

Werken met krimp

Dimphy Smeets

Publicatie nr. 5 van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

Amsterdam

De Burcht / Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

November 2014



DE BURCHT

Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

Inhoud

Samenvatting

1. Inleiding

2. Doelstelling

3. Methode

4. Resultaten

5. Conclusie

6. Discussie

7. Conclusie

8. Conclusie

9. Conclusie

10. Conclusie

11. Conclusie

12. Conclusie

13. Conclusie

14. Conclusie

15. Conclusie

16. Conclusie

17. Conclusie

18. Conclusie

19. Conclusie

20. Conclusie

Inhoud.....	2
Inleiding.....	4
Hoofdstuk 1. Samenvatting, conclusie, aanbevelingen	8
Hoofdstuk 2. Inleiding demografische ontwikkeling	26
Hoofdstuk 3. Demografische veranderingen en de economie	33
Hoofdstuk 4. Demografische veranderingen en de arbeidsmarkt.....	40
Hoofdstuk 5. Bevolkingskrimp en vergrijzing in Duitsland en Nederland.....	51
Hoofdstuk 6. Bevolkingskrimp in Duitsland met een focus op Sachsen-Anhalt	58
Hoofdstuk 7. Bevolkingskrimp in Nederland: Zuid-Limburg/Parkstad Limburg.....	75
Bijlage economische groei in COROP-regio's 1995-2011.....	87
Geraadpleegde literatuur	90
Begrippenlijst.....	101

Inleiding

Inleiding

In haar rapport *Naar een toekomst die werkt* waarschuwde de Commissie Arbeidsparticipatie (ook Commissie Bakker genoemd) in 2008 voor alarmerende krapte op de arbeidsmarkt vanaf 2011 door demografische veranderingen, zoals een dalende (beroeps)bevolking en vergrijzing. Als remedie schreef de commissie voor: verhoging van de arbeidsparticipatie naar 80 procent. De overheid richtte zich voordien al sterk op verhoging van de arbeidsparticipatie. Dat beleid om langer en meer werken te stimuleren kreeg nu een extra impuls met maatregelen om later met pensioen te gaan, uitkeringsgerechtigden en arbeidsgehandicapten te activeren en nog meer vrouwen (langer) aan het werk te krijgen.

Inmiddels zijn we zes jaar verder en kunnen we constateren dat er nog geen algehele krapte op de arbeidsmarkt is. Integendeel: sinds de jaren tachtig zaten er niet zoveel mensen zonder baan, ook in regio's met een krimpende (beroeps)bevolking. Ligt de oorzaak hiervan bij de crisis en krijgt de Commissie Bakker straks alsnog gelijk? Hoe groot is de invloed van demografische veranderingen op de arbeidsmarkt? Deze vraag ligt ten grondslag aan dit onderzoek van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging. De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Op welke manier beïnvloeden demografische ontwikkelingen, in het bijzonder afname van de (beroeps)bevolking en vergrijzing, de werking van de (regionale) arbeidsmarkt? Wat is hieruit af te leiden voor de werking van de toekomstige arbeidsmarkt en op welke wijze zou de vakbeweging hierop kunnen inspelen?

Er is geen eenduidige oorzaak voor krimp. Economische en demografische ontwikkelingen beïnvloeden elkaar wederzijds. De reden voor een bevolkingsafname kan economisch zijn: mensen trekken weg omdat de economie niet goed draait. Van een gevolg kan de krimp echter ook een oorzaak worden en zelf de economische groei en structuur beïnvloeden. Dat heeft effect op de arbeidsmarkt, waar aanbod en vraag van arbeid op lastig te voorspellen wijze op elkaar reageren.

De opbouw van deze publicatie is als volgt.

Hoofdstuk 1 omvat een uitgebreide samenvatting van het onderzoek en de conclusies. Inmiddels denken wetenschappers en beleidsmakers een stuk genuanceerder over de effecten van demografische veranderingen op de arbeidsmarkt dan de Commissie Bakker. Op basis van de bevindingen doe ik aanbevelingen voor overheidsbeleid en voor meer regionaal georiënteerd vakbondsbeleid.

Dit onderzoek onderstreept het belang van sterke regionale economieën. De regionale arbeidsmarkt wordt belangrijker, ook door de overheveling van nationale overheidstaken naar gemeenten, zoals de uitvoering van de Participatiewet. Dat vraagt om toekomstgericht denken van de vakbeweging, in een breder kader dan de arbeidsmarkt, en om samenwerking met andere partijen, zoals de overheid, onderwijsinstellingen en werkgevers, over sectoren en over regionale en landsgrenzen heen.

Hoofdstuk 2 gaat over demografische ontwikkelingen. Wat bedoelen we met krimp en vergrijzing van de (beroeps)bevolking? Welke veranderingen zijn er wereldwijd en Europees zichtbaar? Bevolkingskrimp is niet nieuw, maar vergrijzing (in combinatie met ontgroening) wel. De veroudering van de bevolking bij een lager aantal geboorten is een wereldwijd fenomeen. Europa loopt daarin voorop, met Duitsland en Italië als koplopers. De Nederlandse bevolking groeit

landelijk nog wel – naar 17,4 miljoen mensen in 2025 (CBS 2013c) – maar het percentage ouderen neemt toe.

In delen van het land neemt de bevolking af door het wegtrekken van jongeren en de hogere sterfte van ouderen. Deze toename van regionale verschillen is een essentiële trend: de grote, stedelijke gebieden groeien verder en onttrekken (jonge) inwoners aan hun omgeving en het platteland. Aan de periferie van het land krimpt de bevolking al enige tijd gestaag (krimpregio's Zuid-Limburg, Oost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen). In 140 van de 408 gemeenten in Nederland daalt de bevolking nu structureel. In de toekomst zal dit in veel meer gebieden gebeuren (zogenaamde anticipeerregio's).

Een belangrijke, maar onzekere factor hierbij is migratie. Dit aspect komt aan de orde in een aparte publicatie van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging.

Hoofdstuk 3 behandelt wetenschappelijke literatuur over het effect van (beroeps)

bevolkingsgroei of -daling en vergrijzing. Het effect op de economie van krimp en vergrijzing op de economische groei is indirect en niet eenduidig: welvaartsgroei wordt vooral bepaald door arbeidsparticipatie en productiviteitsgroei en niet zozeer door bevolkingsgroei of -afname. Ten aanzien van vergrijzing en de gevolgen voor de economie is het uitgangspunt vaak: ouderen consumeren meer en investeren minder.

Mogelijke macro-economische risico's van krimp en vergrijzing zijn:

- minder economische groei door lagere productiviteit en lagere arbeidsparticipatie;
- de sociale zekerheidsvoorzieningen, zoals pensioenen, komen onder druk te staan. Dit laatste onderwerp valt buiten het kader van dit onderzoek.

Een krimpende bevolking kan overigens ook positieve gevolgen hebben. Door een verschuiving van taken vanuit de markt of de overheid naar de burgers kan zich een ander soort economie ontwikkelen waarin geld een minder belangrijke rol speelt, met meer burgerparticipatie en -zeggenschap.

Hoofdstuk 4 bespreekt de literatuur over het effect van demografische verandering op de

arbeidsmarkt. Ook het effect van krimp en vergrijzing op de werking van de arbeidsmarkt is moeilijk te voorspellen. De groei van de (potentiële) beroepsbevolking (15-65 jaar) is inmiddels tot stilstand gekomen en vanaf 2030 neemt de beroepsbevolking vermoedelijk (langzaam) af. De mate waarin dit gebeurt is afhankelijk van de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie en overheidsbeleid, zoals de verhoging van de pensioenleeftijd. Ook hierbij treden forse regionale verschillen op. In krimpregio's stijgt het aandeel ouderen onder de werkenden in elk geval sterk. Van oudere werknemers wordt vaak gedacht dat ze minder 'flexibel' en innovatief zijn, en duurder (met een hoger salaris) bij een lagere productiviteit (minder innovatief) dan jongeren. Ze wisselen minder vaak van baan, volgen minder vaak een opleiding, hebben gezondheidsproblemen (ze zijn minder vaak ziek, maar wel langer). Bij een vergrijzend personeelsbestand zijn er minder jongeren beschikbaar voor fysiek zwaar (nacht)werk. Uit onderzoek blijkt echter dat het om dynamische processen gaat. Bijvoorbeeld: als geïnvesteerd wordt in scholing van oudere werknemers, dan neemt hun productiviteit ook toe. De gevolgen van vergrijzing op het functioneren van werknemers zijn in zoverre dus nog onduidelijk en onvoorspelbaar.

Hoofdstuk 5, 6 en 7 vormen de kern van het onderzoek met twee korte casestudy's naar de regionale arbeidsmarkt in Oost-Duitsland en meer specifiek Sachsen-Anhalt, en die in Zuid-Limburg, met speciale aandacht voor Parkstad Limburg (Heerlen en omgeving). In deze 'krimpregio's' daalt en vergrijst de (beroeps)bevolking sterker dan elders in Duitsland en Nederland. De situatie in Oost-Duitsland is een voorbeeld van een extreme en abrupte daling van de bevolking, zoals daar vanaf 1989 plaats vond. De Nederlandse krimpregio in mijn casestudy laat ook zien wat zich in de toekomst in zogenaamde anticipeerregio's (zie hoofdstuk 2) kan voordoen.

Het uitgangspunt is dat in krimpregio's de mogelijk negatieve gevolgen van 'nieuwe' demografische veranderingen voor de werking van de arbeidsmarkt duidelijker zichtbaar worden dan in gebieden waar de bevolking nog groeit. Problemen die op de landelijke arbeidsmarkt spelen, zijn in krimpregio's vaak ernstiger (Verwest & Van Dam 2010). Het gaat dan om ontwikkelingen op het gebied van werkgelegenheid, werkloosheid, banengroei, match tussen vraag en aanbod (niveau en beroep), toe- of afname van bedrijvigheid in bepaalde sectoren, zoals de zorgsector en de detailhandel.

In een krimpregio zijn minder winkels en scholen nodig, en er wordt minder gebouwd. Dit kan tot werkloosheid leiden, ondanks een dalende beroepsbevolking. Tegelijkertijd kan de vraag naar zorg en dienstverlening toenemen door de vergrijzing. Daardoor kan in de zorgsector een krappe arbeidsmarkt ontstaan, maar komt er ook meer aandacht voor innovatie om menskracht te vervangen, of kan een verschuiving van betaald naar vrijwilligerswerk ontstaan. Jongeren trekken weg om elders te studeren, zodat bedrijven in de regio moeite hebben hooggeschoold personeel te vinden. Dit kan leiden tot hogere lonen om werknemers aan te trekken, maar ook tot het wegtrekken van dit soort bedrijven.

Deze studie hoopt meer inzicht te bieden in de werking van de arbeidsmarkt in krimpregio's en een aanzet te geven tot beleid waarmee de vakbond op deze ontwikkelingen kan inspelen, zodat zij in de toekomst krachtig en effectief kan optreden, niet alleen op landelijk en sectoraal niveau, maar ook in de regio's.

Hoofdstuk 1

Samenvatting, conclusie, aanbevelingen

Dit rapport doet verslag van een (literatuur)onderzoek naar de effecten van krimp en vergrijzing van de (beroeps)bevolking op de (regionale) economie en de arbeidsmarkt. Specifiek kijk ik naar de ontwikkelingen in Oost-Duitsland en in het bijzonder Sachsen-Anhalt, als voorbeeld van een gebied waar zowel krimp als vergrijzing in extreme mate voorkomt. Deze vergelijk ik met Zuid-Limburg en Parkstad Limburg. Ik ga niet in op buitenlandse migratie, maar die heeft uiteraard grote invloed en is daarom onderwerp van een later te verschijnen publicatie van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging.

De vraag is welke effecten zich voordoen in krimpgebieden en welke lessen Nederland hieruit kan trekken. Doordat Duitsland 'verder' in de ontwikkeling is, kunnen we bij de bureaus zien wat er gebeurt als de bevolking daalt en verder vergrijst. Verder is van belang dat regio's zich binnen landen heel verschillend kunnen ontwikkelen. In het 'Europa van de regio's' is steeds belangrijker wat op regionaal niveau gebeurt. Ook binnen Nederland zien we dat het Rijk beleid decentraliseert en dat gemeenten zich tegelijkertijd op regionaal niveau organiseren. Het niveau tussen provincie en gemeente krijgt een steeds prominenter rol.

In dit hoofdstuk vat ik eerst de onderzoeksliteratuur over de algemene gevolgen van krimp en vergrijzing op de economie en de arbeidsmarkt samen (op basis van hoofdstukken 2, 3 en 4). Vervolgens trek ik lessen uit de casestudy's in Duitsland en Zuid-Nederland (op basis van hoofdstukken 5, 6 en 7). Ten slotte doe ik een aantal beleidsaanbevelingen voor de overheid en voor de vakbeweging.

SAMENVATTING

Demografische ontwikkelingen, zoals krimp en vergrijzing, beïnvloeden de economie en de arbeidsmarkt, maar determineren de toekomstige ontwikkeling van de arbeidsmarkt niet volledig. De mate waarin krimp en/of vergrijzing zich voordoet, maar ook het effect daarvan op de economie en de arbeidsmarkt, verschilt per regio. De bestaande economische structuur en bedrijvigheid, samen met de conjunctuur, infrastructuur, geografische ligging, historische en technologische ontwikkelingen bepalen uiteindelijk de ontwikkeling van de lokale en regionale economie en de arbeidsmarkt. Uitspraken over het effect van demografische veranderingen op de arbeidsmarkt moeten altijd in deze context worden gezien.

Demografie

Wat betreft de demografische ontwikkelingen zijn geboorte en sterfte redelijk te voorspellen, maar (buitenlandse) migratie is een onzekere factor. Dit aspect valt, afgezien van binnenlandse migratie, buiten het kader van deze publicatie. De uitkomst voor de totale bevolkingsontwikkeling is dus onzeker. Maar vergrijzing en vervolgens krimp is een wereldwijd fenomeen dat zich op lange termijn vrijwel overal zal voordoen. Europa, en daarbinnen Duitsland, loopt daarin wereldwijd voorop. Krimp wordt in Europa vaak in eerste instantie veroorzaakt door het wegtrekken van (hoogopgeleide) jongeren vanuit plattelandsgebieden naar de stad. Een laag geboortecijfer van de oudere achterblijvers en een langere levensverwachting zorgen voor nog minder jongeren (ontgroening), meer vergrijzing en uiteindelijk krimp. Waar krimp optreedt, verloopt de vergrijzing sneller, maar vergrijzing veroorzaakt niet onmiddellijk krimp.

Economie en arbeidsmarkt

Volgens de theorie leidt een groeiende bevolking bij een gunstige leeftijdsopbouw (niet te veel ouderen en voldoende jongeren) van de (beroeps)bevolking tot economische groei (gemeten met het bruto binnenlands product, bbp). De afzetmarkt groeit en investeringen voor de toekomst zijn dus aantrekkelijk. Afhankelijk van de mate waarin de productiviteit meestijgt en de economie voldoende banen schept voor de groeiende beroepsbevolking, groeit de welvaart (bbp per hoofd) eveneens. Twee belangrijke stelschroeven om de welvaart op peil te houden zijn de arbeidsparticipatie en de arbeidsproductiviteit van de beroepsbevolking.

Leiden krimp en vergrijzing van de (beroeps)bevolking tot een lagere nationale economische groei en een dalende welvaart? Nee, zeker niet automatisch tot een lagere welvaart, zo blijkt. Waarschijnlijk wel tot een lager groeitempo van de economie.

Krimp van de bevolking kan leiden tot een afname van de vraag naar goederen en diensten. De sectoren die afhankelijk zijn van de vraag van de regionale bevolking zijn daar gevoeliger voor dan sectoren die voor de export produceren.

Vergrijzing van de bevolking kan leiden tot minder investeringen in nieuwe bedrijven en technologieën, waardoor een economie minder innovatief wordt en er minder bedrijfsoprichtingen zijn. Vergrijzing kan tegelijkertijd leiden tot een stijging van de consumptie omdat ouderen hun gespaarde kapitaal opsouperen. Dit zijn veronderstellingen: we kennen de effecten op lange termijn nog niet. Vergrijzing leidt vermoedelijk tot een verschuivende vraag en daarmee tot een verandering van de economische structuur. Er is bijvoorbeeld meer behoefte aan zorgvoorzieningen, maar minder aan basisonderwijs. Dit hoeft niet nadelig te zijn, maar kan op korte termijn wel negatieve economische consequenties hebben voor bepaalde sectoren, zoals sluiting van winkels en scholen. Omdat dit in een wisselwerking tussen vraag en aanbod gebeurt, ontstaat op den duur een nieuw evenwicht. We zien nu al dat het grotere aandeel ouderen leidt tot innovatieve producten en diensten in de zorg (zorgrobots, de elektrofiets). Ook de (detail-) handel en de dienstensector kunnen profiteren van deze verschuivingen.

De gevolgen van een krimpende *beroeps*bevolking voor de economie zijn anders. De productiecapaciteit neemt af als er minder mensen zijn die kunnen werken (bij gelijkblijvende arbeidsparticipatie per leeftijdsgroep). Wat vergrijzing betreft: sommigen stellen dat een oudere beroepsbevolking minder productief is, omdat ouderen moeilijker iets nieuws leren en minder uren werken. Bovendien verdienen ouderen meer dan jongeren, waardoor de loonkosten stijgen als er meer ouderen werken. Om de welvaartsgroei bij een krimpende en vergrijzende beroepsbevolking toch op peil te houden, moeten de arbeidsparticipatie en vooral de arbeidsproductiviteit stijgen.

De voorgaande alinea gaat over het *aanbod* van arbeid. Het is moeilijker te voorspellen hoe de *vraag* naar arbeid op deze ontwikkelingen reageert. Als het aanbod van arbeid daalt, kan de vraag ook dalen: ondernemers kunnen besluiten naar een andere regio te verhuizen waar het arbeidsaanbod groter is, besluiten hun zaak op te heffen of te gaan automatiseren. Ze kunnen ook een hoger loon bieden om mensen van elders te 'lokken'. Lopen vraag en aanbod van arbeid kwantitatief en kwalitatief ver uiteen, dan ontstaat er frictie, met werkloosheid of krapte tot gevolg. De behoefte aan werknemers hangt ook af van de conjunctuur en van de investeringsmogelijkheden.

Als zowel aanbod als vraag dalen, kan de economie op de lange termijn op een lager pitje gaan branden. Afgezien van de discussie over de wenselijkheid van permanente groei: we kunnen deze veranderingen deels beïnvloeden met beleid (zie verderop in dit hoofdstuk).

Omdat de vraagkant moeilijk te voorspellen is, is het verleidelijk alleen naar de aanbodkant te kijken, zoals de Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie Bakker) deed in 2008. Zij voorspelde voor Nederland een groot tekort aan arbeidskrachten. De aanbevelingen van de commissie waren sterk gericht op een hogere arbeidsparticipatie van allerlei groepen, waaronder ouderen en uitkeringsgerechtigden. Ouderen werken inmiddels langer door en ook bijstandsgerechtigden moeten aan de bak. Door de verhoging van de pensioenleeftijd krimpt de potentiële beroepsbevolking in Nederland pas over enkele decennia. Maar ook zonder de maatregelen is het maar de vraag of in de komende vijftien jaar een tekort aan arbeidskrachten ontstaat, in elk geval niet met als (enige) oorzaak demografische veranderingen.

De commissie had geen economische crisis voorzien, die geheel los van demografische veranderingen voor economische krimp heeft gezorgd, een sterk oplopende werkloosheid en een dalende arbeidsparticipatie (CBS 2014). Als er al krapte op de arbeidsmarkt is, dan is die beperkt tot twee sectoren. De techniek is er een, doordat te weinig scholieren deze richting kiezen. De andere sector is de zorg, de enige waarvan de groei direct te relateren is aan demografische verandering, namelijk vergrijzing. Overheidsbezuinigingen begrenzen echter de groei van de werkgelegenheid in deze sector en zorgen inmiddels zelfs voor een daling, zodat de krapte terugloopt.

Concluderend kun je stellen dat de arbeidsmarkt onder invloed van demografische veranderingen niet fundamenteel anders functioneert. Vraag en aanbod van arbeid reageren voortdurend op elkaar. Deze schommelingen veroorzaken kwantitatieve en kwalitatieve fricties, met als gevolg krapte of werkloosheid. Maar krimp en vergrijzing kunnen de gevolgen van het tekort wel verheven. Fricties kunnen dus heftiger zijn. Dat wordt het beste geïllustreerd door de casestudy's, die ingaan op de gevolgen van krimp en vergrijzing op regionaal niveau in Duitsland en Nederland.

LESSEN VAN KRIMPREGIO'S

Situatieschets: demografie

Duitsland en Nederland verschillen in demografisch opzicht van elkaar. In Nederland groeit de bevolking nog jaren door dankzij een relatief hoog geboortecijfer. In Duitsland daalt de bevolking al en blijft de bevolking uitsluitend op peil door immigratie vanuit het buitenland. In beide landen vergrijsd de bevolking, maar ook hierin loopt Duitsland voor op Nederland.

Op regionaal en lokaal niveau ontwikkelen sommige gebieden zich heel afwijkend van het nationale beeld. Oost-Duitsland en Zuid-Limburg zijn met elkaar te vergelijken, maar er zijn ook verschillen. Beide gebieden hebben een laag geboortecijfer en een sterfteoverschot. Ook verlaten met name jongeren de regio voor een studie of baan in een gebied met meer mogelijkheden. Dat zorgt voor dubbele ontgroening en snellere vergrijzing.

Maar Zuid-Limburg lijkt wat betreft vergrijzing meer op West-Duitse krimpregio's in het

naburige Ruhrgebied. Daar begon de vergrijzing eerder dan in Oost-Duitsland, door de stijgende levensverwachting. De enorme bevolkingsdaling van Oost-Duitsland begin jaren negentig was uitzonderlijk en werd veroorzaakt door de economische malaise na de val van de Berlijnse Muur. De langetermijengevolgen van dit wegtrekken en van de enorme geboortedaling daarna ondervindt het oosten van Duitsland nog steeds. Jongeren trekken zowel in Nederland als in Duitsland veelal naar de centrale grote steden, die mede daardoor minder vergrijsd zijn. Dat geldt echter niet voor 'krimpsteden', zoals Stendal (Sachsen-Anhalt) en Parkstad Limburg (Zuid-Limburg). De situatie is op het Oost-Duitse platteland het meest problematisch. In sommige gebieden wonen zo weinig mensen dat de meest basale voorzieningen niet meer aanwezig zijn en gemeenten hun taken niet meer kunnen uitvoeren.

De potentiële beroepsbevolking daalt volgens de prognoses de komende jaren en over lange tijd in Nederland en in Duitsland (door een laag geboortecijfer). Vooral de leeftijdsgroep 35 tot 55 jaar wordt kleiner, het aandeel 55-plussers en hoogbejaarden wordt juist fors groter. Voor Nederland is de voorspelling dat langer doorwerkende ouderen en de hogere arbeidsparticipatie van vrouwen de daling ruimschoots compenseren, zeker bij een matige economische groei. In Oost-Duitsland is de verwachting dat dit niet gaat lukken omdat het arbeidsaanbod sneller daalt dan de vraag naar arbeid. Mogelijk geldt dit ook voor bepaalde gebieden in Zuid-Limburg, zoals Parkstad Limburg (Heerlen), waar de situatie met Duitsland te vergelijken is.

Ongunstige omstandigheden

Krimpregio's hebben vaak meerdere ongunstige factoren, zoals een zwakke of eenzijdige economische structuur. Demografie is dus maar één factor. Dit geldt voor Oost-Duitsland en Zuid-Limburg. Problematisch is niet alleen dat de beroepsbevolking daalt, maar ook dat vooral kansrijke jongeren de streek verlaten. De achterblijvers zijn vaak lager opgeleid en ouder dan in groeigebieden en vaker afhankelijk van een uitkering of een laag loon. Door lagere inkomens en een geringer vermogen hebben zij ook minder te besteden of te investeren, met een negatief gevolg voor de lokale economie.

Krimpgebieden zijn vaak grensregio's. Hun ligging aan de rand van het land, ver van het centrum, biedt mogelijkheden voor export, maar de grensligging beperkt ook de werkgelegenheid, zeker als het om landelijke gebieden gaat.

De armste streken van Oost-Duitsland grenzen aan Polen en Tsjechië. Sachsen-Anhalt was tijdens de DDR-periode een grensstreek voor West-Duitsland. De ongelijke economische ontwikkeling van toen werkt nog steeds door. Pendelverkeer naar succesvollere aangrenzende West-Duitse deelstaten vormt 15 procent van de werkgelegenheid. In die zin is de regiogrens van Sachsen-Anhalt nu 'zachter' dan die van Zuid-Limburg. Zuid-Limburg wordt aan twee kanten begrensd, door België en Duitsland. Kapitaalkrachtige inwoners van Parkstad verhuizen vanwege de gunstige koophuizenmarkt naar de buurlanden, maar de lands- en taalgrens vormt een barrière voor grensoverschrijdende arbeid. De ligging in een verstedelijkt gebied (Aken, Luik) met veel bedrijvigheid biedt wel mogelijkheden als het door aanpassing van (Europese) wet- en regelgeving rond belastingen en sociale zekerheid makkelijker wordt voor werknemers om in de buurlanden te werken.

Economische gevolgen

Het toenemende aantal ouderen zorgt in Nederland en Duitsland voor verandering in consumptiepatronen en investeringen. De vraag naar zorg en dienstverlening neemt toe, al beperken overheidsbezuinigingen de groei van de zorgsector. Mogelijk profiteert ook de vrijetijdsindustrie van deze ontwikkeling. In krimpregio's zijn de inwoners vaak minder koopkrachtig, dus dat kan een dempend effect hebben.

Het vermogen tot innovatie en productiviteitstijging van deze regio's staat onder druk door vergrijzing en krimp. Een sterk vergrijsde bevolking is minder gericht op vernieuwende producten en op het starten van een bedrijf. Anderzijds kan de vraag naar innovatieve producten toenemen om menskracht te vervangen bij gebrek aan personeel (denk aan de zorgsector). Meer investeren in scholing van oudere werknemers kan een productiviteitsdaling voorkomen. De overheid van Sachsen-Anhalt is gericht bezig om de productiviteit te stimuleren om de gevolgen van demografische veranderingen op te vangen. Ook in Zuid-Limburg en Parkstad richt men zich op samenwerking tussen universiteiten, hogescholen en bedrijven om innovatievermogen en productiviteit te stimuleren. Hoe succesvol dit beleid is, moet nog blijken.

Beroepsbevolking en werkloosheid

De werkloosheid is vaak hoger dan gemiddeld in een krimpgebied. In Oost-Duitsland was de werkloosheid begin jaren negentig torenhoog. Het percentage daalt sinds 2006 wel gestaag, overeenkomstig de landelijke trend. Ze blijft echter op een hoger niveau dan het landelijk gemiddelde. Ook in Zuid-Limburg lag de werkloosheid jarenlang boven het landelijk gemiddelde, maar het verschil met het nationale cijfer is minder groot geworden.

Werkloosheid wordt bepaald door de conjunctuur, de kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod en de dichtheid en diversiteit aan sectoren in een gebied (de economische veerkracht). Demografische veranderingen betekenen dus niet automatisch dat de werkloosheid verdwijnt omdat ouderen van de arbeidsmarkt verdwijnen en de vervangingsvraag groeit. In Duitsland blijkt dit effect van vergrijzing over twintig jaar gemeten nihil. Ook een verandering in de arbeidsparticipatie van ouderen maakt vrijwel geen verschil voor de hoogte van de werkloosheid. Voor Zuid-Limburg is dit effect niet berekend. De hogere arbeidsparticipatie van ouderen (door verhoging van de pensioenleeftijd en dus langer doorwerken) lijkt voor een lagere vervangingsvraag te zorgen en dus voor minder vacatures. De pensioenleeftijd is ook in Duitsland verhoogd naar 67 jaar. De arbeidsparticipatie en het arbeidsvolume van ouderen liggen er wat lager dan in Nederland, maar de tendens is stijgend.

Naar verwachting neemt de vervangingsvraag in bepaalde zeer vergrijsde sectoren (onderwijs, openbaar bestuur) en in zeer vergrijsde gebieden de komende jaren wel toe. In Duitsland is de verwachting dat binnen tien tot vijftien jaar grote groepen werknemers (tot 20 procent) met pensioen gaan. Door een toename van hulpbehoevende ouderen groeit de behoefte aan dienstverlening en verzorging, met banen voor zowel laag- als hoogopgeleid personeel. Het personeel in de zorg vergrijsst echter ook. Voor Oost-Duitsland geldt bovendien dat het gebrek aan jonge vrouwen extra problematisch is in deze traditionele vrouwensector.

Bij een afnemende bevolking is echter ook minder behoefte aan ambtenaren en onderwijzers: de vraag naar werknemers zou dus parallel aan de daling van het aanbod kunnen afnemen.

Bovendien wordt het probleem van een hoge werkloosheid door slechte aansluiting (opleiding) niet opgelost als de vervangingsvraag stijgt.

Ook als niet alle gepensioneerden vervangen worden, zal dit bij een dalend aanbod toch tot krapte in een beperkt aantal sectoren kunnen leiden. Daarnaast kan werkloosheid blijven voortbestaan, in sommige gevallen zelfs zeer hardnekkig. Dat heeft te maken met het volgende punt.

In beide gebieden verschilt de werkloosheid per leeftijdscategorie: jongeren zijn vaker werkloos dan ouderen. Als de werkloosheid per leeftijdscategorie daalt, zouden demografische veranderingen een lagere werkloosheid kunnen bewerkstelligen. Dat kan bijvoorbeeld het directe effect zijn van kleinere geboortecohorten. De structureel hogere werkloosheid onder jongeren zou dan 'vanzelf' kunnen afnemen. Dat is voor West-Duitsland al geconstateerd, maar moet in Oost-Duitsland nog blijken omdat deze kleinere generaties nu op de arbeidsmarkt komen. In Nederland speelt dit minder omdat jongere geboortecohorten minder klein zijn dan in Duitsland. In Zuid-Limburg met zijn lage geboortecijfer zou dit effect wel kunnen optreden. Dit zou ook kunnen verklaren waarom de werkloosheid in Zuid-Limburg de laatste jaren iets minder snel oploopt dan landelijk het geval is. Mogelijk duidt dit toch ook op een toename van de vervangingsvraag door vergrijzing, maar dit is niet onderzocht. Wel heeft het Researchcentrum voor Onderwijs & Arbeidsmarkt (ROA) onderzocht hoe goed het mbo aansluit op de vraag naar middelbaar opgeleiden in de regio. Roc's in krimpregio Zuid-Limburg en ook Groningen scoren goed op dit punt. Vraag en aanbod sluiten op dit niveau kennelijk beter op elkaar aan.

Aansluiting vraag en aanbod

Toch bestaat in krimpregio's een probleem van *mismatch*: de kwalitatieve aansluiting van vraag en aanbod in termen van opleiding en functie. Er is een groeiende vraag naar hoogopgeleiden, terwijl in krimpgebieden gemiddeld meer laagopgeleiden wonen. Het werkloosheidspercentage van laagopgeleiden ligt hoger dan dat middelbaar en hoogopgeleiden. Als laagopgeleiden een hogere opleiding bereiken, zou de werkloosheid dalen, bij voldoende vraag naar hoger opgeleiden.

Mismatch veroorzaakt in Duitse krimpregio's ook aan de vraagkant problemen. Vooral het midden- en kleinbedrijf kan door vergrijzing en krimp vaak geen opvolger vinden en heeft moeite vacatures op middelbaar en hoger niveau te vervullen. Het mogelijke gevolg is dat bedrijven sluiten, rationaliseren (door automatisering) of wegtrekken. Dit kan tot een neerwaartse spiraal leiden van groeiende werkloosheid en afnemende werkgelegenheid.

De aanwezigheid van voldoende hoogopgeleiden is een positieve vestigingsfactor. De dienstensector (bijvoorbeeld ict) groeit, heeft over het algemeen hoger geschoold personeel nodig en vestigt zich niet waar dit personeel niet te vinden is. In krimpregio's is dit vaak een probleem, waardoor hoge werkloosheid onder lager en middelbaar opgeleiden hardnekkig kan blijven voortbestaan bij een gelijktijdig gebrek aan hoogopgeleiden. Lager en middelbaar opgeleiden zijn minder mobiel en vaker afhankelijk van de werkgelegenheid in de regio.

Krimpregio's lopen het risico van een *braindrain* door voortgaand vertrek van kansrijke jongeren. Dat kan negatief uitpakken voor het innovatievermogen van de regio's en daarmee hun productiviteit en welvaart. Om die reden wil de overheid in Sachsen-Anhalt vooral

arbeidsintensieve en innovatieve bedrijven naar de regio trekken. Dat willen echter alle regio's, of ze nu krimpen of groeien. De interne concurrentie met groeigebieden (vooral steden) binnen krimpregio's is lastig, zoals tussen de succesvolle universiteitsstad Magdeburg en de landelijke omgeving in Sachsen-Anhalt, of tussen studentenstad Maastricht en de gewezen mijnstad Heerlen in Zuid-Limburg.

