenabonnement zijn ze voor studenten aantrekkelijk gemaakt. Bovendien werd de busverbinding tussen Fedderwardergroden en de school verbeterd (Reesas en Wohltmann, 2007).

We zijn nog een andere strategie tegengekomen in Duitsland: sommige gemeenten proberen gezinnen aan te trekken door hen korting aan te bieden op de grondprijs. Zo zijn voorbeelden bekend van gemeenten waar de prijs van de grond wordt bepaald door de omvang van het gezin. Per kind krijgen particulieren vijf procent korting op de grondprijs. De korting kan oplopen tot maximaal 15 procent (Exner, 2007).

In het Britse Manchester ten slotte, is geprobeerd het (woon)imago van krimpwijken op te vijzelen. De wijk East Manchester is een van de minst aantrekkelijke woonwijken van Manchester. Met de sluiting van de textielindustrie verloren veel inwoners van deze wijk hun baan. Alleen degenen die het zich financieel niet konden permitteren de wijk te verlaten bleven achter. In 2002 liet de gemeente in deze krimpwijk het stadion voor de Commonwealth Games bouwen, om het imago van de wijk te verbeteren met het idee dat dit nieuwe doelgroepen zou trekken (Verwest *et al.*, 2008).

5.2.2. *Krimp begeleiden*

Terwijl sommige gemeenten proberen krimp te bestrijden door de vraag te stimuleren, proberen andere gemeenten de demografische krimp meer te begeleiden. Op verschillende manieren proberen ze met woningbouwbeleid hun woningaanbod aan te passen aan de nieuwe vraag.

Ten eerste laten deze gemeenten woningen slopen om de woningvoorraad te verkleinen en zo een overschot aan woningen (en leegstand) te voorkomen of terug te brengen. Daarbij gaat het vooral om individuele panden of delen van een woonblok. Zo kan bijvoorbeeld de bovenste verdieping van een flat worden afgehaald (aftoppen). In de krimpende steden Delfzijl en Heerlen maakt de sloop onderdeel uit van het woningbouwbeleid. Zo is in Delfzijl-Noord al veel gesloopt. Ter illustratie, in 1999 zijn in Delfzijl per 1.000 woningen 40 woningen onttrokken, terwijl het Nederlands gemiddelde op twee woningen per 1.000 woningen lag (CBS, 2009).

De sloop kan overigens niet alleen de woningvoorraad verkleinen, maar 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 (Spruit, 2007).

Ook het onbebouwd laten van een terrein na de sloop kan 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.

Een tweede beleidsreactie die krimp begeleidt in plaats van bestrijdt, is het matigen van nieuwbouwplannen. In nieuwbouwplannen van de zeven gemeenten in Parkstad Limburg oversteeg het aantal woningen bijvoorbeeld ver de behoefte. De gemeenten hebben toen, samen met de corporaties en ontwikkelaars, alle nieuwbouwplannen tegen het licht gehouden. Ze ontwikkelden een regionale woonvisie (Parkstad Limburg, 2006) en regionale woningbouwprogrammering (Parkstad Limburg, 2007) waarin per gemeente werd vastgelegd hoeveel woningen tot 2010 zullen worden bijgebouwd.

Niet alleen in Parkstad Limburg maar ook in de provincies Friesland en Groningen wordt geprobeerd het aantal nieuwbouwplannen te matigen. De provincie Friesland werkt net als de provincie Limburg met regionale woonvisies. Dit betekent dat zij de gemeenten stimuleren op regionaal niveau woonvisies met elkaar op te stellen (Provincie Friesland, 2008).

De provincie Groningen voert daarentegen een zogenoemd contingentenbeleid, waarmee ze probeert in de hand te houden waar en hoeveel woningen worden gebouwd. De provincie geeft aan hoeveel woningen er per gemeente mogen worden gebouwd in een bepaalde periode. Bij afwijking van de contingenten kan de provincie plannen tegenhouden. Tot voor kort deed zij dit door het bestemmingsplan niet goed te keuren (Provincie Groningen, 2005). Nu de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is ingevoerd gaat ze dit met de provinciale verordening regelen (Provincie Groningen, 2008).

Op basis van de huidige demografische ontwikkelingen constateerde de provincie dat de in 2001 vastgestelde contingenten te ruim zijn. Bij een herijking van het woningbouwbeleid is de nieuwbouwproductie daarom getemporeerd: de planhorizon van de nota *Bouwen en Wonen 2002-2006* (Provincie Groningen, 2001) is met twee jaar verlengd. Hetzelfde aantal woningen en transformatieplannen worden nu dus niet in vier, maar in zes jaar gerealiseerd (Provincie Groningen, 2005).

De derde manier waarop overheden krimp en de woningmarkt begeleiden, is herstructurering van bestaande woonwijken. Voor een buitenlands voorbeeld zie *box 5.2*.

Ze passen de bestaande woningvoorraad aan om hem beter te laten aansluiten bij de specifieke eisen die de huidige inwoners daaraan stellen. Zo wordt geprobeerd te voorkomen dat inwoners die willen doorstromen, uit de wijk vertrekken omdat ze geen geschikte woning kunnen vinden.

Volgens de provincie Groningen moet, in een krimpsituatie, de transformatie van de bestaande woningvoorraad de hoogste prioriteit krijgen (Provincie Groningen, 2005); transformatielocaties⁹ en inbreidingslocaties¹⁰ hebben dus prioriteit boven de uitleglocaties¹¹ (Provincie Groningen, 2005). In Delfzijl is sinds 2002 een grootschalige herstructurering van Delfzijl-Noord in gang gezet, onder andere om een oplossing te vinden voor het probleem van de massale leegstand.

Niet alleen in Groningen maar ook in Limburg wordt groot belang gehecht aan de herstructurering (RO groep, 2007). In de regionale woonvisie van Parkstad Limburg is het verbeteren van de kwaliteit van de woningvoorraad tot tweede grote opgave benoemd — naast de reductie van het aantal nieuwbouwplannen (Parkstad Limburg, 2006). Vooral de wijken gebouwd in de jaren vijftig, zestig en tachtig, met name wanneer die zich bevinden aan de randen van het stedelijk gebied, komen in aanmerking voor herstructurering (Parkstad Limburg, 2006). Net als de nieuwbouwplannen worden in Parkstad Limburg ook de herstructureringsplannen op regionaal niveau op elkaar afgestemd. In 2008 hebben de gemeenten Heerlen, Kerkrade, Brunssum en Landgraaf en de woningcorporaties een intentieovereenkomst ondertekend, waarin is vastgelegd dat ze gezamenlijk afspraken zullen maken over de herstructurering van de woningvoorraad (Parkstad Limburg, 2008).

⁹ Transformatielocaties zijn locaties (vaak binnen de stad) die door fysieke ingrepen van functie veranderen of die opnieuw worden ingericht voor gebruik van dezelfde functie.

¹⁰ Inbreidingslocaties zijn bouwlocaties binnen de bebouwde kom.

¹¹ Uitleglocaties zijn bouwlocaties buiten de bebouwde kom.

Box 5.2. Voorbeelden van buitenlands krimpbeleid, gericht op krimp begeleiden

Een van de meest succesvolste krimpstrategieën van Duitsland is de herstructurering in Leinefelde (Thüringen) (zie Kil, 2007). Van veel flats die in de jaren zestig tot en met de jaren negentig zijn gebouwd —de zogenaamde Plattenbau— zijn de bovenste verdiepingen gesloopt ('afgetopt'). Ook zijn er delen uit een flat gesloopt, waardoor er in plaats van een groot en hoog complex meerdere kleinere en lagere appartementencomplexen ontstonden. Door de sloop is het aanbod verkleind en de leegstand teruggedrongen. Op de plek waar voorheen appartementen stonden, is nu een groene buitenruimte gecreëerd. Verder zijn in sommige gevallen twee woningen samengevoegd tot een grotere woning of is een balkon of buitenruimte aan het appartement toegevoegd.

Wilhelmshaven is één van de sterkst krimpende stadsdistricten in Nedersaksen (Duitsland). Het stadsbestuur van Wilhelmshaven is een breed maatschappelijk debat gestart over demografische verandering (Reesas en Wolthman, 2007). Bij het gehele proces zijn ongeveer 400 mensen betrokken: vijf verschillende thematische werkgroepen¹² volgen de gevolgen van demografische verandering en moeten mogelijke oplossingen formuleren. In de lokale krant (*Wilhelmshavener Zeitung*) werd meerdere malen over de voortgang bericht. Verder werden er openbare bijeenkomsten georganiseerd, waar sprekers uit andere Duitse steden voor werden uitgenodigd of waar de werkgroepen hun resultaten presenteerden. Deze 'toekomstdialoog' Wilhelmshaven is gefinancierd uit de subsidie die Wilhelmshaven van de Duitse federale overheid ontving: Stadumbau West. Uit de toekomstdialoog zijn tal van ideeën naar voren gekomen, maar de financiële middelen ontbreken om de ideeën uit te voeren. Alle subsidies waren al verleend om het open planproces te bekostigen.

In Nederland komen we overigens vergelijkbare strategieën tegen. Zo organiseert de Bond van Nederlandse Architecten (BNA) samen met het KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing en AEDES ontwerpateliers (BNA 2008) (waarover later meer), en is de provincie Zeeland bezig voorbereidingen te treffen voor een toekomstdialoog met de burgers over krimp, die in 2009 zal moeten plaatsvinden.

Een andere manier waarop in het buitenland met woningoverschot wordt omgegaan, is het gebruik van de woning aan te passen. In Noord-Duitsland (Friesland) worden leegstaande woningen aangeboden als tweede woning. Deze strategie is vooral weggelegd voor gemeenten die aantrekkelijk gesitueerd zijn, bijvoorbeeld aan de kust.

Deze strategie komen we ook in Nederland tegen. Zeeland is een van de regio's waar het aantal tweede woningen de laatste jaren sterk is toegenomen. Wel komt het dikwijls voor dat het alleen in het buitengebied en niet in de dorpskernen is toegestaan woningen als tweede woning aan te bieden.

¹² De vijf thematische werkgroepen waren: 1. wonen in buurten (wonen) 2. leven in Wilhelmshaven (toerisme, cultuur, vrijetijdsbesteding, onderwijs, jeugd, senioren, gezondheid), 3. handel in verandering (binnenstad en detailhandel), 4. economische basis (economie en ondernemen), 5. ruimtegebruik, wegen en structuren (infrastructuur, verkeer, milieu).

Behalve het behouden van de huidige inwoners kan herstructurering ook als doel hebben nieuwe inwoners naar de wijk te trekken — wat meer lijkt op krimp bestrijden dan begeleiden. De scheidslijn tussen het bestrijden van krimp en het begeleiden ervan is dus dun. Zo worden in de wijk Fedderwardengroden in Wilhelmshaven leegstaande woningen getransformeerd tot studentenwoningen met als doel nieuwe doelgroepen naar deze wijk te trekken. Net als voor sloop geldt ook voor herstructurering dat deze niet alleen kan bijdragen aan een kleiner, maar ook aan een ander woningaanbod.

5.3. Begeleiden beter dan bestrijden van krimp

Het beleid dat lokale overheden in Nederland inzetten om krimp te bestrijden, blijkt weinig succes te hebben. De gemeentelijke en provinciale overheden zien het realiseren van nieuwbouw als een van de manieren om krimp tegen te gaan. Maar in Parkstad Limburg is, ondanks die nieuwbouw, de bevolking toch gekrompen. Mogelijk was de krimp zonder het beleid nog groter geweest, maar dit is niet te achterhalen.

In Parkstad Limburg ontstond een overmaat aan nieuwbouwplannen. Zo bleken er plannen te zijn voor netto 10 duizend nieuwe woningen, terwijl er volgens de prognose tot en met 2010 slechts behoefte was aan een (netto)toevoeging van 2 duizend woningen (Parkstad Limburg, 2006¹³). Niet alleen Parkstad Limburg, maar ook andere krimpgebieden kampen met een overmaat aan bouwplannen. Zo blijkt dat enkele Friese gemeenten tot 2016 bouwplannen hebben die soms 100 procent hoger zijn dan de geprognosticeerde woningvraag (Provincie Friesland, 2008). Ook Groningen kent een overmaat aan nieuwbouwplannen (Hanssen, 2008).

In een strategie van bestrijden van krimp hoeft een overmaat aan bouwplannen geen probleem te zijn. In de eerste plaats zijn er plannen nodig om een regio aantrekkelijk te maken; een woningzoekende wil graag voldoende keus hebben. In de tweede plaats wordt een overmaat aan plannen pas een probleem als alle plannen worden gerealiseerd. Het marktmechanisme kan er echter voor zorgen dat dit niet gebeurt; volgens ontwikkelaars zullen zij niet meer woningen

¹³ Voor de regionale woonvisie Parkstad Limburg zijn de prognoses uit Woningvoorraad Parkstad Limburg 2005-2025 (oktober 2005) gebruikt, die door Wim Derks (Universiteit Maastricht/E'til adviseurs) zijn gemaakt.

bouwen dan waaraan behoefte is. Dat zou immers grote afzetrisico's met zich meebrengen (Verwest *et al.*, 2008).

Toch wordt de overmaat aan bouwplannen door overheden om twee redenen als probleem ervaren. Ten eerste wordt het als probleem gezien, omdat hierdoor leegstand kan ontstaan in de bestaande woningvoorraad. Woningzoekenden zijn vaker op zoek naar een nieuwbouwwoning dan naar bestaande woningen, omdat de kwaliteit daarvan beter is. Die woningzoekenden zijn zowel mensen die van een koop- naar een koopwoning gaan, als huurders die voor het eerst een woning kopen. Door deze doorstroming binnen een regio krijgt de huursector als eerste te maken met leegstand (Boers en Poulus, 2007); door de krimp worden de vrijkomende woningen immers niet door anderen bewoond. Op het moment dat verkoopcijfers in de nieuwbouw stagneren, is het kwaad elders in de regio al geschied en is in de bestaande woningvoorraad leegstand ontstaan door de huishoudensdaling. Bij een dalend aantal huishoudens zullen gemeenten en corporaties er dan ook voor (moeten) waken dat de situatie in de bestaande wijken niet verslechtert.

Ten tweede wordt een overmaat aan bouwplannen door overheden als probleem ervaren, omdat soms bouwplannen helemaal niet meer gerealiseerd worden, als de vraag naar woningen daalt. Ontwikkelaars willen namelijk vaak pas beginnen met bouwen als ten minste 60 of 70 procent van de woningen verkocht is. Waar meerdere gelijksoortige projecten met elkaar concurreren, bestaat de kans dat geen van die projecten de benodigde verkooptrempel haalt, terwijl er in totaal wel voldoende markt voor een deel van de bouwplannen is. Deze marktprikkel en het gebrek aan coördinatie van de projecten zorgt voor een patstelling, waardoor geen enkel nieuwbouwproject van de grond komt (Verwest *et al.*, 2008).

Ook de strategie om met nieuwe woonconcepten extra inwoners naar het krimpgebied te trekken lijkt niet erg effectief. Nieuwbouwprojecten wakkeren vooral de regionale concurrentie aan. Hoe succesvoller een gemeente nieuwe inwoners weet aan te trekken met nieuwbouwprojecten, hoe meer uitstroom dit veroorzaakt in andere nabijgelegen gemeenten, blijkt uit een kwantitatieve analyse van migratiebewegingen in Oost-Groningen (Van Wissen, 2009). Soortgelijke conclusies komen ook naar voren uit de analyse van Buys en Van Iersel (2008) over verhuisstromen in Zuid-Limburg. Ook in Zuid-Limburg blijkt de nieuwbouw vooral voor veel dynamiek in de directe omgeving te zorgen en niet voor veel instroom van buiten de regio.

Verder is aan de verkoopcijfers van de Blauwestad te zien dat de kopers, in tegenstelling tot hetgeen werd beoogd, vooral uit de regio zelf en niet van buiten de regio afkomstig zijn (Friesch Dagblad, 22 augustus 2005 en Bouma, 2006). Een soortgelijke ontwikkeling doet zich voor in Parkstad Limburg. Zo geeft Laudy aan dat krimp inmiddels in Parkstad geaccepteerd is, maar dat het er in de regio tot voor kort heel anders aan toeging. 'Iedere gemeente wilde groeien en bouwen, waardoor iedereen elkaar beconcurrerde' (Laudy, 2005).

Niet alleen in Groningen en Limburg, maar ook in andere provincies baseren gemeenten in krimpgebieden hun beleid op de verwachting dat ze nieuwe bewoners naar hun regio kunnen trekken door extra (vernieuwende) woningen bij te bouwen. Maar deze verwachting blijkt dus niet erg realistisch te zijn. Ook Van Wissen (2009) geeft aan dat het niet waarschijnlijk is dat er in de toekomst zoveel mensen vanuit het westen naar de rurale regio's in het noorden verhuizen dat de krimp erdoor beëindigt. Buys en Van Iersel (2008) concluderen ook dat nieuwbouw in Zuid-Limburg geen remedie is tegen bevolkingskrimp.

Al met al brengt het bestrijden van krimp de nodige risico's met zich mee. Het kan de concurrentie tussen gemeenten aanwakkeren en leiden tot onrendabele ruimtelijke investeringen (Van Dam *et al.*, 2006). Voor een individuele gemeenten kan dit voordelen opleveren, echter voor een (krimpende) regio als geheel niet. Het kan namelijk op andere plekken in de krimpregio de problemen die met krimp kunnen samengaan (bijvoorbeeld leegstand) verergeren. Vanuit dit (regionale) oogpunt bezien is het verstandiger het krimpproces te begeleiden dan te bestrijden. Dit geldt met name in regio's waar sprake is van structurele krimp. Het is niet aannemelijk te verwachten het krimpproces daar te kunnen keren; het beleid kan dan bijvoorbeeld beter het woningaanbod aanpassen aan de nieuwe, afgenomen vraag.

5.4. Omslag van krimp bestrijden naar krimp begeleiden is lastig

Ondanks de tegenvallende resultaten proberen veel lokale bestuurders de demografische krimp nog steeds te bestrijden met het woningbouwbeleid, in plaats van de krimp te begeleiden. Hiervoor zijn twee verklaringen te geven. In de eerste plaats vraagt krimp begeleiden een ander (nieuw) denkkader van de bestuurders, en ten tweede is het beleidsinstrumentarium nog niet goed toegesneden op het begeleiden van krimp. In deze paragraaf gaan we hier nader op in.

5.4.1. Bestuursmentaliteit belemmert het begeleiden van krimp

Het denkkader van bestuurders is de afgelopen decennia beheerst door groei (Goedvolk en Korsten, 2008). De bestuurders zijn lange tijd gewend geweest te groeien en het beleid was erop gericht deze groei te begeleiden. Nederland was immers lange tijd een van de snelstgroeiende bevolkingen van Europa aldus De Jong en Garssen (in hoofdstuk 3 ‘Toekomstige regionale trends: groei naast krimp’).

Veel bestuurders zien het dan ook als hun taak om een bijdrage aan de groei te leveren. Met krimp worden ze liever niet geassocieerd: aan ‘krimp’ zijn veel negatieve connotaties verbonden zoals economische neergang en verpaupering (Goedvolk en Korsten, 2008). Niet-groeien betekent bestuurlijk falen, dat het aanzien van de bestuurder schaadt (Van Dam *et al.*, 2006). Demografische krimp wordt door bestuurders vaak gezien als een bedreiging die ze moeten bestrijden. Het idee bestaat dat de status van een bestuurder afhankelijk is van de grootte van zijn of haar gemeente: hoe groter de gemeente des te hoger de status (Van Dam, 2006 en Rob/Rfv, 2008). Niet alleen de status maar ook de salariering van bestuurders hangt samen met de gemeentevang.

Overigens is niet alleen het denkkader van lokale bestuurders, maar ook dat van bestuurders op hogere schaalniveaus voornamelijk gericht op groei. Derks *et al.* hebben dit in 2006 voor het eerst aan de kaak gesteld met hun advies ‘Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers’. Naar aanleiding daarvan schreef Kalshoven een artikel in *de Volkskrant* onder de titel ‘Krimp is een blinde vlek voor politici en bestuurders’ (Kalshoven, 2008). Daarna volgde een aantal adviezen van het Ruimtelijk Planbureau (RPB) (Van Dam *et al.*, 2006), NICIS Institute (Derks *et al.*, 2006b), Raad voor het openbaar bestuur/Raad voor de financiële verhoudingen (Rob/Rfv, 2008), Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (Verwest *et al.*, 2008).

Het huidige denkkader (paradigma) gericht op groei staat het begeleiden van krimp in de weg. Het begeleiden van krimp —*planning for decline*— vraagt een verandering van dat denkkader. Deze verandering vraagt een enorme bestuurlijk-psychologische omslag (Van Dam *et al.*, 2006). Ook Goedvolk en Korsten (2008) geven aan dat hier een paradigmawijziging voor nodig is.

5.4.2. *Financieel instrumentarium stimuleert het bestrijden van krimp*

Een tweede verklaring waarom lokale bestuurders ertoe neigen krimp te bestrijden in plaats van te begeleiden, houdt verband met het ter beschikking staande instrumentarium. Het financiële instrumentarium is vooral gericht op het stimuleren van de groei.

Een voorbeeld hiervan is het Besluit Locatiegebonden Subsidie (BLS)¹⁴ dat ertoe dient om woningbouwprojecten te subsidiëren. De subsidie stimuleert stedelijke regio's —ook wanneer ze krimpen— woningen bij te bouwen, en ontmoedigt beperking van de woningbouw. Gemeenten die vanwege demografische krimp minder woningen bijbouwen dan is afgesproken, ontvangen een lager subsidiebedrag (Verwest *et al.*, 2007). Volgens de Rob en de Rfv (2008) behoeven specifieke subsidiestromen als het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)¹⁵ en de BLS aanpassing. De Raden bevelen aan deze geldstromen te bundelen en bij de verdeling van de middelen meer rekening te houden met de omvang en aard (onvermijdelijkheid) van de onrendabele investeringen, waar onder andere krimpgemeenten mee te maken krijgen (Rob/Rfv, 2008).

Verder blijkt het voor gemeenten financieel lastig te zijn om hun uitbreidingsplannen om te buigen naar herstructurerings- en sloopplannen. De grondexploitatie van herstructureringslocaties is namelijk moeilijk haalbaar: in krimpgebieden kunnen de kosten van sloop en herstructurering niet of nauwelijks betaald worden uit de inkomsten van nieuwbouw. In deze gebieden zijn de marges op de woningbouw klein en is het vaak onzeker of de nieuwe woningen ook daadwerkelijk verkocht kunnen worden. Het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) heeft voor 2007 de gemiddelde bouwkosten van een woonhuis in Nederland becijferd op 139 duizend euro (exclusief btw), exclusief de kosten verbonden met de grond. De gemiddelde koopsom in Heerlen (een

¹⁴ Het Besluit Locatiegebonden Subsidies is een financiële regeling, die gekoppeld is aan de Woningbouwafspraken, die het rijk met 20 stedelijke regio's over de bouwproductie voor de periode 2005-2009 heeft gemaakt. Via de BLS wil het rijk de woningbouw in deze stedelijke regio's stimuleren.

¹⁵ Het ISV maakt onderdeel uit van het grotestedenbeleid (beleid speciaal gericht op de 31 grotere gemeenten) en is bedoeld ter stimulering van de stedelijke vernieuwing. Daarnaast geldt het ISV ook voor andere gemeenten. Met als verschil dat het ISV-budget voor 31 grotere gemeenten direct van het rijk naar de gemeenten gaan, terwijl het geld bestemd voor de overige gemeenten door de provincies (en niet door het rijk) wordt verdeeld (VROM, 2009a).

krimpende gemeente) van 152.600 euro ligt daar slechts 12.300 euro¹⁶ boven. Van die 12.300 euro zouden dan de plankosten, de kosten van bouw- en woonrijp maken, en van eventuele sloop, sanering en grondverwerving betaald moeten worden. Ter vergelijking, voor een gemiddelde woning in Nederland is de verkoopprijs minus de bouwkosten 108.600 euro (CBS, 2007), een bedrag dat veel hoger is dan de 12.300 euro in Heerlen (Verwest *et al.*, 2008).

Tot slot geven de Raden (Rob/Rfv, 2008) aan dat krimpende gemeenten minder geld ontvangen uit het Gemeentefonds. Dit komt doordat de uitkering die gemeenten daaruit ontvangen afhankelijk is van demografische ontwikkelingen. Toch is een aanpassing van het Gemeentefonds aldus de Raden niet nodig; krimpende gemeenten ontvangen weliswaar minder geld uit het gemeentefonds, maar door de krimp hebben zij ook lagere kosten. De verdeling van het Gemeentefonds is gebaseerd op het streven naar verevening van de voorzieningencapaciteit. Een gemeente die krimpt naar een bepaalde omvang is in die optiek niet anders dan een gemeente die al jaren datzelfde aantal inwoners heeft is. De historische omvang geeft in de nieuwe situatie aldus de Rob/Rfv geen recht op een hoger voorzieningenniveau. Krimpende gemeenten zijn het daar niet mee eens. Zij geven aan dat in een periode waarin zij een omslag van groei naar krimp maken zij voor specifieke problemen komen te staan en extra geld nodig hebben (Rob/Rfv, 2008).

5.5. Omslag van krimp bestrijden naar krimp begeleiden vergt een lange adem

In deze paragraaf illustreren we de bovengenoemde problemen van de bestuursmentaliteit en het financieel instrumentarium aan de hand van de Nederlandse krimpregio's. Zowel vanuit het gemeentelijke en regionale perspectief alsook vanuit het perspectief van de provincie en het rijk.

5.5.1. Ontwikkelingen op gemeentelijk en regionaal niveau

Het aanpassen van het denkkader van bestuurders heeft tijd nodig. In Parkstad Limburg, dat sinds 1997 met krimp geconfronteerd wordt, hebben de bestuurders deze denkomslag inmiddels gemaakt. Hoewel krimp bestrijden

¹⁶ Deze vergelijking dient slechts ter indicatie en moet met enige voorzichtigheid worden gemaakt. Bouwkosten verschillen niet of nauwelijks per regio, maar uiteraard wel naar woninggrootte. De verdeling van de woningvoorraad naar woninggrootte —waarbij de categorieën 3 en minder, 4, 5 en meer kamers zijn gehanteerd— is volgens cijfers van het CBS (2007) in Heerlen vergelijkbaar met het Nederlands gemiddelde.

lange tijd het devies was, zijn de bestuurders daar inmiddels tot een ander inzicht gekomen. Ze beseffen dat krimp onvermijdelijk is en niet bestreden maar begeleid moet worden. Zo hebben de gemeenten besloten hun woningaanbod aan te passen aan de als gevolg van krimp kleinere en veranderde woningvraag. De beleidsprioriteit is daarmee verschoven van nieuwbouw naar sloop en herstructurering (Parkstad Limburg, 2006).

Het project 'Krimp als kans' heeft aan dit gedeelde besef meegeholpen. Het Ministerie van VROM en de provincie Limburg hebben in 2006 geld en expertise beschikbaar gesteld om in Parkstad Limburg deze pilot te starten. Daarin is verkend wat de invloed is van demografische krimp op verschillende beleidsterreinen, waaronder ook de woningmarkt. Het kan worden beschouwd als gezamenlijk feitenonderzoek (van Ministerie van VROM, Parkstad Limburg, samenwerkende woningcorporaties Parkstad ROW en provincie Limburg) en het heeft de krimp alsmede de gevolgen ervan bij de verschillende partijen inzichtelijk gemaakt. Het onderzoek is vastgelegd in het rapport *Krimp als Kans* (Gerrichhauzen en Dogterom, 2007).

Hoewel Parkstad Limburg het krimp paradigma heeft aanvaard, betekent dat niet automatisch dat de gemeenten daar ook naar handelen. In de praktijk blijkt het daadwerkelijk begeleiden van krimp moeilijker te zijn dan het belijden ervan (Van Dam *et al.*, 2008). Vooral financieringsproblemen spelen de partijen bij de uitvoering van krimpbeleid parten. Mede om die reden heeft Parkstad Limburg in samenwerking met de provincie en het Ministerie van VROM, in 2007 het vervolgproject 'Krimp als Kans (II)' opgezet. Hierin worden de effecten van krimp voor de woningmarkt verder verkend en wordt op zoek gegaan naar oplossingsstrategieën en daarbij passende (financiële en juridische) instrumenten. Echter vooralsnog zijn in Parkstad-verband onderling nog geen financiële afspraken gemaakt over hoe de sloop en herstructurering te bekostigen.

Het was de bedoeling de overmaat aan woningbouwplannen regionaal naar beneden toe bij te stellen op basis van de demografische prognoses. De praktijk blijkt hierin echter weerbarstig. In de programmering wordt namelijk een toevoeging van 3.559 woningen toegestaan (Parkstad Limburg, 2007), dat is 78 procent meer dan de verwachte woningbouwbehoefte van 2 duizend (Parkstad Limburg, 2006). Dit komt doordat is besloten alle harde plannen die er tot 2010 liggen door te laten gaan. Dit geldt met name voor de bouwplannen die al in

bestemmingsplannen zijn vastgelegd; het herzien van die plannen kan leiden tot planschadeclaims.

De financierbaarheid van sloop en herstructurering vormt niet alleen in Parkstad Limburg maar ook in andere krimpende gemeenten een probleem waar nog geen oplossing voor is gevonden. Krimpende gemeenten kunnen de kosten voor herstructurering en sloop niet alleen betalen. Zij doen daarom samen met de belangenvereniging van de corporaties (Aedes) een dringend beroep op de rijksoverheid om hen daar financieel bij te helpen. Vooralsnog heeft het kabinet hierover nog geen formeel standpunt ingenomen.¹⁷

Sommige krimpgemeenten zoeken naar nieuwe coalities (zoals publiekprivate samenwerking) om aan geld te komen (zie ook *box 5.3*). Het vinden van samenwerkingspartners is echter geen gemakkelijke opgave, omdat de andere partijen (corporaties en ontwikkelaars) in krimpgebieden eveneens weinig inkomsten hebben. Aangezien de woningprijzen in de krimpgebieden lager liggen dan het Nederlands gemiddelde maar de bouwkosten vergelijkbaar zijn, slinken de winstmarges voor de projectontwikkelaars. Verder zijn door de leegstand de inkomsten van corporaties uit de verhuur laag (Verwest *et al.*, 2008).

Ondanks deze belemmeringen heeft de gemeente Delfzijl private partijen bereid gevonden in de herstructureringsopgave te participeren. In 2002 is de Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl (OMD) opgericht, die verantwoordelijk is voor de herstructurering van Delfzijl. Hierin participeren de gemeente (49 procent), de corporatie Acantus (49 procent) en de provincie (2 procent). De OMD is een tijdelijke organisatie, die tot 2010 verantwoordelijk is voor de herstructurering en nieuwbouw in geheel Delfzijl. De OMD heeft alle woningbouwcontingenten voor heel Delfzijl in handen. In 2004 hebben drie partijen (de corporatie Acantus, de ontwikkelaars BAM en Geveke) zich verenigd tot het ABG-consortium. De OMD heeft de ontwikkelingsrechten voor de nieuwbouw vervolgens exclusief aan dit bouwconsortium gegund. Hierbij dekt de gemeente een deel van het afzetrisico af. Zo hoeven in Delfzijl de ontwikkelende partijen

¹⁷ Wel heeft minister Van der Laan onlangs aangegeven dat nader onderzocht moet worden of bepaalde rijksregelingen op het gebied van onderwijs en stedelijke vernieuwing in het licht van krimp aanpassing behoeven (Ministerie van VROM, 11 februari 2009).

Box 5.3. Buitenlands voorbeeld van samenwerking met private partijen: Wilhelmshaven

Wilhelmshaven heeft net als Delfzijl private partijen bereid gevonden in de herstructurering te participeren. De gemeente heeft samen met drie private partijen een ontwikkelingsmaatschappij (*Entwicklungsgesellschaft Wilhelmshaven Süd-Stadt*, EWS) opgericht. De EWS is een publiek-privaat samenwerkingsverband waarin de gemeente voor 50 procent deelneemt en de private partijen samen eveneens voor 50 procent participeren. De EWS is verantwoordelijk voor de herstructurering van de wijk Südstadt/Bant in Wilhelmshaven, waar 90 procent van de woningvoorraad in particulier bezit is (Goderbauer 2007). In de wijk staat 20 procent van de woningen leeg. Het idee is dat de wijkontwikkelingsmaatschappij leegstaande woningen die in het bezit zijn van particulieren koopt, deze vervolgens renoveert zodat ze beter voldoen aan de huidige woonwensen en dan met winst verkoopt (Verwest *et al.*, 2008).

Dit proces verloopt stroef, omdat de kwaliteit van de woningen die voor renovatie in aanmerking komen, lager is dan de private partijen oorspronkelijk hadden verwacht. De verkoopprijs van de vernieuwde woning ligt nauwelijks hoger dan de som van de aankoop- en verbouwkosten, waardoor het lastig is de woningen na renovatie met winst te verkopen. Bij de start van het project waren de omzetverwachtingen hoger (Verwest *et al.*, 2008).

pas voor de gemeentelijke grond te betalen als zij de woningen verkocht hebben. Het nadeel hiervan is dat de private partijen geen prikkel voelen om snel te investeren, waardoor de herstructurering moeilijk en traag van de grond komt. De renteverliezen hiervan komen vervolgens voor rekening van de OMD (Verwest *et al.*, 2008).

5.5.2. Ontwikkelingen op provinciaal niveau

Niet alleen op lokaal maar ook op provinciaal en nationaal niveau worden voorzichtige stappen gezet richting het begeleiden van krimp. Zoals hiervoor al beschreven probeert de provincie Limburg het negatieve beeld van demografische krimp te kantelen door te benadrukken dat krimp ook kansen biedt. Door het gebruik van slogans als 'krimp als kans' en 'demografische voorsprong' probeert de provincie het verschijnsel krimp van een positieve lading te voorzien. Hiermee wordt het voor bestuurders een onderwerp met perspectief en wordt de negatieve associatie die vaak aan krimp verbonden is vermeden.

De provincie Limburg zal als eerste provincie in Nederland te maken krijgen met structurele krimp. Zij beschouwt dit als voordeel. Zij wijst op de voordelen die krimp kan hebben, zoals meer ruimte en groen. Daarnaast probeert Limburg zich te profileren als de proeftuin van Nederland voor de omgang met krimp.

Niet alleen Limburg, ook Groningen probeert krimp te begeleiden. Zoals eerder geschreven tracht de provincie Groningen met het contingentenbeleid het gemeentelijke woningbouwbeleid te sturen, om te voorkomen dat er een overaanbod ontstaat met alle nadelige gevolgen van dien (zoals leegstand). Bij de voorbereidingen van het nieuwe provinciaal omgevingsplan Groningen is veel aandacht besteed aan krimp. De provincie heeft verschillende onderzoeken laten uitvoeren om de demografische ontwikkelingen en de consequenties ervan goed in beeld te krijgen. Lukey *et al.* (2007), Adriaans en Heinz (2007), Poulus (2007), Til *et al.* (2007), Louter en Eikeren (2007) en Bureau PAU (2007) zijn daar voorbeelden van.¹⁸ Anders dan in Limburg worden in Groningen vooral de problemen die krimp met zich meebrengt benadrukt.

De provincie Zeeland hield zich tot voor kort nauwelijks met het onderwerp krimp bezig. Het woningbouwbeleid van de provincie was primair gericht op groei, zoals in het Omgevingsplan Zeeland 2006-2012 (Provincie Zeeland, 2005) en de Provinciale Woonvisie (Provincie Zeeland, 2004).

Met het verschijnen van enkele recente beleidsstukken lijkt daar verandering in te zijn gekomen: het groeidenken maakt daarin plaats voor het krimpdenken. De agendavormende notitie 'Onverkende paden' (2008), waarin de gevolgen van demografische krimp per beleidsterrein (woonbeleid; economie; zorg, participatie en onderwijs; mobiliteit) zijn verkend, is daar een voorbeeld van. Daarnaast is Zeeland voorbereidingen aan het treffen voor een zogenoemde toekomstdialog over krimp, die in 2009 zal moeten plaatsvinden onder de noemer 'Nieuw!Zeeland'. Volgens de provincie is deze brede maatschappelijke

¹⁸ De eerste twee onderzoeken richten zich op Oost-Groningen en de laatste twee op Noord-Groningen (Eemsdelta). Het onderzoek van Poulus (2007) en Til *et al.* (2007) richt zich op beide gebieden. Zij waarschuwen dat wanneer alle bouwplannen in de regio Oost-Groningen/Delfzijl daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd in 2015 de leegstand ruim zeven procent zal zijn. Ook geeft het rapport nadrukkelijk aan dat extra woningbouw (lees: krimp bestrijden) geen oplossing is voor krimp.

Uit het onderzoek van Til *et al.* (2007) en Adriaans en Heinz (2007) komt naar voren dat krimp vooral gevolgen heeft voor de huursector en de goedkope koopsector. Met name in dorpse en landelijk perifere woonmilieus wordt een overaanbod aan goedkope koopwoningen verwacht. Vanwege de krimp en de ontspannen woningmarkt neemt de vraag naar dit type woningen af. Uit het onderzoek van Adriaans en Heinz (2007) blijkt dat dit vooral voor 55-plussers negatieve gevolgen kan hebben. Deze groep bewoners kan doordat zij hun woning niet verkocht krijgen en omdat ze verder weinig financiële draagkracht hebben moeilijker doorstromen naar een andere woning.

discussie noodzakelijk om voor bepaalde beleidsterreinen een omslag in het denken te kunnen maken (Provincie Zeeland, 2008).

Hoewel in Zeeland krimp inmiddels dus ook op de agenda staat, blijkt deze provincie nog geen afstand te hebben gedaan van de strategie krimp bestrijden. In de eerder genoemde notitie 'Onverkende paden' alsmede in het collegeprogramma 'Nieuwe verbindingen' houdt de provincie vast aan de ambitie uit het streekplan om de bevolking jaarlijks met 0,5 procent (1900 inwoners) te laten groeien (Gedeputeerde Staten van Provincie Zeeland, 2007). Zij gaan ervan uit inwoners te kunnen trekken uit Zuid-Holland en Brabant (Gedeputeerde Staten van de Provincie Zeeland, 2007).

