

# Van groei naar afname

Vergrijzing krijgt volop aandacht in het regeringsbeleid, maar niet altijd de juiste. In Limburg is de structurele daling van het aantal inwoners al begonnen in 2002 en binnen tien jaar is afname van de beroepsbevolking in Nederland een algemeen verschijnsel. Deze overgang van bevolkingsgroei naar afname vergt een grotere aanpassing van het overheidsbeleid dan de vergrijzing. Hoewel het nadenken over de invloed van bevolkingsafname op arbeidsmarkt en ruimtegebruik nog nauwelijks is begonnen, is het voorbij de top kijken een noodzakelijk nieuw aspect in het ruimtelijk beleid.

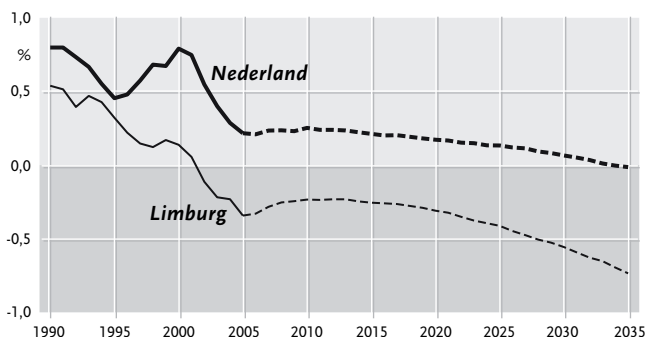
De ontwikkeling van de bevolking heeft invloed op veel beleidsterreinen. Hierbij gaat het niet alleen om de inmiddels bekende verschijnselen van ontgroening en vergrijzing, maar vooral ook om het nieuwe verschijnsel van krimp. Welke relevante ontwikkelingen van de bevolking treden zoal op? Wat is de invloed daarvan op welvaart, arbeidsmarkt en gebruik van ruimte? Een aantal van die invloeden komt hier aan de orde, waarbij er vooral aandacht is voor het nog onderbelichte verschijnsel van krimp. Omdat in Limburg de afname van de bevolking het eerste begonnen is binnen Nederland, krijgt die provincie hier extra aandacht. Na een schets van de relevante demografische ontwikkelingen wordt in dit artikel een bijdrage geleverd aan de discussie over de effecten van

die ontwikkelingen op de welvaart. Die effecten zijn namelijk niet zo negatief als vaak beweerd wordt. Relevanter is de aankomende structurele krapte op de arbeidsmarkt zoals in de jaren zestig. Die 'nieuwe jaren zestig' vormen de opstap naar een structurele afname van de beroepsbevolking. Verzet tegen die afname is zinloos. Acceptatie daarvan moet de basis vormen voor een volstrekt nieuwe dimensie in het beleid: rekening houden met de aankomende daling van het aantal inwoners en het aantal werkenden.

## Ontgroening en vergrijzing

De twintigste eeuw was de eeuw van de bevolkingsexplosie. De wereldbevolking verviervoudigde en de bevolking van Nederland verdrievoudigde. Het was ook de eeuw van de ontgroening: het aandeel 0-19 jarigen in de totale bevolking daalde van 44 procent in 1900 naar 36 procent in 1946 (CBS, 2006). De naoorlogse geboortegolf zorgde voor een korte onderbreking van deze ontgroening. Het percentage 0 tot 19-jarigen steeg tijdelijk weer wat naar 38 procent in 1963. Hierop volgde een periode in van snelle ontgroening, waarin het percentage 0 tot 19-jarigen daalde naar 24 procent in 1997. Inmiddels hebben we volgens de actuele bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2006) de ontgroening achter de rug. We bevinden we ons nu in een periode van afwisseling van lichte stijging en lichte daling, die een halve eeuw zal duren. In 2050 is het percentage 0 tot 19 jarigen waarschijnlijk nauwelijks lager dan nu.

Ontgroening is dus niet meer actueel, maar vergrijzing wel. Niet alleen de Nederlandse bevolking vergrijst, maar ook de Europese- en wereldbevolking. Vergrijzing, gedefinieerd



**Figuur 1** Bevolking, procentuele verandering per jaar, Nederland en Limburg

Bron: CBS (Nederland), auteur (Limburg)

als de stijging van het aandeel 65-plussers in de totale bevolking, is bovendien geen nieuw verschijnsel. De huidige periode van vergrijzing is in Nederland in 1924 begonnen. Toen was 6 procent van de bevolking 65 jaar of ouder. Per januari 2005 was dit 14 procent, bijna twee en een half keer zo veel als 80 jaar geleden. Volgens de actuele CBS-prognose bereikt de vergrijzing rond 2038 een top met 24 procent 65-plussers. Dan volgt een periode van enige 'ontgrijzing'.

