

3

BEVOLKINGSDALING ALS ACTUEEL PROBLEEM



In de huidige beleidsdiscussies over ruimtelijke ontwikkeling speelt de discussie over bevolkingsdaling of krimp een belangrijke rol. Door bevolkingsdaling zal er minder ruimte nodig zijn voor woningen, voorzieningen, bedrijfslocaties, maar zal ook de leefbaarheid onder druk komen.

In de verschillende nieuwe prognoses is gebleken dat bevolkingsdaling in Noord-Holland nog niet op grote schaal gaat plaats vinden. Wat betreft de woningbouw zien we pas een afname van de woningbehoefte op lange termijn. De verwachte bevolkingsontwikkeling leidt alleen tot een afname van de groei, vooral in het noorden van de provincie. In het zuiden van de provincie blijft vooral door de aantrekkingskracht van Amsterdam op jongeren de noodzaak voor nieuwbouw hoog.

De problematiek van bevolkingsdaling is echter veel breder dan alleen de absolute omvang van de bevolking en de woningbehoefte die daarbij hoort. Daarvoor is het noodzakelijk iets dieper op de achtergronden van de bevolkingsdaling in te gaan.

De bevolkingsdaling geeft twee belangrijke oorzaken: vergrijzing en trek naar de Randstad. De vergrijzing van Nederland (en overigens nog sterker in de rest van Europa) heeft vooral te maken met de daling van het aantal geboorten vanaf 1970. Het aantal kinderen per gezin is toen gedaald naar een niveau van 1,6 tot 1,7. Dat betekent dus dat per 2 volwassenen 1,7 kinderen worden geboren. Op de lange duur leidt dat onvermijdelijk tot een daling van de bevolking. In Europa is de daling van het geboorteniveau eerder tot stand gekomen en is de daling vaak nog sterker geweest, en heeft men dus al eerder te maken met bevolkingsdaling. Het feit dat de verschillen binnen Nederland zo groot zijn, heeft vooral te maken met het vertrek van jonge mensen naar de grote steden. Ze verhuizen vaak naar steden in de regio, maar vooral naar de Randstad. Er is ook een trek vanuit de grote steden uit perifeer gelegen delen van het land naar de Randstad, vooral naar Amsterdam en Utrecht. Die aantrekkingskracht van de steden wordt door diverse factoren bepaald: werk en opleiding zijn de belangrijkste factoren, maar ook de grotere differentiatie in leefstijlen, culturele voorzieningen, levendigheid zijn belangrijk. Vooral de aanwezigheid van gedifferentieerd en hoogwaardig werk lijkt een belangrijke factor. Dat lijkt een zichzelf versterkende factor, want ook voor bedrijven is het aantrekkelijk om zich in de stad te vestigen, zowel door het grote hoogwaardige arbeidsaanbod als door de aanwezigheid van gelijksoortige bedrijven. De verhuizing naar de steden leidt tot extra vergrijzing in de herkomstgebieden en tot een verjonging in de stedelijke gebieden. Vergrijzing is dus een algemene ontwikkeling, en migratie zorgt voor de differentiatie in die ontwikkeling tussen gebieden.

Bevolkingsdaling is een gevolg van de vergrijzing van de bevolking. Maar bevolkingsdaling is niet het enige gevolg, maar een van de gevolgen. Bevolkingsdaling is ook zeker niet nieuw. In de afgelopen 50 jaar daalde jaarlijks in minimaal 15 Noord-Hollandse gemeenten de bevolking. Toch was er in die hele periode wel het besef dat er steeds sprake was van groei. De bevolkingsdaling in het zuiden van de provincie was toen vooral een gevolg van onvoldoende mogelijkheden voor woningbouw. Daarnaast was er een sterke toename van het aantal gezinnen met kinderen die graag een ruime woning in een groen woonmilieu wilden. Reisafstand was vanwege een geringere congestie en het feit dat slechts één van de partners werkte een minder groot probleem. Nu constateren we juist een grotere belangstelling voor het wonen en werken in steden.