Wat betreft de uitvoering van het begeleidende krimpbeleid is de provincie Limburg tot nu toe het best op stoom. In 2007 heeft de provincie de nota *Demografische proefregio Limburg* (Provincie Limburg, 2007a en Provincie Limburg, 2008) uitgebracht waarin de beleidsopgaven die krimp met zich meebrengt, staan weergegeven, alsmede de acties die per beleidsthema nodig zijn. Verder heeft de provincie een 'verbindingsofficier demografie' benoemd die alle acties op dit terrein coördineert. De provincie heeft tevens een kennisknooppunt (onder de naam 'Van Meer naar Beter'¹⁹) opgericht en werkt samen met het NICIS aan een landelijk kenniscentrum bevolkingsdaling.

Ook is de provincie Limburg erg actief in de agendering van het thema krimp op de landelijke beleidsagenda. Zij wordt daarin bijgestaan door de Bond van Nederlandse Architecten (BNA) en Aedes. Aedes heeft een *position paper* krimp geschreven (Companen, 2008) en organiseert samen met de BNA en het KEI ontwerpateliers krimp (in Parkstad Limburg, Friesland en Zeeland), waarbij zij verschillende organisaties en personen uitnodigen om oplossingen voor krimpproblemen te verkennen (BNA, 2008). Ook probeert de provincie het rijk duidelijk te maken dat rijksregelingen voor woningbouw en onderwijs gericht zijn op groei en daarmee het bestrijden van krimp in de hand werken en het begeleiden van krimp in de weg staan. De provincie Limburg geeft al vanaf 2005 aan dat het BLS en het ISV aanpassing behoeven omdat ze krimpgebieden benadelen. Zo houdt de provincie een pleidooi voor een andere inzet van rijksmiddelen, waarbij meer aandacht is voor krimp (ISV en BLS) (Essen, 2007 en Provincie Limburg, 2007b).

¹⁹ Zie voor meer informatie website www.vanmeernaarbeter.nl.

In de provincie Groningen bracht de strategie krimp begeleiden (met name de plannen tot sloop van Ganzedijk) veel onrust teweeg. De provincie Groningen heeft samen met de gemeente Reiderland en woningbouwcorporatie Acanus KAW Architecten en adviseurs gevraagd een visie op te stellen voor het buurtschap Ganzedijk en omgeving. KAW (2008) kwam tot de conclusie dat krimp begeleiden noodzakelijk is en dat op termijn de sloop van alle 57 (voormalige) huurwoningen in Ganzedijk de beste oplossing zou zijn.²⁰ Het onderzoek bracht veel tumult teweeg. De bewoners waren fel tegen de sloop van hun buurtschap en richtten een actiecomité ‘Ganzedijk blijft’ op. De provincie Groningen bood haar excuses aan de inwoners van Ganzedijk aan en de wethouder van de gemeente Reiderland stapte op (auteur onbekend, 2008). Vervolgens ontwikkelde het actiecomité het tegenplan ‘Energiek Ganzediek’, waarmee het een CO₂ neutraal dorp wil ontwikkelen, dat zijn eigen energievoorziening verzorgt (Lieshout 2008b en Sitalsing 2008b en Vereniging Dorpsbelangen Ganzedijk — Hongerige Wolf en Actie Comité Ganzedijk Blijft 2008).²¹

5.5.3. Ontwikkelingen op rijksniveau

Wat opvalt is dat het krimpbeleid van het rijk achterloopt bij dat van gemeenten en provincies. Het onderwerp is pas zeer recentelijk op de agenda van de rijksoverheid verschenen, nadat enkele Tweede Kamerleden het thema al meerdere malen aan de orde hadden gesteld.

De ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Binnenlandse Zaken (BZK) zijn inmiddels actief op dit terrein. Zij onderkennen dat de demografische ontwikkelingen in krimpregio's anders is

²⁰ De betreffende woningen zijn immers over het algemeen klein en van slechte kwaliteit. Daarnaast voldoen de woningen niet meer aan de huidige woningbehoefte en staan veel woningen langdurig leeg. Verder geven de prognoses aan dat de vraag naar dit type woningen in Ganzedijk op termijn zal verminderen. Volgens deze prognoses zal in 2020 in Reiderland een overschot van ruim 300 huur- en koopwoningen ontstaan, wat tien procent van de totale woningvoorraad van deze gemeente is. De leegstand zal zich met name in de goedkope huur- en koopwoningen in het landelijk gebied concentreren (KAW, 2008).

²¹ Het centrale idee daarbij is zoveel mogelijk zelf te regelen. Zo willen de Ganzedijkers hun eigen energie gaan produceren, zelf hun huizen opknappen en samenlevingsregels opstellen waaraan iedereen zich moet houden (Sitalsing, 2008b). Verder willen ze een Ganzedijk ontwikkelfonds oprichten waarin bewoners en andere investeerders een aandeel kunnen kopen. Daarnaast hopen ze in aanmerking te komen voor een subsidie ter stimulering van collectief particulier opdrachtgeverschap (Sitalsing, 2008b).

dan in andere regio's, en dat daardoor de verstedelijkingsopgave ook andere accenten moet krijgen (VROM, 2008a).

Bij VROM is demografische krimp een van de speerpunten en staat het op de strategische kennisagenda (Boonstra, 2008). Verder is Directoraat-Generaal Ruimte bezig met het formuleren van een beleidsagenda krimp, waarin inzichtelijk moet worden welk bestuurlijk schaalniveau verantwoordelijk is voor welk krimp beleidsthema.

Daarnaast probeert VROM krimpende gemeenten te ondersteunen door experts tijdelijk naar de gemeente te sturen. Delfzijl heeft bijvoorbeeld tot 2010-2011 een aanjaagteam ('Delfzijls Overbruggings Team — 'DOT') toegewezen gekregen, dat bestaat uit vertegenwoordigers van VROM, BZK en EZ. Dit team helpt de gemeente bij de oplossing van de belangrijkste beleidsmatige knelpunten. Sinds 2008 heeft ook de gemeente Heerlen zo'n tijdelijk aanjaagteam, waarin Mans en Dijkstal zitting hebben.

Het Ministerie van BZK heeft in 2006 een kenniskamer bevolkingsdaling opgericht. Verder heeft de staatssecretaris van BZK de Rob en de Rfv advies gevraagd over de gevolgen van bevolkingsdaling voor bestuurlijke en financiële aspecten van krimp. Het rapport (waaraan eerder al gerefereerd is) is in 2008 verschenen. Momenteel is het Ministerie van BZK bezig een kabinetreactie op dit rapport te formuleren. Ook besteedt BZK aandacht aan het thema bevolkingsdaling in het programma 'Krachtig bestuur' en probeert zij samen met het NICIS en de provincie Limburg een nationaal kenniscentrum bevolkingsdaling op te richten. Inmiddels zijn naast deze partijen ook veel andere partijen bij dit initiatief betrokken.

De twee ministeries (VROM en BZK) hebben gezamenlijk in juni 2009 een bestuurdersoverleg georganiseerd, waarbij bestuurders van de drie overheidslagen samen zijn gekomen om over demografische krimp te spreken. Het hoofddoel van deze bijeenkomst was de bestuurders helpen de omslag in hun denkkader van groei naar krimp te maken.

Vooralsnog houden de ministeries van Economische Zaken (EZ) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) zich een beetje afzijdig van het krimpdebat. Dit terwijl de demografische krimp ook gevolgen kan hebben voor hun beleidsterreinen. In veel krimpgebieden daalt bijvoorbeeld de beroepsbevolking, wat gevolgen kan hebben voor de economie. Daarnaast zal de daling van het

aantal huishoudens vooral consumentendiensten (detailhandel, horeca, catering, toerisme, zorg) en andere publieke voorzieningen (bibliotheken, sportfaciliteiten en scholen) treffen. Doordat in veel krimpgebieden het aantal leerlingen afneemt zien scholen hun budget teruglopen, omdat het budget voor een belangrijk deel gebaseerd is op het leerlingenaantal. Het gevolg is dat scholen sluiten of fuseren.

Op dit moment kent Nederland geen nationaal programma dat speciaal is gericht op krimpgebieden. Het vroegere stimuleringsbeleid (bijvoorbeeld het spreidingsbeleid van industrieën en rijksdiensten, Langman-gelden) kan wel beschouwd worden als een vorm van nationaal krimp(bestrijdend) beleid. Dit beleid ging ervan uit dat de sterke regio's solidair moesten zijn met de zwakste regio's. Inmiddels is dit beleid vervangen door beleid dat juist de sterkste regio's stimuleert (zie bijvoorbeeld de *Nota Ruimte* van het Ministerie van VROM (2006) en *Pieken in de Delta* van het Ministerie van EZ (2003)).

In het buitenland bestaat wel nationaal krimpbeleid. Zo kent Duitsland het *Stadtumbau*-programma en Engeland het *Housing Market Renewal Programme* (HMR) (zie *box 5.4*). Beide programma's bieden krimpgebieden extra financiële ondersteuning, stimuleren onderlinge kennisuitwisseling en faciliteren de gebieden bij het maken van de denkomslag van groei naar krimp.

In de Tweede Kamer is het onderwerp krimp al enkele keren in debatten aan de orde gesteld. Bij het Tweede Kamerdebat over de begroting van Wonen, Wijken en Integratie heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin zij de regering verzoekt om voor krimpregio's (Oost-Groningen, Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen) een plan van aanpak voor de woningmarkt te maken om verpaupering en afnemende leefbaarheid als gevolg van krimp tegen te gaan (Tweede Kamer 2007). Het Ministerie van VROM heeft aangegeven bij de nieuwe verstedelijkingsafspraken (opvolger van de woningbouwafspraken) die het rijk met de regio's voor de periode na 2009 maakt, rekening met krimp te houden.

Bij de bespreking van ISV 3 (12 februari 2009) heeft de Tweede Kamer opnieuw aandacht voor het thema krimp gevraagd. Vooralsnog houdt het voorstel voor de ISV-regeling voor de periode 2009-2015 geen rekening met krimpgebieden. Maar zowel bij het Algemeen Overleg (12 februari 2009) als tijdens een congres in Kerkrade (februari 2009) gaf minister Van der Laan aan dat de ISV 3 wellicht moet worden aangepast, gezien de krimp in sommige regio's (Ministerie van VROM, 2009b).

Box 5.4. Nationaal krimpbeleid in Engeland en Duitsland

In 2001 introduceerde de Duitse federale overheid het Stadtumbau Ost-programma; enkele jaren later gevolgd door het Stadtumbau West-programma. Dit programma helpt steden om zich aan te passen aan grootschalige demografische en economische veranderingen. De federale overheid ondersteunt tot 2009 een aantal geselecteerde (krimpende) pilot-steden en heeft alleen al voor het Stadtumbau Ost-programma in totaal 1 miljard euro beschikbaar gesteld. Daarnaast leveren ook de deelstaten en de gemeenten zelf een financiële bijdrage.

Het Stadtumbau-programma biedt de krimpgebieden niet alleen geld om sloop en herstructurering in krimpgebieden mogelijk te maken, maar stimuleert ook de onderlinge kennisuitwisseling over dit onderwerp (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2008). Daarnaast probeert het programma een denkomslag te bewerkstelligen. Ze stimuleren gebieden om gesprekken te organiseren tussen actoren in een krimpgebied om hen gezamenlijk te laten zoeken naar mogelijke oplossingsrichtingen voor de problemen. Tot slot hanteren ze het motto 'weniger ist mehr' en proberen ze zodoende de negatieve associaties die vaak aan krimp kleven weg te nemen en om te buigen in positieve. De voorbeelden uit Wilhelmshaven (zoals de toekomstdialog en de renovatie in de wijk Fedderwardengroden), waaraan in de voorgaande boxen is gerefereerd, zijn mede door het Stadtumbau-programma mogelijk gemaakt.

In Engeland bestaat het Housing Market Renewal Programme (HMR) dat zich specifiek richt op onderdrukgebieden (*low demand areas*) in het noorden van Engeland en de Midlands, in het bijzonder op wijken die kampen met bevolkingsdaling, verpaupering, leegstand, een onaantrekkelijke woningvoorraad en woningprijzen die ver onder het regionaal gemiddelde liggen. Het heeft tot doel de zwakkere woningmarkten te stimuleren om aansluiting te vinden bij de regionale woningmarkt. Hiervoor heeft de Engelse regering tussen 2002 en 2008 1,2 miljard pond uitgetrokken. In totaal zijn negen *pathfinder areas* aangewezen. Volgens de nationale overheid kan in deze krimpgebieden niet worden volstaan met een traditionele wijkaanpak, maar is een integrale aanpak op subregionaal niveau nodig waarbij een breed scala aan partijen (waaronder English Partnership, Regional Development Agency, corporaties) betrokken wordt. Anders zullen de problemen zich eenvoudig verplaatsen binnen de regio. De Engelse regering heeft besloten HMR een vervolg te geven. Voor de periode 2008-2011 zal nog één miljard pond beschikbaar worden gesteld (Cullingworth en Nadin, 2006; The National Department of Communities and Local Government, 2007).

5.6. Regionale afstemming bij krimp

5.6.1. Afstemming is noodzakelijk maar moeilijk

In een (krimp)regio doen gemeenten er verstandig aan regionaal samen te werken. Doen ze dit niet, dan kunnen de problemen die met krimp samengaan (zoals leegstand, verpaupering concentratie van lage-inkomensgroepen) verergeren. Wanneer een gemeente bijvoorbeeld doorgaat met het realiseren van

nieuwbouwprojecten, kan ze daarmee bewoners wegtrekken uit een naburige gemeente, waardoor daar de bevolking verder krimpt en er leegstand ontstaat.

Dit regionaal afstemmen is makkelijker gezegd dan gedaan. Financieringsproblemen spelen deze regionale afstemming parten. Bij het onderling afstemmen van woningbouwprogramma's door gemeenten in krimpregio's gaat het om het verdelen van de 'pijn'. Gemeenten zijn huiverig hun woningbouwprogramma naar beneden toe bij te stellen en af te zien van de aanleg van een nieuwe woonwijk. Dit komt onder andere doordat ze hierdoor inkomsten uit de grondexploitatie en doelgebonden uitkeringen gekoppeld aan het aantal nieuw gebouwde woningen (zoals BLS) mislopen.

Bovendien bestaat de angst dat buurgemeenten hun regionale afspraken niet nakomen en daardoor profiteren van het feit dat de andere gemeenten dit wel doen (*freeriding*). Voordat gemeenten in een krimpregio hun woningbouwprogramma terugschroeven, willen ze daarom zeker weten dat de buurgemeente dit ook doet en zo niet, sancties krijgt opgelegd. Dit is lastig. Op regionaal niveau bestaan immers geen instrumenten om gemeenten die zich niet aan de regionaal gemaakte afspraken houden, te bestraffen.

Daarnaast is krimp in een regio vaak ongelijk verdeeld, wat regionaal *commitment* en daarmee regionale afstemming van woningbouwprogramma's en bedrijventerreinen tussen gemeenten bemoeilijkt. De centrumgemeenten (bijvoorbeeld Heerlen en Delfzijl) hebben vaak het eerst en ergst te maken met krimp. Dit zijn immers de plekken waar zich meestal de meest kwetsbare woningvoorraad bevindt en de problemen (leegstand, verloedering, concentratie lage-inkomensgroepen) zich concentreren (zie hoofdstuk 4 'Ruimtelijke gevolgen'). Omringende gemeenten zijn vervolgens niet altijd bereid deze centrumgemeente bij het oplossen van de problemen te ondersteunen. Dit geldt overigens niet alleen voor krimpregio's, met dit probleem hebben veel regio's te kampen (WRR, 1990).

Tot slot wordt regionale afstemming belemmerd door het feit dat de regionale woningbouwafspraken niet altijd passen binnen (eerder) gemaakte andere afspraken. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld klem komen te zitten tussen regionale afspraken enerzijds en afspraken met het rijk over stedelijke vernieuwing (ISV) anderzijds.

5.6.2. Regionale afstemming in de praktijk

Ondanks alle bovenbeschreven belemmeringen komt de regionale samenwerking in de krimpregio Parkstad Limburg redelijk van de grond. Zo hebben de zeven Parkstad-gemeenten —die gezamenlijk een Wgr+-regio vormen— besloten hun woningbouwbeleid op elkaar af te stemmen en tot een regionale woningbouwprogrammering te komen. Daarbij zijn overigens niet alleen gemeenten, maar ook corporaties, ontwikkelaars, makelaars en zorgaanbieders betrokken.

Sinds de regionale woonvisie (Parkstad Limburg, 2006) door de Parkstadraad in 2006 is goedgekeurd, ligt het accent niet meer op nieuwbouw, maar op sloop en herstructurering. Het is gelukt de plannen die er aanvankelijk waren voor netto 10 duizend nieuwe woningen, terug te brengen tot een aantal dat dichterbij de verwachte behoefte van 2 duizend ligt (met de eerder gemaakte kanttekening dat het niet mogelijk bleek om de plannen geheel naar beneden toe aan te passen aan de demografische prognoses). Met de totstandkoming van deze regionale woonvisie en woningbouwprogrammering (Parkstad Limburg, 2007) is een stap in de richting van regionale samenwerking gezet. Maar de praktijk zal moeten uitwijzen of de gemeenten en andere partijen zich ook daadwerkelijk aan de gemaakte regionale afspraken houden.

In de andere krimpregio's Noord-Groningen (Eemsdelta), Oost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen komt de samenwerking moeizamer van de grond. Het onderzoek van Louter en Van Eikeren (2007), Bureau PAU (2007) en Til *et al.*, (2007) hebben het inzicht in demografische ontwikkelingen en de gevolgen ervan vergroot. Het heeft weliswaar bijgedragen aan een gezamenlijk probleembesef, maar tot een gezamenlijke woonvisie, zoals in Parkstad Limburg, is het nog niet gekomen.

Wel bestaan in de Eemsdelta voornemens om op het gebied van wonen regionaal samen te werken. De gemeenten Delfzijl en Appingedam willen een gezamenlijke visie op de toekomstige ontwikkeling van beide gemeenten maken. In mei 2009 is dit concept ontwikkelingsperspectief 2030 door de collega's van B&W voorgelegd aan de gemeenteraden (Van Vliet en Dijkstra, 2009). Verder wordt af en toe gesproken over een gemeentelijke fusie van de vier gemeenten Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum (de 'DEAL-gemeenten'). Echter op korte termijn lijkt dit geen optie.

In Oost-Groningen hebben de gemeenten Winschoten, Reiderland en Scheemda wel besloten tot samenvoeging. Per 1 januari 2010 zullen de drie gemeenten samen de gemeente Oldambt worden.

Tot slot zijn er in Zeeuws-Vlaanderen vooralsnog weinig voorbeelden te vinden van regionale samenwerking. Een uitzondering vormt de regionmarketing waarin de drie gemeenten Terneuzen, Sluis en Hulst het gebied presenteren als een aantrekkelijke woonregio.

5.6.3. Regionale uitvoering

Regionale onderzoeken, regionale visies en regionale programmeringen die krimp als onderwerp hebben, nemen in aantal toe. Regionaal beleid wordt echter nog niet vergezeld van een gezamenlijk uitvoeringsplan waarin financiële afspraken worden gemaakt. Een dergelijk plan kan ertoe bijdragen dat gemeenten ‘zeggen’ en ‘doen’ combineren, en het kan freeriding helpen voorkomen. Immers, gemeenten zullen alleen bereid zijn minder te bouwen (in regionaal belang) als ze financieel meeprofiteren van bouwactiviteiten elders in de regio.

Het gemeentelijk grondbeleid —actief of faciliterend— staat nu niet in het teken van het regionaal woonbeleid. Ook is er nog geen regionaal grondbeleid, regionaal sloopfonds, een regionale grondbank, enzovoort. In ieder geval wordt er nog geen actie ondernomen om regionaal te verevenen.

De nieuwe Wro (Wet ruimtelijke ordening), inclusief de Grondexploitatiewet, biedt enkele mogelijkheden voor regionale verevening. Zo kunnen gemeenten gezamenlijk een grondexploitatie maken. Dit is echter op vrijwillige basis, en het gaat slechts om een locatie die de grens van twee of meerdere gemeenten overschrijdt. Het is niet bedoeld voor regionale bovenplanse verevening.

Verder is voor de regionale afstemming de rol van de provincie belangrijk. Zij kan er op toezien dat gemeenten hun ruimtelijkeorderingsbeleid daadwerkelijk afstemmen op de regionaal gemaakte afspraken. De nieuwe Wro biedt de provincie juridische middelen om ervoor te zorgen dat gemeenten nakomen wat zij in regionaal verband hebben afgesproken. Het inpassingsplan, projectbesluit, de aanwijzing of verordening zijn daar voorbeelden van (VROM, 2008b). Deze instrumenten kunnen overigens alleen worden ingezet wanneer er sprake is van een provinciaal belang. Provincies zullen regionaal gemaakte afspraken dus in hun provinciaal beleid moeten opnemen.

Tot slot kunnen krimpgebieden, wanneer beleidsdoelen op verschillende schaalniveaus met elkaar conflicteren en hierdoor op lager schaalniveau bij de regionale aanpak van krimp, problemen ontstaan, dit op rijksniveau agenderen. Krimpgebieden doen er verstandig aan daarbij de krachten te bundelen en samen deze problematiek op rijksniveau voor het voetlicht te brengen.

5.7. Tot besluit

De prognoses (zie hoofdstuk 3 'Toekomstige regionale trends 'groei naast krimp') laten zien dat groei niet langer vanzelfsprekend is. Naast groei- zullen ook krimpgemeenten ontstaan. De demografische krimp zal zich vooral in de periferie voordoen. Hoofdstuk 4 'Ruimtelijke gevolgen' heeft laten zien dat vooral de huishoudensdaling gevolgen zal hebben voor de woningmarkt en de leefomgeving. De krimpende gemeenten kunnen te maken krijgen met problemen van leegstand, verpaupering en concentratie van lagere-inkomensgroepen. Het oplossen van die problemen is dan ook de belangrijkste beleidsopgave waar deze gebieden zich voor gesteld zien.

Wat opvalt is dat veel gemeentebesturen proberen (al dan niet via woningbouwbeleid) krimp te bestrijden. Deze beleidsoptie blijkt weinig succesvol te zijn. Het werkt de concurrentie tussen gemeenten in de hand en kan de negatieve gevolgen van krimp verergeren. Het begeleiden van krimp is een alternatief. Deze strategie richt zich op het matigen van nieuwbouw en het stimuleren van sloop en herstructurering.

Het begeleiden van krimp blijkt geen gemakkelijke opgave te zijn. Bestuurders zijn gewend te groeien. Ze zien krimp als bedreiging, associëren het met bestuurlijk falen en proberen het om die reden te bestrijden. Bovendien blijkt het huidige financiële kader (gemeentefonds, sommige specifieke uitkeringen) groei te stimuleren. Dit betekent dat krimpende gemeenten minder geld uit die fondsen ontvangen. Ook zien krimpende gemeenten hun inkomsten uit de grond-exploitatie verminderen. Op zich is het logisch te veronderstellen dat kleinere gemeenten lagere kosten hebben en minder inkomsten nodig hebben. Maar gemeenten die in een overgang zitten van groei naar krimp kunnen hierdoor (weliswaar tijdelijk) in de problemen komen.

Regio's die zichzelf goed kunnen organiseren kunnen wel de omslag maken van krimp bestrijden naar krimp begeleiden. Parkstad Limburg is een voorbeeld van een regio die wel de omslag van krimp bestrijden naar krimp begeleiden heeft

gemaakt. Toch laat ook dit voorbeeld zien dat deze omslag niet makkelijk is. De Parkstad gemeenten zijn erin geslaagd de nieuwbouwplannen naar beneden toe bij te stellen — wel ligt dit aantal nog altijd boven de verwachte behoefte. Daarnaast is in het beleid het accent verschoven van uitbreiding naar sloop en herstructurering. Verder proberen bestuurders oplossingen te vinden voor het financieringsvraagstuk. Zij proberen publiekprivate samenwerkingsverbanden aan te gaan om zo de sloop en herstructurering in krimpgebieden van de grond te krijgen. Het vinden van die publiekprivate partners blijkt geen gemakkelijke opgave te zijn, omdat de verdien capaciteit van die partijen in krimpsituatie eveneens gering is.

Niet alleen op gemeentelijk, maar ook op provinciaal niveau komt steeds meer aandacht voor krimp en de problematiek die het met zich meebrengt. Limburg en Groningen zijn al langer met dit thema bezig, maar nu volgen ook andere provincies. Toch geldt voor alle provincies dat ze nog wel een beetje op twee gedachten hinken. Ze ondernemen acties die krimp begeleiden, maar in de beleidsnotities komen we ook acties tegen die krimp bestrijden.

Op rijksniveau is het thema krimp pas recent opgepakt. Het rijk beraadt zich op de rol die het bij krimp moet vervullen. Daarnaast probeert het de vraag te beantwoorden of het nodig is het rijksbeleid en de rijksregelingen aan te passen aan de krimpsituatie in sommige regio's. Het antwoord hierop zal per beleidsterrein verschillen. Het hangt namelijk af van de mate waarin demografische ontwikkelingen het betreffende beleidsterrein beïnvloeden. Daarnaast is het antwoord afhankelijk van de vraag of krimp en ingrijpen daarop al dan niet wenselijk en/of stuurbaar is? Ook moet het rijk zich afvragen of het zijn beleid moet richten op solidariteit (en gelijkheid) of niet? Dit zijn politieke keuzes.

Wanneer de krimp gemeenten in krimp regio's liggen, doen de gemeenten er verstandig aan hun bouw-, sloop- en herstructureringsprogramma's onderling af te stemmen en te komen tot een gezamenlijk woningbouwprogramma. Dit blijkt geen gemakkelijke opgave te zijn. Gebrek aan regionaal commitment en vertrouwen (angst voor freeriders) en vermindering van inkomsten uit grondexploitatie spelen de samenwerking parten.

De provincies kunnen de regionale samenwerking tussen gemeenten stimuleren. Zij kunnen er op toezien dat gemeenten hun ruimtelijkeordeningsbeleid daadwerkelijk afstemmen op de regionaal gemaakte afspraken.

Literatuur

- Aarts, L.J.M., Ph.R. de Jong, R. Goudriaan en P.J.M. Wilms (2008), *Demografische voorsprong: kwaliteitsslag onderwijs*, Provincie Limburg afdeling Economische Zaken. Voerendaal: Schrijen Lipperts Huntjes.
- Adriaans, F. en G. Heinz (2007), *Hoe duur is goedkoop? Onderzoek naar de woonwensen van bewoners/eigenaren van goedkope koopwoningen in Oldambt en Pekela* [versie 6, november 2007, in opdracht van de gemeenten Pekela, Reiderland, Scheemda, Winschoten, de woningbouwcorporatie Acantus, Provincie Groningen, Stichting Experimenten Volkshuisvesting]. Leeuwarden: Heinz Advies Volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing.
- Auteur onbekend (2008), Excuses voor bewoners Ganzedijk. *DePers.nl*, 15 maart 2008.
- Berg, H. van de (2008), Vooralsnog giert de wind door de Blauwe Stad. *NRC Handelsblad*, 22 november 2008, p. 2.
- BNA (2008), website <http://www.bna.nl/nl/onderzoek,bouwen-voor-krimp/ontwerplab-krimp>, Amsterdam.
- Boers, R. en C. Poulus (2007), Een uitdaging in de krimp. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, 1, pp. 22-26.
- Boonstra, H. (2008), *Strategische Kennisagenda ministers van VROM en WWI*. Den Haag: VROM.
- Bouma, J.D. (2006), Afbreken is soms beter dan leegstand. *NRC Handelsblad*, 15 februari 2006, p. 2.
- Bureau PAU (2007), *Toekomstperspectieven voor de Eemdelta*. Eindrapport juli 2007. Groningen: Bureau PAU.
- Buys, A. en J. van Iersel (2008), *Sturen met nieuwbouw*, artikel in opdracht van Ministerie van VROM, WWI, RIGO Research en Advies.
- Centraal Bureau voor Statistiek (2007), website www.cbs.statline.
- Centraal Bureau voor Statistiek (2009), *Loop van de woningvoorraad 1985-2008*. Den Haag: Centraal Bureau voor Statistiek.
- Companen (2008), *Krimp ... een groeiende opgave* [in opdracht van AEDES]. Arnhem: Companen.
- Cullingworth, B. en V. Nadin (2006), *Town and Country Planning in the UK*, 14th edition. London: Routledge Taylor en Francis Group.
- Dam, F. van, C. de Groot en F. Verwest (2006), *Krimp en Ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Dam, F. van, F. Verwest en C. de Groot (2008), De ruimtelijke gevolgen van demografische krimp. *Tijdschrift BenM*, themanummer Krimp: zegen of vloek?, december 2008, jrg. 35, LEMMA, pp. 322-329.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst en W. Verschoor (2004), *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Derks, W., P. Hovens en L. Klinkers (2006), *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROMRaad.
- Derks, W., P. Hovens en L. Klinkers (2006b), *De krimpende stad. Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Essen, B. van (2008), Groeien met krimp. Het programma demografische voorsprong Limburg, Den Haag, Symposium Ruimte voor krimp, 22 maart 2007.
- Exner, M. (2007), Sonnensiedlung an der Westgrenze. *Nordwest Zeitung*, 26 oktober 2007.
- Friesch Dagblad (2005), Blauwe Stad trekt Noorderlingen, 22 augustus 2005.

- Gedeputeerde Staten van Zeeland (2007), *Nieuwe Verbindingen*. Collegeprogramma van CDA, SGP, Christen Unie en GL in Zeeland, 23 april 2007. Middelburg: Provincie Zeeland.
- Gerrichhauzen, L. en J. Dogterom (2007), *Krimp als kans* [In opdracht van Parkstad Limburg, Provincie Limburg, samenwerkende woningcorporaties Parkstad ROW, Ministerie VROM]. Dordrecht: Gerrichhauzen en Partners.
- Goderbauer, E. (2007), *Private Eigentümer im Stadtumbau. Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse; Chance oder Hemmnis beim Stadtumbau West?* [Werkstatt Praxis 47]. Bonn: ExWost/BMVBS/BRR.
- Goedvolk, E. en A. Korsten (2008), Bevolkingsdaling vraagt paradigmaverandering. *Bestuurswetenschappen*, 2, pp. 82-89.
- Haegens, K. (2008), Geen Drenthelevegevoel. De gevolgen van bevolkingskrimp. In: *De Groene Amsterdammer*, 25 april 2008.
- Hanssen, H. (2008), Groningen a province with two faces, presentatie voor DC Noise, 6 oktober 2008 Groningen.
- Kalshoven, F. (2006), Krimp is blinde vlek bij politici en bestuurders. *De Volkskrant*, 15 maart 2006, p. 9.
- KAW Architecten en Adviseurs (2008), Visie Ganzedijk. 'De koning te rijk op Ganzedijk!?', februari 2008, [in opdracht van de gemeente Reiderland]. Arnhem: KAW.
- Kil, W. (2008), *Das Wunder von Leinefelde. Eine Stadt erfindet sich neu*. Dresden: Sandstein Verlag.
- Laudy, H. (2005), Minder bouwen, in *Parkstad Limburg*, Bijlage bij *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening* 86.
- Lieshout, M. van (2008a), Ook Zeeuws-Vlaanderen staat op de Emigratiebeurs. *De Volkskrant*, 26 januari 2008, p. 3
- Lieshout, M. van (2008b), Dorpen strijden om inwoners. Meer dan de helft van de gemeenten ziet inwonerstal tussen nu en 2025 teruglopen. *De Volkskrant*, 29 oktober 2008, p. 2.
- Louter, P. en P. van Eikeren (2007), *De economie van de Eemsdelta. Verleden, heden, toekomst*. Deelrapport 1 kwantitatieve analyse. Delft: Bureau Louter.
- Mik, K. de (2008), De regio krimpt, dus Ganzedijk moet weg. *NRC Handelsblad*, 27 februari 2008: pp. 1-2.
- Ministerie van Economische Zaken (2003), *Pieken in de Delta. Gebiedsgerichte Economische Perspectieven*. Den Haag: Ministerie van EZ.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006), *Nota Ruimte. Ruimte voor Ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008a), *Structuurvisie Randstad 2040*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008b), *Doorlopende tekst Wet ruimtelijke ordening (Stb 2006, 566) inclusief Grond-exploitatiewet (stb 2007, 271)*. 8 februari 2008. Den Haag: VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009a), www.vrom.nl.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009b), Gevolgen regionale bevolkingskrimp ingrijpend, persbericht, 11 februari 2009. Den Haag: Ministerie van VROM.

- Parkstad Limburg (2006), *Regionale woonvisie op hoofdlijnen Parkstad Limburg 2006-2010. Parkstad Limburg geeft Ruimte!* [vastgesteld door Parkstad Raad op 11 december 2006]. Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2007), *Overzicht netto toevoegingen Parkstad Limburg*. [5 december 2007]. Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2008), *Intentieovereenkomst Herstructureringsvisie Woningvoorraad Parkstad Limburg*. Heerlen: Parkstad Limburg.
- Poulus, C. (2007), *Nieuwbouw en transformatie in de regio's Delfzijl en Oost-Groningen: hoe gaan we om met krimp?* [ABF Research in opdracht van Overleg Wonen — Werkgebied Acontus] Delft: ABF Research.
- Provincie Friesland (2008), *Notitie regionale woningbouwafspraken*, Gedeputeerde Staten van Friesland, 26 augustus 2008.
- Provincie Groningen (2001), *Nota Bouwen en Wonen 2002-2006*. Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen (2005), *Nota Bouwen en Wonen 2005-2008. Prioriteiten voor uitvoering* [Gedeputeerde Staten 12 juni 2005]. Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen (2008), *Omgevingsverordening provincie Groningen 2009*, Voorontwerp.
- Provincie Limburg (2006), *Demografische Voorsprong Limburg* [Sonderende nota, 24 mei 2006]. Maastricht: Taskforce Demografische Voorsprong.
- Provincie Limburg (2007a), *Demografische proefregio Limburg. Versnellen van vernieuwing. Over de demografische verandering in Limburg en de beleidsvragen die dat oproept*. Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Limburg (2007b), *Krimp en verstedelijking in het Nationaal Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg*. Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Limburg (2008), *Demografische Proefregio Limburg: Ruimte voor vernieuwing. Over de vernieuwingsvraagstukken die demografische veranderingen in Limburg met zich mee brengen*. Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Zeeland (2004), *Provinciale Woonvisie. Bouwsteen voor het omgevingsplan*. Middelburg: Provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland (2005), *Ontwerp Omgevingsplan Zeeland 2006-2012*, Middelburg: Provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland (2008), *Onverkende Paden. Uitdagingen voor de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw*. Vastgesteld door het college van GS op 19 februari 2008.
- Reesas en Wohltmann (2007), *Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld, Stadtumbau West Pilotstadt Wilhelmshaven*. Wilhelmshaven en Bremen: Stadtumbau Wilhelmshaven en Plan-werkStadt.
- RO groep (2007), *Limburg transforMEERT*, [Onderzoek naar de Maatschappelijke Opgave in de komende 10 jaar voor de Limburgse woningcorporaties, gegeven de bijzondere demografische ontwikkelingen in en de grensligging van Limburg] Maastricht: RO groep.
- Rob/Rfv (2008), *Advies bevolkingsdaling*. Den Haag: Raad voor openbaar bestuur en Raad voor financiële verhoudingen.
- Sitalsing, K. (2008a), *Dorp geschrapt, weg verpaupering*. *De Volkskrant*, 27 februari 2008, p. 2.
- Sitalsing, K. (2008b), *CO2-neutrale BV als redding van Ganzedijk*. *de Volkskrant*, 30 oktober 2008, p. 2.

- Spruit, J. (2007), Minder huizen, mooier bouwen. Corporaties verleggen koers door krimp bevolking. *Aedes magazine*, 4, pp. 18-21.
- The National Department of Communities and Local Government (2007), website www.communities.gov.uk.
- Til, R.J. van, L. Groenemeijer, C. Poulus en R. Luckey (2007), *Bijdrage POP Provincie Groningen Discussienotitie Planning for decline* [in opdracht van de provincie Groningen]. Delft: ABF Research.
- Tweede Kamer (2007), motie nr. 19 (31200-XVIII), vergaderjaar 2007-2008. Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen op 24 juni 2008.
- Vereniging Dorpsbelangen Ganzedijk — Hongerige Wolf en Actie Comité Ganzedijk Blijft (2008), *Energiek Ganzediek. Bewonersplan voor onze nieuwe toekomst*. Finsterwolde: Actie Comité Ganzedijk Blijft.
- Verwest, F., F. van Dam en C. de Groot (2007), Krimp bestrijden of begeleiden?, *Openbaar Bestuur* 17(4), pp. 25-28.
- Verwest, F., N. Sorel en E. Buitelaar (2008), *Regionale krimp en woningmarkt. Omgaan met een transformatieopgave*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Vliet, R. van en J. Dijkstra (2009), *Ontwikkelingsperspectief Appingedam Delfzijl* [In opdracht van gemeente Appingedam en Delfzijl], Groningen : Weusthuis Associate.
- Wiechmann, T. (2003), Zwischen spektakulärer Inszenierung und pragmatischem Rückbau — Umbau von schrumpfenden Stadtregionen in Europa. In: G. Hutter, I. Iwanow en B. Muller (2003), *Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen*, Dresden: IÖR.
- Wissen, L. van (2008), Migratie en krimp in Krimp in het Noorden. *Demos*, jrg. 25, nr.1, januari 2009, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, Pp. 13-16, presentatie op jaarcongres van de Nederlandse vereniging voor demografie, 9 oktober 2008, Den Haag.