Het lage niveau van het geboortecijfer heeft een nieuw verschijnsel tot gevolg, dat onder

normale omstandigheden, zonder oorlog, ramp of epidemie, nog nooit is voorgekomen: een structurele daling van de bevolkingsomvang. De eenentwintigste eeuw wordt de eeuw van de overgang van groei naar krimp van de bevolking. Voor de gehele wereldbevolking begint de krimp rond 2075 (United Nations, 2004) met Europa als voorloper. Het keerpunt in Nederland ligt rond 2035 (actuele CBS-prognose), met Limburg als eerste provincie in 2002 en de Corop-regio Zuid-Limburg al in 1997 (CBS, 2006). Figuur 1 brengt de bevolkingsontwikkeling van Nederland en Limburg in beeld. Naar verwachting begint binnen tien jaar de structurele daling van het aantal inwoners in Drenthe en Zeeland.

### Krimpende beroepsbevolking

Voor het aanbod van arbeidskrachten en voor het woon-werkverkeer is de zogenaamde potentiële beroepsbevolking van belang, de bevolking van 15-64 jaar. De overgang van groei naar krimp vindt bij deze bevolkingsgroep eerder plaats dan bij de totale bevolking. In Nederland zal dat in 2011 zijn, zodra de voorhoede van de naoorlogse geboortegolf de leeftijd van 65 jaar bereikt (CBS, 2006). In Limburg is de daling van de potentiële beroepsbevolking (in



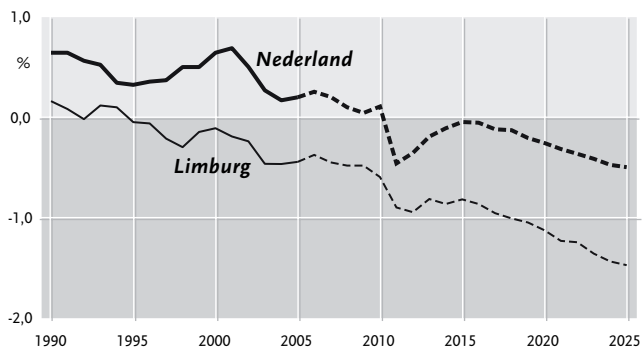
foto: Marcel Heemster

absolute aantallen, dus niet alleen als aandeel in de totale bevolking) al in 1995 begonnen. In Friesland en Groningen ligt het begin van de structurele afname van deze bevolkingsgroep in 2004 respectievelijk 2005. Drenthe, Zeeland en Noord-Brabant volgen waarschijnlijk over een paar jaar.

De overgang van groei naar afname van de potentiële beroepsbevolking is binnen Nederland dus al een actueel verschijnsel en zal voor Nederland als geheel binnen overzienbare termijn een algemeen verschijnsel worden. Figuur 2 geeft de ontwikkeling in Nederland en in Limburg, de provincie die voorop loopt met de afname. In 2011 wordt de grote geboortegeneratie van 1946 ouder dan 64 jaar, waardoor een plotseling sterke daling optreedt van het aantal 15 tot 64-jarigen.

### Bedreiging van de welvaart

De afname van het aantal inwoners krijgt nog vrijwel geen aandacht in media en overheidsbeleid, maar de vergrijzing wel. De versnelde vergrijzing in de komende dertig jaar wordt door velen gezien als een bedreiging van de welvaart. De regering schetste in de eerste helft van 2004 een doemscenario over het niet op peil kunnen blijven van de welvaart als gevolg van de vergrijzing. Er moet meer en langer gewerkt worden. Er moeten ook meer kinderen geboren worden. In december 2004 kwam het Centraal Planbureau (2004a), na diverse keren uitstel, met een publicatie over vier toekomstscenario's tot 2040. Daaruit blijkt dat de gemiddelde materiële welvaart per persoon in Nederland in de periode 1971-2001 is gestegen met 75 procent. Uit cijfers van het CBS kan men afgeleiden dat het aantal gewerkte uren in die periode minder is gestegen dan het aantal inwoners. Hoewel we dus minder uren zijn gaan werken, is als gevolg van de stijging van de arbeidsproductiviteit de gemiddelde materiële welvaart per inwoner in Nederland gestegen. We lijken er echter niet gelukkiger van te worden. Sinds de jaren vijftig, toen in alle basisbehoeften voorzien was, stijgt het geluksgevoel in Nederland niet meer. In de periode 2001-2040 zal volgens de toekomstscenario's van het CPB de gemiddelde



