

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Bevolkingsdaling, van ontkenning naar beleid

*Zeggen dat je de bevolkingsdaling wilt keren, is net zo zinvol als het niet accepteren dat het regent. Beter is een paraplu meenemen als je de deur uitgaat (anticiperen) of het regenwater opvangen voor andere doelen (kansen benutten). Bevolkingsdaling is een blijvend verschijnsel waarmee we rekening moeten houden in het beleid.*

---

door Wim Derks, Peter Hovens & Leo Klinkers

---

De auteurs zijn werkzaam bij het kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid.

IN FEBRUARI 2006 VERSCHEEN ONS RAPPORT *Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*.<sup>1</sup> Wij wilden het thema bevolkingsdaling op de politieke agenda te zetten en dat is gelukt. De studie ontlokte een golf van reacties, waarna steeds meer instanties het onderwerp zijn gaan bespreken. De discussies sindsdien geven een beeld van de wijze waarop bestuurders en politici op het verschijnsel bevolkingsdaling reageren. Dat beeld – als momentopname in een voortschrijdend proces van verdere bewustzijnsverruiming – schetsen wij in deze bijdrage.

## ASPECTEN VAN BEVOLKINGSONTWIKKELING

Met betrekking tot het begrip bevolkingsontwikkeling onderscheiden we drie aspecten: ontgroening, vergrijzing en wijzigingen in de omvang van de bevolking. Ontgroening omschrijven we als de (relatieve) daling van het aantal jongeren. Bij vergrijzing hebben we het over de (relatieve) stijging van het aantal ouderen (65 jaar en ouder). In deze bijdrage gaan we met betrekking tot de ontwikkelingen in de bevolkingsomvang in het bijzonder in op de afname daarvan: de bevolkingsdaling, waarbij we naast de totale populatie ook aandacht besteden aan de bevolkingsgroep van 15-64 jaar.

### *Ontgroening*

Vanaf 1946 steeg het aantal geboorten. Die naoorlogse geboortegolf zorgde voor een snelle groei van het aantal jongeren. In de loop van de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw kozen partners voor steeds minder kinderen. De omvang van het aantal jongeren in het totaal van de bevolking ging daardoor dalen. Die kleinere generaties zijn nu in de leeftijd dat ze kinderen krijgen. Maar ook die kiezen voor een beperkt kindertal, of vrouwen stellen het krijgen van kinderen zolang uit dat het niet meer kan.<sup>2</sup> Voor het hele land betekent dit dat het aantal inwoners in de leeftijd van 0-14 jaar met 0,8 procent per jaar daalt.

Anders geformuleerd, het vruchtbaarheidscijfer is in de jaren zestig drastisch gekelderd tot een getal van 1,7. Dit betekent dat gemiddeld genomen elke vrouw zorgt voor 1,7 nakomeling. Om de bevolkingsomvang via natuurlijke aanwas op gelijk niveau te houden is een vruchtbaarheidscijfer van 2,1 nodig, omdat zogezegd elke vrouw zichzelf moet vervangen en een man. Dit betekent dat we nu al zo'n 35 jaar te maken hebben met te weinig geboorten.

Het is echter van belang te beseffen dat dit proces sterk verschilt binnen Nederland. De provincie Utrecht kent nog een groei van het aantal jongeren met 0,3% per jaar, terwijl er in Limburg een sterke daling is van 2,2% per jaar (0-14-jarigen, verandering per jaar gemiddeld over 2006, 2007 en 2008). In een aantal deelgebieden van provincies is de daling nog sterker: 2,7% in Zuid-Limburg en 2,4% in Delfzijl e.o.

### *Vergrijzing*

Als gevolg van het stijgen van de gemiddelde levensverwachting stijgt het aandeel van 65-plussers in de totale bevolking al sinds 1924. Vergrijzing is dus geen nieuw verschijnsel, maar zodra de naoorlogse geboortegolf vanaf 2011 de leeftijd van 65 gaat passeren, versnelt de vergrijzing.

In Nederland stijgt het aantal 65-plussers nu met 2,0 procent per jaar (gemiddelde van 2006, 2007 en 2008). In ons land is nu 15 procent van de bevolking ouder dan 65 jaar. Dat aandeel in de totale bevolking bereikt over 20 jaar een top van 27 procent. Per provincie varieert de groei van het aantal 65-plussers tussen 1,4 procent in Zuid-Holland en 3,0 in Flevoland. Daar waar nog maar weinig ouderen zijn groeit het aantal procentueel snel. Het aandeel van 65-plussers in de totale bevolking varieert nu van 9 procent in Flevoland tot 18 in Zeeland.

### *Bevolkingsdaling*

Voor het eerst in de geschiedenis van de mensheid begint bevolkingsdaling op te treden onder normale omstandigheden, dus zonder oorlog, ramp of epidemie.

Bevolkingsdaling wordt een steeds algemener verschijnsel op de wereld. Europa loopt daarbij voorop. Binnen de Europese Unie groeit het aantal inwoners nog wel, maar het werelddeel Europa heeft al ongeveer vijf jaar een dalend aantal inwoners. De EU kent al verschillende regio's met structurele bevolkingsdaling. De omvang van de wereldbevolking bereikt naar verwachting in de tweede helft van deze eeuw (omstreeks 2075) een top van ongeveer 9,2 miljard. Daarna zet de daling, die nu al op diverse plekken op de aarde manifest is, structureel in voor de gehele wereld.

Alle werelddelen laten een afname van de bevolkingsgroei zien. Uit tabel 1 blijkt dat de wereldbevolking in de tweede helft van de jaren zestig met 2 procent per jaar groeide. Nu is de groei gedaald naar 1,2 procent per jaar en zal naar verwachting verder dalen naar 0,4 procent per jaar tegen 2050. Rond 2075 begint waarschijnlijk de daling wereldwijd. Uit tabel 1 en figuur 1 blijkt dat die daling in Europa al begonnen is. In Afrika is de groei nog het hoogst. De afname van de groei is daar later begonnen dan elders, maar de groei vermindert daar nu even snel als elders.

In de komende tientallen jaren zal in steeds meer regio's binnen werelddelen buiten Europa het aantal inwoners gaan dalen. Na Europa is waarschijnlijk Azië het volgende werelddeel waar afname van de groei omslaat in daling van de omvang. In China, wat aantal inwoners betreft het grootste land, begint de daling van het aantal inwoners naar verwachting al voor 2035.

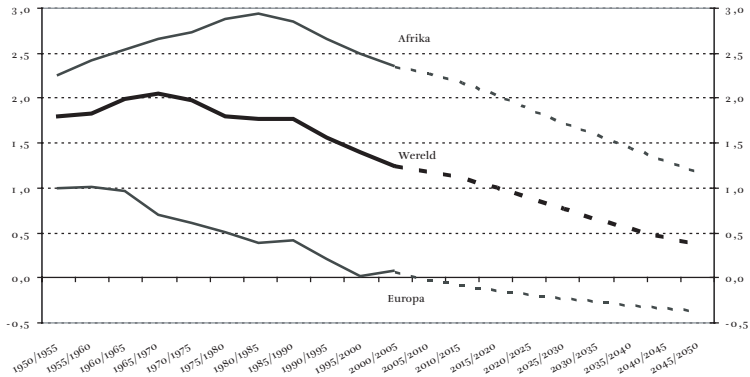
Tabel 1. Bevolkingsontwikkeling, procentuele verandering per jaar, Wereld en werelddelen

	1965/ 1970	2005/ 2010	2045/ 2050
Wereld	2,0	1,2	0,4
Afrika	2,6	2,3	1,2
Oceanië	2,0	1,2	0,5
Noord-Amerika	1,1	1,0	0,4
Latijns-Amerika en de Caraïben	2,6	1,2	0,2
Azië	2,4	1,1	0,2
Europa	0,7	-0,0	-0,4

Bron: United Nations Population Division, *World Population Prospects, The 2006 Revision*.

Bewerking: KcBB.

