

Wim Derks

Bevolkingsdaling: gevolgen en reacties

In 1996 organiseerde de Nederlandse Vereniging voor Demografie een congres over 'Een teruglopende bevolking: ramp of remedie?'. Toen al refereerde ik over dit onderwerp onder de titel: 'Binnen 10 jaar bevolkingsdaling in Limburg; Gevolgen voor economie en arbeidsmarkt; Limburg als voorbeeldregio'. Het onderwerp leefde toen echter nog niet. Pas tien jaar later, in 2006, begon men oog te krijgen voor bevolkingsdaling, mede als gevolg van een rapport van mijzelf en anderen, dat grote publiciteit kreeg.¹ In een rapport van de gezamenlijke planbureaus uit hetzelfde jaar werd nadrukkelijk gewezen op bevolkingsdaling en de gevolgen daarvan, zoals het gevaar van overinvestering in infrastructuur en bedrijventerreinen.² Het Ruimtelijk Planbureau wijdde er in 2006 een speciale studie aan.³ De belangstelling voor het onderwerp bleef na 2006 toenemen. In 2008 verschenen rapporten over de gevolgen voor bestuur en financiën, voor de arbeidsmarkt en de woningmarkt.⁴ Ook de woningcorporaties en de Nederlandse Vereniging van Gemeenten zagen het belang van het thema bevolkingskrimp.⁵ Het jaar 2009 kan gezien worden als oogstjaar. Op initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is een Nationaal Kennisnetwerk Bevolkingsdaling opgericht. Minister Van de Laan van Wonen, Wijken en Integratie kwam met een regeringsstandpunt over het thema.

In de provincie Limburg is de bevolkingsdaling begonnen in 2002. Het provinciaal bestuur had echter grote moeite om dit 'negatieve' onderwerp te agenderen. 2006 was het jaar van de ommekeer. Onder het motto 'Demografische voorsprong' is bevolkingdaling een integraal onderdeel van het provinciale beleid geworden. Er is een Kennisknooppunt Bevolkingsdaling opgericht.⁶ Inmiddels hebben ook andere provincies het onderwerp opgepakt, onder andere Zeeland en Groningen. In Limburg heeft met name Parkstad Limburg het onderwerp bevolkingsdaling al enkele jaren hoog op de agenda staan en inmiddels hebben diverse andere gemeenten het probleem onderkend.

Bevolkingsdaling onder normale omstandigheden, niet als gevolg van epidemieën, oorlog of andere negatieve omstandigheden, is een nieuw verschijnsel. In steeds meer gebieden gaat een geringe, maar aanhoudende jaarlijkse groei over in een geleidelijke daling. De verandering van de omvang van het

1 W. Derks, P. Hovens en L. Klinkers, *Structurele bevolkingsdaling, Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers* (Den Haag 2006).

2 CPB, MNP en RPB, *Welvaart en leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040* (Den Haag 2006).

3 Ruimtelijk Planbureau, *Krimp en ruimte* (Den Haag 2006).

4 Rob en Rfv, *Bevolkingsdaling, Gevolgen voor bestuur en financiën* (Den Haag 2008); Adviescommissie Arbeidsparticipatie (Commissie Bakker), *Naar een toekomst die werkt* (Den Haag 2008); Planbureau voor Leefomgeving, *Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave* (Den Haag 2008).

5 Zie de website van Aedes, de Vereniging van Woningcorporaties, www.aedesnet.nl, en die van de VNG www.vbng.nl.

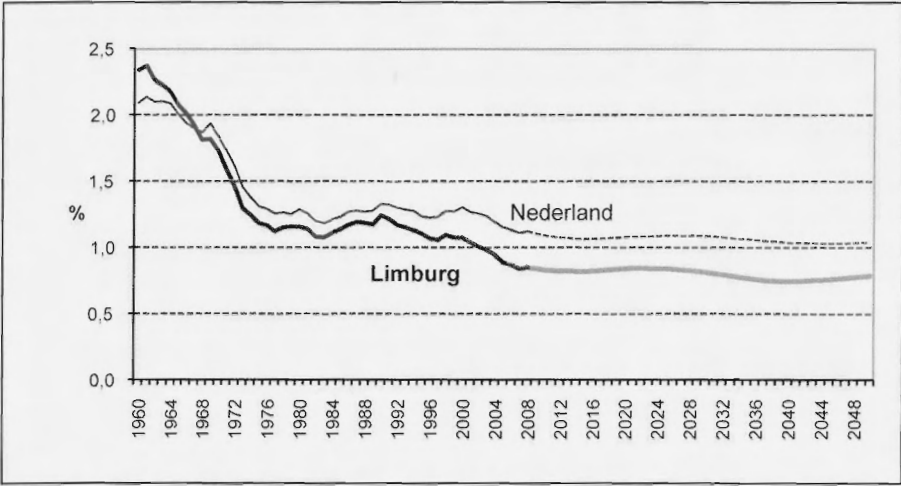
6 Zie de website www.vanmeernaarbeter.nl.