Figuur 2 Bevolking 15-64 jaar, procentuele verandering per jaar, Nederland en Limburg

Bron: CBS (Nederland), auteur (Limburg)

materiële welvaart per persoon stijgen met 30 tot 120 procent, ondanks de vergrijzing en de aankomende daling van de beroepsbevolking. Niet de uitbreiding van het aantal gewerkte uren, maar de stijging van de arbeidsproductiviteit is een voortdurende bron van stijging van de materiële welvaart. Ook in de toekomst zal iedereen dus gemiddeld genomen rijker worden (reëel, gecorrigeerd voor geldontwaarding). Kortom, het kabinet wil dat we langer werken om de welvaart op peil te houden, maar ook zonder langer werken blijkt de welvaart te groeien. Langer werken vergroot die materiële welvaart nog eens extra. Daartegenover staat echter dat de mens gedurende zijn leven over het algemeen het gelukkigst is in de eerste periode na pensionering, voordat de lichamelijke gebreken beginnen. Die periode moet van het kabinet juist verkort worden ten behoeve van extra materiële welvaart. Kortom, minder welzijn ten behoeve van meer luxe. Verder moet beseft worden dat economische groei geen doel op zich mag zijn. Het gaat om de economische groei per inwoner. Wanneer de groei van het aantal inwoners plaats maakt voor krimp, dan wordt de economische groei ook minder maar de materiele welvaart per inwoner niet. Ook is het denkbaar dat mensen andere zaken belangrijker gaan vinden dan materiële welvaart. Voor veel mensen is meer vrije tijd bijvoorbeeld waardevoller dan meer inkomen. In dat geval kan de economische groei dus wat minder zijn.

foto: Marcel Heemskerk

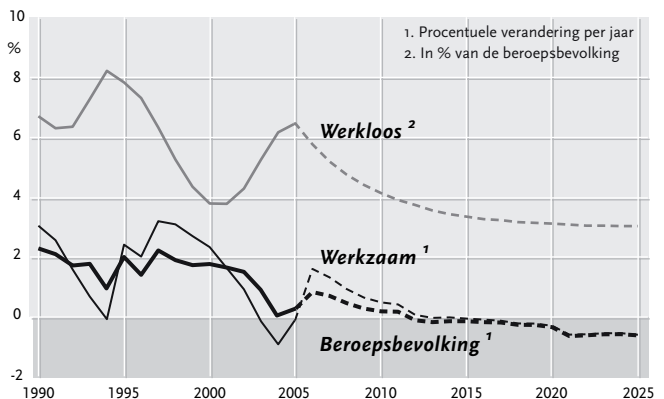


Het 'probleem' van de vergrijzing kan nog verder gerelativeerd worden als ook naar de kosten van kinderen gekeken wordt. Niet alleen ouderen kosten immers geld, maar ook kinderen. Een indicator voor de gezamenlijke kosten is de demografische druk: het aantal 0 tot 19-jarigen plus 65-plussers in procenten van de 20 tot 64-jarigen. De naoorlogse geboortegolf en het toen ook al lopende vergrijzingsproces lieten de demografische druk oplopen van 78 procent in 1946 naar 90 procent in 1964 (bewerking CBS, 2006). Desondanks werd in die periode de AOW en het weduwen- en wezenuitkering ingevoerd. In de komende jaren zal de demografische druk oplopen naar een top van 86 procent in 2038. Die top is lager dan in 1964.

### Nieuwe jaren zestig

De ontwikkeling van de bevolking is een zeer belangrijke bepalende factor voor de ontwikkeling van het aanbod van arbeidskrachten. Voordat de naoorlogse geboortegolf op de arbeidsmarkt kwam, was er een groot gebrek aan arbeidskrachten. In de jaren zestig werden daarom gastarbeiders aangetrokken. De lonen en de welvaart stegen snel. De onbezorgdheid over de groei van de materiële welvaart gaf de ruimte voor verandering van normen en waarden. Net als in de jaren zestig zitten we na een economisch dal nu in een herstelfase. Zoals altijd zal ongetwijfeld ook nu dit economisch dal gevolgd worden door een periode van (boven)gemiddelde economische groei. De meest recente prognose van het CPB (2006) en OECD (2006) geven voor 2006 en 2007 een economische groei van meer dan twee procent. Economisch herstel betekent dat ook de vraag naar arbeidskrachten zal dan (aanzienlijk) stijgen. De voorhoede van de naoorlogse geboortegolf verlaat binnenkort echter via vervroegd pensioen de arbeidsmarkt. De arbeidsparticipatie stijgt nog wel, vooral in de oudere leeftijdsgroepen, maar minder dan in de afgelopen jaren.