De daling van het geboorteniveau vanaf 1970 zorgt eerst voor een daling van leerlingen-aantallen in de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw. Begin jaren zeventig beginnen de

babyboomers op de arbeidsmarkt en woningmarkt te komen. Dat leidde in het economisch beleid tot een zwaar accent op het creëren van werkgelegenheid. De instroom op de woningmarkt leidde tot een grote druk op de bouw van meer woningen en gekoppeld aan de stadsvernieuwingsproblematiek van de grote steden tot een groot vertrek uit de stad. Diezelfde ontwikkeling leidt nu opnieuw tot een afname van het aantal kinderen, tot een uitstroom uit de arbeidsmarkt en op termijn tot daling van de bevolking. In huidige discussie is het 'krimpprobleem' gekoppeld aan verschillende beleidsvelden:

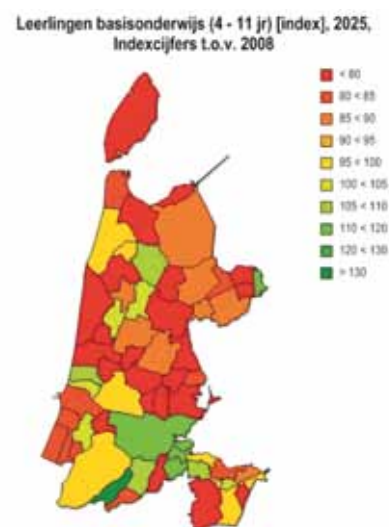
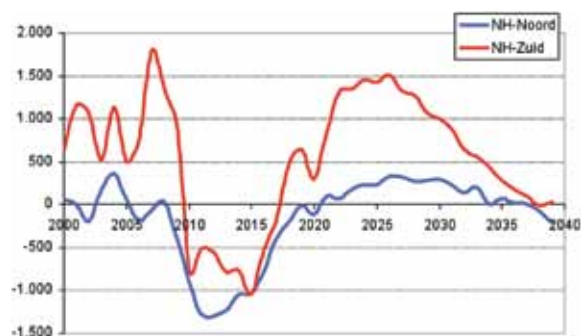
- 1 Onderwijs
- 2 Arbeidsmarkt
- 3 Leefbaarheid
- 4 Woningbouw

Onderwijs

In de komende 10 jaar zal het aantal leerlingen gaan dalen. Dat heeft vooral te maken met de afname van het aantal vrouwen in de leeftijd van 15 tot 45 jaar. De afname van het aantal basisleerlingen is niet overal even sterk. Opvallend is de groei van het aantal leerlingen in Amsterdam. Na 2020 zal overigens het aantal basisschoolleerlingen stabiliseren (Noord-Holland Noord) of weer toenemen (Noord-Holland Zuid).

Uiteraard leidt de afname van het aantal leerlingen in het basisonderwijs enkele jaren later tot een afname van het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs. Ook bij de leerlingen in het voortgezet onderwijs zien we na 2025 de stabilisatie of groei.

Figuur 3.1 | Groei leerlingen in het basisonderwijs, 2000-2040 en ruimtelijke spreiding groei tot 2025