Figuur 1. Bevolkingsontwikkeling, procentuele verandering per jaar, wereld en de werelddelen met hoogste en laagste groei



Bron: United Nations Population Division, *World Population Prospects, The 2006 Revision*. Bewerking: KcBB.

Nederland vormt geen uitzondering op deze wereldwijde ontwikkeling. Met het stijgen van de welvaart daalde in Nederland, sinds de jaren zeventig, het aantal kinderen beneden het vervangingsniveau van 2,1 kind per vrouw. Het gemiddelde aantal kinderen per vrouw is in ons land ongeveer 1,7.<sup>3</sup> Op den duur gaat daardoor het aantal inwoners structureel dalen. Immigranten vertragen dat proces, maar de verwachting is dat Nederland rond 2035 de top van het aantal inwoners (17 miljoen) bereikt en dan langzaam in omvang gaat dalen.

Nederland telt ook al veel gemeenten en regio's waar de top van het aantal inwoners is gepasseerd door weinig kinderen en/of een uitgaand migratiesaldo. Tabel 2 laat zien hoeveel gemeenten in de komende jaren met die krimp te maken krijgen.

Tabel 2. Prognose aantal krimpende gemeenten in de periode 2008-2025 naar gemeentegrootte

Huidige gemeentegrootte (aantal inwoners)	Bevolkingsafname in
> 100.000	3 van de 28 gemeenten
50.000 – 100.000	19 van de 48 gemeenten
20.000 – 50.000	109 van de 179 gemeenten
0 – 20.000	139 van de 188 gemeenten
Totaal	270 van de 443 gemeenten

Bron: CBS, bewerking KcBB

#### ENKELE EFFECTEN VAN BEVOLKINGSONTWIKKELING

De bevolkingsontwikkeling heeft invloed op veel maatschappelijke en daarmee verbonden beleidsterreinen. Wij zullen een aantal daarvan kort beschrijven. Vooraf verdienen twee algemene aspecten aandacht.

Ten eerste mag men de ontwikkeling van het aantal inwoners niet een-op-een doorvertalen naar andere zaken. Een voorbeeld. Ook als het aantal inwoners stabiel blijft of zelfs daalt, kan de behoefte aan woningen toenemen. Enerzijds omdat door de vergrijzing het aantal personen per woning

daalt (gezinsverdunding), anderzijds omdat de welvaart en daarmee de koopkracht per persoon toeneemt. Dergelijke factoren kunnen ertoe leiden dat het ruimtebeslag per inwoner dus nog een tijd blijft stijgen.

*Negatieve effecten op één  
schaalniveau kunnen  
positief uitwerken op een  
ander niveau*

Ten tweede kunnen negatieve

effecten op één schaalniveau positief uitwerken op een ander niveau. Sommige gevolgen van de bevolkingsontwikkeling hebben nationale of zelfs internationale effecten, andere lokaal of regionaal. De kosten van vergrijzing en tekorten aan arbeidskrachten zijn zaken die op nationale schaal moeten worden bekostigd. Daar ligt dan dus een probleem. Maar een sterk vergrijsde regio of gemeente kan juist profiteren van de groeiende bestedingen door en voor ouderen (senioreneconomie). En dat is dan weer een voordeel.

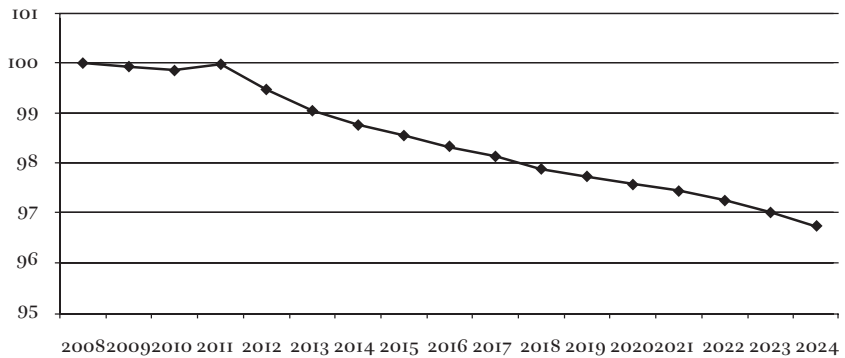
#### *Arbeidsmarkt*

De jaren zestig kenden een tekort aan arbeidskrachten. Daardoor was de werkloosheid laag, stegen de lonen, werden arbeidsbesparende technieken doorgevoerd en verdwenen arbeidsintensieve sectoren, zoals textiel-, schoen-, sigarenindustrie en scheepsbouw. Toen de naoorlogse geboortegolf op de arbeidsmarkt kwam, ontstond er een overschot aan arbeidskrachten en werd de werkloosheid hoog. De spanningen op de arbeidsmarkt waren dus conjunctureel bepaald. Dat verandert snel.

Nu de naoorlogse geboortegolf de arbeidsmarkt gaat verlaten, ontstaat een structureel tekort aan arbeidskrachten. Er komt geen nieuwe geboortegolf aan. De prognose laat zien dat gemiddeld in Nederland de potentiële beroepsbevolking gaat dalen vanaf 2011.

In veel regio's (23 van de 40) is de daling van dit deel van de bevolking, dat de krachten moet leveren voor de arbeidsmarkt, al begonnen.

Figuur 2. Relatieve ontwikkeling potentiële beroepsbevolking (2008-2025)



Bron: CBS, bewerking KcBB

Afgezien van conjuncturele schommelingen wordt naar verwachting de werkloosheid weer laag, gaan de lonen weer stijgen en verdwijnen weer niet-regiogebonden activiteiten. In de jaren zestig hadden de verdwijnde activiteiten betrekking op fysieke productie. Met internet kunnen nu ook andere activiteiten verplaatst worden naar elders op de wereld, zoals programmeerwerk, administratie en het uitwerken van tekeningen van architecten.<sup>4</sup>

In de afgelopen twintig jaar is de arbeidsparticipatie snel gestegen. Binnen de bevolking van 15-64 jaar kregen steeds meer mensen een betaalde baan, vooral vrouwen. Nederland staat bovenaan de ranglijst van werken in deeltijd. Ter uitvoering van de zogenoemde Lissabondoelen is het beleid erop gericht de arbeidsparticipatie te doen stijgen door ouden te stimuleren langer te blijven werken en door nog meer vrouwen in

het arbeidsproces te betrekken.

Men hoopt dat het aantal gewerkte uren per persoon per jaar stijgt: minder extra verlofdagen en vergroting van omvang van deeltijd-baan. De vraag is of dit gaat lukken. Naast de bekende spanning

*Er komt sociaaleconomisch een 'nieuwe jaren zestig'*

tussen economie en milieu ontstaat eenzelfde dichotomie tussen economie en geluk. Willen mensen vrije tijd en onbetaalde arbeid (bijvoorbeeld zorg en vrijwilligerswerk) inleveren voor nog meer materiële welvaart? Blijft de natie streven naar maximalisering van het bruto nationaal product of gaat de bevolking maximalisering van het bruto nationaal geluk ook belangrijk vinden?<sup>5</sup> Blijft de politiek met name na de invoering van

de Wmo een verzaamd beroep doen op mensen om zorgtaken te verrichten en hoe verhoudt zich dat tot de inspanningen om de arbeidsparticipatie te verhogen?

Er komt sociaaleconomisch een ‘nieuwe jaren zestig’. Politiek gezien vereist dat aandacht voor de vraag of er dan ook maatschappelijk een ‘nieuwe jaren zestig’ aanbreekt: minder nadruk op het materiële, op markt, op individualisme, meer aandacht voor maatschappelijk gedrag, burgerschap en duurzaamheid? In dit verband wijzen we onder andere op de ‘Verklaring van Tilburg’, die is opgesteld als vervolg op de conferentie *Een comfortabele waarheid... Groei naar een duurzame en solidaire economie*.<sup>6</sup>

Als gevolg van het tekort aan arbeidskrachten neemt de macht van de werknemers toe. Om voldoende arbeidskrachten te werven en te behouden, zullen werkgevers moeten inspelen op de wensen van werknemers, niet alleen over de hoogte van de beloning, maar vooral over de werkomstandigheden en de aantrekkelijkheid van het werk.