Samen met de hierboven geschetste demografische ontwikkelingen gaat de beroepsbevolking hierdoor minder groeien. Volgens twee van de



**Figuur 3** Bevolking, totaal, werkzaam en werkloos, Nederland Bronnen: CBS, CPB, auteur

vier scenario's van het CPB zal er nog een lichte groei zijn tot ongeveer 2020 (CPB, 2004b).

Daarna begint de daling. In het laagste scenario begint nu de daling al.

De steeds geringer wordende groei van de beroepsbevolking zal bij herstel van de werkgelegenheid leiden tot een daling van de werkloosheid naar frictieniveau. Er ontstaat dan een periode van structurele krapte op de arbeidsmarkt. In figuur 3 is deze ontwikkeling weergegeven. De geringer wordende groei van de beroepsbevolking (dikke lijn), die waarschijnlijk binnen tien jaar over gaat in een daling, geeft een dalende werkloosheid (bovenste lijn).

Als gevolg van de demografische ontwikkeling zijn er naar verwachting binnen tien jaar onvoldoende mensen in Nederland om de werkgelegenheid nog te laten groeien. Sociaal-economisch komt er dus een 'nieuwe jaren zestig' van structurele krapte op de arbeidsmarkt. Zal er ten aanzien van normen en waarden ook een 'nieuwe jaren zestig' komen? Het einde van het ik-tijdperk? Afkeer van materiële eenzijdigheid? Afkeer van het primaat van de economie, het primaat van de markt? Reactie op het menselijk teveel? Er zijn aanwijzingen voor dergelijke veranderingen. Het thema van de maand (april) van de filosofie was vorig jaar 'Overvloed en onbehagen' en er verschijnen steeds meer publicaties in die sfeer (zie bijvoorbeeld De Boer, 2005; Claassen, 2004; Layard, 2005; NRC, 2005).

## Van groei naar krimp

Limburg is koploper in de ontwikkeling van groei naar krimp. De daling van het totaal aantal inwoners is al in 2002 begonnen en de daling van de potentiële beroepsbevolking in 1995. Inmiddels is er ook een einde gekomen aan de groei van de feitelijke beroepsbevolking. De groei van de werkgelegenheid kan nog enkele jaren doorgaan, omdat de werkloosheid kan dalen. Toch wordt naar verwachting het einde van de groei van de werkgelegenheid in Limburg binnen vijf jaar bereikt (Derks, 2006b). De effecten van de overgang van groei naar krimp kunnen moeilijk in prognosemodellen worden meegenomen. Het einde van de groei van het aantal werkenden betekent bijvoorbeeld een einde aan de groei van het woon-werkverkeer en dus een einde aan de groeiende fileproblematiek. Ook vinden gedifferentieerde ontwikkelingen per economische sector plaats. Als gevolg van de sterke groei van het aantal ouderen is er de komende tientallen jaren een sterke groei van alle vraag naar goederen en diensten voor ouderen (senioreneconomie), zoals woningen, vrijetijdsbesteding, hulpmiddelen, domotica, hulp thuis en in instellingen en gezondheidszorg. De daarmee samenhangende groei van de werkgelegenheid vergroot de krapte op de arbeidsmarkt in andere sectoren en versnelt daardoor het vertrek van niet regiogebonden activiteiten, zoals productieonderdelen uit de industrie (Derks, 2004). Daarmee komt mogelijk op afzien-

bare termijn een einde aan de groei van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen, wat weer consequenties heeft voor de behoefte aan bedrijventerreinen. Ook de effecten voor woningbouw zijn nog moeilijk te overzien. Door daling van het gemiddeld aantal personen per woning moet de woningvoorraad voorlopig nog wel groeien, maar steeds minder. Het aantal jonge huishoudens daalt, het aantal oude huishoudens stijgt.