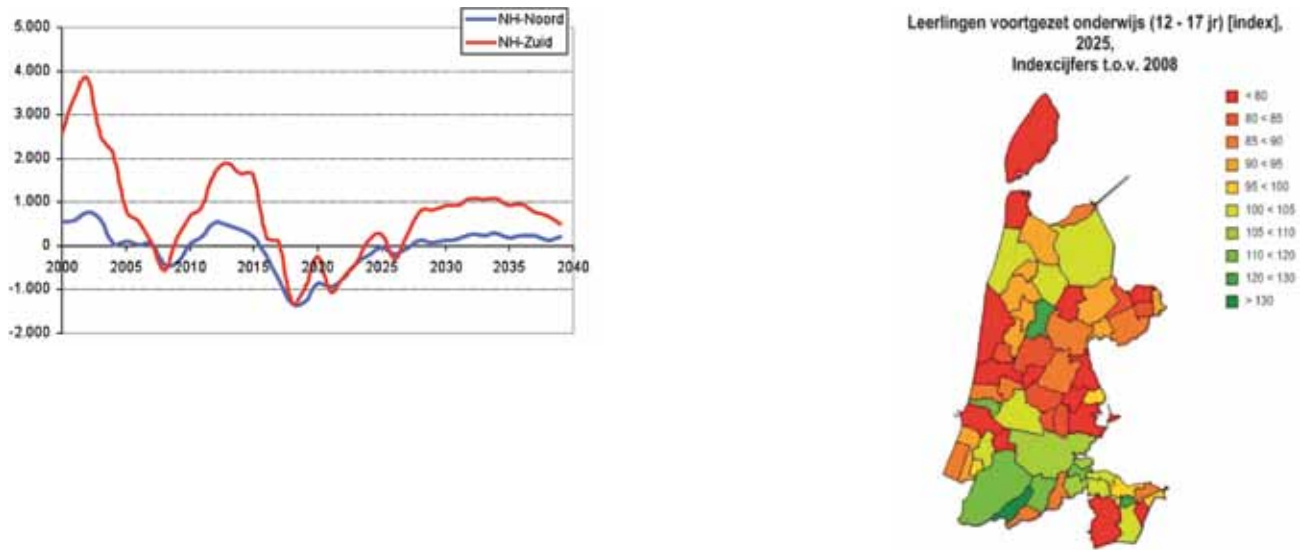


Tabel 3.1 | Indexcijfers groei leerlingen aantallen (2008=100)

	Leerlingen basisonderwijs	Leerlingen voortgezet onderwijs
Kop van NH	85	86
Westfriesland	86	89
Noord Kennemerland	90	91
Waterland	76	82
Zaanstad	97	103
IJmond	91	89
Zd Kennemerland	95	100
Amstel-Meerlanden	101	116
Amsterdam	118	108
Gooi & Vecht	90	96
Noord-Holland	97	99
Nederland	91	92

In heel Nederland zullen er in 2025 bijna 10% minder leerlingen zijn dan in 2008. In Amsterdam is juist een stijging van het aantal leerlingen te verwachten, niet vanwege de hoge vruchtbaarheid (die ligt onder het landelijk gemiddelde), maar omdat er zoveel jongen mensen in Amsterdam wonen. In de rest van Noord-Holland ligt de daling op het gemiddelde niveau, met enkele uitzonderingen. De sterkste daling van het leerlingenaantal zal plaats vinden in de regio Waterland.

Figuur 3.2 | Groei leerlingen in het voortgezet onderwijs, 2000-2040 en ruimtelijke spreiding groei tot 2025



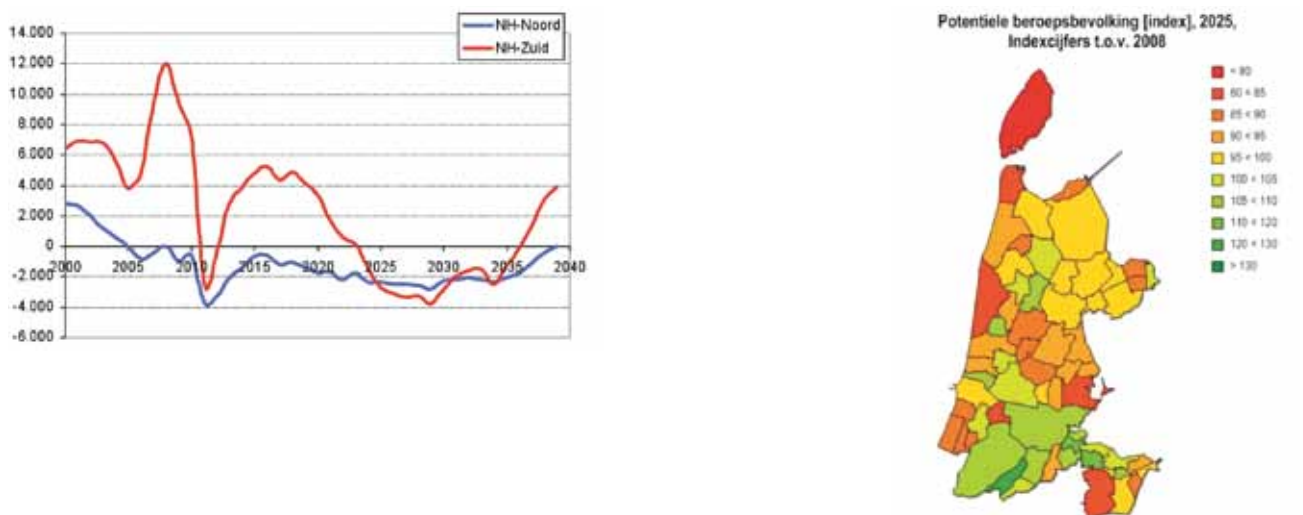
De daling van het aantal leerlingen heeft uiteraard gevolgen voor het aantal scholen. De grootste daling zal plaats vinden in de perifere gebieden, waar in een aantal kernen er al geen school meer is, of waar de school al onder de norm voor leerlingenaantal zit. Ter wille van de leefbaarheid van vooral kleine kernen zullen er oplossingen moeten worden gezocht voor de organisatie van het onderwijs aan kleinere leerlingenaantallen. Waar er op dit moment vraagtekens worden gezet bij de schaalvergroting in het onderwijs, zal hier moeten worden onderzocht in hoeverre door (regionale) samenwerking onderwijs in kleine kernen geboden kan worden.