### *Economie*

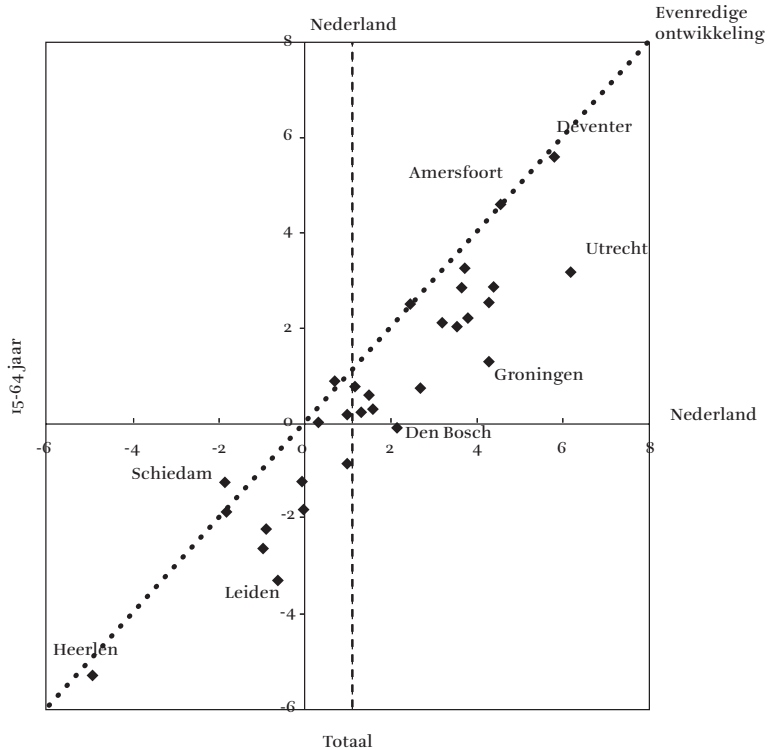
De naoorlogse geboortegolf veroorzaakte met ingang van de jaren zestig een sterke groei van de vraag naar goederen en diensten voor jongeren. Nu zorgt die bevolkingsgroep voor opkomst van de senioreneconomie. Alle vraag naar goederen en diensten voor ouderen stijgt, omdat het aantal ouderen groeit en de nieuwe ouderen koopkrachtiger zijn. Hierbij gaat het onder andere om recreatie, toerisme, hulpmiddelen, domotica (samenrekking van domus [huis] en telematica; red.), hulp in en om het huis en zorg. Ouderen kunnen lokaal en regionaal een belangrijke bron van economisch groei zijn.

Niet-regiogebonden activiteiten (vooral loongevoelig werk) zullen versneld vertrekken als gevolg van de arbeidsmarktkrapte. Lokale en regionale bestuurders staan voor de vraag welke invloed de lokale en regionale economie zal ondervinden van de structurele krapte op de arbeidsmarkt.

In sommige regio’s doet zich een bijzonder verschijnsel voor. Enerzijds een stijging van de bevolking en anderzijds een geringere stijging of zelfs daling van de potentiële beroepsbevolking. We schatten in dat met name het MKB in die regio’s grote problemen krijgt om met minder menskracht te voldoen aan een toenemende vraag. In het diagram ziet u dat de stad Utrecht nog bevolkingsgroei kent (x-as), terwijl de groei van de potentiële bevolking (y-as) daarbij achterblijft. Heerlen kampt weliswaar met bevolkingsdaling, maar de daling van de potentiële beroepsbevolking loopt daarmee in de pas.<sup>7</sup>



Figuur 3. Ontwikkeling omvang bevolking en omvang potentiële beroepsbevolking Grote Steden (procentuele verandering in de periode 2006-2011)



Bron: CBS, bewerking KcBB

### *Ruimte voor bedrijfshuisvesting*

Als gevolg van onvoldoende beschikbaarheid van arbeidskrachten komt er in steeds meer regio's een einde aan de groei van de werkgelegenheid. Binnen vijf jaar begint naar verwachting in Limburg, Zeeland en Drenthe de structurele daling van de werkgelegenheid. Binnen tien jaar komt waarschijnlijk in het hele land een einde aan de groei van het aantal werkenden. De dalende regio's gaan dan de nog groeiende regio's overtreffen. Dat heeft gevolgen voor de behoefte aan bedrijventerreinen en kantoren. Vertrekkende niet-regiogebonden activiteiten zitten waarschijnlijk vooral op bedrijventerreinen. Die ruimte komt vrij. Wat gaat daarmee gebeuren? Bedrijven hebben de voorkeur voor locaties en gebouwen met een goede uitstraling. De afzet van nieuwe aantrekkelijke locaties en gebouwen zal dus kunnen doorgaan, terwijl onaantrekkelijke locaties en gebouwen verpauperen. In dit verband kan men spreken van het fruitschaaleffect. Als

steeds vers fruit boven op de schaal wordt gelegd, dan wordt dat gepakt, terwijl onder op de schaal het fruit verpietert en verrot.<sup>8</sup>

Revitalisering van bestaande bedrijventerreinen en herstructurering en herbestemming van kantoren, worden in steeds meer regio's belangrijker dan uitbreiding.

### *Mobiliteit*

Woon-werkverkeer is de belangrijkste oorzaak van verkeersknelpunten in de spits. Als in steeds meer regio's binnen afzienbare termijn het aantal werkenden niet meer groeit en daarna gaat dalen, dan heeft dat invloed op die problematiek. De nieuwe ouderen rijden weliswaar meer dan de huidige ouderen, maar die mijden de spits. Het aantal kilometers van (vervroegd) gepensioneerden is bovendien veel minder dan van werkenden. Toename van ouderen en afname van werkenden verminderen op den duur de automobilititeit in steeds meer regio's.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau<sup>9</sup> wijst op de remmende werking van de regionale bevolkingsdaling op de groei van de mobiliteit. Berekeningen van ons Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid geven aan dat in Delfzijl e.o. en in Zuid-Limburg de top van de automobilititeit van de bevolking in die regio's is bereikt. Andere regio's volgen binnen afzienbare termijn.

Nu is het beslist niet zo dat voorgenomen infrastructurele ingrepen, zoals het aanleggen van extra wegen, vanwege bevolkingsdaling achterwege moeten blijven. Er kunnen tal van andere redenen zijn die dergelijke maatregelen legitimeren. Wel bepleiten we dat demografische ontwikkelingen bij de politieke besluitvorming moeten worden meegenomen. We adviseren altijd om ook 'over de top van 2035' heen te kijken. Het betreft immers langetermijninvesteringen.

### *Woningmarkt*

Het gemiddelde aantal personen per woning daalt (gezinsverdunding) door van maatschappelijke ontwikkelingen, zoals toename van echtscheidingen, en door vergrijzing: ouderen wonen met minder personen in een woning dan jongeren. Door toename van het aantal huishoudens moet de woningvoorraad daarom voorlopig blijven groeien, ook als het aantal inwoners niet toeneemt. In De bevolking groeit nu met ongeveer 0,3 procent per jaar; de woningvoorraad met ongeveer 0,9 procent per jaar. De grootte van het verschil tussen groei van de woningvoorraad en groei van de bevolking varieert overigens sterk tussen regio's door verschillen in leeftijdsopbouw. Voorlopig nog meer bouwen vereist dus politiek maatwerk, inclusief een duidelijke visie op slopen<sup>10</sup> en op herinrichting van de openbare ruimte.

