

De bevolkingsgroei voorbij

Minder investeringen door bevolkingskrimp?

Onlangs is in bestuurlijk en wetenschappelijk Nederland veel ophef ontstaan naar aanleiding van bevolkingsprognoses van de Universiteit van Maastricht¹. Bij nader inzien waren het niet zozeer de prognoses zelf die stof deden opwaaien, maar de gevolgtrekkingen daaruit voor investeringsbeslissingen in woningen, bedrijventerreinen en infrastructuur. Deze bijdrage vat de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek samen en nuanceert de ophef die daarover is ontstaan. De focus ligt daarbij op de ruimtelijke- en regionaal-economische aspecten.

Belangrijkste uitkomsten van de ramingen

De 21e eeuw wordt de eeuw van de overgang van bevolkingsgroei naar –krimp: de wereld als geheel rond 2075, Europa als eerste rond deze tijd, Nederland rond 2035, Limburg als eerste provincie in Nederland in 2002, Zuid-Limburg als eerste Corop-regio in Nederland in 1997. Dit is in de geschiedenis niet eerder gebeurd, anders dan door oorlogen of epidemieën. In Nederland als geheel groeit volgens de huidige prognose het aantal inwoners van 16,3 miljoen nu naar ongeveer 17 miljoen rond 2035. Dat is een groei van ongeveer 4%. Dit betekent dat de nog komende procentuele groei in de komende dertig jaar even groot is als de groei in de afgelopen acht jaar. Dat toont de bijzondere vertraging van de groei voordat die definitief overgaat in daling.

De lichte groei van de bevolking in Nederland is geheel geconcentreerd in de Randstad. De perifere provincies, en binnen die provincies de perifere Corop-regio's, krijgen bij ongewijzigd beleid te maken met een aanzienlijke bevolkingsafname. Terwijl voor Nederland in zijn geheel geldt dat de structurele daling van de bevolkingsomvang over enkele decennia gaat plaatsvinden, is die daling dus nu al in delen van het land aan de gang, spoedig gevolgd door de rest. Binnen tien jaar heeft meer dan eenderde van de Corop-regio's een structurele bevolkingsdaling. In gebieden waar de bevolking het meeste krimpt, is over twintig jaar het aantal inwoners bijna eentiende en over veertig jaar een vijfde tot een kwart minder dan nu. Dat betekent een substantiële daling van het aantal inwoners.

De oorzaak van de structurele krimp van de bevolkingsomvang ligt in het dalen van de vruchtbaarheid. Om een bevolking qua omvang constant te houden zou elke vrouw 2,1 kind moeten baren. In Nederland is de vruchtbaarheid sinds het midden van de jaren zeventig van de vorige eeuw ongeveer 1,7. Door inkomende migratie (een positief migratiesaldo) kan de onvermijdelijke daling hooguit wat uitgesteld worden.

Een volstrekt nieuw verschijnsel, structurele daling van de potentiële beroepsbevolking, begint zich in Nederland op steeds grotere schaal voor te doen en is over ruim vijf jaar vrij algemeen. De potentiële beroepsbevolking (de bevolking van 15-64 jaar) gaat veel eerder krimpen dan de totale bevolking. Structurele krimp van de potentiële beroepsbevolking treedt nu al op in 3 van de 12 provincies en in 13 van de 40 Corop-regio's. Nederland als geheel volgt over slechts 5 jaar, in 2011. De nog resterende groei is zeer gering (0,6%), evenveel als het totaal van de afgelopen drie jaar. Nu de Nederlandse economie uit het dal klimt, gaat de vraag naar arbeidskrachten weer groeien, zoals na het vorige dal begin jaren negentig. In de tweede helft van de jaren negentig steeg de vraag naar arbeidskrachten met meer dan twee procent per jaar. Voor de groei van de vraag naar arbeidskrachten in de komende jaren biedt de groei van de potentiële beroepsbevolking vrijwel geen ruimte meer. De werkloosheid zal daarom snel gaan dalen. De arbeidsparticipatie zal verder oplopen, maar deze stijging gaat steeds stroever nu het maximum van de arbeidsparticipatie nadert. De nog resterende groei van de beroepsbevolking is waarschijnlijk slechts een paar procent (1,9%), evenveel als het totaal van de afgelopen vier jaar. Er zal dan ook structurele krapte

¹ W. Derks et al. Universiteit Maastricht: Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers (februari 2006).