Arbeidsmarkt en economische ontwikkeling

De geboortegolf leidde in het begin van de jaren zeventig tot een grote instroom van jongeren op de arbeidsmarkt. De sterke daling van het aantal geboorten in de jaren zeventig sterk leidde ook tot een veel lagere instroom van jongeren in de jaren negentig. Vanaf 2010 zal dezelfde ontwikkeling leiden tot een grotere uitstroom ouderen op de arbeidsmarkt. Alleen op demografische gronden zal die uitstroom groter zijn dan de instroom, en daarmee leiden tot een daling van de potentiële beroepsbevolking. Dat is zichtbaar in figuur 3.3. De potentiële beroepsbevolking van Noord-Holland zal gaan dalen, vooral in Noord-Holland Noord, maar ook in delen van Noord-Holland Zuid. Alleen in Amsterdam, Zaanstad en Haarlemmermeer zal de potentiële beroepsbevolking nog blijven groeien.

Die lage groei of daling van de potentiële beroepsbevolking zal aanhouden tot 2035, wanneer het directe effect van de geboortegolf is verdwenen.

Figuur 3.3 | Groei van de potentiële beroepsbevolking, 2000-2040 en ruimtelijke spreiding van de groei tot 2025



De afname van de potentiële beroepsbevolking betekent niet noodzakelijk een gelijke afname van de actieve beroepsbevolking. In de afgelopen jaren is de arbeidsparticipatie sterk toegenomen en het beleid van de rijksoverheid is gericht op een verdere toename van de arbeidsparticipatie. In de afgelopen 4 jaar (2005 – 2009) is de arbeidsparticipatie toegenomen met 5%. Verantwoordelijk voor die groei zijn vooral de vrouwen (alle leeftijden, +11%) en de oudere mannen (+20%) en oudere vrouwen (+42%). In die periode is de potentiële beroepsbevolking in Nederland gelijk gebleven, de voor de arbeidsmarkt beschikbare beroepsbevolking is door de stijging van de arbeidsparticipatie gestegen met 5%. De werkzame beroepsbevolking is in dezelfde periode gestegen met 8% omdat in dezelfde periode ook de werkloosheid is gedaald. (Bron CBS).

In tabel 4.2 is een raming gemaakt van de groei van de actieve beroepsbevolking, rekening houdend met een aanzienlijk stijging van de arbeidsparticipatie (bron CPB⁶⁾). Daarbij is ook rekening gehouden met een stijging van de arbeidsparticipatie van ouderen tot 75 jaar⁷⁾.