In dat verband krijgen de provincies, mede door hun nieuwe bevoegdheden op het vlak van de ruimtelijke ordening, een niet geringe nieuwe verantwoordelijkheid bij het beantwoorden van de vraag waar wel of niet moet worden gesloopt en (bij)gebouwd. Hoe gevoelig dat ligt, mag blijken uit het feit dat het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht in juni 2008 uiteenviel over een verschil van mening over de manier waarop dat college de nieuwe bevoegdheden wilde toepassen. De meerderheid stond op het standpunt dat de provincie bevoegd was de gemeente Utrecht te dwingen een dubbel aantal woningen bij te bouwen, tegen de zin van de gemeente zelf. Een minderheid vond dat te ver gaan. Dit leidde tot een bestuurscrisis.

Terwijl de groei van de woningvoorraad doorgaat is het zaak om nu al vast rekening te houden met het feit dat door de sterkere bevolkingsdaling in steeds meer regio's en gemeenten binnen afzienbare termijn een einde komt aan die groei van het benodigde aantal woningen. Volgens de bevolking- en huishoudenprognose Primos 2007<sup>11</sup> zal in de periode 2010-2015 al in ongeveer 10 procent van de gemeenten een daling optreden van het aantal huishoudens. Volgens berekeningen van het Kenniscentrum voor

Bevolkingsdaling en Beleid gaat in Zuid-Limburg als geheel het aantal huishoudens over vijf jaar duidelijk dalen.<sup>12</sup>

Als de behoefte aan groei van de woningvoorraad vermindert of stopt, dan moet er nog volop worden gebouwd. De woningvoorraad

*Binnen afzienbare tijd komt een einde aan de groei van het aantal woningen*

moet worden aangepast aan de veranderende woonwensen. Dit is een kwalitatief vraagstuk, vooral veroorzaakt door de groei van huishoudens voor ouderen, van eenpersoons- en eenouderhuishoudens. Herstructurering, sloop en vervangende nieuwbouw worden steeds belangrijker. De locatie van de resterende groei moet zorgvuldig worden gekozen. Dit roept politieke vragen op als: in hoeverre zijn er nog uitbreidingslocaties nodig? Is of komt er voldoende ruimte vrij binnen de bebouwde kom? Vereist het een nieuwe politieke visie op projectontwikkeling? Een voorbeeld: in een regio waar de woningvoorraad niet meer hoeft te groeien, zou een projectontwikkelaar nieuwe aantrekkelijke woningen kunnen bouwen die met winst kunnen worden verkocht, terwijl in onaantrekkelijke delen van de woningmarkt de leegstand toeneemt. Andere partijen op de woningmarkt worden dan met verliezen geconfronteerd. Als de minst aantrekkelijke woningen uit de markt worden gehaald, neemt de kwaliteit van de woningvoorraad toe. Het is vooral in krimpregio's van

belang dat partijen op de woningmarkt samenwerken en winsten en verliezen delen.<sup>13</sup>

*Leefomgeving: voorzieningen, onderwijs, zorg en welzijn*

Ook toen de bevolking nog groeide, verdwenen voorzieningen zoals de buurtwinkels en bankfilialen, omdat voor voorzieningen een steeds groter draagvlak nodig is. Bevolkingsdaling zal het afnemen van voorzieningen versnellen. In kernen, gemeenten en regio's waar het aantal kinderen (snel) daalt, zullen scholen sluiten. Verenigingen met veel jongeren, zoals voetbalverenigingen, zullen eerder verdwijnen dan verenigingen met veel ouderen. In dunbevolkte gebieden zullen de gevolgen van het verdwijnen van voorzieningen groter zijn, omdat dan afstanden tot nog bestaande voorzieningen snel groter worden.

Gezagsdragers doen er goed aan om voorzieningenbeleid te voeren om de gevolgen van het verdwijnen van voorzieningen op te vangen. Combinatie van voorzieningen kan eventueel uitkomst bieden. De behoefte aan zorgvoorzieningen neemt over het algemeen toe door de vergrijzing. Andere voorzieningen kunnen mogelijk worden gekoppeld. De bevolkingsdaling en het versneld verdwijnen van voorzieningen hebben ook gevolgen voor het welzijn en de leefbaarheid.

*Gemeentefinanciën*

Gemeenten zijn met betrekking tot de inkomsten voor het belangrijkste deel afhankelijk van het gemeentefonds. Voor een deel wordt de omvang daarvan bepaald door het aantal inwoners. Als het aantal inwoners daalt, krijgt een gemeente minder geld uit dat fonds. Een andere belangrijke bron van inkomsten betreft de gronduitgifte. Voor groeiende gemeenten leveren uitbreidingsplannen met verkoop van bouw kavels voor wonen en werken geld op. Deze inkomsten uit het grondbedrijf vallen weg bij een krimpende gemeente. Sloop, vervangende nieuwbouw en 'inbreiden' zijn doorgaans verliesgevend, terwijl uitbreiden vaak winstgevend is.<sup>14</sup> Het is dus niet zo gek dat gemeentebestuurders het fenomeen van bevolkingsdaling niet verwelkomen.

POLITIEK-BESTUURLIJKE REACTIES OP BEVOLKINGSONTWIKKELING

In de vorige paragraaf hebben we een aantal effecten van bevolkingsdaling op diverse maatschappelijke en beleidsterreinen beschreven. Dat roept niet meteen een hoerastemming op. Bovendien is het een complex vraagstuk waarmee gezagsdragers — vanwege een gebrek aan ervaringen uit het verleden — niet goed raad weten.

Bestuurders hebben het beste met hun burgers voor en zijn erop gebrand om alles uit de kast te halen om kwaliteit aan de samenleving toe te voegen. Het is betrekkelijk gemakkelijk om kwaliteit te genereren door het toevoegen van kwantiteit. Je kunt scoren door een moderne woonwijk of bedrijventerreinen aan te leggen. Dit is in een situatie van bevolkingsdaling een stuk moeilijker. Dan luidt de opdracht om kwaliteit te leveren met minder kwantiteit. Dat kan bijvoorbeeld door via sloop de slechte woningen uit de markt te halen. In de praktijk roept zo iets weerstanden op.

*Het afscheid nemen van het  
groeidenken is vergelijkbaar  
met een rouwproces*

Dat bestuurders niet zitten te wachten op een daling van de bevolking, is begrijpelijk, en het kost hen dan ook veel moeite om de omslag in het denken te maken. Dit geldt vooral voor lokale en regionale bestuurders. Het begint met ontken-

nen: 'De prognose klopt niet voor onze gemeente'. Dan komt het verzet: 'Wij gaan door met bouwen en dan blijft het aantal inwoners groeien'. Op den duur komt de acceptatie en daarna wordt bevolkingsdaling actief opgepakt in het beleid. Wij noemen dit het rouwproces van het afscheid nemen van het groeidenken.

#### *De ontkenningfase*

Wij zijn al een aantal jaren actief op het gebied van demografische ontwikkelingen en advisering over maatschappelijke gevolgen en politiek-bestuurlijk handelen. Vaak treffen we wethouders en raadsleden die de prognoses niet serieus wensen te nemen.<sup>15</sup> Ze kunnen niet geloven dat hun bevolking in omvang gaat afnemen. De eerste reactie is dan ook het wegwuiven van de prognosecijfers. Dan wordt verwezen naar prognoses van een halve eeuw geleden, die sterke bevolkingsgroei laten zien naar zo'n 20 miljoen inwoners. Dat werd toen overigens als een doemscenario van overbevolking ervaren. In de gedachten van diverse lokale en regionale bestuurders is er nu het doemscenario van bevolkingsdaling.

De prognoses van destijds gingen uit van een hoog gemiddeld kindertal per vrouw. Men kon toen niet bevroeden dat dit zo sterk zou teruglopen: van 3,1 in 1960 naar 1,7 in 1975. Er zijn nu geen aanwijzingen dat we een dergelijke trendbreuk gaan meemaken. De periodieke bijstelling van prognoses op dit moment hebben slechts marginale betekenis. De trend van bevolkingsdaling zal na tussentijdse bijstellingen niet veranderen. Hooguit zal het jaar van de top van de bevolkingsomvang iets opschuiven (eerder of later) en/of zal het aantal inwoners op de top een paar duizend meer of minder blijken te zijn. Voor politiek-bestuurlijk

handelen zal de trend bepalend moeten zijn. En die staat wat ons betreft niet ter discussie.