Arbeidsvoorwaarden

De loonverschillen tussen hoog- en laagopgeleiden lopen in Nederland landelijk sinds halverwege de jaren negentig verder uiteen, bijvoorbeeld in de zorg, ict en het onderwijs. Dat duidt erop dat werkgevers bereid zijn meer te betalen voor hoger geschoold personeel.

In Oost-Duitsland is geen extra loonstijging ten opzichte van andere regio's geconstateerd. Lonen liggen in het algemeen in de vijf oostelijke deelstaten juist lager. Werkgevers geven zelf aan eerder naar andere oplossingen te zoeken om hoogopgeleiden aan te trekken dan een hoger salaris. Mogelijk ligt de oorzaak voor de geringe loonstijging ook in de vele kleine bedrijven. Voor hen is concurrentie op loon moeilijker dan voor grote bedrijven.

Wel levert een jaar extra opleiding in een Oost-Duitse krimpregio als Sachsen-Anhalt meer salaris op dan in een groeiregio. Dit duidt toch op een grotere behoefte aan hoger opgeleiden. Desondanks gaan kansrijke mensen vooral naar het Westen vanwege de hogere lonen daar. Van loonopdriving in krimpregio's is dus (nog) geen sprake.

In Oost-Duitsland hebben vakbonden in de marktsectoren nauwelijks een positie, ze worden vaak niet eens uitgenodigd voor arbeidsvoorwaardenoverleg. Dat handelen bedrijven met de ondernemingsraad af. De organisatiegraad ligt in Oost-Duitsland met 17 procent lager dan in West-Duitsland, waar hij, net zoals in Nederland, rond de 20 procent ligt. Ook is slechts een kwart van de werkgevers georganiseerd. Ongeveer de helft van de Oost-Duitse werknemers valt onder een cao. De organisatiegraad in Nederlandse krimpregio's verschilt nogal, afhankelijk van de historische achtergrond. In het algemeen worden de bonden zwakker waar ze sterk waren, soms tot op het niveau van de sectoren die van oudsher slecht georganiseerd zijn, zoals in de dienstensector. En laat die sector nu juist steeds belangrijker worden.

De lessen

De nationale arbeidsmarkt is een optelsom van regionale arbeidsmarkten. Het belang van regionaal arbeidsmarktbeleid is onmiskenbaar. Krimpregio's zijn laboratoria voor landelijke ontwikkelingen. Demografische veranderingen zijn zowel oorzaak als gevolg van processen. Ze zijn niet los van andere omstandigheden te zien, maar kunnen negatieve processen versterken. Als de regionale economie bijvoorbeeld al zwak is, helpt het niet als hoogopgeleiden wegtrekken. Demografie alleen is echter niet voldoende om de werking van de regionale arbeidsmarkt te verklaren. De problemen verschillen per regio, afhankelijk van de omstandigheden en economische structuur. Het probleem in Zeeuws-Vlaanderen is anders dan in Zuid-Limburg of Oost-Groningen.

Uit nood geboren vernieuwing is mogelijk, als de focus verschuift naar leefbaarheid in plaats van (economische) groei. Investeren in de bestaande (beroeps)bevolking is de beste strategie voor krimpggebieden.

Het kost veel geld om krimp koste wat kost weer in groei om te zetten en de pogingen blijven vaak zonder resultaat. Beleid dat alleen fysieke herstructurering nastreeft, of krimp bestrijdt door te blijven doorbouwen, is onvoldoende (Galjaard e.a. 2012, Verwest & Van Dam 2010). Het moede hoofd in de schoot leggen en de regio opgeven, is ook niet goed. De meeste kans van slagen maakt beleid dat zich richt op (sociale) innovatie, herstructurering en welzijn van de aanwezige bevolking, en daarbij de samenwerking van de verschillende partijen stimuleert¹. Lokaal nemen burgers en soms ook bedrijven in krimpregio's in Duitsland en Nederland zelf initiatieven om bepaalde voorzieningen overeind te houden. In de allermakste regio's zijn de inwoners daar niet altijd toe in staat en is ondersteuning van de overheid nodig.

Hardnekkig hoge werkloosheid door *mismatch* op de arbeidsmarkt lijkt het grootste probleem te vormen bij een krimpende beroepsbevolking, met name voor laagopgeleiden. Het aanbod sluit kwalitatief – in niveau of soort opleiding – niet aan op de vraag, waardoor de werkloosheid ondanks het kleinere arbeidsaanbod niet daalt. Demografie speelt daar geen centrale rol in als oorzaak van werkloosheid.

Het is goed sectorale diversiteit te creëren en lokale initiatieven aan te wakkeren. Kijk naar wat de regio aan (potentieel) krachtige sectoren en bedrijvigheid heeft en probeer dat te versterken (Diodato & Weterings 2013). De overheden in Zuid-Limburg proberen dat onder andere via het Euregio-beleid (hoofdstuk 7) en Sachsen-Anhalt met de *Demografie-Allianz* (hoofdstuk 6). Dat schept in elk geval betrokkenheid van lokale en regionale partijen en veel netwerkbijskomsten. Via fondsen kunnen allerlei kleine en grote initiatieven worden ondersteund.

Een nadeel is in een voordeel te veranderen: krimpregio's kunnen juist vernieuwend bezig zijn omdat ze als 'pioniers' moeten experimenteren. Dat leidt in Oost-Duitsland bijvoorbeeld tot het omarmen van duurzame energie. Op den duur voert dit mogelijk tot een voorsprong op andere regio's. Heerlen probeert met de Zorgacademie het centrum voor kennis op het gebied van ouderenzorg te worden.

Naar verwachting blijft de vraag naar hoger opgeleiden stijgen, door een toename van de welvaart en voortschrijdende technologische ontwikkelingen. Het ROA gaat uit van een voortdurende behoefte aan *skills upgrading* bij werkgevers, ook voor lagere functies. De dienstensector groeit en dat brengt over het algemeen een grotere behoefte aan hoger opgeleiden met zich mee. Een groter aanbod van hoogopgeleiden kan echter ook leiden tot verdringing van middelbaar en laaggeschoolden. Werkgevers nemen dan liever een hoger opgeleide, ongeacht of de werkelijk benodigde kennis en vaardigheden op dat niveau liggen. Per sector en daarmee per regio verschilt de behoefte aan werknemers met meer scholing. Als oplossing propageren de meeste wetenschappers en beleidsdeskundigen scholing: vaker doorleren naar een hoger niveau, schooluitval tegengaan, permanente scholing (ook van ouderen), (hulp bij) het kiezen van de juiste opleiding, van-werk-naar-werk-begeleiding en bij- en herscholing. Verder is een goede samenwerking tussen hogescholen, universiteiten en het bedrijfsleven essentieel.

¹ Zie ook Van Dam & Daalhuizen (2013).

De arbeidsparticipatie van ouderen stijgt. Ze werken langer door en blijven ook meer uren werken (Arts & Otten 2012a en b, 2013; Van Dalen 2012). Een dalende beroepsbevolking kan ertoe leiden dat werkgevers eerder dan nu geneigd zijn oudere werknemers aan te nemen. Het is goed om dat te stimuleren. In dat geval zou de (langdurige) werkloosheid in die groep kunnen afnemen. Het effect van een afnemende beroepsbevolking en toenemende arbeidsparticipatie van ouderen op de vraag naar arbeid is echter moeilijk te voorspellen. Dit kan per sector verschillen en is mede afhankelijk van de veranderende consumentenvraag door de vergrijzing (meer zorgdiensten, minder innovatieve producten bijvoorbeeld). Anderzijds speelt ook hierin de aansluiting tussen vraag en aanbod wat betreft opleiding en functieniveau een essentiële rol. Ook (om/bij)scholing van ouderen is dus cruciaal. Dit gebeurt gelukkig al meer dan voorheen, waardoor de productiviteit van oudere werknemers blijft toenemen.

De arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland is al heel hoog, maar het arbeidsvolume (aantal uren) kan hoger. Daarnaast zou het goed zijn als meer werknemers snel op de juiste plekken belanden, waar ze maximaal tot hun recht komen. Daarbij is een goede studiekeuze van schoolverlaters van belang. Minstens zo belangrijk zijn de mogelijkheden om een leven lang te kunnen leren (bijscholing/omscholing tijdens de loopbaan), het streven naar een duurzame arbeidsinzet (met oog voor de balans tussen werk en andere taken) en werk-naar-werk-trajecten, zodat werkenden snel (opnieuw) productief kunnen zijn en blijven. Behalve goed voor de economie is dat ook en vooral in sociaal opzicht wenselijk.

BELEIDSAANBEVELINGEN VOOR DE OVERHEID

Een belangrijke algemene aanbeveling voor de overheid is om het economisch beleid veel meer te richten op verhoging van de arbeidsproductiviteit in plaats van op verhoging van de arbeidsparticipatie. Dit is lastiger te bewerkstelligen en moeilijker vanuit de overheid aan te sturen, maar behoeft juist om die reden meer aandacht. Verhoging van de arbeidsproductiviteit draagt in belangrijke mate bij aan behoud en verhoging van de welvaart. Verdere verhoging van de arbeidsparticipatie heeft bovendien alleen zin als ook de werkgelegenheid op peil blijft.

De vergelijking tussen Oost-Duitsland en Zuid-Limburg levert beleidslessen op die niet alleen relevant zijn voor krimpregio's, maar ook voor groeigebieden en voor ons land als geheel. Het voorbeeld van Duitsland laat zien dat in het economisch en arbeidsmarktbeleid op nationaal niveau rekening moet worden gehouden met regionale verschillen en omstandigheden. De impact van beleid op verschillende regio's – of dat nu groei- of krimpgebieden zijn – moet vooraf in nationaal beleid worden overdacht en onderzocht.

Regionale verschillen beïnvloeden de economische prestaties van het land als geheel. Om die reden is het onverstandig negatieve ontwikkelingen op hun beloop te laten. Evenmin moet krampachtig worden geprobeerd krimp weer in groei om te keren door bijvoorbeeld bedrijventerreinen en woningen te blijven bouwen die vervolgens leeg staan. Het is aan te raden om de sterke punten in de economische en sociale structuur uit te bouwen en de leefbaarheid voor de gevestigde bevolking te bevorderen.

Demografische veranderingen staan niet op zichzelf. Een integrale economische visie is dus nodig, met een aanpak die een groot aantal beleidsterreinen omvat, zoals volkshuisvesting, onderwijs, economie, sociale zaken en welzijn. Daarbij moeten regio's de ruimte krijgen hun eigen oplossingen voor specifieke problemen te bedenken en uit te voeren. De grote verschillen tussen regio's vragen om maatwerk, rekening houdend met de specifieke omstandigheden in de krimp- (of groei)regio. Het komt de effectiviteit ten goede als regionaal beleid wordt ondersteund door het landelijke bestuur (Galjaard e.a. 2012). De landelijke en provinciale overheden moeten er wel op letten dat lokaal beleid niet ongewild tot onderlinge concurrentie tussen naburige regio's en tot 'kannibalisering' leidt. Dan verplaatst het probleem zich alleen naar de burens. Regie van bovenaf blijft nodig voor het overzicht. Vergaande decentralisatie van arbeidsmarktbeleid naar *uitsluitend* lokaal niveau is om die reden geen goed idee en bovendien praktisch moeilijk uitvoerbaar.

Samenwerking en overleg is belangrijk op alle overheidsniveaus (lokaal, regionaal, provinciaal, nationaal en zelfs internationaal) en op verschillende beleidsterreinen, van economische tot sociale zaken, van onderwijs tot financiën. Ook is het belangrijk om belanghebbenden, zoals burgers, bedrijven, vakbonden en onderwijsinstellingen, hierbij te betrekken.

De economie in krimpregio's is extra kwetsbaar; om een evenwichtige economische ontwikkeling te kunnen bewerkstelligen, is het belangrijk dit goed te beseffen. Bij het ontwerpen van (regionaal) economisch en arbeidsmarktbeleid is het verstandig rekening te houden met de (toekomstige) samenstelling van de (beroeps)bevolking. Die bepaalt mede de manier waarop de regionale economie en arbeidsmarkt zich ontwikkelen. Zelfs bij bevolkingskrimp kan het in het kader van werkgelegenheid aan te raden zijn ook het behoud of de komst van arbeidsintensieve sectoren te stimuleren, vooral als dat (mede) werkgelegenheid voor lager opgeleiden oplevert.

Topsectorenbeleid

Het niveau van de regio wordt belangrijker bij de uitvoering van nationaal beleid. De nationale overheid hevelt steeds meer sociale taken over naar lagere niveaus, vooral naar gemeenten. Met name bij de uitvoering van de Participatiewet gaat het ook om werkgelegenheid voor 'zwakke' groepen, zoals langdurig werklozen in de bijstand, Wajongers en arbeidsgehandicapten. De Lissabonagenda van de Europese Unie schrijft voor dat de lidstaten moeten streven naar grensoverschrijdende succesregio's die onderling maximaal concurrerend zijn. Sinds drie jaar richt de Nederlandse overheid zich met het Topsectorenbeleid op negen topsectoren en op versterking van de bestaande regionale economische structuur.

Is deze strategie om topsectoren en -regio's aan te wijzen beter dan de decentralisatie van de jaren zestig en zeventig? Bevordert specialisatie ook de groei van andere dan topsectoren in een gebied? Wat gebeurt er met regio's zonder topsector? Of werkt dit beleid juist binnenlandse concurrentie in de hand waardoor de groei van welvarende regio's ten koste van de minder presterende regio's gaat? Het is nog te vroeg om dit vast te stellen, maar wel belangrijk om in de gaten te houden.

De overheid wil samen met het bedrijfsleven vooral investeren in sectoren en regio's die al sterk zijn. Die strategie biedt kansen, maar kan ook tot een eenzijdige structuur leiden. Dat is risicovol.

Zoals de studie naar economische veerkracht van het Planbureau voor de Leefomgeving aantoont (Diodato & Weterings 2013), maakt dit beleid regio's ook kwetsbaarder voor economische schokken. Zeker als een regio vooral op één sector drijft. Voor een regio zonder veel vervangende werkgelegenheid kan het verdwijnen van een groot bedrijf of een hele sector een negatieve spiraal veroorzaken van wegtrekkende bewoners en nog minder perspectief voor de achterblijvers.

In Oost-Duitsland ligt de beleidsfocus daarom op werkgelegenheid en op groei van arbeidsintensieve sectoren. De bouw van een energiecentrale in Eemshaven (Oost-Groningen) daarentegen heeft vooral werkgelegenheid opgeleverd voor werknemers uit andere Europese landen, tegen lagere lonen dan Nederlandse werknemers. De hoogopgeleiden die aangetrokken worden door de energiebedrijven wonen in stad Groningen en niet in Delfzijl (Van den Berg 2013). Voor Oost-Groningen biedt dit dus niet echt soelaas.

Nogmaals: er zijn geen gemakkelijke oplossingen. Het is geen goed idee om economische groei te willen forceren, maar evenmin een optie om de zaak op zijn beloop te laten. Investerings blijven juist in deze gebieden nodig om de economische structuur te verstevigen door meer diversiteit. Daarbij moet ook het midden- en kleinbedrijf erkenning krijgen als banenmotor. Door een ijle economische structuur zijn de netwerken van deze bedrijven in krimpregio's vaak zwak. Daar is sturing en begeleiding van de overheid bij nodig.

Als de overheid negatieve gevolgen van haar beleid vooraf incalculeert, is het belangrijk om vooraf ook over oplossingen na te denken met oog voor lokale en regionale omstandigheden. Dat geldt altijd, maar in het bijzonder voor krimpregio's. Noordoost-Groningen vraagt om een andere aanpak dan Parkstad Limburg, al verkeren ze in een vergelijkbare situatie. Een recent Nederlands voorbeeld is de negatieve impact van de accijnsverhoging op brandstof, die in grensregio's groter is dan in de rest van het land, of de lastige positie waarin energieverblindende bedrijven in de grensregio's verkeren, zoals het inmiddels failliete Aldel (Groningen) en Zalco (Zeeland).

Nadruk op scholing

In Duitsland ligt de nadruk in beleidsaanbevelingen zeer sterk op scholing als middel om de arbeidsmarkt in krimpregio's te bevorderen. De aanwezigheid van universiteiten en hogescholen wordt gezien als een middel om vergrijzende regio's met een dalende bevolking aantrekkelijk te maken voor jongeren. Onderwijs wordt beschouwd als *het* middel om krimpregio's uit het slop te trekken door het kennispeil van de bevolking te verhogen. De aanwezigheid van hoogopgeleiden kan vervolgens een vestigingsreden zijn voor bedrijven omdat de behoefte aan hoger opgeleiden nog steeds stijgt. Als er interessante banen zijn, wordt de kans groter dat studenten ook na hun opleiding blijven. Dit levert bovendien ook werkgelegenheid op voor middelbaar en lager opgeleiden en kan dus bijdragen aan een lagere werkloosheid. Onderwijsinstellingen dragen bij aan een dynamisch economisch klimaat, zeker als ze samenwerken met bedrijven in de regio bij kennisoverdracht en innovatie. Ze moeten dan wel een specialisme hebben (of ontwikkelen) dat aansluit bij zowel de interesse van studenten als de behoefte en kracht van (kleine en grote) bedrijven in de regio. En ten slotte is scholing van oudere werknemers een middel om hun duurzame inzetbaarheid en productiviteit te bevorderen. Dit laatste thema is in deze studie echter niet uitgewerkt. Nogmaals: het is van belang te beseffen dat er geen makkelijke oplossingen zijn. Zo kan de aantrekkende werking van steden met een universiteit

of hogeschool op jongeren negatief uitpakken voor naburige steden zonder grote of belangrijke onderwijsinstelling. Ook kost het jaren voordat een universiteit een goede reputatie heeft opgebouwd. De universiteit Maastricht bijvoorbeeld deed er meer dan 25 jaar over om in 2013, vooral dankzij buitenlandse studenten, plaats 6 van de wereldwijde top 50 van jonge universiteiten te behalen.²

Over de grens

Grensgebieden kunnen er baat bij hebben als het eenvoudiger wordt over de grens te gaan werken. Er komen meer banen binnen bereik, al komen tekorten of overschotten vaak aan beide zijden van de grens in dezelfde sectoren voor. Desondanks krijgen werkzoekenden een grotere actieradius als ze ook over de grens kunnen kijken. Bovendien worden grensregio's daardoor minder 'perifeer', wat de economische bedrijvigheid ook ten goede kan komen. Het is dan wel nodig om regels op het gebied van belastingen en sociale zekerheid (internationaal) meer op elkaar af te stemmen en de bureaucratie voor bedrijven en werknemers eenduidiger te maken. Veel mensen schrikken ervoor terug over de grens te werken omdat onduidelijk is wat dit (op langere termijn) voor hen betekent, bijvoorbeeld bij arbeidsongeschiktheid of na hun pensionering.

Hoewel dit besef op alle politieke niveaus – bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, provinciaal, lokaal en Euregionaal – leeft, is de praktijk weerbarstig. Er is politiek overleg en samenwerking op internationaal niveau voor nodig waarbij verschillende landen hun regels (en belangen) op vele terreinen op elkaar moeten afstemmen. Het politieke klimaat is als gevolg van de economische crisis eerder gericht op minder dan méér Europees en opengrenzenbeleid.

Experimenteer

Sommige Oost-Duitse krimpregio's laten zien dat juist in krimpregio's geëxperimenteerd kan worden met innovatieve concepten omdat de oude economische structuur is verdwenen. Het wegvallen van vervuilende verouderde industrieën opende de deuren voor een beleid dat gericht is op milieuvriendelijke en duurzame productiemethoden en industrieën. Verder kan de *Demografie-Allianz* van Sachsen-Anhalt (hoofdstuk 6) als voorbeeld dienen voor een optimistische en gezamenlijke toekomstvisie. Hoeveel banen daarmee worden gecreëerd en hoe duurzaam sectoren zich vestigen, moet worden afgewacht. Maar het geeft aan dat een krimpregio niet per se een achterstandsgebied hoeft te blijven als lokale en regionale overheden samenwerken met sociale partners en investeerders (niet te vergeten: Europa) om de economische ontwikkeling met gericht beleid en langdurig te stimuleren.

Als het uiteindelijk toch niet lukt om een gebied economisch te revitaliseren, dan kan er een 'informele' economie ontstaan die niet meer (helemaal) op marktprincipes drijft. Hier kunnen vernieuwende bewonersinitiatieven ontstaan waarbij mensen elkaar onderling op allerlei manieren steunen. Overheidsbeleid zou in dat geval gericht moeten zijn op ondersteuning van deze initiatieven zonder al te veel bureaucratie en regelgeving. Als het lukt om mensen op die manier *self supportive* te laten zijn, kan dit zelfs weer tot innovatie leiden. Ook hier geldt dat een zwakte juist een kracht kan zijn: als 'ouderwetse' middelen zijn uitgeput, ontstaat er ruimte voor vernieuwing en innovatie.

² Zie <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2013/one-hundred-under-fifty>.

BELEIDSAANBEVELINGEN VOOR DE VAKBEWEGING

Dit onderzoek onderstreept het belang van sterke regionale economieën. De regionale arbeidsmarkt wordt belangrijker, ook door de overheveling van nationale overheidstaken naar gemeenten. Zo worden zij vanaf 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet om bijstandsgerechtigden en mensen met een arbeidsbeperking naar werk te begeleiden. Bij de uitvoering van de afspraak van de overheid met werkgevers en vakbonden uit het Sociaal Akkoord van 2013 om 100.000 extra banen voor die groep te creëren, zullen sociale partners ook meer met de lagere overheden te maken krijgen.

Het toenemende belang van de regio vraagt dus om toekomstgericht denken van de vakbeweging, in een breder kader dan alleen de arbeidsmarkt (leefbaarheid). Het vraagt ook om samenwerking met andere partijen, zoals de overheid, onderwijsinstellingen en werkgevers, over sectoren en over regionale en landsgrenzen heen.

Na de interne crisis van 2012 in de FNV kwamen de vakbonden tot de conclusie dat het voor hun relevantie en herkenbaarheid van belang is 'dichterbij de leden' te staan. Dit wordt in de praktijk vooral vertaald als 'zichtbaarder in bedrijven en sectoren aanwezig zijn'. Het probleem is dat de bonden nu nog vooral op landelijk niveau, in de sectoren, een positie hebben. Op lokaal niveau is hun vertegenwoordiging vooral gericht op controle op de uitvoering van sociaal beleid door gemeenten en minder op regionaal arbeidsmarktbeleid.

Regionaal arbeidsmarktbeleid

Uit het Sociaal Akkoord van april 2013 blijkt dat de vakbeweging zich het belang van regionaal arbeidsmarktbeleid realiseert. Met het Akkoord kan de vakbond een positie in de regio's herwinnen om vakbondsdoelen te realiseren. Die doelen zijn gericht op een soepele overgang van de ene baan naar de andere (ter voorkoming van werkloosheid) en de overgang vanuit een uitkering of opleiding naar een baan (Stam 2014). Het is goed dat de vakbeweging met het Akkoord zelf het voortouw neemt en met ideeën komt in plaats van alleen te reageren op ontwikkelingen en achteruit te onderhandelen om schade te beperken. Het plan om in 35 arbeidsmarktregio's samen te werken met gemeenten, UWV en werkgevers verdient een snelle uitvoering, om meer regie te kunnen voeren op de uitvoering van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. In eerste instantie richt zich de samenwerking nu vooral op de controle op de uitvoering van de Participatiewet en het Sociaal Akkoord om Wajongers aan werk bij reguliere werkgevers te helpen.

Het de bedoeling om via deze arbeidsmarktnetwerken ook voor andere (ontslagen) werknemers en uitkeringsgerechtigden van-werk-naar-werk-trajecten op te zetten en te zorgen voor 'duurzame werkgelegenheid' in de regio's. Met de huidige hoge werkloosheid is het juist van belang om ook snel tot uitvoering van dit onderdeel te komen, waarbij de sociale partners veel meer zelf aan de bak moeten. In de evaluatie van een van-werk-naar-werk-experiment zegt hoogleraar Nicolette van Gestel (2012): *"De nieuwe attitude bij (...) arbeidsbemiddeling – vraagt om meer proactief beleid, dat zich meer richt op strategische vragen op de arbeidsmarkt en minder eenzijdig is gericht op aantallen (tijdelijke) plaatsingen op de korte termijn. Juist in dit opzicht kunnen ook sociale partners zichzelf opnieuw uitvinden om de economie en arbeidsmarkt van de toekomst te beïnvloeden."* Op een paar plekken experimenteren de overheid en het UWV wel al

met mobiliteitsplannen, bijvoorbeeld voor Zalco in Zeeland en nu ook voor Aldel. De vakbond is hier echter niet rechtstreeks bij betrokken.³

Vanuit het Sociaal Akkoord heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geld beschikbaar gesteld voor werkgelegenheidsplannen vanuit sectoren. Het Actieteam Crisisbestrijding (waarin ook de FNV vertegenwoordigd is) dat deze sectorplannen beoordeelt, wil de regionale invulling van deze sectorplannen bevorderen en organiseert met het oog daarop conferenties over dit onderwerp. Het is dus wel doorgedrongen dat er behoefte is aan een samenhangend en resultaatgericht regionaal arbeidsmarktbeleid dat rekening houdt met lokaal verschillende omstandigheden. De regionale vertaling behoort echter nog niet tot de standaardprocedure bij de beoordeling van sectorplannen. Het zou goed zijn als dat in de toekomst wel gebeurt.

Scholingsfondsen inzetten

In samenhang met dit beleid zouden sociale partners hun scholingsfondsen kunnen inzetten. Veel sectoren hebben zulke scholingsfondsen met vaak behoorlijk grote budgetten. Sectoroverstijgende scholing is daarbij van belang, om intersectorale mobiliteit (oftewel een overstap naar een andere sector) makkelijker te maken, zeker in regio's waar weinig vervangende werkgelegenheid in dezelfde sector is. Dit is ook belangrijk omdat tekorten aan arbeidskrachten zich in heel specifieke segmenten van de arbeidsmarkt kunnen voordoen. Werkgevers moeten hierbij over hun schaduw heen stappen en scholingsbudgetten minder aan de eigen sector verbinden. Dan werkt flexibilisering naar twee kanten, voor werkgevers én werknemers. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid pleit er in het rapport *Naar een lerende economie* (2013) voor om economisch beleid op een regionaal niveau te voeren, mede vanwege de verschillen tussen regio's. Hier klinkt een pleidooi voor samenwerking in een 'nieuwe polder' om oude en nieuwe sociale en economische vragen in samenhang en op de lange termijn aan te kunnen pakken. De WRR wijst eveneens op het belang van scholing. In arbeidsorganisaties moeten werken en leren meer in elkaar overlopen zonder een strikte scheiding tussen de opleidingsfase en het werkende leven zoals nu.

De Sociaal-Economische Raad deed al eerder de aanbeveling aan de sociale partners om via de scholingsfondsen meer te investeren in scholing en opleiding, in haar rapport *Bevolgingskrimp benoemen en benutten* (2011). Deze zouden ook kunnen worden aangewend om jongeren via (interne) opleidingen aan een baan te helpen. Dit zou in samenwerking met roc's kunnen gebeuren, die vaak de regionale arbeidsmarkt 'bedienen'. Zo zouden de fondsen kunnen bijdragen aan het terugdringen van de jeugdwerkloosheid. Die is onder lager en middelbaar geschoolden vaak hoger en in krimpregio's extra hoog. Ook kan dit een bijdrage leveren aan verdere terugdringing van schooluitval: jongeren die werkend leren, zijn wellicht meer gemotiveerd een opleiding af te maken.

Het is ook aan te raden de scholingsfondsen intensief te gebruiken voor scholing van oudere en laagopgeleide werknemers. Deze groepen krijgen nu het minst vaak cursussen en bijscholing

³ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/szw/nieuws/2014/02/07/kabinet-en-regio-groningen-trekken-2-5-miljoen-uit-voor-ontslagen-werknemers-aldel.html>

aangeboden. Langer doorwerken begint de norm te worden (Arts & Otten 2012a en b, 2013; Van Dalen 2012) en de behoefte aan hoger opgeleiden blijft toenemen. Het is dus in het belang van de werknemers zelf, maar ook in dat van de ondernemingen om de productiviteit op peil te houden. Daarvoor zouden de sectorscholingsfondsen eveneens kunnen worden ingezet. Zowel het advies van de WRR als van de SER biedt behartigenswaardige aanknopingspunten voor innovatief economisch beleid van de sociale partners.

Banenbehoud en vernieuwing

Vakbonden die voor de belangen van hun – vergrijzende – leden opkomen, hebben niet altijd de lange termijn voor ogen. Dat is begrijpelijk, maar resulteert in regio's met weinig werkgelegenheid vaak in achterhoedegevechten. Bij sommigen dankt de bond daar een reputatie als achterhaald instituut aan. Het beste dat de bond eruit sleept, is vaak een redelijk sociaal plan voor de vaste krachten, of een paar jaar langer open blijven. Soms lukt dat niet eens, zie recente voorbeelden van aluminiumsmelterij Zalco en fosforfabriek Thermphos in Zeeland, en aluminiumfabriek Aldel in Groningen. Of zelfs het succesvollere voorbeeld van autofabriek NedCar in Born, waar nu een doorstart wordt gemaakt met de productie van de Mini voor BMW. Voor zolang het duurt.

Natuurlijk is het gerechtvaardigd om op de korte termijn vooral aan banenbehoud te denken. Als er tijd gewonnen wordt, moet de vakbond die echter vooral benutten om na te denken over constructievere, schonere en duurzamere alternatieven op langere termijn, zodat een regio economisch levensvatbaar blijft en de vakbond relevant, ook voor jongere generaties.

Europa

Een internationale blik, over de regiogrenzen heen, is daarbij belangrijk, om te verhinderen dat de zoektocht naar werkgelegenheid ertoe leidt dat collega's in verschillende landen tegen elkaar uitgespeeld worden. In het Europa van de concurrerende regio's is internationalisering net zo belangrijk als regionalisering. Dit is geen gemakkelijke opgave omdat vakbonden vooral op sectoraal niveau internationaal georganiseerd zijn. Het is echter van belang om hier een strategie voor te ontwikkelen. In de nieuwe Europavisie van de FNV (2014: 33) wordt erkend dat vakbondswerk op nationaal sectoraal niveau vaak verknoopt is met het Europese niveau: "(...) onderwerpen kunnen niet meer enkel op het nationale niveau geregeld worden." In de nota wordt verwezen naar de FNV-statuten, die consequent aandacht vestigen op het lokale en regionale niveau. In het beleidsstuk is echter verder weinig aandacht voor het Europa van de (concurrerende) regio's, waarbij de regionale belangen en behoeften soms anders liggen dan op nationaal sectoraal niveau. Het zou goed zijn om dit punt nog eens onder de loep te nemen.

Geen regionale loondifferentiatie

Hoewel regionale differentiatie belangrijk is, pleit ik niet voor regionale differentiatie op arbeidsvoorwaarden in sector-cao's. In Duitsland is dit nog wel het geval tot aan de gefaseerde invoering (met uitzonderingen) van het wettelijk minimumloon vanaf 2015 in Oost- en West-Duitsland. In veel sector-cao's worden nu nog steeds standaard lagere tarieven voor de oostelijke deelstaten afgesproken. Dit soort afspraken staat echter in Duitsland steeds meer ter discussie en verdwijnt langzaam, zeker in de salarissen van hoger opgeleiden. Het lagere loon is in het

oostelijke deel nauwelijks een vestigingsfactor gebleken. Als een bedrijf bereid is te verkassen voor laag loon, dan gaat het naar Zuidoost-Europa of naar landen buiten Europa. En het is de vraag waarom werknemers van grote bedrijven met dezelfde functie in Oost-Duitsland minder betaald zouden moeten krijgen dan in West-Duitsland. Het argument dat de lagere levensstandaard in Oost differentiatie rechtvaardigt, gaat inmiddels zeker in de grote steden niet meer op. Vooral het mkb heeft mogelijk baat bij een lager loon, omdat dit vaak weinig kapitaalcrachtige bedrijven zijn.

Voor krimpregio's zou differentiatie op lonen in theorie een manier kunnen zijn om hoger opgeleiden te behouden door hogere lonen te betalen. Echter, dit kan als een boemerang terugkeren als de concurrentie om hoger opgeleiden met andere regio's in de toekomst, zoals verwacht, toeneemt. In die 'strijd' zijn krimpgebieden waarschijnlijk juist minder in staat hogere lonen te betalen dan groeiregio's. Ze worden dan nog onaantrekkelijker, zowel voor werknemers (lager loon) als voor bedrijven (geen hoogopgeleiden). Een cao-raamafpraak die alleen toestaat onder de cao te gaan zitten, maar niet erboven, werkt helemaal een *race to the bottom* in de hand.