Tabel 3.2 | Index potentiële en actieve beroepsbevolking 2025 ten opzichte van 2008

	Potentiële beroepsbevolking	Actieve beroepsbevolking
Kop van NH	89	94
Westfriesland	96	102
Noord Kennemerland	95	101
Waterland	92	96
Zaanstad	103	108
IJmond	100	104
Zuid Kennemerland	97	103
Amstel-Meerlanden	109	113
Amsterdam	110	116
Gooi & Vecht	98	103
Noord-Holland	102	107
Nederland	97	102

We kunnen constateren dat de beroepsbevolking in het zuiden van Noord-Holland nog blijft groeien. Deze groei is echter veel lager dan in het verleden. In het noorden van de provincie zal de beroepsbevolking nog nauwelijks groeien en na 2025 zal de beroepsbevolking ondanks de stijging van de arbeidsparticipatie nog verder gaan dalen, en zal ook in het zuiden van de provincie de beroepsbevolking niet meer groeien of licht gaan dalen. Amsterdam blijft daarin een uitzonderingspositie houden vanwege de door migratie ontstane specifieke leeftijdsopbouw met veel (hoog opgeleide) jongeren. Behalve een afname van de groei of daling is ook de stijging van het aandeel ouderen en de sterke groei van het aantal vrouwen in de beroepsbevolking van belang. Omdat ouderen en vrouwen vaker parttime werken zal de toename van het arbeidsvolume (in gewerkte uren) niet even groot zijn als de verwachte groei van het aantal werkzame personen.

In heel Nederland gaat de beroepsbevolking nog maar licht groeien, in het zuiden van de provincie blijft de groei van de beroepsbevolking nog redelijk hoog, hoewel er binnen de regio grote verschuivingen zijn. De beroepsbevolking zal meer geconcentreerd zijn in Amsterdam en Amstel-Meerlanden. In Waterland zal de beroepsbevolking gaan dalen. In het noorden van de provincie zal de beroepsbevolking in 2025 iets lager zijn dan nu. Een daling van 3.000 personen, 1% van de huidige beroepsbevolking.

Ook na 2025 gaat de daling nog door. De beroepsbevolking in de regio Amsterdam blijft groeien, de beroepsbevolking in Nederland gaat bij huidig beleid dalen, de beroepsbevolking in Noord-Holland Noord is dan ongeveer 10% lager dan de huidige beroepsbevolking.

De afname van de groei en zelfs daling van de beroepsbevolking is daarmee een van de aspecten van krimp dat zich urgent aandient, nog voor dat er sprake is van bevolkingsdaling. De daling van leerlingenaantallen in basis- en voortgezet onderwijs geven ook een verdere daling van de

⁶⁾ De hoogte van de arbeidsparticipatie is bepaald door een gemiddelde van autonome ontwikkeling, en de hoge scenario's van Welvaart en Leefomgeving. De autonome ontwikkeling is gebaseerd op: Euwals, R en Folmer, K. Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2050. Centraal Planbureau, april 2009

⁷⁾ Deze cijfers wijken iets af van de recent gepubliceerde cijfers van de Monitor Arbeidsmarkt en Onderwijs Provincie Noord-Holland (SEO, in opdracht van de provincie Noord-Holland, 2009, pag. 27). De hierin veronderstelde groei van de arbeidsparticipatie is afhankelijk van de te verwachten spanning op de arbeidsmarkt, dus ook van de arbeidsvraag. Bovendien is hierin gebruik gemaakt van de bevolkingsprognose van het Planbureau voor de Leefomgeving. De hoofdlijnen van de ontwikkelingen komen echter overeen.

instroom op de arbeidsmarkt weer (waarmee rekening is gehouden in de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt). Tijdelijk kan een tekort worden gecompenseerd door buitenlandse werknemers die voor een beperkte duur in Nederland verblijven. Op dit moment zijn dit vooral werknemers uit Oost Europa. Er zijn sterke aanwijzingen dat het effect tijdelijk is. In de eerste plaats is tijdelijk werk in West Europa voor hen aantrekkelijk vanwege het grote welvaartsverschil. Met de toetreding in de Europese Unie wordt dit verschil snel kleiner en nu al is de economische groei vanwege die inhaal in die landen groter dan in West Europa. In de tweede plaats zijn dit landen met een zeer sterke bevolkingsdaling. Als de economie in die landen sterk groeit, zal de noodzaak om naar West Europa te gaan snel afnemen.