De bevolkingsgroei voorbij

op de arbeidsmarkt ontstaan. Het is te verwachten dat, ook zonder specifieke beleidsmaatregelen, de momentele hoge werkloosheid onder allochtone jongeren verdwijnt door de combinatie van het aantrekken van de economie en het op korte termijn aanzienlijk krimpen van de potentiële beroepsbevolking. Uiteraard spelen kwalitatieve aansluitingsvraagstukken op de arbeidsmarkt hierbij ook een rol. Nadat in de jaren negentig van de vorige eeuw de 'gemakkelijk winbare restreserve' op de arbeidsmarkt is ontsloten (o.a. door verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen), is het nu de uitdaging om de moeilijker bemiddelbare groeperingen te mobiliseren. De nog resterende ruimte voor groei van het aantal werkenden in Nederland via groei van de potentiële beroepsbevolking, stijging van de arbeidsparticipatie en daling van de werkloosheid wordt geraamd op slechts 4%. De werkzame beroepsbevolking in Nederland bereikt binnen enkele jaren, rond 2012, haar maximum en de nog resterende totale groei is zeer beperkt. De aankomende structurele krimp van het aantal werkenden op zo'n korte termijn met nog zo weinig resterende groei tot de top kan revolutionair genoemd worden.

Binnen tien jaar is een structurele afname van het aantal werkenden een vrij algemeen verschijnsel in Nederland: in 7 van de 12 provincies, 30 van de 40 Corop-regio's. Binnen twintig jaar zijn er al diverse regio's waar de werkzame beroepsbevolking meer dan een tiende kleiner is dan nu. In enkele regio's (Randstad) ligt die top later.

Ophef over conclusies

Het zijn niet zozeer de resultaten –hoe schokkend ze ook zijn, maar de door de onderzoekers getrokken conclusies die felle reacties oproepen. De kritiek richt zich o.a. op de volgende punten. De aankomende daling van het aantal werkenden zou volgens de onderzoekers leiden tot een daling van het woon-werkverkeer en daarmee op den duur tot een afname van de fileproblematiek. De nog resterende toename van de fileproblematiek en de top hiervan zou eventueel onder invloed van gericht beleid afgevlakt kunnen worden.

De structurele krapte op de arbeidsmarkt en de aankomende daling van het aanbod van arbeidskrachten zou grote invloed hebben op de behoefte aan bedrijventerreinen. Waarschijnlijk gaan vooral niet-regiogebonden onderdelen van de economie krimpen of concentreren. Dergelijke activiteiten zitten vaak op bedrijventerreinen.

De behoefte aan groei van het aantal woningen blijft nog lang bestaan, maar de omvang van de groei neemt geleidelijk af. Als gevolg van de veranderende samenstelling van de bevolking qua leeftijd (vergrijzing), gevoegd bij ontwikkelingen als individualisering, langer in eigen huis blijven wonen door ouderen en extramurale huisvesting van gehandicapten, moet de woningvoorraad meer groeien dan op basis van de ontwikkeling van het aantal inwoners verwacht zou kunnen worden.

Indien deze conclusies juist zijn, zal dit grote gevolgen hebben voor diverse ruimtelijke investeringsprojecten en aandachtsgebieden, bijvoorbeeld in de noord- en zuidvleugel van de Randstad en voor de herstructurering in en rond de grote steden. Het zijn dan ook vooral planners en beleidsmakers die moeite hebben met de gepresenteerde conclusies, zeker als het directe invloed heeft op projecten die men onder handen heeft. Het valt overigens op dat de ondertoon in de reacties van burgers juist een positieve is, o.a. vanwege de geringere belasting van het milieu en de beschikbare ruimte, in combinatie met het besef dat 'welzijn niet alleen afhankelijk is van groei'. Bovendien wijst men er terecht op, dat groei en welvaart gewoonlijk worden uitgedrukt per capita, waardoor bevolkingskrimp tot een voordelig noemereffect kan leiden.

Niet wie gelijk heeft, maar hoe we op omslagen reageren

Het is overduidelijk dat de uitkomsten van het onderzoek – en dan spreken we nog niet eens over de door de onderzoekers eraan verbonden conclusies – een omslag in denken en handelen

De bevolkingsgroei voorbij

noodzakelijk maken. We stevenen immers (vroeg of laat, per regio verschillend) af op krimp van de (beroeps)bevolking. Het is spijtig dat de wellicht wat ongenueanceerde conclusies en aanbevelingen van Derks c.s. de aandacht afleiden van de keiharde en in menig opzicht schokkende uitkomsten van de demografische modellen.