Nederland kent geen regionale loonverschillen binnen cao's zoals in Duitsland en het is op basis van het Duitse voorbeeld ook goed om dat zo te houden. In een klein land als Nederland met een dichte infrastructuur is differentiatie via de cao op deze manier niet zinvol. Het zal dan nog meer moeite kosten de raam-cao te handhaven en brengt waarschijnlijk vooral een enorme bureaucratie met zich mee. Er is ook nog een praktisch argument: werknemers zijn weinig mobiel en verhuizen na hun studie bijna niet naar een andere regio, zeker niet om daar een euro minder te verdienen.

In de praktijk is loondifferentiatie al mogelijk en opent het vooral de deur naar schijnconstructies en misstanden. Werknemers zullen er eerder de dupe van worden dan dat ze er baat bij hebben. Dat blijkt onder meer bij grote bouwprojecten, zoals de Eemshaven en de A2. Daar worden vooral buitenlandse werknemers als schijn-zzp'ers ingezet tegen minimumloon of minder.

Niet tegenstaande het voorgaande is het de vakbonden zeker aan te raden op korte termijn na te denken over andere mogelijkheden om het cao-instrument te vernieuwen om meer (regionale) differentiatie mogelijk te maken. Nog steeds valt 80 procent van de werknemers onder een collectieve arbeidsovereenkomst. Toch staat de cao onder druk door de snelle veranderingen op de arbeidsmarkt (toename van zzp'ers). Dit onderwerp verdient vanwege de omvang en de 'politieke' gevoeligheden een aparte studie.

Social innovation

Concurrentie op lonen is een vorm van 'laagwaardige flexibilisering' die onwenselijk is vanuit sociaal oogpunt en een bedreiging voor de productiviteit van de Nederlandse economie, stelt Ton Wilthagen (2013). Hij pleit voor '*social innovation*', een breder begrip dan sociale vernieuwing. Het voert hier te ver om er diep op in te gaan en men hoeft het ook niet op alle punten met Wilthagen eens te zijn. Toch is het voor de vakbeweging een inspirerend en belangrijk thema. Het gaat erom dat economische groei niet los gezien kan en moet worden van andere onderdelen van de leefomgeving, zoals onderwijs, fysieke leefomgeving, infrastructuur, maar ook de balans tussen werk en privé.

Als achterliggend doel van *social innovation* benoemt Wilthagen de 'inclusieve arbeidsmarkt',

in een 'nieuw soort economie', met ruimte voor ethiek. Waarin allerlei soorten werknemers een plek vinden (jong, oud en dus ook degenen met een 'vlekje'), met voldoende zekerheid voor werknemers, naast voldoende flexibiliteit voor ondernemers én werknemers.

De arbeidsmarkt is in hoge mate regionaal en specifiek, zegt Wilthagen. In een 'revolutie van de regio's' stelt Europa de kaders die regionaal en grensoverschrijdend worden ingekleurd. Samenwerking en initiatief is nodig van burgers, bedrijven, vakbonden, (lokale) overheden en kennisinstellingen in de regio, zonder te wachten op besluitvorming op centraal (Haags) niveau. Wilthagen neemt de succesvolle provincie Noord-Brabant als voorbeeld, een provincie die al sterk is. Juist in krimpregio's met matige economische perspectieven, zoals Parkstad Limburg, zijn experimenten met *social innovation* zinvol. Algehele verbetering van de lokale situatie treedt vooral op als beleid in eerste instantie gericht is op de noden van de regionale bevolking. Wanneer er ruimte ontstaat voor vernieuwing zonder fixatie op (economische) groei, kan zwakte in een kracht veranderen.

Oost-Duitsland laat zien dat soms op de puinhopen van een verouderde economische structuur iets nieuws kan ontstaan. De keiharde sanering van de oude industrie na de 'Wende' van 1989 in Sachsen-Anhalt leidde tot een dramatisch hoge werkloosheid en een verloren generatie. Toch biedt de kaalslag van toen de regio nu een kans tot radicale vernieuwing rondom duurzame energie. Ik wil hier zeker niet pleiten voor kaalslag of keihard saneren, maar het voorbeeld biedt in elk geval hoop voor de toekomst en kan een aanzet zijn tot een toekomststrategie en -visie. *"De uitkomsten van veel maatregelen waarover politiek en wetenschap discussiëren om het potentieel aan arbeidskracht beter te benutten, zijn overigens ook maatschappelijk erg gewenst. De erkenning van ouderen in de maatschappij, gelijke behandeling van vrouwen en mannen (verenigbaarheid van gezin en werk) en de integratie van migranten zijn hogere doelen, waarvan het belang nu vanuit arbeidsmarktperspectief nog toeneemt"*, zegt Fuchs (2011, vertaling DS). En Frank Cörvers van het ROA zegt in een gesprek: *"Het komt erop aan zuiniger om te gaan met zowel jonge als oudere werknemers."*

Investeren in 'menselijk kapitaal' is geen kostenpost, maar een basis voor een gezonde economie en samenleving. Dit vraagt om kwalitatief in plaats van kwantitatief arbeidsmarktbeleid, dat er niet alleen op gericht is zoveel mogelijk mensen aan het werk zetten. *"Werk is immers geen doel op zich, maar een middel om andere, financiële, economische en sociale doeleinden na te streven"*, schreef ook Paul de Beer al in 2002.

Bij alle maatregelen om de arbeidsparticipatie en de productiviteit te verhogen, zou dit uiteindelijk altijd de achterliggende gedachte moeten zijn. Wordt ons leven er beter van? De vakbeweging zou zich meer met dit soort brede vraagstukken moeten bezighouden, niet alleen op nationaal niveau, maar ook bij de regionale vertaling ervan.

Hoofdstuk 2

Inleiding demografische ontwikkeling

Waar hebben we het over bij demografische veranderingen? In dit hoofdstuk bespreek ik eerst kort enkele centrale begrippen en daarna de wereldwijde en Europese demografische ontwikkelingen. Vervolgens komt de Nederlandse situatie aan bod. Die wordt in meer detail uitgewerkt in hoofdstuk 7.

Bij demografische veranderingen gaat het over zulke uiteenlopende zaken als natuurlijke aanwas, geboortecijfer, sterfte, levensverwachting, migratie, ontgroening, vergrijzing van de (beroeps)bevolking, aantallen huishoudens, bevolkingsdichtheid en arbeidsmigratie. We hebben het over de vruchtbaarheidsratio, vervangingsratio, vergrijzingsratio, leeftijdsopbouw en demografische druk (zie ook de begrippenlijst, p.101).

In dit onderzoek gaat het vooral om bevolkingskrimp en vergrijzing. Ook speelt binnenlandse migratie een rol (met name in de casestudy's in hoofdstuk 6 en 7). Migratie vanuit het buitenland krijgt in deze publicatie weinig aandacht, omdat hierover een ander onderzoek van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging zal verschijnen.

Drie fenomenen zijn volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) kenmerkend voor demografische krimp: een afnemend aantal inwoners, een afnemend aantal huishoudens, of een daling van de potentiële beroepsbevolking (20-65 jaar). Demografische krimp ontstaat door een sterfte- en/of emigratieoverschot waaraan grofweg drie factoren ten grondslag liggen: (1) sociaal-culturele ontwikkelingen, zoals individualisering en emancipatie, (2) regionaal-economische ontwikkelingen in bedrijvigheid en werkgelegenheid, en (3) planologische beslissingen, met name op het gebied van woningbouw. Sociaal-culturele factoren beïnvloeden vooral geboorte en sterfte. Regionaal-economische en planologische factoren hebben vooral effect op migratie en verhuizingen (Verwest 2011 en 2013).

WERELDWIJDE ONTWIKKELING: BEVOLKINGSKRIMP EN HOGERE LEVENSV ERWACHTING

Bevolkingsafname is geen nieuw verschijnsel. De omvang van de bevolking fluctueert sinds de mens bestaat. Door ziektes, natuurrampen en oorlogen nam de bevolking in het verleden soms sterk af. Dat gebeurde op grote en kleine schaal, wereldwijd, nationaal en op regionaal of lokaal niveau.

Ook de angst voor een teruglopende bevolking is niet nieuw. In landen waar het aantal geboortes onder het vervangingsniveau ligt – het niveau waarbij de ene generatie de vorige precies vervangt – wordt vaak gepleit voor maatregelen die het aantal geboortes stimuleren. Daar staan dan – ook met het oog op de overbevolking elders op de wereld – andere pleidooien tegenover voor (veel) meer immigratie, zij het dat sommigen het liefst uitsluitend hoogopgeleide immigranten zien binnenkomen (Van Dalen 2008).

Wereldwijd is de bevolking sinds de Tweede Wereldoorlog onophoudelijk gegroeid tot op dit moment ruim 7 miljard mensen. Het gaat dan om de 'natuurlijke aanwas', het saldo van geboorte en sterfte. Pas tegen het einde van deze eeuw komt er vermoedelijk een einde aan de groei van de wereldbevolking, al varieert het tijdstip waarop dit wordt verwacht tussen 2070 en 2100. Tegen die tijd staat de teller, volgens prognoses van de Verenigde Naties, op 10 miljard mensen (De Beer & Beets 2012, Coleman & Rowthorn 2011, Schoenmaeckers 2011).

Het tempo waarin de wereldbevolking groeit, loopt wel terug doordat vrouwen gemiddeld minder kinderen krijgen. In 1950 waren het er nog vijf, nu gemiddeld 2,5 en straks nog 2,1.

Dat laatste cijfer is gelijk aan het vervangingsniveau. Naarmate minder kinderen geboren worden, zijn er minder vrouwen die zelf weer kinderen krijgen. Zo komt de bevolkingsaanwas op een gegeven moment tot stilstand (De Beer & Beets 2012). Een kleine verandering in het geboortecijfer kan op langere termijn echter grote gevolgen voor de voorspellingen hebben. De langetermijnprognose van de Verenigde Naties voorspelt dat de totale wereldbevolking na 2100 zal stabiliseren, al zullen er grote regionale verschillen zijn (Schoenmaeckers 2011).

MIGRATIE

Naast de natuurlijke aanwas of krimp door geboorte en sterfte speelt ook migratie een belangrijke rol bij bevolkingsgroei of -daling. De migratiestromen lopen vooral van ontwikkelingslanden naar ontwikkelde landen en kunnen de bevolkingsgroei daar behoorlijk beïnvloeden, zoals in Canada, de Verenigde Staten en Australië (De Beer & Beets 2012). Migratiestromen zijn moeilijker te voorspellen dan geboorte- en sterfteontwikkelingen, zeker op de lange termijn. Daarom rekent men met verschillende varianten: hoog, laag en midden.

KRIMP EN VERGRIJZING IN EUROPA

Hoewel bevolkingskrimp op zichzelf niet nieuw is, geldt dit wel voor de combinatie van een laag geboortecijfer, ontgroening en vergrijzing. Europa loopt in deze ontwikkeling voorop en krijgt als eerste continent te maken met een dalende bevolking. Toch zal volgens een recente prognose van Eurostat (het Europese statistische bureau) de totale bevolking van de 27 EU-lidstaten (exclusief Kroatië) nog licht groeien van 503,7 miljoen in 2012 naar 516,9 miljoen in 2060 (Europese Commissie 2013). Andere continenten zijn volgens de Verenigde Naties tegen die tijd gegroeid met rond de 30 procent (Verenigde Staten, Latijns-Amerika, Azië) tot 100 procent (Afrika).

Binnen Europa zijn de verschillen echter groot. Zo ligt het geboortecijfer in Frankrijk, Ierland en IJsland rond de 2 kinderen, tegen de vervangingsgrens. In Duitsland en Italië is dit slechts rond de 1,3 (Hossmann e.a. 2008). Op termijn kan Frankrijk Duitsland qua inwonertal dus inhalen (De Beer & Beets 2012). Het meest dramatisch zijn de ontwikkelingen in Oost-Europa. In Bulgarije, Polen en Roemenië kampen sommige gebieden met een combinatie van een extreem laag geboortecijfer, wegtrekkende jongeren en achterblijvende ouderen (Coleman & Rowthorn 2011, Weiß e.a. 2012). De groei van Europa's (beroeps)bevolking is grotendeels aan immigratie te danken. De bevolkingsgroei door immigratie van buiten de Europese Unie is gemiddeld vier keer zo groot als de natuurlijke aanwas (Trinczek 2010; Van der Erf 2012a en b). Ook tussen de landen van de EU zelf zijn er forse migratiestromen, vooral van Oost- en Zuid-Europa naar Noord- en West-Europa. Mede door die migratiestromen verschilt de bevolkingsontwikkeling van land tot land flink. Zonder migratie zou de potentiële beroepsbevolking (15-65 jaar) in alle Europese landen, behalve Ierland, tot 2025 in meer of mindere mate dalen. Duitsland, maar ook Polen gaan daarin voorop (Van der Erf 2012a).

Ook *binnen* Europese landen zijn er grote verschillen. Een belangrijke ontwikkeling die hiermee samenhangt, is de voortgaande verstedelijking. Steeds meer mensen leven in steden. Daarmee

worden de verschillen tussen stedelijke gebieden en plattelandsregio's groter: steden blijven groeien en er wonen meer jongeren; in plattelandsregio's daalt en vergrijsd de bevolking. Van de Nederlandse bevolking leeft zelfs 71 tot 87 procent (afhankelijk van de gekozen regionale indeling) in verstedelijkt gebied met een hoge bevolkingsdichtheid. In Duitsland is dit 43 tot 51 procent (De Beer, Van der Erf & Huisman 2011).

Hoewel de bevolking van Europa op termijn afneemt, neemt het aantal huishoudens voorlopig nog toe, zelfs in regio's waar de bevolkingsomvang daalt. Dit komt doordat er per huishouden minder mensen zijn, gemiddeld 2,5 (zogenaamde gezinsverdunding). Jongeren en 60-plussers leven steeds vaker in eenpersoonshuishoudens. Van alle Europese huishoudens bestaat 28 procent uit één persoon (Van Nimwegen 2010).

NEDERLAND

In Nederland als geheel krimpt op dit moment alleen de potentiële beroepsbevolking, gedefinieerd als de bevolking van 20-65 jaar. Doordat de AOW-leeftijd naar 67 jaar is verhoogd, is die daling voorlopig tot staan gebracht (Drees & Mesters 2014). Van een afname van de totale bevolking of het aantal huishoudens is nog geen sprake. Volgens de prognose van het CBS (2013a) zal de bevolking pas rond 2040 zijn maximale omvang bereiken.

Naar verwachting groeit de Nederlandse bevolking ten opzichte van 2012 met 4 procent tot ongeveer 17,4 miljoen mensen in 2025. Ook daarna wordt tot 2040 nog lichte groei verwacht. Na 2030 zal het aantal sterfgevallen het aantal geboorten overtreffen en rond 2060 zitten we weer op eenzelfde bevolkingsomvang als in 2020 (Europese Commissie 2013). Door migratie wordt die afname mogelijk (deels) gecompenseerd.

De ontwikkeling van de Nederlandse bevolking verloopt daarmee grotendeels in lijn met die van andere Europese landen. Het Nederlandse geboortecijfer is relatief hoog met 1,76 (vergelijk Duitsland 1,36). De bevolking groeit dus nog wel, maar minder snel en vooral in de steden (Huisman e.a. 2013). Ook sociaal-culturele patronen kunnen van invloed zijn. Kleinere geboortetallen kunnen op de langere termijn 'socialiseren' tot kleinere gezinnen (Coleman & Rowthorn 2011, Galor 2012).

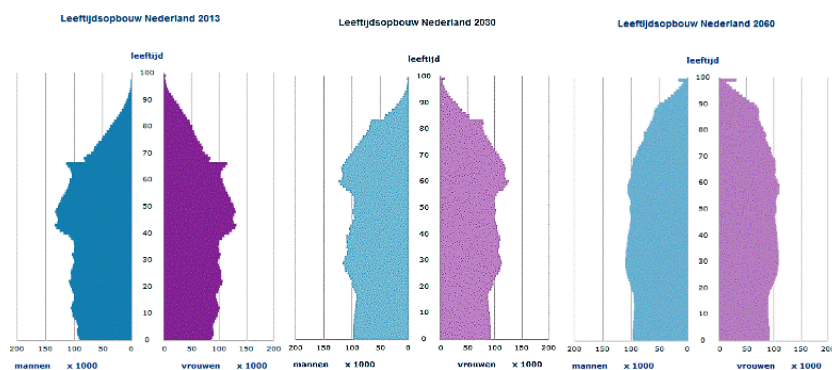
Het aandeel jongeren neemt af, terwijl het aantal ouderen absoluut en relatief toeneemt, door de langere levensverwachting en het ouder worden van de grote naoorlogse geboortecohorten. In 2012 was 16 procent van de Nederlandse bevolking ouder dan 65 jaar, rond 2025 zal dat 22 procent zijn. Vanaf 2040 blijft het aandeel 65-plussers ongeveer 26 procent van de bevolking: 4,7 miljoen mensen. In 2055 zullen er naar verwachting 2 miljoen 80-plussers zijn tegenover 0,7 miljoen in 2012, als gevolg van de verder toenemende levensverwachting. Nu wordt een jongen gemiddeld ruim 79 jaar oud, een meisje bijna 83 jaar. In 2060 zou dat respectievelijk 87 en bijna 90 jaar zijn (CBS 2012).

De 'groene' druk, het aantal jongeren onder 15 jaar als percentage van de bevolking tussen 15 en 65 jaar, was 26,1 in Nederland in 2012, iets hoger dan gemiddeld in de Europese Unie. De 'grijze druk', het aantal 65-plussers als percentage van de bevolking van 15 tot 65 jaar, ligt met 15 procent iets onder het Europese gemiddelde. In Duitsland is deze al 20 procent. Door het relatief hoge geboortecijfer is Nederland minder vergrijsd dan landen als Italië en Duitsland. Daar zijn jongere generaties veel kleiner dan de naoorlogse oudere generaties. In Nederland verschillen

de geboortecohorten niet zo veel in omvang (De Beer & Beets 2012). Mede door de immigratie in de jaren '70 en '80 kent Nederland een relatief sterke natuurlijke bevolkingsgroei (Garssen & De Beer 2012). De vergrijzingspiek ligt in ons land rond 2040. Daarna wordt de leeftijdsopbouw evenwichtiger.

Er is sprake van een dubbele vergrijzing. Niet alleen stijgt het aantal ouderen, ze worden ook steeds ouder. De grafiek van de bevolkingsopbouw, de bevolkingspiramide, verandert van vorm: van veel jongeren en minder ouderen naar minder jongeren en een gelijkmatige verdeling over de leeftijdscategorieën daarboven. De leeftijdsgroepen verschillen minder in omvang (De Beer & Beets 2012).

Afb. 2.1 Bevolkingspiramides 2013 (16,8 miljoen), 2030 (17,6 miljoen) en 2060 (17,9 miljoen)



Bron: CBS (www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/cijfers/extra/piramide-fx.htm)

De totale demografische druk (*age dependency ratio*) van een land wordt berekend als de verhouding tussen de som van het aantal 0- tot 14-jarigen en het aantal 65-plussers enerzijds en de totale potentiële beroepsbevolking (alle mensen van 15 tot 65 jaar) anderzijds. Met andere woorden: hoeveel niet-werkenden zijn er ten opzichte van het aantal potentieel werkenden. Voor Nederland was de demografische druk met 50,5 procent in 2012 vrijwel gelijk aan het Europese gemiddelde. Dit betekent dat er gemiddeld op elke niet-werkende persoon twee personen zijn die (kunnen) werken (Europese Commissie 2013). Op elke 65-plusser zijn er nu nog vier potentieel werkenden, in 2040 zijn er tegenover elke twee 65-plussers nog maar vijf potentieel werkenden (Duin & Stoeldraijer 2012). Door de verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar in 2021 is de verwachting dat ouderen boven de 65 vaker actief blijven op de arbeidsmarkt. Daardoor stijgt de potentiële beroepsbevolking van 2016 tot 2025 weer licht om pas daarna iets te dalen. In 2040 zou de totale potentiële beroepsbevolking even groot zijn als in 2012 met 10,1 miljoen mensen, waarvan 0,8 miljoen (8 procent) 65-plussers.

Volgens de nieuwe regels voor aanpassing van de AOW-leeftijd zou deze telkens om de twee tot drie jaar met drie maanden stijgen, omdat ook de levensverwachting blijft toenemen. In 2030 zou de AOW-leeftijd dan op 68 jaar liggen en in 2060 op 71,5 jaar (CBS 2012).

Op basis van de prognose tot 2025 blijft het aantal huishoudens in Nederland toenemen.

Alleen in de regio's Delfzijl en Zeeuws-Vlaanderen daalt behalve de bevolking ook het aantal huishoudens tot 2025 licht (Huisman e.a. 2013). Het aantal huishoudens neemt langer toe dan de totale bevolking, vooral door een toenemend aantal alleenwonende ouderen (Ritsema van Eck e.a. 2013, Huisman e.a. 2013). Er zijn dus minder mensen per huishouden. Nu zijn er bijna 2 miljoen alleenstaanden, van wie de helft 65-plussers. Volgens de prognose zouden er in 2060 bijna 3 miljoen alleenstaanden zijn, van wie tweederde 65-plussers (bron: CBS Statline). Hoewel de Nederlandse bevolking voorlopig dus niet zal krimpen, is krimp nu al in bepaalde gemeenten en regio's een feit, en hun aantal groeit. Tot 2040 zal in een derde van de gemeenten het aantal inwoners afnemen, vooral in kleine en middelgrote plaatsen (Huisman e.a. 2013). Dit geldt nu nog vooral voor gemeenten aan de rand van Nederland, zoals in Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Limburg.

Het PBL spreekt van een krimpregio *“wanneer meerdere buurgemeenten structureel met één of meerdere vormen van demografische krimp te maken hebben”*.⁴ Op dit moment zijn er officieel drie krimpgebieden: Parkstad Limburg, de Eemsdelta in Groningen en Zeeuws-Vlaanderen. De gemeenten Heerlen, Kerkrade, Brunssum, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld, Voerendaal en Nuth vormen samen Parkstad Limburg. De Eemsdelta omvat de gemeenten Appingedam, Delfzijl, Eemsmond en Loppersum; Zeeuws-Vlaanderen de gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen.

Daarnaast benoemde het Kabinet in 2010 tien 'anticipeerregio's'. In deze gebieden worden tot 2030 ontgroening, vergrijzing en bevolkingsdaling verwacht. Het gaat om Midden- en Noord-Limburg, Achterhoek, Oost-Drenthe, Twente, Groene Hart, West-Brabant, Goeree-Overflakkee, Voorne-Putten en Hoeksche Waard, Noordoost- (en ten dele ook West-)Friesland, de Kop van Noord-Holland en Schouwen-Duiveland.

4 Zie http://www.pbl.nl/dossiers/krimp/veelgestelde_vragen

VERGRIJZING EN KRIMP

Vergrijzing en krimp beïnvloeden elkaar wederzijds. Een (kleine) afname van de vruchtbaarheid heeft op termijn een steeds groter effect op de bevolkingsomvang. Hoe minder mensen er in de vruchtbare leeftijd zijn, hoe minder kinderen er geboren worden. Als deze kinderen ook weer minder kinderen krijgen, daalt de bevolking steeds verder. Een laag geboortecijfer (onder het vervangingsniveau) veroorzaakt zowel krimp als vergrijzing: er worden minder kinderen geboren dan er mensen sterven, en er zijn meer ouderen ten opzichte van het aantal jongeren. Vergrijzing wordt echter niet veroorzaakt door een krimpende bevolking, maar door een langere levensverwachting. Ook een afname van de sterftekans heeft op de lange duur een groot effect op de leeftijdsopbouw en de bevolkingsomvang. Door een langere levensverwachting neemt de bevolking langzamer af, maar vergrijst ze ook sterker (dubbele vergrijzing). De vergrijzing kan doorgaan totdat er een nieuw evenwicht ontstaat in de leeftijdsopbouw van de bevolking. Bevolkingskrimp kan in principe doorgaan totdat er niemand meer over is. Problemen doen zich vooral voor tijdens de overgangsfase naar een nieuw evenwicht, die overigens zeer lang kan duren. Het proces daar naartoe brengt onvermijdelijk (aanpassings)problemen met zich mee. Problemen kunnen ook ontstaan bij een snelle en abrupte daling van de bevolking, zoals in Oost-Duitsland na de val van de Muur. Bevolkingskrimp is moeilijk te bestrijden. Je kunt het maar beter accepteren en in goede banen leiden (Coleman & Rowthorn 2011, Verwest & Van Dam 2010).

Hoofdstuk 3

Demografische veranderingen en de economie

We staan aan het begin van een periode waarin de potentiële beroepsbevolking structureel zal krimpen. Betekent dit het einde van een langdurige periode van trendmatige economische groei en toename van de welvaart, die we sinds de negentiende eeuw hebben doorgemaakt? Zal een verouderende en krimpende beroepsbevolking een periode van structurele economische neergang of stagnatie inluiden?

Een niet te veronachtzamen psychologisch-economisch aspect van 'krimp' is het *gevoel* van neergang dat de ervaring van een samenleving met weinig aanwas van jongeren en een grote groep ouderen oproept (Van Dalen 2008). Keynes benadrukte al het psychologische belang van een groeiende en jonge bevolking voor de economie (geciteerd in Macunovich 2012): *"An era of increasing population tends to promote optimism, since demand will in general tend to exceed, rather than fall short of, what was hoped for. (...) But in an era of declining population the opposite is true. (...) Thus a pessimistic atmosphere may ensue (...) the first result to prosperity of a changeover from an increasing to a declining population may be very disastrous."* Al meer dan een eeuw lang zijn we gewend aan groei. Krimp past niet in ons systeem.

RELATIE TUSSEN BEVOLKINGSGROEI EN ECONOMISCHE GROEI

De samenhang tussen bevolkingsgroei en economische groei is echter minder eenduidig dan veelal wordt gedacht en is bovendien deels indirect. Andere factoren, zoals conjunctuurschommelingen, de arbeidsparticipatie en de productiviteitsontwikkeling, zijn veel directer van invloed op economische groei. Demografische veranderingen kunnen de gevolgen van andere ontwikkelingen wel versterken (Verwest & Van Dam 2010).

Allereerst is het belangrijk onderscheid te maken tussen de groei van de totale economie (oftewel de groei van het bruto binnenlands product, bbp) en groei van de productie per hoofd van de bevolking (bbp per capita). De eerste zullen we hier kortweg aanduiden als *economische groei* en de tweede als *welvaartsgroei*.⁵

Econoom Eric Jones maakt een nuttig onderscheid tussen extensieve groei en intensieve groei (Goudsblom 2001). *Extensieve groei* is economische groei als gevolg van bevolkingstoename. Een groeiende bevolking levert schaalvoordelen op: productie op grotere schaal is goedkoper. En door het werk te verdelen over een grotere bevolking, kun je je meer specialiseren en daardoor efficiënter en productiever worden (Coleman & Rowthorn 2011). Jones noemt dit laatste *intensieve groei*. Intensieve groei kenmerkt zich dus door een toename van de welvaart, uitgedrukt als het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking. Extensieve en intensieve groei lopen niet per definitie gelijk op. De economie kan in totaal groeien zonder dat de welvaart van individuele inwoners toeneemt, namelijk als de bevolkingsomvang sterk groeit. Andersom kan sprake zijn van een stijging van de welvaart doordat de productiviteit stijgt (intensieve groei), terwijl de totale economie niet groeit als gevolg van bevolkingskrimp.

In principe neemt de extensieve groei af bij een krimpende bevolking, maar de intensieve groei kan doorgaan als de productiviteit per werkende blijft stijgen (zie ook Den Butter 2008).

⁵ De term 'welvaart' heeft in de economische wetenschap geen eenduidige betekenis en wordt dus niet altijd in dezelfde betekenis gebruikt als hier.

De berekeningen in de bijlage laten zien dat de economische groei in de periode 1995-2011 in Nederlandse COROP-regio's met bevolkingstoename over het algemeen hoger is dan in krimpregio's. Er is echter géén systematisch verband tussen bevolkingsontwikkeling en het niveau of de groei van het bbp per capita. Anders gezegd: bevolkingskrimp gaat wel gepaard met minder economische groei, maar gaat niet samen met een lager welvaartsniveau of een lagere welvaartsgroei.

UNIFIED GROWTH THEORY

Volgens de unified growth theory (UGT) van historisch econoom Oded Galor is de invloed van bevolkingstoename op economische groei door de eeuwen heen afgenomen, terwijl de productiviteit (bijvoorbeeld door technologische vernieuwingen of een hoger opleidingsniveau) tot in onze tijd steeds meer en sneller toenam. Galor koppelt dit aan demografische veranderingen: ouders die minder kinderen kregen en hen beter lieten opkleden, werden 'beloond' door een toename van welvaart. Die beter opgeleide kinderen bedachten weer verbeterde productieprocessen en zorgden dus voor een verdere en snellere productiviteitsstijging.

Rond het begin van de negentiende eeuw kreeg dit proces van 'kwantiteit naar kwaliteit' een dusdanige dynamiek dat Galor in die periode een 'demografische transitie' ziet optreden. En dit proces naar steeds kleinere gezinnen met steeds beter opgeleide kinderen gaat tot op de dag van vandaag door. De Nederlandse econoom Jan Luiten van Zanden ondersteunt deze theorie met historische statistische gegevens over inkomens van staten en individuen vanaf de vroege middeleeuwen. Hij signaleert dat in het Noordzegebied het bbp per hoofd vanaf 1820 steeds sneller toeneemt, terwijl het daarvoor eeuwenlang stabiel rond de 0,17 procent groei per hoofd per jaar lag.

In onze tijd is het belang van bevolkingstoename voor de welvaart relatief. Het bruto binnenlands product is het resultaat van drie componenten: arbeidsparticipatie, arbeidsproductiviteit en kapitaalopbouw (Börsch-Supan 2011). Bevolkingskrimp is alleen direct van invloed op de eerste factor. Als minder mensen (gaan) werken doordat de beroepsbevolking krimpt terwijl de productie per werkende gelijk blijft, is per definitie sprake van economische krimp: er worden dan immers minder goederen en diensten geproduceerd. De andere twee factoren kunnen hiervoor echter compensatie bieden. De vraag is nu of bevolkingskrimp indirect ook deze factoren negatief beïnvloedt.

Dit negatieve effect kan zich langs twee wegen voordoen. Een krimpende bevolking kan de vraagzijde beïnvloeden doordat de afzetmarkt van bedrijven kleiner wordt. Producenten vrezen dat ze hun producten in de toekomst niet meer kwijt kunnen. Ze durven dan minder risico te nemen en zullen minder geneigd zijn te investeren en fabrieken te openen. Bevolkingskrimp zou ook samen kunnen gaan met een dalende (of minder sterk stijgende) arbeidsproductiviteit, onder meer doordat de beroepsbevolking veroudert.

Allereerst is het belangrijk op te merken dat kleinere landen bepaald niet altijd armer zijn dan rijke landen. Denk maar aan Zwitserland of ons eigen land. Wij behoren tot de meest welvarende landen ter wereld, gemeten in bbp per hoofd van de bevolking.

Een plotselinge en heftige bevolkingsafname kan echter wel een dramatisch effect op de economie hebben (Coleman & Rowthorn 2011). Producenten kunnen zich instellen op een afname, zolang die te voorzien is. Een onverwachte daling echter “*may be very disastrous*”, citeert Macunovich Keynes (2012). Denk aan Oost-Duitsland na de *Wende* van 1989: in sommige regio's nam de bevolking binnen korte tijd met een kwart af (Grundig & Pohl 2007). De omvangrijke, schoksgewijze daling van de vraag naar producten, de leegstand van woningen en bedrijven, en een kapitaalvlucht hadden wel degelijk grote economische consequenties. Dit was echter een uitzonderlijke situatie.

In Nederland voltrekt de daling van de (beroeps)bevolking als gevolg van krimp en vergrijzing zich echter heel geleidelijk (zie hoofdstuk 2). Het aantal huishoudens neemt vooralsnog zelfs toe (Verkade 2009, Van Nimwegen 2010). Producenten kunnen zich dus voorbereiden op een nieuwe situatie en hun strategie aanpassen.

Hier komt bij dat de Nederlandse economie geen gesloten systeem is, waarbij de vraag naar producten uitsluitend uit het eigen land afkomstig is. Integendeel: we hebben een zeer open en dynamische economie. Een exportgeoriënteerde economie is veel minder kwetsbaar voor terugvallende binnenlandse vraag (Coleman & Rowthorn 2011). Bedrijven kunnen markten elders zoeken. Voor sectoren die vooral opereren op de binnenlandse markt, zoals de detailhandel, ligt dit anders. Ook is de levenscyclus van producten van belang: een sector als de woningbouw maakt ‘producten’ die tientallen jaren meegaan. Voor deze sector is het moeilijker om zich snel aan te passen dan bijvoorbeeld een schoenenfabrikant.