Waar tot nu toe het ruimtelijk economisch beleid sterk gericht is op het vergroten van de werkgelegenheid, zal er nu een omslag moeten plaats vinden.

Dat geldt voor rijk, provincie en gemeente. In Europees verband zien we al dat er accentverschuivingen hebben plaats gevonden. In grote delen van Europa zal de beroepsbevolking gaan dalen. Om toch economische groei mogelijk te maken, is het belangrijk om te investeren in innovatie, kennisindustrie en verhogen van de arbeidsparticipatie. Daarmee is er sprake van een verschuiving van het creëren van werkgelegenheid als primair doel van economisch beleid naar het creëren van een maximale bijdrage van de economische activiteiten aan de samenleving (efficiency, verhoging productiviteit, unieke economische activiteiten). Die ontwikkelingen zijn ook voor regionaal beleid van belang. Specifiek voor de regionaal-economische ontwikkeling is de versterking van de regionaal economische structuur. Criteria zijn dan niet meer de groei van de werkgelegenheid, maar de verankering van activiteiten in de regio, de afstemming van de kwaliteit van de arbeidsmarkt op het arbeidsaanbod in de regio, de samenhang van de economische activiteiten in de grotere regio (Metropoolregio Amsterdam, Randstad).

Woon-werkbalans

Een evenwichtige woon-werkbalans is nu vooral in het noorden van de provincie een van de basisprincipes voor regionaal beleid. De nadruk op een evenwichtige woon-werkbalans krijgt met deze ontwikkeling een ander accent. Toe nu toe is die vooral gericht op het vergroten van de werkgelegenheid om forensen meer kansen te geven op werk in de eigen regio. Nu zien we dat vooral de beroepsbevolking gaat dalen. Tegelijkertijd wordt elders geconstateerd dat de forensen ten opzichte van de mensen die in de regio werken gemiddeld een hoger opleidingsniveau hebben. Er is dus niet alleen een kwantitatieve discrepantie, maar ook een kwalitatieve! Er is ook een verschil in het type werk, waarbij de werkgelegenheid in de regio Amsterdam veel vaker hoog gekwalificeerd is, dan in het noorden van de provincie. Voor een sterkere ruimtelijke economische structuur gaat het dus in de komende jaren veel minder om het stimuleren van werkgelegenheidsgroei, maar meer om het mobiliseren en kwalificeren van de arbeidsmarkt om daarmee de werkgelegenheid in de regio te houden. Bij beleidskeuzes is het criterium werkgelegenheid steeds minder belangrijk, en gaat het steeds meer om verankering in de regio (regionale binding, clusters-ketens) en arbeidsmarkt (scholing en regionale binding).

Leefbaarheid

De leefbaarheid van plaatsen en wijken wordt door verschillende factoren beïnvloed. Het demografische aspect is daar een van, naast aspecten van schaalvergroting van voorzieningen, gebruik van voorzieningen in nabije grote steden en minder sterke sociale en maatschappelijke binding met de directe fysieke omgeving. In dit onderdeel beperken we ons tot de demografische component.

Omdat de bevolkingsdaling zich vooral voordoet in kleine gemeenten in de perifere delen van Nederland, is er sterke associatie met het draagvlak voor voorzieningen. Daarbij wordt een relatie gelegd tussen de omvang van de bevolking en het niveau van voorzieningen. Belangrijker dan de totale omvang van de bevolking is echter de verschuiving in samenstelling van de bevolking naar leeftijd. Ook kleine kernen hebben te maken met een sterke vergrijzing van de bevolking, de afname van basisschoolleerlingen, en afname van de beroepsbevolking. De problematiek van de leefbaarheid is hiermee sterk gekoppeld aan de onderwijsproblematiek

zoals eerder beschreven. Juist in kleine gemeenten heeft de daling van leerlingenaantallen effect op het voortbestaan van de (vaak nog enige) school in de kern. De basisschool is voor veel mensen een belangrijk element in de leefbaarheid van het dorp. De toename van het aantal ouderen doet ook de vraag naar voorzieningen voor ouderen toenemen.