6. Bevolgingskrimp en de arbeidsmarkt

Rob Euwals, Kees Folmer, Thijs Knaap en Maikel Volkerink
Centraal Planbureau (CPB)

6.1. Inleiding

Het is denkbaar dat de Nederlandse arbeidsmarkt in de komende decennia geconfronteerd zal worden met krimp. De meest recente bevolgingsprognose voorziet weliswaar geen daling van de Nederlandse bevolking, maar datzelfde geldt niet voor het arbeidsaanbod. Het arbeidsaanbod, ofwel de *beroepsbevolking*, wijkt af van de bevolking door twee verschillen. Ten eerste tellen bij de beroepsbevolking alleen personen in de leeftijd van 20 tot en met 64 jaar mee. De bevolking in deze leeftijdsgroep wordt ook de *potentiële beroepsbevolking* genoemd, en die neemt in omvang af vanaf ongeveer 2011. Ten tweede tellen bij de beroepsbevolking alleen personen mee die daadwerkelijk participeren op de arbeidsmarkt. Naar verwachting gaat de omvang van beroepsbevolking vanaf ongeveer 2020 dalen. Door ontgroening en vergrijzing zal het *relatieve* aandeel van de potentiële beroepsbevolking duidelijk afnemen. Tegenover elke tien personen van die groep staan nu iets meer dan zes personen die niet tot de potentiële beroepsbevolking horen. Dat worden er in 2040 negen.

Een situatie waarin de beroepsbevolking niet langer groeit, roept een aantal vragen op over de gevolgen voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Krijgen we een structureel tekort aan arbeid? Of geldt dat alleen voor bepaalde sectoren? Wat betekent krimp voor de lonen van jongeren en ouderen? En wat is de rol van beleid bij de aanpassingen van de arbeidsmarkt? Op deze vragen proberen we in dit hoofdstuk antwoord te geven.²²

De beschouwingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op economische theorie. Empirisch is nog weinig bekend over de gevolgen van krimp. Zeker is dat een mogelijke krimp van de beroepsbevolking de Nederlandse arbeidsmarkt voor een nieuwe uitdaging stelt. De beroepsbevolking is de afgelopen decennia alleen

²² Dit hoofdstuk gaat over de gevolgen voor de arbeidsmarkt, in 2010 publiceert het CPB een studie over de gevolgen van vergrijzing voor de overheidsfinanciën en de herverdeling tussen generaties.

maar hard gegroeid. Dat is vooral het gevolg van stijgende participatie, veroorzaakt door de massale toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt. Dit is een wereldwijd fenomeen, dat zich niet overal in dezelfde fase bevindt. Andere landen, zoals Japan, Duitsland, Italië en Spanje, zijn verder in dit proces en kennen geen verdere sterke toename van de participatiegraad van vrouwen. Maar ook uit dergelijke landen is nog relatief weinig bekend over de gevolgen voor de arbeidsmarkt.

Over de gevolgen van krimp wordt veel gespeculeerd. Regelmatig suggereert men dat er in de toekomst ernstige tekorten zullen ontstaan op de Nederlandse arbeidsmarkt en dat de werkloosheid mogelijk zeer laag zal worden.²³ Die suggestie kan echter niet bevestigd worden door economische inzichten. De belangrijkste reden is dat arbeidstekorten niet blijven bestaan in een kleine open economie waarin lonen zich aanpassen aan vraag en aanbod. De werkloosheidsgraad wordt op de lange termijn vooral bepaald door de sociale zekerheid en de arbeidsmarktinstituties. Hieronder vallen onder meer de werknemersverzekeringen, de mate van ontslagbescherming en diverse andere wettelijke vereisten aan het arbeidscontract. De omvang van de bevolking speelt géén directe rol bij de hoogte van de werkloosheid (zie *box 6.1*). Op korte termijn kan het niveau van de werkloosheid wel dalen door een krimpende bevolking, maar er is geen reden om aan te nemen dat de werkloosheid op lange termijn laag zal blijven.

Dit hoofdstuk bespreekt de toekomstige ontwikkeling van de beroepsbevolking in Nederland en gaat daarna in op twee aspecten van de arbeidsmarkt die aandacht vragen in het geval van vergrijzing en een krimpende bevolking. Ten eerste is dat een verschuiving van de consumptie in de richting van niet-verhandelbare goederen en diensten, zoals zorg en persoonlijke dienstverlening. Dat brengt een grote structurele wijziging in de economie met zich mee waardoor een groot aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt zal worden gevraagd. Ten tweede zijn er aanwijzingen dat het vermogen van de arbeidsmarkt om grote herschikkingen te coördineren wordt beïnvloed door een krimpend arbeidsaanbod. Dat komt onder meer doordat de nieuwe aanwas, die gevoeliger is voor sectorale beloningsverschillen dan zittende werknemers, afneemt. Verder zijn er aanwijzingen dat loon en productiviteit niet aan elkaar gelijk zijn over de levensloop. Daardoor verdienen jongeren minder dan hun

²³ Zie Berkhout *et al.* (2007) en Commissie Arbeidsparticipatie (2008) over toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt.

bijdrage aan de productie en ouderen juist meer. De structuur van een uitgestelde beloning fungeert als prikkel om gemotiveerd te blijven werken maar maakt het minder aantrekkelijk om van sector te veranderen. In dit geval zet krimp, of eigenlijk de vergrijzing van de beroepsbevolking, een dergelijk beloningssysteem onder druk omdat het niet goed bestand is tegen een grote toename van het aandeel ouderen.

Gegevens over de ontwikkeling van de beroepsbevolking staan in de volgende paragraaf. Daarna bespreken we sectorale verschuivingen en de beloningsstructuur, om te eindigen met enige conclusies voor beleid.

6.2. Beroepsbevolking tot 2025

De meest recente CBS bevolkingsprognose voorziet niet in een daling van de omvang van de totale Nederlandse bevolking. De omvang van de potentiële beroepsbevolking, de bevolking in de leeftijd van 20 tot en met 64 jaar, gaat naar verwachting wel dalen vanaf het jaar 2011. De daling van de omvang van de beroepsbevolking begint naar verwachting enkele jaren later. De afname gaat gepaard met een duidelijke vergrijzing van de beroepsbevolking.

Naar verwachting bereikt de potentiële beroepsbevolking rond het jaar 2010 haar maximale omvang van ongeveer 10,1 miljoen personen (*figuur 6.1*). Vanaf dat jaar zal de omvang van de potentiële beroepsbevolking licht gaan dalen naar ongeveer 9,8 miljoen in 2025. De daling impliceert niet noodzakelijkerwijze een daling van de omvang van de beroepsbevolking. Naar verwachting stijgt de omvang van de beroepsbevolking nog enige jaren verder, en wel door de stijging van de participatiegraad van bepaalde bevolkingsgroepen.

De participatiegraad van vrouwen is de afgelopen decennia sterk gestegen, en naar verwachting stijgt deze graad voorlopig verder. Oudere generaties vrouwen met een lage participatiegraad worden op de arbeidsmarkt vervangen door jongere generaties vrouwen met een hoger opleidingsniveau en een hogere participatiegraad. Onderzoek wijst echter uit dat de sterke stijging van de participatie over de generaties heen tot stilstand is gekomen vanaf de generatie geboren in het begin van de jaren vijftig (Euwals, Knoef en Van Vuuren, 2007). Deze generatie verlaat de arbeidsmarkt in de periode van 2015 tot 2020. Vanaf die periode zal de participatie van vrouwen naar verwachting nauwelijks meer stijgen.

Box 6.1. Structurele tekorten en het einde van de werkloosheid?

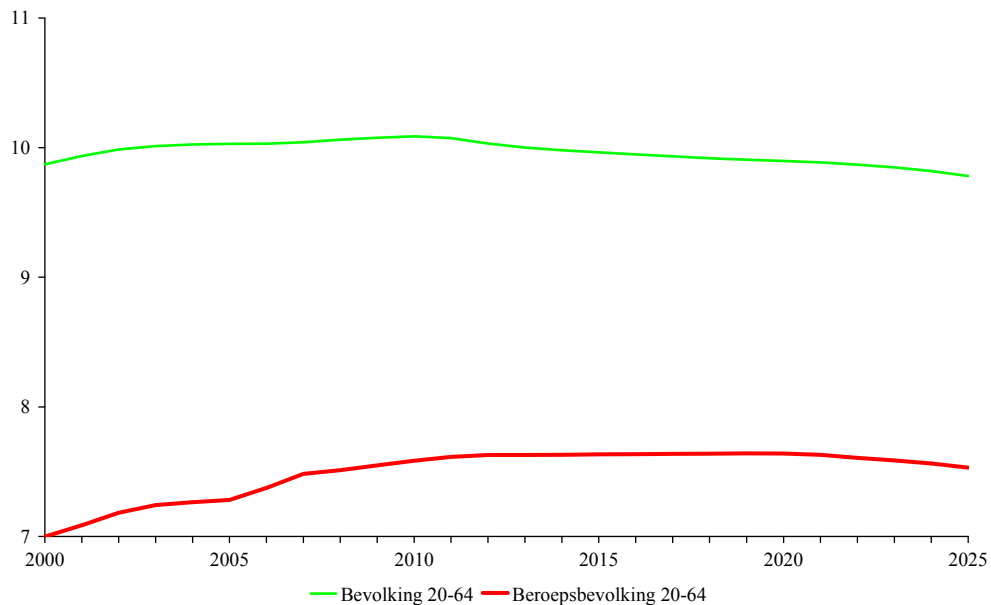
Zal de arbeidsmarkt door een krimp van de bevolking geconfronteerd worden met een structureel tekort aan arbeid? En zal de werkloosheid dalen tot een zeer laag niveau? Op beide vragen is het antwoord ontkennend, vanwege het marktmechanisme dat ervoor zorgt dat vraag en aanbod gelijk zijn. De lonen kunnen wel gaan stijgen en daarmee kunnen arbeidsintensieve diensten duurder worden. Dat is mogelijk strijdig met de maatschappelijke wens om bepaalde diensten, zoals zorg, voor iedereen betaalbaar te houden. De berichten over toekomstige tekorten worden dus over het algemeen ingegeven door wat men maatschappelijk wenselijk acht. De werkloosheid wordt op de lange termijn bepaald door zaken als arbeidsmarktinstituties en de sociale zekerheid, de rol van de bevolkingsomvang is daarbij onduidelijk.

Het marktmechanisme brengt vraag en aanbod bij elkaar. In een kleine open economie waarin lonen bepaald worden door vraag en aanbod van arbeid kunnen tekorten daarom op de lange termijn niet blijven bestaan. Een tekort is een situatie waarin bij een gegeven niveau van het loon de vraag naar arbeid het aanbod overtreft. In het geval van vrije lonen zorgt het marktmechanisme voor een nieuw evenwicht waarin vraag en aanbod weer gelijk aan elkaar zijn. Door het tekort zullen de aanbieders van arbeid, de werknemers, een hoger loon vragen. Door het stijgende loon zal de vraag naar arbeid, door de werkgevers, weer gaan dalen. Uiteindelijk zal het niveau van het loon zodanig stijgen dat vraag en aanbod aan elkaar gelijk zijn. Op de lange termijn zullen vraag en aanbod zich zelfs aanpassen zodat het loon gelijk is aan de (marginale) productiviteit van arbeid, welke in een kleine open economie op de internationale markt wordt bepaald. Dit loopt via het investeren van kapitaal, landen met lage lonen trekken kapitaal aan totdat zowel het kapitaalrendement als het loon gelijk zijn in alle landen. In Nederland lijkt het vrije marktmechanisme een minder grote rol te spelen doordat de lonen in hoge mate bepaald worden door collectieve loononderhandelingen. Maar binnen die onderhandelingen speelt productiviteit wel degelijk een rol, zodat ook hier een discrepantie tussen lonen en (marginale) productiviteit op de lange termijn niet houdbaar is. Hoe dan ook, een structureel tekort aan arbeid is niet aannemelijk.

Maar zelfs als er geen structurele tekorten ontstaan, waarom zal de werkloosheid niet naar een laag niveau dalen? De werkloosheid vertoont op de lange termijn een tendens naar de evenwichtswerkloosheid. Door schokken in de economie, zoals de huidige kredietcrisis, kan de werkloosheid zelfs behoorlijk fluctueren. De schokken worden door het marktmechanisme met aanpassingen in de lonen geabsorbeerd. Die aanpassingen kosten tijd. De evenwichtswerkloosheid hangt af van structurele zaken zoals arbeidsmarktinstituties en de sociale zekerheid. Een krimpende bevolking leidt op zichzelf dus niet tot een blijvend laag niveau van de werkloosheid. Twee aspecten van krimp kunnen echter toch invloed hebben op de werkloosheid. Ten eerste kan door een langzame aanpassing van de lonen de werkloosheid tijdelijk lager zijn. De beschikbaarheid van de productiefactor arbeid neemt namelijk af terwijl de prijs voor die productiefactor, het

loon, daarbij enigszins achterblijft. Dit is echter een tijdelijk effect. Ten tweede kunnen toch ook structurele zaken door de krimp, ontgroening en vergrijzing veranderen. Zo is de werkloosheid onder ouderen lager dan onder jongeren (Shimer, 1998; 2001), het verschil tussen loon en productiviteit van ouderen kan wijzigen (paragraaf 6.3) en daarnaast hebben ouderen een betere onderhandelingspositie door hun opgebouwd menselijk kapitaal. Het effect van dergelijke zaken op de werkloosheid op de lange termijn is echter onduidelijk.

Figuur 6.1. Bevolking en beroepsbevolking, leeftijd 20-64, 2000-2025 (in miljoenen)



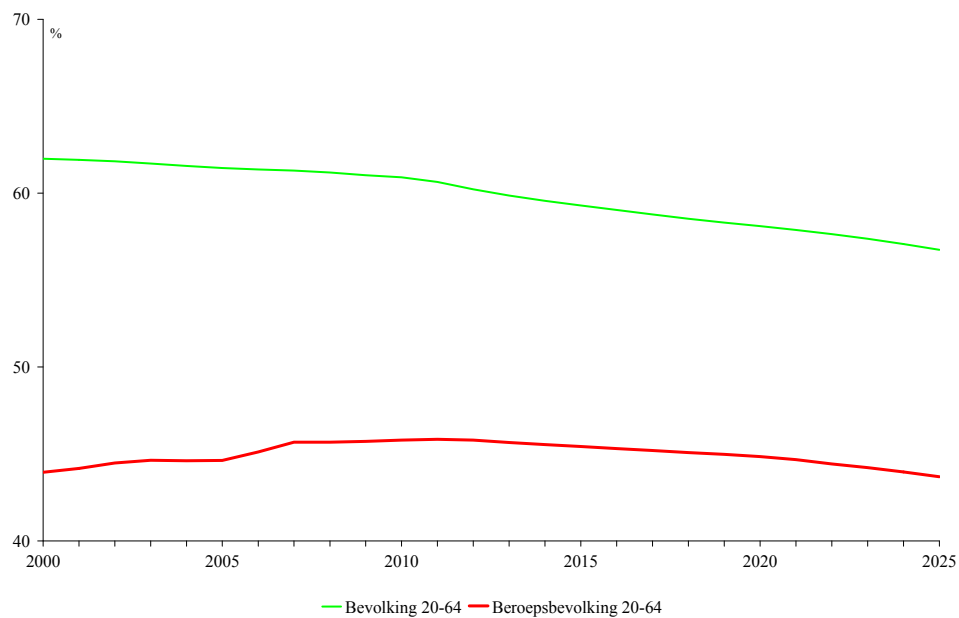
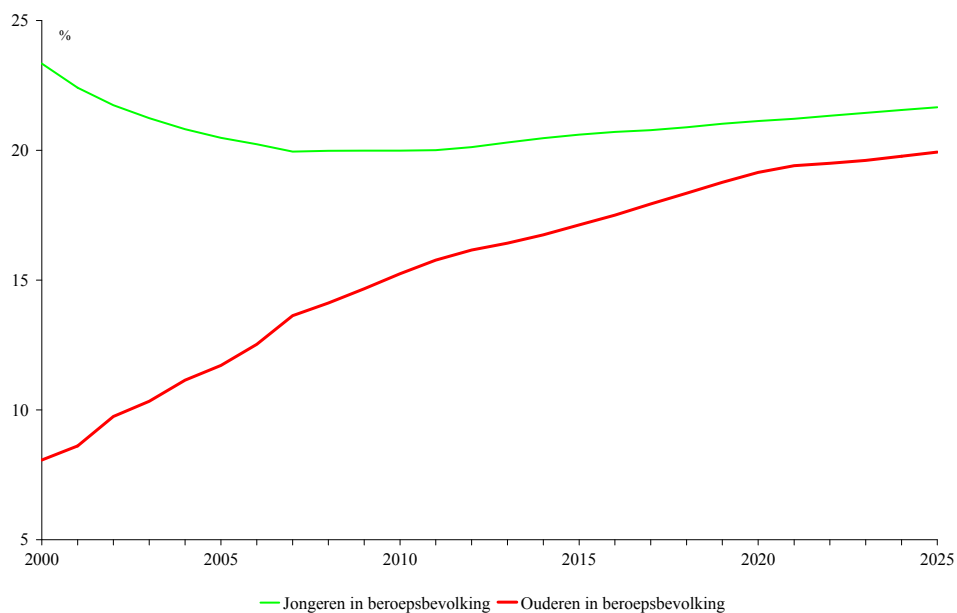
Noot: de bevolking in de leeftijd 20-64 wordt ook de potentiële beroepsbevolking genoemd, de beroepsbevolking betreft personen in de leeftijd 20-64 die participeren op de arbeidsmarkt. Participanten op de arbeidsmarkt betreft personen die 12 uur of meer per week werken (de werkzame beroepsbevolking) en personen die minder dan 12 uur per week werken en die 12 uur of meer per week willen werken (de werkloze beroepsbevolking).

De participatiegraad van personen in de leeftijd van 55 tot en met 64 is vanaf midden jaren negentig gaan stijgen na een decennialange daling, en naar verwachting zal deze graad nog enige jaren verder stijgen. Door de hervormingen van de regelingen voor vervroegde uittrekking, door de overgang van VUT naar prepensioen en door de wet VUT, Prepensioen en Levensloop (VPL) is het financieel duidelijk aantrekkelijker geworden om langer door te gaan met werken (Euwals, Van Vuuren en Wolthoff, 2006). De hervormingen begonnen echter al in 1997, het jaar waarin de deelnemers van het ABP als eerste werknemers met de nieuwe financiële prikkels voor vervroegde uittrekking werden geconfronteerd. Hervormingen hebben dus al deels geleid tot een hogere participatiegraad voor personen in de leeftijd van 55 tot en met 64.

De raming voor het arbeidsaanbod betreft een zogenaamde beleidsneutrale raming; er wordt alleen rekening gehouden met al besloten en ook met voorgenomen beleid (Euwals en Folmer, 2009). Naar het zich laat aanzien zijn verdere hervormingen op til. Het kabinet heeft onder voorbehoud besloten de AOW gerechtigde leeftijd stapsgewijs te verhogen van 65 naar 67 jaar. De raming houdt geen rekening met een verhoging omdat de daadwerkelijke invoering onzeker is. Een invoering zou de participatie van personen in de oudere leeftijdsgroepen verhogen. Het effect van een dergelijke maatregel op de participatie is onzeker; een eerste inschatting is dat de verhoging van de AOW gerechtigde leeftijd met twee jaar er toe zou leiden dat werknemers ongeveer één jaar langer doorgaan met werken (CPB, 2008). Bij een dergelijk beleid zou ook de definitie van de beroepsbevolking toe zijn aan een revisie omdat dan ook 65 en 66-jarigen nog zullen participeren op de arbeidsmarkt.

De daling van de (potentiële) beroepsbevolking in absolute aantallen is gering. Als aandeel van de totale bevolking is de daling is echter meer omvangrijk (*figuur 6.2*). Al enige jaren daalt het aandeel doordat de omvang van de totale bevolking wel duidelijk is blijven stijgen. Dit is een gevolg van de stijging van de levensverwachting en de daarmee gepaard gaande vergrijzing. Dus terwijl de potentiële beroepsbevolking (personen in de leeftijd van 20 tot en met 64) relatief constant blijft, stijgt het aantal personen ouder dan 65 jaar.

De geraamde afvlakking en mogelijke krimp van de bevolking leidt tot een duidelijke relatieve krimp van de beroepsbevolking, maar daarnaast zal de beroepsbevolking ook duidelijk vergrijzen (*figuur 6.3*). Dit is deels een gevolg van de demografische ontwikkelingen, en deels een gevolg van de geraamde

Figuur 6.2. Bevolking en beroepsbevolking als percentage van totale bevolking, 2000-2025*Figuur 6.3. Jongeren en ouderen (leeftijd 20-30 en 55-64) als percentage van beroepsbevolking, 2000-2025*

stijging van de participatiegraad van personen in de leeftijd 55 tot en met 64. Het aandeel van deze leeftijdsgroep in de beroepsbevolking was minder dan 10 procent in 2000 en het aandeel stijgt naar verwachting tot ongeveer 20 procent in 2025.

6.3. Sectorale aanpassingen

Door een mogelijke krimp van de bevolking en vooral door de onderliggende ontgroening en vergrijzing zal de vraag naar goederen en diensten veranderen. Er zal meer vraag zijn naar arbeidsintensieve diensten, waaronder zorg en persoonlijke dienstverlening. Daarvan is bekend dat het consumptieaandeel onder ouderen hoger is. Bovendien zal de totale vraag in zijn geheel toenemen. Dit is voornamelijk een gevolg van de verdubbeling van kapitaalkrachtige ouderen die hun pensioenvermogen zullen inzetten. Daarentegen zal de Nederlandse beroepsbevolking de komende decennia niet veel meer groeien, zoals uit vorige paragraaf is gebleken. Deze combinatie van een beperkte groei of zelfs krimp van het aantal personen op de arbeidsmarkt en sterke groei van de vraag naar (arbeidsintensieve) diensten door ouderen, maakt dat juist die diensten relatief duur zullen worden. De sectorale productie zal zich aanzienlijk dienen aan te passen, en daarmee ook de productiefactor arbeid.

Door vergrijzing zal de vraag naar goederen en diensten aanzienlijk gaan wijzigen. Ouderen hebben een ander consumptiepatroon dan jongeren en hebben (tot een bepaalde leeftijd) meer te besteden omdat lonen stijgen met leeftijd. Voor Nederland is er nog weinig empirische onderbouwing voor die stelling, maar voor de VS (Hobijn en Lagakos, 2003), Duitsland (Lührmann, 2005) en het Verenigd Koninkrijk (Lührmann, 2008) is die onderbouwing er wel. Voor die landen is aangetoond dat huishoudelijke uitgaven aan zorg en persoonlijke dienstverlening stijgen met leeftijd. Daarentegen nemen de uitgaven aan voedsel, energie, transport en duurzame goederen af met leeftijd. Alleen al door dit feit zal de vraag naar goederen en diensten veranderen door vergrijzing. Er is echter meer: de verschuiving van de vraag wordt versterkt doordat ouderen tot een bepaalde leeftijd een hoger inkomen hebben dan jongeren en door de verwachte sterke groei van de welvaart van gepensioneerden.²⁴ Voor de bestedingen in het Verenigd Koninkrijk verwacht Lührmann (2008) een verdubbeling van de aandelen van persoonlijke

²⁴ Het is overigens niet uitgesloten dat in de toekomst de stijging van de lonen met leeftijd minder sterk zal worden, zie de volgende paragraaf.

dienstverlening en recreatie. Private zorg valt daarbij onder persoonlijke dienstverlening, de publieke zorg is wegens gebrek aan gegevens buiten het onderzoek gehouden. Maar uiteraard zullen ook de uitgaven aan publieke zorg in de komende decennia naar verwachting sterk stijgen (Van Ewijk *et al.*, 2006).

De verschuiving in de vraag naar goederen en diensten zal leiden tot een verschuiving van de productie tussen de sectoren. Ook de productiefactor arbeid dient zich aan te passen. Voor Duitsland verwacht Börsch-Supan (2003) dat het relatieve aandeel van de werkgelegenheid in de persoonlijke dienstverlening en in de private zorg met vijf tot acht procentpunt moet stijgen. Historisch gezien is een dergelijke aanpassing niet ongekend. Huizinga en Smid (2004) laten zien dat er in de afgelopen decennia ook al aanzienlijke verschuivingen tussen sectoren hebben plaatsgevonden. De arbeidsmarkt bleek uitstekend in staat deze verschuivingen tot stand te brengen.

Waarom zou een krimp van de bevolking een aanzienlijke opgave voor de arbeidsmarkt betekenen terwijl diezelfde arbeidsmarkt in de afgelopen decennia al grote aanpassingen tot stand heeft gebracht? Twee aspecten zijn nieuw aan een situatie met krimp. Ten eerste dienen de aanpassingen op de arbeidsmarkt tot stand te komen in een situatie met een lage aanwas van jongeren. En ten tweede zijn arbeidsintensieve diensten niet of moeilijk verhandelbaar op internationale markten zodat de aanpassing vrijwel geheel op de Nederlandse arbeidsmarkt tot stand dient te komen.

De sectorale aanpassingen van de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden in een periode van een aanzienlijke toename van het arbeidsaanbod. De participatiegraad is toegenomen van 58 procent in 1970 naar 68 procent in 2006. Deze toename komt vooral voor rekening van vrouwen. De totale beroepsbevolking is in die periode toegenomen van 4,7 miljoen naar 7,5 miljoen personen. Ook de toename gemeten in het totale aantal gewerkte uren is aanzienlijk, hoewel door deeltijdarbeid minder groot dan het aantal personen. Een sectorale aanpassing is relatief gemakkelijk in een periode van toename van het arbeidsaanbod. Groeiende sectoren kunnen dan vooral het nieuwe arbeidsaanbod aantrekken. In een periode van krimp van de beroepsbevolking verloopt de aanpassing moeizamer. Groeiende sectoren dienen naast het aantrekken van nieuw arbeidsaanbod wellicht ook te concurreren om zittende

werknemers.²⁵ Dat kan, gezien de relatief hoge kosten van mobiliteit, kostbaar zijn. Deze kosten worden uiteindelijk doorberekend in de prijzen en arbeidsintensieve diensten zullen duurder worden.²⁶

De toenemende vraag naar arbeidsintensieve diensten kan moeilijk of zelfs niet door import worden vervuld. De binnenlandse markt zal de productie van deze diensten dus voor haar rekening moeten nemen. De kosten van deze uitgaven zullen bij een krimpende beroepsbevolking relatief sterk stijgen. Op dit moment produceert Nederland veel goederen die verhandelbaar zijn op internationale markten. De goederen worden deels geëxporteerd en dat resulteert in een netto exportoverschot. Een deel van de handelsopbrengsten wordt belegd om toekomstige pensioenaanspraken te betalen.²⁷ In een situatie van krimp zullen die tegoeden worden aangesproken om de consumptie van de gepensioneerden te financieren. Maar door de krimpende beroepsbevolking neemt de productie juist minder snel toe, en in het geval van sterke krimp kan de productie zelfs dalen. Nederland zal relatief minder gaan exporteren en relatief meer gaan importeren. De stijgende vraag naar arbeidsintensieve diensten kan echter niet door import vervuld worden. Die vraag zal dus geheel vervuld moeten worden door een aanpassing op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ofwel, de sectoren met arbeidsintensieve diensten zoals zorg en persoonlijke dienstverlening zullen aanzienlijk moeten groeien (zie Knaap *et al.*, 2003, voor een modelmatige uitwerking).

Het ligt voor de hand dat deze ontwikkelingen ervoor zorgen dat arbeidsintensieve producten relatief duur worden (zie *box 6.2*). Op zichzelf stelt dit de arbeidsmarkt niet voor grote problemen. Die doet immers haar werk door de lonen van de werknemers in de groeiende sectoren, daar waar de vraag hoger is dan het aanbod, te laten stijgen. Toch is het de vraag of de arbeidsmarkt

²⁵ Dit hangt mede af van de vergrijzing binnen sectoren. CBS (2008) laat zien dat een sector die relatief zal groeien, de zorg, gemiddeld gesproken niet bijzonder jong of oud is. Hetzelfde geldt de industrie, een sector die relatief zal krimpen.

²⁶ De prijsstijgingen stimuleren overigens innovatie en technologische vooruitgang in de arbeidsintensieve sectoren. Er is echter nog veel onduidelijkheid over de mogelijkheden hiervan in dergelijke sectoren.

²⁷ Dit is de kapitaaldekking van de tweede pijler van het pensioenstelsel. Door de grote omvang van deze pijler is Nederland overigens relatief goed voorbereid op een mogelijke krimp van de bevolking. In het geval van een omslagstelsel zouden de kosten nog hoger zijn.

Box 6.2. Sectorale veranderingen in prijs en omvang

De markt voor niet-verhandelbare goederen omvat onder meer de markt voor zorg en persoonlijke dienstverlening. Krimp van de bevolking, of eigenlijk vergrijzing leidt ertoe dat de vraag sterk toeneemt (meer gepensioneerden) en het aanbod relatief langzaam toeneemt of zelfs gaat afnemen (door een krimpend arbeidsaanbod). Er zijn twee manieren om vraag en aanbod weer in balans te krijgen: ten eerste kan het aanbod omhoog, als extra werknemers toetreden tot de sector. Ten tweede kan de vraag omlaag als de relatieve prijs van niet-verhandelbare goederen en diensten stijgt. Deze twee mechanismen beïnvloeden ook elkaar: een hogere prijs leidt tot hogere lonen en winsten, wat weer leidt tot toetreding. Het is daarom waarschijnlijk dat vraag en aanbod door een combinatie van een hogere prijs en extra productie bij elkaar worden gebracht.

Recent onderzoek (Volkerink, 2009) berekent met hoeveel de prijs van niet-verhandelbare goederen en diensten in Nederland zou moeten stijgen als de sector niet groter wordt. De aanpassing komt dan geheel van de vraagkant. In het onderzoek wordt verondersteld dat consumenten hun bestedingen verdelen over verhandelbare en niet-verhandelbare goederen. De bestedingen aan verhandelbare goederen worden verdeeld over binnen- en buitenlandse producten. De gevoeligheid van de vraag voor de relatieve prijzen van de verschillende soorten goederen is bekend uit de econometrische literatuur. Het onderzoek laat zien dat vraag en aanbod van niet-verhandelbare goederen en diensten in 2040 in evenwicht zijn als de relatieve prijs ten opzichte van verhandelbare goederen stijgt met een percentage tussen de 30 en 70 procent. De onzekerheid over het exacte percentage komt voort uit onzekerheid over de voorkeur naar binnenlands geproduceerde verhandelbare goederen en onzekerheid over de gevoeligheid voor prijzen.

Een stijging van de relatieve prijs van niet-verhandelbare goederen en diensten komt tot uiting in de (relatieve) lonen en winsten in de sector. Dat leidt weer tot extra toetreding van bedrijven en werknemers, hetgeen de prijsstijging dempt. In een frictieloze economie gaat die toetreding zelfs door totdat het prijseffect geheel is verdwenen. Er is echter een aantal redenen te noemen waardoor de reactie van het aanbod niet de volledige extra vraag zal dekken en een prijsstijging waarschijnlijk blijft.

Hierboven bespraken we het effect van een kleinere aanwas op de arbeidsmarkt. Dat het aantal nieuwe toetreders van belang is komt door institutionele fricties zoals het bestaan van vaste contracten en het *last-in-first-out* principe. Die zorgen ervoor dat werknemers niet snel hun oude baan opgeven, ook al stijgen de lonen in een andere sector. De inertie wordt versterkt door het sectorspecifieke menselijk kapitaal dat door veel werknemers inmiddels is opgebouwd, alsook door het fysiek kapitaal dat al in de

sector verhandelbare goederen staat opgesteld. Beiden maken dat een werknemer die overstapt, in zijn nieuwe werk minder productief is. Tenslotte kan worden verwacht dat de gemiddelde productiviteit in een sector daalt als deze veel nieuwe werknemers opneemt. Dit komt doordat degenen met affiniteit voor het werk (in bijvoorbeeld de zorg) al in die sector werken. Hierdoor is een overstappende werknemer minder productief dan de gemiddelde werknemer. Dat leidt tot hogere kosten en prijzen.

De fricties maken het onwaarschijnlijk dat de prijsstijging van niet verhandelbare goederen en diensten geheel voorkomen kan worden. Vanwege het relatief grote aandeel van deze sector in de consumptie van gepensioneerden kan een serieuze prijsstijging volgen en daardoor zou de reële waarde van de pensioenen dalen. Daarbij gaat het om diensten die maatschappelijk gezien belangrijk worden geacht, zoals zorg. Beleid gericht op arbeidsaanbod en mobiliteit kan de prijsstijging beperken.

flexibel genoeg is om juist in een periode van krimp voldoende nieuwe arbeidskrachten voor deze groeiende sector te werven. Door de lage aanwas zullen loonstijgingen in deze overgangperiode behoorlijk zijn. Sommige diensten worden dan veel duurder, terwijl de beschikbaarheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid van die diensten maatschappelijk gezien belangrijk wordt geacht. Vooral de zorg wil men bereikbaar en betaalbaar voor iedereen houden. In de laatste paragraaf bespreken we enkele mogelijke opties voor beleid om de prijsstijgingen te beperken. Die beperking moet dan vooral komen uit een vergroting van het aanbod; maatregelen als bijvoorbeeld prijsplafonds voorkomen de schaarste niet en zullen leiden tot rantsoenering van diensten door bijvoorbeeld wachtlijsten.

We vatten samen: bevolkingskrimp heeft een effect op het arbeidsaanbod en daarmee op het aanbod van goederen en diensten, vergrijzing heeft een effect op de vraag. De arbeidsmarkt kent van zichzelf een mechanisme om beide kanten van de economie weer in evenwicht te brengen. Dit kan echter niet zonder aanpassingen van de sectorale verdeling van arbeid en de prijs. Deze aanpassingen kunnen strijdig zijn met maatschappelijke wensen.

6.4. Aanpassingen beloningsstructuur

Door een krimp van de bevolking en door de onderliggende ontgroening en vergrijzing zal het aandeel van de ouderen op de arbeidsmarkt stijgen. Ouderen verdienen meer dan jongeren en de kosten van de productiefactor arbeid nemen

daarmee toe. Daar is niets mis mee in het geval de stijging volledig het gevolg is van een hogere productiviteit van ouderen. Ouderen verdienen dan meer omdat ze meer ervaring hebben op de arbeidsmarkt en binnen het bedrijf waarin ze werken. De verklaring voor de hogere lonen van ouderen wordt de in de literatuur de 'human capital' theorie genoemd.

Het is mogelijk dat de productiviteit niet volledig zal meestijgen in het geval het aantal ouderen op de arbeidsmarkt toeneemt. In dat geval zal de productiefactor arbeid inderdaad duurder worden. De vraag naar arbeid zal hierdoor dalen. Dat kan onwenselijk zijn omdat het leidt tot werkloosheid in een tijd van krimp. Een aanpassing in de beloningsstructuur zal een stijging van de kosten van arbeid voorkomen. De gevolgen van krimp van de beroepsbevolking voor de beloningsstructuur zijn echter onduidelijk.

Het gebruik van loonschalen met lonen die stijgen met de duur bij een werkgever kan op meerdere manieren verklaard worden. Een van de verklaringen is gebaseerd op het idee van een impliciet contract waarbij een werknemer in de eerste jaren bij een werkgever relatief weinig betaald krijgt en later relatief veel. De lonen van de meeste Nederlandse werknemers stijgen doordat ze over de jaren heen bij een werkgever langzaam maar zeker stijgen binnen een loonschaal. Voor een deel zal de stijging van het loon gerechtvaardigd zijn doordat de werknemer meer ervaring opbouwt en daardoor productiever wordt. Terugplaatsing binnen een loonschaal en zelfs tussen loonschalen, zoals het geval zou zijn bij demotie, komt uitermate zelden voor. Het kan dus voorkomen dat de productiviteit van een werknemer op den duur lager is dan zijn beloning. Deze situatie kan gezien worden als een vorm van uitgestelde beloning in het geval de werknemer in de eerste jaren bij die werkgever minder betaald kreeg dat zijn productiviteit. Dit wordt een impliciet contract genoemd: de hoge beloning na vele jaren van dienst vormt een prikkel voor de werknemer om zijn best te blijven doen. De soms relatief lage beginsalarissen voor hoogopgeleiden kunnen een teken hiervan zijn. In de literatuur wordt dit ook wel de 'incentive' theorie genoemd.

In het geval van een krimp en veroudering van de beroepsbevolking kunnen de zojuist besproken impliciete contracten tussen werkgevers en werknemers onder druk komen. Werkgevers zullen namelijk voor een deel goedkope jonge werknemers gebruiken om dure oudere werknemers te financieren. In het geval van ontgroening gaat dit echter niet meer op. Werkgevers zullen namelijk nog nauwelijks jonge werkzoekenden vinden. Jongeren worden daarmee een schaars

goed en hun loon zal vanzelf stijgen. Werkgevers kunnen dan geen goedkope jonge arbeidskrachten gebruiken om de duurderooudere te financieren. Er zal dus druk ontstaan om ook de beloning van ouderen meer in lijn te brengen met hun productiviteit.

De hogere lonen van oudere werknemers kunnen voor een deel het gevolg zijn van hun relatief sterke onderhandelingspositie. Door vergrijzing neemt hun relatieve aandeel in de beroepsbevolking toe en daarmee ook hun macht bij de loononderhandelingen. Ouderen hebben vaker dan jongeren een vaste baan. Een vaste baan biedt in Nederland een relatief goede bescherming (Deelen, Jongen en Visser, 2006). Het principe van last-in-first-out geeft oudere werknemers met een vaste baan zelfs meer onderhandelingsmacht dan jonge werknemers met een vaste baan, hoewel de invoering van het afspiegelingsprincipe dit meer in evenwicht brengt. Daarnaast bestaan de leden van werknemersorganisaties vooral uit oudere werknemers. Omdat de afspraken over de loonschalen gemaakt worden in onderhandelingen tussen vakbonden en werkgeversorganisaties kunnen ouderen hun stem via de vakbonden laten gelden. In de literatuur wordt dit ook wel de ‘collective bargaining’ theorie genoemd. Het is dus mogelijk dat de beloningsstructuur dus in stand gehouden kan worden ondanks de vergrijzing en ontgroening van de bevolking. Een vanzelfsprekende uitkomst is dat echter niet.