totale aantal inwoners is over het algemeen relatief beperkt, maar achter deze geringe verandering in het totaal gaan grote veranderingen in de leeftijdsopbouw schuil. Over het algemeen is er sprake van een (snelle) daling van jongere leeftijdsgroepen (ontgroening) en snelle stijging van het aantal ouderen (vergrijzing). Limburg is binnen Nederland de eerste provincie waar dit zich voordoet. Deze bevolkingsdaling heeft invloed op veel andere terreinen van het maatschappelijk leven. Na meer dan een eeuw van zeer sterke bevolkingsgroei is het moeilijk om aan dit nieuwe verschijnsel te wennen. Beseft moet worden dat de bevolkingsdaling niet op alle terreinen tot achteruitgang zal leiden. Zo moet de woningvoorraad nog steeds groeien. Het gemiddelde aantal personen per woning daalt immers. Verder kunnen de gevolgen van de bevolkingsdaling regionaal heel anders uitpakken dan nationaal. Zo kan vergrijzing nationaal eventueel een kostenprobleem, maar regionaal een bron van welvaart zijn. De vraag naar goederen en diensten door en voor ouderen stijgt immers. Bovendien heeft de bevolkingsdaling ook een aantal positieve effecten. Demografisch dient zich een nieuw tijdperk aan. In steeds meer regio's op de wereld gaat het aantal inwoners dalen. Na het doemscenario van de overbevolking van de afgelopen decennia komt nu de zegen van de geleidelijke bevolkingsdaling in zicht. Dit vraagt om een omschakeling van het beleid.

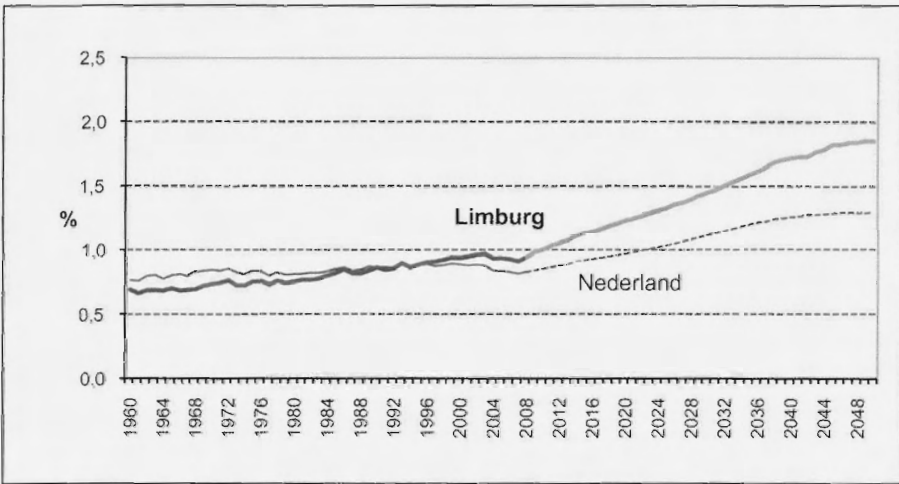
De ingrediënten van de bevolkingsontwikkeling: geboorte, sterfte, migratie

De ontwikkeling van het aantal inwoners van een gebied wordt bepaald door de natuurlijke aanwas (het saldo van geboorte en sterfte) en het migratiesaldo (het saldo van inkomende en uitgaande migratie, binnenlands plus buitenlands). Tot in twintigste eeuw kregen vrouwen veel kinderen. De kindersterfte was hoog en kinderen waren belangrijk als oudedagsvoorziening. In 1900 kregen de vrouwen in Nederland gemiddeld 4,5 kinderen. Met de stijging van de welvaart, de verbetering van de gezondheidszorg en de daling van de kindersterfte daalde het gemiddeld aantal kinderen per vrouw. Rond 1930 was dat 3 en tegen het einde van de naoorlogse geboortegolf 2,8 (ca. 1960). Met het beschikbaar komen van voorbehoedmiddelen en als gevolg van veranderende opvattingen begon in het midden van de jaren zestig het aantal kinderen per gezin snel te dalen. In het midden van de jaren zeventig was het gezakt onder de 2,1. Dit aantal van 2,1 is nodig om de bevolking op peil te houden, maar het gemiddelde aantal kinderen in Nederland ligt al meer dan dertig jaar onder het vervangingsniveau. Als we afzien van de effecten van migratie moet daardoor het aantal inwoners op den duur gaan dalen.

In Limburg was tot in de jaren zestig het gemiddeld aantal kinderen per vrouw hoger dan landelijk. In de loop van de jaren zestig werd het aantal ongeveer 10 procent lager dan landelijk en dat is sindsdien zo gebleven, zij het dat het gemiddelde in Noord-Limburg gelijk is aan of iets hoger dan het landelijk niveau; Midden-Limburg zit ongeveer 5 procent en Zuid-Limburg ongeveer 15 procent onder het landelijk gemiddelde.