### *De verzetsfase*

Wanneer bestuurders beseffen dat ze de prognosecijfers serieus moeten nemen, komen ze in verzet. De gedachte leeft dat de bevolking gaat dalen bij ongewijzigd beleid, maar dat beleidsaanpassingen de trend kunnen keren. De beleidsvoornemens die dan op tafel komen, zijn doorgaans: ‘We gaan extra woningen bouwen, dan komen mensen hier naartoe om te wonen’ of ‘We leggen een bedrijventerreinen aan, dan vestigen bedrijven zich daar, dat levert werkgelegenheid op, dan komen mensen hier naartoe om te werken en te wonen’. In een groeisituatie werkt dat en zo waren we dat ook altijd gewend. Maar als een gemeente zich bevindt in een regio waar de bevolking overal terugloopt, dan is het maar zeer de vraag of je mensen aantrekt. Als dat al zou lukken, dan creëer je een extra probleem bij een buurgemeente, waarover later meer, en bovendien is het effect maar tijdelijk en wordt de bevolkingsdaling alleen maar uitgesteld. En als het niet lukt, heb je gebouwd voor de leegstand.

Een belangrijke aanjager in de verzetsfase heeft te maken met de idee dat bevolkingsdaling leidt tot afname van de welvaart. Ondanks vergrijzing en aankomende daling van de (potentiële beroeps)bevolking groeit de materiële welvaart per persoon gewoon verder door de doorgaande stijging van de arbeidsproductiviteit<sup>16</sup>. Het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking is in 2040 naar verwachting 30 tot 120 procent hoger dan in 2004. Nederlanders zijn historisch en internationaal gezien zeer rijk en de groei van de rijkdom gaat gewoon door.

In tegenstelling tot de meeste andere Europese landen hebben de gepensioneerden in Nederland het bovenwettelijk pensioen zelf gespaard (kapitaaldekkingstelsel) en hoeft het niet te worden opgebracht door de huidige werkenden (omslagstelsel). Voor zover vergrijzing een financieel probleem is, heeft Nederland een kleiner probleem dan veel andere landen.

De naoorlogse geboortegolf heeft met zijn arbeidskrachten een grote bijdrage geleverd aan de opbouw van de welvaartsstaat. Gepensioneerden blijven een bijdrage leveren door betaling van belasting over het uitgekeerde pensioen, door de besteding van het zelf gespaarde pensioen, eventueel door besteding van het opgebouwde vermogen en door het betalen van de successierechten over het resterende vermogen bij overlijden.<sup>17</sup>

### *De acceptatiefase*

Deze fase is misschien wel de moeilijkste: het accepteren van de bevolkingsdaling voelt aan als het neerleggen van je koning na een spannende

schaakpartij. Maar er is een groot verschil. Als je een schaakpartij verliest heb je kennelijk verkeerde beslissingen genomen, maar als de bevolking in je gemeente daalt, kun je daar niks aan doen. Het ‘verkeerde’ gevoel heeft alles te maken met een perceptieprobleem.

Als in een regio de bevolking daalt, dan roept dat het beeld op dat de mensen uit die regio vertrekken. Dat leidt vervolgens tot de gedachte dat die vertrekkers het daar niet meer zien zitten en hun heil elders zoeken. Dan gaat de idee leven dat jongeren de regio niet sexy vinden, of dat er kennelijk onvoldoende werkgelegenheid is, waardoor de mensen naar

de Randstad verhuizen, of dat het woon- en leefklimaat niet deugt en elders wel. Het zijn dit soort beelden die leiden tot een negatief imago van een regio met een dalende bevolking. Ten onrechte. Het structureel bepalende element van bevolkingsdaling is de negatieve natuurlijke aanwas, het saldo van geboorten en sterfgevallen. Het effect van migratie (verschil tussen immigratie en emigratie) fluctueert.

*Het structureel bepalende element van bevolkingsdaling is de negatieve natuurlijke aanwas, het saldo van geboorten en sterfgevallen*

de Randstad verhuizen, of dat het woon- en leefklimaat niet deugt en elders wel. Het zijn dit soort beelden die leiden tot een negatief imago van een regio met een dalende bevolking. Ten onrechte. Het structureel bepalende element van bevolkingsdaling is de negatieve natuurlijke aanwas, het saldo van geboorten en sterfgevallen. Het effect van migratie (verschil tussen immigratie en emigratie) fluctueert.

We hebben al eerder gezien dat het aantal geboorten achterblijft bij het vervangingsniveau. Dat dit (op termijn) leidt tot bevolkingsdaling is dan ook onvermijdelijk. Het is logisch dat vooral in de sterk vergrijzde en ontgroende regio’s relatief weinig kinderen worden geboren en tegelijkertijd het aantal sterfgevallen relatief hoog ligt. Deze regio’s krijgen als eerste maken met bevolkingsdaling.

Wanneer het besef van de structurele daling is doorgedrongen, volgen twee verzetsreacties: ‘We moeten zorgen dat er meer kinderen worden geboren en we gooien de grenzen open om meer immigranten binnen te halen.’

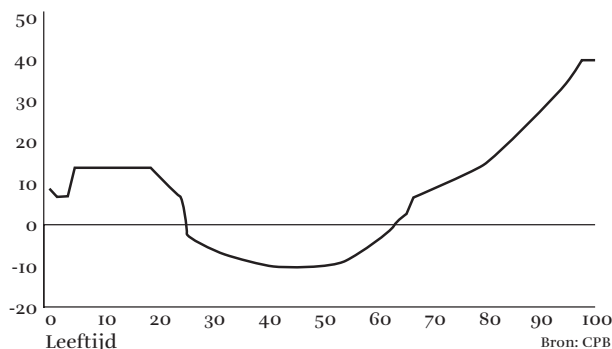
#### I HET STIMULEREN VAN HET KRIJGEN VAN MEER KINDEREN WERKT NIET

Verzet tegen bevolkingsdaling door het stimuleren van het krijgen van meer kinderen heeft geen, een tijdelijk of een marginaal effect. Meer kinderen verwekken om de kosten van vergrijzing op te vangen, werkt averechts. Kinderen kosten de eerste 20 à 25 jaar geld. Tegen de tijd dat ze economisch rendabel worden, hebben we top van de vergrijzing gehad. Als vergrijzing in Nederland nu al als een financieel probleem wordt gezien, dan wordt dat probleem vergroot als er nu meer kinderen worden geboren.<sup>18</sup> Figuur 4, gepubliceerd in *NRC Handelsblad* van 2 augustus 2008, brengt dit treffend in beeld.

Figuur 4. Staatskosten naar leeftijd

### Jonge en oude Nederlander kosten staat geld

*Voordeel dat de gemiddelde Nederlander over zijn levensloop heeft van de staat (b.v. onderwijs, uitkeringen) minus de betaalde belasting, in duizenden euro's*



#### 2 MEER MIGRANTEN BINNENHALEN WERKT OOK NIET

Verzet tegen bevolkingsdaling door het aantrekken van migranten werkt alleen als er ieder jaar een zekere hoeveelheid migranten bijkomt, en als het aantal steeds hoger wordt. Om het aantal inwoners in Nederland niet te laten dalen, moet het jaarlijkse migratiesaldo oplopen van 10 duizend nu naar ongeveer 70 duizend over enkele tientallen jaren. Want ook migranten worden oud en krijgen weinig kinderen, zeker na de eerste generatie.

Niet alleen voor Nederland geldt ernstige twijfel over de vraag of met immigratie zelfs maar een fractie van de structurele daling van de omvang van de bevolking kan worden vertraagd. Dit geldt ook voor de EU. Terwijl er in heel Europa een einde komt aan de natuurlijke bevolkingsgroei en de Europese Commissie inzet (sinds 2006) op een versterkt beleid tot het aantrekken van kennismigrant, groeit de economie van landen buiten Europa zodanig dat de hoogopgeleiden er de voorkeur aan geven te blijven waar ze zitten. Mede door de bevolkingsdaling daar hebben die overheden hen nodig om de eigen economische groei gaande te houden.<sup>19</sup>

#### BEVOLKINGSDALING IS NIET HET PROBLEEM, MAAR ER VERKEERD OP REAGEREN IS DAT WEL

Het is van groot belang om bevolkingsdaling niet als een probleem te zien. Politiek-bestuurlijk verkeerd of niet tijdig reageren, dát is een probleem.