Een krimp en vergrijzing van de bevolking heeft twee tegenovergestelde effecten op de beloningsstructuur. Enerzijds worden jongeren schaars en zal hun beloning relatief tegenover ouderen stijgen. Anderzijds geeft het toenemende aantal ouderen hun meer macht via de vakbonden die de onderhandelingen voeren over de beloningsstructuur. Het uiteindelijke resultaat van de twee tegenovergestelde krachten is op voorhand onduidelijk (Van Vuuren en De Hek, 2009). Het resultaat is echter wel van belang voor de gewenste mobiliteit tussen sectoren van paragraaf 6.2. Mobiliteit van ouderen wordt namelijk makkelijker gemaakt in het geval loon en productiviteit dicht bij elkaar liggen. Werkgevers zijn dan namelijk wel bereid ouderen aan te nemen. Een blijvende discrepantie tussen loon en productiviteit van ouderen zal de mobiliteit en daarmee de sectorale aanpassingen van de factor arbeid blijven hinderen.

6.5. Beleidsopties en conclusies

Een afvlakking of krimp van de beroepsbevolking stelt de Nederlandse arbeidsmarkt voor een aanzienlijke opgave. Een voortdurende vergrijzing zal de

vraag naar goederen en diensten doen verschuiven. Dit betekent dat de verdeling van arbeid over de verschillende sectoren van de Nederlandse economie behoorlijk zal moeten wijzigen, sectorale spanningen nemen toe. Daarnaast zal de verhouding tussen jongeren en ouderen op de arbeidsmarkt wijzigen. Ouderen zijn duur ten opzichte van jongeren. Een dergelijke situatie komt de noodzakelijk (sectorale) flexibiliteit op de arbeidsmarkt niet ten goede. In het verleden bleek de Nederlandse arbeidsmarkt in staat aanzienlijke veranderingen aan te kunnen. Maar die aanpassingen kwamen tot stand bij een toename van het arbeidsaanbod. De toekomstige aanwas van jongeren op de arbeidsmarkt is te gering om de gaten op de arbeidsmarkt op te vullen.

Door vergrijzing zal de vraag naar zorg en persoonlijke dienstverlening stijgen terwijl de vraag naar andere goederen en diensten achter zal blijven. Met het stelsel van kapitaaldekking voor de tweede pijler pensioenen is de Nederlandse economie wél relatief goed in staat om een dergelijke verandering in de vraag te financieren. Zorg en persoonlijke dienstverlening zijn echter niet of moeilijk verhandelbaar op internationale markten. De aanpassing aan de toenemende vraag dient dus geheel op de Nederlandse arbeidsmarkt tot stand te komen. Op zichzelf is de verschuiving in de vraag geen probleem voor de arbeidsmarkt: de prijzen van arbeidsintensieve diensten en ook de lonen in de betreffende sectoren zullen relatief sterk stijgen. De hogere lonen zullen voor enige aanpassing zorgen, maar het is de vraag of die mobiliteit groot zal zijn. Indien de mobiliteit enigszins achterblijft, zullen de prijzen van arbeidsintensieve diensten behoorlijk kunnen stijgen. Vanuit economisch perspectief is het probleem daarmee opgelost, maar een wezenlijke normatieve kwestie blijft overeind. Is een situatie met hogere prijzen maatschappelijk wel wenselijk? Sommige van die arbeidsintensieve diensten, en vooral de zorg, wil men voor iedereen bereikbaar en betaalbaar houden. Uiteraard is publieke voorziening van diensten zoals zorg een mogelijke oplossing, maar daarvoor dienen de overheidsfinanciën op orde te zijn. En die staan sowieso al onder druk door de krimp en vergrijzing van de bevolking.

Een goed en soepel verlopende aanpassing van de arbeidsmarkt aan een krimpende beroepsbevolking is maatschappelijk gezien van groot belang. In het coördineren van de aanpassingen speelt de arbeidsmarkt een centrale rol. Wellicht zullen veel werknemers de overstap moeten maken naar een andere sector om in te spelen op de veranderende vraag. Het is dus van belang dat fricties op de arbeidsmarkt in het algemeen tot een minimum beperkt worden. Op basis van het marktmechanisme, via hogere lonen voor beroepen waarin

tekorten zijn, kunnen individuen dan zelf de juiste opleiding, beroep of omscholing kiezen. In het vervolg bespreken we enkele opties voor beleid.

Migratiebeleid gericht op het verwerven van goed geschoolde arbeidsmigranten is altijd zinvol; een situatie met krimp van de bevolking is echter geen reden om meer migranten toe te laten. Goed geschoolde arbeidsmigranten leveren een positieve bijdrage aan de Nederlandse economie en welvaartsstaat (Chorny *et al.*, 2006). Arbeidsmigratiebeleid gericht op bepaalde beroepen is echter moeilijk uitvoerbaar. Ten eerste zijn tekorten op de arbeidsmarkt moeilijk voorspelbaar. Ten tweede blijken arbeidsmigranten in de sectoren waarom het gaat helaas moeilijk te integreren. Kennis van de Nederlandse taal is in de beroepen waarin tekorten kunnen ontstaan, zoals de zorg, van groot belang. Internationale migratie, vanuit zowel binnen als buiten de EU, is dus geen gemakkelijke oplossing. Ten derde is er internationaal gezien aanzienlijke concurrentie omdat vele landen vergrijzen. In internationaal vergelijkend perspectief slaat de vergrijzing harder toe in de ons omringende landen (Carone, 2005). Verdergaande Europese integratie van de arbeidsmarkt, zal daarom niet specifiek voor deze problematiek een oplossing bieden. Nederland heeft niet als enige behoefte aan migranten.

Opleidings- en scholingsbeleid door goede informatievoorziening over de inhoud en de beloning van beroepen helpt individuen bij het kiezen. Arbeidsmarktramingen naar opleiding en beroep, zoals ROA (2007), zijn bedoeld als informatiebron voor scholieren en werknemers die omscholing overwegen, en daarnaast voor instellingen die helpen bij het maken van dergelijke keuzes zoals scholen, beroepskeuzeadviseurs en de CWI's. Het zijn daarbij de individuen zelf die de uiteindelijke keuzes maken, de ramingen zijn niet bedoeld om bijvoorbeeld de omvang van opleidingen te bepalen.

Beleid gericht op meer mobiliteit door het aanpassen van arbeidsmarktinstuties die fricties veroorzaken dient afgewogen te worden tegen de nadelen van het wegvallen van die arbeidsmarktinstuties. Als door aanpassingen de mobiliteit op de arbeidsmarkt toeneemt, zullen werknemers en werkgevers beter in staat zijn adequaat te reageren op verandering in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt bevorderen. De huidige Nederlandse arbeidsmarkt kent vele instuties die de mobiliteit beperken, zoals de beloningsstructuur, het ontslagrecht, verschillende sociale zekerheidsarrangementen, regelingen voor vervroegde uittreding en het pensioenstelsel. Ieder van deze instuties heeft echter een reden van bestaan. En

de voordelen van de instituties dienen dus afgewogen te worden tegen de voordelen van meer mobiliteit.

Naast beleid door de overheid gericht op mobiliteit is het aan werkgevers, en mede aan vakbonden en werkgeversorganisaties om de beloningsstructuur aan te passen. In ieder geval zal de huidige structuur onder druk komen te staan door een geringe aanwas van jongeren op de arbeidsmarkt. Een beloning van ouderen boven hun productiviteit kan echter wel als doel hebben om ouderen gemotiveerd voor het werk te houden. Het is aan werkgevers, en mede aan de sociale partners om te bekijken in hoeverre bij een krimpende beroepsbevolking de lonen meer in overeenstemming dienen te zijn met de productiviteit van jongeren en ouderen.

Een mogelijke krimp van de bevolking stelt de Nederlandse arbeidsmarkt niet voor onoverkomelijke problemen. Door mobiliteit van werknemers en aanpassingen in lonen zullen vraag en aanbod in de verschillende sectoren in de economie in evenwicht komen. Hierdoor kunnen bepaalde arbeidsintensieve diensten, zoals zorg wel relatief duur worden. Als dit maatschappelijk ongewenst geacht wordt dan kan beleid gericht op mobiliteit van werknemers de prijsstijging beperken. Maatregelen die de mobiliteit bevorderen kunnen echter kostbaar of pijnlijk zijn voor bepaalde groepen werknemers. Het voordeel van meer mobiliteit dient dus afgewogen te worden tegen de nadelen van de betreffende maatregel. In ieder geval is meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt geen doel op zich, het dient afgewogen te worden tegen andere maatregelen die een arbeidsintensieve dienst als zorg bereikbaar houden voor iedereen.

Literatuur

- Berkhout, E., C. Dustmann en P. Emmer (2007), Mind the gap, SEO Rapport 968, Amsterdam.
- Börsch-Supan, A. (2003), labour market effects of population Aging, *Labour*, 17, pp. 5-44.
- CBS (2008), Vergrijzing van bedrijfstakken en beroepen, *Sociaal-Economische Trends*, 3, pp. 7-11.
- Carone, G. (2005), Long-term labour force projections for the 25 EU Member States: A set of data for assessing the economic impact of ageing. *EC Economic Papers 235*, Brussels
- Chorny, V., R. Euwals en K. Folmer (2007), Immigration policy and welfare state design; a qualitative approach to explore the interaction, CPB Document 153, Den Haag.
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008), Naar en toekomst die werkt, Advies Commissie Arbeidsparticipatie, Den Haag.
- CPB (2008), Effecten van participatiebeleid, CPB Notitie, 6 juni 2008.

- Deelen, A., E. Jongen en S. Visser (2006), Employment protection legislation; lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case, CPB Document 135, Den Haag.
- Euwals, R., D. van Vuuren en R. Wolthoff (2006), Early retirement behaviour in the Netherlands: Evidence from a policy reform, CPB Discussion Paper 52, Den Haag.
- Euwals, R., M. Knoef en D. van Vuuren (2007), The trend in female labour force participation: What to expect for the future? CPB Discussion Paper 93, Den Haag.
- Euwals, R. en K. Folmer (2009), Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2040, CPB Memorandum, te verschijnen, Den Haag.
- Ewijk, C., N. Draper, H. ter Rele en E. Westerhout (2006), Ageing and the sustainability of Dutch public finances, CPB Speciale Publicatie 61, Den Haag.
- Hobijn, B. en D. Lagakos (2003), Social security and the consumer price index for the elderly, *Current Issues in Economics and Finance*, 9(5), Federal Reserve Bank of New York.
- Huizinga, F. en B. Smid (2004), Vier vergezichten op Nederland; productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040, CPB Speciale Publicatie 55, Den Haag.
- Knaap, T., A.L. Bovenberg, L. Bettendorf en D. Broer (2003), Vergrijzing, aanvullende pensioenen en de Nederlandse economie, Ocfef, Rotterdam.
- Lührmann, M. (2005), Population ageing and the demand for goods and services, MEA Discussion Paper 95-2005, Mannheim.
- Lührmann, M. (2008), Effects of population ageing on aggregated UK consumer demand, Mimeo, IFS, Londen.
- ROA (2007), De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2012, ROA Publicatie R-2007/4, Maastricht.
- Shimer, R. (1998), Why is the US unemployment rate so low? In: B. Bernanke en J. Rotemberg, red., *NBER Macro-economic Annual*, 13, MIT Press, Cambridge, MA.
- Shimer, R. (2001), The impact of young workers on the aggregate labour market, *Quarterly Journal of Economics*, 116, pp. 969-1007.
- Volkerink, M. (2009), Demographics, nontradables and the labour market, Master Thesis, Universiteit van Amsterdam.
- Vuuren, D. van en P. de Hek (2009), Wage of older workers, theory and empirical evidence. In: Rethinking Retirement, R. Euwals, R. de Mooij en D. van Vuuren (eds.), CPB Bijzondere Publicatie, te verschijnen, Den Haag.

7. Regionaal economische gevolgen van bevolkingskrimp

Eugène Verkade

Centraal Planbureau (CPB)

7.1. Inleiding

Regionale bevolkingskrimp wordt vaak, al of niet terecht, geassocieerd met leeglopende gebieden, die daardoor economisch en sociaal snel in verval zouden raken. Terwijl de nationale economie gestaag groeit, neemt de regionale ongelijkheid toe. Het Oosten van Duitsland is hiervan wellicht het meest sprekende voorbeeld, maar ook relatief slecht bereikbare gebieden elders in Europa hebben er mee te maken gekregen. In ons land trekt recentelijk vooral de bevolkingsdaling in het zuiden van Limburg de aandacht.

In Nederland als geheel groeit de bevolking nog altijd, al zwakt het tempo wel verder af. Het moment dat nationale bevolkingsgroei zal omslaan in krimp lijkt dan ook steeds dichterbij te komen, maar kan ook gemakkelijk nog ver weg liggen. Op lager schaalniveau zullen een aantal regio's al eerder met krimp te maken krijgen. Welke regio's zullen daarbij voorop lopen? In hoeverre vergt een omslag van bevolkingsgroei naar krimp economische aanpassingen? Aanpassingen op nationaal niveau, met name op de arbeidsmarkt, zijn in het vorige hoofdstuk besproken. In dit hoofdstuk richten we ons op de regionale arbeidsmarkt en andere regionaal economische aspecten van bevolkingskrimp.

In de achter ons liggende periode van gestage nationale bevolkingsgroei volgden regionaal economische ontwikkelingen de nationale trends. Afwijkingen daarvan blijken in belangrijke mate terug te voeren op verschillen in bevolkingsgroei en -samenstelling. Van grote regionale onevenwichtigheid is dan ook geen sprake geweest. Zal dat anders worden als in de toekomst bevolkingsgroei omslaat in krimp? Zullen er dan wel additionele regionale verschillen optreden? Is dat een reden voor beleidsingrepen en wat zijn de beleidsmogelijkheden?

Bij het beantwoorden van deze vragen is het van belang op welk ruimtelijk schaalniveau we kijken. Bij een hoger schaalniveau zullen regio's meer op elkaar gaan lijken, mede omdat uitschieters wegmiddelen. Bij een lager schaal-

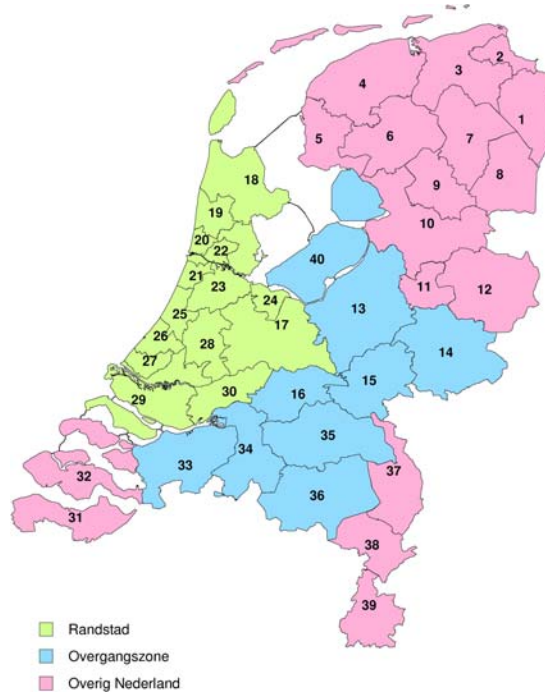
niveau kunnen observaties te afhankelijk worden van de toevallig gekozen gebiedsgrenzen. Om die reden schetsen we mogelijke ontwikkelingen in eerste instantie op het niveau van landsdelen, waarbij we anders dan de traditionele indeling in Noord-, Oost-, West- en Zuid-Nederland een meer functionele indeling in Randstad, overgangszone en overig Nederland hanteren (zie *figuur 7.1*). We kijken ook niet lager dan het niveau van COROP gebied. Nederland telt 40 COROP regio's. Een COROP gebied komt waarschijnlijk het dichtst in de buurt van een regionale woning- en arbeidsmarkt.

7.2. Lange termijn vooruitzichten

Nationale bevolkingskrimp zal zich naar verwachting pas over een aantal decennia gaan voordoen. De gezamenlijke planbureaus vertrouwen niet op één lange termijn prognose, maar verkennen de mogelijke lange termijn ontwikkelingen aan de hand van een aantal intern consistente, maar uiteenlopende scenario's (zie *box 7.1*). Voorgenomen beleid kan zo bekeken worden op robuustheid onder verschillende omstandigheden. Niet alleen de aannames over vruchtbaarheid en levensverwachting, maar meer nog die omtrent internationale migratie hebben een grote invloed op de te verwachten nationale bevolkingsomvang in 2040.

De nationale demografische veronderstellingen zullen zich onmiddellijk vertalen in regionale bevolkingsvooruitzichten. Vruchtbaarheid en levensverwachting verschillen regionaal immers maar beperkt (zie ook hoofdstuk 3). Regio's met een relatief jongere bevolking zullen iets harder groeien. Buitenlandse migratie kan regionaal fors uiteenlopen. Het maakt namelijk nogal uit wat voor type migranten Nederland per saldo binnen komen. Gezinsmigranten zullen naar verwachting vooral in de grote steden van de Randstad terecht komen, waar zich al grote concentraties niet-westerse allochtonen bevinden. Asielmigranten worden afhankelijk van de locaties van de opvangcentra over het land verspreid. Werkmigranten kunnen zich overal vestigen, afhankelijk van de situatie op de regionale arbeidsmarkt. Tenslotte spelen de binnenlandse migratiepatronen een belangrijke rol. Die worden vooral gedreven door ontwikkelingen op de regionale woningmarkten (Vermeulen en Van Ommeren, 2006a).

Figuur 7.1. Indeling van Nederland in landsdelen en COROP regio's



Randstad :

- 17 Utrecht
- 18 Kop van N-Holland
- 19 Alkmaar en omgeving
- 20 IJmond
- 21 Agglomeratie Haarlem
- 22 Zaanstreek
- 23 Groot Amsterdam
- 24 Gooi- en Vechtstreek
- 25 Leiden en Bollenstreek
- 26 Aggl.'s Gravenhage
- 27 Delft en Westland
- 28 Oost Zuid-Holland
- 29 Groot Rijnmond
- 30 Zuidoost Zuid-Holland

Overgangszone:

- 13 Veluwe
- 14 Achterhoek
- 15 Arnhem/Nijmegen
- 16 Zuidwest Gelderland
- 33 West Noord-Brabant
- 34 Midden Noord-Brabant
- 35 NO Noord-Brabant
- 36 ZO Noord-Brabant
- 40 Flevoland

Overig Nederland :

- 01 Oost Groningen
- 02 Delfzijl en omgeving
- 03 Overig Groningen
- 04 Noord Friesland
- 05 Zuidwest Friesland
- 06 Zuidoost Friesland
- 07 Noord Drenthe
- 08 Zuidoost Drenthe
- 09 Zuidwest Drenthe
- 10 Noord Overijssel
- 11 Zuidwest Overijssel
- 12 Twente
- 31 Zeeuws Vlaanderen
- 32 Overig Zeeland
- 37 Noord Limburg
- 38 Midden Limburg
- 39 Zuid Limburg

Box 7.1. Welvaart en leefomgeving (WLO) scenario's

Lange termijn ontwikkelingen zijn onmogelijk nauwkeurig in te schatten. Wel kunnen we op grond van realisaties uit het verleden enigszins inschatten binnen welke marges ontwikkelingen zich zullen afspelen. Om die reden maakt het CPB voor de middellange en lange termijn geen voorspelling maar een aantal scenario's. Elk scenario beschrijft een intern consistent, mogelijk toekomstbeeld. De spreiding tussen scenario's doet recht aan de bandbreedte waarbinnen ontwikkelingen zich waarschijnlijk zullen voltrekken. In 2006 hebben de gezamenlijke Planbureaus nieuwe lange termijn scenario's gepubliceerd (Janssen *et al.*, 2006). De belangrijkste demografische uitkomsten zijn in samenwerking met het CBS gemaakt en worden samengevat in onderstaande tabel.

| | | | Nationale uitgangspunten bevolking in 2040 in de WLO scenario's | | | |
|----------------------|------------|------|---|---------------|----------------------|----------------------|
| | | | 2002 | Scenario's | | |
| Aannames 2002-2040 | | 2002 | Global Economy | Strong Europe | Transatlantic Market | Regional Communities |
| Vruchtbaarheid (TFR) | (aantal) | 1,95 | 1,90 | 1,90 | 1,70 | 1,60 |
| Levensverwachting | | | | | | |
| mannen in 2040 | (jaren) | 76,0 | 82,0 | 82,0 | 80,5 | 79,0 |
| vrouwen in 2040 | (jaren) | 80,5 | 85,0 | 85,0 | 83,5 | 82,0 |
| Netto migratiesaldo | (dzt/jaar) | | 50 | 35 | 25 | 10 |
| Uitkomsten 2040 | | | | | | |
| Bevolkingsomvang | (mln) | 16,2 | 19,7 | 18,9 | 17,2 | 15,8 |
| Huizenvoorraad | (mln) | 6,7 | 9,7 | 8,3 | 8,2 | 7,0 |

Bron: De Jong *et al.*, 2004, CPB.

In de WLO scenario's varieert de Nederlandse bevolking in 2040 tussen de 15,8 miljoen en 19,7 miljoen inwoners. Veel hangt af van toekomstige migratie stromen. In het RC scenario bereikt de nationale bevolkingsomvang ondanks een bescheiden jaarlijkse immigratie rond 2015 zijn piek en daalt daarna. In het GE scenario met een aanzienlijk hogere, maar niet onrealistische immigratie is ook in 2040 nog sprake van bevolkingsgroei. De jongste CBS/PBL bevolkingprognoses uit hoofdstuk 3 liggen hier-tussenin.

De toekomst heeft vele dimensies, die zich soms wel maar vaak niet eenduidig laten combineren. Zo kan zowel bevolkingskrimp als bevolkingsgroei gepaard gaan met hoge technologische ontwikkeling of juist met lage, met een omvangrijk of een sober sociaal verzekeringsstelsel, met een toenemend of met een gelijkblijvend milieubewustzijn, enzovoort. De invulling van die andere economische onzekerheden heeft natuurlijk ook gevolgen voor de te verwachten economische effecten van bevolkingskrimp.

7.3. Regionale spreiding van economische groei

Op nationaal niveau worden economische groeivoorzichten op lange termijn vooral bepaald door de ontwikkeling van het arbeidsaanbod en de technologische vooruitgang. In een open economie als de Nederlandse hangt dat laatste bijna volledig af van internationale factoren. Wat resteert, is de ontwikkeling in omvang en samenstelling van de potentiële beroepsbevolking tussen de 15 en 65 jaar, en de mate waarin deze opgeleid en actief is.

De ruimtelijke verdeling van dit beschikbare arbeidsaanbod binnen Nederland is voor de nationale groei minder van belang, tenzij er natuurlijk door regionale omstandigheden grote verschillen in arbeidsproductiviteit of arbeidsparticipatie zouden bestaan. Dat lijkt in een kleinschalig land als Nederland niet waarschijnlijk. De meeste technologie is immers vrij beschikbaar en kan overal worden toegepast. Een werknemer met vergelijkbare opleiding en ervaring verdient dan ook overal binnen Nederland in een vergelijkbare functie en met vergelijkbare werkzaamheden een min of meer vergelijkbaar loon. Hoogstens zijn er kleine additionele loon- en productiviteitseffecten van meer of minder concentratie, waarop we in paragraaf 7.6.2 verder zullen ingaan.

De ruimtelijke spreiding van economische activiteit binnen Nederland hangt dan ook vooral samen met de ruimtelijke spreiding van de beroepsbevolking. Natuurlijk zullen nog wel regionale verschillen in gemiddeld productieniveau per werkende bestaan, veroorzaakt door verschillen in bevolkingssamenstelling. Zo zal in meer verstedelijkte regio's in het westen het productie- en inkomensniveau per werkende hoger liggen dan in meer perifere regio's in het noorden en oosten van het land, simpelweg omdat er relatief meer hoogopgeleiden wonen en werken. Dit soort niveauverschillen lijken voor de groeivoorzichten per werkende minder van belang, tenzij er grote groeiverschillen in productiviteit tussen hoger en lager opgeleiden gaan optreden. Er is weinig reden om die te verwachten.

7.3.1. Spreiding naar landsdeel

Als we in grote lijnen de ruimtelijke ontwikkelingen binnen Nederland van de afgelopen decennia willen beschrijven kunnen we ruwweg een functionele indeling in drie zones onderscheiden: de dichtbevolkte Randstad als economisch zwaartepunt, de overgangzone als dynamische schil daaromheen en overig Nederland, de verder weg van de Randstad gelegen, meer perifere, gebieden. Iets minder dan de helft van de bevolking van Nederland woont in de Randstad

tegenover ruwweg ruim een kwart in elk van beide andere landsdelen. In de lange termijn studie Welvaart en Leefomgeving (WLO) is dan ook deze indeling gehanteerd. Om redenen van herkenbaarheid zijn deze landsdelen opgebouwd uit provincies al zou functioneel een gebied als de Kop van Noord-Holland eigenlijk beter bij de overgangszone passen of de Achterhoek beter bij overig Nederland.

Tabel 7.1 laat zien dat de bevolking in elk van de landsdelen de afgelopen decennia nog aanzienlijk is gegroeid, maar dat de nationale bevolkingsgroei relatief sterker in de overgangszone is opgevangen.²⁸ Onder invloed van het ruimtelijke ordeningsbeleid zijn daar relatief de meeste huizen gebouwd. Het directe gevolg is geweest dat ook bevolking en werkgelegenheid daar veel harder zijn gegroeid dan in de beide andere landsdelen. De overgangszone kende bovendien de hoogste bijdrage aan natuurlijke aanwas, vooral door een relatief jonge bevolking, die er is komen wonen. Buitenlandse migranten, met name de grote aantallen niet westerse migranten richten zich vooral op de Randstad, binnenlandse migranten daarentegen vooral op de overgangszone.

Tabel 7.1. Groei bevolking (totaal en naar componenten), werkgelegenheid en huizenvoorraad 1972-2007

| | Bevolking groei in % | Natuurlijke aanwas | Netto migratie binnenlands bijdrage in % punt | Netto migratie buitenlands | Werk- gelegenheid loontrekkers groei in % | Huizen- voorraad groei in % |
|------------------|----------------------------|-----------------------|--|-------------------------------|---|--------------------------------------|
| Nederland | 23,7 | 14,1 | 0,0 | 9,6 | 36,5 | 75,3 |
| Randstad | 19,2 | 11,1 | -5,4 | 13,5 | 31,2 | 65,3 |
| overgangszone | 39,6 | 22,3 | 10,7 | 6,6 | 51,1 | 102,9 |
| overig Nederland | 16,3 | 11,3 | -0,9 | 5,9 | 32,0 | 69,1 |

Bron: CBS.

²⁸ Splitsen we de periode 1972-2007 in deelperioden van tien jaar dan worden de verschillen tussen de landsdelen bij het tegelijkertijd afnemen van de nationale bevolkingsgroei geleidelijk kleiner.

Figuur 7.2 laat zien dat ondanks de uiteenlopende regionale bevolkingsgroei de ontwikkelingen in de tijd betreffende arbeidsparticipatie en werkloosheid in elk van de landsdelen parallel verlopen. Wel is er sprake van niveauverschillen in beide quoten die tamelijk persistent lijken. Dat duidt er op dat de landsdelen gegeven hun uiteenlopende bevolkingsontwikkeling qua groei toch een vergelijkbare economische ontwikkeling doormaken.

7.3.2. *Spreiding naar COROP regio*

Het laagste ruimtelijke schaalniveau waarop het CBS productie en werkgelegenheidcijfers maakt die consistent zijn met de Nationale Rekeningen, is dat van COROP gebied. Nederland is daartoe verdeeld in 40 COROP gebieden. Een COROP gebied is opgebouwd door samenvoeging van gemeenten binnen dezelfde provincie, zodanig dat beroepsbevolking en werkgelegenheid elkaar voor gemiddeld zo'n 70 procent overlappen. In *figuur 7.1* zijn ook de COROP grenzen aangegeven. De ontwikkeling op COROP niveau geeft een nog pregnanter beeld van een bevolkingspreiding die geleidelijk is uitgeschoven van de grote steden in de Randstad naar de relatief dunner bevolkte gebieden daartussen en uiteindelijk richting overgangszone.

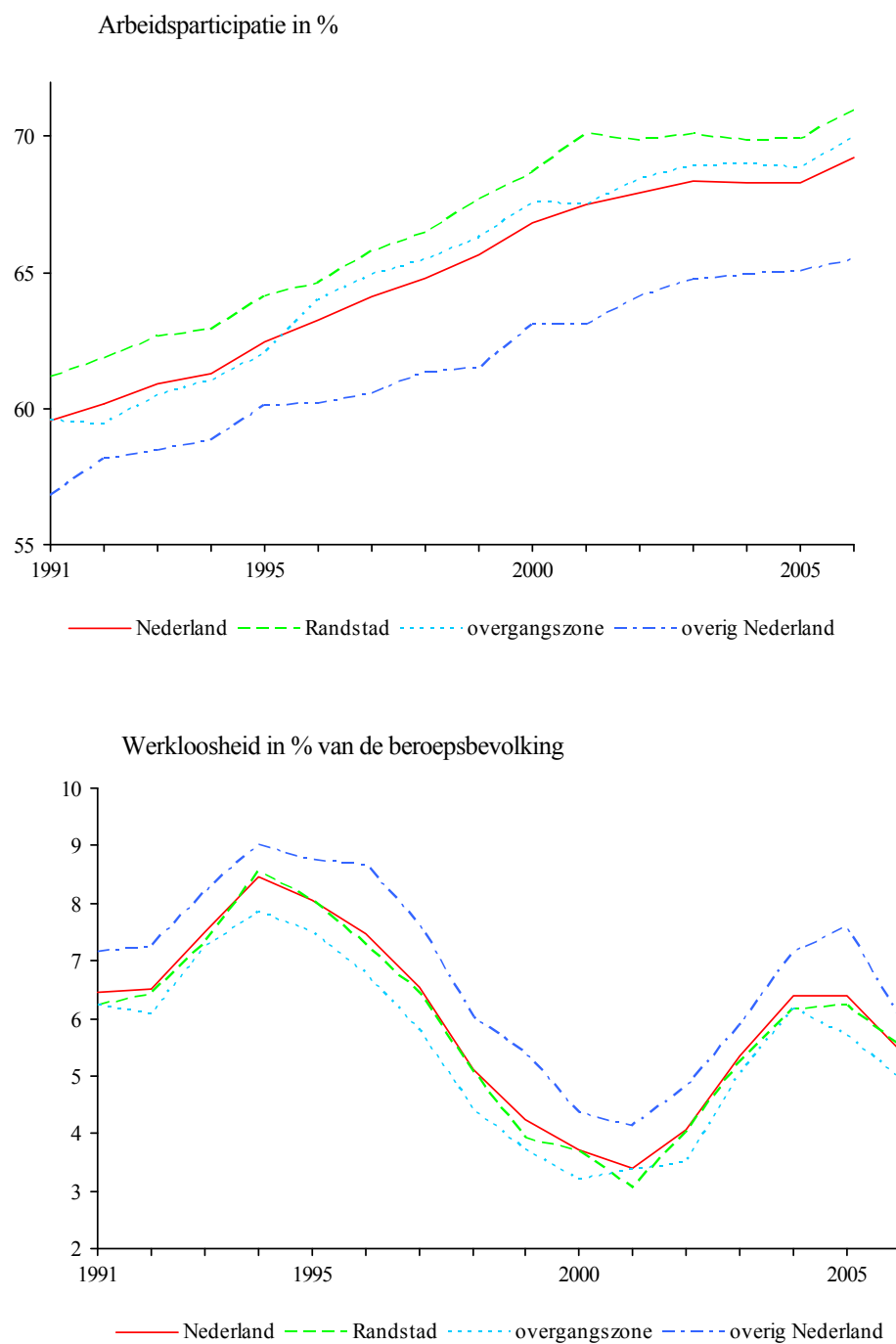
De ruimtelijke samenhang tussen wonen en werken binnen COROP gebieden is door het CPB uitgebreid onderzocht (zie *box 7.2*). Hieruit bleek dat regionale woningbouw bepalend is geweest voor waar bevolkingsgroei werd opgevangen en dat regionale bevolkingsgroei op de lange termijn bepalend is geweest voor de regionale werkgelegenheidsontwikkeling.

7.4. Regionale verdeling bij afnemende bevolkingsgroei

7.4.1. *Afnemende nationale bevolkingsgroei*

Als woningbouw zo'n doorslaggevende rol speelt bij de ruimtelijke verdeling van economische activiteit binnen Nederland, wat zal er dan gebeuren als de nationale bevolkingsgroei gaat afnemen of zelfs negatief wordt? Allereerst moet dan worden opgemerkt, dat voor de benodigde woningvoorraad niet de bevolkingsomvang, maar vooral het aantal huishoudens van belang is. Door de te verwachten voortgaande huishoudenverdunding zal het aantal huishoudens nog jaren blijven toenemen als de bevolkingsomvang al begint te dalen. In het RC scenario van de WLO bereikt de bevolking rond 2015 al zijn top maar zijn

Figuur 7.2. Arbeidsmarktontwikkelingen naar landsdeel en Nederland totaal, 1991-2006



Box 7.2. Samenhang tussen wonen, werken en huizenvoorraad op COROP niveau

Regionale bevolking en regionale werkgelegenheid vertonen per definitie een sterke samenhang. Mensen hebben of zoeken banen in de regel op niet al te grote afstand van hun huis. COROP regio's met hogere bevolkingsgroei kenden dan ook een hogere werkgelegenheidsgroei en andersom. Maar in welke richting verloopt de samenhang? Volgen banen mensen of mensen banen? Over het causale verband op regionaal niveau worden de studies van Muth (1971) en Carlino en Mills (1987) vaak geciteerd. Uit hierop gebaseerd CPB onderzoek naar de richting van de causaliteit op COROP niveau (Vermeulen en Van Ommeren, 2006a) ten behoeve van de WLO studie komt sterk naar voren dat in ons land de woningbouw leidend is geweest. Dat is op zich ook niet verwonderlijk. Woningbouw in Nederland moet lang van te voren gepland worden. Regio's met veel nieuwbouw in vergelijking met omliggende regio's zagen in het verleden de bevolking harder groeien. De oorzaak hiervan moet vooral gezocht worden in het restrictieve ruimtelijke ordeningsbeleid in combinatie met woningschaarste. Vanwege de hoge bevolkingsdichtheid en de beperkte beschikbare open ruimte mag er niet vrijuit overal gebouwd worden, maar worden veelal van overheidszijde bouwlocaties aangewezen. Het ruimtelijke ordeningsbeleid, mede vorm gegeven door de nationale overheid heeft zodoende een beslissende invloed op de spreiding van de nationale woningbehoefte en daarmee ook van de bevolking.

Regio's met een hogere bevolkingsgroei zagen op den duur de werkgelegenheid meer toenemen. Dat ligt voor de hand. Hogere bevolkingsgroei genereert enerzijds meer vraag naar allerlei soorten producten en diensten, waarvan een groot deel ter plaatse geproduceerd moet worden. Anderzijds zijn regio's met meer bevolkingsgroei een aantrekkelijker vestigingsplaats voor nieuwe activiteit, omdat er makkelijker aan personeel is te komen. De conclusie op het niveau van COROP regio is dus dat werken eerder het wonen is gevolgd dan andersom.

er tot 2020 niettemin nog minstens een half miljoen extra huizen nodig (tabel uit box 1.1). In het Transatlantic Market (TM) scenario, dat qua nationale bevolkingsomvang meer aansluit bij de CBS/PBL prognose, gaat het zelfs om anderhalf miljoen extra huishoudens (Hilderink *et al.*, 2005).

Zolang de benodigde nationale woningvoorraad nog moet stijgen, zullen er ergens in Nederland huizen gebouwd moeten worden. De locatie van deze nieuwbouw ligt allerm minst vast en zal afhankelijk zijn van waar nieuwbouw het meest noodzakelijk en wenselijk is. Bij afnemende bevolkingsgroei wordt het steeds kostbaarder om te gaan bouwen in regio's waar weinig of geen vraag is. Bestaande woningen zullen daar relatief in prijs dalen, waardoor nieuwbouw er minder rendabel wordt. De keuze van nieuwbouwlocaties is cruciaal. Voor de korte termijn bestaan wellicht concrete plannen of afspraken. Voor de middel-

lange termijn zijn rijk, lagere overheden en projectontwikkelaars vaak nog in onderhandeling over het precieze aantal te bouwen woningen, maar aantallen kunnen worden bijgesteld als de toekomstige vraag anders blijkt te lopen. Voor de langere termijn ligt alles open.

De woningen voor de bevolking in 2040 moeten tegen die tijd wel zijn gebouwd en ergens staan. Over de exacte locaties moeten dus aannames worden gemaakt. In de CBS/PBL prognose wordt aangenomen dat op grond van nieuw beleid vooral gebouwd wordt aan de stadsranden in de stadsgewesten (zie hoofdstuk 3). We zien dat ook meteen in de bevolkingspreiding in 2025 terug. De WLO studie daarentegen gaat uit van ongewijzigd beleid en veronderstelt dat de huidige relatieve regionale woningschaarste per COROP niet verandert. Dat leidt ertoe dat in elke COROP regio gebouwd wordt op basis van regionaal demografische vooruitzichten.²⁹ In regio's met een relatief jonge bevolking wordt dan wat meer gebouwd en in regio's met een meer vergrijsde bevolking wat minder. Aangezien demografische parameters regionaal³⁰ maar beperkt verschillen, leidt dat tot een veel regelmatigere spreiding van de nieuwbouw en een veel regelmatigere spreiding van de bevolkingskrimp. Elke andere aanname over spreiding van benodigde nieuwbouw over COROP regio's heen is natuurlijk ook mogelijk, maar beïnvloedt ook meteen de lange termijn regionale bevolkingspreiding. Vaak vereist dat dan wel dat de overheid haar ruimtelijke ordeningsbeleid wijzigt.