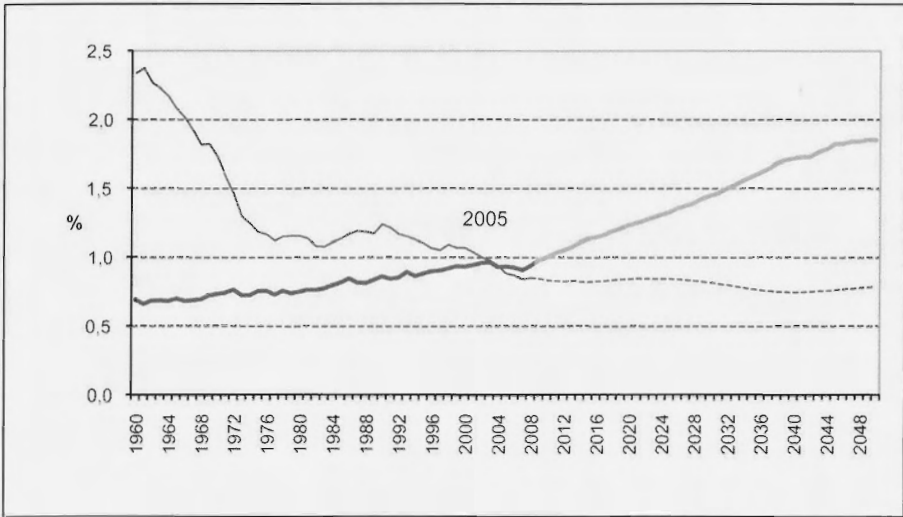


Grafiek 1 Geborenen per 100 inwoners. Bron CBS, Derks

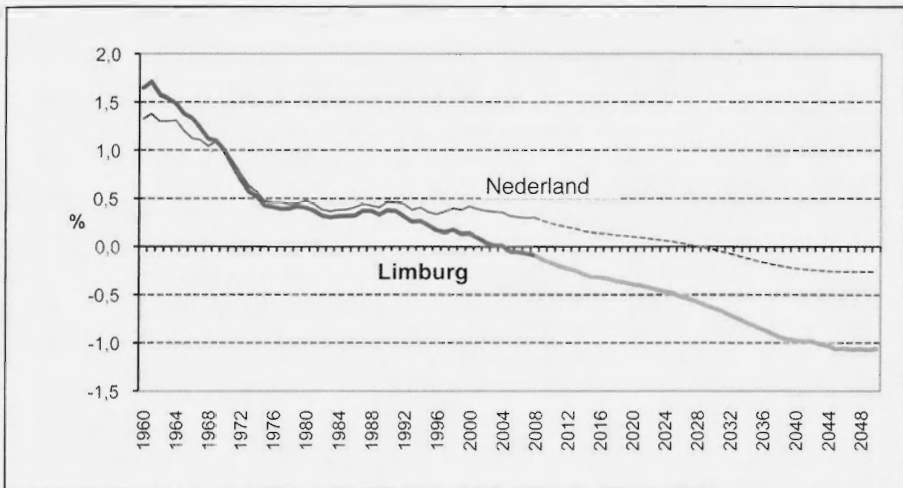


Grafiek 2 Overledenen per 100 inwoners. Bron CBS, Derks

In grafiek 1 is het jaarlijks aantal geborenen in Nederland en Limburg gerelateerd aan het totaal aantal inwoners. Die grafiek laat een sterke daling zien van begin jaren zestig naar medio jaren zeventig, een lichte stijging van begin jaren tachtig naar begin jaren negentig en een trendmatige daling daarna. In Limburg was de daling in de jaren zestig en de daling sinds het begin van de jaren negentig sterker dan landelijk. In de komende decennia daalt het aantal geborenen in procenten van de totale bevolking naar verwachting niet veel, maar het aantal is te laag om het aantal inwoners op peil te houden.