Op de keper beschouwd zijn de omvang en het tempo van bevolkingsdaling in Nederland niet eens zo groot.

Het buitenland kent voorbeelden van snelle onverwachte bevolkingsdaling door negatieve ontwikkelingen. Kijk bijvoorbeeld naar de voormalige Sovjet-Unie. Onder het communistische bewind daalde de animo om kinderen te krijgen aanzienlijk, gevolgd door een omvangrijk emigratieproces. Nederland daarentegen heeft te maken met een langzame vertraging van de groei van de bevolking, die overgaat in een langzame daling van de omvang daarvan, omdat er te weinig kinderen worden geboren, soms versterkt door een uitgaand migratiesaldo. Politiek-bestuurlijk kan men de ontwikkeling zien aankomen en daarop tijdig inspelen.

Er zijn echter ook gemeenten waar bevolkingsdaling al actueel is, maar de bestuurders nog in het eerste stadium van het rouwproces zitten. Als partners in het Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid krijgen we regelmatig uitnodigingen, hetzij van gemeenteraadsleden, hetzij van bezorgde burgers, om lezingen te houden met het doel de colleges van B en W ervan te overtuigen dat het tijd wordt de omslag te maken van groei-politiek naar krimppolitiek. Mede in de context van de gedualiseerde verhoudingen, ervaren we dat de krimp van de bevolking nieuwe spanningen tussen de lokale volksvertegenwoordiging en het bestuur teweegbrengt. Doorgaans zitten bestuur en ambtenaren nog in de drive van groei, groei, groei, terwijl raden en delen van de bevolking mentaal al de omslag naar krimp hebben gemaakt.

Over het algemeen is het voor bestuurders bijzonder moeilijk om gemeentelijke toekomstvisies te ontwerpen zonder te vervallen in ronkende teksten over nieuwe bruisende stadsharten, waarvan ze (allang zouden moeten) weten dat die straks alleen maar bezocht worden door ouderen in scootmobielen en drop-outs van het vmbo. Niet door de 30- tot 60-jarigen; die zijn hard aan het werk om de economie en hun gezin draaiende te houden.

*Verkeerde concurrentie is de slechtste politiek-bestuurlijke reactie*

Omdat bevolkingsdaling een steeds algemener verschijnsel wordt, ontstaat er concurrentie tussen gemeenten, regio's, provincies en (Europese) landen op het vlak van het aantrekken en behouden van inwoners en arbeidskrachten. Extra inwoners bij de één betekent extra daling bij de ander. Dit is een voorbeeld van politiek-bestuurlijk verkeerd reageren op de structurele aspecten van de bevolkingsdaling. We gaan een periode tegemoet van 'inwonerkanibalisme'. Alleen voor plekken waar de groei van de bevolking van nature nog bestaat, kan men er politiek-bestuurlijk voor kiezen om die groei te accommoderen met geëigende instrumenten. Bijvoorbeeld door extra woningen te bouwen. Voor streken die in de

structurele krimp zitten, zijn dergelijke instrumenten niet alleen zinloos, maar vormen ze tevens, wegens hun verkeerde soort van concurrentie, een gevaar voor het verlies van belastinggeld.<sup>20</sup> Investerings in bijvoorbeeld bedrijventerreinen, worden niet terugverdiend. Teveel woningen bouwen leidt dan tot leegstand en verloedering van bepaalde buurten.

#### *Hoe gaan de departementen reageren?*

Ook op rijksniveau zien we spanningen. Eind 2006 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een Kenniskamer voor Bevolkingsdaling ingesteld. Hoewel het ministerie van VROM in 2006 voor deskundigen enkele bijeenkomsten over bevolkingsdaling organiseerde, is het daarna stil gebleven. BZK daarentegen vroeg in 2007 al een gezamenlijk advies over de effecten van bevolkingsdaling op gemeentelijk niveau aan de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rob/Rfv). Dat advies is in april 2008 verschenen en bevat veel nuttige informatie over te verwachten effecten van bevolkingsdaling op diverse terreinen, gevoegd bij de opvattingen van beide adviesraden hoe daarin te handelen. BZK is dus actief met het onderwerp bezig. Andere departementen lijken het nog niet te hebben opgepakt, of kijken er zelfs anders tegenaan. VROM, VenW en LNV hebben de neiging om primair naar de nog te verwachten groei van de bevolking tot 2035 te kijken en daar het beleid op af te stemmen. Het ontbreekt aan initiatieven om rekening te houden met de regionaal begonnen bevolkingsdaling en om over de landelijke top van 2035 heen te kijken. Besluiten met doorlooptijden of effecten op langere termijn — bijvoorbeeld tot 2040 of 2050 —, afgestemd op de bevolkingsdaling die dan plaatsvindt, zien we nog maar weinig. Als BZK zich binnen de rijksdienst een coördinerende rol aanmeet, kunnen er door dat perceptieverschil spanningen en nieuwe vormen van verkokerd beleid ontstaan.

Het ministerie van Defensie kent op dit moment een serieus personeelsprobleem. Om de krijgsmacht qua bezetting op peil te houden, heeft het behoefte aan een instroom van jonge mensen. De ontgroening leidt ertoe dat de instroom structureel gaat afnemen. Vandaar de uitvoerige tv-reclame om jongeren te verleiden in militaire dienst te gaan, wat sinds kort ook door de politie is opgepakt via een spelprogramma op tv.

#### VERSTANDIG BELEID IN HET LICHT VAN DE BEVOLKINGSDALING

##### *Voorbeelden van goed reageren*

Diverse regio's en gemeenten hebben de bevolkingsdaling inmiddels actief opgepakt. In de regio Parkstad Limburg (dat is de regio van zeven ge-

meenten bij Heerlen-Kerkrade) daalt het aantal inwoners sinds 1997. Maar het duurde een tijd voordat het politiek-bestuurlijk tot actie leidde. Eén van de consequenties van de nu vigerende gezamenlijke regionale politiek in Parkstad Limburg is het terugschroeven van de geplande woningbouw van 12.000 woningen tot 2010 naar ongeveer 1200.

Bevolkingsprognoses voor heel Limburg geven sinds 1996 nadrukkelijk aan dat het aantal inwoners binnen afzienbare termijn zou gaan dalen. In

*In Limburg is de daling van de bevolking al in 2002 begonnen*

2002 is de feitelijke daling begonnen en in 2006 heeft de provincie het onderwerp bevolkingsdaling actief opgepakt met het motto: ‘Laten we ons voordeel doen met de demografische voorsprong’. Dat heeft onder meer geleid tot de oprichting

van het Kennisknooppunt Bevolkingsdaling.

In Twente daalt het aantal inwoners nog niet, maar de regio is sinds 2006 actief met het onderwerp bezig. Dat dit ook in die regio consequenties zal hebben voor de geplande woningbouw, is in 2007 uitvoerig in de regionale media aan de orde geweest, maar heeft nog niet geleid tot eenzelfde besluitvorming als in Parkstad Limburg. Wel heeft Regio Twente een belangrijke Interreg-subsidie binnengehaald voor het project DC NOISE (*Demographic Change: New Opportunities in Shrinking Europe*). In dit project, waarin negen Europese partners met elkaar samenwerken, worden demografische ontwikkelingen in de regio aangepakt.