BEVOLKINGSKRIMP EN ARBEIDSPRODUCTIVITEIT

Bij een krimpende beroepsbevolking neemt het belang van een hoge arbeidsparticipatie en een stijgende productiviteit toe (De Beer e.a. 2011). De bruto arbeidsparticipatie is de mate waarin mensen die tot de potentiële beroepsbevolking behoren, werken of willen werken. Arbeidsproductiviteit betreft de omvang van de productie per werknemer in een bepaalde arbeidstijd, oftewel de toegevoegde waarde per gewerkt uur of per arbeidsjaar.

De arbeidsproductiviteit kan stijgen door ‘kapitaalverdieping’ (machines vervangen mensen), een betere kwaliteit van de arbeid (bijvoorbeeld door betere opgeleide werknemers) en door efficiënter werken (bijvoorbeeld door een andere organisatie van het werk) (Van den Bergen 2008).

De laatste twee eeuwen is de arbeidsproductiviteit snel gestegen, zoals Galor (2012) laat zien. Bij een krimpende beroepsbevolking hoeft de productiviteit ook niet te dalen (Coleman & Rowthorn 2011). Bevolkingskrimp kan zelfs stimulerend werken, doordat je slimmer moet leren werken met minder mensen, denk aan *domotica* (huisautomatisering) in de thuiszorg. Een uitvinding als de steunkousstok bijvoorbeeld zorgt ervoor dat je geen thuiszorgmedewerker nodig hebt, afgezien van de sociale wenselijkheid daarvan (Hospers & Reverda 2012). Bovendien is het gemiddelde opleidingsniveau van werknemers gestegen, wat bijdraagt aan een hogere kwaliteit van de arbeid en dus aan productiviteitsverhoging (Van den Bergen 2008; zie ook hoofdstuk 4).

Omdat bij een krimpende en vergrijzende bevolking minder productiecapaciteit nodig is voor

de toekomstige vraag zouden de investeringen in kapitaalgoederen (als percentage van het bbp) kunnen dalen (Coleman & Rowthorn 2011). Dit speelt echter vooral bij productie voor de binnenlandse markt en bij producten met een lange levenscyclus en veel minder bij op de export gericht productie.

Ook zou een oudere bevolking eerder geneigd kunnen zijn tot consumeren dan tot sparen en/of (risicovol) investeren. Dat zou negatieve gevolgen kunnen hebben voor het beschikbare vermogen waarmee investeringen, bijvoorbeeld in innovatieve producten, worden gefinancierd (Börsch-Supan 2011). De kapitaalmarkten hebben echter steeds meer een internationaal karakter. Anderzijds kan dit de vraag naar consumptiegoederen juist aanzwengelen. Een deel van het gespaarde kapitaal blijft via erfenissen voor de volgende generaties beschikbaar.

De vraag is wel of innovatieprocessen langzamer gaan omdat de druk tot vernieuwing vanuit de (kleinere) markt minder groot is en de schaalvoordelen beperkter zijn.

BEVOLKINGSKRIMP EN ARBEIDSPARTICIPATIE

De Nederlandse overheid richt zich in haar arbeidsmarktbeleid sinds de jaren '90 in belangrijke mate op verhoging van de arbeidsparticipatie. Dit begon na het rapport *Een werkend perspectief* van de Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (WRR) uit 1990. De Raad wees erop dat het 'parkeren' van oudere werknemers in WAO en de VUT (als maatregel om de werkloosheid tegen te gaan tijdens de recessie in de jaren '80) de basis voor het sociale zekerheidsstelsel had ondergraven, doordat tegenover het aantal werkenden steeds meer 'niet-actieven' stonden (De Beer 2002 en 2008b). Aangezien veel regelingen, zoals de WAO en de VUT, uit bijdragen van werkenden werden gefinancierd, was dit op den duur onhoudbaar. Sindsdien is de arbeidsparticipatie echter fors gestegen, doordat ouderen langer doorwerken en vooral door de massale toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt.

De Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie Bakker) pleitte in 2008, in haar rapport *Naar een toekomst die werkt*, voor een voortzetting en intensivering van dit beleid. De commissie had daarbij vier doelen voor ogen: de groei van de economie waarborgen door de kwantiteit en kwaliteit van arbeid te verhogen, de voorziene tekorten aan arbeidskrachten in de zorgsector (een half miljoen mensen tot 2020) en in het onderwijs (een kwart miljoen) op te vangen, talent te benutten (ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt) en de houdbaarheid van het sociale zekerheidssysteem te waarborgen.

Een verhoging van de arbeidsparticipatie naar 80 procent was volgens de commissie *het* instrument om de gevolgen van de demografische veranderingen voor de arbeidsmarkt en het sociale zekerheidsstelsel op te vangen. Iedereen zou in de nabije toekomst nodig zijn om de tekorten op de arbeidsmarkt aan te vullen, ook vrouwen, migranten, laaggeschoolden, arbeidsgehandicapten en bijstandsgerechtigden. Voorkomen moest worden dat bedrijven naar elders verplaatst zouden worden bij gebrek aan personeel. Meer mensen moesten aan het werk en ze moesten meer uren en meer jaren werken.

KANTTEKENINGEN BIJ COMMISSIE BAKKER

Bij de analyse van de Commissie Bakker zijn echter diverse kanttekeningen te plaatsen. Allereerst heeft het CBS becijferd dat voor een toename van de welvaart en om de effecten van de vergrijzing op te vangen de stijging van de arbeidsproductiviteit veel belangrijker is dan de arbeidsparticipatie (Van den Bergen 2008). De welvaartsontwikkeling in Nederland sinds 1948 komt geheel voor rekening van de gestegen arbeidsproductiviteit die ook de daling van het aantal arbeidsuren (per voltijdbaan) sinds dat jaar compenseert. *“Vanaf 1975 is de arbeidsproductiviteit met gemiddeld 1,5 procent per jaar gestegen. De arbeidsduur per inwoner is na de Tweede Wereldoorlog nauwelijks veranderd.”* (Van den Bergen & Langenberg 2009)

Ook De Beer signaleert dit in diverse publicaties (2008a en b, 2009a en b, 2010). Wel wijst hij erop dat de toename van de arbeidsproductiviteit met jaarlijks 1,5 procent sinds 1975 beperkt is in vergelijking met de stijging in de decennia daarvoor. Hierdoor droeg de stijging van de arbeidsparticipatie in de jaren '80 en '90 meer bij aan de economische groei dan de productiviteitsstijging (De Beer 2002 en 2008a). Toch wijst hij er herhaaldelijk op dat een eenzijdige fixatie op arbeidsparticipatie geen garantie is voor een succesvol en duurzaam economisch beleid bij een vergrijzende en uiteindelijk krimpende beroepsbevolking. Hij vindt de achterblijvende ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit (in vergelijking met de stijging van de arbeidsparticipatie) zorgwekkend. In andere landen, zoals Denemarken groeide de economie vooral dankzij de stijging van de productiviteit (De Beer 2008b). Hoe hoger de productiviteit, hoe minder de groei van de welvaart afhankelijk is van een stijging van het aantal banen of van de arbeidsparticipatie.

Een tweede kanttekening is dat kwantitatieve maatregelen, zoals een toename van de arbeidsparticipatie, later met pensioen gaan en meer uren werken, niet voldoende zullen opleveren om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Een voortdurende stijging van de arbeidsproductiviteit met ongeveer 1,5 procent per jaar – vooral door werknemers hoger op te leiden – zou echter ‘meer dan voldoende’ zijn, zo berekent Van den Bergen (2008). *“Bij verder ongewijzigde omstandigheden betekent dit dat in 2030 de verhouding tussen 15-64-jarigen en de totale bevolking, en daarmee het bbp per inwoner, 10,5 procent lager zal liggen dan nu. Als de arbeidsproductiviteit echter net als in de voorgaande drie decennia jaarlijks met 1,5 procent blijft toenemen, dan zal het bbp per inwoner in 2030 niet gedaald zijn, maar gestegen met 24 procent.”* (Van den Bergen & Langenberg 2009)

Het recente pleidooi van de WRR in het rapport *Naar een lerende economie* (2013) sluit bij het voorgaande aan. Nederland moet zich richten op een verbetering van het ‘verdienvermogen’, zegt de WRR. Het verlies aan arbeidsvolume door de krimpende beroepsbevolking vanaf 2020 vraagt om een toename van de productiviteit.

INNOVATIE

Resulteert een kleinere en vergrijzende bevolking in minder innovatie en daarmee in een lagere arbeidsproductiviteit? In theorie zou dit kunnen. Dit is echter minder waarschijnlijk in een kleine, open economie, waarin veel bedrijven op het buitenland zijn gericht. Veel *research & development* wordt bovendien door multinationals gedaan.

De invloed van vergrijzing op innovatie is ingewikkelder om te bepalen en kan zich op diverse manieren doen gelden. De vraag naar goederen en diensten verandert, waardoor bepaalde sectoren kunnen verdwijnen of juist ontstaan. Maar ook het aanbod van arbeid verandert wanneer meer ouderen zich op de arbeidsmarkt (blijven) bewegen.

Oudere mensen investeren minder omdat ze minder toekomstgericht zijn. Over het algemeen hebben ouderen wel meer vermogen dan jongeren. Daardoor zou de vermogensconcentratie toenemen (omdat het kapitaal over minder mensen verdeeld is), met een mogelijk (tijdelijk) gunstig effect op de economie (Sievert & Klingholz 2012). Ook consumenten ouderen mogelijk meer omdat ze hun gespaarde vermogen gaan uitgeven, voor zover het niet voor eventuele erfgenamen wordt bewaard (Coleman & Rowthorn 2011).

Dit is anders als er veel kinderen geboren worden en dus meer gezinsvorming plaatsvindt. Dan groeit de vraag naar producten voor kinderen en jonge gezinnen (Coleman & Rowthorn 2011). Macunovich (2012) stelt dat de leeftijdsopbouw van de potentiële beroepsbevolking de economie sterk beïnvloedt, met name een groei van de groep 15-24-jarigen. Deze zou een positieve invloed op het bbp per hoofd hebben, maar een negatief effect op de handelsbalans en op de vermogensopbouw. Zij ziet zelfs een direct verband tussen de afname van deze leeftijdsgroep in de voorbije decennia en een aantal economische crises wereldwijd, waaronder die van 2008. Dit is vooral te wijten aan het feit dat ondernemers veel meer risico durven nemen om te investeren als de groep jongeren groeit. De vraag naar goederen stijgt als het aantal jongeren dat het huis verlaat om hun eigen huishouden te starten groot is. Stagneert de groei van deze leeftijdsgroep of neemt hij af, dan veroorzaakt dit een kettingreactie van problemen. Eerst bij producenten, door teruglopende productie en afbetalingsproblemen, en vervolgens bij banken (leningen die niet worden afbetaald). Na verloop van tijd volgt dan een economische crisis, zoals onder meer die van 2008. Overigens moet worden opgemerkt dat de analyse van Macunovich zeker niet onomstreden is.

Hoofdstuk 4

Demografische veranderingen en de arbeidsmarkt

INTRODUCTIE: HOE WERKT DE ARBEIDSMARKT?

Voor een goed draaiende economie is een goed werkende arbeidsmarkt essentieel. Als vraag en aanbod precies goed op elkaar zijn afgestemd, werkt de arbeidsmarkt perfect. Maar die situatie doet zich zelden voor en altijd maar tijdelijk: werkloosheid of krapte ontstaat omdat er zelden precies evenveel vraag naar als aanbod van arbeid is. De schommelingen maken de arbeidsmarkt 'imperfect' (De Beer 2013): *"(...) juist omdat de arbeidsmarkt verre van perfect is, is er behoefte aan flexibiliteit en dynamiek om die imperfecte arbeidsmarkt zo goed mogelijk te laten functioneren."* Arbeidsmarktinstituties, zoals sociale zekerheid, ontslagrecht en een wettelijk minimumloon, kunnen nuttig zijn om de imperfecties van de arbeidsmarkt te repareren en in de politiek of maatschappelijk gewenste richting te sturen. De manier waarop instituties worden vormgegeven, is afhankelijk van de sociaal-politieke context in een land. In die zin staan instituties zelf los van de werking van de markt (vraag- en aanbodschommelingen), maar kunnen zij daarop wel van invloed zijn. De wisselwerking tussen instituties en arbeidsmarkt is een complex geheel. Ook instituties werken nooit perfect en zijn niet altijd efficiënt. Soms belemmeren ze de werking van de arbeidsmarkt meer dan deze te bevorderen (Boeri & Van Ours 2008).

Voor een goed werkende arbeidsmarkt is het enerzijds nodig dat werkgevers voldoende vraag naar arbeid uitoefenen (de werkgelegenheid), zodat er weinig onvrijwillige werkloosheid is. Anderzijds moeten voldoende (potentiële) werknemers hun arbeid aanbieden, zodat de continuïteit van het productieproces gegarandeerd is. Vraag en aanbod moeten niet alleen in kwantitatieve zin goed op elkaar aansluiten (het aantal vacatures is even hoog als het aantal werkzoekenden), maar ook in kwalitatieve zin (aanbieders van arbeid beschikken over de opleiding en andere kwalificaties die passen bij de beschikbare functies), zodat er weinig *mismatch* is. De arbeidsmarktinstituties zouden erop gericht moeten zijn om dit proces soepel te laten verlopen.

ONTWIKKELING VAN HET ARBEIDSAANBOD

Omvang en kwaliteit van het arbeidsaanbod

De aanbodkant van de arbeidsmarkt oftewel de beroepsbevolking omvat alle mensen die zouden kunnen en willen werken, dus de werkenden en onvrijwillig werklozen. Tot voor kort werden hierbij de leeftijdsgrenzen 15 tot 65 jaar gehanteerd. Tegenwoordig wordt de ondergrens steeds vaker bij 20 jaar gelegd. Het ligt in de rede dat in de toekomst ook de bovengrens zal worden opgeschoven naar 66 of 67 jaar of wellicht zelfs 70 jaar. De *potentiële* beroepsbevolking omvat alle mensen die zouden kunnen werken; deze wordt tegenwoordig meestal afgebakend als de bevolking van 20 tot en met 64 jaar, maar ook hier zal de bovengrens geleidelijk worden verhoogd. De *werkzame* beroepsbevolking zijn degenen die daadwerkelijk werk hebben (in de cijfers van het CBS wordt daarbij uitgegaan van een ondergrens van 12 uur werk per week). Hieronder ga ik meestal uit van de oude leeftijdsgrenzen, omdat de meeste statistieken nog daarop zijn gebaseerd.

De omvang en leeftijdsopbouw van de potentiële beroepsbevolking zijn op middellange termijn redelijk goed te voorspellen. De potentiële beroepsbevolking stijgt volgens het CBS nog licht,

met 3 procent tot 2025 (Huisman e.a. 2013). Dat is te danken aan de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar (en eventueel verder). Rond 2025 behoort een half miljoen 65-plussers tot de potentiële beroepsbevolking. Een rapport van ABN AMRO voorziet zelfs een forsere stijging van het aantal werkzame 65-plussers tot 2023, met 4,2 procent naar 620.000 personen (Drees & Mesters 2014). Een afname zou volgens de bank pas na 2030 plaatsvinden. Omdat de leeftijdsgroep 20- tot 65-jarigen wel met 200.000 afneemt, werd eerder nog een daling van de potentiële beroepsbevolking voorspeld (Huisman e.a. 2013). Volgens die prognose zou de beroepsbevolking tot 2050 met meer dan 10 procent dalen (Van Nimwegen e.a. 2009).

De ontwikkeling van de beroepsbevolking op het gebied van scholing en functieniveau – de ‘kwaliteit’ van het aanbod – is lastiger te voorspellen. Algemene trends zijn wel te herkennen, zoals een stijgend aantal middelbaar en vooral hoogopgeleiden. Dit komt vooral doordat jongeren die de arbeidsmarkt betreden gemiddeld hoger opgeleid zijn dan de ouderen die de arbeidsmarkt verlaten. Wanneer deze ontwikkeling eindigt, is moeilijk aan te geven. Dit hangt ook af van de behoefte aan hoog- of juist laagopgeleiden, de vraagkant, die bepalend is voor de werkgelegenheid. Een onderzoek in Europees verband voorspelt bijvoorbeeld na 2018 een tekort aan zowel hoog- als laagopgeleiden. De behoefte aan middelbaar opgeleiden zou dalen (Trinczek 2010). Anderzijds is nu de werkloosheid onder laagopgeleiden het hoogst. De Raad voor Werk en Inkomen constateerde in 2011 voor Nederland (RWI 2011b): *“In veel sectoren is er sprake van een upgradung van de werkgelegenheid. Al deze kwalitatieve verschuivingen in de vraag tezamen vergroten de problematiek van de werkloosheid op de lagere niveaus en van tekorten aan een deel van het hoger gekwalificeerd personeel.”* De toegenomen behoefte aan hoger opgeleide werknemers heeft ook te maken met de groei van de dienstensector. Echter in de facilitaire bedrijfstakken van de dienstensector zijn ook veel banen voor laagopgeleiden (schoonmaak, catering en dergelijke). Volgens het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA 2013) zou een oplopend aantal vacatures bij een tegelijkertijd hogere werkloosheid sinds 1997 kunnen wijzen op een langzame toename van de kwalitatieve discrepanties tussen vraag en aanbod. Het kan echter ook een teken van verdringing zijn, doordat hoger opgeleiden de banen van lager opgeleiden bezetten. Dat zou eerder op diploma-inflatie wijzen.

Migratie

Migratie heeft effect op de omvang en de samenstelling van de beroepsbevolking. In een aantal Europese landen, zoals Duitsland, komt de bevolkingsgroei nu geheel voor rekening van immigratie. Door de instroom van arbeidsmigranten kan de beroepsbevolking groter en/of jonger worden. Zo compenseert de recente instroom van immigranten uit Midden- en Oost-Europa in Midden-Limburg de emigratie van autochtone jongeren naar andere regio's (Kooiman e.a. 2013).

Op langere termijn is migratie echter onvoorspelbaar. Ze is afhankelijk van ‘onnatuurlijke’ factoren, zoals de politiek ten aanzien van immigratie, de situatie in het land van herkomst en vooral de ontwikkeling van de werkgelegenheid in het ‘doelland’ (Van Dalen 2008). Door taal- en cultuurproblemen is arbeidsimmigratie bovendien niet altijd de meest efficiënte oplossing voor een eventueel tekort op de arbeidsmarkt. Ook kunnen migranten vaak geen passend werk bij hun opleiding uit het thuisland krijgen.

Toch zet Europa in het Project Europe 2030 van de Europese Raad (bestaande uit regeringsvertegenwoordigers van alle EU-staten) vol in op immigratie van buiten Europa als middel om de beroepsbevolking op peil te houden (Population Council 2010). Andere middelen (verhoging van productiviteit en arbeidsparticipatie en migratie tussen Europese landen onderling) zouden niet toereikend zijn om de *'future labour and skills shortages'* door een krimpende en vergrijzende beroepsbevolking tegen te gaan. Welke problemen er dan precies zouden ontstaan door die tekorten, wordt overigens niet gedefinieerd. De Europese Raad concludeert dat ter aanvulling halverwege de eeuw 100 miljoen goed opgeleide migranten van buiten Europa nodig zijn. Deze aantallen lijken een vertaling naar het Europese niveau van de analyse van de Commissie Bakker en kunnen daarom worden onderworpen aan dezelfde kritiek (zie hoofdstuk 3).

Binnenlandse migratie

Zoals gezegd komt in deze publicatie alleen binnenlandse migratie aan de orde: verhuisbewegingen binnen en tussen regio's. Nederland is klein en heeft een open economie waarin regio's in grote mate met elkaar verbonden zijn (Verkade 2009). In die zin beperkt het belang van mobiliteit voor de arbeidsmarkt zich tot de bereidheid en mogelijkheid om naar een andere regio te pendelen. In Zuid-Limburg bijvoorbeeld is die mogelijkheid beperkt door de grenzen aan weerszijden. Dat remt de werkgelegenheid (Diodato & Weterings 2013). Slechts 4 procent van degenen die in 2011 en 2012 verhuisden, gaf 'werk' als reden aan (Ministerie van BZK & CBS 2012). Meestal wonen werknemers op maximaal drie kwartier tot een uur reizen van hun werk. Een goede infrastructuur is dus in elk geval van vitaal belang voor regio's. Slechts 7 procent van de verhuizingen per jaar gaat over de regiogrens heen. De mobiliteit daalt met de leeftijd: jongeren zijn het meest mobiel. De meeste verhuizingen vinden *binnen* een regio plaats of hooguit naar een naburige regio, omdat daar de huizen bijvoorbeeld goedkoper zijn (Hospers & Reverda 2012). Dat leidt in Parkstad Limburg bijvoorbeeld tot verhuizing naar het naburige (goedkopere) Duitsland (Latten & Musterd 2009). Nóg minder mensen verhuizen voor een nieuwe baan naar een andere regio, slechts 1 procent (Diodato & Weterings 2013). Toch is de vraag of werken wonen volgt of andersom van belang voor arbeidsmarktbeleid. Gezien het feit dat de meeste mensen dichtbij hun baan wonen, bepaalt dit ook de regionale arbeidsparticipatie en het aanbod van arbeid (Huisman e.a. 2013, p. 16). Vinden mensen eerst een baan en dan een huis, of andersom? Dit verschilt voor groei- en krimpregio's en per leeftijdsgroep. Krimpregio's hebben meestal een negatief migratieoverschot: er trekken meer – jonge – mensen weg dan erbij komen. Zij gaan voor een studie of opleiding naar groeigebieden (steden) en komen vaak niet meer terug. Krimpgebieden in de provincie Groningen bijvoorbeeld verloren tussen 2001 en 2010 jaarlijks 0,3 procent van hun inwoners. De Groningse groeigebieden toonden een groei van 0,1 procent per jaar (Provincie Groningen 2012). Voor jongeren is het toekomstperspectief op de regionale arbeidsmarkt na de opleiding de sterkste aantrekkende factor om zich te vestigen (Latten & Musterd 2009). Op latere leeftijd tellen ook andere overwegingen mee, zoals gezinsvorming en andere woonwensen. In groeiregio's is 'wonen' meer bepalend dan 'werken': men is bereid tot pendelen naar de stad, maar wil buiten wonen. Restrictief woningbeleid in de steden en de bouw van Vinexlocaties aan de rand hebben dit bevorderd (PBL 2011, Verkade 2009).

Als het echter makkelijk is om elders werk te vinden, kan wegtrekken 'geïstitutionaliseerd' worden. In dat geval volgen mensen het werk, en niet het wonen (Verkade 2009). In krimpregio's is werkgelegenheid bepalender voor blijven of wegtrekken (PBL 2011), zeker als de woonomgeving niet aantrekkelijk genoeg is wat betreft infrastructuur, voorzieningen en woonmilieu (Thissen & Poelman 2009). Dat wil overigens niet zeggen dat 'de besten vertrekken'. Werkgevers in de regio 'spotten' excellerende studenten voordat ze zijn afgestudeerd. Vanwege het interessante toekomstperspectief en de mogelijkheid tot specialisatie op niveau blijven ze en vertrekken juist de middelmatige studenten (Venhorst 2012).

Bevolkingsdaling tegengaan met ambitieuze nieuwbouwprojecten en bedrijventerreinen werkt nauwelijks om krimp tegen te gaan. Het kan zelfs 'kannibaliserend' werken, als naburige krimpregio's elkaar beconcurreren (Verwest & Van Dam 2010, 2010a, Verwest 2011, Provincie Groningen 2012).

Arbeidsparticipatie

Arbeidsparticipatie kwam al aan de orde in Hoofdstuk 3 als een belangrijke 'stelschroef' voor economische groei. Het gaat om het percentage van de bevolking in de werkzame leeftijd dat daadwerkelijk wil en kan deelnemen op de arbeidsmarkt en tevens om het aantal uren dat zij (op jaarbasis) werken. De leeftijd waarop mensen beginnen te werken en waarop ze uittreden, bepaalt hoeveel jaren ze kunnen werken. De arbeidsparticipatie hangt dus ook samen met de pensioenleeftijd en de opleidingsduur. Ook sociaal-culturele factoren spelen een rol, zoals bijvoorbeeld de mate waarin het maatschappelijk wenselijk is en mogelijk wordt gemaakt dat moeders werken, en of ze dat in deeltijd of voltijd (kunnen) doen.

Ook als de beroepsbevolking krimpt, kan door een stijgende arbeidsparticipatie het aantal arbeidsuren toch gelijk blijven of zelfs groeien. Dat is bijvoorbeeld het geval als nog meer vrouwen gaan werken, als deeltijders meer uren gaan werken of als ouderen langer doorwerken.

ONTWIKKELING VAN DE VRAAG NAAR ARBEIDSKRACHTEN

In Hoofdstuk 3 is besproken hoe demografische krimp de economische ontwikkeling beïnvloedt en langs die weg ook de vraag naar arbeid. Een *kleinere bevolking* kan leiden tot een kleinere lokale afzetmarkt, waardoor met name de werkgelegenheid getroffen wordt in bedrijven en instellingen die aan een locatie gebonden zijn. Te denken valt aan de detailhandel en nieuwbouw van woningen, kantoren en bedrijventerreinen. Minder schoolgaande kinderen leiden ook tot minder behoefte aan scholen (Verwest & Van Dam 2010). Keynes vreesde dit gevolg van een krimpende bevolking (Macunovich 2012) omdat het ook leidt tot een dalende werkgelegenheid en minder vacatures in bepaalde sectoren. In veel gevallen is minder personeel nodig: minder bouwvakkers, loodgieters en winkelpersoneel, maar ook minder leraren en onderwijzers, artsen en gemeentambtenaren.

Vergrijzing kan leiden tot een verschuiving in de vraag naar goederen en diensten. Door een toenemend aantal ouderen zal de vraag naar gespecialiseerde zorg en dienstverlening sterk toenemen, terwijl bijvoorbeeld de vraag naar kinderopvang afneemt (Commissie Arbeidsparticipatie 2008, Ter Weel 2013, Verwest & Van Dam 2010). Tegelijkertijd zien we de

werkgelegenheid in bepaalde sectoren, zoals de maakindustrie, structureel krimpen. In een krimpregio zijn minder jongeren beschikbaar die een opleiding (kunnen) volgen in de richting van de sector met de groeiende vraag naar personeel.

Overigens wordt de vraag naar arbeid in de publieke sector, zoals de zorg, niet alleen door demografische en economische factoren gedreven. De werkgelegenheid hangt ook af van overheidsbestedingen. De laatste jaren bezuinigt het Nederlandse kabinet op uitgaven voor de zorg. De sector als banenmotor stukt daardoor. Het aantal banen in de verzorgende en dienstverlenende beroepen en in sommige medische en paramedische beroepen groeit nog wel, maar veel minder hard dan voorheen (ROA 2013, p.20).

WISSELWERKING TUSSEN VRAAG NAAR EN AANBOD VAN ARBEID

De arbeidsmarkt is een markt met vraag en aanbod. De omvang van de potentiële beroepsbevolking en de hoogte van de arbeidsparticipatie bepalen de omvang van het arbeidsaanbod. Bij de vraag naar arbeid gaat het om de werkgelegenheid: het aantal bezette arbeidsplaatsen plus het aantal openstaande vacatures. Het aantal vacatures hangt af van de uitbreidingsvraag en de vervangingsvraag. De uitbreidingsvraag omvat de vacatures die ontstaan als nieuwe banen worden gecreëerd door oprichting van nieuwe of uitbreiding van bestaande bedrijven. De vervangingsvraag bestaat uit de vacatures die ontstaan doordat werknemers van baan veranderen, of uittreden uit het arbeidsproces vanwege pensioen of weduwe.

De vraag naar en het aanbod van arbeid reageren op elkaar. Dit gebeurt in een dynamisch proces, waarbij schommelingen steeds weer een (tijdelijk) evenwicht verstoren. Fictie ontstaat als vraag en aanbod niet goed op elkaar zijn afgestemd. Demografische veranderingen kunnen daarbij een directe of indirecte rol spelen.

Wat de gevolgen hiervan zijn voor de werkloosheid, is niet eenduidig. Dit hangt er in eerste instantie van af of de vraag naar arbeid net zo sterk krimpt als het aanbod van arbeid. Krimpt de vraag naar arbeid sneller, dan ontstaat werkloosheid; krimpt zij minder snel, dan ontstaan moeilijk te vervullen vacatures. Het kan bij een krimpend arbeidsaanbod moeilijker zijn aan het juiste personeel te komen wat betreft scholing en functieniveau. Er ontstaat mogelijk een tekort aan kwalitatief goed personeel, een *mismatch*. Tegelijkertijd zitten er mensen werkloos thuis met de 'verkeerde' opleiding of werkervaring. Er kan dus zowel een kwantitatieve als kwalitatieve *mismatch* ontstaan. Tekorten of krapte in de ene sector en/of regio kunnen tegelijkertijd gepaard gaan met een overschot in een andere.

Indirect kan vergrijzing van invloed zijn op de werkloosheid, doordat ouderen minder vaak (maar wel langer) werkloos zijn dan jongeren. Als het aandeel ouderen in de beroepsbevolking groeit, zou dat dus een lagere werkloosheid tot gevolg kunnen hebben. Onderzoek in de Verenigde Staten liet zien dat het verlaten van de arbeidsmarkt door de babyboomers daar een dempend effect op de werkloosheid had. Uit Duits onderzoek over meerdere decennia bleek dit effect van vergrijzing op de werkloosheid nauwelijks. Wel daalde de werkloosheid naarmate er opeenvolgend kleinere geboortecohorten op de arbeidsmarkt komen. Als het aandeel jongeren 10 procent kleiner wordt, neemt de werkloosheid af met 2,4 procent. Dit effect zou echter in

de praktijk weer teniet gedaan kunnen worden als bedrijven reageren door op grote schaal arbeidsplaatsen te reduceren (Garloff e.a. 2013). Het voordeel van de kleinere geboortecohorten geldt mogelijk in mindere mate voor Nederland omdat het aantal geboorten hier minder is teruggelopen dan in Duitsland.

Krimp en krapte

Een afname van de beroepsbevolking leidt niet tot een structureel krappe arbeidsmarkt in alle sectoren. Een dalend aanbod van arbeid kan namelijk ook een dalende vraag naar arbeid veroorzaken vanwege de eerder genoemde dynamiek in (vervangings- en uitbreidings)vraag. Als ondernemingen een grote behoefte aan technici hebben, maar er weinig jongeren zijn die een technische opleiding volgen, ontstaat er *tijdelijk* krapte. Wat daarna gebeurt, is echter onvoorspelbaar en van veel factoren afhankelijk. Bieden werkgevers meer salaris en trekken ze op die manier alsnog werknemers? Of verhuizen de bedrijven naar andere regio's of een ander land waar wél voldoende (goedkoop) aanbod is?

Het CPB voorziet geen langdurige generieke krapte op de arbeidsmarkt. De markt past zich uiteindelijk aan via de mechanismen prijs, kwaliteit, investeren en verplaatsen. Het belang van deze 'aanpassingsmechanismen' verschilt per sector, beroepsgroep, opleidingsniveau en regio (Ter Weel 2013). Ook De Beer (2011) vindt het niet waarschijnlijk dat een werkgever ervoor kiest *“eindeloos [te] blijven zoeken naar personeel dat er niet is. Als een werkgever constateert dat zich voor een vacature onvoldoende gekwalificeerde sollicitanten melden, zal hij misschien een tijdje doorzoeken, een wervings- en selectiebureau inschakelen of het loon wat verhogen. Maar als hij dan nog steeds geen geschikte kandidaat heeft gevonden, zal een verstandige ondernemer een andere strategie volgen. Hij probeert het werk uit te besteden, al dan niet in het buitenland, gaat het werk automatiseren, verplaatst het betreffende onderdeel van het bedrijf naar het buitenland of besluit de productie te verminderen. Kortom, hij past zijn personeelsbehoefte aan aan het beschikbare aanbod.”*

In een recente prognose stelt ABN AMRO dat er tot 2024 geen sprake is van een krappe arbeidsmarkt (Drees & Mesters 2014). Het arbeidsaanbod zal de vraag overtreffen en de werkloosheid blijft hoog vanwege een kwakkelende economische groei. De beroepsbevolking groeit bovendien nog licht als gevolg van de stijging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar.

Door de dynamiek tussen vraag en aanbod ontstaat op termijn dus weer evenwicht, maar in de tussenliggende fase kan krapte optreden (met als mogelijk gevolg stijgende lonen) of overaanbod (met werkloosheid). 'Evenwicht' kan overigens ook betekenen dat een sector verdwijnt door gebrek aan arbeidsaanbod (Ter Weel 2013).