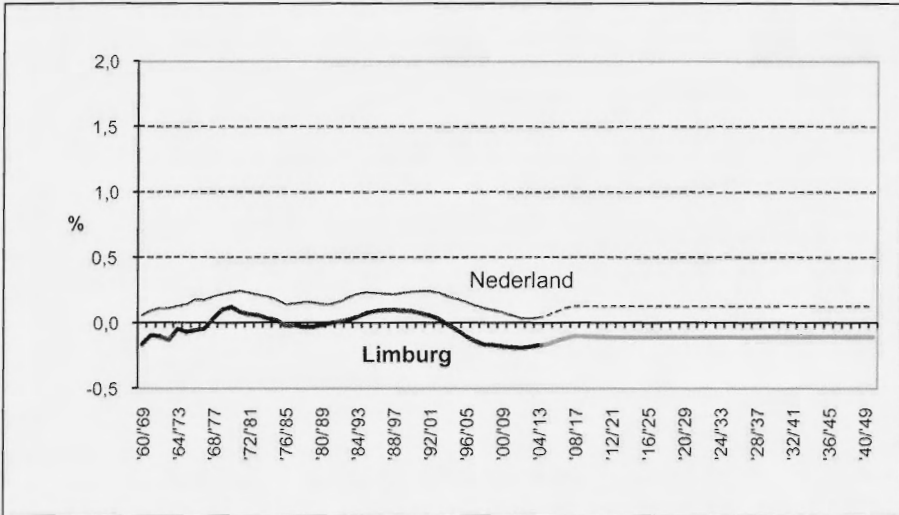


Grafiek 3 Geborenen en overledenen per 100 inwoners, Limburg. Bron CBS, Derks



Grafiek 4 Geboorteverschot, natuurlijke aanwas per 100 inwoners. Bron CBS, Derks

De kans om op een bepaalde leeftijd te overlijden daalt voor de meeste leeftijden al vele decennia. Die sterftkans is in Limburg gemiddeld ruim 5 procent hoger dan landelijk, in Zuid-Limburg zelfs bijna 10 procent hoger dan landelijk. Hoewel de sterftkans dus daalt, stijgt het aantal mensen dat overlijdt, omdat er steeds meer oude mensen zijn. Grafiek 2 laat zien dat die stijging van het aantal overledenen naar verwachting vanaf nu gaat versnellen. In verhouding tot het aantal inwoners gaan in Limburg meer mensen overlijden dan landelijk, omdat het aandeel van ouderen in deze provincie groter is.

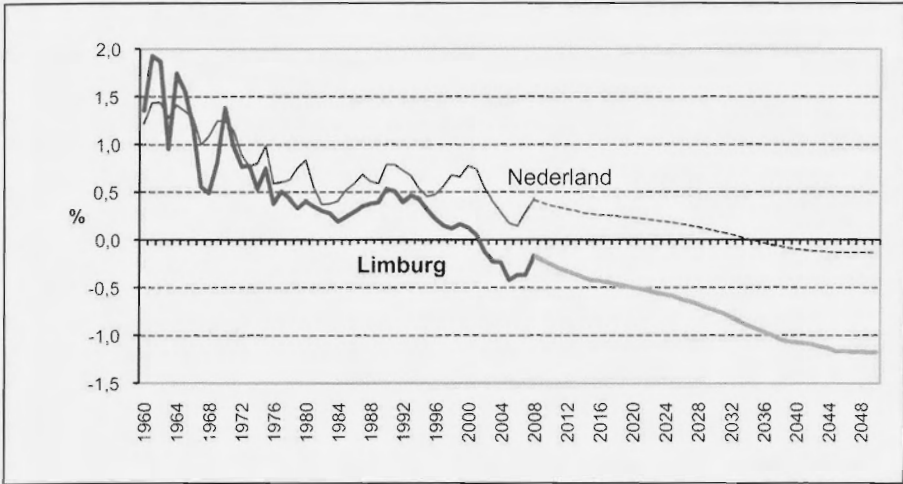


Grafiek 5 Migratiesaldo, gemiddeld over 10 jaar per 100 inwoners. Bron CBS, Derks

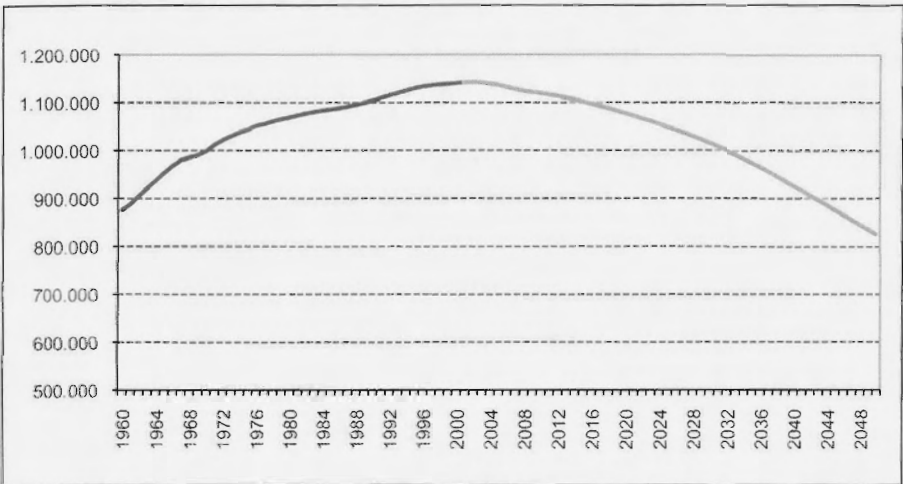
Uit grafiek 3 blijkt dat de dalende lijn van het aantal geboren en de stijgende lijn van het aantal overledenen elkaar in Limburg in 2005 hebben gekruist. In Limburg sterven sinds 2005 meer mensen dan er kinderen geboren worden. De natuurlijke aanwas is negatief geworden (grafiek 4). In Nederland als geheel gaat dat naar verwachting rond 2030 gebeuren. Of dit zal resulteren in bevolkingsdaling hangt af van het migratiesaldo, het verschil tussen de inkomende en uitgaande migratie (binnenlands plus buitenlands). Omdat dit jaarlijks sterk kan fluctueren is in grafiek 5 het gemiddelde over tien jaar genomen om de meer trendmatige, structurele ontwikkeling op het spoor te komen. Dat gemiddelde ligt dicht bij nul. De migratie had in de afgelopen decennia in Nederland en Limburg maar een beperkte invloed op de groei van het aantal inwoners. In Nederland was de inkomende migratie groter dan de uitgaande. In Limburg was het migratiesaldo structureel lager dan landelijk; sinds de tweede helft van de jaren negentig was hier een uitgaand migratiesaldo. Verondersteld wordt dat het migratiesaldo in Nederland licht positief blijft en in Limburg licht negatief.