### *Benodigde beleidsaanpassing*

#### Lokaal en regionaal

- \* Krimpemde gemeenten en krimpemde regio's moeten het rouwproces van het afscheid nemen zo snel mogelijk doorlopen. Ze moeten uitgaan van realistische bevolkingsprognoses en niet van wensprognoses. Het is zinvol om de marges van de bevolkingsontwikkeling in beeld te brengen door een hoog-, midden- en laagscenario te berekenen.
- \* Maak ook een prognose op wijk-, buurt- en kernniveau, zodat duidelijk is waar voorzieningen, zoals scholen, het eerst zullen verdwijnen.
- \* Besef dat er niets mis is met een langzame bevolkingsdaling, die men lange tijd van te voren kan zien aankomen.
- \* Maak de omslag van het denken in kwantitatieve groei naar groei in kwaliteit.
- \* Tot nu toe was de beleidsvraag: in welk tempo moeten bedrijventerreinen, wegen en woningen worden gerealiseerd. In gemeenten en regio's

met een dalend aantal inwoners is de vraag: hoeveel nog tot de top en wat daarna? Houd al rekening met wat er na de top moet gebeuren. Plan voor krimp in plaats van voor groei.

- \* Vanwege het gevaar van ongezonde concurrentie tussen gemeenten is er behoefte aan meer samenwerking en meer regie op regionaal, provinciaal, nationaal en Europees niveau.
- \* Ga na hoe de gemeente/regio kan profiteren van de senioreneconomie.
- \* Houd rekening met het vertrek van niet-regiogebonden economische activiteiten als gevolg een tekort aan arbeidskrachten.
- \* Voer een zorgvuldig beleid ten aanzien van de ruimte voor bedrijven: kantoren en bedrijventerreinen. De behoefte aan uitbreiding zou wel eens snel minder kunnen worden. Hoeveel nog tot aan de top?
- \* De benodigde groei van de woningvoorraad wordt ook minder. Herstructurering, sloop en vervangende nieuwbouw worden belangrijker dan uitbreiding. Hoeveel ruimte komt vrij binnen de bebouwde kom? Hoeveel kan worden gerealiseerd worden met ‘inbreiding’? Hoeveel uitbreiding is nog nodig?
- \* Bevorder samenwerking tussen de partners op de woningmarkt om winsten en verliezen te delen. Ga na welke rol woningbouwcorporaties daarin kunnen spelen.
- \* Voer een actief voorzieningenbeleid om de gevolgen van het verdwijnen van zelfstandige voorzieningen op te vangen.
- \* Pas het beleid op tijd aan aan de vermindering van de inkomsten.

#### Provinciaal

- \* In provincies waar steeds meer gemeenten en regio’s te maken krijgen met structurele bevolkingsdaling, moet de provincie dit onderwerp actief oppakken.
- \* Voor zover gemeenten uitgaan van irrealistische bevolkingsprognoses en wanneer gemeenten onvoldoende regionaal afstemmen, ligt er een taak voor de provincie.

#### Nationaal

- \* De ministeries moeten beseffen dat het aantal inwoners in Nederland weliswaar nog groeit, maar dat steeds meer gemeenten en regio’s te maken hebben met structurele bevolkingsdaling.
- \* Het eerder aangehaalde advies van de Rob/Rfv geeft wel aan dat demografische ontwikkelingen serieus aandacht behoeven, maar is wat mager in de aanbevelingen om financiële stromen hierop aan te passen. De verantwoordelijkheid ligt – zo menen zij – bij de gemeenten/regio’s zelf. Dit advies miskent enerzijds het structurele karakter van de bevol-

kingsdaling en anderzijds laat het te weinig gevoel en begrip zien voor de onvermijdelijkheid van de ontwikkelingen.<sup>21</sup>

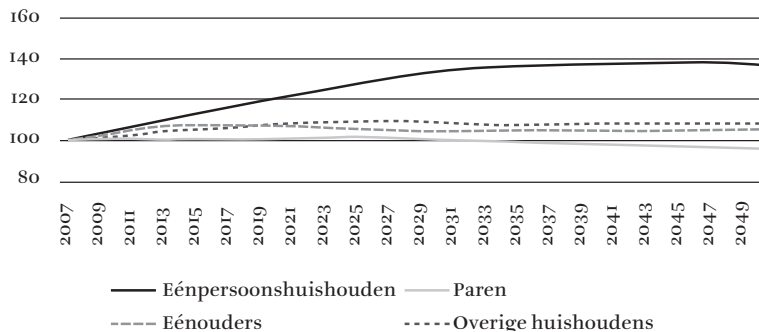
#### BELANGRIJKE NIEUWE VRAGEN

Terwijl politiek en bestuur zich (te) langzaam bewust worden van het feit dat demografische ontwikkelingen van grote invloed zijn op de bestaande beleidsdossiers, rijzen er al belangrijke nieuwe vragen die politieke aandacht vereisen.

#### *Wat gebeurt er met het traditionele gezin?*

Het traditionele gezin van vader, moeder en enkele kinderen — als hoeksteen van de samenleving — staat onder druk. Er is een stevige trend in de richting van steeds meer eenpersoonshuishoudens.<sup>22</sup> Zie onderstaande figuur.

Figuur 5. Relatieve ontwikkeling type huishoudens

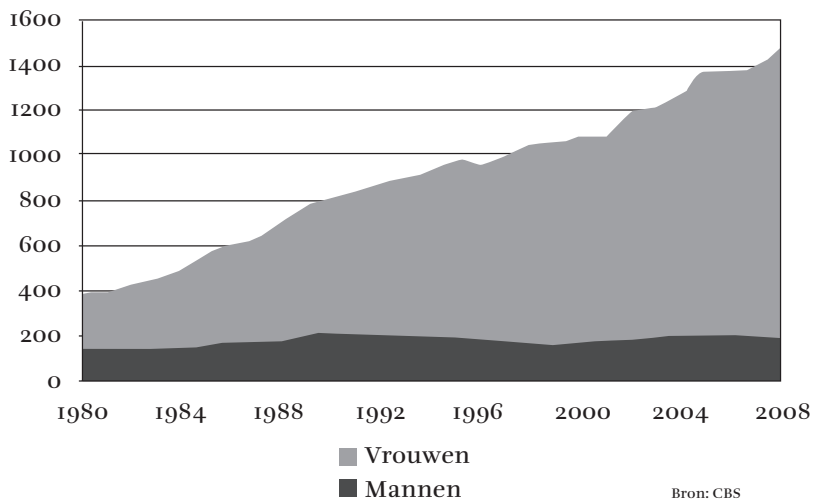


Dit levert niet alleen een nieuwe kwaliteitsbehoefte op: hoe willen die mensen wonen, maar ook de vraag naar de effecten van dat type huishoudens op de manier van invullen van gedragsalternatieven. Hoe veranderen in dergelijke huishoudens de besluitvorming op het vlak van werken en recreëren, opleiding en ontwikkeling, gedrag op straat en binnen instellingen, zoals bibliotheken, theaters en evenementen, op het vlak van kopen en verkopen, carrière en loopbaanperspectieven? We weten daar nog niets van. De effecten van demografische ontwikkelingen in het algemeen en van bevolkingsdaling in het bijzonder op het sociale gedrag, is überhaupt een zaak die nader onderzoek vereist.

*Hoe gaan we om met 100-plussers?*

Kijk eens naar dit plaatje: op dit moment leven er in Nederland al 1500 vrouwen en ‘slechts’ 180 mannen die ouder zijn dan 100 jaar.

Figuur 6. Ontwikkeling aantal 100-plussers naar geslacht



Deze trend zet door. In 2050 telt Nederland ongeveer 3200 mannen en ruim 10.000 vrouwen van 99 jaar en ouder. Op de totale bevolking lijkt dat niet veel, behalve als we beginnen te tellen vanaf de leeftijd van 90 jaar: in 2050, als de bevolkingsdaling voor het hele land al enige tijd aan de gang is – zijn dat ruim 100.000 mannen en ruim 180.000 vrouwen. Bepaald geen zaak om op zijn beloop te laten.