Bij afnemende bevolkings- en huishoudensgroei wordt de spreiding van de nieuwbouw overigens steeds minder van belang. De huizenmarkt is immers een voorraadmarkt, die zich maar heel langzaam kan aanpassen. Woningen gaan erg lang mee. Zouden we in Nederland al voor 2020 in een situatie van een dalend aantal huishoudens geraken, dan ligt veruit het grootste deel van de woningvoorraad in 2020 feitelijk nu al vast. Dat betekent dan dat er ook geen grote verschuivingen in de regionale bevolking te verwachten zijn, tenzij er zich een situatie zal voordoen waarin er in de ene regio grote leegstand ontstaat en er

²⁹ Voortzetting van het huidige ruimtelijke ordening beleid is dan vorm gegeven middels de veronderstelling dat er bij hogere nationale bevolkingsgroei er in dunner bevolkte regio's in en rondom de Tandstad relatief wat meer gebouwd wordt.

³⁰ Naarmate we op een lager ruimtelijk schaalniveau gaan kijken, kunnen demografische parameters natuurlijk wel meer uiteen gaan lopen.

niettemin in de andere regio fors wordt gebouwd.³¹ Het is de vraag of dat maatschappelijk wenselijk is. Bij ver uit elkaar gelegen regio's is dat misschien nog enigszins voorstelbaar, maar naarmate de afstanden kleiner worden, zouden huizenprijzen binnen korte afstanden moeten reageren.

7.4.2. Nationale bevolkingskrimp

Wanneer de benodigde nationale huizenvoorraad echt begint te dalen —maar dat moment ligt in alle gevallen nog zeer ver in de toekomst— zal dat in elk geval ergens in Nederland tot leegstand moeten leiden. Het meest voor de hand ligt dat de slechtste woningen daarvoor in aanmerking komen. Daarbij geldt 'slecht' niet alleen in de betekenis van bouwtechnisch slecht, maar zeker ook in de zin van slecht gelegen in de ruimste zin van het woord. Dat zijn waarschijnlijk vooral kwalitatief mindere huizen in middelgrote steden, maar ook de slecht bereikbare of onaantrekkelijk gelegen huizen op het platteland, ver van voorzieningen van de grote stad. Wellicht bestaat ook aan een bepaald type woning minder behoefte. Het is dus zeer wel mogelijk dat er enige ruimtelijk differentiatie optreedt in de te slopen woningen. Dat zal dan ook zijn weerslag hebben in de ruimtelijke verdeling van de bevolking. Blijkt die differentiatie beperkt dan zal als de nationale bevolking echt gaat dalen op termijn alle regio's in meer of mindere mate last gaan krijgen van krimp.

In veel lange termijn scenario's van bevolkingskrimp in Nederland wordt het beeld geschetst dat de bevolking in de Randstad nog stevig blijft groeien maar daarbuiten juist sterk afneemt. Hoewel het zeker voorstelbaar is dat in geval van krimp de Randstad relatief aan populariteit (zie paragraaf 7.6) wint, zullen er zeker ook belangrijke tegenkrachten ontstaan. Ruimte in de Randstad is immers al relatief schaars en grond- en woningprijzen per m² zijn er hoog. Concentratie van vraag in de Randstad betekent een nog verder uiteenlopen van relatieve woningprijzen binnen Nederland. Woningbouw concentreren in de Randstad zou een duidelijke breuk met het verleden betekenen. Binnenlandse migratie is gevoelig voor verschillen in regionale huizenprijzen (Cameron *et al.*, 2006). Een goed functionerende huizenmarkt kan druk van de populaire maar relatief dure Randstad halen en structurele leegstand in de minder populaire en relatief goedkopere periferie beperken. Wel bestaat nog het gevaar dat enige sortering in de regionale bevolking ontstaat. Kansrijken kunnen blijven in of komen naar de

³¹ Momenteel is er in een aantal regio's ook sprake van relatief hogere leegstand. Dat speelt met name in het hoge noorden van het land en in grensregio's. Zo heeft vooral Zuid-Limburg veel last van het feit dat grond en huizen over de grens in Duitsland en België aanzienlijk goedkoper zijn (NICIS, 2009).

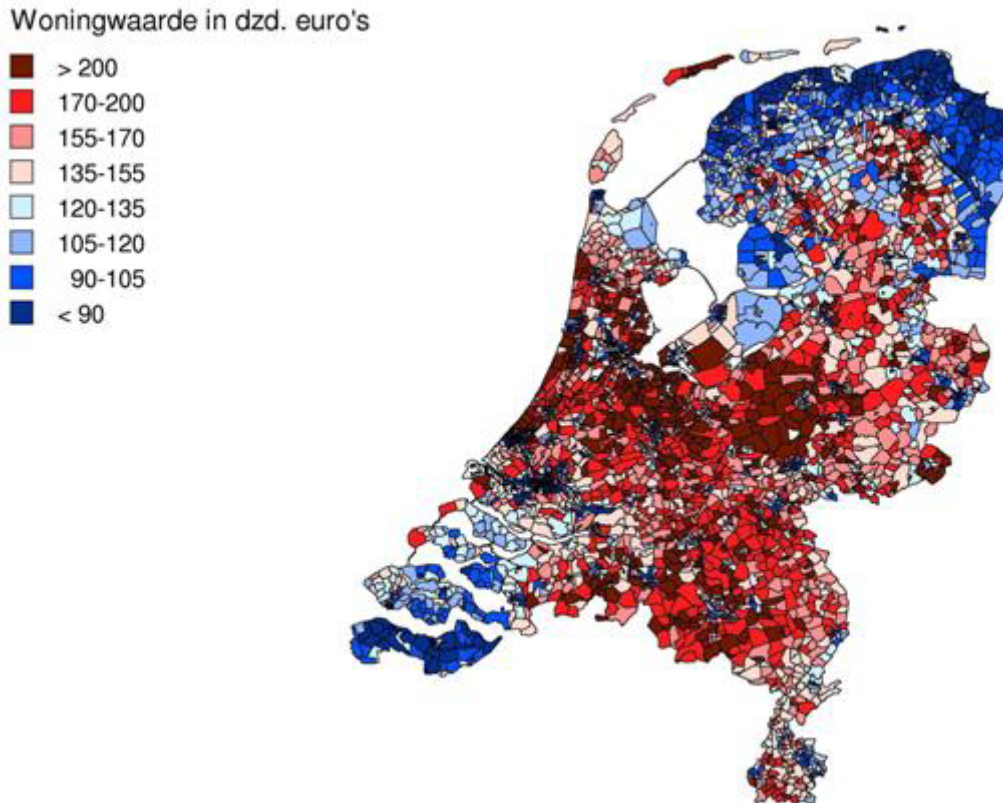
Randstad, kansarmen zijn steeds meer aangewezen op de periferie. Hierop gaan we in paragraaf 7.6.1 verder in.

7.4.3. Regionale bevolkingskrimp

Als de nationale trend geleidelijk minder positief wordt, gaan afzonderlijke regio's één voor één door de nulgrens. Regionaal zal bevolkingskrimp zich in sommige regio's dan eerder en in andere regio's later gaan voordoen dan nationaal. In een aantal COROP regio's heeft bevolkingskrimp zich de laatste jaren al incidenteel (Oost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen) of zelfs meer structureel (Zuid-Limburg, Delfzijl en omgeving) voorgedaan. Toch blijft het nog uiterst speculatief om, als bevolkingskrimp op nationaal niveau zich pas over een aantal decennia zal gaan voordoen, nu al veel te zeggen over waar die krimp zich ten opzichte van de huidige situatie zal voordoen. Alles draait dan om de vraag waar mensen tegen die tijd willen wonen en waar de huizen staan. Blijft het ruimtelijke ordeningsbeleid volledig bepalen waar en hoeveel er gebouwd gaat worden en welke overwegingen worden dan gehanteerd? Of wordt bouwen van woningen in de toekomst ruimtelijk meer vrij gegeven, waardoor consumentenvoorkeuren meer een rol kunnen gaan spelen. Cruciaal is het inzicht waar vanuit het perspectief van mogelijk naderende krimp in de komende decennia het beste gebouwd kan gaan worden. Een mogelijk inzicht bieden huidige regionale huizenprijzen of woningleegstand. Regio's met lage huizenprijzen en veel leegstand zijn waarschijnlijk weinig in trek. Nieuwbouw is daar dan commercieel minder rendabel en zal daar dus achterblijven ten gunste van regio's waar nieuwbouwwoningen meer opleveren. Huishoudensverdunding leidt dan bij een gelijkblijvend aantal woningen vanzelf tot regionale bevolkingskrimp.

Figuur 7.3 geeft een aardig inzicht in de verschillen in niveau van huizenprijzen binnen Nederland. Goedkope huizen zijn vooral te vinden in eerder genoemde COROP regio's als Zuid-Limburg, Delfzijl en omgeving, Oost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen, maar ook elders in het uiterste noorden, de Noordoostpolder, de uiterste kop van Noord-Holland en de rest van Zeeland. Die regio's maken zo bezien dus de meeste kans op achterblijvende nieuwbouw en bevolkingskrimp ten opzichte van het huidige niveau. Probleem is wel dat in huizenprijzen ook een groot aantal kwaliteitsaspecten zijn inbegrepen, zodat regionale verschillen niet altijd alles zeggen over aantrekkelijkheid. Bij leegstand moet natuurlijk wel rekening worden gehouden met tijdelijke leegstand. Cijfers over leegstand worden echter door het CBS nog niet gepubliceerd.

Figuur 7.3. WOZ woningwaarde naar vier-cijferige postcode gebied in 2004 (peildatum 1-1-1999)



Bron: CBS.

7.5. Effecten van bevolkingskrimp op de regionale arbeidsmarkt

Wat zullen de effecten van bevolkingskrimp zijn voor de regionale arbeidsmarkt? Daarbij moet eerst de vraag gesteld in hoeverre er binnen Nederland eigenlijk wel sprake is van regionale arbeidsmarkten welke gedomineerd worden door regionale vraag en aanbod van arbeid. Natuurlijk zullen de meeste werkzoekenden eerder een beperkte straal rond hun woonplaats dan heel Nederland als hun zoekgebied beschouwen en zullen vacatures meer belangstellenden van binnen dan van buiten de regio trekken. Het zoekgebied wordt groter bij hoger opgeleiden en bij meer gespecialiseerde vacatures. Welke regionale indeling je ook kiest, er zal altijd pendel met naastgelegen, maar ook

met verder weg gelegen regio's plaatsvinden. Het relatieve belang van pendel neemt toe naarmate de regionale indeling verfijnt.

De eerdergenoemde COROP gebieden zijn geconstrueerd op basis van een gemiddelde overlap van beroepsbevolking en werkgelegenheid van gemiddeld zo'n 70 procent. Grofweg komt dat erop neer dat ongeveer 70 procent van de werkzame beroepsbevolking werkt in de eigen COROP en circa 70 procent van de banen wordt bezet door mensen uit de eigen COROP. Een COROP is dus min of meer te associëren met een regionale arbeidsmarkt met een 70 procent overlap van vraag (werkgelegenheid) en aanbod (beroepsbevolking). Toch betekent dat ook dat gemiddeld nog altijd ongeveer 30 procent van de werkenden pendelt naar een andere COROP. Dat zal meestal een omliggende COROP regio zijn. De gemiddelde woon-werkafstand lijkt dankzij snellere vervoersmogelijkheden eerder verder toe te nemen dan af te nemen.

7.5.1. Regionale arbeidsvraag en -aanbod

Demografische veranderingen voltrekken zich langzaam. Bij nationale bevolkingskrimp zal een eventueel nog positief netto saldo van de buitenlandse migratie laag zijn en nauwelijks meer van invloed zijn op de regionale bevolkingssamenstelling, tenzij migranten massaal de ene regio verlaten en de andere regio binnenkomen.³² De noodzakelijke beschikbaarheid van woningen maakt dat weinig aannemelijk. Ook de netto binnenlandse migratie wordt beperkt als nieuwbouw zich hooguit beperkt tot de vervangingsvraag. Achter kleine netto migratiestromen kunnen natuurlijk wel heel specifieke leeftijdspatronen schuilgaan, bijvoorbeeld als jongeren massaal de ene kant opgaan en ouderen de andere kant. Als het gaat om jongeren die vanwege studie uit een regio vertrekken en na voltooiing van de studie of nog later vanwege baan of gezinsvorming weer terugkeren, hoeft dat geen probleem te zijn. Als terugkeer echter massaal achterwege blijft, heeft dat op termijn natuurlijk wel gevolgen voor de regionale leeftijdsopbouw. Of dit op termijn ook werkelijk zal gebeuren, blijft toch speculatief. Realistischer is om er vanuit te gaan dat het regionale arbeidsaanbod maar geleidelijk zal veranderen.

Bevolkingskrimp gaat gepaard met, c.q. wordt voorafgegaan door, vergrijzing. Nationaal zal het arbeidsaanbod gaan afnemen als de babyboom generatie massaal met pensioen gaat. Dat speelt in alle regio's, maar perifere regio's met

³² Achter relatief kleine netto nationale migratiestromen gaan immers veel grotere in- en uitstromen schuil.

een relatief oudere bevolking zullen hun arbeidsaanbod eerder en relatief meer zien afnemen. Regio's in de overgangszone met een relatief jonge bevolking daarentegen steken er iets gunstiger bij af, zowel in de huidige situatie als in de toekomst. De huidige regionale verschillen in arbeidsparticipatie per geslacht en leeftijdscategorie zijn zeer beperkt en aanmerkelijk kleiner dan die tussen leeftijdscategorieën onderling. Hooguit ligt de arbeidsparticipatie in de COROP regio's in het Noorden van het land iets lager dan elders in het land, maar dat lijkt niet samen te hangen met regionaal economische omstandigheden (Vermeulen, 2006).

Regionale werkgelegenheid zal zich ook bij krimp volledig aanpassen aan de daling van de regionale beroepsbevolking. Als om efficiency redenen wat meer concentratie van werkgelegenheid plaats zou vinden, kan de beroepsbevolking in omliggende regio's nog een rol spelen via pendel. In paragraaf 7.6.2 komen we op hierop terug.

Ook regionaal zal de bedrijfstaksamenstelling van de werkgelegenheid zich moeten aanpassen (vergelijk hoofdstuk 6). Er zijn beperkte verschillen in productiestructuur tussen COROP regio's. Zo produceren de regio's in de Randstad relatief wat meer diensten en die in de overgangszone en periferie wat meer industriële goederen. COROP regio's bleken zich in het verleden niet te specialiseren in bepaalde bedrijfstakken. Een hoog regionaal bedrijfstakaandeel stond verdere groei van die tak eerder in de weg dan dat zij die stimuleerde. De sectorale aanpassing buiten de Randstad zal dus wat groter zijn. Maar dat grote ruimtelijke fricties de regionale sectoraanpassing daarbij in de weg staan lijkt niet erg waarschijnlijk. Daarvoor zijn de pendelstromen te groot.

7.5.2. *Regionale werkloosheid*

De aanpassing van vraag en aanbod zal op regionaal niveau niet via de loonvorming kunnen gaan. De meeste CAO's worden immers nationaal afgesloten en er is dan nauwelijks ruimte voor regionale loonverschillen tussen mensen in dezelfde sector met dezelfde opleiding, werkervaring en beroep. Desalniettemin worden alle regionale arbeidsmarkten toch min of meer in dezelfde mate geruimd aangezien de regionale verschillen in werkloosheid maar klein blijken. Wel zijn er verschillen in werkloosheid tussen opleidingscategorieën. Werkloosheid onder laag opgeleiden is hoger dan onder hoog opgeleiden. In perifere regio's met relatief meer lager opgeleiden ligt de gemiddelde werkloosheid dan ook wat hoger. Daartegenover zijn de regionale verschillen in werkloosheid per opleidingscategorie zeer beperkt. De problemen

met werkloosheid in Nederland zullen zich dan ook vooral blijven voordoen bij het laag opgeleide deel van de beroepsbevolking. De regionale component van deze problematiek is divers. Aan de ene kant is het gemiddelde aandeel laag opgeleiden in de periferie wel wat hoger, maar aan de andere kant is de meest kwetsbare groep, laag opgeleide allochtone jongeren, juist weer in de grote steden oververtegenwoordigd (WPRB, 2006). Aanpak van deze problematiek vraagt vooral een beleid gericht op de instituties op de arbeidsmarkt.

7.6. Andere (regionaal) economische effecten van bevolkingkrimp

De ruimtelijke gevolgen van nationale bevolkingskrimp zouden wel eens beperkter kunnen blijken te zijn dan vaak wordt gesuggereerd. Verschillen in regionale vooruitzichten worden vooral veroorzaakt door de relatieve spreiding van de woningbouw, maar in een situatie van bevolkingstagnatie of zelfs krimp neemt het relatieve gewicht van woningniewbouw af. Een goed en efficiënt functionerende woningmarkt zal daarom een grote verschuiving in ruimtelijke verdeling van de bevolking waarschijnlijk tegenhouden. Een dergelijke verschuiving kan immers alleen bij een ruim overaanbod van woningen op nationaal niveau plaats vinden maar dat zal, in een dicht bevolkt land als Nederland, met aanzienlijke maatschappelijke kosten gepaard gaan. Toch kunnen nog wel een aantal andere economische bijeffecten optreden als gevolg van bevolkingskrimp. Te denken valt aan minder gewenste effecten met betrekking tot ruimtelijke sortering of met uitholling van het draagvlak van voorzieningen. Ook zullen mogelijke agglomeratie effecten worden misgelopen. Daar staat tegenover dat problemen met congestie relatief kleiner worden.

7.6.1. Ruimtelijke sortering

In het verleden was het ruimtelijk beleid en het bouwen vooral gericht op het accommoderen van bevolkingsgroei. Wat zal er gebeuren als groei omslaat in krimp? Draait simpelweg het teken om of is er sprake van asymmetrie? In Nederland is maar beperkte ervaring met regionale krimp. Toch heeft dit zich op een laag schaalniveau in het recente verleden wel al eens voorgedaan, soms tamelijk langdurig en fors. Zo liep tussen midden jaren zestig en midden jaren tachtig van de vorige eeuw de bevolking in de drie grootste steden met ruim een kwart terug! Maar dit wordt toch niet geassocieerd met bevolkingskrimp, omdat tegelijkertijd de bevolking in de omliggende regio's minstens zo sterk toenam. Bewoners verlieten immers de grote steden op zoek naar eengezinswoningen, waar in de stad geen ruimte meer voor was. In de algemene behoefte aan nieuwe woningen en de behoefte aan een op dat moment schaars type woning, namelijk

de eengezinswoning, kon worden voorzien door op enige afstand buiten de bestaande steden dit type woning te bouwen.

Meer ervaring met bevolkingskrimp is opgedaan in de Verenigde Staten (VS). Daar is ook veel literatuur over, zie *box 7.3*. De VS is ook een groot land waar zich ondanks gestage nationale bevolkingsgroei tegelijkertijd zowel regionale bevolkinggroei en als -krimp kan voordoen. In de VS is al decennia sprake van een bevolkingsverschuiving van de zogenoemde Rustbelt in het noordoosten naar de Sunbelt in het zuiden. De schaal van een land als de VS is natuurlijk niet vergelijkbaar met die van Nederland. Bovendien is de bevolkingsdichtheid gemiddeld veel lager. Ervaringen uit de VS duiden erop dat regionale bevolkingsdaling, geïnitieerd door exogene schokken, vaak persistent is en aanleiding kan vormen voor een ruimtelijke uitsortering van kansrijke en kansarme bevolkingsgroepen.

Box 7.3. Asymmetrie tussen de regionale gevolgen van bevolkingsgroei en bevolkingskrimp

In hoeverre zal er sprake zijn van asymmetrie in de effecten van bevolkingsgroei en van bevolkingskrimp, met andere woorden zullen de effecten die optreden bij bevolkingskrimp simpelweg het spiegelbeeld zijn van de effecten die optreden bij bevolkingsgroei?

In the VS is onder andere door Glaeser en Gyourko onderzoek gedaan naar de effecten van regionale bevolkingskrimp (Glaeser *et al.*, 2006). De onderzoekers kijken op het niveau van de stad en wijzen expliciet op het belang van de woningvoorraad. Zij komen tot de conclusie dat *'because houses can be built quickly but disappear slowly, urban decline is not the mirror image of growth.'*

Positieve economische schokken leiden tot bevolkingsgroei en groei van de woningvoorraad, negatieve schokken tot een daling van de huizenprijzen. Als de huizenprijzen te veel inzakken en onder de kosten van nieuwbouw zakken dan stopt de nieuwbouw en raakt de stad in verval. De combinatie van lage woonkosten en een zwakke arbeidsvraag trekt dan vooral kansarme inwoners aan. De kansrijken kunnen immers gemakkelijker de stad ontvluchten en elders een bestaan opbouwen. Negatieve schokken leiden dan tot ruimtelijke sortering van de bevolking. Komt een regio in een neergaande lijn dan is deze in de VS vaak persistent.

Het blijft natuurlijk uiterst speculatief, maar wanneer we bevolkingskrimp als een negatieve schok opvatten die met name toeslaat in de perifere gebieden, bestaat ook in Nederland het gevaar van sterke huizenprijsdalingen en persistente neergang aldaar. De meest kansrijken zullen de periferie ontvluchten, de meest kansarmen blijven noodgedwongen achter. Overigens blijven de afstanden binnen Nederland klein en van echte perifere gebieden is dan ook maar zeer beperkt sprake.

Ook in Nederland hebben we kunnen zien dat in de leeg komende woningen van relatief slechte kwaliteit in de oude centra van de grote steden naderhand vooral de niet-westerse migranten zijn komen wonen, aangetrokken door de lage huren. De lokale daling van de bevolking heeft ook hier geleid tot een ruimtelijke sortering van de bevolking. De problemen die daardoor in de oude stadscentra zijn ontstaan, probeert men sindsdien tegen te gaan door grootschalige stadsvernieuwing en meer mixen van bevolkings- en inkomensgroepen.

De kans bestaat dat vergrijzing en in ontgroening in regio's die nu al geconfronteerd worden met bevolkingskrimp of daar dicht tegen aan zitten, zullen werken als een vergelijkbare exogene schok als de de-industrialisatie genoemd in *box 7.4*. Die regio's worden voordat de bevolking begint te dalen, al eerder geconfronteerd met een dalende beroepsbevolking en afnemende werkgelegenheid. Nieuwbouw blijft dan noodgedwongen achter. Met name in perifere krimpregio's dreigt dan het gevaar van een persistente neerwaartse spiraal van bevolking en werkgelegenheidsdaling en kan zich hetzelfde verschijnsel van ruimtelijke sortering gaan voordoen.

7.6.2. Agglomeratie-effecten

Agglomeratie effecten zijn positieve effecten die samenhangen met concentratie van economische activiteit. In de internationale economische literatuur worden allerlei redenen gegeven waarom dergelijke effecten zullen optreden. Ook is onderzoek gedaan naar de orde van grootte (zie *box 7.4*). Voor Nederland bestaat er nog weinig empirisch onderzoek op dit gebied. Buitenlands onderzoek is niet zo maar toepasbaar, omdat in vergelijking met andere landen economische activiteit in Nederland ruimtelijk veel gelijkmatiger is gespreid. De afstanden binnen Nederland zijn klein en bij afwezigheid van grote, natuurlijke barrières zijn de reistijden beperkt.

Bij de indeling in landsdelen (figuur 7.1) werd de Randstad gekarakteriseerd als economisch zwaartepunt. De Randstad ziet er min of meer uit als een ring van vier grote steden en een aantal kleinere steden met binnenin het bewust landelijk gehouden gebied van het Groene Hart. De Randstad is dan moeilijk als een grote agglomeratie te beschouwen, te vergelijken met onder andere Groter Londen of Parijs in Europa of New York of Los Angeles in de VS. Binnen de Randstad wordt onderscheid gemaakt tussen de Noordvleugel (Amsterdam—Utrecht) en de Zuidvleugel (Rotterdam—Den Haag). De Noordvleugel groeit de laatste

Box 7.4. Agglomeratie voordelen in Nederland

Vanuit de economische literatuur worden er allerlei redenen gegeven waarom concentratie van personen en activiteiten extra productievoordelen genereert. Deze staan te boek als agglomeratievoordelen. Daarbij valt te denken aan schaalvoordelen in productie en consumptie (Fujita *et al.*, 1999). Bij hogere productie kunnen de vaste kosten over meer eenheden worden uitgesmeerd waardoor de kosten per eenheid product dalen. Hogere dichtheden zullen ook leiden tot meer onderlinge concurrentie en vormen daarmee een stimulans voor efficiëntere productie. Aan de andere kant wordt meer variëteit aan consumptie mogelijkheden als extra aantrekkelijk beschouwd.

Andere effecten van concentratie staan te boek als Marshall externaliteiten (Henderson en Thisse, 2003). Wanneer mensen en banen dicht bij elkaar komen, neemt voor iedereen in de regio de gemiddelde kans op een nog beter passende baan toe, waardoor een betere match op de arbeidsmarkt kan ontstaan. Hogere concentraties van werkgelegenheid leiden tot meer onderlinge contacten en meer mogelijkheden tot kennisuitwisseling, waardoor mensen meer van elkaar leren.

Buitenlandse schattingen omtrent de elasticiteit variëren van $-0,088$ tot $0,194$, afhankelijk van regio en van sector (Graham *et al.*, 2009). De meeste studies komen tot een waarde tussen $0,01$ en $0,10$. Dat cijfer moeten we zo interpreteren dat een verdubbeling van de dichtheid leidt tot een gemiddeld 1 tot 10 procent hogere productiviteit per werkende. Een verdubbeling van concentratie in een al sterk verstedelijkt gebied is in de praktijk natuurlijk moeilijk te realiseren. Overigens hoeft het niet perse om fysieke concentratie te gaan. Snellere vervoersmogelijkheden betekenen ook dat mensen in reistijd dicht bij elkaar komen en kunnen dan hetzelfde effect hebben als fysieke concentratie.

Tegenover deze voordelen van concentratie staan echter ook aanzienlijke nadelen. De belangrijkste is congestie. Deze nadelen komen o.a. tot uiting in files op de wegen, maar ook in milieudruk, ruimtedruk en hoge grondprijzen. In Nederland hebben deze bijverschijnselen dan ook eerder tot meer spreiding dan tot concentratie van mensen en activiteit geleid. Het lijkt er dan ook op dat agglomeratievoordelen in Nederland veel minder groot zullen zijn dan de buitenlandse schattingen suggereren en er in de praktijk toch maar beperkt toe doen.

jaren economisch harder dan de zuidvleugel. Agglomeratievoordelen kunnen aanleiding zijn tot het optreden van regionale loonverschillen als mensen met vergelijkbare opleiding en ervaring in dichtbevolkte regio's productiever zijn en daarvoor meer betaald krijgen. Dat zouden we dan vooral in de Noordvleugel moeten zien. Empirisch lijken in Nederland toch maar weinig aanwijzingen te bestaan voor substantiële, grote regionale loonverschillen.

In geval van bevolkingsstagnatie en -krimp zal de dichtheid van activiteit afnemen en zullen agglomeratievoordelen minder worden. Naarmate het opleidingsniveau gemiddeld hoger wordt, wordt ook de specialisatie van werkgelegenheid groter. Nabijheid van banen wordt dan waarschijnlijk een belangrijker locatievoordeel. Voorafgaand aan bevolkingskrimp zal de werkgelegenheid al aan het dalen zijn. Het is goed voorstelbaar dat de nadelen daarvan in dunner bevolkte regio's relatief groter zijn. Daar staat wel tegenover dat ICT ontwikkelingen in de toekomst werken op afstand in bepaalde functies steeds meer mogelijk kunnen maken. Per saldo lijken in geval van bevolkingskrimp de meer verstedelijkte gebieden met het oog op de arbeidsmarkt als vestigingsplaats in het voordeel. Dat hoeven niet per se de steden in de Randstad te zijn.

7.6.3. *Draagvlak voorzieningen*

Een belangrijk aspect van bevolkingskrimp is dat het draagvlak van bepaalde niveaus van voorzieningen wordt uitgehold. Bijvoorbeeld in de detailhandel zien we de laatste jaren al een voortgaande trend tot schaalvergroting. De effecten daarvan worden meer gevoeld in kleinere dorpskernen, als de laatste winkels verdwijnen, dan in grotere gemeenten waar het winkelaanbod weliswaar versobert maar er nog altijd nabije alternatieven voorhanden blijven.

De gevolgen zijn minder erg voor dorpskernen in de buurt van een grotere stad (bijvoorbeeld in het Groene Hart) dan voor dorpen in het landelijk gebied van de periferie. Mede door de trend tot schaalvergroting raken in landelijk gebied voorzieningen als gezondheidscentra en onderwijs bij bevolkingskrimp sneller onder een kritisch niveau, waardoor ze voor bewoners uit de directe nabijheid dreigen te verdwijnen en reistijden ernaar toenemen. Krimp vermindert ook het financiële draagvlak voor openbaar vervoer in het landelijk gebied. Frequenties nemen af of verbindingen verdwijnen helemaal.

In het kader van nabijheid van banen en diensten maakt de EU bij landelijk gebied expliciet onderscheid tussen regio's waarvan minstens de helft van de inwoners binnen 45 minuten reisafstand per auto van een stad met minstens 50 duizend inwoners wonen en overige landelijke regio's. Daarbij vormen juist die laatste groep de regio's die met lage productiviteitsniveaus en dalende bevolking te kampen hebben (Dijkstra en Poelman, 2008). Zelfs wanneer we het criterium voor het afgelegen zijn van een regio nog verder verlagen tot 30 minuten reisafstand, valt nagenoeg het hele Nederlandse grondgebied erbuiten. Dit geeft aan dat andere delen in Europa veel kwetsbaarder zijn voor de gevolgen van

bevolkingskrimp dan Nederland. Het signaal is dan ook duidelijk. Landelijke gebieden zonder grotere provinciesteden in de directe nabijheid zijn in het nadeel. Dat zijn dan vooral de al eerder genoemde dunbevolkte perifere gebieden ver weg van de Randstad. Het zuiden van Limburg lijkt minder in dit rijtje te horen, omdat die regio wel danig verstedelijkt is. Wederom dreigt het gevaar dat de meest kansrijke bewoners deze perifere regio's verlaten, waardoor de draagvlak problemen alleen maar groter worden.

7.6.4. Ruimtedruk en mobiliteit

Een onmiskenbaar voordeel van krimpende bevolking is dat de druk op de resterende open ruimte en natuur afneemt. Of die helemaal zal stilvallen is moeilijk te zeggen omdat toenemende welvaart nog wel tot een stijgende behoefte aan ruimtegebruik per hoofd leidt. De dichtst bevolkte gebieden in de Randstad hebben het meeste te winnen van afnemende ruimtedruk. Ingrepen om zonder kwaliteitsverlies voor de omgeving aan additionele ruimtevrage te voldoen vragen in de Randstad om relatief kostbare aanpassingen. Die kunnen nu vermeden worden.

Ook de filedruk zal ceteris paribus verminderen. Minder woon-werkverkeer betekent voorts dat er meer mogelijkheden zijn om de mobiliteit gelijkmatiger over de dag te verspreiden. Ook daarvan profiteert de Randstad het meest omdat het weggebruik daar het dichtst tegen de capaciteitsgrenzen aanzit. Toenemende welvaart leidt er niet toe dat mensen meer tijd aan mobiliteit gaan besteden, maar dat ze voor snellere modaliteiten kiezen. Afnemende filedruk leidt waarschijnlijk tot meer substitutie richting autogebruik. Daarmee daalt het draagvlak van het openbaar vervoer. Dat heeft opnieuw de grootste consequenties in de periferie. Mogelijk zullen zich andere kleinschaliger vormen van commercieel vervoer ontwikkelen, maar die zijn relatief kostbaar en dus duurder. Bewoners in de periferie zullen nog afhankelijker worden van hun eigen auto.

De algemene conclusie ten aanzien van de andere economische gevolgen van bevolkingskrimp wijzen allemaal in dezelfde richting. De periferie, vooral het slechtst bereikbare en minst verstedelijkte deel, zal relatief het meeste nadeel van bevolkingskrimp ondervinden.

7.7. Beleidsopties en conclusies

Bevolkingskrimp op nationale schaal is vooralsnog een proces van de lange termijn, maar sommige regio's zullen daar al eerder mee te maken krijgen. Een enkele regio heeft er nu al last van. Het is niet uitgesloten dat (regionale) bevolkingsgroei onder invloed van teruglopende buitenlandse migratie eerder stagneert of door aantrekkende migratie langer doorgroeit. Dergelijke onzekerheid vraagt bovenal om een flexibel lange termijn overheidsbeleid dat is aan te passen aan onderweg veranderde demografische omstandigheden. Dat wil zeggen: tijdige en voldoende ruimtelijke reserveringen voor onder andere wonen en werken voor het geval de bevolking blijft doorgroeien, maar die ruimte pas daadwerkelijk invullen als dat echt nodig blijkt.

Normaal gesproken zullen demografische veranderingen zich heel geleidelijk voltrekken, zodat er een voldoende lange periode beschikbaar is om zich voor te bereiden en aan te passen. Door die geleidelijkheid zullen veel van de benodigde aanpassingen heel goed aan de markt kunnen worden overgelaten, zeker als arbeidsmarkt en woningmarkt goed functioneren en daarbij de juiste prikkels worden afgegeven. De overheid kan daar vooral aan bijdragen door optimale omstandigheden te scheppen en een beleid dat waar nodig fricties zoveel mogelijk beperkt. Dat zal veelal eerder een nationaal en generiek beleid zijn dat gericht is op de marktinstuties dan een specifiek regionaal beleid. In het vorige hoofdstuk zijn daarbij de mogelijkheden van arbeidsmarktbeleid besproken. We richten ons hier op woningmarktbeleid en ruimtelijke ordening.

Het is van belang dat woningprijzen de correcte waarde van de woning kunnen weergeven, waarin alle aspecten van kwaliteit, locatie en bereikbaarheid worden meegenomen. Nieuwbouwlocaties vergen ruimte en brengt daarmee externe effecten teweeg voor anderen dan de nieuwe bewoners. Bij toenemende welvaart wordt in de toekomst grond en open ruimte steeds hoger gewaardeerd. Dit zal tot uitdrukking moeten komen in grondprijzen, zonder tot speculatiewinst te leiden. De overheid zal ook in de toekomst waarschijnlijk een zeer belangrijke stem willen blijven houden in het aanwijzen van nieuwbouwlocaties. De keuzes zullen steeds meer gemaakt moeten worden tegen de achtergrond van een op termijn mogelijke krimp van de benodigde nationale woningvoorraad. De overheid zal wellicht beter al van tevoren restrictiever kunnen worden bij het aanwijzen van locaties in regio's met relatief beperkte demografische groeivoorzichten, maar loopt dan wel het risico dat hiermee regionale krimp wordt versterkt.

Bestaande woningprijzen en leegstand geven een indicatie waar krimp op termijn als eerste is te verwachten. Marktpartijen zijn zeer gevoelig voor dergelijke signalen. Aantallen en typen van te bouwen woningen kan beter aan de markt worden overgelaten, afgezien wellicht van de sociale woningbouw voor de onderkant van de markt. De risico's door marktpartijen gedragen, kunnen dan beter in de prijs worden verdisconteerd en hoeven dan niet door de gemeenschap te worden gedragen. Voorkomen moet in elk geval worden dat er gebouwd wordt voor leegstand.

Er blijven redenen voor de overheid om in te grijpen in de markt. Zo kunnen veranderingen in de bevolkingsamenstelling vragen om aanpassingen van de bestaande woningvoorraad die niet voor marktpartijen interessant zijn om uit te voeren. Te denken valt aan aanpassingen aan woningen in verband met vergrijzing maar ook herstructurering van verouderde woningen in stedelijk gebied. Het is in het algemeen belang dat de bestaande woningvoorraad zo optimaal mogelijk wordt benut en onnodige leegstand wordt voorkomen.

Bewoners in perifere regio's zullen waarschijnlijk de grootste gevolgen ondervinden van bevolkingskrimp. Uitholling van voorzieningen niveaus en leegstand zullen daar het meest voelbaar zijn. Huizenprijzen dreigen daar het meeste onder druk te komen staan. Kansarmen komen dan het meeste klem te zitten. Ze hebben het minste vermogen om eventueel hun verlies te nemen en elders een bestaan op te bouwen. Dat kan reden zijn voor de overheid om in te grijpen om te voorkomen dat regio's teveel in bevolking teruglopen. Daarbij valt vooral te denken aan het in stand houden of anderszins subsidiëren van voorzieningen om de aantrekkelijkheid van de regio te vergroten. Woningbouw ten einde extra bevolking aan te trekken is in elk geval een kostbaar en weinig efficiënt middel om bevolkingsdaling tegen te gaan. Immers, als het aantrekken van nieuwe bewoners al slaagt, zal dit ten koste gaan van omliggende regio's, die waarschijnlijk vergelijkbare problemen hebben. Voorkomen moet in elk geval worden dat regio's via subsidiering van woningbouw tegen elkaar op gaan bieden in de strijd om inwoners (hoofdstuk 5). Zinvoller lijkt een beleid gericht op het aantrekkelijker maken van woon- en vestigingsklimaat om tenminste bestaande bewoners die vaak gehecht zijn aan de streek vast te houden.