Loonontwikkeling

Lonen spelen een belangrijke rol in de dynamiek van vraag en aanbod. Naarmate er meer behoefte aan werknemers is bij een krap aanbod, stijgt de bereidheid van werkgevers meer te betalen. De vergrijzing kan bijvoorbeeld leiden tot een grotere vraag naar gespecialiseerde dienstverlening, terwijl er door krimp minder mensen zijn om dat werk te doen. De loondruk zou als gevolg daarvan kunnen toenemen, wat uiteindelijk tot een hogere inflatie zou kunnen leiden,

en de economie negatief kan beïnvloeden (Euwals e.a. 2009). Als de lonen in een sector stijgen, kan die wel aantrekkelijker worden voor werknemers. Voor werkgevers wordt het duurder iemand aan te nemen. Er is een omslagpunt waarbij het voor de onderneming aantrekkelijker wordt werkgelegenheid te verplaatsen of mensen door machines te vervangen.

Ook de vergrijzing van de beroepsbevolking kan knelpunten op het gebied van beloning veroorzaken. Een groeiende bevolking betekent een groter aanbod van goedkopere arbeid, omdat jongeren over het algemeen minder verdienen dan oudere werknemers. Dit gebeurt in de verwachting dat met de stijging van het salaris ook de productiviteit van de werknemer tot op zekere leeftijd toeneemt. Verderop in de loopbaan zou de productiviteit van de werknemer niet meer in verhouding staan tot zijn hogere loon, maar daarvoor heeft hij in zijn jonge jaren een lager salaris verdiend. In die zin gaat het dus om uitgesteld loon (Euwals e.a. 2009). Dit systeem van salarisverhoging gekoppeld aan leeftijd komt onder druk te staan als er minder 'goedkope' jongeren zijn en als de arbeidsproductiviteit van oudere werknemers daalt. Het kan voor werkgevers leiden tot een stijging van de loonkosten (Euwals e.a. 2012, Euwals & Ter Weel 2013). De Beer (2013) relateert dit effect: functies zijn vaak aan een eindschaal gebonden, dus in die zin groeit het salaris niet automatisch en eindeloos door (behalve door eventuele cao-verhogingen). Ook is de angst voor productiviteitsverlies niet op veel feiten gebaseerd.

Voor al de *verwachting* van een dalende productiviteit van een oudere werknemer bij tegelijkertijd hogere arbeidskosten baart werkgevers zorgen (Conen e.a. 2011, Kistler 2004, Remery e.a. 2003, Sievert & Klingholz 2012). Nederlandse werkgevers zijn in dit opzicht bijzonder pessimistisch. Acht op de tien Nederlandse werkgevers gaven in een Europees onderzoek aan problemen te verwachten door de vergrijzing (Conen e.a. 2011). Maar liefst 75 procent verwacht een (sterke) toename van de arbeidskosten en 34 procent een (sterke) afname van de arbeidsproductiviteit. 45 procent verwacht wel een toename van het kennisniveau. Vervroegd pensioen (32 procent) en extra verlofmogelijkheden (31 procent) zijn de meest toegepaste maatregelen. Aan een opleidingsplan voor oudere werknemers denkt maar 8 procent van de Nederlandse werkgevers. Demotie (teruggang in functie en salaris) is desondanks voor maar 3 procent van de Nederlandse werkgevers een optie. De onderzoekers concluderen dat personeelsbeleid in Nederland nog weinig gericht is op de gevolgen van vergrijzing (Conen e.a. 2011). Ten opzichte van eerder onderzoek (Remery e.a. 2003) is de opvallend negatieve houding van met name Nederlandse werkgevers tegenover oudere werknemers niet veranderd. Ook hun bereidheid om in oudere werknemers te investeren om hen zo langer *fit for the job* te houden, is nauwelijks toegenomen.

Dat leidt er bijvoorbeeld in een krimpsector toe dat men probeert dure oudere werknemers te 'lozen'. Momenteel speelt dit bijvoorbeeld in het onderwijs, waar opvallend veel oudere leraren via een procedure hun baan verliezen.⁶

Het omgekeerde komt echter ook voor: bedrijven die meer jongeren moeten ontslaan om één duurdere oudere werknemer te behouden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij fuserende scholen in krimpgebieden. Het afspiegelingsbeginsel bij ontslagen moet dit voorkómen (zie ook De Beer

⁶ Zie berichtgeving in de Volkskrant, 14 januari 2014: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/5288/Onderwijs/article/detail/3578364/2014/01/16/Stille-ontslaggolft-treft-oudere-leraren.dhtml>.

2013), maar omdat jongeren vaak op een tijdelijk contract werken, terwijl ouderen een vaste baan hebben, is dit effect toch niet uit te sluiten. Het kan voor een regio tot een neerwaartse spiraal leiden waarbij jongeren wegtrekken naar regio's met meer perspectief.

ARBEIDSMARKTPROGNOSES NEDERLAND

Het CPB stelt dat prognoses en goede informatie over de situatie en veranderingen op de arbeidsmarkt en in arbeidsverhoudingen 'welvaartsbevorderend' kunnen werken (Ter Weel 2013). Het CPB verwijst daarbij naar het proefschrift van Borghans (1992), die stelt dat onnodige schommelingen in vraag of aanbod en een verkeerde inschatting van de markt welvaartsverlies veroorzaken. Met het oog op de demografische veranderingen constateerde de SER (2011) dat het wenselijk zou zijn beter zicht te hebben op toekomstige ontwikkelingen aan de vraagkant van de arbeidsmarkt. Informatie over mogelijke krapte of een overaanbod aan arbeid in bepaalde sectoren is dus interessant voor werkgevers, beleidsmakers en werknemers. Het is echter ook erg moeilijk ontwikkelingen over mogelijke knelpunten tussen vraag en aanbod op langere termijn te voorspellen (Ter Weel 2013).

Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) van de Universiteit Maastricht voorspelt bijvoorbeeld telkens slechts twee jaar vooruit. De nieuwste versie (ROA 2013) doet voor het eerst een voorspelling tot 2018. Verder is er de 'krapte-indicator' van het UWV en de Manpower Employment Outlook Survey en de Talent Shortage Survey en recent een online 'Schaarste-indicator' voor hr-managers van bedrijven (Dekker e.a. 2013). Die laatste wordt elke drie maanden bijgewerkt, wat aangeeft hoe snel data verouderen.

De inmiddels opgeheven Raad voor Werk en Inkomen bracht tussen 2002 en 2012 jaarlijks een analyse van de arbeidsmarkt uit (zie RWI 2011) en in het laatste jaar een scan (2012). In die laatste constateerde de RWI dat het, gezien de onvoorspelbaarheid van de arbeidsmarkt van "groot belang" is "de internationale arbeidsmarkt van dag tot dag te blijven volgen ten aanzien van de ontwikkelingen van vraag en aanbod, kwantitatief en kwalitatief, globaal en verbijzonderd naar specifieke sectoren en categorieën en zeker ten aanzien van de knelpunten die daarbij ontstaan.

Alleen dan kan sprake zijn van een actief arbeidsmarktbeleid dat bijdraagt aan het tijdig en adequaat aanpakken van bedreigingen en het optimaal benutten van geboden kansen."

Op de valreep voor opheffing deed de RWI een poging om tot een voorspelling voor de middellange termijn te komen (RWI 2011b). Het rapport gaf de stand van zaken voor de werkgelegenheid in 24 sectoren, en mogelijke tekorten en overschotten die in de toekomst zouden kunnen optreden. De RWI ging niet specifiek in op demografische veranderingen en de regionale arbeidsmarkt, maar onderzocht de vervangings- en uitbreidingsvraag in sectoren. Hij concludeerde dat er geen generiek tekort aan arbeidskrachten zou optreden, maar dat "tekorten vaak geconcentreerd zijn op heel specifieke deelmarkten, variërend van betonboorders in de bouw tot OK-verpleegkundigen." Het is dus veel te algemeen te stellen dat er een tekort in 'de techniek' of 'de zorg' is. Ook constateerde de raad het belang van een aanpak die intersectorale mobiliteit bevordert, zodat mensen gemakkelijker naar werk in een andere sector kunnen overstappen.

De Commissie Arbeidsparticipatie (2008) ging er in haar scenario voor Nederland ten onrechte vanuit dat de vraagkant niet reageert op veranderingen aan de aanbodzijde. De prognose was daarmee gebaseerd op een foute aanname, of een 'misverstand', zoals De Beer het formuleert (2011). Het CPB (Ter Weel 2013) stelt dat studies die arbeidsmarkttekorten voorspellen via modelberekeningen in hun projecties van vraag en aanbod vaak geen rekening houden met de 'interactiemechanismen' tussen die twee.

De belangrijkste factor die bepaalt of er krapte of overschotten ontstaan, is volgens het CPB *"of en zo ja op welke termijn substitutie kan plaatsvinden vanuit andere beroepsgroepen/sectoren of regio's"* (als er een tekort optreedt). De studie *Veerkracht van regionale arbeidsmarkten* van het Planbureau voor de Leefomgeving (Diodato & Weterings 2013) onderzocht in hoeverre regio's in Nederland in staat zijn sectorale economische schokken die werkloosheid veroorzaken, op te vangen. Anders gezegd: hoe snel vinden werklozen weer een baan in de eigen of een andere regio of sector?

De 'dichtheid' en de diversiteit van sectoren in een regio en aangrenzende regio's bepalen grotendeels de doorstroming van werklozen naar nieuw werk in de eigen of een andere sector binnen de regio en aangrenzende regio's.

Uit het onderzoek blijkt dat het herstelvermogen van regio's zeer verschillend is. Stedelijke gebieden in de Randstad en Noord-Brabant zijn het meest veerkrachtig. Het noordoosten, Limburg en Zeeuws-Vlaanderen (en de grote steden, behalve Utrecht) het minst, ook na correctie voor persoons- en sectorkenmerken zoals leeftijd, opleidingsniveau en werkervaring. De herstelsnelheid na een economische schok duurt hier anderhalf tot twee keer zo lang als gemiddeld. Het percentage ontslagen werknemers dat tussen 2001 en 2010 weer een baan vond, ligt in Oost-Groningen bijvoorbeeld 10 procent lager dan in het oostelijk deel van Zuid-Holland. In totaal was 50 procent van de mensen na twee jaar nog steeds werkzoekend. 44 Procent vond wel een baan voor minstens 20 uur en minimaal een jaar: 26 procent van hen in dezelfde regio en 18 procent in een andere. De interregionale mobiliteit is vrij laag. Van de mensen die een nieuwe baan hadden gevonden, was 2 procent voor dit werk verhuisd, daarvan slechts 1 procent naar een andere regio.

Ook belangrijk is of de eigen sector meer overstapmogelijkheden naar een andere sector biedt doordat dezelfde kennis en vaardigheden worden gevraagd. De industrie vereist bijvoorbeeld vaak meer specifieke kennis en vaardigheden dan de financiële dienstverlening. Een overstap vanuit de industriële sector is dus moeilijker. En binnen de industrie is de intersectorale mobiliteit vanuit de automotivesector weer veel lager dan vanuit bepaalde takken in de chemische industrie.

De onderzoekers geven drie redenen voor een lage veerkracht: de kennis en vaardigheden van een sector zijn dusdanig specifiek dat er weinig intersectorale mobiliteit kan zijn; er zijn in de getroffen regio weinig banen in gerelateerde sectoren; er zijn in een regio in het algemeen weinig gerelateerde banen binnen pendelafstand. In grensgebieden neemt de veerkracht met 6 tot 12 procent toe als banen in Duitsland en België meegeteld worden.

De sector in combinatie met de regio is dus bepalend voor de kans van een werkloze om opnieuw een baan te vinden. Binnen krimpregio Zuid-Limburg vindt een ex-werknemer van NedCar moeilijker een nieuwe baan binnen zijn sector en regio of in een aangrenzende sector/regio dan een medewerker van chemisch bedrijf DSM. Maar ook voor een werkzoekende uit een sector met een hoge intersectorale mobiliteit zoals de financiële dienstverlening is het in Noord-Groningen moeilijker aan een baan te komen dan in de Randstad. Daar is het netwerk van bedrijven uit de financiële dienstverlening en aanverwante sectoren veel dichter.

De conclusies over het samenspel van regionale en sectorale veerkracht uit de PBL-studie zijn belangrijk voor dit onderzoek. Er is een rechtstreekse samenhang met de arbeidsmarktproblematiek van krimpregio's, waar de werkloosheid meestal bovengemiddeld hoog is en de sectordichtheid óf heel eenzijdig, óf 'ijl'. Een dalend arbeidsaanbod door een dalende beroepsbevolking betekent voor deze regio's dus zeker niet per definitie een lagere werkloosheid. De geografische ligging en economische structuur van krimpregio's kunnen voor bepaalde groepen werknemers bijzonder negatief uitpakken. Om regio's in het algemeen minder kwetsbaar te maken voor economische schokken benadrukken de auteurs het belang van een integrale aanpak, dat wil zeggen: sectoroverstijgend, interregionaal en zelfs internationaal (zie hoofdstuk 1).

De sectoranalyse van de Raad voor Werk en inkomen (2011b) bevestigde al eerder het beeld van grote regionale verschillen in werkgelegenheid per sector, waarbij in de ene regio krapte kan ontstaan, bij een overschot in een andere regio (zie ook het kader Arbeidsmarktprognoses). Ook de Raad constateert het belang van een aanpak die intersectorale mobiliteit bevordert, zodat mensen gemakkelijker naar werk in een andere sector kunnen overstappen.

Hoofdstuk 5

Bevolkingskrimp en vergrijzing in Duitsland en Nederland

In de voorgaande hoofdstukken kwamen demografische ontwikkelingen – in het bijzonder krimp en vergrijzing – en de gevolgen daarvan voor de economie en de arbeidsmarkt in het algemeen aan de orde. In de volgende twee hoofdstukken gaat het over praktijkervaringen met bevolkingskrimp en vergrijzing. Daartoe richt ik de aandacht op twee specifieke regio's die al langere tijd met een krimpende beroepsbevolking te maken hebben: Oost-Duitsland, met specifieke aandacht voor de deelstaat Sachsen-Anhalt, en Zuid-Limburg, met specifieke aandacht voor Parkstad Limburg.

Waarom is dit interessant? Ten eerste omdat er grote verschillen *binnen* landen blijken te bestaan en deze regionale ontwikkelingen ons iets kunnen leren over de arbeidsmarkt op nationaal niveau. Zoals de OECD (2013) schrijft: “*Labour market issues in declining regions are essentially not different from national issues.*”

Daarnaast zijn krimpregio's 'laboratoria' voor demografische ontwikkelingen zoals krimp en vergrijzing die zich later ook in andere delen van Duitsland en Nederland voor zullen doen. Hier kun je al zien wat straks op grotere schaal gebeurt.

REGIONALE ONTWIKKELING

Binnen landen kunnen regio's zich heel verschillend ontwikkelen. Sinds de Europese Lissabon-agenda uit 2000 is regionale economische ontwikkeling voor de overheid steeds meer een thema. De Nederlandse overheid streeft ernaar om binnen Europa concurrerder te worden en daarbij het volledige beschikbare potentieel te benutten. De nadruk ligt met het Topsectoren- en Topregio's-beleid vooral op 'versterken wat al sterk is', zoals de streek rond Amsterdam (Schiphol, Bollenstreek), Rotterdam (haven, Westland) en Eindhoven ('Brainport'). Het belang van regionale concurrentiekracht neemt toe en daarmee het belang van regionaal beleid om lokale groei te stimuleren (*place-based development*) (Thissen e.a. 2011).

Dit laatste geldt echter ook voor regio's zonder topsectoren. Zij kunnen in een neerwaartse spiraal terechtkomen als aandacht en geld vooral naar de regio's met topsectoren gaan (vergelijk hoofdstuk 4, onder Binnenlandse migratie). Perifere gebieden lopen wat dat betreft een groter risico. Dat zijn ook de gebieden die kampen met krimp en vergrijzing. Hoger opgeleiden zijn het meest mobiel en trekken naar de centrale gebieden met de meeste voorzieningen en de grootste kans op werk (Coenen & Galjaard 2009).

Hoewel krimp ook in Nederland steeds meer een thema wordt, houden overheid en wetenschap in Duitsland zich al jarenlang met het onderwerp bezig. Ook het verband tussen '*demographischer Wandel*' (demografische verandering) en de werking van de arbeidsmarkt en de economie wordt er intensief onderzocht. In Duitsland gaat de aandacht bijna vanzelfsprekend ook uit naar regionale ontwikkelingen omdat het land relatief autonome deelstaten kent, die bovendien sterk van elkaar verschillen. Daarbij vergeleken leveren het CBS en het CPB weinig regionale cijfers voor Nederland, hetgeen natuurlijk ook te maken heeft met het verschil in schaalgrootte tussen Duitse en Nederlandse regio's.

In vergelijking met Duitsland zijn alle Nederlandse regio's kleiner en zeer dichtbevolkt: Heel Nederland is in oppervlakte maar twee keer zo groot als de deelstaat Sachsen-Anhalt in

Oost-Duitsland. Sachsen-Anhalt heeft ruim 2 miljoen inwoners en een oppervlakte van ruim 20.000 km²; Zuid-Limburg heeft rond de 600.000 inwoners en een oppervlakte van 660 km². Ook is de bevolkingsdaling in Oost-Duitsland veel extremer geweest en had deze een uitzonderlijke oorzaak, namelijk de val van de Muur. Toch is een vergelijking tussen Oost-Duitsland en Zuid-Limburg interessant. Het gaat hier vooral om bepaalde trends en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, niet zozeer om een een-op-een-vergelijking van beide regio's. Zowel in Sachsen-Anhalt als in Zuid-Limburg doen krimp en vergrijzing zich al langere tijd voor en dat zal voorlopig nog verder gaan. De ontwikkelingen in grensstreek Zuid-Limburg lijken bovendien op die in buurland Duitsland, bijvoorbeeld in de mate van vergrijzing en het lage geboortecijfer. Tenslotte is de beschikbaarheid van literatuur en statistisch materiaal een belangrijk argument om de aandacht op deze beide regio's te richten.

LABORATORIA VOOR DE GEVOLGEN VAN KRIMP EN VERGRIJZING

Zoals gezegd zijn krimpregio's 'laboratoria voor de samenleving van de toekomst' (Hospers & Reverda 2012) die ons helpen na te denken over de vraag: hoe willen we over vijftien jaar werken, wonen en recreëren, en wat is daarvoor nodig? In de toekomst zullen meer regio's krimpgebieden zijn. Dat geldt zeker voor Duitsland, met zijn dalende en vergrijzende (beroeps)bevolking: ooit de 'zieke', maar nu eerder de 'oude man' van Europa (samen met Italië). Het geldt in mindere mate voor Nederland, dat zoals gezegd een relatief hoog geboortecijfer heeft (1,7). Maar ook hier zullen groei en krimp steeds vaker naast elkaar optreden en zal de totale bevolking uiteindelijk dalen, al is dat vermoedelijk pas over enkele decennia (zie hoofdstuk 2).

In Duitsland is het proces van krimp en vergrijzing al langer gaande. Het land heeft al ruim veertig jaar een sterfteoverschot. Sinds de '*Pillenknick*' (de daling van het aantal geboortes sinds de introductie van de pil in de jaren zestig) zijn de generaties jongeren kleiner, wat bijdraagt aan een vergrijzende bevolking. Bevolkingsgroei is al jaren uitsluitend te danken aan immigratie. Sinds 2003 is de Duitse bevolking met een half miljoen personen afgenomen. Volgens het 'middenscenario' van de 12^e en meest recente bevolkingsprognose van het Statistische Bundesamt (2009) zal Duitsland in 2050 7,7 miljoen inwoners minder tellen, onder de veronderstelling van een toename van de levensverwachting, het huidige geboortecijfer van 1,4 kind per vrouw en een netto immigratie van 200.000 mensen per jaar (Berlin-Instituut 2009). In deze ontwikkeling lopen de vijf deelstaten in Oost-Duitsland (exclusief Berlijn) voorop, en van deze de deelstaat Sachsen-Anhalt het meest. Na de val van de Berlijnse muur in 1989 daalde de bevolking in de jaren negentig met bijna 20 procent. Na de 'Wende' had Oost-Duitsland een historisch laag geboortecijfer (Chevalier 2013, Menning 2010) als gevolg van de economische instabiliteit en het vertrek van grote groepen bewoners, onder wie veel jonge vrouwen, naar westelijke deelstaten (Weiss & Petrick 2011).

Sachsen-Anhalt is een 'pionier' en een 'hotspot' op het gebied van krimp en vergrijzing (Friedrich 2012, Menning 2010, Weiss 2011), met een '*Problemvorsprung*' op de rest van Duitsland (Friedrich 2012). Hoewel de ontwikkelingen in Oost-Duitsland extreem waren en de problemen groter zijn, kampen gebieden in West-Duitsland in toenemende mate met dezelfde problematiek. Juist vanwege de lang aanhoudende en zeer sterke bevolkingskrimp en vergrijzing heeft

Sachsen-Anhalt zeer zeker een laboratoriumfunctie. Hier is de bevolkingsontwikkeling niet alleen een *gevolg* van regionale economische, culturele en sociale omstandigheden ('*Lebensbedingungen*'), maar een dominant kenmerk van de regio en in die zin ook een *oorzaak* van andere ontwikkelingen geworden (Weiss & Petrick 2011). Daarbij is het wel noodzakelijk om oog te houden voor specifieke problemen van deze regio, zoals het vertrek van met name jonge vrouwen.

Zo uitgesproken als in Duitsland zijn de ontwikkelingen in Nederland niet (zie hoofdstuk 2 en 7). Volgens de prognoses van het CBS uit 2012 en 2013 zal de totale bevolking pas ver na 2040 mogelijk dalen. Een sterfteoverschot wordt niet eerder dan in 2036 voorzien (Duin & Stoeldraijer 2012 en 2013). Regionaal zijn er echter grote verschillen en hebben sommige regio's wel degelijk te maken met ontgroening, sterke vergrijzing en een krimpende beroepsbevolking.

ZUID-LIMBURG

In Nederland is Zuid-Limburg de enige officieel erkende krimpregio naar Europese maatstaven (Van der Erf 2012b). Binnen Nederland heeft deze regio het langst (sinds 1997) met krimp en vergrijzing te maken, al is dat met 2,5 procent krimp tot 2025 (Huisman e.a. 2013) in vergelijking met Sachsen-Anhalt beperkt. Zuid-Limburg geldt (evenals Zeeuws-Vlaanderen en Oost-Groningen) als een pionierregio op het gebied van krimp en vergrijzing voor de anticipeergebieden (zie hoofdstuk 2).

Een vergelijking van Zuid-Limburg met Sachsen-Anhalt geeft inzicht in de manier waarop demografische veranderingen de regionale arbeidsmarkt beïnvloeden. Zoals opgemerkt in hoofdstuk 4 zijn prognoses over mogelijke arbeidsmarkttekorten meestal gebaseerd op de ontwikkelingen aan de arbeidsaanbodkant (Ter Weel 2013), die met grotere zekerheid te voorspellen zijn dan de vraagkant. Daarom is het interessant in Sachsen-Anhalt en Zuid-Limburg over een langere periode te bestuderen wat er met de werkgelegenheid is gebeurd. Dit biedt ook meer inzicht in de werking van de arbeidsmarkt in het algemeen en op nationaal niveau.

Welk effect heeft krimp van de (beroeps)bevolking op de regionale arbeidsmarkt? Beïnvloedt een daling van het arbeidsaanbod ook de vraag en zo ja, hoe dan? Komen er meer of minder banen? Daalt de werkloosheid? Welk effect hebben kleinere geboortecohorten van jongere generaties? Neemt de kwalitatieve *mismatch* toe? Neemt het verschil in welvaartsgroei met andere regio's toe? Een simpel en eenduidig antwoord op deze vragen is ook na dit onderzoek niet te geven, omdat dit afhankelijk is van meer factoren dan uitsluitend demografische veranderingen. Maar de casestudy's leveren wel een beeld op van mogelijke arbeidsmarktproblemen en -oplossingen bij krimp en vergrijzing.

De grote steden laat ik zowel in Zuid-Limburg als in Sachsen-Anhalt (zoals Magdeburg en Halle) grotendeels buiten beschouwing, omdat die een ander patroon volgen, ook al liggen ze in een krimpg gebied. Ook in Duitsland is er een trek naar kernsteden die groeien, zelfs in krimpg gebieden, terwijl andere steden en regio's daarbij soms achterblijven. In die zin concurreren steden met hun omgeving om mensen en bedrijvigheid.

In de rest van dit hoofdstuk bespreek ik een aantal algemene kenmerken van krimpregio's.

Daarna analyseer ik in de volgende twee hoofdstukken aan hand van secundaire literatuur en statistisch materiaal de situatie in Duitsland (Oost-Duitsland en Sachsen-Anhalt: hoofdstuk 6) en in Nederland (Zuid-Limburg en Parkstad Limburg: hoofdstuk 7) op het gebied van demografie, economie en arbeidsmarkt, de problemen die hierdoor op de arbeidsmarkt ontstaan en de oplossingen die aangedragen worden. Vervolgens vergelijk ik beide regio's met elkaar en trek ik conclusies.

VERANTWOORDING

'Demographischer Wandel' is sinds het begin van deze eeuw een belangrijk thema voor Duitse overheden en wetenschappers. Er is inmiddels veel onderzoek gedaan naar de situatie op de (Oost-Duitse) arbeidsmarkt. Sinds 2009 is er een interdisciplinair Expertplatform Demographischer Wandel aan het Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt Wittenberg. Het ministerie van Onderwijs van de deelstaat is co-financier (Friedrich 2012). Ook de Dresdense tak van het Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo) richt zich op economische ontwikkelingen in de Oost-Duitse deelstaten met aandacht voor de invloed van demografische ontwikkelingen. Daarnaast publiceert het Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung van de Bundesagentur für Arbeit regelmatig over dit onderwerp. Voor dit onderzoek put ik vooral uit de publicaties van deze drie instellingen. Daarnaast gebruik ik materiaal van het Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, het Max-Planck-Institut für demografische Forschung in Rostock en diverse overheidsbronnen.

Voor het Nederlandse deel maak ik gebruik van publicaties van het CBS, CPB, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). De laatste beide instituten houden zich intensief bezig met demografische veranderingen en de implicaties voor de samenleving. Verder gebruik ik publicaties van Platform31. Dit is een kennis- en netwerkorganisatie voor stedelijke en regionale ontwikkeling, en een fusieorganisatie van het Netherlands Institute for City Innovation Studies (Nicis Institute), Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (Nirov), de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) en het Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (KEI). Ook het Kennisplatform Demografische Transitie (KDT) met de website www.vanmeernaarbeter.nl dient als bron. Het KDT is een initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Provincies Groningen, Limburg en Zeeland en hun regionale kennisinstituten KKNV, Neimed, Scoop en Platform31. Ook gebruik ik publicaties van het Neimed (Nederlands expertise- en innovatiecentrum maatschappelijke effecten demografische krimp) en heb ik gesproken met wetenschappelijk directeur Nol Reverda. Daarnaast heb ik gesproken met Femke Verwest (onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving), Frank Cörvers (hoogleraar Demografische transitie en arbeidsmarktdynamiek) en Didier Fouarge (arbeidsmarkteconoom) bij het ROA, beleidsmedewerkers Arnout Hoogsteen en Piet Göbbels van FNV Lokaal in respectievelijk Noord- en Zuid-Nederland, en mocht ik deelnemen aan de Werkgroep Economische Vitaliteit en Arbeidsmarkt van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (met dank aan Arnout Hoogsteen (FNV Lokaal) en Roxana Chandali van het ministerie van BZK, programma Bevolkingsdaling).

ALGEMENE KENMERKEN KRIMPREGIO'S

In de definitie van het Planbureau voor de Leefomgeving is een krimpregio een gebied dat met één of meerdere vormen van demografische krimp te maken heeft: een afname van het aantal inwoners, het aantal huishoudens en/of de potentiële beroepsbevolking (20- tot 65-jarigen). Dit is ook de definitie die ik hier hanteer.

Lambooy (2011, p.92) noemt vier kenmerkende ontwikkelingen die vaak samengaan met krimp:

- 1) een dalend aantal geboortes bij toenemende vergrijzing;
- 2) meer emigratie dan immigratie;
- 3) een afnemende economische basis (door minder landbouw en industriële productiebanen);
- 4) een afnemende kwaliteit van het woongebied (door leegstand en het verdwijnen van bedrijvigheid).

Het kan bij krimpregio's gaan om landelijke gebieden, maar ook om steden of stedelijke agglomeraties in deze gebieden. Vaak gaat het om streken en steden die hun traditionele economische basis verliezen, zoals landbouw, mijnbouw of industrie. Parkstad Limburg in Zuid-Limburg is hier als voormalig mijnbouwgebied een goed voorbeeld van.

Volgens Weiß (Weiß & Fritzscht 2012) doen zich hier in feite gelijktijdig twee demografische deelprocessen voor, enerzijds '*selektive Abwanderung*' (selectieve migratie) en anderzijds vergrijzing door een laag geboortecijfer. '*Selektive Abwanderung*' is naar zijn mening al 60 jaar gaande en houdt in dat bepaalde groepen wegtrekken uit de regio naar grote centra, wat tot een verandering van de leeftijdsopbouw van de regionale bevolking leidt. Als er disproportioneel veel jongeren wegtrekken, leidt dit vanzelf tot een groter aandeel ouderen, zonder dat hun absolute aantal stijgt. In Oost-Duitsland zijn vooral veel jonge, kansrijke vrouwen weggetrokken uit de oostelijke deelstaten.

Deze twee fenomenen versterken elkaar. Als er minder jonge vrouwen zijn, die vervolgens ook nog heel weinig kinderen krijgen, ontstaat er een 'dubbele ontgroening' waarbij opeenvolgende cohorten steeds kleiner worden. Dit is kenmerkend voor krimpregio's, zeker voor bepaalde streken in Oost-Duitsland, zoals *Kreis* (district) Altmark in Sachsen-Anhalt (Weiß e.a. 2012). Hoewel krimpregio's zich op demografisch vlak vergelijkbaar ontwikkelen, is er ook veel variatie in soort krimp door historische, sociaal-culturele, geografische en economische verschillen (Latten & Musterd 2009). Desondanks zijn ook daarin gemeenschappelijke kenmerken te vinden.

1) *Demografisch* (zie ook hoofdstuk 2): krimp gaat bijna altijd samen met vergrijzing en ontgroening, een laag geboortecijfer, een hogere gemiddelde leeftijd, de jongere bevolking die wegtrekt, krimp van de werkzame beroepsbevolking. Landelijk gelegen krimpgebieden zijn vaak dunbevolkt (Oost-Groningen, Altmark in Sachsen-Anhalt), maar niet altijd. Zuid-Limburg bijvoorbeeld is verstedelijkt, met drie 'stadsgewesten', en relatief dichtbevolkt (Ritsema van Eck e.a. 2013).

2) *Economisch* (zie ook hoofdstuk 3): het gaat vaak om een (van oudsher) zwakke, eenzijdige of ouderwetse economische structuur met verouderde industriële sectoren (Hatvany 2011) of veel midden- en kleinbedrijven met weinig kapitaal, relatief weinig startende ondernemers

en zelfstandigen (Sachsen-Anhalt; Schmidt 2010). De overgang naar een moderne (diensten-) economie heeft niet of niet volledig plaats gevonden. Door de 'ijle' structuur (relatief weinig bedrijvigheid) zijn de gevolgen bij economische schokken groot en langdurig (Diodato & Weterings 2013), zoals bij de sluiting van de mijnen in Zuid-Limburg en het verdwijnen van de storkartonindustrie in Oost-Groningen. Zelfs als de conjunctuur landelijk gunstig is, gaat het in deze gebieden vaak wat minder goed. Als het landelijk slecht gaat, gaat het hier nog slechter.

3) *Arbeidsmarkt* (zie ook hoofdstuk 4): regio's met veel lage inkomens, veel laagopgeleiden, veel langdurig werklozen, veel afhankelijkheid van gesubsidieerde arbeid, vergrijzing van werknemers, een dalend aandeel jongeren, steeds meer gepensioneerden en hoogbejaarden met de daarmee gepaard gaande toename in vraag naar zorg en dienstverlening, weinig mogelijkheden voor ander werk bij werkloosheid (Hospers & Reverda 2012; Latten 2009; Verwest 2013).

4) *Geografisch*: vaak hebben krimpregio's een perifere ligging ten opzichte van belangrijke centra, zoals de hoofdstad of het economisch sterkste gebied. Dat kan ook door een natuurlijke grens komen, zoals de zee, of door een landsgrens, zoals in Zuid-Limburg of de voormalige DDR-deelstaten.

5) *Historisch*: krimpregio's hebben vaak lange periodes van stagnatie of instabiliteit doorgemaakt (Oost-Duitsland na de val van de Muur) of langdurig een onduidelijke positie ingenomen, bijvoorbeeld als betwist gebied tussen verschillende landen of heersers (Zuid-Limburg). Dit hangt ook samen met de geografische ligging.