De bevolkingsontwikkeling

De combinatie van natuurlijke aanwas en migratiesaldo laten een trendmatige afname van de bevolkingsgroei zien. De trend wordt bepaald door de daling van de natuurlijke aanwas (grafiek 6); de jaarlijkse fluctuaties worden bepaald door het migratiesaldo. Sinds begin jaren zeventig groeit het aantal inwoners van Limburg minder dan landelijk. In 2002 is in Limburg het aantal inwoners structureel gaan dalen. Die structurele daling wordt veroorzaakt door de negatieve natuurlijke aanwas en wordt versterkt door een uitgaand migratiesaldo.

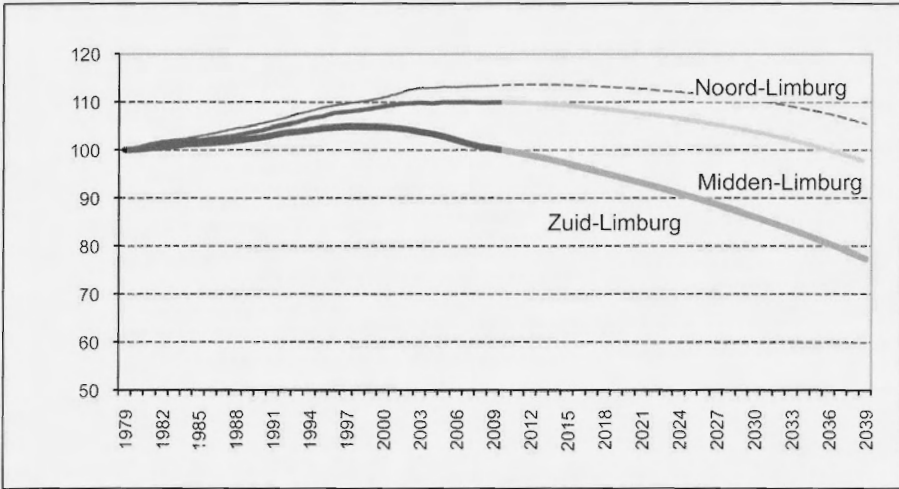


Grafiek 6 *Bevolkingsgroei per 100 inwoners. Bron CBS, Derks*

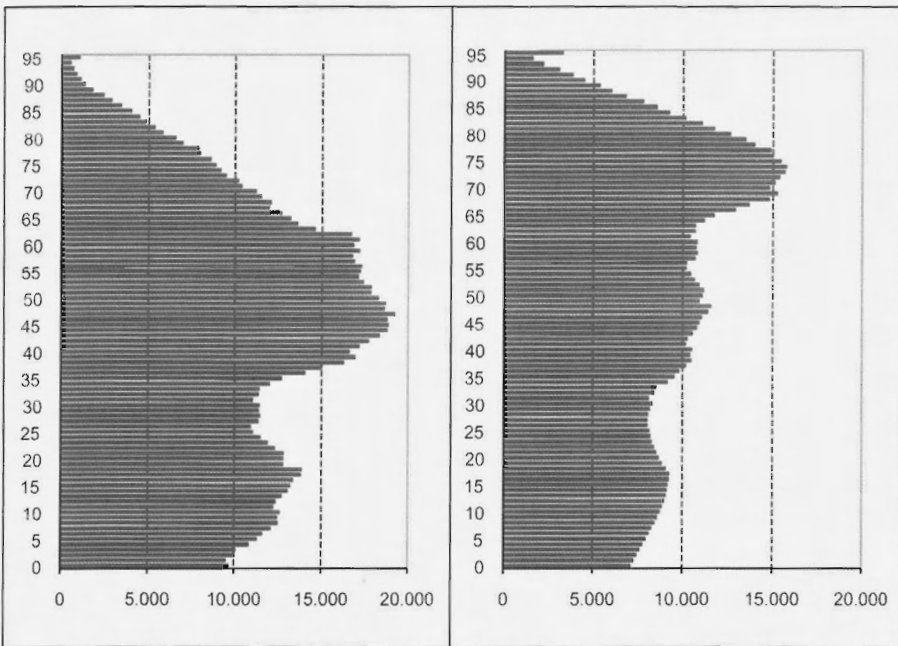


Grafiek 7 *Bevolkingsomvang Limburg. Bron CBS, Derks*

Uit grafiek 7 blijkt dat het aantal inwoners in Limburg in 1962 het niveau van 900 duizend is gepasseerd. In 2002 werd een top bereikt van 1.143.000. Naar verwachting zakt het aantal inwoners van Limburg tussen 2040 en 2045 weer onder de 900 duizend. Grafiek 8 toont de regionale verschillen in Limburg. In Zuid-Limburg is de bevolkingsdaling al in 1997 begonnen. Het aantal inwoners in die regio is nu even hoog als dertig jaar geleden. In Noord- en Midden-Limburg groeit het aantal inwoners sinds 2005 vrijwel niet meer. Naar verwachting begint binnen enkele jaren in Midden-Limburg de structurele bevolkingsdaling. Noord-Limburg zal waarschijnlijk snel volgen. Inmiddels heeft meer dan helft van de veertig Limburgse gemeenten een negatieve natuurlijke aanwas en is