Een laatste punt van aandacht is de vraag op welk niveau de overheid het best kan ingrijpen om de eventuele negatieve gevolgen van bevolkingskrimp te beperken. In hoofdstuk 5 is al uitgebreid besproken dat woningbouwafspraken vooral op regionaal niveau en niet op het niveau van gemeente gemaakt moeten

worden. Als het gaat om beleid om voorzieningen op peil te houden en om woon- en vestigingsklimaat te bevorderen is het vooral van belang om in ogenschouw te nemen wat de reikwijdte van bepaalde voorzieningen is. Bij kleine voorzieningen als detailhandel, lagere scholen en gezondheidszorg zal dat vooral de gemeente zijn, maar bij grotere voorzieningen als winkelcentra, ziekenhuizen, vervolg onderwijs, maar ook culturele voorzieningen zal dat het niveau van de gemeente vaak overstijgen. Maatgevend is daarbij in hoeverre en hoeveel mensen van buiten de gemeente er gebruik van maken. Hoe meer dergelijke voorzieningen afhankelijk zijn van gebruik door mensen van buiten hoe belangrijker het is om investeringen op hoger schaalniveau te coördineren teneinde overinvesteringen te voorkomen.

Literatuur

- Cameron, G., J. Muellbauer en A. Murphy (2006), Housing market dynamics and regional migration in Britain. Working paper available from <http://www.nuff.ox.ac.uk/users/murphy/>.
- Carlino, G.A. en E.S. Mills (1987), The determinants of county growth. *Journal of Regional Science*, 27(1), pp. 39-54.
- Dijkstra L. en Poelman H. (2008), Remote rural regions. How proximity to a city influences the performance of rural regions. *Regional Focus*, 2008/01, European Union.
- Fujita, M. en J.F. Thisse (2002), *Economic of agglomeration: cities, industrial location and regional growth*. Cambridge, New York and Melbourne: Cambridge University Press.
- Glaeser, E.L., J. Gyourko en R. Saks (2006), Urban growth and housing supply. *Journal of Economic Geography*, 6(1), pp. 71-89.
- Melo, P.C., D.J. Graham en R.B. Noland (2009), A meta analysis of urban agglomeration economies. *Regional Science and Urban Economics*, 39, pp. 332-342.
- Henderson J.V. en J-F. Thisse (2003), *Handbook of Urban and Regional Economics*
- Hilderink, H.B.M., H. den Otter en A.H. de Jong (2005), *Scenario's voor huishoudens ontwikkelingen in Nederland*, CBS, MNP, ABF, RPB en CPB.
- Janssen L.H.J.M., V.R. Okker en J. Schuur (2006), *Welvaart en Leefomgeving, een scenariostudie voor Nederland in 2040*, Bijzondere CPB, MNP en RPB publicatie 64.
- Jong, A.H. de en H.B.M. Hilderink (2004), *Lange termijn bevolkingsscenario's voor Nederland*. Bilthoven/Voorburg: Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en Milieu/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- NICIS (2009), *De nieuwe groei heet krimp, een perspectief voor Parkstad Limburg*, NICIS, Den Haag.
- Nimwegen, N. van en I. Esveldt (red.) (2006), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland, Grote steden in demografisch perspectief*, Werkverband Periodieke Rapportage. Den Haag: NIDI Rapport nr. 71.
- RPB (2006), *Krimp en ruimte, Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.
- RPB (2008), *Regionale krimp en woningbouw, omgaan met de transformatieopgave*, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.

Vermeulen, W. en J.N. van Ommeren (2006a), *Housing supply and the interaction of regional population and employment*, CPB Discussion Paper 65.

Vermeulen, W. (2006b), *Regional disparities in a small country? An analysis of regional unemployment and participation differentials in the Netherlands from 1975 to 2003*, CPB Document 113.

8. Sociale samenhang en bevolgingskrimp

Rob V. Bijl

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

Volgens de prognoses van het CBS zal Nederland vanaf 2038 te maken krijgen met een afnemende bevolkingsomvang (Van Duin, 2009). Nederland zal op termijn krimpen, zowel in aantal inwoners als in aantal huishoudens. Deze krimp zal overigens zeer gering zijn. Het aantal huishoudens neemt tot het midden van de jaren dertig nog wel toe, van 7,1 miljoen nu tot 8,1 miljoen. Als gevolg van de vergrijzing zal vooral het aantal eenpersoonshuishoudens fors toenemen.

Het lijkt vooralsnog dat de veranderende samenstelling van de bevolking (naar leeftijd, sociaal-economische situatie en etnische achtergrond) meer bepalend is voor de toekomstige sociale samenhang dan veranderingen in het aantal mensen. Op nationaal niveau is de bevolkingsafname zo gering dat dat geen duidelijke sociale gevolgen zal hebben. Op lokaal niveau zullen de demografische wijzigingen hier en daar wel groter zijn. Maar dergelijke wijzigingen zien we nu al en we kunnen daar ook van leren wat de eventuele gevolgen zijn. Er zijn nu al gemeenten of regio's die in bescheiden mate 'leeglopen' (Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen) en andere (Almere) die groeien; verplaatsingen uit de meer perifere gebieden naar gebieden waar meer economische mogelijkheden zijn, is van alle tijden. Dat zal in de toekomst niet anders zijn. In kleinere gemeenten met beperkte economische (werkgelegenheids)mogelijkheden of vrijetijds- en uitgaansgelegenheden zullen wat van de jongere en middenleeftijdsgroepen wegtrekken en zal de bevolkingssamenstelling enigszins wijzigen in een situatie met relatief veel 65-plussers die niet meer economisch actief zijn. Maar we zullen geen 'Franse toestanden' krijgen met regio's vol verlaten dorpen waar hooguit nog enkele bejaarden leven. Daar is Nederland te klein voor, is de auto een algemeen beschikbaar vervoermiddel en is het openbaar vervoer redelijk op orde, en zijn dan ook de afstanden naar werk elders in het algemeen goed te overbruggen zonder dat verhuizen noodzakelijk is. Daarbij telt mee, dat de huisvestingskwaliteit —grootte van de woning, tuin, prijs-kwaliteitverhouding— in de perifere gebieden meestal beter is dan in de grotere plaatsen. Daar hebben mensen wel wat reistijd voor over.

De prognoses laten zien dat in de regio's die de grootste krimp kunnen verwachten, deze in het ergste geval vijf procent bedraagt (Oost-Groningen). In andere bekende krimpregio's zijn de percentages nog lager: Zuid-Limburg min vier procent, Delfzijl en omgeving en Zeeuws-Vlaanderen min drie procent. Dit zijn beperkte afnamen die niet meteen tot een drastische verschuiving in de sociale verbanden in die regio's zullen leiden.

In het denken over de sociale consequenties van de huidige hier en daar al te constateren krimp van de bevolking lijkt echter een andere, sombere, gedachtegang te hebben postgevat. Wat wij zelf op microniveau als individu meemaken in onze omgang met anderen —hoe drukker en voller het om ons heen is hoe meer wij ons op onszelf terugtrekken en afstand willen bewaren tot de anderen— zou ook wel eens voor de totale samenleving kunnen gaan gelden. Anders gezegd, een 'leger' Nederland zou tot afkalving van de sociale verbanden en tot geringere wederzijdse betrokkenheid tussen burgers kunnen leiden. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is of de sociale cohesie in Nederland zal veranderen als gevolg van de te verwachten krimp van de bevolking.

Demografische veranderingen, als ze tenminste van enige omvang zijn, kunnen sociale gevolgen hebben als gevolg van het versoberen van de voorzieningen. Het aanbod aan private en publieke diensten moet lonend geëxploiteerd kunnen worden en daarvoor is een voldoende (koopkrachtige) vraag noodzakelijk. Een demografische omslag die leidt tot minder mensen of minder koopkrachtige mensen gaat op lokaal niveau vaak na verloop van tijd gepaard met sluiting van winkels, postkantoren, gezondheidszorgvoorzieningen en scholen. Op het platteland zijn dergelijke ontwikkelingen waarbij het voorzieningenniveau achteruit gaat en de basisbehoeften van burgers in de knel dreigen te komen al jaren zichtbaar.

Demografische veranderingen zijn natuurlijk niet alleen een kwestie van meer of minder mensen. De Nederlandse samenleving heeft ook te maken met ontgroening, vergrijzing en verkleuring. Trends die de komende decennia zullen aanhouden en die wat betreft de impact op de sociale samenhang in ons land wellicht een grotere rol zullen spelen dan het —vooral nog tot 2035 alleen nog regionaal— krimpen van de bevolkingsomvang. Tel daarbij ook de sociaal-culturele processen die in onze samenleving zijn te onderscheiden (individualisering, intensivering, internationalisering, informalisering en informatisering) (Schnabel in SCP, 2004). Hun werking strekt zich uit over vele jaren,

vaak decennia en varieert met de tijd in breedte, hoogte en diepte. Schnabel stelt dat de vijf I's zich manifesteren in ieders eigen leven, in het samenleven en in de samenleving. Bovendien roepen de vijf processen ook tegenbewegingen en nadelige effecten op. Zo gaat individualisering vaak ook gepaard met of wordt gevolgd door een toename van de roep om sociale controle en tot vragen over hoe ver het respect voor het individuele belang en de privacy van de burger mag gaan met het oog op het collectieve belang. En zo leidt internationalisering soms tot zorg over het verdwijnen van de 'eigen' cultuur of tot confrontaties tussen migranten en autochtone bevolking. Het is dus zeer de vraag of de voorziene beperkte demografische veranderingen er toe doen voor de sociale betrokkenheid en samenhang naast dergelijke 'grote' maatschappelijke processen.

Als het woord sociale cohesie valt, slaat vaak een zekere somberheid toe. Bijna altijd gaat het dan om de verzuchting dat er een tekort aan sociale cohesie in de samenleving is of dreigt, en dat het vroeger toch allemaal wel beter was. Mensen waren meer op elkaar betrokken, letten beter op elkaar en staken elkaar als dat nodig was de helpende hand toe. In het recente Sociaal en Cultureel Rapport (Schnabel, Bijl en De Hart, 2008) dat sociale cohesie als centraal thema vanuit verschillende perspectieven bekijkt, is daarover het volgende opgemerkt. "Vroeger was het altijd beter. Meestal bedoelt men dan niet dat men het persoonlijk beter had, maar wel dat het samen beter was. Er was meer eenheid en iedereen kende nog zijn plaats, mensen hadden meer voor elkaar over en de onderlinge solidariteit was nog vanzelfsprekend, men vertrouwde elkaar en voelde zich nog met elkaar verbonden. De samenleving was nog meer echt samen leven en samen delen. Nostalgie naar een verleden dat nooit bestaan heeft of in ieder geval toch nooit alleen maar zo mooi was, maar ook meer en anders dan dat. Wat tot uitdrukking gebracht wordt, is een gevoel van een tekort, dat in het verleden vervuld zou zijn geweest en men graag in de toekomst weer in vervulling zou zien gaan. In 2004, toen de vorige recessie op zijn dieptepunt was, gaf in het SCP-toekomstonderzoek de meerderheid van de respondenten aan in 2009 en ook in 2020 in de Nederlandse samenleving minder solidariteit en betrokkenheid te verwachten, maar juist meer te verlangen naar een 'samenleving met gevoel voor gemeenschapszin' (SCR, 2004, pp. 77-79)."

In de sociaal-wetenschappelijke literatuur komt 'sociale cohesie' naar voren als een traditierijk en meerduidig begrip met heel diverse toepassingen. Zo onderscheidt Schuyt (2006) maar liefst acht betekenissen in het huidige gebruik van de term, die in de kern echter wel herleidbaar zijn tot drie concepten,

namelijk cohesie als de afwezigheid van verscheurende conflicten en ontwrichtende problemen, de aanwezigheid van duurzame bindingen met organisaties, en de identificatie en solidariteit binnen grotere verbanden. Hier is bijvoorbeeld te denken aan de mate van vertrouwen die mensen in elkaar hebben of in maatschappelijke instituties als regering, parlement, politie, vakbonden. Een uitgebreide bespreking van de vele onderscheidingen van ‘sociale cohesie’ is te vinden in De Hart (2002) en Schnabel, Bijl en De Hart (2008).

In dit hoofdstuk richten we ons op een tweetal gedrags- en relationele aspecten van sociale cohesie die door veranderingen in de omvang of de samenstelling van de bevolking wel eens tot problemen zouden kunnen gaan leiden. Het eerste onderwerp gaat over de vraag of burgers nog bereid of in staat zijn voor elkaar klaar te staan als er minder mensen zijn? Zowel de vraag naar zorg bij de reguliere professionele zorgverlening kan zich wijzigen, maar ook de behoefte aan steun en zorg in de eigen thuissituatie. Neemt de bereidheid zorg te geven aan anderen die getroffen zijn door ziekte of handicap af? Daarna gaan we in op de vraag of de saamhorigheid en betrokkenheid in de samenleving afneemt, zoals mogelijk zou kunnen blijken uit het aantal mensen dat zich nog inzet bij vrijwilligerswerk.

8.1. Behoeftte aan en aanbod van formele en informele zorg

8.1.1. Verpleging en verzorging (formele zorg)

Hoewel genoegzaam bekend is dat de bevolking de komende jaren zal gaan vergrijzen, is er minder duidelijkheid over de gevolgen hiervan voor verschillende voorzieningen. Zo zal de vraag naar en het gebruik van zorg naar algemene verwachting toenemen, maar is op voorhand niet duidelijk op welke zorgvoorzieningen de ouderen van morgen een beroep zullen gaan doen. In opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft het SCP in 2004 een verklaringsmodel voor de sector verpleging en verzorging ontwikkeld en dat in 2007 geactualiseerd (Jonker *et al.*, 2007). Het model geeft inzicht in de relatie tussen persoonlijke kenmerken en de zorgvoorzieningen die ouderen kunnen kiezen. De uitkomsten van dit onderzoek laten zien hoe de vraag naar en het gebruik van de verschillende voorzieningen zich de komende jaren tot 2030 (dan is de vergrijzingsgolf op zijn hoogtepunt) zullen ontwikkelen.

Bij het gebruik van zorgpakketten spelen gezondheid en demografische kenmerken een belangrijke rol. De rol van stedelijkheidsgraad en opleiding

wisselt, en aandoeningen en inkomen hebben relatief weinig effect op het gebruik. Niet verrassend vinden we dat een slechte gezondheid de kans op de potentiële vraag naar en het gebruik van zorg verhoogt. Potentiële vragers en gebruikers zijn vaker alleenstaand. Een hoog inkomen of opleidingsniveau verhoogt de kans op de potentiële vraag naar zorg. Een hoog inkomen verhoogt ook de kans op het gebruik van informele zorg, maar verlaagt de kans op verblijf in een intramurale instelling.

8.1.1.1. Trends in determinanten

Veranderingen in de vraag naar en het gebruik van zorg komen sterk op het conto van de vergrijzing. De omvang van de totale bevolking stijgt van ongeveer 16,5 miljoen op 1 januari 2009 naar 17,5 miljoen mensen in 2038: een groei van ongeveer zes procent. De omvang van de bevolking groeit dus, maar de groei neemt wel af.

De oudere bevolking (65-plus) groeit met 87 procent veel harder in omvang. Het aantal ouderen neemt toe van 2,4 miljoen in 2008 naar 4,5 miljoen in 2040 (Van Duin, 2009). Dit is een toename van het aandeel 65-plussers in de bevolking van 15 procent in 2008 naar 26 procent in 2040. Deze groei is voornamelijk het gevolg van de ouder wordende naoorlogse geboortegolf, nog versterkt door de stijging in de levensverwachting. Het aandeel alleenstaanden zal onder ouderen flink toenemen. Hoewel ouderen gemiddeld tot op steeds hogere leeftijd gezond blijven, is voor de toekomst wat betreft de aandoeningen de sterkste stijging te verwachten bij diabetes (+73 procent). Ook kanker, hart- en zenuwaandoeningen laten een forse toename zien (+25 procent). Tevens zien we dat ouderen steeds hoger opgeleid zijn. Ook onder de rest van de bevolking zien we het opleidingsniveau toenemen, maar deze groei is minder groot.

8.1.1.2. Ramingen

De groei van het gebruik van zorg blijft iets achter bij die van de potentiële vraag en zal naar verwachting in 2030 26 procent hoger liggen dan in 2006. Bij de zorg thuis zien we dat de groei van informele zorg en huishoudelijke verzorging achterblijven. De raming van het gebruik van zorg ligt door de vergrijzing dus veel hoger dan de bevolkingsgroei. Er wordt door de vergrijzing met name een forse toename verwacht van het gebruik van verblijf in zorginstellingen (+32 procent). Toch verwachten we ook bij zorg thuis een flinke groei (25 procent). De door de WMO gefinancierde huishoudelijke verzorging groeit wat gematigder met 22 procent. Waarschijnlijk komt dit omdat ouderen in de toekomst vaker kiezen voor particuliere zorg (+58 procent).

Dit komt vooral door de veronderstelde stijging in het opleidingsniveau met de bijbehorende stijging in inkomen.

8.1.2. *Behoeftte aan en aanbod van informele zorg*

Een veel groter deel van de (oudere) bevolking hoeft niet opgenomen te worden in een intramurale verzorging, maar kan thuis blijven wonen en daar verzorgd worden. Mantelzorg is zorg die wordt verleend door huisgenoten, familie, vrienden, kennissen en buren, waarbij die zorg voortvloeit uit de aard van de onderlinge relaties en niet wordt verleend uit hoofde van een beroep of als georganiseerd vrijwilligerswerk (De Boer *et al.*, 2009). Het gaat om steun die wordt gegeven omdat de ontvanger tijdelijk of langdurig niet in staat is zelf bepaalde dagelijkse taken te verrichten als gevolg van fysieke of verstandelijke beperkingen of chronische psychische aandoeningen. Mantelzorg bestaat uit de meer instrumentele vormen van steun die ook krachtens de AWBZ en de WMO kunnen worden verstrekt. Dat zijn huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging, verpleegkundige hulp, emotionele steun en toezicht, begeleiden bij het regelen van zaken en administratie en bij het bezoeken van familie, artsen en winkels.

Aanbod en gebruik in de informele zorg zijn de laatste tien jaar ongeveer constant gebleven (De Klerk en De Boer, 2005 en De Boer *et al.*, 2009). Maar er zijn twijfels over of dit de komende 15 jaar ook het geval zal zijn. De gelegenheid om elkaar te helpen neemt immers af. Meer mensen dan vroeger hebben een baan, familieleden wonen verder van elkaar af, het traditionele buurt- en dorpsleven is goeddeels verdwenen en gezinnen worden kleiner. De verwachting is dat de gelegenheid tot onderling hulpbetoon in de toekomst verder afneemt, waardoor de informele zorg in omvang zal afnemen. Daar staat de verwachting tegenover dat het toenemend aantal ouderen in Nederland zal leiden tot een sterk groeiende vraag naar informele zorg. Het is deze verwachte spanning tussen vraag en aanbod die aanleiding is geweest ramingen te maken van aanbod en gebruik van informele zorg.

8.1.2.1. *Geringe groei verwacht van de groep ontvangers van informele zorg*

De uitgevoerde ramingen voor de komende 15 jaar laten een geringe groei van de groep ontvangers van informele zorg zien (3 procent) en een grotere toename van de groep hulpverleners (12 procent). Die uitkomsten komen redelijk overeen met die van eerder uitgevoerde ramingen. In absolute aantallen gemeten ontvingen in 2006 ruim 370 duizend personen informele hulp. In 2020 zullen dat er ruim 380 duizend zijn.

De ontwikkeling in het gebruik is gering en dat gaat wellicht tegen de verwachtingen in. Het toenemend aantal ouderen en daarmee samenhangend de toename van het aantal mensen met beperkingen en chronische ziekten wekt immers andere verwachtingen. Dat de groei bescheiden is, komt doordat er maar twee bevolkingsgroepen zijn die significant vaker informele zorg gebruiken en in omvang toenemen: personen met een hartziekte en alleenstaanden. Daar staat een groep tegenover die vaker informele zorg ontvangt, maar in omvang flink afneemt: de 30-44-jarigen. Andere kenmerken met invloed op het gebruik van informele zorg vertonen geen duidelijke trend (zoals geslacht) of blijken niet van invloed op het gebruik van informele zorg (opleidingsniveau).

8.1.2.2. Nu en in de toekomst veel meer hulpverleners dan ontvangers

In 2006 hielpen 1,4 miljoen personen een familielid of bekende en dat zal in 2020 volgens de raming gestegen zijn tot 1,6 miljoen. Hoeveel hulp deze personen bieden is niet bekend. Het aanbod van informele zorg wordt opgedreven door het stijgende opleidingsniveau van de bevolking en door de toename van het aantal 55-74-jarigen; beide groepen geven meer dan gemiddeld informele zorg. Deze effecten overstijgen de remmende kracht op het aanbod door in omvang groeiende groepen als oude ouderen en alleenstaanden; groepen die minder dan gemiddeld informele zorg verlenen. Andere groepen die minder verleners van informele zorg tellen, nemen eveneens in omvang af: weduwen en weduwnaars, 30-44-jarigen en lager opgeleiden.

Opvallend is dat er nu en in de toekomst veel meer hulpverleners zijn dan ontvangers. Dit wordt onder meer veroorzaakt door het feit dat per hulpbehoevende vaak meerdere mensen actief zijn.

Volgens het stereotype beeld is de mantelzorger een vrouw. Daarmee wordt de grote groep mannen die deze zorg verleent misschien tekort gedaan, maar er zijn inderdaad verschillen in inzet. Die verschillen blijven niet beperkt tot het al dan niet hulpverlenen, zo blijkt uit onderzoek onder oudere mannen en vrouwen (60-plus) dat mannen vaker hun partner helpen en dan persoonlijke verzorging bieden, terwijl vrouwen vaker niet-huisgenoten helpen (De Boer en De Klerk, 2005). Er wordt daarom gezegd dat bij mannen een 'onbenut potentieel' aan mantelzorg zou bestaan.

De verdeling naar leeftijd en geslacht van de aanbieders in de opeenvolgende ramingsjaren, laat interessante verschuivingen zien. Zo zal het aantal mannelijke hulpverleners iets sterker toenemen dan het aantal vrouwelijke. In absolute

aantallen blijven de verschillen naar geslacht echter groot: in 2020 zullen ongeveer een miljoen vrouwen hulp bieden tegen ruim een half miljoen mannen. De leeftijdsverdeling laat zien dat het aandeel hulpverleners van 75 jaar en ouder het sterkst groeit (met 80 procent tot 2020). Dit is overigens niet omdat deze mensen zo vaak helpen maar het gevolg van een snelle toename in omvang en een sterke stijging in opleidingsniveau van de groep. De categorie informele hulpverleners van 65-74 jarigen groeit het meest spectaculair: van ruim 200 duizend personen in 2006 naar meer dan 300 duizend in 2020.

Tegenover de groei van het aantal oudere hulpverleners staat een daling van het aantal hulpverleners tussen de 30 en 45 jaar oud.

Mensen die hulp bieden aan een persoon die dicht bij hen staat, lopen het risico overbelast te raken. Dit betekent dat er een groeiende groep oudere hulpverleners zal komen die door hun slechtere gezondheid of een hoge belasting kwetsbaar is.

Het zal duidelijk zijn dat de ramingen uitgaan van een min of meer constante ontwikkeling bij andere hulpleveranciers als particuliere hulp en zorg die uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) wordt gefinancierd. Vooral de beschikbaarheid van deze laatste twee vormen van zorg zou wel eens kunnen achterblijven bij wat het ramingmodel vooronderstelt, bijvoorbeeld omdat er een tekort aan personeel ontstaat. Bovendien wordt in het overheidsbeleid steeds meer nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Als dit vertaald wordt in een dalend aanbod van professionele hulp, zal het potentiële gebruik van informele zorg flink (moeten) gaan toenemen.

8.1.2.3. Informele zorg en afstand tot familie en vrienden

Verwanten wonen niet meer zo vaak als vroeger in dezelfde plaats. Op het moment dat bij een van hen gezondheidsproblemen optreden, is er een grotere kans dat er geen familie in de buurt woont of dat de informele zorg op de schouders van één dichtbij wonende persoon rust. Ongeveer 60 procent van de hulpbehoevenden in Nederland heeft een of meer familieleden binnen een afstand van 5 kilometer wonen, bij 40 procent zijn dat 2 of meer familieleden. Meestal heeft men ook een belangrijke vriend of vriendin in de nabijheid. Bij iets meer dan 1 op de 10 wonen alle familieleden verder weg dan 40 kilometer. De sociale netwerken van mensen met een hogere sociaal-economische status blijken veel meer verspreid dan gemiddeld, die van mensen met een lagere status veel minder dan gemiddeld. Aangezien het opleidingsniveau van de

bevolking nog steeds stijgt, gaat dit waarschijnlijk voor steeds meer mensen gelden.

De kans dat iemand informele zorg verleent neemt sterk af met de afstand tussen potentiële hulpverlener en hulpbehoevende. De invloed van afstand verschilt echter naar sociale relatie. De kans dat kinderen hun hulpbehoevende ouders helpen, ligt veel lager dan gemiddeld als zij meer dan 20 kilometer afstand van elkaar wonen. Bij de hulp van moeders aan hun hulpbehoevende kind ligt die grens pas bij 40 kilometer.

Het verder uit elkaar wonen van leden van sociale netwerken kan betekenen dat de zorglast voor een hulpbehoevend netwerk lid bij een of enkele personen terechtkomt. Een toename van het aantal overbelaste verleners van informele zorg zou daarvan het gevolg kunnen zijn.

8.1.2.4. Bereidheid informele zorg te geven en te ontvangen

De laatste jaren appelleert de overheid steeds nadrukkelijker aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ze vraagt mensen meer dan voorheen om informele hulp te bieden. De achterliggende gedachte lijkt te zijn, dat de hulpbereidheid van mensen in de afgelopen decennia gedaald is. Is dit inderdaad het geval en strookt de nadruk op informele zorg met de wensen van zorgvragers? In 2002 was 65 procent van de 18-80 jarigen van mening dat de overheid geheel of sterk verantwoordelijk is voor de zorg voor ouderen. Dit aandeel was in 1983 veel hoger, te weten 90 procent. Deze dalende trend heeft zich zowel bij ouderen als bij jongeren voorgedaan. De afname in de voorkeur voor overheidszorg is overigens geen uiting van groeiende gerichtheid op hulp van verwanten, maar van een toegenomen behoefte aan zelfstandigheid. De bijbehorende conclusie is dat Nederlanders meer dan voorheen zelf willen bepalen hoe ze verzorgd worden.

Een meerderheid van de Nederlandse bevolking voelt zich verplicht om voor verwanten zorg te dragen. Zo vindt 78 procent dat je altijd op je familie moet kunnen rekenen en dat je er voor elkaar moet zijn in voor- en tegenspoed. Deze gevoelens zijn echter minder sterk wanneer sympathie ontbreekt of wanneer het gaat om specifieke verplichtingen (zoals het wekelijks op bezoek gaan als je dichtbij woont). Gevoelens van verplichting zijn het zwakst wanneer grote offers worden gevraagd (inbreuk op privacy, arbeid of verlies van inkomen) of wanneer goede alternatieven voorhanden zijn.

De bereidheid om verwanten te helpen is groter is dan de bereidheid deze steun te aanvaarden. Zo is 78 procent het eens met de stelling ‘de zorg voor hulpbehoevende ouderen is meer een taak voor de overheid dan voor familie’ en ongeveer 40 procent vindt dat kinderen hun zieke ouders moeten verzorgen. Ook is een op de tien van mening dat bejaarde ouders in huis moeten kunnen wonen bij hun kinderen, terwijl slechts twee procent aangeeft dat zij met een van hun kinderen samen zouden willen wonen. Deze uitkomsten duiden erop dat de vraag of mensen bereid zijn hulp te ontvangen van hun verwanten, meer bepalend is dan de vraag of mensen hun familieleden hulp willen geven.

Meestal wordt ook aangenomen dat niet-westerse migranten zich veel sterker verplicht voelen om voor hun verwanten te zorgen. Dit blijkt echter alleen het geval onder migranten van de eerste generatie. De tweede generatie lijkt wat dit betreft veel meer op autochtone Nederlanders. Hoger opgeleiden en mensen met broers of zussen hebben minder sterke zorgnormen in vergelijking met laag opgeleiden en eenlingen.

Door globalisering en voortdurende migratie ontstaat er bovendien transnationalisering in delen van de samenleving (Harchaoui, 2009). Dit zal grote gevolgen hebben voor de informele netwerken. Zal een Surinaamse Nederlander die van zijn pensioen in Suriname geniet, zich nog druk maken over de mantelzorg aan zijn oude buurtgenoten of familieleden in de Bijlmer, anders dan per telefoon of e-mail of door een geldovermaking? Zal een Limburger die over de grens in Duitsland woont, nog echt actief betrokken kunnen zijn bij het wel en wee van zijn familie in zijn geboortedorp, gezien de grotere afstand die hij moet afleggen?

8.1.2.5. Europese context

Wanneer gekeken wordt naar de informele hulp die ouderen met verzorgingsproblemen daadwerkelijk van hun kinderen ontvangen, blijkt die in de Scandinavische landen hoger te liggen dan de ouderen blijkbaar wensen en in de mediterrane landen duidelijk lager (Timmermans en Pommer, 2008). Want waar in landen als Zweden, Nederland en Frankrijk 10 à 15 procent van de 50-plussers vindt dat de verantwoordelijkheid voor de zorg voor ouders primair bij de familie ligt, ontvangt in werkelijkheid 15 à 20 procent van deze ouderen hulp van hun kinderen. Omgekeerd legt 35 à 40 procent van de 50-plussers in landen als Spanje, Italië en Oostenrijk de zorgverantwoordelijkheid voor ouders primair bij de familie, terwijl 30 à 35 procent van deze ouderen daadwerkelijk hulp van hun kinderen ontvangt. De informele hulp die mensen met serieuze verzorgings-

problemen daadwerkelijk ontvangen, van zowel familieleden als buren en kennissen, varieert van 25 procent in Nederland tot 60 procent in Griekenland.

Naar schatting zorgden in Nederland in 2008 circa 300 duizend personen voor hun (chronisch) zieke of gehandicapte kind en circa 1,3 miljoen personen voor hun hulpbehoevende ouders. De informele zorg voor ouders ligt daarmee op een lager peil dan in bijvoorbeeld de Zuid-Europese landen.

8.2. Vrijwilligerswerk

Nederlanders hopen op een samenleving met meer solidariteit, zo bleek uit de toekomstenquête die het Sociaal en Cultureel Planbureau enkele jaren geleden hield (Dekker *et al.*, 2007). Hun voorkeur ging daarbij duidelijk veel meer uit naar een samenleving met ‘gevoel voor gemeenschapszin’ dan naar een ‘prestatie maatschappij’. Dit leverde een grote discrepantie op met de algemeen verwachte samenleving, die in menig opzicht harder en meer prestatiegericht zou zijn. Ook over de toekomst van het vrijwilligerswerk koesterden de ondervraagden geen zonnige opvattingen. Begin 2004 verwachtte 52 procent van de Nederlandse bevolking dat er in 2020 (veel) minder deelname aan vrijwilligerswerk zou zijn; 33 procent verwachtte geen verandering en slechts 15 procent een toename. Wat betreft de bereidheid van burgers om politiek actief te zijn, verwachtte 43 procent voor 2020 een daling, 45 procent geen verandering en 12 procent een stijging. Dat er steeds minder vrijwilligerswerk verricht zal worden, was ook de opvallende consensus in kwalitatief onderzoek dat eerder voor het SCP onder vrijwilligers werd gedaan. In groeps gesprekken beschreven de respondenten zich veelvuldig als ‘de laatste generatie’ die zich in groten getale als vrijwilliger inzetten. Toekomstige generaties zouden dat veel minder gaan doen, hetzij omdat ze het simpelweg te druk zouden hebben met de combinatie van werk en gezin (men heeft het hier vooral over de eigen kinderen), hetzij omdat ze egoïstisch zouden zijn en alleen maar bezig met werken en privé-besognes (dit betreft vooral de kinderen van anderen). Ook in recent onderzoek is wederom het dominante beeld dat het moeilijk zal zijn om in de toekomst voldoende vrijwilligers te vinden. Dit is immers nu vaak al een probleem. Over de jongere generaties is men het somberst. Daarnaast valt er weinig te doen aan het tekort. Stimulering werkt niet als het aan intrinsieke motivatie ontbreekt en financiële vergoeding helpt misschien wel, maar dan is er eigenlijk niet meer van vrijwilligerswerk te spreken. Afnemende aantallen vrijwilligers en verminderde inzet per vrijwilliger zijn ook veelgehoorde klachten van bestuurders van organisaties die zijn aangewezen op vrijwillige

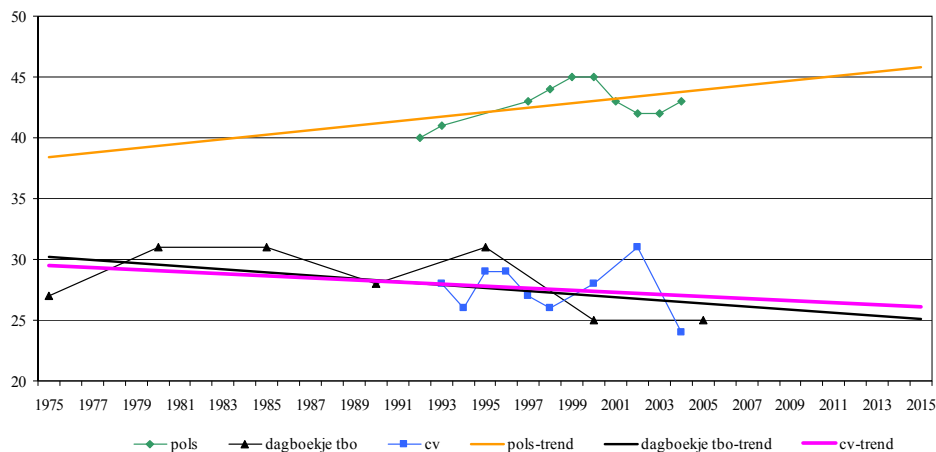
inzet (Devilee, 2005). Kortom, de toekomst van de vrijwillige inzet wordt zelden met vertrouwen tegemoet gezien.

8.2.1. Deelnamecijfers en kwantitatieve verwachtingen

Op basis van de waarschijnlijk meest betrouwbare metingen zijn de lijnen doorgetrokken tot 2015. In *figuur 8.1* wordt het percentage vrijwilligers in dat jaar voorspeld vanuit de drie gebruikte 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).

Volgens de dagboekgegevens treedt er rechtlijnig een verdere daling op na 2005, die zou resulteren in een percentage vrijwilligers van 25 in 2015, precies gelijk aan de aangetroffen percentages in 2000 en 2005. Op basis van het POLS is een kleine stijging te verwachten (van 43 procent in 2004 naar 46 procent in 2015) en op basis van de CV-gegevens een lichte daling. De voorspelde waarde voor 2015, 25 procent, ligt op het niveau van 2004 en 2006.

Figuur 8.1. Voorspelling van het percentage vrijwilligers tot 2015, uit drie bronnen



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

Op basis van deze analyses, dus zonder rekening te houden met nieuw beleid en met veranderde maatschappelijke factoren verwachten we nauwelijks veranderingen. Met de nodige reserves schatten we de economische waarde van het vrijwilligerswerk in 2005 op ruim acht miljard euro (gelijk aan 400 duizend voltijdbanen tegen minimumloon).

8.2.2. *Ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving*

Vrijwilligerswerk is op allerlei manieren onderhevig aan de invloed van bredere maatschappelijke veranderingen. Die zullen verdisconteerd moeten worden als men zich bezint op de toekomstige positie van het vrijwilligerswerk. Relevante ontwikkelingen waarmee het vrijwilligerswerk in de jaren tot 2015 te maken krijgt, zijn onder andere de vergrijzing en verkleuring van de Nederlandse bevolking, veranderingen in de huishoudvormen en tijdsbesteding, en de toenemende ontkerkelijking. De verschuivingen zijn onmiskenbaar van invloed op de omstandigheden waarin het vrijwilligerswerk vorm krijgt. Die invloed is echter niet altijd van dezelfde aard. Vaak lijkt er sprake van onderling verweven, ambigue of zelfs tegenstrijdige effecten.

8.2.3. *Veranderingen in het veld*

De voortgaande individualisering in de Nederlandse samenleving zal leiden tot een verdere verzwakking van traditionele organisaties, die zijn gebaseerd op langdurige groepsloyaliteit. Maatschappelijke organisaties zullen steeds vaker optreden als een soort participatie-uitzendbureaus, die de activiteiten coördineren van personen die bereid zijn zich enige tijd ergens voor in te zetten. De toekomstige vrijwilliger zal sterker projectgericht zijn en ingesteld op wisselende rollen (Dekker *et al.*, 2007). Hij houdt rekening met zijn vaak volle agenda en laat zich in zijn vrijwilligersactiviteiten leiden door wat hem in elke afzonderlijke levensfase beweegt. Leefstijl wordt steeds belangrijker als motivatie om te participeren. Verder is er een toenemend aantal leden van organisaties van wie deelname beperkt is tot het overmaken van contributie of donatie. Of de voorziene afname van de bevolking, en dan vooral lokaal/regionaal, zal leiden tot aanzienlijk minder vrijwilligers is moeilijk in te schatten. Het zal in ieder geval geen positieve bijdrage zijn, maar het effect lijkt marginaal. De krimp is in kwantitatieve zin zo gering, dat de wijze waarop burgers hun leven willen inrichten, en waar soms wel en soms niet het verrichten van vrijwilligerswerk inpast, van veel grotere betekenis is.

8.2.4. *Samenvatting en verwachtingen*

De prognoses van de deelname aan vrijwilligerswerk in 2015, rekening houdend met de belangrijkste factoren en hun waarschijnlijke effecten staan in *box 8.1* (Dekker *et al.*, 2007).

Geven de verkenningen van maatschappelijke ontwikkelingen en van veranderingen in en rond organisaties die met vrijwilligers werken, aanleiding om de verwachting dat er een tamelijk stabiele deelname aan het vrijwilligerswerk tot 2015 zal zijn, bij te stellen? Voor zover de gepresenteerde gegevens door te berekenen zijn, is dat niet het geval. De positieve krachten van de vergrijzing (ouderen doen vaker vrijwilligerswerk en ze besteden daaraan meer tijd) zullen de komende jaren de afnemende deelname bij jongeren nog wel kunnen compenseren.