De grotere groei van de bevolking in grote steden, met daar tegenover de lage groei of daling van de bevolking in het landelijk gebied heeft ook gevolgen voor het draagvlak van openbaar vervoervoorzieningen. Relevant daarvoor zijn vooral de daling van leerlingenaantallen en de toename van het aantal ouderen. Die hebben elk hun eigen specifieke vervoersvraag en zijn meer aangewezen op het openbaar vervoer.

Het probleem van de leefbaarheid van kleine kernen is niet alleen het draagvlak voor het behoud van bestaande voorzieningen, maar wellicht eerder de vraag welk toekomstig voorzieningenniveau gerealiseerd kan worden op kleine schaal. Welk voorzieningenniveau wil die samenleving behouden gezien de te verwachten demografische ontwikkelingen en waar is steun van een overheid nodig? En hoe kunnen we dat organiseren? De vraag naar het gewenste voorzieningenniveau is daarbij niet alleen afhankelijk van de verwachte bevolkingsontwikkeling, maar ook van wat die bevolking zelf gewenst acht en wat de bevolking zelf kan bijdragen. In principe is het mogelijk dat bewoners kiezen voor het gebruik van voorzieningen in een nabije grote stad en dat daarmee het voorzieningenniveau in de woonkern minimaal wordt of zelfs geheel verdwijnt. Ofwel het is een probleem dat mede veroorzaakt wordt door de demografische ontwikkeling, maar het is niet alleen een demografisch probleem.

Woningmarkt

Als het effect van bevolkingsdaling op de woningmarkt alleen bepaald zou worden door de daling van de woningbehoefte, dan zou er alleen een effect voor de lange termijn zijn. Het is echter belangrijk om nu al te anticiperen op de ontwikkelingen.

Er zijn verschillende aspecten:

- 1 Afname van de groei. In Noord-Holland Noord is tot nu toe de groei van de woningvoorraad in relatieve zin groter dan in het zuiden. In de afgelopen jaren was de groei rond de 0,9% per jaar, terwijl die in het zuiden van de provincie 0,6% per jaar was. In het noorden van de provincie daalt de groei echter, terwijl die in het zuiden op hetzelfde niveau blijft. Als het bouwprogramma niet wordt aangepast aan de te verwachten ontwikkeling, heeft dit mogelijk groot effect op de prijsontwikkeling van de totale woningvoorraad. Een aantal besturen van gemeenten of maatschappelijke organisaties wil een hoog bouwprogramma o.a. om bevolkingsdaling tegen te gaan of te voorkomen. Het risico daarvan is dus waardedaling van het bezit van de huidige bewoners, en dus mogelijke financiële problemen, zowel voor de bewoners als voor de gemeente via daling van de OZB inkomsten. Op termijn kan dit zelfs de krimp versterken en leidt het tot desinvesteringen.
- 2 Een veel groter deel van de totale woningvoorraad moet geschikt zijn voor bewoning door ouderen boven 75 jaar. Al op middenlange termijn wordt de groei van behoefte bijna volledig hierdoor bepaald. Dit vraagt om een beeld van de specifieke voorzieningen die hiervoor nodig zijn. Die groei hoeft natuurlijk niet alleen te worden opgevangen in nieuwe woningen. Ook de bestaande voorraad kan worden aangepast. In de komende 10 jaar is de uitbreiding van de voorraad nog een middel om hierin te voorzien. Na 2030 zal dat moeten gebeuren bij een gelijk blijvende woningvoorraad.
- 3 De concentratie in stedelijke gebieden. In de landelijke gebieden is de afname van de groei het sterkst, en zal het eerst sprake zijn van een daling van de behoefte. In de landelijke suburbane omgevingen zal nieuwbouw zeker mensen uit de stad trekken, maar al op iets grotere afstand zal dat minder snel gebeuren. De problematiek van de leefbaarheid van kernen, en de vergrijzing met de bijbehorende zorgvraag roept ook vragen bij eventuele uitbreiding van woongebieden in perifere kleine plaatsen. Er zal goed moeten worden nagedacht over de vraag hoeveel en waar we woningen willen bouwen, vooral in de kleinere gemeenten op grotere afstand van de stedelijke centra.