*Wat betekent bevolkingsdaling voor duurzaamheid van natuur en milieu?*

Tot nu toe is het duurzaamheidvraagstuk vooral bestudeerd vanuit het concept van economische groei en bevolkingsgroei. Nog in april 2008 wijdde *Civis Mundi* daaraan de kwartaaluitgave.<sup>23</sup> De tot omstreeks 2075 voortgaande groei van de wereldbevolking zal ongetwijfeld nog meer beslag leggen op de schaarse hulpbronnen van natuur en milieu. Een kleinere wereldbevolking na 2075 zou meer duurzaamheid kunnen opleveren. Of dat het geval zal zijn, weten we echter niet. Minder mensen met een veel grotere welvaart dan nu het geval is, kunnen net zo goed dat beslag op die schaarse bronnen vergroten. Een onderwerp dat nu al een plaats op de politieke agenda verdient.

*Wat betekent bevolkingsdaling voor de bestuurlijke organisatie?*

De eerder getoonde tabel 2 over de bevolkingsdaling op gemeentelijk niveau, liet zien dat in de komende jaren minstens 270 van de 443<sup>24</sup> gemeenten in de krimp komen. Daar ontstaat grote druk op het voorzieningenniveau. Het is voorspelbaar dat veel gemeenten eerst in de concurrentievel stappen (bijvoorbeeld door te gaan bouwen in de hoop en verwachting dat ze inwoners en arbeidskrachten kunnen aantrekken), daarna hun heil zoeken in regionale regie om desinvesteringen te voorkomen, om vervolgens te beseffen dat voor het kwantitatief en kwalitatief op peil houden van het voorzieningenniveau voor veel gemeenten de weg van een herindeling de meest aangewezen weg is.

Het is de vraag of de herziening van de Grondwet, die het kabinet in voorbereiding heeft genomen, mede gaat zorgen voor een beter bevoegdheidspakket van gemeenten, zodat ze met recht en reden als 'eerste overheid' kunnen gaan fungeren.<sup>25</sup> Indien dit het geval is, vormt het misschien een extra stimulans om grotere gemeentelijke eenheden te gaan creëren. Wat betekent dat voor de twaalf provincies? Gaat dan ook het middenbestuur (eindelijk) schuiven naar een vijftal provinciale eenheden? Zo ja, is er dan nog behoefte aan de Wgr-regio's, of is het denkbaar dat de huidige acht Wgr-plusregio's als eerste de stap naar een drastische herindeling zetten?

*Noten*

- 1 Derks, W., P. Hovens, L. Klinkers, *Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Den Haag 2006. Zie verder [www.bevolkingsdaling.nl](http://www.bevolkingsdaling.nl).
- 2 Dat het uitstellen van het krijgen van kinderen niet een typisch Nederlands verschijnsel is, mag blijken uit een bericht in *Portugal News* van 23 augustus 2008 onder de kop *Late pregnancies rising in Portugal*. In dat land, waar de economie en welvaart, mede dankzij de aansluiting van Portugal bij de EU, sterk is gestegen, blijkt in tien jaar tijd het aantal baby's van vrouwen, ouder dan 40 jaar, met 50 procent te zijn gedaald door onvruchtbaarheid op die latere leeftijd.
- 3 Met het stijgen van de welvaart kozen steeds meer vrouwen voor minder kinderen en/of stelden ze het krijgen van kinderen steeds langer uit, met onvruchtbaarheid als gevolg. Zie voor meer informatie hierover Demos, maart 2007.
- 4 Een recente publicatie naar aanleiding van het aankomende structurele tekort aan arbeidskrachten is het rapport van de Commissie Bakker (Commissie Arbeidsparticipatie, 2008).
- 5 Het aantal publicaties over geluk en over de zin van economische groei neemt toe. 'Geluk en economie' was een speciaal onderwerp in hoofdstuk 6 van de *Macro Economische Verkenning 2008* (september 2007) van het Centraal Planbureau.
- 6 Zie [www.economischegroei.net](http://www.economischegroei.net).
- 7 Zie Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid, *De krimpende stad, Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie*. In opdracht van Nicis, Den Haag, december 2006.
- 8 Het rapport *Welvaart en leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in*

- 2040 (september 2006) van het Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau waarschuwt voor overinvesteringen in bedrijventerreinen en infrastructuur.
- 9 SCP, *Overwegend onderweg, De leefsituatie en de mobiliteit van Nederlanders*, Den Haag 2008.
  - 10 In Duitsland is de daling van de omvang van de bevolking op veel plaatsten, vooral aan de oostkant, al jaren aan de gang. Het bestuur aldaar heeft daarom ook meer ervaring met de maatregelen die daarbij nodig zijn. Zo sloopt de deelstaat Saksen-Anhalt niet minder dan 45.000 woningen om de bevolkingsdaling en de val van de waarde van het onroerend goed op te vangen. In dat licht was het plan van de gemeente Reiderland om de kern Ganzedijk te slopen een uitstekend voornemen, en het besluit van de provincie om dit terug te draaien een slechte zaak.
  - 11 ABF (2007) <http://primos.abfresearch.nl/>
  - 12 Zie ook *Demografische krimp: prikkel voor de woningmarkt*, door Frank van Dam, Femke Verwest, Carola de Groot in: Ruimte in debat, Ruimtelijk Planbureau 2007. Zie voor stevig anticiperend beleid in Manchester en Liverpool (twee steden die nog maar de helft van het aantal inwoners hebben vergeleken bij enkele decennia terug) het artikel *Go or grow* van Wim Laverman in *Building Business*, september 2006.
  - 13 Voor een verdere uitwerking van de gevolgen van bevolkingsdaling voor de woningmarkt wordt verwezen naar Planbureau voor Leefomgeving, *Regionale krimp en woningbouw, Omgaan met een transformatieopgave*, Den Haag (2008).
  - 14 Voor een verdere uitwerking van de gevolgen voor gemeentefinanciën en andere gevolgen van bevolkingsdaling wordt verwezen naar de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (2008), *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*, Den Haag.
  - 15 We krijgen wel eens het verwijt dat wij bevolkingsdaling propageren. Vanzelfsprekend hebben we geen voorkeur en laten we slechts de prognoses zien en die wijzen onmiskenbaar in de richting van bevolkingsdaling.
  - 16 CPB, *Vier vergezichten op Nederland, Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*. Den Haag 2004.
  - 17 Voor meer informatie over deze ontwikkeling zie *Vergrijzing is een verborgen zegen*, REA, 2006.
  - 18 Zie voor meer informatie over de bij dit onderwerp horende cijfers en feiten: <http://www.klinkers.info/default.asp?contentID=270>. Zie ook het artikel *Kinderen van Rouvoet* in Demos, maart 2008.
  - 19 Zie ook het artikel *Een dubbele demografische uitdaging voor de EU* van Nico van Nimwegen in Demos, februari 2008.
  - 20 Een voorbeeld van een dergelijke zinloze besluitvorming lezen we in *Dagblad de Limburger* van 24 mei 2008 in een artikel onder de kop *Maastricht accepteert krimp niet. Stadsbestuur wil trend keren*. De cijfers zijn duidelijk: Maastricht krimpt van 118.000 naar ongeveer 90.000. Daar is helemaal niets aan te doen. Zeggen dat je die trend wilt keren, is net zo zinvol als niet accepteren dat het regent. Beter is een paraplu nemen als je de deur uitgaat (anticiperen) of het regenwater opvangen voor andere doelen (kansen benutten).
  - 21 Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (2008), *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*, Den Haag.
  - 22 Zie ook het artikel *Veranderende gezinnen* van Trees de Bruyker in Demos mei/juni 2008.
  - 23 *Civis Mundi*. Tijdschrift voor politieke filosofie en cultuur, 47<sup>e</sup>. jaargang, april 2008, nummer 2/3.
  - 24 Het getal van 443 gemeenten is van januari 2008 omdat aan het begin van het jaar het officiële aantal gemeenten wordt opgegeven. Maar intussen vinden er al de nodige herindelingen plaats. Hoeveel gemeenten er in januari 2009 nog zijn is echter nog onbekend.
  - 25 Zie VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet, *De eerste overheid*, Den Haag, juni 2007.