Box 8.1. Maatschappelijke ontwikkelingen en hun uitwerking op het vrijwilligerswerk

| | Uitwerking | Toelichting |
|--|------------|---|
| stijging opleidingsniveau | ++ | groter potentieel bereidwilligen (in het bijzonder. bestuursfuncties) |
| verbreiding postmaterialisme | + | hoog welstandsniveau en aanwezigheid materiële voorzieningen verruimt blik voor immateriële zaken en nieuwe vormen van maatschappelijke inzet |
| professionalisering | ++ / - | enerzijds adequater en efficiënter inspelen op behoeften, meer kwaliteitsbewaking en transparanter; anderzijds gevaar van te instrumentele benadering, bureaucrativering, grotere afstand tot/afhaken van vrijwilligers |
| vergrijzing | + / - | op korte termijn neemt potentieel toe, eventueel afgeremd door verhoging pensioneringsleeftijd; echter geringere aantrekkelijkheid voor jongeren |
| Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) | + / - | meer erkenning en ondersteuning versus meer onderlinge concurrentie, afhankelijkheid subsidiecriteria en hogere eisen |

| | Uitwerking | Toelichting |
|---|------------|--|
| succesvolle emancipatie bevolkingsgroepen | - / + | problematisch voor verzuilde organisaties en organisaties die (historisch) gelieerd zijn aan emancipatiebewegingen; anderzijds uitbreiding inzet tot andere terreinen |
| ontzuiling | - / + | geen vanzelfsprekende binding met organisaties; maar ook minder incrowd en meer openheid naar de buitenwereld |
| verkleuring | - / + | op concentratiepunten van allochtonen voorlopig nog relatief geringe inzet ten behoeve van bredere samenleving; in toekomst stijging eigen organisaties en ook geleidelijke toestroom algemener vrijwilligerswerk |
| verschuiving van secundaire naar tertiaire organisaties | - / + | inhuren 'zaakbehartigers' in plaats van zelf actief, geen leerschool democratische vaardigheden, dominantie hoger opgeleiden; wel vaak veel invloed op de politiek en publieke opinievorming |
| informatisering/ nieuwe media (internet) | - / + | onttrekt enerzijds mensen aan directe ontmoetingen (die belangrijk zijn voor rekrutering en sturing); levert anderzijds ook nieuwe contacten en mogelijkheden op (doorbreken incrowd denken, leefwereld jongeren, bredere werving, groter bereik, baanbrekende initiatieven) |
| populariteit issues | - / + | actualiteit bepaalt sterker de agenda van vrijwillige inzet, snellere wisseling van belangstelling |
| individualisering/ informalisering/ intensivering | - / + | minder vanzelfsprekendheid en primair stellen wat groep nodig heeft; vrijwilligerswerk meer op maat (voor de deelnemers) waardoor betere aansluiting bij competenties/interesses |

| | Uitwerking | Toelichting |
|--|------------|--|
| steeds meer (commerciële) aanbieders op vrijtijdsmarkt ontkerkelijking | – | steeds meer aantrekkelijker vormen van tijdsbesteding naast vrijwilligerswerk, bedrijfsleven gaat taken overnemen |
| | -- | wegvallen belangrijk milieu voor rekrutering en mobilisatie; compensatie door alternatieven twijfelachtig |
| minder vrije tijd | -- | afname deelname tijdens vooral spitsuur van het leven (25-50 jaar), verlegging aandacht naar kapitaalintensieve participatie- vormen (donateurschap) |

8.3. Epiloog

De verwachte bevolkingskrimp vormt in de komende decennia nauwelijks een probleem voor de sociale samenhang in Nederland. De vergrijzing van de bevolking en de stijging van het gemiddelde opleidingsniveau hebben een veel sterkere uitwerking op de wensen en mogelijkheden van burgers om sociale verbanden te bestendigen en om tot wederzijdse betrokkenheid te komen.

Wat kunnen we concluderen uit beschikbare gegevens over zorgverlening en vrijwilligerswerk?

Onder de informele hulpverleners zullen zich steeds meer ouderen bevinden. De vergrijzing van de groep hulpverleners duidt er op dat de gezondheidstoestand onder degenen die hulp geven steeds belangrijker wordt. De kans op gezondheidsproblemen neemt immers met de jaren toe. Bovendien zal er bij ouderen relatief vaak sprake zijn van hulp aan (chronisch) zieke partners of aan zeer oude hulpbehoevende ouders. Dit betekent dat er een groeiende groep oudere hulpverleners zal komen die door hun slechtere gezondheid of een hoge belasting kwetsbaar is.

De kans dat iemand informele zorg verleent neemt sterk af met de afstand tussen potentiële hulpverlener en hulpbehoevende. Een groeiend aantal middelbaar en hoger opgeleiden gaat samen met sterkere geografische spreiding van familieleden. Dit belemmert de onderlinge steun. De invloed van afstand verschilt echter naar sociale relatie. Het verder uit elkaar wonen van leden van sociale

netwerken kan betekenen dat de zorglast voor een hulpbehoevend netwerklid bij een of enkele personen terecht komt. Een toename van het aantal overbelaste verleners van informele zorg zou daarvan het gevolg kunnen zijn.

Nederlanders voelen zich sterk verplicht om familieleden bij te staan. De bereidheid om informele hulp te ontvangen, is echter minder groot. Het is niet uit te sluiten dat sociale wenselijkheid het verschil tussen geven en ontvangen bepaalt. Het is wel opvallend dat in overheidsbeleid de aandacht vrijwel alleen naar het aanbod uit gaat; de vraag of mensen wel hulp van verwanten willen krijgen, wordt veel minder vaak gesteld.

De toekomstige vrijwilliger zal sterker projectgericht zijn en ingesteld op wisselende rollen. Hij laat zich in zijn vrijwilligersactiviteiten leiden door wat hem in elke afzonderlijke levensfase beweegt. Leefstijl wordt steeds belangrijker als motivatie om te participeren. Of de voorziene afname van de bevolking, en dan vooral lokaal/regionaal, zal leiden tot aanzienlijk minder vrijwilligers is moeilijk in te schatten. Het zal in ieder geval geen positieve bijdrage zijn, maar het effect lijkt marginaal.

Toekomstbeelden hebben de neiging rechtlijnig en eenduidig te zijn. De werkelijkheid is zowel tegenstrijdig als paradoxaal (Schnabel, 2009). Als we 50 jaar in de tijd terugkijken is het bijna onvoorstelbaar hoe de huidige sociale verhoudingen in aard, intensiteit en verschijningsvorm verschillen met die uit die tijd. En we kunnen (nu achteraf) constateren dat de manier waarop de burgers tegenwoordig met elkaar omgaan en op elkaar betrokken zijn niet te 'voorspellen' zijn geweest uit de wijze waarop de samenleving in de jaren zeventig was georganiseerd. Wie had in de jaren vijftig kunnen bedenken dat internet en e-mail zouden bestaan en zo'n enorme invloed op het dagelijks leven van heel veel burgers zouden hebben? Die verschuivingen in vormen van sociale betrokkenheid en participatie zijn niet toe te rekenen aan de kwantitatieve groei van de bevolking de afgelopen 50 jaar. Het is dus heel aannemelijk dat de sociaal-culturele ontwikkelingen in de komende 50 jaar door nu nog ondenkbare ontwikkelingen een verrassende richting in zullen slaan.

Literatuur

- Boer, A. de (2007), *Toekomstverkenning informele zorg*. Den Haag, SCP.
Boer, A. de, M. Broese van Groenou en J. Timmermans (2009), *Mantelzorg. Een overzicht van de steun van en aan mantelzorgers*. Den Haag: SCP.

- Dekker, P., J. de Hart en L. Faulk (2007), *Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015*. Den Haag: SCP.
- Devilee, J. (2005), *Vrijwilligersorganisaties onderzocht*. Den Haag: SCP.
- Duin, C. van (2009), Bevolkingsprognose 2008-2050: naar 17,5 miljoen inwoners. *Bevolkingstrends*, 57, pp. 15-22.
- Harchaoui, S. (2009), Zuinigheid geboden: de allochtone mantelzorg! *Contrast*, pp. 5-7.
- Hart, J. de (2002), *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: SCP.
- Jonker, J.K., I. Sadiraj, M. Woittiez, M. Ras en M. Morren (2007), *Verklaringsmodel verpleging en verzorging 2007*. Den Haag: SCP.
- Klerk, M. de en A. de Boer (2005), Veranderingen in de informele zorg. In: A. de Boer (red.). *Kijk op informele zorg* (pp. 24-33). Den Haag: SCP.
- Schnabel, P., R.V. Bijl en J. de Hart (2008), *Betrekkelijke betrokkenheid*. Sociaal en Cultureel Rapport 2008. Den Haag: SCP.
- Schnabel, P. (2009), Waar het publieke het persoonlijke raakt. In: M. Huibregtsen en J. Kamp *et al.* De Publieke zaak. Het Financieele Dagblad.
- Schuyt, K. (2006), *Steunberen van de samenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- SCP (2004), *In het zicht van de toekomst*. Sociaal en Cultureel Rapport 2004. Den Haag: SCP.
- Timmermans, J. en E. Pommer (2008), Familiezorg. In: P. Schnabel, R. Bijl en J. de Hart. *Betrekkelijke betrokkenheid*. Sociaal en Cultureel Rapport 2008. (p. 137-168). Den Haag: SCP.

9. Bevolgingskrimp in Nederland: somber stemmend of een wenkend perspectief?

Harry van Dalen* ** en Kène Henkens*

* Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI)

** Universiteit van Tilburg

9.1. Inleiding

De tijd dat de Nederlandse bevolking alleen maar zal groeien lijkt binnenkort voorbij. Langzaam maar zeker vlakt de groei van de bevolking af, wordt de bevolkingsstructuur grijzer en is de belangrijkste component van groei de factor immigratie. Dreigende krimp van een bevolking leidt traditioneel tot allerlei sombere toekomstbespiegelingen. Om maar een willekeurige greep uit het afgelopen jaar in de landelijke media te nemen: ‘Krimpende gemeente mag geen seniorengetto worden’, ‘Gemeenten slecht voorbereid op bevolgingskrimp’, en ‘Hoger opgeleiden krijgen te weinig kinderen’. Naast de negatieve berichten duiken echter hier en daar ook positieve noten op: ‘Krimpende bevolking balsem voor de nieuwe economie’ en ‘Geen baan? Geen zorgen, straks werkt iedereen’. Daarnaast staan de regionale dagbladen in Limburg en het noorden van het land bol van verhalen over krimp die in die streken reeds zichtbaar is en steeds meer voelbaar wordt. Hierbij zij aangetekend dat sommige demografen het woord bevolgingskrimp liever vermijden omdat het de suggestie wekt dat de gemiddelde Nederlander over de jaren heen kleiner is geworden, en het tegendeel is het geval. Bevolgingsdaling lijkt een beter begrip, maar ook hier is de suggestie dat de bevolking langzaam maar zeker in het moeras daalt. Hoewel dat voor sommige plekken van Nederland zeker een reëel gegeven is, is het woordenspel rond krimp en daling een futiel spel voor taalpuristen en wij geven de voorkeur aan de term bevolgingskrimp.

De zorgen over krimp zijn echter niet uniek (Van Dalen, 2008). De geschiedenis van bevolkingsgroei is doorspekt met episodes waarin de zorgen om bevolgingskrimp van tijd tot tijd de kop opduiken. In de eerste helft van de 20^e eeuw was de daling van de vruchtbaarheid en de kwaliteit van nieuwgeborenen voor menig westers land een bron van zorg (zie onder andere Wicksell, 1914 en Keynes, 1937). Vooral Frankrijk is traditiegetrouw een land waar de zorg om de bevolking hoog is. Het was ook premier Clemenceau die over het Verdrag van

Versailles zei in 1919: ‘Het verdrag zegt niets over wat Frankrijk moet ondernemen om kinderen te krijgen, maar het zou het eerste zijn wat er in moet staan. Omdat als Frankrijk zijn rug keert naar grote gezinnen dan kan men nog zoveel clausules in een verdrag stoppen [...] dan is Frankrijk gedoemd omdat er geen Fransmannen meer zullen zijn’ (Teitelbaum en Winter, 1985). In Engeland waren ook pronatalistische sentimenten maar daar lag toch vooral de nadruk op de kwaliteit van de bevolking die door het ‘residu’ van de samenleving —de ongeschoolde arbeidersklasse die in steden leefde— werd bedreigd. De eugenetica had duidelijk grip op de Britse intelligentsia en ook in Nederland kon men dergelijke geluiden horen (Van Praag, 1976). Kortom, de naoorlogse geboortegolf heeft in feite de zorgen over bevolkingskrimp ‘tijdelijk’ doen verstommen. De jaren zestig en zeventig waren het spiegelbeeld van deze zorgen en leidde juist tot zorgen over overbevolking.

Ondanks de hoogoplopende sentimenten rond bevolkingskrimp is het bij de bespiegelingen niet altijd duidelijk welk perspectief wordt gehanteerd. De geografische dimensie wil nogal eens wisselen — soms gaat het over de wereldbevolking, dan weer ligt de nadruk op een land en anderen hebben vooral de regio of een provincie voor ogen. Maar ook de onderliggende krachten van groei en krimp willen nogal eens wisselen: soms gaat het over de totale bevolking, dan weer over het aantal geboortes en op weer en andere plek betreft het vooral de balans van immigratie en emigratie.

Een opvallend kenmerk van het debat is dat de boventoon in discussies wordt bepaald door bezorgde bestuurders in de provincie, wetenschappers en intellectuelen. Opvallende afwezigen in dit debat zijn de visies van Nederlandse burgers zelf. In deze bijdrage gaan we in op de attitudes van de Nederlandse bevolking op een mogelijke krimp van de bevolking. We beschrijven de opvattingen met betrekking tot groei en krimp van de bevolking in een internationaal perspectief, en gaan na of opvattingen in de tijd zijn veranderd. Om dit beeld te schetsen gebruiken we gegevens die het NIDI sinds de jaren tachtig op gezette tijden heeft verzameld onder een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking over de Meninge(n), Opvattinge(n) en Attitude(n) over Bevolkingsbeleid en -vraagstukken (kortweg MOAB, zie verder Esveldt *et al.*, 2001). Vervolgens gaan we na wat de belangrijkste achterliggende factoren zijn die attitudes ten opzichte van de bevolkingsomvang bepalen en wat mensen als

mogelijke gevolgen van bevolkingskrimp verwachten.³³ Om dit te achterhalen is in de eerste helft van februari 2009 een speciaal onderzoek uitgevoerd onder de Nederlandse bevolking. Ruim 2.000 personen van 18 jaar en ouder is ondervraagd. Hiertoe is gebruik gemaakt van het Centerpanel van Centerdata van de Universiteit van Tilburg.

9.2. Hoe kijkt Nederlander tegen bevolkingskrimp en -groei aan?

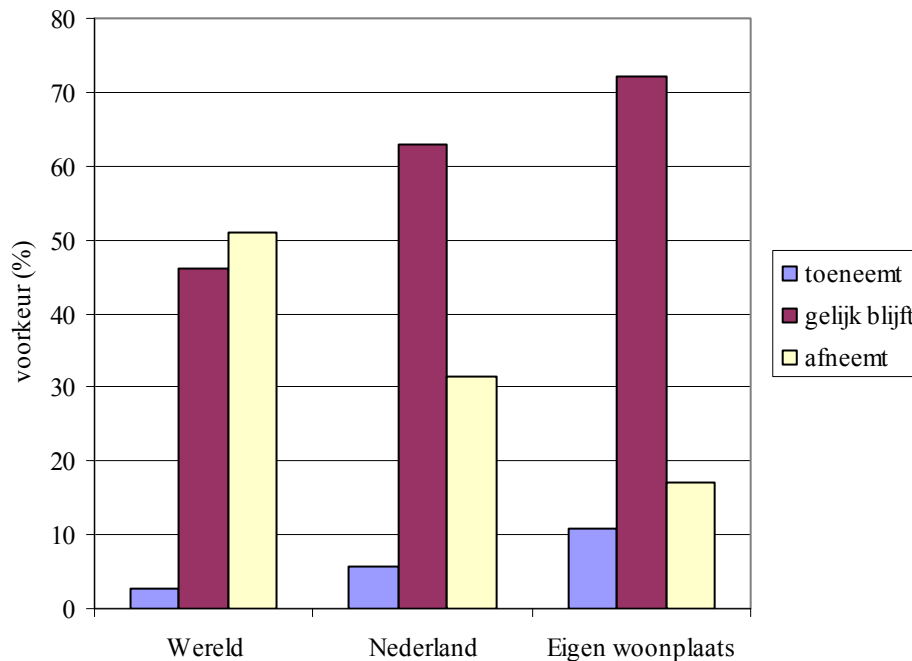
Voor een mening over bevolkingsgroei is het van wezenlijk belang of het de groei op wereldniveau betreft of over Nederland en de eigen woonplaats. *Figuur 9.1* geeft op inzichtelijke wijze weer hoe belangrijk de geografische dimensie is en hoe sterk de meningen uiteenlopen.

De meerderheid van de Nederlanders is van mening dat de wereldbevolking moet krimpen. Anno 2008 bedraagt de wereldbevolking 6,8 miljard inwoners. Gevraagd naar de wenselijke omvang van de wereldbevolking is het meest gegeven antwoord 5 miljard inwoners en gemiddeld op een aantal van 5,6 miljard. De gewenste krimp is minder groot zodra de focus dichterbij huis geplaatst wordt: 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 kleinere bevolking. De meeste Nederlanders wensen dan ook veeleer dat de status quo wordt gehandhaafd zodra het om het huidige inwonertal gaat en de 'status quo' bias is sterker naarmate het dichterbij de eigen woonplaats komt.

De gemiddelde gewenste Nederlandse bevolking bedraagt 15 miljoen inwoners, circa 1½ miljoen minder dan het huidige aantal van 16,5 miljoen inwoners. Er zijn dan ook weinig Nederlanders die pleiten voor bevolkingsgroei. In het geval van Nederland wenst maar 6 procent dat de bevolking toeneemt en zodra het over de eigen woonplaats gaat is 11 procent voor bevolkingsgroei. Per saldo is men echter op ieder niveau meer geporteerd van krimp dan van groei.

³³ Wij zullen geen poging doen om te zien of de verwachte gevolgen wel enige plausibiliteit bezitten door deze te koppelen aan inzichten uit de wetenschap. Hiervoor verwijzen we naar andere bijdragen in dit rapport en ook naar special issues van de tijdschriften *Beleid en Maatschappij* en *Christen Democratische Verkenningen* die recentelijk rond dit thema zijn uitgebracht: Van Dalen en Engelen (2008) en Klinkers, Prij en Verbon (2008).

Figuur 9.1. Gewenste bevolkingsontwikkeling in de wereld, Nederland en eigen woonplaats, 2009



Bron: NIDI-MOAB, 2009.

Men is echter wel voor krimp met mate. De Club van Tien Miljoen die pleit voor een krimpende bevolking tot tien miljoen zou maar op weinig steun van de gemiddelde Nederlander kunnen rekenen: zeven procent vindt een bevolking van tien miljoen of kleiner een gewenste toekomst. Overigens kan hierbij aangetekend worden dat er niet of nauwelijks verschillen in attitudes zijn te bespeuren naar sociaal-demografische karakteristieken zoals geslacht, leeftijd en opleiding van de respondenten (zie appendix bij dit hoofdstuk).

Is de Nederlander uniek?

Een open vraag is of de opvattingen van de gemiddelde Nederlander ook elders in de wereld kunnen worden aangetroffen. A priori zou men verwachten dat de wensen ten aanzien van bevolkingsgroei voor een groot deel worden ingegeven door de bevolkingsdichtheid van een land. Nederland is met 484 inwoners per

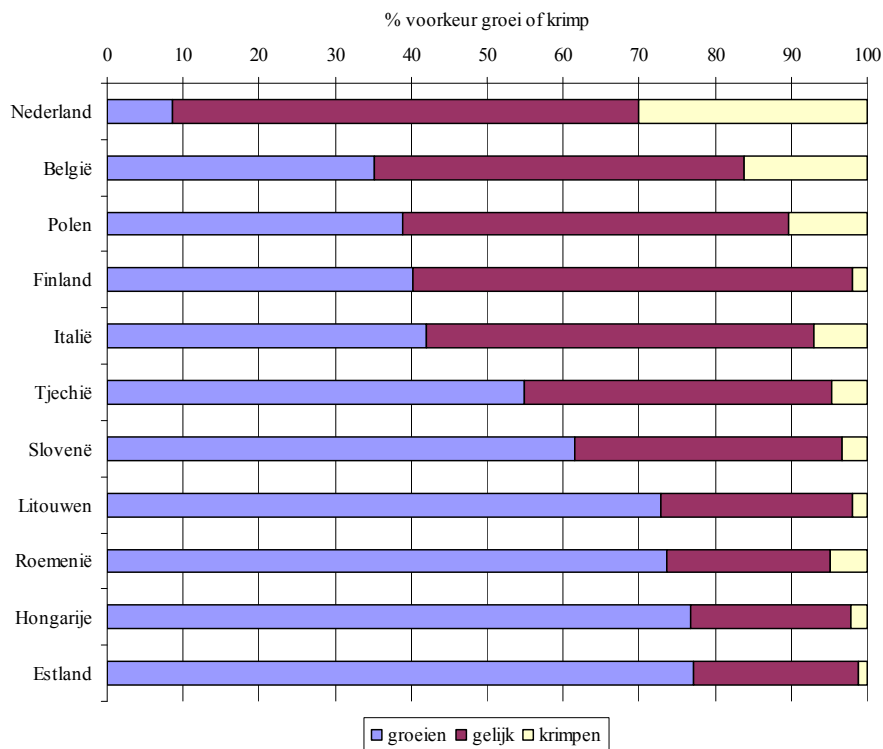
vierkante kilometer een van de dichtstbevolkte landen in de Europese Unie,³⁴ op enige afstand gevolgd door België (en 351 per km²) en het Verenigd Koninkrijk (251 per km²). Als men de eilandstaten en stadstaten in de wereld buiten beschouwing laat kan men zelfs stellen dat Nederland een van het dichtst bevolkte landen in de wereld is, alleen Zuid Korea met een bevolkingsdichtheid van 492 inwoners per km² blijft Nederland net voor. Onderzoek over wensen en opvattingen over bevolkingsdichtheid of bevolkingsdruk is vreemd genoeg schaars. Er zijn weliswaar indirecte aanwijzingen dat bevolkingsdruk van invloed is op beleid en maatschappij. Zo is in de internationale politieke arena Nederland een van de weinige landen die ondanks de vergrijzing en aanstaande krimp vasthoudt aan een laissez faire politiek ten aanzien van bevolkingsgroei en kindertal (Van Dalen, 2004 en 2008). Directe aanwijzingen over hoe de bevolking denkt over het aantal inwoners zijn er echter niet of nauwelijks.

Figuur 9.2 laat aan de hand van onderzoek uit 2002 voor een aantal Europese landen zien hoe sterk de opvattingen over bevolkingsgroei verdeeld zijn.³⁵ In Nederland is men het minst geporteerd van bevolkingsgroei en het meest van bevolkingskrimp. Opvallend is dat de Belgen weliswaar een bevolkingsdichtheid kennen die grenst aan het Nederlandse niveau maar aanzienlijk meer zien in bevolkingsgroei (35 procent van de bevolking). Een ander opvallend resultaat vormt de houding van Oost-Europese burgers die in meerderheid een groei van de bevolking zouden wensen. De enige uitzondering in dit rijtje is Polen. De meeste Oost-Europese landen hebben te maken met een extreem laag geboorteaantal dat ver beneden het vervangingsniveau van 2,1 ligt. Totale vruchtbaarheidscijfers van 1,2 à 1,3 kinderen per vrouw zijn geen uitzondering in deze regio. Aangezien deze landen zonder uitzondering gekenmerkt worden door netto emigratie naar het West-Europa leidt een dergelijk vruchtbaarheidsniveau tot een rappe bevolkingskrimp. Een verlangen naar een grotere en jongere bevolking is tegen die achtergrond begrijpelijk. Om dezelfde redenen kan men ook de wens naar bevolkingsgroei in Italië begrijpen alwaar de vruchtbaarheid ook rond de 1,3 kinderen per vrouw schommelt.

³⁴ Als men Malta buiten beschouwing laat, zelfs het dichtstbevolkte land van de EU. Bron data bevolkingsdichtheid: World Development Indicators 2007, Wereldbank.

³⁵ Deze gegevens zijn ontleent aan het internationaal vergelijkende *Population Policy Acceptance Study in Europe* (PPA) (zie Höhn *et al.*, 2008).

Figuur 9.2. Gewenste bevolkingsontwikkeling in internationaal perspectief, 2002



Bron: Population Policy Acceptance (PPA).

Veranderingen en constanten in de tijd

Is de Nederlandse anti-bevolkingsgroeihouding ten aanzien van bevolkingsgroei altijd zo geweest? In 1980 lag het inwonertal nog op 14 miljoen inwoners. En zoals we uit de peiling konden opmaken noemden de meeste Nederlanders het cijfer 15 miljoen een 'gewenste' bevolkingsomvang. De bevolkingsomvang van de jaren tachtig zou dan welhaast als 'te klein' worden ervaren door de Nederlander die in 2009 terugkijkt. Het NIDI heeft sinds de jaren tachtig op gezette tijden een grootschalig onderzoek gehouden om de meningen en attitudes te peilen over bevolkingsvraagstukken. Als we de voorkeuren ten aanzien van de bevolkingsomvang bezien in *tabel 9.1* dan zien we iets wonderlijks: in 26 jaar tijd is er niet veel veranderd in de houding ten aanzien van de bevolkingsomvang. In alle jaren schommelt de groep die een gelijke of stationaire bevolkingsomvang wil tussen 59 en 67 procent. De groep van

Tabel 9.1. Het oordeel over gewenste bevolkingsomvang (percentages), 1983-2009

| Gewenste bevolkings- ontwikkeling | 1983 | 1986 | 1990 | 1994 | 1997 | 2000 | 2002 | 2009 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Toename | 8 | 8 | 4 | 3 | 3 | 4 | 8 | 6 |
| Gelijk | 59 | 64 | 62 | 60 | 63 | 67 | 62 | 63 |
| Afname | 33 | 28 | 33 | 37 | 34 | 29 | 30 | 31 |
| Totaal | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Steekproef N = | 952 | 1444 | 1502 | 1261 | 1368 | 1710 | 1989 | 2039 |
| P.M. Nederlandse Bevolkingsomvang in miljoenen | 14,3 | 14,5 | 14,9 | 15,3 | 15,6 | 15,9 | 16,1 | 16,5 |

Bron: NIDI-MOAB, diverse jaren.

Nederlanders die een afname wil overtreft altijd bij verre de groep die graag een bevolkingsgroei ziet. Gevoegd bij het feit dat de bevolkingsomvang in die tijd is gegroeid van 14,3 naar 16,5 miljoen heeft de bevolking dus de neiging om zich aan te passen aan de bevolkingsdruk. Daarbij past echter wel de kanttekening dat er toch 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’.

De geografische spreiding van de bevolking over het land is ook altijd een punt van aandacht geweest in het ruimtelijk ordeningsbeleid van de overheid. Zeker in de jaren tachtig was er nog een bewust beleid om werkgelegenheid te spreiden via investeringssubsidies dan wel door het goede voorbeeld te geven als overheid (denk aan verhuizing van PTT, CBS en andere rijksdiensten). De gevolgen van uiteenlopende bevolkingsontwikkelingen binnen Nederland sporen dan ook niet helemaal met de gewenste bevolkingsomvang van Nederland. Het feit dat sommige delen van Nederland door urbanisatie tendensen te maken kregen en krijgen met een dalende bevolking werd door eenderde van de bevolking als een slechte ontwikkeling gezien in 1983 (zie *tabel 9.2*). In 2009 was nog maar een op de vijf inwoners die dit als een slechte ontwikkeling ziet. In overeenstemming met deze oordelen wekt het dan ook geen verbazing dat in 1983 door een kleine 50 procent van de bevolking de ongelijke bevolkings spreiding over het land als een slechte ontwikkeling werd aangemerkt en 15 procent als een goede ontwikkeling. Immers als bevolkingsdaling als een slechte ontwikkeling wordt gezien dan is de ongelijke spreiding over het land extra erg, omdat in die gedachtegang overbevolkte

Tabel 9.2. Het oordeel over ongelijke spreiding en daling van bevolking (percentages), 1983-2009

| Delen van Nederland hebben te maken met dalende bevolking | 1983 | 2009 |
|---|------|------|
| (zeer) goed | 33 | 35 |
| goed noch slecht | 34 | 46 |
| (zeer) slecht | 33 | 19 |
| Ongelijke spreiding van bevolking | | |
| (zeer) goed | 15 | 25 |
| goed noch slecht | 36 | 44 |
| (zeer) slecht | 49 | 31 |

Bron: NIDI-MOAB, 1983-2009.

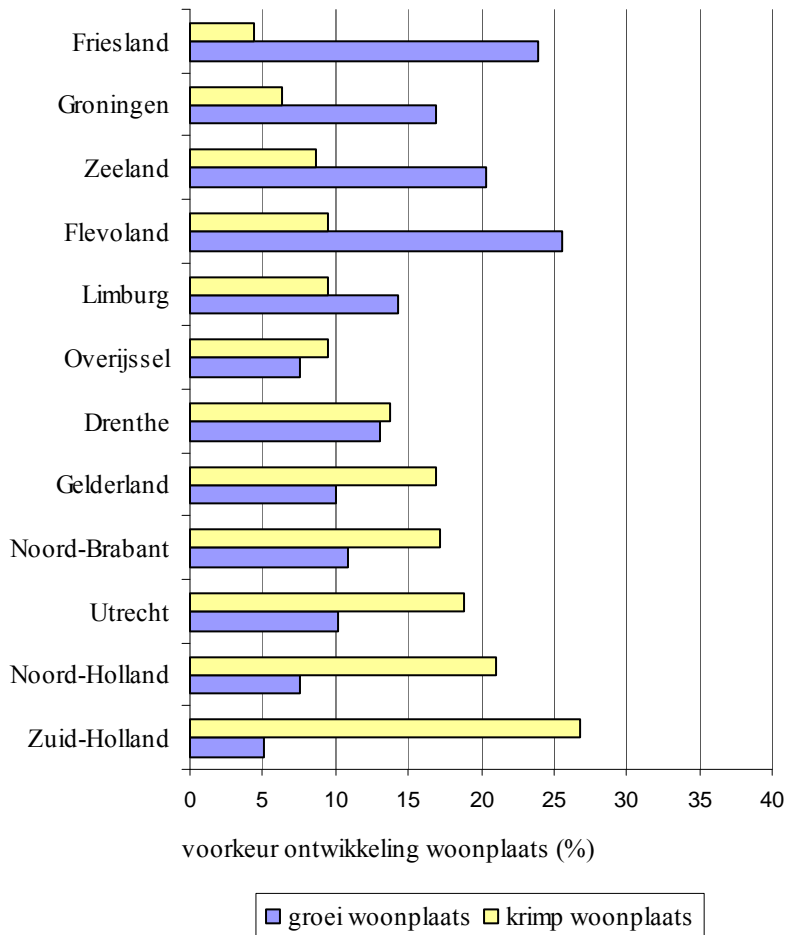
regio's voor verlichting zouden kunnen zorgen door een deel van die regio's te laten verhuizen naar regio's die te maken hebben met bevolkingsdaling. Hoe anders liggen de zaken anno 2009: nu vindt een kwart van de bevolking het een goede ontwikkeling en nog maar één op de drie Nederlanders vindt het een slechte ontwikkeling

Het beeld wordt nog duidelijker indien we de houding van de bevolking in de 12 provincies anno 2009 onder de loep nemen. In *figuur 9.3a* en *figuur 9.3b* wordt de gewenste groei of krimp in kaart gebracht op het niveau van de eigen woonplaats en de nationale bevolking.

Twee zaken vallen op in deze figuren. De groeiregio's in Nederland, zoals de Randstad maar ook Gelderland en Noord-Brabant, zijn sterk voor krimp van hun woonplaats. De krimpprovincies of provincies die met een lage bevolkingsdichtheid te maken hebben (denk aan Flevoland) zijn sterk voor een groei van het inwonertal in de eigen woonplaats (zie Verwest *et al.*, 2009, in dit WPRB-rapport). Diezelfde regionale spreiding van opinies is ook zichtbaar ten aanzien van het gewenste bevolkingsniveau in Nederland, met als belangrijkste verschil dat zonder uitzondering het aantal voorstanders van krimp het aantal voorstanders van groei overtreft. Per provincie is echter de mate waarin men voor krimp is wel gerelateerd aan de eigen demografische situatie: krimpregio's zijn minder voor krimp dan regio's waar de groei zich nog steeds voordoet.

Al deze oordelen helpen om de veranderingen in de houding ten aanzien van een actieve bevolkingspolitiek te begrijpen. Indien we de bevolkingspolitiek op een

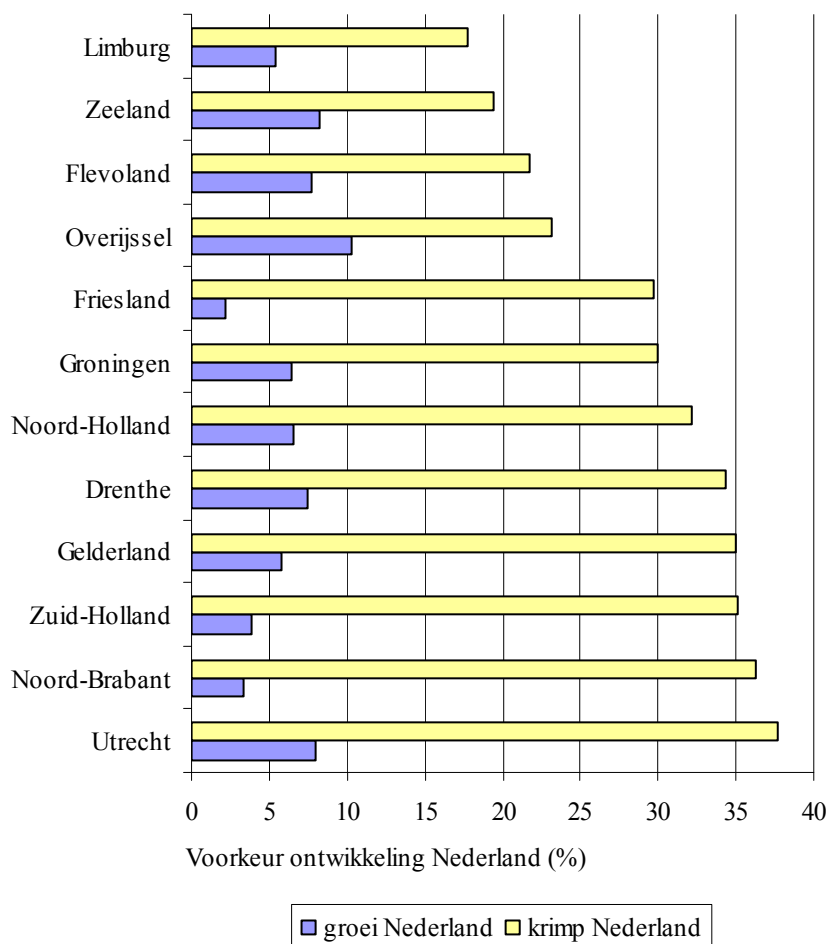
Figuur 9.3a. Voorkeuren groei en krimp woonplaats, naar provincie



Bron: NIDI-MOAB, 2009.

aantal terreinen vergelijken in de tijd dan tekent zich een gemengd beeld af (zie *tabel 9.3*). Voor drie aspecten is zowel in 1983 als in 2009 gevraagd of de overheid een actief bevolkingsbeleid zou dienen te voeren, overigens zonder nadere precisering van hoe dit beleid eruit zou moeten zien. De cijfers over de twee jaren vertonen grote gelijkenis. De Nederlandse burger ziet hooguit een rol voor de overheid als zaken misgaan. De houding ten aanzien van een activistische rol inzake bevolkingsomvang en geboorten is stabiel en ten aanzien van ruimtelijke spreiding neemt zelfs de steun af van 40 naar 26 procent.

Figuur 9.3b. Voorkeuren groei en krimp Nederland, naar provincie



Bron: NIDI-MOAB, 2009.

9.3. Wat gaat er achter attitudes schuil?

De waarnemingen in de voorgaande paragraaf roepen verwondering op. Waarom is de Nederlander in overgrote meerderheid wars van ingrijpen in zaken als kindertal of bevolkingsomvang? En waarom verlaat men die positie als de krimp dichterbij huis komt? Deze paradox moet ongetwijfeld te maken hebben met hoe men de kosten en baten —in de meest brede zin van het woord— ziet van bevolkingsgroei en hoe men denkt dat krimp ingrijpt in het dagelijks leven maar ook voor de levensstandaard op de lange termijn.

Tabel 9.3. Moet de overheid ingrijpen in bevolkingszaken? 1983-2009

| Bezit de overheid een taak op het terrein van: | 1983 | 2009 |
|---|------|------|
| Spreiding van de bevolking over het land | | |
| Ja | 40 | 26 |
| Ja, maar alleen in uiterste noodzaak | 31 | 45 |
| Nee | 29 | 29 |
| Bevolkingsomvang | | |
| Ja | 18 | 18 |
| Ja, maar alleen in uiterste noodzaak | 22 | 37 |
| Nee | 60 | 45 |
| Geboorten | | |
| Ja | 6 | 5 |
| Ja, maar alleen in uiterste noodzaak | 13 | 21 |
| Nee | 81 | 74 |

Bron: NIDI-MOAB, 1983-2009.