6) *Sociaal-cultureel*: de cultuur in krimpregio's is vaak traditioneel, naar binnen gekeerd, gericht op de eigen groep, wantrouwend ten opzichte van buitenstaanders, met een zwak sociaal kapitaal (tegenover tolerant, open, creatief als kenmerken van de grote stad). De omslag van een traditionele naar een moderne samenleving verloopt moeizaam (Hospers & Reverda 2012). Aan hand van deze kenmerken zal ik in de twee volgende hoofdstukken de krimpregio's Sachsen-Anhalt en Zuid-Limburg behandelen. Daarbij ligt de nadruk op de eerste drie kenmerken (demografie, economie, arbeidsmarkt). Tevens behandel ik kort de reacties van politiek, bestuur en wetenschap op de situatie en bespreek ik mogelijke oplossingen.

Voorafgaand aan de casestudy Sachsen-Anhalt geef ik een algemeen beeld van de demografische, economische en arbeidsmarktontwikkelingen in Duitsland, inclusief het debat over de '*Fachkräftemangel*' (het gebrek aan vakmensen/geschoold personeel).

Hoofdstuk 6

Bevolkingskrimp in Duitsland met een focus op Sachsen-Anhalt

DEMOGRAFIE

'Geburtenrückgang: Ein Land stirbt aus' ('Geboortedaling: een land sterft uit') luidt de dreigende kop boven een artikel in de serieuze *Frankfurter Allgemeine Zeitung* van 2 juli 2012 (Schmitt 2012). In 2011 kende Duitsland het laagste aantal geboorten ooit, meldt de krant. Al sinds 1971 sterven jaarlijks meer mensen dan er geboren worden. Er zijn steeds minder vrouwen in de vruchtbare leeftijd door de sterke geboortedaling na de babyboomgeneratie. Bovendien krijgen Duitse vrouwen al decennia lang 'te weinig' kinderen (rond 1,4, terwijl 2,1 de vervangingsquote is). Daardoor wordt elke generatie kleiner dan de vorige, dubbele ontgroening dus (Bundesministerium FFSJ 2012). Het aandeel 65-plussers wordt steeds groter. De bevolkingsgroei met 0,2 procent in 2011 was uitsluitend te danken aan immigratie. Zelfs volgens de meest optimistische prognose van het Statistisches Bundesamt zal de bevolking tot 2060 teruglopen met minimaal 5 miljoen inwoners, van 82 miljoen mensen in 2008 naar 77 miljoen in 2060. Waarschijnlijker is een krimp tot 70 miljoen inwoners (Statistisches Bundesamt 2009).

Afb. 6.1 Ontwikkeling van de bevolking in Duitsland tot 2020



Zukünftige Entwicklung der Bevölkerung in %



Länder
Zeitbezug 2004/2020
Datengrundlage: Raumordnungsprognose 2020 des BBR

Bron: Baier (2009), p.8

De verdere bevolkingskrimp vindt vooral plaats in gebieden waar deze al gaande is, voornamelijk in Oost-Duitsland, maar breidt zich uit naar het westen (Berlin-Institut 2009). Er zijn grote regionale verschillen. Voorlopig is het echter vooral een Oost-Duits fenomeen. In West-Duitsland blijft de bevolking tot 2020 min of meer constant, maar Oost-Duitsland verliest

ongeveer 7 procent van zijn bevolking (Henschel & Pohl 2008). In Oost-Duitsland, inclusief Berlijn, wonen ongeveer 16,5 miljoen mensen, 1,7 miljoen minder dan eind 1990. Hele gebieden raakten ontvolkt toen in de periode direct na de val van de Berlijnse Muur, in 1989 en 1990, de bevolking door emigratie met 650.000 mensen kromp. In de jaren '90 kende Oost-Duitsland enige tijd een positief buitenlands migratiesaldo van Oost-Europese immigranten. Tegelijkertijd vertrokken 1,1 miljoen Oost-Duitsers naar West-Duitse deelstaten. De totale krimp van 1,7 miljoen is echter, anders dan vaak wordt gedacht, voor driekwart te wijten aan 'natuurlijke' oorzaken: een laag geboortecijfer in combinatie met een hogere sterfte (Lowe & Nagl 2011). Dat is wel mede het vertraagde gevolg van het eerdere vertrek van een groot aantal jonge vrouwen uit de oostelijke deelstaten (Henschel & Pohl 2008).

Voor de val van de Muur had Oost-Duitsland een relatief jonge bevolking. Zeker in vergelijking met de West-Duitse regio's, waar de vergrijzing meer geleidelijk, maar al veel langer gaande was (vergelijk Zuid-Limburg). Door het kleine aantal geboorten is het aandeel ouderen inmiddels 'vanzelf' toegenomen. De vergrijzing zet nu versneld door. De gemiddelde leeftijd van de Oost-Duitsers neemt tussen 2008 en 2020 met 5 jaar toe, van 44 naar 49 jaar (Henschel & Pohl 2008). In sommige deelstaten ligt de gemiddelde leeftijd echter nog beduidend hoger.

EEN KRIMPREGIO BIJ UITSTEK: SACHSEN-ANHALT

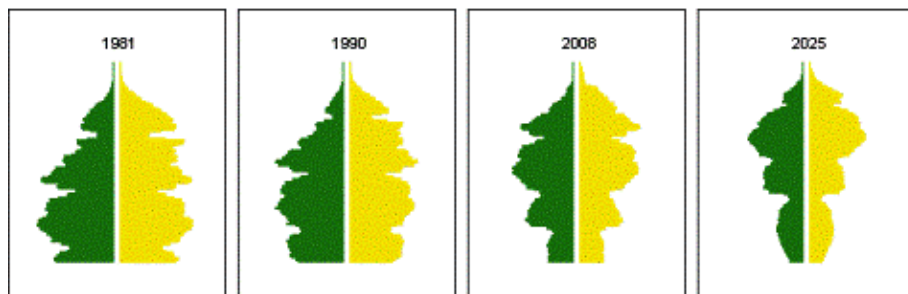
Sachsen-Anhalt behoort tot de oostelijke deelstaten van Duitsland (voormalige DDR), maar ligt centraal in Duitsland. De grens met West-Duitsland liep voorheen langs de westrand. De deelstaat bestaat sinds de herindeling in 2007 uit 11 *Kreise* (districten op NUTS3-niveau)⁷ en drie grotere steden: Magdeburg (hoofdstad met rond de 230.000 inwoners (2012)), Halle en Dessau-Roßlau. Vijf *Kreise* grenzen niet aan een van die steden. Dit is bepalend voor hun demografische en economische ontwikkeling: een zeer landelijk karakter, ver weg van aantrekkelijke steden, weinig economische mogelijkheden, waardoor bewoners wegtrekken.

Volgens de Eurostat-prognose 2010-2030 neemt de totale Duitse bevolking tot 2025 met 3,4 procent af, maar daalt de bevolking van Sachsen-Anhalt met ruim een vijfde. Sachsen-Anhalt kampt met het hoogste negatieve migratiesaldo van de oostelijke deelstaten, een sterk groeiend aandeel 65-plussers en het laagste aandeel jongeren van Duitsland. Sinds 1991 verloor het Bundesland een vijfde van zijn bevolking door massaal vertrek naar andere deelstaten, voornamelijk in West-Duitsland (Fuchs & Sujata & Weyh 2010). Dit veroorzaakte de afgelopen jaren een neerwaartse spiraal van steeds kleinere geboortecohorten en is verantwoordelijk voor twee derde van de verdere bevolkingsdaling tot 2025. Een derde wordt veroorzaakt door het negatieve migratiesaldo (Fuchs & Sujata & Weyh 2010).

Een derde (31 procent) van de bevolking bestaat tegen die tijd uit 65-plussers (in 2008 24 procent) en 9 procent van de bevolking is hoogbejaard (80-plus). Het aandeel 20- tot 65-jarigen ligt dan op 54 procent (afname van 8 procent). Vooral de leeftijdsgroepen 25- tot 35-jarigen en 45- tot 55-jarigen lopen zeer sterk terug (met respectievelijk 56 en 41 procent; zie Fuchs & Sujata & Weyh 2010).

⁷ NUTS staat voor *Nomenclature of territorial units for statistics*. De EU hanteert deze regio-indeling voor de 27 lidstaten. De kleinste eenheid is NUTS3 en omvat 15.000 tot 800.000 inwoners. Zie http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_CLS_DLD&StrNom=NUTS_33&StrLanguageCode=EN.

Afb. 6.2 Bevolkingsontwikkeling Sachsen-Anhalt 2008-2025



Bron: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, 5de geregionaliseerde prognose
(<http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/bevoelkerung/prognose/erg/p5.15.graf.dr.html>).

Tabel 6.1. Leeftijdsopbouw bevolking Sachsen-Anhalt 2008-2025 (% van totale bevolking)

Kenmerk	2008	2025
< 20 jaar	14,8	15,0
20 - 65 jaar	61,4	53,8
65 jaar en ouder	23,7	31,2
Aandeel < 20 en > 65-jarigen op 20-65-jarigen	62,8	85,8

Bron: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, 5e geregionaliseerde prognose, bijgewerkt 20 april 2010
(<http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/bevoelkerung/prognose/fms/fms24.html>).

Voor de hereniging waren de Oost-Duitse staten juist veel jonger. Ze zijn dus in zeer hoog tempo vergrijsd. De gemiddelde leeftijd lag in Sachsen-Anhalt in 1991 op 38,8 jaar en in 2010 op 48 jaar (Menning 2010, Fuchs & Sujata & Weyh 2010). Inmiddels is Sachsen-Anhalt een van de meest vergrijsde regio's van Europa (Europese Commissie 2011).

ECONOMIE

De Duitse economie werd na de hereniging van Oost- en West-Duitsland in 1990 geplaagd door een lang aanhoudende crisis. Sinds 2006 draait de economie weer goed, zeker in vergelijking met de rest van Europa. Duitsland als geheel kwam redelijk snel door de crisis van 2008 en, anders dan in andere EU-lidstaten, nam de werkloosheid niet toe.

Sinds 2005 bleef de economische groei van Oost-Duitsland wel achter bij West-Duitsland. Dat is in lijn met de theorie dat krimpregio's het meestal economisch slechter doen, zowel in een opgaande als een neergaande conjunctuur. Ook de arbeidsproductiviteit in het oosten ligt op driekwart van de West-Duitse, mede doordat Oost-Duitsland minder grote bedrijven kent en minder sectoren heeft waar een sterke productiviteitsstijging mogelijk is, zoals de industrie. De

kennisintensieve industrie is ook kleiner in het oosten, onder meer door het grote aantal midden- en kleinbedrijven. Die bedrijven zijn vooral op de eigen regio gericht, ze zijn minder productief dan grote ondernemingen en hebben minder geld beschikbaar voor onderzoek en ontwikkeling (Bogai & Hirschenauer 2008).

HET PLATTELAND LOOPT LEEG

De trek naar steden en stedelijke gebieden is een wereldwijd fenomeen dat zich ook in Nederland voordoet (zie de inleiding op de casestudy en hoofdstuk 2), evenals de daarmee gepaard gaande leegloop van het platteland.

Volgens Schmidt hebben demografische veranderingen in combinatie met ‘*selektive Abwanderung*’ enorme gevolgen voor landelijke gebieden en dorpen (Schmidt 2010). “*Sich ausdünnende Siedlungen (bis hin zu möglichen Wüstungen) gehen einher mit dem (notwendigen) ‘Rückbau’ von Infrastruktureinrichtungen sowie dem Verlust der Tragfähigkeit und Finanzierbarkeit von bevölkerungsnaher Ver- und Entsorgungsinfrastruktur.*”⁸

Ook de vraag naar en het aanbod van consumptiegoederen en diensten veranderen structureel. Er rijden minder bussen, scholen en kinderopvanginstellingen sluiten. Winkels gaan dicht bij gebrek aan een opvolger of klanten. Ze krijgen bovendien geen of moeilijk krediet van banken. Terwijl de vraag naar zorg- en verpleegdiensten stijgt, daalt het aanbod. Niet alleen is er te weinig personeel door te weinig vrouwen, jongeren en een dalende beroepsbevolking, ook is deze dienstverlening voor bedrijven in deze dunbevolkte streken niet rendabel. Landbouw is vaak de enig resterende sector in een dorp (Weiß & Petrick 2011).

In Sachsen-Anhalt gebeurt dit onder meer in de meest landelijke en dunbevolkte regio Altmark (binnen de districten Salzwedel en Stendal) met de Hanzestad Stendal als centrum. Deze stad profiteert niet van de trek naar de steden. Weliswaar is er een hogeschool gevestigd, maar het onderzoeks- en scholingsaanbod is niet speciaal toegesneden op de regio (Schmidt 2010). Tot 2025 wordt een teruggang van de bevolking voorspeld met een derde sinds de *Wende* (Menning 2010). De emigratie en het lage geboortecijfer versterken het proces van bevolkingskrimp en vergrijzing (Weiß & Fritzsche 2012). Sommige gebieden zijn voor hun voortbestaan afhankelijk van een overheidssector, zoals de aanwezigheid van de *Bundeswehr* (het leger).

De leegloop zorgt voor problemen op allerlei gebied. Krimpgemeenten krijgen bijvoorbeeld door hun dalende inwonertal minder inkomsten uit gemeentelijke belastingen en van de nationale overheid. Ze komen daardoor in de problemen bij de uitvoering van hun taken, want er is wel een wettelijke plicht om in alle deelstaten ‘*gleichwertige Lebensverhältnisse*’ – gelijke leefomstandigheden – te scheppen (Weiß 2011). De overheid moet zorgen voor voorzieningen om de leefbaarheid op peil te houden, zoals postbezorging, levensmiddelverzorging, werk, uitkeringen, wegenonderhoud en openbaar bestuur, veiligheid (brandweer, politie) en gezondheidszorg. Ze kan het zich dus niet permitteren een gebied simpelweg aan zijn lot over

⁸ “Woongebieden met een steeds geringere bevolkingsdichtheid (tot compleet verlaten gebieden) gaan dit gepaard met de (noodzakelijke) afbouw van infrastructurele voorzieningen. Ook leidt dit tot een verlies aan draagkracht en financiële middelen om de infrastructuur voor dienstverlening aan de bevolking overeind te houden.”

te laten, al wordt er serieus over gediscussieerd of dit wetsartikel wel gehandhaafd kan en moet blijven (Rosenfeld 2010; Schmidt 2010, Berlin-Institut 2009).

Denk er goed over na voordat je deze plicht afschaft, waarschuwen Winkel & Lüdigg (2010). Nog afgezien van de sociale en ethische kant kan het goedkoper zijn om een gebied toch overeind te houden. Met gerichte investeringen is er nog een kans om iets terug te verdienen. Het geeft wel aan hoe ernstig de gevolgen kunnen zijn voor de mensen in een gebied waar alleen nog (hoog) bejaarden en sociaal zwakken zijn achter gebleven, zoals in bepaalde delen van Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen en ook Sachsen-Anhalt. Het gevoel aan hun lot overgelaten te worden biedt bij de gefrustreerde en kansloze jonge (vooral) mannen bovendien een voedingsbodem voor extreem rechts gedachtegoed.

REACTIES OP KRIMP

Maar hoe houdt je voorzieningen op peil in een dunbevolkt en vergrijsd gebied zoals Altmark in Sachsen-Anhalt? Met te weinig mensen, die een te laag inkomen hebben of alleen een uitkering, en te ver uit elkaar en van de centra wonen om de markt van vraag en aanbod nog goed te laten functioneren. Het leven in deze gebieden is voor de vele ouderen soms juist duurder (een auto is bijna onontbeerlijk bijvoorbeeld). Bij geringe koopkracht door een lage pensioenopbouw kan dit tot 'Altersarmut' (armoede onder ouderen) leiden en tot een verder dalende vraag naar producten.

De regionale economie reageert hier als volgt op:

- bedrijven vertrekken naar andere (arbeids)markten;
- achterblijvende bedrijven ontwikkelen zich tot regionale monopolisten;
- of ze worden een distributiefiliaal van een grote keten buiten de regio;
- bedrijven vragen de overheid om ondersteuning of subsidiëring.

Als er zo weinig economisch potentieel is dat de markt nauwelijks meer functioneert bij gebrek aan vraag, kan er een informele sector ontstaan (Weiß & Fritzsche 2012): *“Der Gesetzgeber würde von Schwarzarbeit und steuerhinterziehung reden. (...) doch dafür müsste es in der Ökonomie ländlicher Räume möglich sein Leistungen anzubieten, ohne monetären Gewinn realisieren zu müssen.”*⁹

Ondersteuning van dit soort processen door de overheid kan in die streken een oplossing betekenen. De problemen van plattelandsgemeenten kunnen tot innovatieve ideeën en efficiënte oplossingen leiden om de bevolking van de meest elementaire diensten en goederen te voorzien, denkt Paepke (2010) optimistisch. Het is dan wel noodzakelijk dat gemeenten overheidsfinanciering flexibeler mogen gebruiken en dat deze niet alleen afhangt van het aantal inwoners. In dunbevolkte gebieden is het juist duurder om bepaalde voorzieningen in stand te houden. Bovendien zijn veel inwoners afhankelijk van gesubsidieerde arbeid (Paepke 2010, Weiß & Fritzsche 2012).

Vrijwilligers houden sociale en culturele voorzieningen in stand en lokale bedrijven met verantwoordelijkheidsgevoel nemen taken over die de overheid laat liggen. Het is een *“Ausdruck*

⁹ “De wetgever zou van zwart werk en belastingontduiking spreken. (...) maar daarvoor zou het in de economie van de meest landelijke gebieden mogelijk moeten zijn om diensten aan te bieden, zonder geldelijke winst te hoeven realiseren.”

einer gelebten Sozialen Marktwirtschaft" ('uiting van een sociale markteconomie in de praktijk') (Weiß & Fritzscht 2012). Met goede ideeën en gerichte investeringen kan de situatie zelfs weer stabiliseren. De markt doet zijn werk bovendien wel degelijk (deels) door onevenwichtigheden te corrigeren, zeggen Weiß & Fritzscht. Zo blijken zich grote supermarkten wel in zo'n gebied te vestigen. Bewoners moeten er wel verder voor rijden. Bezorging zou gesubsidieerd kunnen worden voor bepaalde groepen, zoals inwoners die minder mobiel zijn of met een laag inkomen. Het is belangrijk dat centrale plekken goed bereikbaar blijven.¹⁰

LONEN EN INKOMENS

De lonen in Oost- en West-Duitsland zijn bijna 25 jaar na de hereniging nog steeds niet gelijk. Pas met de invoering van een wettelijk minimumloon van € 8,50 vanaf 2015 komt er (met een aantal uitzonderingen) een gelijk minimumtarief voor arbeid. Het wetsvoorstel dat dit mogelijk moet maken, is in 2014 ingediend door de coalitie van SPD en CDU.

De hogere lonen in het westen bevorderen tot op heden de emigratie van Oost- naar West-Duitsland (Rosenfeld & Weiß 2010). De bevolkingskrimp heeft in Oost-Duitsland tot nu toe geen loonopdrijvend effect gehad, ook omdat de arbeidsmarkt steeds ruim is gebleven. Onder de (vaak weinig kapitaalcrachtige) werkgevers is er bij een krimpende beroepsbevolking weinig bereidheid de lonen te verhogen om goed opgeleide vakkrachten aan te trekken of te behouden, blijkt uit een enquête onder landbouwbedrijven. Ze gaan eerder over tot mechanisering, een eenvoudiger bedrijfsstructuur en vergroting van arbeidsextensieve onderdelen, of overwegen zelfs het bedrijf te beëindigen (Weiß e.a. 2013).

Het verschil in uurloon tussen oost en west is ongeveer 25 procent. De verschillen zijn vooral groot in de marktsector en kleiner bij het openbaar bestuur. Daardoor ligt ook het inkomen per huishouden in Oost-Duitsland lager. Gemiddeld heeft een Oost-Duitser minder dan 80 procent van het inkomen van een West-Duitser en ligt de koopkracht op 85 procent van het Duitse gemiddelde (Lehmann e.a. 2013, Paepke 2010).

Het loon- en inkomensniveau ligt structureel lager omdat sectoren met hoge lonen en hoogwaardige bedrijvigheid minder goed vertegenwoordigd zijn in Oost-Duitsland en door het grote aandeel van het midden- en kleinbedrijf. Daarnaast presteren de bedrijven minder goed en is de cao-dekking lager. In Oost-Duitsland valt slechts de helft van de werknemers direct onder een cao. Dit komt mede door de lage organisatiegraad van de vakbeweging (Ragnitz 2011). In Duitsland worden weinig cao's algemeen verbindend verklaard, terwijl dit middel een methode kan zijn om het ontbreken van een sterke vakbeweging te compenseren.

Ook het welvaartspeil is lager. Het bbp per hoofd van de bevolking is in de oostelijke deelstaten Sachsen-Anhalt, Sachsen en Thüringen het laagst van Duitsland (Paepke 2010).

Het prijspeil in Oost-Duitsland ligt weliswaar wat lager (met bijvoorbeeld lagere huren; Weiß & Fritzscht 2012), maar de hogere lonen in West-Duitsland zijn voor Oost-Duitse werknemers toch een belangrijke reden daar werk te zoeken. In Sachsen-Anhalt heeft 18 procent van de

¹⁰ Het Nederlandse Sociaal en Cultureel Planbureau waarschuwt ten aanzien van Nederland dat het bij subsidiëring zaak is op te letten dat ook de 'zwakste' gemeenten hulp krijgen. Het meeste geld gaat in de praktijk vaak naar de plaatsen met de meest assertieve (en dus zelfredzame) inwoners en bestuurders (NNB 2013).

werknemers een baan buiten de deelstaat, de helft van hen in West-Duitsland (Paepke 2010). Zo gaan er vanuit Kreis Altmark in Sachsen-Anhalt veel mensen naar de Volkswagenfabrieken in Wolfsburg. Desondanks blijft de werkloosheid in de streek hoog en vertrekt de bevolking naar elders (Schmidt 2010).

De lagere lonen in Oost-Duitsland werkten in sommige deelstaten een tijd lang als gunstige vestigingsfactor voor bedrijven, vooral in Thüringen en Sachsen. Bereikbaarheid vanuit West-Duitsland en een goede infrastructuur blijken echter belangrijker te zijn voor bedrijven. Sommige landelijke streken hebben geen verbinding met een autosnelweg.

Voor meer landelijke en perifere regio's blijft de voortdurende uittocht van kansrijke jongeren en geschoolde arbeidskrachten naar de steden en naar West-Duitsland een probleem. De gemiddelde leeftijd van werknemers ligt er hoger en de vele kleine ondernemers hebben minder geld beschikbaar om hen bij te scholen. Deze regio's delven het onderspit in de concurrentie om menselijk kapitaal (vakkrachten) met economisch succesvollere streken waar de lonen hoger liggen (Rosenfeld & Weiß 2010).

ARBEIDSMARKT

De demografische ontwikkelingen vertalen zich in de omvang van de (potentiële) beroepsbevolking. Volgens de 12de prognose van het Statistisches Bundesamt (2009) zal het aantal 20- tot 65-jarigen in Duitsland dalen van 50 miljoen tot 36 miljoen in 2060. De beroepsbevolking neemt sneller af dan de bevolking als geheel doordat juist binnen de leeftijdsgroep 20-65 jaar de grootste afname plaatsvindt. Ook zal een nog groter deel van de beroepsbevolking uit oudere werknemers bestaan.

In de meeste oostelijke deelstaten heeft de daling van de beroepsbevolking al eerder ingezet door de lage geboortecijfers en de snellere vergrijzing (Fuchs & Söhnlein 2007; Fuchs, Sujata & Weyh 2010; Ragnitz 2011). Fuchs, Sujata & Weyh voorspellen dat de beroepsbevolking van Sachsen-Anhalt tot 2025 met ruim een kwart zal dalen, vooral door een kleiner aantal bewoners onder de 30 jaar. Of de beroepsbevolking werkelijk zo snel daalt, hangt sterk af van het migratiesaldo. Ook overheidsmaatregelen kunnen een vertragend effect hebben, zoals de '*Rente mit 67*' (verhoging van de pensioenleeftijd naar 67 jaar) die in 2012 inging. Toch voorspellen alle prognoses op den duur een daling van de beroepsbevolking.

Ook binnen de beroepsbevolking manifesteert het effect van ontgroening en vergrijzing zich in sterke mate. De leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking verandert sterk. In 2010 was al 57,9 procent van de Duitse beroepsbevolking tussen de 40 en 64 jaar, tegenover 43,5 procent in 1991. Het aandeel jongere werknemers tot 39 jaar daalde juist van 56,5 naar 42,1 procent (Garloff e.a. 2012 en 2013, Fuchs e.a. 2013).

In Duitsland is er veel discussie over de krimp van de beroepsbevolking. Dankzij de economische voorspoed gaat het debat vooral over de vraag of er een *Fachkräftemangel* (gebrek aan geschoold personeel en vakmensen) komt en of *Vollbeschäftigung* (volledige werkgelegenheid) mogelijk en wenselijk is (o.a. Promberger 2012).

WERKLOOSHEID

Lange tijd kampte Duitsland met een forse en hardnekkige werkloosheid, die in sommige delen van Oost-Duitsland boven de 20 procent lag (Henschel & Pohl 2008). Sinds 2005 gaat het beter, al zijn de werkloosheidscijfers in Oost-Duitsland nog steeds bovengemiddeld. In december 2013 was het werkloosheidspercentage in Oost-Duitsland 9,9 procent en in West-Duitsland 5,9 procent, het laagste percentage sinds de *Wiedervereinigung* (Bundesagentur für Arbeit). Ondanks de slechtere uitgangspositie van het oosten – met een sterkere krimp en grotere vergrijzing – zijn de verschillen in werkloosheid tussen west en oost niet toegenomen. Vooral in Oost-Duitse regio's binnen pendelafstand van West-Duitsland (bijvoorbeeld langs de voormalige grens) zijn de werkloosheidspercentages relatief laag.

In regio's zonder stedelijke agglomeraties is meer hardnekkige en langdurige werkloosheid, vooral onder laagopgeleiden. Daar vertrekken ook meer jongeren. Dat heeft in eerste instantie een gunstig effect op de arbeidsmarkt (minder aanbod, dus minder werklozen), maar is op de lange duur vooral een reden voor bedrijven zich daar niet te vestigen, waardoor de vraag naar arbeid verder afneemt. Dit kan leiden tot een vicieuze cirkel van dalende werkgelegenheid, emigratie (van kansrijke jongeren) en dalende consumptie (Bogai & Hirschenauer 2008; Paepke 2010).

De werkloosheid ligt onder ouderen lager dan onder jongeren. Vergrijzing en ontgroening zouden in theorie de werkloosheid dus kunnen verlagen. De vergrijzing en het grotere aandeel ouderen in de beroepsbevolking blijken echter geen significant dempend effect op de werkloosheid te hebben. De verandering van de leeftijdsstructuur heeft volgens recent onderzoek de werkloosheid slechts met 0,19 procentpunt verlaagd. Het effect van de toegenomen arbeidsparticipatie van ouderen was met 0,07 procentpunt nog kleiner (Garloff e.a. 2012 en 2013, Fuchs e.a. 2013). Veranderingen in de werkloosheid zijn vrijwel geheel te verklaren uit veranderingen in de werking van de arbeidsmarkt. “*Der fast alleinige anteil am Rückgang der Erwerbslosenquote in Höhe von 11,5 Prozentpunkten kann dem Arbeitsmarkteffekt zugeschrieben werden (-11,4 Prozentpunkte)*”¹¹, schrijven Fuchs e.a. (2013) over de teruglopende werkloosheid in Thüringen tussen 1993 en 2011.¹² Garloff e.a. (2012) voorspellen dat dit zo blijft: tot 2030 zou het vergrijzingseffect op het werkloosheidspercentage slechts 0,14 procent zijn. Zij verwachten op dit punt ook in de toekomst geen significant effect van vergrijzing.¹³

Pas als het werkloosheidspercentage per leeftijdsgroep afneemt, zou dit effect hebben op de arbeidsmarkt: “*Zu spürbaren Effekten auf dem Arbeitsmarkt käme es nur dann, wenn die altersspezifischen Erwerbslosenquoten sinken.*”¹⁴ (Garloff e.a. 2012) Dat is echter mede afhankelijk van de vraag naar arbeid en dus van de werkgeversreactie op een kleinere beroepsbevolking. De toetreding tot de arbeidsmarkt van de kleinere geboortecohorten na de babyboomgeneraties

11 “De daling van het werkloosheidspercentage met 11,5 procentpunten kan vrijwel geheel aan het arbeidsmarkteffect worden toegeschreven (-11,4 procentpunten).”

12 Toelichting: In Oost-Duitsland als geheel nam het werkloosheidspercentage tussen 1991 en 2010 toe met 2,48 procentpunten (Garloff e.a. 2012). Het werkloosheidspercentage ligt in alle Oost-Duitse deelstaten nog steeds boven het nationale percentage.

13 Pohl (2013) concludeert dit overigens ook voor Nordrhein-Westfalen in West-Duitsland.

14 “Merkbare effecten op de arbeidsmarkt zouden zich pas voordoen als de leeftijdsspecifieke werkloosheidspercentages zouden dalen.”

kan volgens de onderzoekers een grotere dempende werking op de werkloosheid hebben, doordat het arbeidsaanbod daalt en de jeugdwerkloosheid ‘vanzelf’ afneemt. Of de werkloosheid werkelijk daalt, is echter ook afhankelijk van een goede aansluiting tussen vraag en aanbod van arbeid wat betreft opleiding en functieniveau (Garloff e.a. 2012; Fuchs & Pohl e.a. 2013; Pohl 2013). Dit lijkt een groter probleem te vormen. Hier kom ik op terug.

Als de potentiële beroepsbevolking afneemt, terwijl de vraag naar arbeid volgens de verwachting pas na 2020 (door minder arbeidsintensieve productiemethoden) afneemt, dan zou de werkloosheid in theorie moeten dalen (Fuchs, Sujata & Weyh 2010; Fuchs & Zika 2010). Sommige prognoses voorzien om die reden *Vollbeschäftigung* (volledige werkgelegenheid) in 2030 voor West- én Oost-Duitsland (Ragnitz 2011). In economische groeistaten als Bayern en Baden-Württemberg speelt dit nu al met plaatselijk een werkloosheid van minder dan 3 procent (Astheimer & Plickert 2013).

Er is een toenemende vervangingsvraag te verwachten. In het oosten zijn sommige sectoren dermate vergrijsd dat naar verwachting de komende tien jaar een kwart van het personeel met pensioen gaat. Van de industriebedrijven in Sachsen-Anhalt constateert 40 procent al een acuut tekort aan vakmensen en verwacht nog eens 28 procent dit in de toekomst (Meyer & Thomi 2012). Binnen het openbaar bestuur is zelfs 64 procent van de medewerkers ouder dan 45 jaar en ook in het onderwijs gaat een derde van de leraren binnen tien jaar met pensioen. Weliswaar kan de vervangingsvraag ook dalen, bijvoorbeeld door (overheids)bezuinigingen en door een afnemende vraag als gevolg van de bevolkingskrimp. Maar vermoedelijk gaat dat niet precies gelijk op met de krimpende beroepsbevolking (Fuchs, Sujata & Weyh 2010; Meyer & Thomi 2012).

Op weg naar volledige werkgelegenheid dus? Helaas, de meeste onderzoekers komen tot de conclusie dat het niet zo simpel is. Een krimpende beroepsbevolking kan de economie negatief beïnvloeden, waardoor de vraag naar arbeid ook sneller daalt (Dietz e.a. 2012a). *“Denn eine rückläufige Bevölkerung und ein zurückgehendes Arbeitskräfteangebot können die Investitionen und somit den Kapitalstock in der Volkswirtschaft schrumpfen lassen sowie den Konsum bremsen.”*¹⁵ De onderzoekers voorzien juist in de groeiende vraag naar hogeropgeleiden een probleem bij de aansluiting tussen vraag en aanbod. Een *Fachkräftemangel* doemt op, een tekort aan vakmensen. De discussie gaat vooral over de mate waarin zich dit gebrek aan geschoold personeel voordoet. Is het ‘*flächendeckend*’, dus over alle regio’s en sectoren, of valt het wel mee? En worden krimpregio’s sterker getroffen of niet? (o.a. Arent & Nagel 2010)

Het gevraagde opleidingsniveau stijgt zowel voor de vervangings- als de uitbreidingsvraag, voorspellen Fuchs & Zika (2010; ook Fuchs, Sujata & Weyh 2010). Duitsland specialiseert zich in de concurrentie met andere landen vooral op innovatieve producten van een hoge kwaliteit. Dat bevordert de vraag naar hoogopgeleiden: *“Beschäftigte mit einem Hochschulabschluss werden die Gewinner der Entwicklung sein, denn ihr Anteil wird sich voraussichtlich stark erhöhen”*¹⁶ (Fuchs

¹⁵ “Want een teruglopende bevolking en een afnemend arbeidsaanbod kunnen de investeringen en daarmee de kapitaalvoorraad in de economie doen verminderen en de consumptie remmen.”