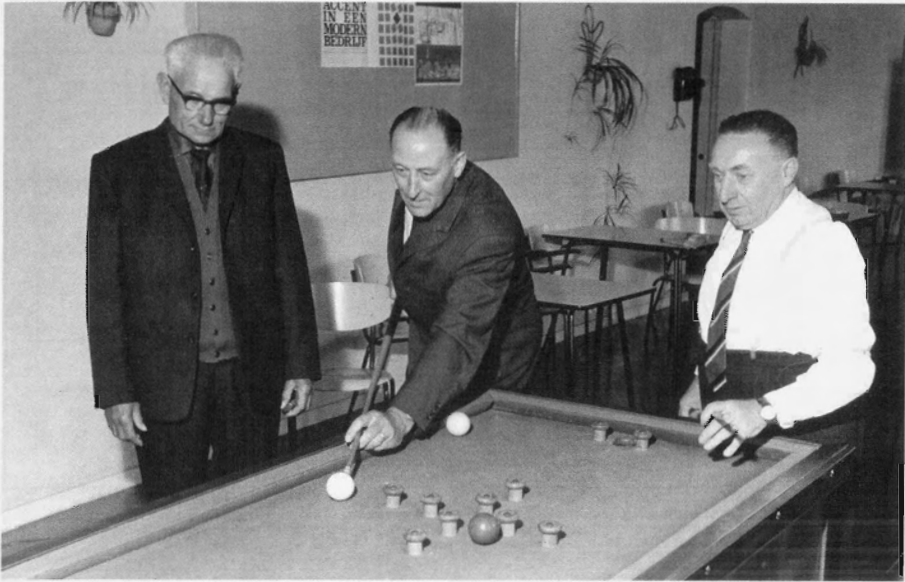
Grafiek 8 Bevolkingsontwikkeling, 1979=100. Bron CBS, Derks



Grafiek 9a Bevolking Limburg naar leeftijd 2009.
Bron CBS, Derks

Grafiek 9b Bevolking Limburg naar leeftijd 2039.
Bron CBS, Derks

bijna drie kwart de top van het aantal inwoners gepasseerd. Vaals heeft samen met Kerkrade de grootste daling sinds de top (-11 procent).



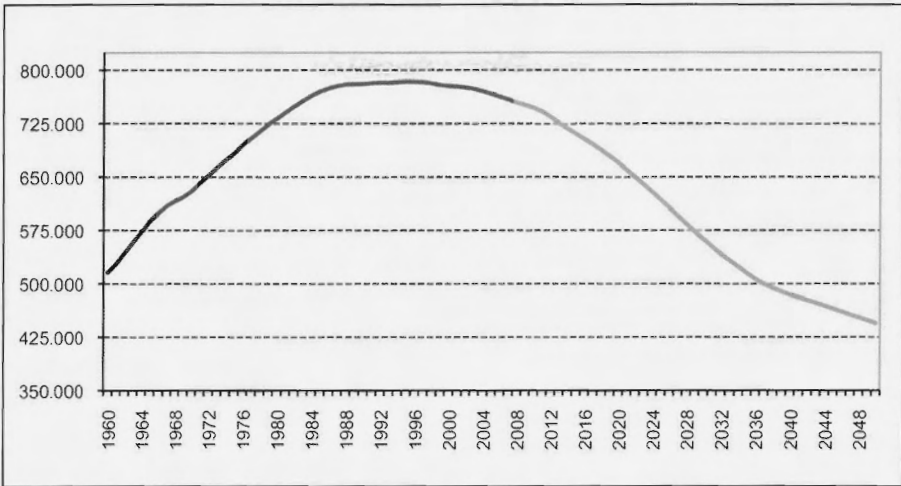
Gepensioneerde mijnwerkers vermaken zich met een partijtje golfbiljart, ca. 1965. Fotocollectie SHCL.