Op basis van de gegevens verzameld in februari 2009 willen wij de houding van voorstanders en tegenstanders van bevolkingsgroei vergelijken. Via deze verkenning kunnen we wellicht beter begrijpen waarom een kleine groep zich achter groei schaaft, de grootste groep de status quo prefereert en een relatieve grote groep van 30 procent zich achter krimp van de bevolking schaaft (zie tabel 9.1). We beginnen onze zoektocht naar de achterliggende krachten op het niveau van de eigen woonplaats. Dat is immers de plaats waar de respondent zich het beste een oordeel kan geven over hoe krimp en groei het dagelijks leven nu en in de toekomst bepaalt. In *tabel 9.4* hebben we het positieve oordeel van de Nederlanders gepresenteerd over de leefsituatie in hun woonplaats gerangschikt naar voor- en tegenstanders van bevolkingsgroei. Voor alle gepresenteerde dimensies is het oordeel niet even makkelijk te interpreteren, maar als we ons uitsluitend richten op de voorstanders van groei en krimp dan zijn de krimp-voorstanders duidelijk positiever over gemeentelijke voorzieningen en het winkelaanbod dan de voorstanders van groei. De sociale samenhang binnen de woonplaats wordt echter door groeivoorstanders positiever beoordeeld dan krimpvoorstanders. Het meest in het oog springende element waarop voor- en tegenstanders zich van elkaar onderscheiden heeft te maken met de milieuzaken die door een groeiende bevolking onder druk komen te staan: natuur en ruimte en geluidsoverlast. Krimpvoorstanders zijn veel minder positief over ruimtelijke aspecten van hun woonomgeving dan groeivoorstanders.

Tabel 9.4. Het oordeel over de leefsituatie in de eigen woonplaats, naar de gewenste bevolkingsontwikkeling in de woonplaats (percentage positieve oordelen over lokale kwaliteitsdimensies)

| | Voorstanders van: | | |
|--|-------------------|-----------------------|-----------------|
| | Bevolkingsgroei | Stationaire bevolking | Bevolkingskrimp |
| Percentage positieve oordelen over: | | Percentages | |
| Gemeentelijke belastingdruk | 11 | 11 | 8 |
| Gemeentelijke voorzieningen | 45 | 61 | 61 |
| Sociale samenhang | 46 | 44 | 29 |
| Winkelaanbod | 49 | 61 | 58 |
| Huizenaanbod | 52 | 48 | 37 |
| Geluidsoverlast | 52 | 42 | 27 |
| Ruimte en natuur in woonplaats | 72 | 60 | 39 |

Bron: NIDI-MOAB, 2009.

Deze oordelen betreffen uiteraard het hier en nu. Wellicht dat toekomst-bespiegelingen over de verwachte gevolgen van bevolkingskrimp een duidelijker licht werpen. In het onderzoek is aan respondenten gevraagd of zij een afname of toename verwachten ten aanzien van een aantal kenmerken van de lokale leefsituatie. In *tabel 9.5* zijn de meest dominante effecten gepresenteerd.

Als we ons alleen op de meest uitspringende resultaten letten dan zien de groeivoorstanders er vooral een achteruitgang in materiële zaken (belastingdruk, achteruitgang winkelaanbod en gemeentelijke voorzieningen en daling huizenprijs) terwijl de voorstanders van krimp er voornamelijk baten in zien door de toename van ruimte en natuur en de afname van geluidsoverlast. Groeivoorstanders zien krimp vooral samengaan met economische neergang; een toenemende belastingdruk en afname van niveau van gemeentelijke voorzieningen. Krimpvoorstanders zijn deze materiële neergang in veel mindere mate. Zij verwachten dat de krimp zich vooral vertaalt in meer ruimte voor milieu. In beide groepen bestaat de vrees voor en daling van de huizenprijs als gevolg van bevolkingskrimp. Krimpvoorstanders nemen die uitruil blijkbaar gaarne op de koop toe. Deze observaties geven een aardige verklaring waarom er zulke aanmerkelijke verschillen bestaan tussen provincies.

Tabel 9.5. De verwachte gevolgen van bevolkingskrimp in de eigen woonplaats voor de leefsituatie

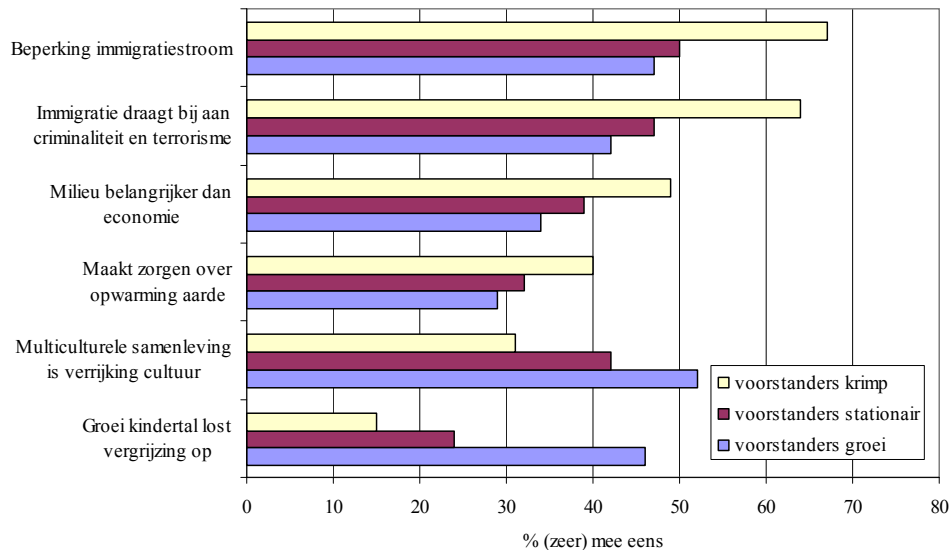
| | Voorstanders van: | | |
|------------------------------------|--------------------|-----------------------|-----------------|
| | Bevolkingsgroei | Stationaire bevolking | Bevolkingskrimp |
| Voorspelde gevolgen krimp | Percentages | | |
| Toename belastingdruk | 68 | 54 | 41 |
| Afname winkelaanbod | 52 | 38 | 35 |
| Daling huizenprijs | 49 | 46 | 50 |
| Afname gemeentelijke voorzieningen | 43 | 31 | 32 |
| Toename ruimte en natuur | 39 | 43 | 58 |
| Afname geluidsoverlast | 36 | 35 | 54 |
| Toename eenzaamheid | 25 | 18 | 12 |

Bron: NIDI-MOAB, 2009.

Tegelijkertijd blijft dan nog wel de puzzel staan waarom in alle provincies de inwoners de voorkeur uitspreken voor *nationale* krimp boven nationale groei (zie figuur 9.3b). Om hier het antwoord op te vinden zullen we op zoek moeten gaan naar elementen uit de leefomgeving die op nationaal niveau de houding ten aanzien van groei en krimp bepalen. Met andere woorden, zaken die de invloedssfeer van de woonplaats overstijgen. In *figuur 9.4* worden drie typen vragen die het Nederlandse debat over en groei en krimp beïnvloeden gepresenteerd, namelijk zaken die migratie, milieu en vergrijzing treffen.

Het meest opvallende van figuur 9.4 is de sterke afkeer van immigranten bij de voorstanders van krimp: twee op de drie krimpvoorstanders is het eens met de stelling dat het jaarlijks aantal buitenlanders aan een maximum moet worden gebonden, terwijl onder de groeivoorstanders die percentage ‘maar’ 47 procent bedraagt. In Van Dalen en Henkens (2005) hebben wij reeds eerder laten zien aan de hand van MOAB-data voor het jaar 2002 hoe sterk bevolkingsdruk en attitudes ten aanzien van immigranten en immigratiepolitiek zijn verknoopt. Niettemin blijft het opvallend hoe vaak men anno 2009 immigratie met criminaliteit verbindt: 64 procent van de krimpvoorstanders is het eens met de stelling dat ‘de groei van het aantal buitenlanders draagt bij aan criminaliteit en terrorisme’. Wederom is het verschil met de groeivoorstanders meer dan 30 procentpunten. Het milieu komt op de tweede plaats, hetgeen men bij voorstanders van krimp zou verwachten. Opvallend is echter hoe men de

Figuur 9.4. Attitudes ten aanzien van milieu en migratie van voorstanders en tegenstanders van bevolkingsgroei



Bron: NIDI-MOAB, 2009.

connectie ziet tussen bevolkingsgroei en vergrijzing. De groeiadepten zien hier —veel meer dan de krimpadepten— een panacee in: 46 procent is het eens met de stelling dat ‘het stimuleren van geboorten lost grotendeels de problemen van de vergrijzing op.’ Onder de krimpvoorstanders is dit percentage maar 15 procent.

De diversiteit van de overwegingen van voor en tegenstanders van bevolkingskrimp wordt ook duidelijk als we de verwachte gevolgen van bevolkingskrimp onder de loep nemen. In *tabel 9.6* zijn voor een aantal economische en ruimtelijke indicatoren de verwachte gevolgen in kaart gebracht. Krimpvoorstanders lijken bevolkingskrimp als panacee voor knellende maatschappelijke vraagstukken te zien. In grote meerderheid zijn zij het er over eens dat de files zullen afnemen, er meer ruimte voor natuur zal ontstaan, de werkloosheid als gevolg van de krimp zal dalen, en de criminaliteit zal dalen. Het feit dat deze laatste grootheid zal dalen in de ogen van krimpvoorstanders zal ongetwijfeld te maken hebben met hun aversie voor immigratie en het feit dat zij een duidelijk verband leggen tussen immigratie en criminaliteit. De economische schaduwzijde van bevolkingskrimp wordt door hen niet als zeer bedreigend ervaren: 10 procent ziet een afname van het innovatievermogen, 20

Tabel 9.6. De verwachte gevolgen van bevolgingskrimp voor Nederland

| | Voorstanders van: | | |
|----------------------------------|--------------------|-----------------------|-----------------|
| | Bevolkingsgroei | Stationaire bevolking | Bevolgingskrimp |
| Voorspelde gevolgen krimp | Percentages | | |
| Toename belastingdruk | 78 | 60 | 41 |
| Toename ruimte en natuur | 44 | 49 | 69 |
| Afname werkloosheid | 39 | 47 | 61 |
| Afname economische groei | 39 | 28 | 20 |
| Afname innovatievermogen | 32 | 14 | 10 |
| Afname files | 30 | 49 | 71 |
| Afname criminaliteit | 16 | 23 | 51 |

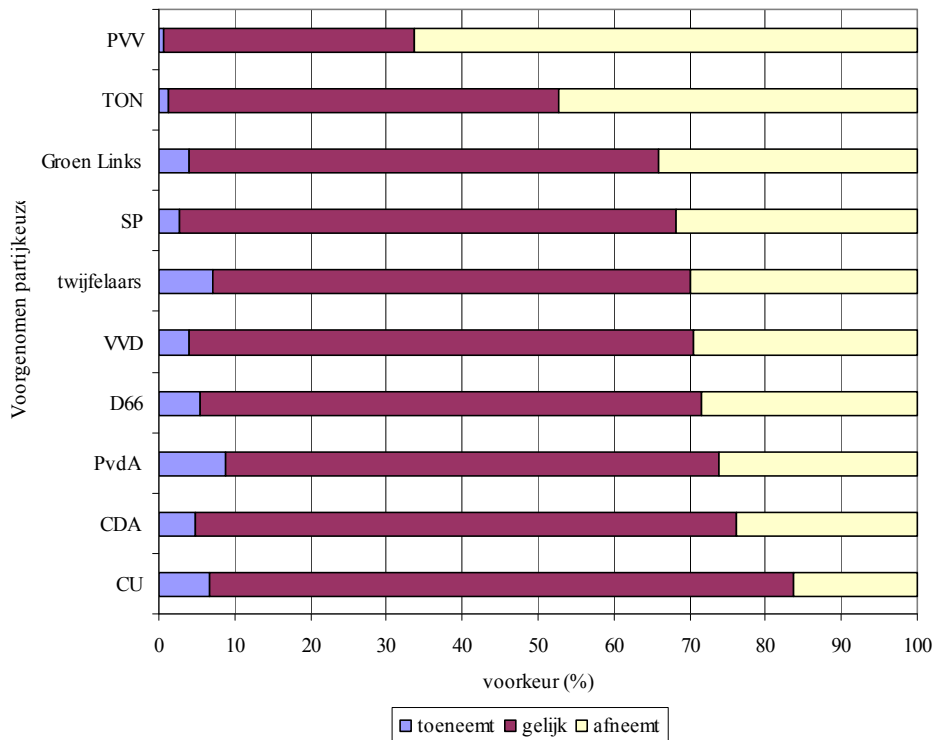
Bron: NIDI-MOAB, 2009.

procent een afname van de economische groei en 41 procent ziet een stijging van de belastingdruk. Op al deze punten zijn de groeivoorstanders veel pessimistischer: bijna 80 procent is ervan overtuigd dat de belastingdruk zal stijgen. Daarnaast zien de groeivoorstanders in veel mindere mate de voordelen van krimp, zoals minder files, minder criminaliteit, meer natuur, en minder werkloosheid.

De verdeeldheid in voorstanders voor groei en krimp zien we ook in hoge mate terug in de (voorgenomen) politieke partijkeuze (zie *figuur 9.5*). Vooral standpunten over migratie en integratie, kindertal en –opvang en ruimtelijke ordening en milieu lijken een verband met de verschijnselen van bevolkingsgroei en krimp te vertonen. We zien in *figuur 9.5* duidelijk terug hoe de partijen van Geert Wilders (PVV) en Rita Verdonk (TON) zich sterk profileren als krimppartij en dat zal ongetwijfeld te maken hebben met hun standpunten om immigratie te beperken en sterk in te spelen op gevoelens dat immigratie en criminaliteit ook sterk verbonden zijn. Daarnaast zien we onwaarschijnlijke bondgenoten in de vorm van milieupartijen of anti-groeipartijen zoals Groen Links en de SP die vooral de voordelen voor ruimte en natuur zien.

De regeringspartijen (CDA, PvdA en CU) bevinden zich onderaan de lijst en zijn het meest geporteerd van (enige) bevolkingsgroei. Van de christelijke partijen zouden we dat wel verwachten, gezien de uitlatingen en beleids-

Figuur 9.5. Voor- en tegenstanders van bevolkingsgroei naar voorgenomen partijkeuze Tweede Kamer, gerangschikt naar voorstanders bevolkingskrimp per partij, februari 2009



Bron: NIDI-MOAB, 2009.

initiatieven van de minister van Jeugd en Gezin, André Rouvoet (zie De Pers, 2008), maar waar de belangstelling van PvdA-kiezers vandaan komt is vooralsnog onduidelijk en wellicht ook onbelangrijk omdat de verschillen met meer liberale partijen zoals de VVD en D66 klein zijn.

9.4. Conclusies

Het perspectief van een dalende bevolkingsomvang vormt voor menig bestuurder een uitdaging waarop men het antwoord nog schuldig is. Bevolkingskrimp wordt daarbij doorgaans vooral in zorgelijke termen beschreven en politici op provinciaal niveau, maar ook op rijksniveau, lijken geneigd een inactieve houding inzake bevolkingspolitiek van zich afwerpen en op zoek te gaan naar wegen voor (bevolkings)groei (zie bijvoorbeeld Van Praag,

2008). Bevolkingszaken lijken daarmee vooral voorbehouden aan bestuurders en politici. De visie van de burger wordt in dit geheel zelden gehoord, terwijl hun percepties wel degelijk reële gevolgen kunnen hebben. Zo is de opleving van emigratie van Nederlanders voor een belangrijk deel ingegeven door de bevolkingsdruk in Nederland en de zucht naar een land waar rust en ruimte nog te vinden is (Van Dalen en Henkens, 2008).

Dit artikel biedt een eerste proeve over hoe de bevolking tegen verdere bevolkingsgroei of krimp aankijkt en wat er achter de meningen van de voorstanders van groei en krimp schuil gaat. Zo blijkt dat de Nederlandse bevolking de zorgen over bevolkingskrimp maar gedeeltelijk onderschrijft. Voor ongeveer éénderde van de Nederlandse bevolking is een krimpende bevolking juist een wenkend perspectief. De nadelen van bevolkingskrimp komen meer in beeld wanneer het vizier dicht op de leefomstandigheden bij huis wordt gericht. Terwijl krimp van de wereldbevolking door de meerderheid van de Nederlanders wordt toegejuicht, is maar een kleine minderheid voor een krimpende bevolkingsomvang van de eigen woongemeente.

De meest opvallende bevinding is echter dat achter neutrale en saaie begrippen als bevolkingsgroei en –krimp associaties en verwachtingen schuil gaan die veel verder gaan dan menigeeen denkt. Voor sommigen betekent krimp verlichting van de milieudruk, voor een ander is het weer nauw verbonden met een toekomst waarin de immigratiestromen beperkt zijn en voor nog weer een ander betekent de krimp het begin van een economisch doemscenario waarin de belastingdruk sterk stijgt en groei en innovatievermogen ook aangetast worden. Dit is niet de plaats om de waarschijnlijkheid van de veronderstelde verbanden of verwachtingen van krimp en groei aan de kaak te stellen. Het beeld dat opdoemt geeft echter stof tot nadenken hoe vooral de belangen van milieu, economie en een open samenleving samen kunnen gaan.

APPENDIX

Tabel A1. Sociaal-demografische karakteristieken van voor- en tegenstanders van bevolgingskrimp Nederland (N=2039)

| | Voorstanders van: | | | Totaal/ gemiddelde |
|-------------------------------|-------------------|--------------------------|-----------------|-----------------------|
| | Bevolkingsgroei | Stationaire bevolking | Bevolkingskrimp | |
| Percentages | | | | |
| Geslacht | | | | |
| Man | 7,3 | 60,9 | 31,8 | 100 |
| Vrouw | 4,0 | 64,8 | 31,2 | 100 |
| Opleiding | | | | |
| Basisonderwijs | 6,7 | 51,8 | 41,5 | 100 |
| Vmbo | 5,5 | 63,5 | 31,1 | 100 |
| Havo/vwo | 6,3 | 63,4 | 30,3 | 100 |
| Mbo | 4,7 | 66,9 | 28,4 | 100 |
| Hbo | 5,8 | 62,7 | 31,5 | 100 |
| Wo | 5,8 | 62,4 | 31,8 | 100 |
| Kinderen in huishouden | | | | |
| Geen | 6,3 | 61,4 | 32,3 | 100 |
| Wel | 4,9 | 64,4 | 30,6 | 100 |
| Leeftijd (in jaren) | 51,5 | 50,9 | 52,2 | 51,3 |

Bron: NIDI-MOAB, 2009.

Literatuur

- Dalen, H.P. van (2008), De angst voor vergrijzing, bevolkingskrimp en bevolkingspolitiek. *Beleid en Maatschappij*, 35(4), pp. 257-277.
- Dalen, H.P. van en E. Engelen (2008), *Krimp: zegen of vloek?*. *Beleid en Maatschappij*, themanummer, (35)4.
- Dalen, H.P. van en K. Henkens (2005), The Rationality Behind Immigration Policy Preferences. *De Economist*, 153, pp. 67-83.
- Dalen, H.P. van en K. Henkens (2008), Waarom weg uit Nederland? – Hedendaagse emigratie verklaard. *Mens en Maatschappij*, 83, pp. 213-238.
- De Pers* (2008), Meer baby's nodig tegen vergrijzing — Minister Rouvoet heeft een kindwens, 19 februari 2008.
- Esveldt, I., G. Beets, K. Henkens, A. Liefbroer en H. Moors (2001), *Meningen en opvattingen van de bevolking over aspecten van het bevolkingsvraagstuk 1983-2000*, NIDI rapport nr. 62. Den Haag: NIDI.
- Höhn, C., D. Avramov en I. Kotowska (eds.), *People, Population Change and Policies: Lessons from the Population Policy Acceptance Study*, vol. 1, Family change. Berlijn: Springer.

- Keynes, J.M. (1937), Some Economic Consequences of a Declining Population. *Eugenics Review*, 29, pp. 13-17.
- Klinkers, L., J. Prij en H.A.A. Verbon (2008), *Krimpen zonder klein te worden*, Christen Democratische Verkenningen, herfst 2008. Meppel: Boom Tijdschriften.
- Praag, B.M.S. van (2008), Bevolkingspolitiek: noodzakelijk om welvaart te behouden, *Christen Democratische Verkenningen*, herfst 2008, pp. 134-140.
- Praag, Ph. van (1976), *Het bevolkingsvraagstuk in Nederland*, Deventer: Van Loghum.
- Teitelbaum, M.S. en J.M. Winter (1985), *The Fear of Population Decline*. New York: Academic Press.
- Verwest, F., N. Sorel en E. Buitelaar (2009), Beleidsreacties in krimpregio's, in: *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009*, NIDI-rapport nr. 80. Den Haag: NIDI.
- Wicksell, K. (1914), Can A Country Become Underpopulated? *Ekonomisk Tidskrift*, 16, pp. 195-208, herdrukt en vertaald in *Population and Development Review*, 2008, 34, pp. 347-355.

Lijst van auteurs

- Drs. G.C.N. Beets**, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), Postbus 11650, 2502 AR Den Haag
- Dr. E. Buitelaar**, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Postbus 30314, 2500 GH Den Haag
- Dr. R.V. Bijl**, Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Postbus 16164, 2500 BD Den Haag
- Dr. H.P. van Dalen**, Universiteit van Tilburg, Faculteit der Economische Wetenschappen, Postbus 90153, 5000 LE Tilburg en Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), Postbus 11650, 2502 AR Den Haag
- Dr. F. van Dam**, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Postbus 30314, 2500 GH Den Haag
- Dr. R.W. Euwals**, Centraal Planbureau (CPB), Postbus 80510, 2508 GM Den Haag
- Drs. C. Folmer**, Centraal Planbureau (CPB), Postbus 80150, 2508 GM Den Haag
- Drs. J. Garssen**, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Postbus 24500, 2490 HA Den Haag
- Drs. E.L. Heering**, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), Postbus 11650, 2502 AR Den Haag
- Dr. C.J.I.M. Henkens**, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), Postbus 11650, 2502 AR Den Haag
- Drs. A. de Jong**, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Postbus 30314, 2500 GH Den Haag
- Dr. T. Knaap**, Centraal Planbureau (CPB), Postbus 80150, 2508 GM Den Haag
- Drs. N. van Nimwegen**, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), Postbus 11650, 2502 AR Den Haag
- Drs. N. Sorel**, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Postbus 30314, 2500 GH Den Haag
- Drs. E.M. Verkade**, Centraal Planbureau (CPB), Postbus 80510, 2508 GM Den Haag
- Drs. F. Verwest**, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Postbus 30314, 2500 GH Den Haag
- Drs. M. Volkerink**, Centraal Planbureau (CPB), Postbus 80150, 2508 GM Den Haag

Lijst van NIDI rapporten

1. A.J. Gooszen, *Vluchtelingen en asielzoekers: demografische en sociaal-economische positie in Nederland*. 1988, pp. 77, 7 euro.
2. R.A.H. Schreurs, *Een beschrijvende analyse van de trefzekerheid van nationale bevolkingsprognoses*. 1989, pp. 119, 9 euro.
3. J. Bartlema, *Modelling stepfamilies: first results*. 1989, pp. 34, 4,50 euro.
4. R.A.H. Schreurs, *Een verklarende analyse van de trefzekerheid van nationale bevolkingsprognoses*. 1989, pp. 45, 4,50 euro.
5. R. Penninx en Ph. Muus, *Grenzeloos migreren na 1992?: internationale migratie en de Europese Gemeenschap in verleden en toekomst*. 1989, pp. 45, niet meer leverbaar.
6. N. van Nimwegen, I. Hogen Esch en E. Beekink, *Jongeren en ouderen: een inventariserende studie naar demografische ontwikkelingen en de maatschappelijke positie van jongeren en ouderen*. 1989, pp. 184, 11,50 euro.
7. H.G. Moors, H. van Leusden en I. Hogen Esch, *Opvattingen over het bevolkings-vraagstuk en de acceptatie van beleid*. 1989, pp. 200, niet meer leverbaar.
8. *Relatievormen in Nederland*. 1989, pp. 139, niet meer leverbaar.
9. C. Gordon, *The bevolkingsregisters and their use in analysing the co-residential behaviour of the elderly*. 1989, pp. 118, 9 euro.
10. S. Voets, *Allochtonen in Nederland*. 1989, pp. 118, 9 euro.
11. Th. Engelen, H. Hillebrand en F. van Poppel, *Kindertal naar kenmerken, 1900-1960: vruchtbaarheid van de op 31 mei 1960 bestaande eerste huwelijken naar periode van huwelijksluiting, huwelijksleeftijd en kerkelijke gezindte van de vrouw, sociale beroepsgroep van de man en gemeentegroep, 13^e Algemene Volkstelling 31 mei 1960*. 1989, pp. 351, 16 euro.
12. N. van Nimwegen, *Onderzoek naar bevolkingsvraagstukken in de jaren tachtig: een schets van ontwikkelingen vanuit het perspectief van de programmering van het onderzoek*. 1990, pp. 88, 7 euro.
13. E.A.M. Bulder, *Household structures of elderly in the past: a case study of two Dutch communities in the period 1920-1940*. 1990, pp. 48, 4,50 euro.
14. P. Ekamper, *Gevoeligheidsfuncties voor meerdimensionale bevolkingsprognose-modellen met een twee-geslachten algoritme*. 1990, pp. 96, 7 euro.
15. E. van Imhoff, *PROFILE: a program for estimating the coefficients of demographic age-intensity profiles*. 1991, pp. 56, 7 euro.
16. W.J. Nusselder, J.J. Schoorl en J.F.M. Berkien, *Bevolkingsvoorberekening allochtonen in Nederland naar nationaliteit, 1989-1999: bevolkingsgroepen met de Turkse, Marokkaanse, een EG of overige niet-Nederlandse nationaliteit*. 1990, pp. 178, 11,50 euro.
17. M. Bottema, J.J. Siegers en C.A. van der Wijst, *Een leeftijdstypologie van beroepen in Nederland*. 1991, pp. 35, 4,50 euro.
18. E. van Imhoff, N. Keilman m.m.v. S. Wolf, *Huishoudens en uitkeringen in de 21^e eeuw: de gevolgen van veranderende huishoudenssamenstelling voor de sociale zekerheid*. 1990, pp. 164, 11,50 euro.
19. H. Moors en N. van Nimwegen, *Social and demographic effects of changing household structures on children and young people*. 1990, pp. 57, 7 euro.

-
20. J. Siebenga, *Selected annotated bibliography of population studies in the Netherlands, 1987 and 1988*. 1990, pp. 138, niet meer leverbaar.
 21. P. Ekamper en J. Berkien, *Demografische aspecten van de vervangingsvraag*. 1991, pp. 70, 7 euro.
 22. H. de Feijter, *Voorlopers bij demografische veranderingen*. 1991, pp. 181, 11,50 euro.
 23. N. van Nimwegen, *Onderzoek naar bevolkingsvraagstukken in de jaren negentig: een programma in hoofdlijnen*. 1991, pp. 65, niet meer leverbaar.
 24. *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 1991: demografische ontwikkelingen in maatschappelijk perspectief*. Onder red. van N. van Nimwegen en H. van Solinge. 1991, pp. 246, 16 euro.
 25. W.J. Nusselder en J.J. Schoorl, *Bevolkingsvoorberekening en scenario's allochtonen in Nederland naar nationaliteit, 1990-2000: bevolkingsgroepen met de Turkse, Marokkaanse, een EG of een overige niet-Nederlandse nationaliteit*. 1991, pp. 132, 11,50 euro.
 26. J. Jólwiak, *Mathematical models of population*. 1992, pp. 133, niet meer leverbaar.
 27. W.J. van der Veen, *Oudelieden in gestichten, bewoners van de 19de-eeuwse bejaardentehuizen: een schets van de situatie in Den Haag*. 1992, pp. 98, 7 euro.
 28. I. Esveldt en N. van Nimwegen, *Naar een kindvriendelijke samenleving?: een inventarisatie van voorwaardenscheppend beleid inzake gezinsvorming*. 1992, pp. 182, niet meer leverbaar.
 29. J.F.M. Berkien, *Dynamiek op de arbeidsmarkt: analyse van arbeidsmarktprocessen met behulp van demografische technieken*. 1992, pp. 90, 7 euro.
 30. S. Voets, *Buitenlandse migratie en de Nederlandse bevolkingsprognose*. 1992, pp. 191, 11,50 euro.
 31. F. van Poppel, *Trouwen in Nederland. Een historisch-demografische studie van de 19^e en vroege 20^e eeuw*. 1992, pp. 654, 22,50 euro.
 32. C.M. Fokkema, J. de Jong Gierveld en P. Nijkamp, *Internal elderly migration: an exploration of the literature*. 1993, pp. 52, 7 euro.
 33. E. van Imhoff, J. Schoorl, R. van der Erf en N. van der Gaag, *Regionale prognose bevolking van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse of Antilliaanse afkomst, 1992-2000*. 1994, pp. 207, 16 euro.
 34. A. van Diepen en J. van Ginneken, *Demografische ontwikkelingen, consumptiepatronen en milieubelasting in Nederland. Een verkenning van de betekenis van de demografische component voor het milieuvraagstuk*. 1994, pp. 92, 7 euro.
 35. *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 1994: demografische ontwikkelingen in maatschappelijk perspectief*. Onder red. van N. van Nimwegen en G. Beets. 1994, pp. 401, niet meer leverbaar.
 36. E. Tabeau, F. van Poppel en F. Willekens, *Mortality in the Netherlands: The data base*. 1994, pp. 85, niet meer leverbaar.
 37. R. Penninx, J. Schoorl en C. van Praag, *The impact of international migration on receiving countries: The case of the Netherlands*. 1994, pp. 251, 16 euro.
 38. P. Ekamper en E. van Imhoff, *1989-based dynamic household scenarios for the Netherlands: Sensitivity analysis of the LIPRO household model*. 1994, pp. 60, 7 euro.
 39. F. Eelens, *The population of Aruba: a demographic profile*. 1994, pp. 100, 7 euro.
 40. E. Beekink en P. van Cruyningen, *Demografische databank Nederlandse gemeenten, 1811-1850*. 1995, pp. 207, 11,50 euro.
 41. H. Moors, G. Beets en H. van den Brekel, *Opvattingen over en acceptatie van bevolkingsbeleid 1983-1990*. 1995, pp. 139, 9 euro.

-
42. E. van Imhoff en K. Henkens, *Alternatieven voor de VUT: een scenario-analyse*. 1995, pp. 108, 9 euro.
 43. I. Esveldt, I. Kulu-Glasgow, J. Schoorl en H. van Solinge, *Migratiemotieven, migratienetwerken en partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland*. 1995, pp. 248, 16 euro.
 44. S. Voets, J. Schoorl en B. de Bruijn, *The demographic consequences of international migration*. 1995, pp. 430, 16 euro.
 45. H. van Leusden (red.), *Demografie op het snijvlak van maatschappij en wetenschap; prioriteiten voor toekomstig onderzoek*. 1996, pp. 77, 7 euro.
 46. H. Moors, H. van Leusden en H. van den Brekel, *Meningen en opvattingen over aspecten van het bevolkingsvraagstuk 1983-1994: de belangrijkste resultaten en conclusies*. 1996, pp. 72, niet meer leverbaar.
 47. N. van Nimwegen, *Onderzoek naar bevolkingsvraagstukken in Nederland op de drempel van de 21^e eeuw: een nationaal meerjarenprogramma in hoofdlijnen*. 1996, pp. 64, 7 euro.
 48. H. Van Solinge en J. Wood, *Sample surveys as a potential data source for the study of non-standard household forms and new living arrangements: An inventory of data sources on european households and families*. 1997, pp. 106, 9 euro.
 49. W. Post, E. van Imhoff, P. Dykstra en F. van Poppel, *Verwantschapsnetwerken in Nederland: verleden, heden, toekomst*. 1997, pp. 160, 11,50 euro.
 50. N. van Nimwegen en G. Beets, *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 1997*. 1997, pp. 220, niet meer leverbaar.
 51. A. Dekker, *Data processing for demographic censuses and surveys: with special emphasis on methods applicable to developing country environments*. 1997, pp. 88, 7 euro.
 52. H. van Solinge, H. van Dalen, P. Dykstra, E. van Imhoff, H. Moors en L. van Wissen, *Population, labour and social protection in the European Union: Dilemmas and prospects*. 1998, pp. 84, 7 euro.
 53. K. Henkens, *Older workers in transition. Studies on the early retirement decision in the Netherlands*. 1998, pp. 150, 11,50 euro.
 54. Corina Huisman en Leo van Wissen, *Regionale allochtonen prognose 1996-2016*. 1998, pp. 149, niet meer leverbaar.
 55. Philip Rees, Evert van Imhoff, Helen Durham, Marek Kupiszewski en Darren Smith, *Internal migration and regional population dynamics in the Netherlands*. 1998, pp. 102, 9 euro.
 56. Ernst Spaan, *Labour circulation and socioeconomic transformation: The case of East Java, Indonesia*. 1999, pp. 400, 16 euro.
 57. Chantal Remery, Anneke van Doorne-Huiskes, Pearl Dykstra en Joop Schippers, *En als oma nu ook een baan heeft? De toekomst van de informele kinderopvang in Nederland*. 2000, pp. 130, 11,50 euro.
 58. N. van Nimwegen en G. Beets, *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*. 2000, pp. 260 (niet meer leverbaar).
 59. Gijs Beets, Edith Dourleijn, Aart Liefbroer en Kène Henkens, *De timing van het eerste kind in Nederland en Europa*. 2001, pp. 115 (niet meer leverbaar).
 60. Evert van Imhoff en Hanna van Solinge, *Schatting individuele verdeling joodse tegoeden*. 2001, pp. 84, 9 euro.
 61. C. Remery, K. Henkens, J. Schippers, J. van Doorne-Huiskes en P. Ekamper, *Organisaties, veroudering en management: een onderzoek onder werkgevers*. 2001, pp. 110, 11,50 euro.

-
62. I. Esveldt, G. Beets, K. Henkens, A.C. Liefbroer en H. Moors, *Meningen en opvattingen van de bevolking over aspecten van het bevolkingsvraagstuk, 1983-2000*. 2001, pp. 147, 11,50 euro.
 63. J. van Doorne-Huiskes, P.A. Dykstra, E. Nievers, J. Oppelaar en J.J. Schippers, *Mantelzorg: tussen vraag en aanbod*. 2002, pp. 104, 11,50 euro.
 64. G. Beets, C. Huisman, E. van Imhoff, S. Koesoebjono en E. Walhout, *De demografische geschiedenis van de Indische Nederlanders*. 2002, pp. 136, 11,50 euro.
 65. N. van Nimwegen en I. Esveldt, *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2003*. 2003, pp. 250, niet meer leverbaar.
 66. A.C. Liefbroer en J. Puy, *De transitie naar volwassenheid en de rol van het overheidsbeleid. Een vergelijking van institutionele arrangementen in Nederland, Zweden, Groot-Brittannië en Spanje*. 2005, pp. 148, 12,50 euro.
 67. Erik Beekink, Carlo van Praag (redactie), Jeannette Schoorl, Ernst Spaan en Helga de Valk, *Marokkanen in Nederland: een profiel*. 2006, pp. 92, 17,50 euro.
 68. Frans Willekens, *Towards a system of reproductive health conditions*. 2005, pp. 98, 11,50 euro.
 69. Tineke Fokkema en Theo van Tilburg, *Aanpak van eenzaamheid: helpt het? Een vergelijkend effect- en procesevaluatieonderzoek naar intenties ter voorkoming en vermindering van eenzaamheid onder ouderen*. 2006, pp. 168, 15 euro.
 70. Hanna van Solinge, *Changing tracks. Studies on life after early retirement in the Netherlands*. 2006, pp. 157, 15 euro.
 71. N. van Nimwegen en I. Esveldt, *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2006: de grote stad in demografisch perspectief*. 2006, pp. 340, 25 Euro.
 72. Nico van Nimwegen en Gijs Beets (eds.), *Social situation observatory. Demography monitor 2005. Demographic trends, socio-economic impacts and policy implications in the European Union*. 2006, pp. 375, 35 euro.
 73. Harry van Dalen, Kène Henkens, Wilma Henderikse en Joop Schippers, *Dealing with an ageing labour force: What do European employers expect and do?* 2006, pp. 55, 10 euro.
 74. Harry van Dalen, Kène Henkens en Joop Schippers, *Oudere werknemers door de lens van de werkgever*. 2007, pp. 122, 11,50 euro.
 75. Harry van Dalen en Kène Henkens, *Weg uit Nederland: emigratie aan het begin van de 21^e eeuw*. 2008, pp. 134, 11,50 euro.
 76. Tineke Fokkema, Susan ter Bekke and Pearl A. Dykstra, *Solidarity between parents and their adult children in Europe*. 2008, pp. 125.
 77. Pearl A. Dykstra, *Ageing, intergenerational solidarity and age-specific vulnerabilities*, 2008, pp. 167.
 78. Kène Henkens, Harry van Dalen en Hanna van Solinge, *De vervagende grens tussen werk en pensioen: over doorwerkers, doorstarters en herintreders*, 2009, pp. 128.
 79. Anne Elisabeth van Putten, *The role of intergenerational transfers in gendered labour patterns*, 2009, pp. 187.
 80. Nico van Nimwegen en Liesbeth Heering (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Een demografische omslag in beeld*. 2009, pp. 243.

Een NIDI rapport kan worden besteld door overmaking van het verschuldigde bedrag plus verzend- en administratiekosten à 5,00 Euro op bankrekening 45.83.68.687 van de ABN-AMRO ten name van NIDI-KNAW te Den Haag, onder vermelding van het gewenste rapportnummer met als referentie de SWIFT-code: ABNANL2A en de IBAN-code: NL56ABNA0458368687. Het adres van de ABN-AMRO is Postbus 90, 1000 AB te Amsterdam. Rapporten vanaf nummer 75 kunnen worden besteld bij Aksant, Postbus 2169, 1000 CD Amsterdam, info@aksant.nl, www.aksant.nl.