¹⁶ “Werkenden met een afgeronde hogeschoolopleiding zullen de winnaars van de ontwikkeling zijn, want hun aandeel zal naar verwachting sterk toenemen.”

& Pohl e.a. 2013). In haar voorwoord bij het *Arbeitskräftebericht* (Bundesministerium für Arbeit & Soziales 2011) klom toenmalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Ursula von der Leyen zelfs tamelijk alarmerend: *“Uns geht nicht die Arbeit aus, uns gehen die Menschen aus. Die Fachkräftesicherung ist das bestimmende Thema der nächsten Jahre. (...) Wer keinen Schulabschluss hat, hat besonders schlechte Aussichten.”*¹⁷ Demografische veranderingen zijn niet de oorzaak van dit specifieke tekort, maar vergroten wel het probleem.

Dit hangt samen met de kwalitatieve samenstelling van de beroepsbevolking. In de Oost-Duitse deelstaten is de oudere beroepsbevolking over het algemeen goed opgeleid. Met dank aan het onderwijssysteem van de DDR, waar men erg hechtte aan goed geschoolde arbeiders. Zij gaan echter de komende jaren met pensioen.

Bedrijven geven aan dat het moeite kost vakmensen te krijgen en leerlingen met de juiste vaardigheden te vinden voor stage- en werkervaringsplekken. Die plekken blijven steeds vaker onbezet in west en oost, maar in het oosten is tegelijkertijd ook een tekort aan stageplekken in de richting die jongeren kiezen. Vraag en aanbod sluiten dus niet op elkaar aan. Ook verlaten met name in de oostelijke deelstaten veel jongeren zonder diploma de opleiding. Het aantal hoogopgeleiden stijgt weliswaar, maar het aantal dropouts en laaggeschoolden neemt ook toe. Een derde van de jonge werklozen in Sachsen-Anhalt heeft geen opleiding (Fuchs, Sujata & Weyh 2010; Hoffmann 2010; John & Thomsen 2012; Bogai & Hirschenauer 2008; Weiß & e.a. 2013). Toch levert een jaar extra opleiding in Sachsen-Anhalt meer dan in andere deelstaten extra salaris op: voor mannen is dit 11,4 procent tegen gemiddeld 10,6 procent in Oost-Duitsland en 9,4 in West-Duitsland. Voor vrouwen is het verschil kleiner: 8,2 procent tegen 8,4 in Oost- en 8,1 in West-Duitsland (John & Thomsen 2012, p. 142).

Voor bedrijven is de aanwezigheid van voldoende hoogopgeleide werknemers een belangrijke vestigingsfactor. Krimpregio's kampen juist met een vertrekoverschot van hoogopgeleiden. Deze deelstaten raken dus menselijk kapitaal (hoogopgeleide jongeren) en economisch kapitaal (bedrijven) kwijt aan regio's met meer potentieel. Als gevolg daarvan worden (of blijven) de achtergebleven middelbaar en laaggeschoolden werkloos (Grundig & Pohl 2004; Schnur & Zika 2005; Reinberg & Hummel 2007; Henschel & Pohl 2008; Börsch-Supan & Wilke 2009; Fuchs & Sujata & Weyh 2010). In het doemscenario leidt dit tot een neerwaartse spiraal. *“Der Mangel an gut ausgebildeten Arbeitskräften beeinträchtigt die Attraktivität eines Standorts. Dadurch besteht die Gefahr, dass Ostdeutschland in einen Teufelskreis aus geringeren Einnahmen, geringeren Infrastrukturinvestitionen, sinkender Standortattraktivität und ständig abnehmender Einwohnerzahl gerät.”*¹⁸ (Fuchs & Zika 2010)

Aan de andere kant loopt het aantal vacatures in Oost-Duitsland niet meer ver achter bij West-Duitsland. Juist de lokaal opererende sectoren (dienstverlening, toerisme), die in Oost-Duitsland goed vertegenwoordigd zijn, houden behoefte aan lager en middelbaar geschoold personeel. Het hoeft dus zo'n vaart niet te lopen met de neerwaartse spiraal. Daarbij past dan weer de

17 “Niet het werk verdwijnt, maar de mensen. Het voorzien in voldoende vakkrachten is het bepalende thema van de komende jaren. (...) Voor wie geen afgeronde opleiding heeft, zijn de vooruitzichten bijzonder slecht.”

18 “Het tekort aan goed opgeleide arbeidskrachten vermindert de aantrekkelijkheid van een vestigingsplaats. Daardoor bestaat het gevaar, dat Oost-Duitsland in een vicieuze cirkel van minder omzet, minder investeringen in infrastructuur, verslechterend vestigingsklimaat en voortdurend afnemend inwoneraantal terechtkomt.”

kanttekening dat vooral laaggeschoold werk meestal als een kleine of bijbaan met een niet-regulier contract wordt aangeboden, net als in Nederland. Het zijn vaak scholieren en studenten die dit soort werk doen, zoals vakken vullen (Fuchs, Sujata & Weyh 2010; Meyer & Thomi 2012; ROA 2013).

GEEN ALGEMEEN TEKORT AAN VAKKRACHTEN

Op dit moment is er zeker geen algemeen tekort aan vakkrachten in Duitsland. Hooguit zijn er 'Engpässe' (knelpunten) in een aantal sectoren, bijvoorbeeld in de zorg- en welzijnsberoepen en bij ingenieurs, ict-ers en technische beroepen. Oorzaak is vooral dat te weinig jongeren deze beroepen kiezen. Dit speelt met name in de groeigebieden, maar ook in Oost-Duitsland (Arent & Nagel 2010).

Het *Arbeitskräftebericht* (Bundesministerium für Arbeit & Soziales 2011) voorziet problemen in het midden- en kleinbedrijf, dat in Oost-Duitsland een belangrijke sector is. Kleine ondernemers hebben minder mogelijkheden om personeel te zoeken en krijgen minder sollicitanten op een vacature. Daardoor hebben ze meer moeite om vacatures te vervullen. Een op de tien bedrijven in Sachsen-Anhalt zocht in 2009 vakkrachten, dus middelbaar en hooggeschoolde werknemers. In dat jaar lukte het in 19 procent van de gevallen niet om die plek in te vullen, in 2005 was dat nog 5 procent. In kleine bedrijven tot vier medewerkers werd zelfs 37 procent van de vacatures niet ingevuld, volgens een enquête onder bedrijven (Fuchs, Sujata & Weyh 2010).

Sommigen relativeren de gevaren voor de economie die verbonden zijn aan het gebrek aan geschoolde werknemers. Bij diverse prognoses speelt het eerder genoemde probleem van een eenzijdige focus op het arbeidsaanbod. De reactie van de vraagzijde is veel moeilijker te voorspellen, maar wel essentieel voor de uitkomst. Voor de ontwikkeling op lange termijn spelen kapitaal- en arbeidskosten (lonen, sociale lasten en belastingen) en arbeidsmarktinstituties (bijvoorbeeld de kosten van aanstelling en ontslag) een essentiële rol, voor de korte termijn vooral de conjunctuur (Börsch-Supan & Wilke 2009; Bundesministerium für Arbeit & Soziales 2011).

Dietz (2012) bekritiseert de berekening van het Institut der deutschen Wirtschaft (IW). Volgens het IW zou een tekort van 34.000 ingenieurs in totaal 3,4 miljard euro economisch verlies opleveren. Te kort door de bocht, oordeelt Dietz: een dergelijk verlies ontstaat alleen als bedrijven geen enkele compensatiemogelijkheid hebben voor het gebrek aan vakkrachten. Hij ziet wel mogelijkheden: uitbreiding van deeltijdcontracten, tijdelijke uitbreiding van het aantal werkuren van bestaand personeel, organisatorische veranderingen die tot een hogere kapitaalintensiteit leiden, uitzendkrachten inzetten of de opdracht uitbesteden aan een andere onderneming. Alleen wanneer de opdracht uiteindelijk niet wordt uitgevoerd, ook niet door een ander bedrijf, ontstaat er een verlies voor de hele economie. Desondanks erkent Dietz dat er meer knelpunten en gebrek aan geschoold personeel zullen ontstaan als investeringen in opleiding uitblijven en het immigratiesaldo klein is.

OPLOSSINGEN?

De overheid pleit, bij monde van (tot voor kort) minister Ursula von der Leyen, voor diverse maatregelen om het tekort aan (vak)mensen te bestrijden (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011). Zij wil om te beginnen de arbeidsparticipatie van vrouwen verhogen. Daarmee denkt ze 40 procent van het tekort te kunnen dekken. In Oost-Duitsland is de participatie van vrouwen al hoog, dus dat heeft daar niet zoveel effect. De minister zet vooral in op maatregelen om werk en privé beter te kunnen combineren. Ouderen meer en langer laten (door)werken (*Rente mit 67*, deeltijdpensioen) zou voor 25 tot 30 procent moeten bijdragen, en van een hogere arbeidsparticipatie van jongeren (door kortere opleidingen en betere aansluiting op werk) verwacht ze 10 procent invulling van het tekort. Ook moet de immigratie van geschoolde buitenlandse werknemers omhoog. Om het kwalitatieve tekort te verminderen, wil Von der Leyen meer doen aan opleidings- en bijscholingsmogelijkheden van jong tot oud. Iedereen moet bereid zijn een bijdrage te leveren: werkgevers en sociale partners en de overheid, ook die van deelstaten en de gemeenten.

Het is vooral belangrijk dat de landelijke overheid regionaal 'denkt' over beleidsmaatregelen. Dat maakt de slaagkans van het beleid veel groter (Galjaard e.a. 2012).

Overheid en wetenschappers (Ragnitz 2011, Fuchs, Sujata & Weyh 2010; Dietz 2012; Weiß & Petrick 2011) zijn het over dit pakket opmerkelijk eens. Het devies is bovenal: scholing en nog eens scholing. Voor iedereen van jong (minder dropouts, jongeren hoger opleiden) tot oud (werkgevers moeten in bijscholing investeren), maar ook meer *research & development* en de samenwerking tussen bedrijfsleven en universiteiten stimuleren. Daarnaast wordt er gepleit voor maatregelen om hoogopgeleide jongeren naar de krimpgebieden te lokken en hen daar te houden.

Volgens Ragnitz (2011) zijn de maatregelen van Von der Leyen zinvol en moeten ze allemaal worden doorgevoerd. Maar zelfs dat zal niet genoeg zijn om de daling van de beroepsbevolking volledig te compenseren. Een tekort aan arbeidskrachten zal hoe dan ook een dempend effect op de economische groei hebben. Een hoger opleidingsniveau zou wel kunnen leiden tot een hogere productiviteit en zo het tekort kunnen verminderen.

Extra maatregelen zijn nodig, met name in Oost-Duitsland, om langdurig werklozen en de stille reserve¹⁹ aan het werk te krijgen en remigratie te bevorderen. Jong en oud moeten meer samenwerken op de werkvloer, zodat ze nieuwe kennis en ervaringen kunnen doorgeven. Dat bevordert ook de productiviteit (Fuchs, Sujata & Weyh 2010). De problemen als gevolg van vergrijzing (minder startende ondernemingen, problemen bij opvolging, samenwerkingsverbanden die verdwijnen) zijn anders dan die als gevolg van krimp (dalend aantal hoogopgeleiden door pensionering en emigratie) en behoeven een andere aanpak (Baier 2009). Baier ziet kansen in meer samenwerking tussen jong en oud als motor voor innovatie. De Duitse deelstaten zouden bovendien meer aandacht moeten besteden aan innovatief sociaal beleid.

¹⁹ Niet-werkenden die niet staan ingeschreven als werkzoekend, bijvoorbeeld huisvrouwen, maar ook werklozen die de moed hebben opgegeven.

Beleid in Sachsen-Anhalt

Baier (2009) onderzocht de reactie van de overheid op demografische veranderingen in Sachsen-Anhalt (Oost-Duitsland), waar vooral krimp een rol speelt, en in Baden-Württemberg (West-Duitsland), waar het vooral om vergrijzing gaat. Baier constateert dat de overheid in Sachsen-Anhalt zich vooral richt op het opheffen van zwakke punten in de economie en arbeidsmarkt om innovatiever te *worden*. Het rijkere Baden-Württemberg is al innovatief en richt zich vooral op versterking van de sterke kanten. De overheid in Sachsen-Anhalt wil de concurrentiekracht van ondernemingen versterken om de deelstaat aantrekkelijk te maken als vestigingsplaats voor bedrijven en hoogopgeleiden uit binnen- en buitenland. Men wil arbeidsintensieve sectoren aantrekken om emigratie tegen te gaan en demografische veranderingen positief te beïnvloeden, geschoolde werknemers te behouden en het potentieel aan arbeidsaanbod te benutten (Baier 2009).

De overheid startte onder meer een *Demografie-Allianz* waarin bijna vijftig maatschappelijke organisaties en bedrijven zijn vertegenwoordigd, naast universiteiten en overheidsinstellingen ook kerkelijke organisaties en gezondheidsdiensten. Werkgevers en de vakbondskoepel Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) zijn eveneens vertegenwoordigd. Dat is opmerkelijk, want in Oost-Duitsland krijgen de vakbonden niet echt voet aan de grond.

Volgens de overheid werpt het beleid vruchten af. Door gerichte investeringen in bedrijven kwamen er in 2013 3.144 banen bij, 60 procent meer dan in 2011, terwijl de investering per baan is gehalveerd (van 98.100 euro in 2011 naar 47.150 euro in 2013). Men benut Europese subsidies om *research & development* te stimuleren. Er werd 137 miljoen euro in 652 projecten geïnvesteerd tussen 2007 en 2013. Dat leverde 2.781 r&d-arbeidsplaatsen op in 372 bedrijven. Ook werden leningen aan bedrijven verstrekt voor het behoud van banen en het scheppen van stageplekken.²⁰

Kritiek op het gevoerde beleid

Kritische kanttekeningen zijn er ook. Zo is er onder werknemers eerder behoefte aan méér deeltijdwerk dan minder, mede omdat werk als stressvol wordt ervaren. Dat vraagt om een andere inpassing van arbeid in het leven (Sievert & Klingholz 2012). Vanuit de politiek zelf komt kritiek dat de overheid te weinig doet om laagopgeleiden en moeilijk bemiddelbare werklozen toe te rusten voor een baan (Astheimer 2013).

Ook voor andere partijen dan de overheid ligt er een taak. Om nieuwe werknemers aan te trekken, moeten werkgevers aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden bieden. Tot het bieden van hogere lonen zijn ze misschien niet altijd in staat of bereid. Er zijn echter tal van andere maatregelen mogelijk, zoals het bieden van een regulier contract in plaats van een tijdelijk of 'atypisch' contract, investeren in opleiding en aandacht voor persoonlijke ontwikkeling en een betere balans tussen werk en privéleven (Fuchs, Sujata & Weyh 2010).

Ook moeten werkgevers hun vooroordelen ten aanzien van oudere werknemers opzij zetten, meer investeren in hun scholing en eerder bereid zijn 'zwakkere' werknemers en (langdurig) werklozen die niet meteen inzetbaar zijn, klaar te stomen voor een baan. Uit een jaarlijkse bedrijvenenquête in Sachsen-Anhalt blijkt vooral de industriector gevoelig voor maatregelen

²⁰ Zie het persbericht van 24 maart 2014: <http://www.presse.sachsen-anhalt.de/index.php?cmd=get&id=864888&identifier=a2b14ed00c9769b81678f39e9fbebff7>.

vanwege een tekort aan geschoolde arbeidskrachten. Een kwart van de 20.000 bedrijven in de deelstaat wil ouderen om die reden langer in dienst houden en is bereid tot bijscholing, de inrichting van ergonomische werkplekken, flexibele arbeidstijden en dergelijke. Dat zijn meestal de grotere bedrijven. Meer dan de helft neemt geen maatregelen, zelfs 40 procent van de bedrijven die al een tekort zeggen te hebben (Meyer & Thomi 2012).

Werknemers moeten mobieler worden en bereid zijn – met hulp van werkgevers – te verhuizen naar plekken waar werk is (Fuchs, Sujata & Weyh 2010). Het is overigens de vraag of dit in krimpregio's niet bijdraagt aan een verdere leegloop. Volgens Weiß & Petrick (2011) moet de overheid in gebieden die echt achterblijven (met veel hoogbejaarde en arme ouderen en kansloze jonge mannen) de publieke dienstverlening overeind houden en voor inkomenszekerheid zorgen.

Acceptatie van krimp

Er is er nog een mogelijkheid ongenoemd gebleven: acceptatie van krimp. Want zijn we tot alles bereid om iedereen zoveel en zo lang mogelijk te laten doorwerken? En gaat dat lukken, vraagt Fuchs zich af (Fuchs e.a. 2011). Werknemers zelf geven immers aan eerder korter te willen werken dan langer. De economie en de samenleving moeten zich op een kleinere bevolking instellen, want ook immigratie levert slechts een deel van de oplossing. Economische en politiek-maatschappelijke maatregelen moeten daarom vooral gericht zijn op het overgangsproces. Het Berlin Instituut (2009) pleit er in een advies aan de overheid voor om acceptatie van demografische veranderingen als basis te nemen voor het sociaaleconomisch beleid. Dat wil zeggen: accepteren dat bevolkingskrimp grenzen stelt aan de groei, in plaats van die groei te willen blijven bevorderen. Een maatschappelijk concept voor welzijn zonder groei (*‘Wohlergehen ohne Wachstum’*) is noodzakelijk in een land met een vergrijzende en dalende bevolking. *“Insofern sind Schrumpfbereiche Testfelder für das Europa von morgen.”*²¹

En toch bieden krimpgebieden, met een sterke vergrijzing, duidelijke bevolkingsdaling, een laag bbp per hoofd en hoge jeugdwerkloosheid *‘ironischerweise ein hohes Innovationspotenzial’* (‘ironisch genoeg een hoog groeipotentieel’) om tot een radicale modernisering te komen. De route via *‘klassische Entwicklungsprojekte’* (‘klassieke ontwikkelingprojecten’) is immers afgesloten.

Na de hereniging met West-Duitsland is, zoals gezegd, veel oude industrie weggesaneerd omdat ze onrendabel was, met een enorme daling van de werkgelegenheid en torenhoge werkloosheidscijfers tot gevolg. Sinds een aantal jaren proberen Oost-Duitse deelstaten die situatie van kaalslag nu in hun voordeel om te zetten. Dat zij bij nul kunnen beginnen, kan hun een voorsprong op hun westerburen opleveren. De bestaande economische structuur, met een groot aantal kleine bedrijven en weinig kapitaal, zit hen daarbij echter nog steeds in de weg. Volgens Baier (2009) scoorde Sachsen-Anhalt in 2008 op alle fronten van innovatie (aantal patentaanvragen, investeringen, aantal werknemers in r&d) beneden gemiddeld. Maar overheid, bedrijfsleven en vakbonden en universiteiten hebben inmiddels pacts gesloten om innovatie te bevorderen, onder meer door de ontwikkeling van wetenschap en technologie te ondersteunen. Een voorbeeld daarvan zijn de activiteiten rondom duurzame energieopwekking. De Duitse keuze om af te zien van kernenergie heeft een enorme *boost* gegeven aan de ontwikkeling

21 “In zoverre zijn krimpgebieden proefterreinen voor het Europa van morgen.”

van milieutechnologie en het opwekken van ‘*erneuerbare Energien*’, zoals zonneënergie. Daar proberen de Oost-Duitsers op aan te haken (Paepke 2010). De regering van Sachsen-Anhalt streeft ernaar dat 20 procent van het primaire energieverbruik in 2020 van duurzame bronnen komt, vooral windenergie.²²

CONCLUSIE

Uit de ervaringen van Duitsland en in het bijzonder Sachsen-Anhalt kunnen we leren dat krimp van de beroepsbevolking niet betekent dat de werkloosheid verdwijnt. Werkloosheid wordt bepaald door de conjunctuur en door dat vraag en aanbod kwantitatieve en kwalitatief aansluiting van vraag.

De werkloosheid ligt in krimpgebieden structureel boven het landelijk gemiddelde.

Het verlagende effect van vergrijzing op het werkloosheidspercentage is nihil. De werkloosheid in krimpregio's daalt nauwelijks als gevolg van vergrijzing.

Demografische veranderingen zouden wel een daling van de werkloosheid kunnen bewerkstelligen als de werkloosheid per leeftijdsgroep daalt. Dat kan bijvoorbeeld het directe effect zijn van kleinere geboortecohorten. De structureel hogere werkloosheid onder jongeren zou dan ‘vanzelf’ kunnen afnemen. Dat is voor West-Duitsland al geconstateerd, maar moet in Oost-Duitsland nog blijken, omdat deze kleinere generaties nu op de arbeidsmarkt beginnen te komen. Bovendien moet er ook dan een goede kwalitatieve aansluiting zijn tussen vraag en aanbod in opleiding en functie.

Een indirect effect zou kunnen zijn dat werkgevers bij een dalende beroepsbevolking eerder geneigd zijn oudere werknemers aan te nemen. In dat geval zou de werkloosheid in die groep kunnen afnemen. De invloed van een afnemende beroepsbevolking en veranderende arbeidsparticipatie op de vraag naar arbeid is echter moeilijk te voorspellen. Per sector kan dit verschillen. Het is afhankelijk van de veranderende consumentenvraag door vergrijzing (bijvoorbeeld meer zorgdiensten, minder onderwijs).

Demografische veranderingen veroorzaken geen ‘*flächendeckende Fachkräftemangel*’ (algeheel tekort aan vakkrachten). Wel kunnen in sommige sectoren in sommige regio's knelpunten ontstaan doordat het moeilijk is mensen met de juiste (hogere) opleiding en capaciteiten te vinden. Dit zal vermoedelijk echter vooral in groei regio's voorkomen.

Het aanbod van hoger opgeleiden in een regio is voor (grote en/of kennisintensieve) bedrijven een vestigingsfactor. Als er niet voldoende hoger opgeleiden beschikbaar zijn kan dat in krimpregio's de werkloosheid onder middelbaar en lager opgeleiden versterken. Zij zijn over het algemeen meer aan de eigen regio gebonden, maar zijn voor bedrijven eerder een aanvullend reservoir aan arbeidskrachten en geen vestigingsreden.

²² Zie ook Wikipedia onder het kopje Energien: <http://de.wikipedia.org/wiki/Sachsen-Anhalt>.

Lonen stijgen niet per definitie in krimpregio's. Dat komt door hoge werkloosheid en een ruime arbeidsmarkt. Maar ook bij een krappere arbeidsmarkt tonen werkgevers weinig bereidheid tot loonsverhoging om mensen aan te trekken. Ze gaan eerder over tot rationalisering. Mogelijk heeft dit te maken met het soort sectoren in Oost-Duitsland (minder kapitaalkrchtig, veel kleine bedrijven). Mocht er toch een gebrek aan vakmensen ontstaan, dan moet het oosten concurreren met het westen, waar het loonpeil hoger ligt. In die situatie zou zich toch een (tijdelijk) prijsopdrijvend effect kunnen voordoen.

Hoofdstuk 7

Bevolkingskrimp in Nederland: Zuid-Limburg/Parkstad Limburg

De demografische ontwikkeling van Nederland verschilt van die in Duitsland. De Nederlandse bevolking neemt voorlopig nog toe tot ruim boven de 17 miljoen mensen in 2025. Ook blijft het aantal jongeren vergeleken met Duitsland relatief stabiel door een hoger geboortecijfer. De groei vindt in Nederland voor het grootste deel plaats in de grote en middelgrote steden. Daar groeit de bevolking tot 2025 met tot wel 10 procent. Groeiregio's zijn minder vergrijsd en door de aantrekkingskracht op jongeren blijft het aandeel ouderen laag. Pas rond 2030 zou de (beroeps-) bevolking in deze gebieden kunnen gaan dalen. Landelijk stijgt de beroepsbevolking tot 2025 ook nog licht dankzij de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd (zie ook hoofdstuk 2). Regionaal zijn er echter grote verschillen. De Europese trend van krimp en vergrijzing doet zich ook in Nederland voor, namelijk op het platteland en in de grensregio's. Waar krimp is, treedt ook vergrijzing op: bij een bevolkingsdaling tot gemiddeld 5 procent kan het aantal 65-plussers in deze gebieden oplopen tot 27 procent (zie ook hoofdstuk 5 en Weiss 2012).

REGIONALE VERSCHILLEN IN NEDERLAND

Wegtrekkende jongeren en (in mindere mate) een hogere sterfte van de (vergrijsde) bevolking zorgen voor regionale krimp. In 40 Nederlandse gemeenten nam tussen 1998 en 2008 de bevolking met meer dan 2,5 procent af. Het gaat landelijk gezien om zeven van de veertig COROP-gebieden²³, die het ministerie van Binnenlandse Zaken als 'krimpregio's' benoemt. Tot 2025 zal de bevolking daar verder dalen met 5 tot 8 procent, met uitschieters van meer dan 10 procent (Huisman e.a. 2013). In Oost-Groningen, Delfzijl en omgeving en Zeeuws-Vlaanderen daalt de bevolking sinds 2004, maar in Zuid-Limburg al sinds 1998, vooral in de regio rond Heerlen (Parkstad Limburg) en Sittard-Geleen. Maar ook binnen krimpregio's zijn er lokaal grote verschillen. In Zuid-Limburg behoort Maastricht bijvoorbeeld tot de steden die licht groeien. En Groningen-stad groeit tot 2025 zelfs met 20 procent²⁴.

In de toekomst zal de bevolking in meer randgebieden (licht) dalen. Gebieden waar tot 2030 een versterkte ontgroening, vergrijzing en bevolkingsdaling worden verwacht, zijn de zestien zogenaamde anticipeerregio's (zie afb. 7.1).²⁵

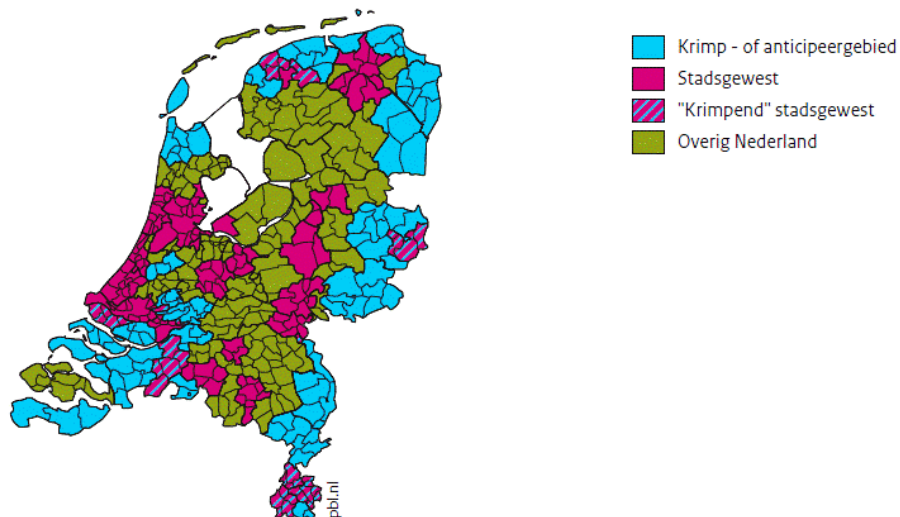
²³ Bij de Nederlandse prognoses wordt meestal de COROP-gebiedsindeling gebruikt (40 regio's). Zie voor uitleg <http://nl.wikipedia.org/wiki/COROP>. COROP-regio's komen overeen met de Europese NUTS3-indeling.

²⁴ Zie <http://regionalebevolkingsprognose.kivi.qdelft.nl/kiwidashboard.aspx>.

²⁵ Zie voor een volledig overzicht de factsheet *Krimp- en anticipeergebieden* van de overheid: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingskrimp/documenten-en-publicaties/brochures/2012/05/29/factsheet-krimpgebieden-en-anticipeergebieden.html>.

Afb. 7.1 Verdeling van krimp- en anticipeerregio's over Nederland

Bron: Ritsema van Eck e.a. (2013), p.10



Bron: BZK (2011), CBS (2005), bewerking PBL

Krimpregio's verschillen onderling aanzienlijk in de ontwikkeling van hun bevolking. Alleen de mate van vergrijzing is grotendeels gelijk (zie tabel 7.1). Ze zijn sterker vergrijsd dan groeiregio's doordat jongeren en jonge gezinnen naar gebieden trekken met meer opleidings- en werkmogelijkheden.

Tabel 7.1. Sociaal-demografische ontwikkelingen in zes krimpregio's, 2010-2040 (omvang in 2040 t.o.v. 2010 =100)

	Bevolking	Huishoudens	Eenpers.hh	0-19 jaar	20-64 jaar	65+
Eemsdelta	77	86	114	64	61	143
Oost- Groningen	90	99	135	81	72	159
De Marne	85	96	131	58	74	150
Parkstad Limburg	91	100	123	78	78	148
Westelijke Mijnstreek	91	99	134	85	74	155
Zeeuws-Vlaanderen	86	93	120	78	70	141

Bron: Ritsema van Eck (2013)

KRIMPGEBIED ZUID-LIMBURG

De krimpregio's Limburg, Groningen en Zeeuws-Vlaanderen verschillen onderling in oorzaken van bevolkingsdaling (OECD 2013, Verwest 2013). Een essentiële factor voor alle drie is dat het om grensregio's gaat, Zuid-Limburg zelfs aan beide kanten: met België en Duitsland. Limburg is pas sinds het eind van de negentiende eeuw onderdeel van Nederland. Lange tijd vormden de grenzen een obstakel door de veelvuldige strijd om die grenzen. Dat is zichtbaar in de infrastructuur, die naar binnen gekeerd is: treinverbindingen waren alleen op nationaal reizen gericht. Nu is Luik via een intercity met Nederland verbonden, maar vanuit Maastricht rijdt nog steeds een boemeltrein en ook Aken is vanuit Heerlen alleen met een stoptrein te bereiken (Lambooy 2011).

Die grens vormt tegenwoordig minder een barrière dan vroeger, maar zorgt nog steeds voor verschillen in regelgeving (belasting, pensioen, sociale zekerheid, verplichtingen rond werkloosheid), taal en mentaliteit tussen de drie landen. In die zin zijn grensregio's altijd perifere gebieden en ligt Limburg ver van het nationale centrum: de Randstad. Grensstreken vertonen vaker economische stagnatie dan centrale gebieden (Thissen & Poelman 2009). Zonder grenzen zou het gebied een '*core region*' kunnen zijn (Lambooy 2011) met meer werkgelegenheid (Diodato & Weterings 2013).

Om deze markt te ontsluiten moeten de overheden in de drie landen wel obstakels wegnemen, bijvoorbeeld in de fiscale systemen. Volgens de *Atlas van kansen voor Zuid-Limburg en haar grensregio's*²⁶ groeit het aantal banen binnen pendelafstand van Zuid-Limburg met 1,9 procent als de grensbarrières voor 100 procent geslecht worden. Het zou ook een behoorlijke uitbreiding van de werkgelegenheid opleveren. De Kansensatlas is daar optimistisch over. "*Bij het volledig slechten van grensbarrières kan de totale groei maar liefst vier keer zo groot worden als gevolg van toegenomen agglomeratievoordelen. Dit kan nog worden versterkt als via een grotere aantrekkingskracht op verhuizende huishoudens ook de 'voorraad' human capital toeneemt en de bevolking als geheel groeit. Vooral de toename van het aandeel hoger opgeleiden kan voor een groot additioneel effect zorgen*" (Kansensatlas, p.61). Ook het UWV ziet mogelijkheden om in te spelen op tekorten aan de andere kant van de grens, zoals in de kinderopvang aan Duitse zijde en het basisonderwijs aan de Belgische kant (UWV 2013a en b). De praktijk is echter weerbarstig en de getallen zijn vooralsnog fictief.

Het nadeel van grenzen is evident. Volgens Diodato en Weterings (2013) levert Zuid-Limburg daardoor 10 tot meer dan 15 procent aan 'veerkracht' in bij het opvangen van economische schokken. Om die reden werken lokale en provinciale overheden sinds een aantal jaren grensoverschrijdend met elkaar samen in de Euregio Maas-Rijn (zie afb. 7.2).²⁷ Dit Euregionale verband ondersteunt projecten en initiatieven, onder meer om werkgelegenheid over de grens te bevorderen (meertaligheid bevorderen, informatie voor grensarbeiders, samenwerking tussen

26 Zie http://www.limburg.nl/Beleid/Europa/Samenwerking_met_Duitsland_en_Belgi%C3%AB/Kansensatlassen_voor_grensoverschrijdende_samenwerking

27 Zie www.euregio-mr.com/nl.

verschillende partijen bevorderen, bijvoorbeeld universiteiten en bedrijven). Dit is een behoorlijk taai proces.