Ontwikkeling naar leeftijd

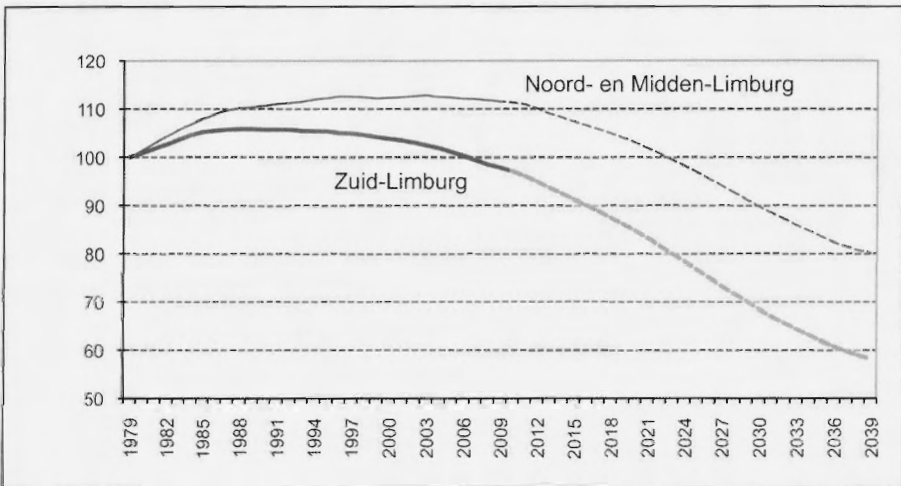
In grafiek 9a is de samenstelling van de bevolking naar leeftijd gegeven per 1-1-2009. De naoorlogse geboortegolf komt daarbij duidelijk tot uitdrukking als een uitstulping in de leeftijdsopbouw. Met ingang van 2011 gaat die geboortegolf de leeftijd van 65 jaar passeren en stijgt het aantal ouderen snel. Over dertig jaar is het aandeel van 65-plussers in de totale bevolking verdubbeld (grafiek 9b). In Limburg is het aandeel van 65-plussers duidelijk hoger dan landelijk. Omdat vrouwen minder kinderen krijgen dan vroeger en het aantal vrouwen in de vruchtbare leeftijd daalt, neemt ook het geboortecijfer af. Uit grafiek 9b blijkt dat de basis van de bevolking daardoor steeds smaller wordt. In Limburg daalt het aantal jongeren sneller dan landelijk. De bevolking van 15-64 jaar, de zogenaamde potentiële beroepsbevolking, had in Limburg al in 1995 de top bereikt (grafiek 10). Landelijk gaat dat in 2011 gebeuren, omdat dan de naoorlogse geboortegolf de leeftijd van 65 jaar gaat passeren. In Zuid-Limburg daalt de potentiële beroepsbevolking al sinds 1988. De omvang van die leeftijdsgroep is daar nu kleiner dan dertig jaar geleden (grafiek 11).

De gevolgen van de bevolkingsdaling

Bevolkingsdaling en vergrijzing kunnen gevolgen hebben voor de welvaartsontwikkeling, de arbeidsmarkt, de mobiliteit en het voorzieningenniveau. De potentiële beroepsbevolking daalt in Limburg en gaat ook landelijk binnenkort dalen. In Limburg groeit de beroepsbevolking al enkele jaren niet en landelijk

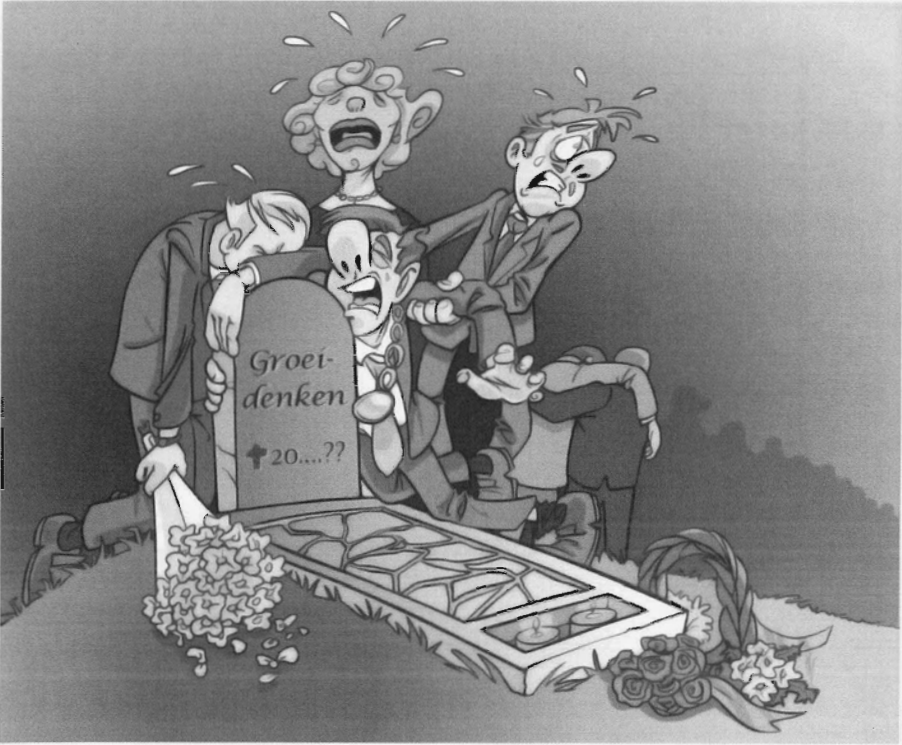


Grafiek 10 Bevolking 15-64 jaar Limburg. Bron CBS, Derks



Grafiek 11 Bevolking 15-64 jaar, 1979+100. Bron CBS, Derks

komt er binnen tien jaar ook een einde aan. Ondanks de conjuncturele inzinking is de verwachting dat er op den duur een structureel tekort aan arbeidskrachten zal ontstaan in alle regio's, ook in de regio's waar de beroepsbevolking nog wel groeit zoals in de Randstad. Als het evenwicht op de arbeidsmarkt niet door andere factoren zal worden hersteld, zal de positie van werknemers sterker worden en zullen de lonen gaan stijgen. Omdat er een einde komt aan de groei van het aantal werkenden, zal er minder behoefte zijn aan bedrijfshuisvesting: fabrieken, kantoren en bedrijventerreinen. Door de vermindering van het aantal werkenden zal ook het woon-werk-verkeer afnemen. Bovendien rijden gepensioneerden veel minder dan werkenden. In steeds meer regio's komt er daardoor



Afscheid nemen van het groeidenken kost gemeenten veel moeite. Collectie: auteur.

een einde aan de groei van het aantal autokilometers. Aanleg van nieuwe wegen om de groei van het autoverkeer op te vangen is daar niet meer nodig.