## Stugge beleidsverandering

In 1996 organiseerde de Nederlandse Vereniging voor Demografie (NVD) een congres met de titel "Een teruglopende bevolking: Ramp of remedie?" Het onderwerp bleek nog niet te leven in Nederland. De aankondiging dat Limburg als eerste provincie te maken zou krijgen met een krimpende bevolking riep in die regio toen bijvoorbeeld grote weerstand op: "Al is het waar, dan zeg je dat nog niet." "Voor andere gemeenten klopt de prognose misschien wel, maar niet voor onze gemeente." "Via migratie zorgen we ervoor dat er gewoon een groei blijft van het aantal werkenden." De oproep voor een beleid ter bevordering van aantal geboorten leidde tot de krantenkop: "Fokpremie". Een artikel in 1998 over de nieuwe jaren zestig was nog te vroeg in de context van het economisch dal van de afgelopen jaren. Inmiddels is door de Provincie



foto: Marcel Heemskerk

Limburg en de regio Parkstad Limburg de krimp wel geaccepteerd (Provincie Limburg, 2004; Parkstad Limburg 2005), maar de uitwerking van het beleid richt zich met name op de vergrijzing, het groeiend aantal ouderen, en nog niet op de overgang van groei naar krimp. Toch zal Limburg als eerste provincie tot voorbij de top moeten kijken bij het vormgeven van het ruimtelijk beleid.

Ook nationaal wordt een begin gemaakt met het denken over krimpbeleid. Op het werkprogramma van het Ruimtelijk Planbureau staat het project *Planning for decline* en er is een artikel verschenen in het blad *Openbaar Bestuur* (Klinkers & Derks, 2005). Toch richt het landelijk beleid zich tot nu toe vooral op het proces van versnelde vergrijzing, dat kan worden opgevangen met enige aanpassing van het huidige nationale herverdelingsbeleid. De overgang van groei naar krimp vergt echter een totaal andere, ruimtelijke invalshoek, want de afname van de (beroeps)bevolking heeft vooral ruimtelijke en dus regionale effecten. Voor het langetermijnbeleid gold tot nu toe: in welk tempo moeten er bedrijventerreinen, woningen en wegen komen? Vanaf nu moet een nieuwe vraag gesteld worden: hoeveel nog tot de top en wat daarna? Er moet in het ruimtelijk beleid rekening worden gehouden met omkeerbaarheid. Wat niet meer nodig is na de top, moet kunnen worden teruggedraaid. Duidelijk is in ieder geval dat de tijdshorizon van de Nota Ruimte (2020 met doorkijk tot 2030) voor Nederland als geheel waarschijnlijk niet lang genoeg is, als rekening gehouden gaat worden met omkeerbaarheid van het ruimtelijk beleid. Daar waar open ruimte opgeofferd wordt aan woningbouw, bedrijventerreinen en wegen zal dat waarschijnlijk een blijvend verlies van de open ruimte betekenen. Dit roept de vraag op of het blijvend opofferen van open ruimte voor een tijdelijke behoefte wel zinvol is.

---

**Wim Derks** (w.derks@beoz.unimaas.nl) is verbonden aan de Faculteit der Gezondheidswetenschappen van de Universiteit Maastricht.

## Literatuur

- M. de Boer (2005)** 'Europa staat op kruispunt, nu de goede afslag nog. De Europese cultuur is doorgeslagen in materialistische richting', *Trouw*, 24 september 2005
- CBS (2006)** www.cbs.nl, 3 januari 2006
- Claassen, R. (2004)** *Het Eeuwig Tekort*, Ambo, Amsterdam
- CPB (2004a)** *Vier vergezichten op Nederland, Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*, Den Haag
- CPB (2004b)** *Arbeidsaanbod in de lange-termijn scenario's voor Nederland, Document No 71*, Den Haag
- Derks, W. (1998)** 'Op weg naar de nieuwe jaren zestig', *Dagblad De Limburger*, 6 januari 2005
- Derks, W (2004)** 'Krapte op de regionale arbeidsmarkt', *Kwartaalschrift Economie*, nr 3, p. 376-381
- Klamer, A. (2005)** *In Hemelsnaam! Over de economie van overvloed en onbehagen*, Uitgeverij Ten Have, Kampen
- Klinkers, L. & W. Derks (2005)** 'Vergrijzing en bevolkingsdaling', *Openbaar Bestuur*, nr. 12, p. 2-3
- Layard, R. (2005)** *Waarom zijn we niet gelukkig?* Uitgeverij Atlas, Amsterdam/Antwerpen
- NRC (2005)** *De stelling van Herman Wijffels: Veel in de samenleving moet op zijn kop worden gezet*, 10 september 2005
- OECD (2006)** www.oecd.org, 3 januari 2006
- Provincie Limburg (2004)** *De zilveren eeuw, Het zilveren van de kansen die vergrijzing Limburg biedt*, Maastricht
- Parkstad Limburg (2005)** *De 3<sup>e</sup> leeftijd van Parkstad*, Heerlen
- United Nations (2004)** *World population to 2300, medium scenario*, UN Department of Economic and Social Affairs, New York