Het enige dat je met zekerheid kunt zeggen, is dat de ervaring leert dat de werkelijkheid te zijner tijd in ieder geval anders zal zijn dan de modellen nu aangeven. Dat brengt ons tot een veel belangrijker conclusie dat het academische gekissebiss over de cijfers. We zullen ons ook bij de ruimtelijke inrichting van ons land niet alleen moeten voorbereiden op de zaken die waarschijnlijk gaan gebeuren, maar we moeten ons vooral gaan voorbereiden op trendbreuken. Dergelijke omslagen vereisen bovenal flexibiliteit in planning, een aspect waarin onze huidige planprocedures niet bepaald uitblinken. Zie ook de ellenlange procedures op het gebied van ruimtelijke ordening, de formulering van bestemmingsplannen, de aanleg van infrastructuur, bedrijventerreinen etc.

In het verlengde daarvan betekent de voorspelde omslag dat we ermee rekening moeten houden, dat de afschrijvingstermijn van publieke duurzame goederen (wegen, voorzieningen, infrastructuur) korter wordt. Een dergelijke ontwikkeling zien we nu al bij privaat onroerend goed, waar kantoorgebouwen die niet meer aan de eisen van deze tijd voldoen, gesloopt worden. In de hoek van de woningbouw stimuleren de bevindingen de noodzaak om te komen tot flexibele vormen van woningbouw, waaronder levensloopbestendig bouwen.

De conclusie dat we kunnen minderen met investeringen in infrastructuur is op zijn minst gevaarlijk. We hebben op dit moment immers een achterstand die eerst moet worden goedge maakt. Bovendien weten we uit de praktijk dat de woonwerkafstand toeneemt met het opleidingsniveau van de werker en het niveau van de baan.

Daarnaast moeten we rekening houden met autonome ontwikkelingen. De eerder genoemde toenemende reisafstand is daarvan een voorbeeld, maar ook de huishoudensverduunning (minder mensen per woning, langer zelfstandig blijven wonen) is van invloed op de vraag naar woningen. Daarnaast zien we nu al dat de vraagstukken op de woningmarkt steeds meer verschuiven van kwantitatieve naar kwalitatieve aspecten. Een andere autonome en ingrijpende ontwikkeling is de voortgaande verdienstelijking van onze economie, die gevolgen heeft voor de omvang en aard van de vraag naar werklocaties, mobiliteit, infrastructuur (glas in plaats van asfalt) en wonen. Meer in algemene zin betekent de voorspelde krimp van de beroepsbevolking dat verhoging van de arbeidsparticipatie en een betere kwalitatieve aansluiting op de arbeidsmarkt (scholing) van steeds groter belang wordt. Dit geldt uiteraard vooral voor groepen die nu nog relatief weinig in het arbeidsproces zijn betrokken, zoals laagopgeleide jongeren. Hier ligt op de korte termijn de belangrijkste beleidsuitdaging.

We gaan van een aanbieders- naar een vragersmarkt

Wellicht het meest ingrijpende gevolg van de prognoses is dat op vele terreinen sprake zal zijn van een omslag van een aanbieders- naar een vragersmarkt. Daar is niets mis mee, maar het vraagt een andere instelling van de aanbieders, die zich altijd hebben kunnen wentelen in de gedachte dat per saldo de vraag groter was dan het aanbod, en dat de klant vanzelf kwam. Die omslag zal voor velen in de publieke hoek een schok zijn, maar het biedt anderen de kans om zich te onderscheiden door zich te richten op de werkelijke behoefte van de klant. Het wordt ècht belangrijk om er voor te zorgen dat bedrijven goed geworteld zijn in hun vestigingsregio en dat bewoners zich thuis voelen in een huis dat aan hun eisen voldoet. Deze reacties bepalen of regio's last of misschien juist zelfs voordeel hebben van de voorspelde ontwikkelingen. Het traditionele lijstje van sterke en zwakke regio's zou daarmee wel eens flink door elkaar gegooid kunnen worden.

Willem van der Velden
W.Velden@rn.rabobank.nl