Omdat de nieuwe ouderen rijker zijn dan vroeger kan de naoorlogse geboortegolf een bron van (regionale) welvaartsgroei worden. De geboortegolf stond indertijd aan het begin van de jongereneconomie. De steeds welvarender wordende jongeren zijn sindsdien een belangrijke afzetmarkt. Nu komt er een snelle groei van de vraag naar goederen en diensten voor ouderen. Er is een groeiende senioreneconomie: woningen, recreatie, toerisme, hulpmiddelen, zorg, enzovoort. De vergrijzing hoeft geen financieel probleem te zijn. De materiële welvaart per persoon blijft stijgen als gevolg van doorgaande stijging van de productie per werkende (de arbeidsproductiviteit).⁷ Het moet mogelijk zijn een deel van deze groei te bestemmen voor eventuele kosten van de vergrijzing. In Nederland sparen wij bovendien zelf voor het bovenwettelijk pensioen. Verder leveren ouderen een bijdrage aan de schatkist door het betalen van belasting bij ontvangst van het gespaarde pensioen.

Door de vergrijzing zal het aantal personen per woning dalen. De bezettingsgraad van gezinnen is immers hoger. Bij een geringe bevolkingsdaling moet

⁷ Free Huizinga en Bert Smid, *Vier vergezichten op Nederland; productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's* (Den Haag 2004) 15-16.

het aantal woningen daarom toch nog groeien, maar als de bevolkingsdaling sterker wordt of lang aanhoudt komt er een eind aan de groei van het aantal benodigde woningen. In Zuid-Limburg, waar het aantal inwoners behoorlijk daalt en waar de woningverdunding als gevolg van vergrijzing al sterk is opgetreden, is er vrijwel geen behoefte meer aan nieuwe woningen. De kwaliteit van de woningvoorraad moet wel aangepast worden aan de veranderende woonwensen. Renovatie, herstructurering, sloop en vervangende nieuwbouw worden steeds belangrijker.

Omschakeling van het beleid

Als een gemeentebestuur geconfronteerd wordt met het verschijnsel van bevolkingsdaling is vaak de eerste reactie: 'Dat kan niet waar zijn. Die daling is maar tijdelijk'. Deze reactie is begrijpelijk, omdat groei gezien wordt als vooruitgang. Men wil geen bestuurder zijn van een krimpende en vergrijzende gemeente, omdat de gemeentefinanciën en de voorzieningen onder druk komen. Door de daling van het aantal inwoners en met name het aantal jongeren dreigen voorzieningen als basisscholen te verdwijnen. Gemeenten met een dalend aantal inwoners krijgen minder uit het gemeentefonds en kunnen minder verdienen via de verkoop van nieuwe bouwkvavels. Nieuwbouw levert vaak geld op voor gemeenten en woningcorporaties, maar renovatie, herstructurering en sloop kost geld.

Na de ontkenningfase volgt daarom vaak een fase van verzet: 'Wij gaan door met bouwen, zodat de bevolking weer gaat groeien'. Maar verzet tegen bevolkingsdaling heeft nauwelijks effect. Het aantal geborenen is moeilijk te beïnvloeden. Het bouwen van extra woningen heeft alleen zin als er vraag naar is. In een groei regio kan een gemeente nog groeien, bijvoorbeeld door aantrekkelijk te bouwen. Voor een gemeente in een krimpregio is groei over het algemeen geen keuze. De groei van de ene gemeente zal dan tot extra bevolkingsdaling leiden in een andere gemeente. Dit verschijnsel kan aangeduid worden met de term inwonerkannibalisme.

Als maatregelen om de groei te stimuleren niet blijken te lukken, komt de fase van acceptatie en ten slotte wordt de bevolkingsdaling aangegrepen om de voordelen te benutten. Dit proces roept het beeld op van een rouwproces bij het afscheid nemen van het groeidenken. Zo'n rouwproces wordt met name waargenomen bij gemeentebesturen, maar soms ook bij provincies. Het jaar van afscheid nemen van het groeidenken is voor iedere gemeente verschillend, omdat het jaar van het einde van de groei verschillend is en omdat het rouwproces in een verschillend tempo doorlopen wordt. Bewustwording van de realiteit van bevolkingsdaling is de eerste noodzakelijke stap bij de beleidsaanpassing. Men moet uitgaan van realistische bevolkingsprognoses en niet van wensprognoses. Beseft moet worden dat een langzame bevolkingsdaling onder welvarende omstandigheden eerder een zegen is dan een ramp. De druk van groei in kwantiteit kan afnemen en aandacht voor groei in kwaliteit kan toenemen.