Afb. 7.2 Euregio Maas-Rijn



Bron: Wikipedia (http://nl.wikipedia.org/wiki/Euregio_Maas-Rijn)

Op dit moment vormt de grens nog echt een barrière, ook in de hoofden van inwoners. Daarom is universiteitsstad Maastricht voorlopig het (groei)centrum, evenals Aken aan de Duitse en Luik aan de Belgische kant (Lambooy 2011), en hebben (krimp)steden als Parkstad Limburg (Oostelijke mijnstreek) en Sittard-Geleen (Westelijke mijnstreek) het moeilijk. Vooral Heerlen kampt met leegstaande woningen en winkels, een laaggeschoolde bevolking met een laag inkomen en een hoge mate van vergrijzing (Das & Feijter 2009). Een van de grootste werkgevers van Parkstad was de sociale werkplaats Licom. Het faillissement van deze werkgever eind 2013 kostte 4.300 banen.²⁸ Tot begin jaren zeventig profiteerde de regio van de mijnbouw, maar de sluiting van de mijnen leidde met name in Heerlen tot economische en sociale malaise, met een verloederde stadskern, veel laagopgeleide werklozen met een gering inkomen en, afgezien van enkele (semi-) overheidsbedrijven, zoals ABP, CBS en de Open Universiteit, weinig vervangende bedrijvigheid. De stad heeft er tientallen jaren over gedaan om een beetje op te krabbelen. De kolenbergen zijn inmiddels met gras begroeid en de stad noemt zich tegenwoordig Parkstad Limburg, een samenwerkingsverband van acht kernen, allen vlakbij Duitsland: Heerlen,

²⁸ Zie <http://www.faillissementsdossier.nl/nieuws/g280/gemeenten-aansprakelijk-voor-bankroet-licom.aspx>, 12 maart 2014.

Brunssum, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal. Rond 250.000 mensen, bijna een kwart van de 1,1 miljoen Limburgers (2012), wonen in dit gebied dat een van de meest verstedelijkte en dichtstbevolkte gebieden van het land is.²⁹

In sociaal opzicht doet Limburg het als provincie wat minder goed dan de rest van Nederland. Van het beeld van een hechte katholieke gemeenschap of gezellige Bourgondiërs blijft niet veel over. Er blijkt minder sociale samenhang te zijn dan in andere provincies. *“In vergelijking met andere provincies kenmerkt Limburg zich door relatief weinig burenccontacten, weinig vrijwilligers, een lage opkomst bij verkiezingen en minder vertrouwen in zowel de medemens als politici, het parlement en politieke partijen.”* (Arts & Schmeets 2010)

Ook de organisatiegraad van vakbonden ligt met 19 procent nu lager dan het landelijk gemiddelde. In 1995 zat de provincie met 28 procent wel in de middenmoot. Ter vergelijking: in krimpregio Groningen ligt de organisatiegraad op 28 en in Zeeland op 25 procent. Alleen Noord-Brabant en Utrecht scoren lager (bron: CBS, Statline).

DEMOGRAFIE: KRIMP OF STABILISATIE?

De laatste jaren stabiliseert de bevolking van Zuid-Limburg, na jarenlang een lichte, maar gestage krimp te hebben vertoond. De stabilisatie komt uitsluitend door immigratie vanuit het buitenland³⁰, want het sterftecijfer ligt sinds 1997 hoger dan het aantal geboortes (bron: CBS, Statline). Tot 2025 neemt de bevolking in de provincie Limburg als geheel naar verwachting af met 3 procent (-30.000 inwoners)³¹. Of de bevolking van Zuid-Limburg verder krimpt of stabiliseert, verschilt per scenario. Volgens het regionale prognosemodel PEARL van het PBL en het CBS³² krimpt Zuid-Limburg met 2,5 tot 10 procent tot 2040. In het hoge groeiscenario van dit model groeit de bevolking van Zuid-Limburg echter en daalt ze alleen in Midden-Limburg. De leeftijdsgroep 40-55-jarigen neemt tot 2025 sterk af in Zuid-Limburg (zonder Maastricht). De leeftijdsgroep daarboven neemt juist sterk toe, waaronder het aantal hoogbejaarden. De leeftijdsgroepen tot 10 jaar en de 25- tot 40-jarigen blijven redelijk stabiel. De vergrijzing is goed zichtbaar in afb. 7.3. Het aantal huishoudens daalt voorlopig niet door het groeiende aantal eenpersoonshuishoudens onder de ouderen (Jong & Duin 2009, Verwest & Van Dam 2010).

²⁹ Bron: <http://www.parkstad-limburg.nl/index.cfm/parkstad-limburg/over-ons/de-regio-parkstad>.

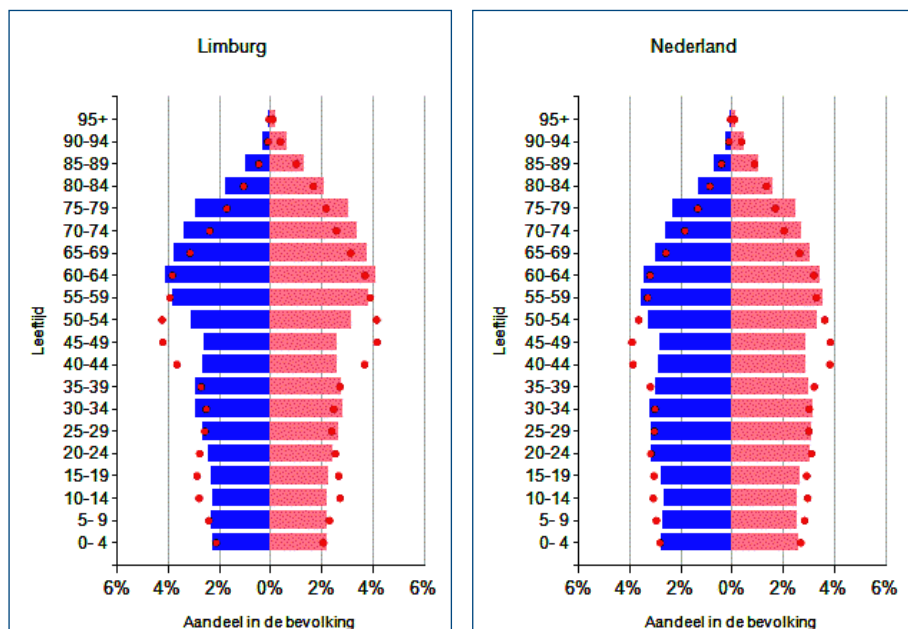
³⁰ Voornamelijk de MOE-landen (CBS, 2013b).

³¹ Zie PBL/CBS regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2013-2040: uitkomsten voor Limburg (<http://regionalebevolkingsprognose.kiwi.qdelft.nl/kiwidashboard.aspx>)

³² Zie ook de interactieve kaart van PEARL (http://geoservice.pbl.nl/website/flexviewer_embedded/flexviewer/index.html?config=cfj/NL/MXD/PEARL2013_Bevolkingontwikkeling_per_gemeente.xml)

Afb. 7.3. Regionale bevolkingsprognose 2013-2025

(Blauw = man, roze = vrouw. Rode stippen geven de situatie in 2012 weer)



Bron: PBL/CBS regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2013-2040

Zes van de gemeentes binnen Parkstad verwachten verdere krimp tot 2025. Het aantal jongeren onder de 20 zal volgens de prognose van 2009 dalen met 20 procent, de potentiële beroepsbevolking met 15 procent en de grijze druk zal oplopen tot 44 procent (Chkalova 2009).

Grensgebieden vertonen vaak een afwijking van nationale gemiddelden. Zo lijkt Parkstad Limburg in een aantal opzichten meer op het Ruhrgebied in Duitsland dan op de rest van Nederland. Het geboortecijfer is er bijna net zo laag (1,5) als in Duitsland (1,4), vergeleken met 1,7 voor Nederland als geheel. Het sterftcijfer is hoger en het gebied is sterker vergrijsd dan gemiddeld in Nederland. Net als het Ruhrgebied is Parkstad Limburg sterk verstedelijkt en relatief dichtbevolkt, met een verleden als mijnbouwgebied, met daaropvolgende werkloosheid in de jaren '80 en sindsdien wegtrekkende jongeren (Thissen & Poelman 2009). Jongeren die naar elders in Limburg en het land vertrekken, doen dat meestal voor een studie. Omdat in hun geboortestreek relatief weinig kwalitatief hoogwaardige banen zijn, komen deze jongeren na voltooiing van hun opleiding meestal niet terug. Deze groep vormt een kwart van de vertrekkers. Er zijn mede daardoor relatief weinig gezinnen met jonge kinderen (Das & Feijter 2009).

Als gevolg hiervan is het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking laag en de gemiddelde leeftijd hoog. De gemiddelde huishoudensomvang is relatief klein als gevolg van de vergrijzing (relatief weinig gezinnen) en zal nog verder afnemen (Verwest 2013; Verwest & Van Dam 2010). Volwassenen die uit Parkstad Limburg vertrekken, gaan vaak over de grens wonen. Van de 1.600 emigranten in 2008 gingen 45 procent naar Duitsland en 22 procent naar België vanwege goedkopere en ruimere koopwoningen. Vaak blijven ze wel in Nederland werken, maar niet per se in Parkstad. Overigens werkte voor hun verhuizing ook maar 17 procent in Parkstad. Bewoners die zich in Parkstad Limburg vestigen, komen vaak vanwege de goedkope huurwoningen en zijn over het algemeen minder kapitaalkrchtig. Hun vestiging levert wel meer consumptie op, maar geen productie. Van de immigranten had slechts een derde werk of volgde een studie, twee derde had een uitkering, pensioen of geen inkomen. De ontspannen woningmarkt trekt economisch zwakkeren aan, en er is te weinig aantrekkelijk woningaanbod voor de economisch sterkeren (Das & Feijter 2009).

ECONOMIE

De Zuid-Limburgse economie groeit vaak beneden gemiddeld, maar de laatste jaren doet de regio het juist iets beter dan het landelijk gemiddelde (of iets minder slecht, zie tabel 2). Dat komt wellicht doordat de grote bedrijven in Zuid-Limburg sterk op export (naar Europese landen) zijn gericht, die de laatste tijd weer wat aantrekt.

Tabel 7.2. Economische groei in Nederland en Zuid-Limburg
(volumemutatie van het bbp in %), 2008-2012

	Nederland	Zuid-Limburg
2008	1,8	0,7
2009	-3,7	-6,3
2010	1,6	3,1
2011	1,0	0,6
2012	-1,0	-0,2

Bron: CBS (Statline)

Net als in Oost-Duitsland is het mkb de kurk waarop de lokale economie drijft, naast toerisme en recreatie. Ook Parkstad Limburg profiteert daar in toenemende mate van, nu de kolenbergen een ander uiterlijk hebben gekregen. In Kerkrade werd bijvoorbeeld skihal Snowworld op zo'n voormalige gruisberg aangelegd.

In de jaren zeventig was het economisch beleid van de overheid gericht op decentralisatie, met instemming van de vakbeweging. Denk aan de verplaatsing van overheidswerkgelegenheid vanuit de Randstad naar de periferie, zoals ABP (nu APG), CBS en de Open Universiteit in Heerlen (en in het noorden KPN in Leeuwarden). Nog steeds zijn dit belangrijke werkgevers voor de regio. Ook werd destijds de vestiging van fabrieken gesteund, zoals autofabriek NedCar in Born en aluminiumfabriek Aldel in Groningen (onlangs failliet verklaard). Dit was bedoeld

ter compensatie van verdwenen banen door de sluiting van de mijnen in het zuiden en de kartonfabrieken in het noorden. Later kwam de vraag op of dit beleid wel effectief was en werden activiteiten deels naar de Randstad terugverhuisd. Het probleem was vooral dat dit soort bedrijven eenlingen bleven, die weinig ingebed waren in een bestaande structuur (Lambooy 2011).

Tegenwoordig zet de overheid sterk in op 'versterken wat sterk is' met het Topsectorenbeleid. Daar valt bijvoorbeeld in Zuid-Limburg de chemiesector onder, vertegenwoordigd door DSM. Begonnen als De Staatsmijnen heeft dit bedrijf zich succesvol getransformeerd tot een chemiereus met een eigen 'kasteel': Chemelot bij Geleen. Ook Sabic, vroeger onderdeel van DSM, is een grote multinational. Behalve werkgelegenheid (en luchtvervuiling) heeft dit echter weinig spillover-effecten voor de omgeving opgeleverd (Lambooy 2011). Autofabriek NedCar in Born werd Zuid-Limburg gegund na de mijnsluiting, maar het voortbestaan hing al diverse malen aan een zijden draad. In 2013 werd het bedrijf opnieuw van de ondergang gered: hier moet vanaf 2015 de Mini van BMW van de band gaan rollen. En dan is er nog ENCI, de cementfabriek nabij de Belgische grens die al jaren de mergel van natuurgebied Sint Pietersberg mag afgraven omdat de werkgelegenheid niet gemist kan worden. (In 2018 zal de mergelwinning definitief stoppen, is het plan.) Deze zware industrie- en metaalbedrijven behoren tot de traditionele vakbondsbolwerken.

BEROEPSBEVOLKING EN ARBEIDSPARTICIPATIE

De bevolkingskrimp gaat samen met een daling van de potentiële beroepsbevolking. Ondanks de gestegen pensioenleeftijd wordt tot 2025 voor Limburg een daling van de potentiële beroepsbevolking met 6 procent verwacht, die tot 2040 oploopt naar meer dan 10 procent (Huisman e.a. 2013; Verwest 2013). Van 2011 tot 2012 daalde de potentiële beroepsbevolking met 0,7 procent, maar dankzij een iets stijgende arbeidsparticipatie bleef de feitelijke beroepsbevolking op peil.³³

De arbeidsparticipatie per leeftijdsgroep ligt in Zuid-Limburg iets onder het Nederlands gemiddelde (zie tabel 7.3).

Tabel 7.3. Bruto arbeidsparticipatie per leeftijdsgroep Nederland en Zuid-Limburg 2012 (%)

	Totaal	15 tot 25 jaar	25 tot 35 jaar	35 tot 45 jaar	45 tot 55 jaar	55 tot 65 jaar
Nederland	71,8	42,6	87,2	85,9	83,1	56,7
Zuid-Limburg	66,8	39,4	85,0	80,9	79,5	50,8

Bron: CBS (Statline)

Ook zijn er iets meer laag- en middelbaar opgeleiden en iets minder hoogopgeleiden dan het Nederlandse gemiddelde. Limburg als geheel heeft het laagste percentage hoogopgeleide vrouwen en zij werken vaker onder hun niveau. De arbeidsparticipatie van hoogopgeleide mannen ligt met 85 procent wel hoog, maar toch lager dan het Nederlandse gemiddelde. Voor

³³ Bron: Update Regionale Arbeidsmarkt Informatie Limburg RAIL, 7 juni 2013

heel Limburg is ook het aandeel laagopgeleiden in vergelijking met Nederland erg hoog (32,9 procent).³⁴

ARBEIDSMARKT EN ONDERWIJS

Het aantal banen groeide in Zuid-Limburg in de periode tussen 1996 en 2008 met minder dan 10 procent, terwijl de gemiddelde landelijke groei 20 procent was (Deetman 2011).

De Arbeidsmarktprognose 2013-2014 van het UWV (2013) merkt op: *“Regio’s aan de randen van het land, zoals Limburg en de Achterhoek, blijven achter bij de gemiddelde banengroei. Zij hebben veelal te kampen met een krimpende en vergrijzde bevolking. Dit drukt de groei van de werkgelegenheid in bevolkingsvolgende sectoren.”*

In 2012 was de werkloosheid 6,6 procent, nauwelijks hoger dan de 6,4 procent voor Nederland (bron: CBS Statline). Het percentage lag lange tijd ruim boven het Nederlandse gemiddelde, maar de laatste jaren kruipt het cijfer dichterbij naartoe. Het is onduidelijk of dit door een hogere vervangingsvraag komt vanwege de vergrijzing of door een lager aanbod van jongeren op de arbeidsmarkt. Opvallend zijn ook de verschillen tussen de verschillende stadsgewesten. In Parkstad Limburg liggen de werkloosheid en het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen van oudsher nog steeds hoger dan het landelijk en het Limburgse gemiddelde, en is de participatiegraad van vrouwen en ouderen lager, bij een groter aantal laagopgeleiden (Chkalova 2009).

De arbeidsmarkt is ruim en er is nauwelijks uitbreidingsvraag. De enige sector met werkgelegenheidsgroei in Limburg, zorg en welzijn, groeide in 2013 minder dan verwacht door overheidsbezuinigingen. Door de toename van het aanbod aan oudere werknemers die bovendien langer doorwerken wordt de vervangingsvraag uitgesteld. Toch verwacht men tekorten als de arbeidsmarkt aantrekt, met name in de zorg en de techniek (ROA 2013). De werkloosheid in Zuid-Limburg is, net als elders in Nederland, het hoogst onder laagopgeleiden. Van de werkzoekenden heeft 53,5 procent geen startkwalificatie (UWV 2013c), al neemt de werkloosheid onder hoger opgeleiden eveneens toe.

Toch is, anders dan vaak gedacht wordt, de aansluiting van het mbo op de lokale arbeidsmarkt in Zuid-Limburg niet het probleem, constateert het ROA. Zowel de door leerlingen ervaren aansluiting als de daadwerkelijke kwantitatieve aansluiting verloopt ‘gemiddeld’. In regio’s die met een hogere vergrijzing kampen, tonen mbo-leerlingen minder ‘spijt’ over hun opleidingskeuze. Ongunstige regionale omstandigheden lijken vooral te worden veroorzaakt door een gebrek aan regionale vraag naar arbeid oftewel werkgelegenheid. Die moet dus gestimuleerd worden om de werkloosheid te laten dalen (Bertrand-Cloodt e.a. 2011).

Jongeren verlaten de provincie wel voor hogere opleidingen, al trekken Hogeschool Zuyd en de Universiteit Maastricht veel (buitenlandse) jongeren. Maar daarvan profiteert vooral Maastricht en niet de stadsgewesten Parkstad Limburg en Sittard/Geleen, hoewel de Hogeschool Zuyd ook in Sittard gevestigd is. In Heerlen probeert men sinds 2012 via de Zorgacademie in te spelen op de verwachte grotere behoefte aan zorg in de nabije toekomst van de vergrijzde regio bij

34 Bron: CBS (<http://www.cbs.nl/nr/rdonlyres/476f84a8-b876-43b4-aa21-350338c052eb/o/2011kib15pub.pdf>)

een verwacht tekort aan werkenden. De zorgsector is de grootste werkgever in Heerlen.³⁵ De academie is een samenwerkingsverband van een aantal onderwijsinstellingen, waaronder de Open Universiteit in Heerlen en een aantal zorginstellingen, en richt zich zowel op beginnende studenten als herintreders, zij-instromers en werkenden in de zorg. Verder is de Hogeschool Zuyd het Expertisecentrum innovatieve zorg en technologie (EIZT) gestart en heeft de hogeschool met het Neimed een “Nederlands expertise- en innovatiecentrum voor maatschappelijke effecten van demografische krimp”. Zo probeert de regio van een nood een deugd te maken en zich als expert op het gebied van krimp, vergrijzing en zorg te ontwikkelen.

BELEIDSAANPAK

Limburg is zich al een aantal jaren bewust van de problemen die op de provincie afkomen. Daar zijn dan ook al heel wat rapporten over geschreven. De Adviescommissie Deetman Bevolkingskrimp Limburg constateerde in 2011 dat zich de grootste problemen in Zuid-Limburg voordoen, onder andere in Parkstad. Het besef en de aanpak van de problematiek bestonden wel al ‘op een moment dat het Rijk de problematiek nog ontkende’ (Deetman 2011). Die vroege erkenning blijkt ook uit het feit dat de Commissie Hermans al in 2007 in het rapport *De toekomst van Limburg over de grens* de mogelijkheden van internationale samenwerking met Duitsland en België onderzocht. Maar het blijkt taaie problematiek, want hoewel de provinciale overheid al zeven jaar werkt aan het wegnemen van barrières voor werken, wonen en bedrijvigheid over de grens, staan er nog veel wetten en praktische bezwaren in de weg.

De Commissie Deetman vond in 2011 dat de erkenning van het probleem nog te weinig in daadkrachtig beleid was omgezet (“niet toereikende bestuurskracht en doorzettingsmacht”). Kortweg deed de commissie de aanbeveling aan overheden op alle niveaus om beter samen te werken, ook Euregionaal, met de provincie als regisseur. Nadrukkelijk wijst de commissie op het belang van kwaliteitsonderwijs op elk niveau (van basisonderwijs tot universitair), internationalisering en een goede aansluiting op het bedrijfsleven. Sociale innovatie en zelfredzaamheid moeten gestimuleerd worden door burgers en bedrijven erbij te betrekken; de sterke punten uitgebouwd, zoals DSM (Chemelot Campus), de gezondheidszorg en de financieel-administratieve sector. Het midden- en kleinbedrijf moet innovatiever worden.

De Commissie Hermans had al eerder aanbevolen meer over de grens te kijken om de ‘centrale ligging’ van Zuid-Limburg te benutten. De nationale overheid heeft dit landelijk omgezet in de ‘GROS’-aanpak (GRensOverschrijdende Samenwerking) (Lambooy 2011), waarbij ze fondsen beschikbaar stelt voor internationale samenwerking met buurlanden.

Ook aanbevelingen van het UWV (2013, 2013a en b) en Neimed gaan in de richting van een krachtiger bestuurlijk optreden door de provincie, scholing en ‘upgrading’ van de beroepsbevolking, ook om het innovatievermogen te versterken, naast samenwerking tussen bedrijven en onderwijsinstellingen, en het benutten van de mogelijkheden in de Euregio Maas-Rijn. Verder worden genoemd: beter voorspellen waar precies tekorten worden verwacht, aansluiten bij en versterken van lokale en regionale pluspunten (bijvoorbeeld de aantrekkelijke leefomgeving), ook om hoger opgeleiden aan te trekken, verbetering van de infrastructuur, en

³⁵ Zie <http://www.parkstad-limburg.nl/index.cfm/parkstad-limburg/over-ons/de-regio-parkstad>

een sterkere lobby richting Den Haag en Brussel (Reverda 2010).

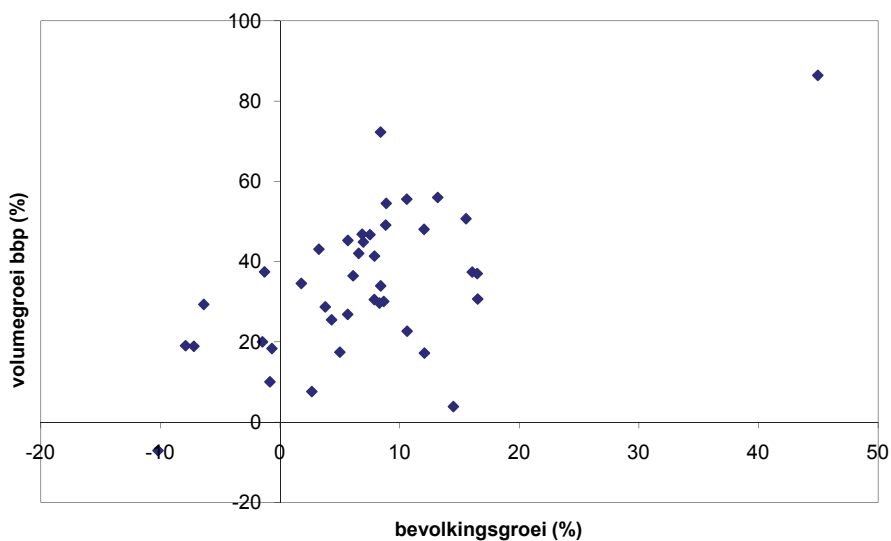
De diverse gemeentelijke en provinciale overheden nemen wel veel initiatieven en er zijn heel wat beleidsmedewerkers bezig met de krimpproblematiek. In de uitvoering van de plannen blijft het echter te vaak bij losse projecten die draaien zolang de subsidie strekt. Al zijn er wel positieve ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de (beginnende) samenwerking tussen de universiteiten van Maastricht, Luik en Aken (met de grootste technische universiteit van Duitsland) en iets verder weg Leuven en Eindhoven. Ook de eerder genoemde Zorgacademie is een mooi voorbeeld. Het duurde echter jaren voordat dit plan tot concrete uitvoering kwam. Het krachtige bestuur waar de Commissie Deetman voor pleitte, lijkt nog niet gerealiseerd. Voordat beter opgeleiden de regio niet alleen aantrekkelijk vinden voor een weekendje weg, moet de werkgelegenheid eerst verbeteren (Lambooy 2011).

Bijlage

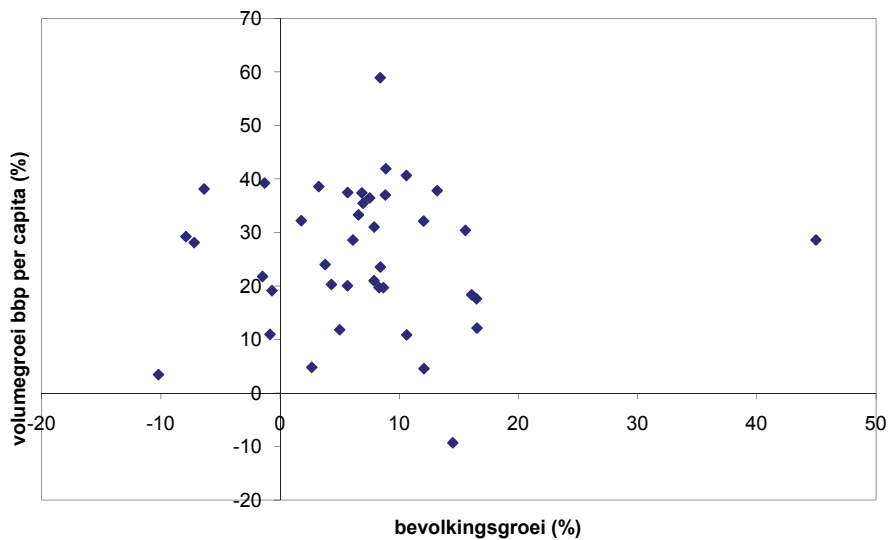
Economische groei in COROP-regio's 1995-2011

Mutatie bevolking, bbp en bbp per hoofd (pc), 1995-2011 naar regio

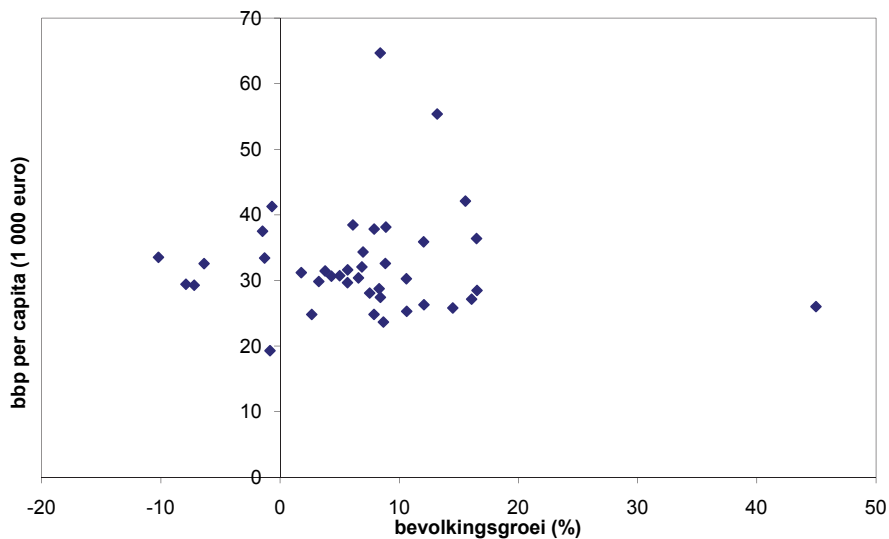
	Mutaties (%)					niveau 2011 (x €1.000)	
	bevolking	bev. 15-64 jr.	reëel bbp	reëel bbp pc	reëel bbp pc 15-64 jr.	reëel bbp pc	reëel bbp pc 15-64
Nederland	8,0	5,0	40,9	30,5	34,2	35,8	53,9
Zuid-Limburg	-6,4	-9,9	29,3	38,1	43,6	32,6	49,1
Flevoland	45,0	49,4	86,4	28,6	24,7	26,0	38,0
Oost-Groningen	-0,8	-4,7	10,0	11,0	15,4	19,3	30,1
Delfzijl en omgeving	-10,2	-14,5	-7,1	3,4	8,6	33,5	52,8
Overig Groningen	8,4	8,0	72,3	58,9	59,6	64,7	92,6

1) Reële groei bbp naar bevolkingsgroei, 1995-2011

2) Reële groei bbp per capita naar bevolkingsgroei, 1995-2011



3) Bbp per capita (1000 euro) naar bevolkingsgroei, 1995-2011



Geraadpleegde literatuur

- Arent, Stefan & Nagel, Wolfgang (2010). Ostdeutscher Fachkräftemangel bis 2030. In: *ifo Dresden berichtet* 6/2010, p.40-43
- Arts, Koos & Otten, Ferdy (2012a). Pensioenleeftijd werknemers ruim 63 jaar, *CBS Webmagazine*, dinsdag 17 januari 2012
- Arts, Koos & Otten, Ferdy (2012b). Arbeidsparticipatie van ouderen: de trends. In: Van Nimwegen e.a. (2012), p. 83-104
- Arts, Koos & Otten, Ferdy (2013). *Sociaaleconomische trends: stijgende arbeidsparticipatie en minder uittreding bij ouderen*, CBS, oktober 2013
- Arts, Koos & Schmeets, Hans (2010). Limburg blijft in sociaal kapitaal achter bij rest van Nederland, *CBS Bevolkingstrends*, 3de kwartaal 2010 (<http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/BB43299F-4890-4086-9022-51305F708355/0/2010k3b15p56art.pdf>)
- Astheimer, Sven (2013). Schwerpunkt 'Vollbeschäftigung': Arbeit für alle, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29 april 2013 (<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/vollbeschaeftigung/schwerpunkt-vollbeschaeftigung-arbeit-fuer-alle-12165686.html>)
- Astheimer, Sven & Plickert, Philip (2013). Schwerpunkt 'Arbeit für alle': Was heißt hier Vollbeschäftigung?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29 april 2013 (<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/vollbeschaeftigung/schwerpunkt-arbeit-fuer-alle-was-heisst-hier-vollbeschaeftigung-12165705.html>)
- Baier, Elisabeth (2009). *Auswirkungen des demografischen Wandels auf die regionale Politikgestaltung: Beispielhafte Untersuchung an den Regionen Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt*, Fraunhofer ISI discussion papers innovation systems and policy analysis, No. 21, Karlsruhe, 2009 (<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0011-n-1143879>)
- Beer, Joop de & Beets, Gijs (2012). Demografische ontwikkelingen in de wereld, Europa en Nederland. In: Van Nimwegen e.a. 2012, p.37-50
- Beer, Joop de, Erf, Rob van der & Huisman, Corina (2011). *The growth of the working age population: differences between rural and urban regions across Europe*, NEUJOBS Final Draft Working Paper D 8.1, NIDI, Den Haag, 24 november 2011
- Beer, Paul de (2002). Arbeidsmarktbeleid slechts beperkt succesvol, In: *Zeggenschap*, jrg. 13 nr. 3, oktober 2002
- Beer, Paul de (2008a). Krimpende arbeidsmarkt – Nieuw perspectief, oude problemen. In: *Beleid en Maatschappij* 35/4, p. 278-288, 2008
- Beer, Paul de (2008b). Grotere arbeidsparticipatie is geen panacee (De toekomst van de arbeid 2). In: *Socialisme & Democratie* 7/8/2008, p. 36-45
- Beer, Paul de (2009a). Krapte arbeidsmarkt verdwijnt uit zicht. In: *ESB* 94(4566) p.504-506, 21 augustus 2009
- Beer, Paul de (2009b). *Pijnlijke keuzes zijn onvermijdelijk. Mogelijkheden en beperkingen van beleid in tijden van crisis*. Inleiding VNG-Divosa-congres, 12 november 2009
- Beer, Paul de (2010). Iedereen aan het werk? In: Echtelt, Patricia van (red.) (2010). *Werkloosheid in goede banen* - Bijdragen aan de SCP-studiemiddag 2010, SCP-special 59, p.19-29, Sociaal Cultureel Planbureau, september 2010
- Beer, Paul de (2011). Krappe arbeidsmarkt is fabeltje. In: *Zeggenschap* jrg. 2, nr. 3, p.5, 2011

- Beer, Paul de (2013). Een bijna perfecte arbeidsmarkt. In: *Aktief en solidair. Vrome wens of bittere noodzaak?* Verslag van de Negende Jan Brouwer Conferentie. Haarlem: Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen, p.35-49
- Berg, Jurre van den (2013). Het stopcontact van Nederland – Groei en krimp in Noord-Groningen. In: *De Groene Amsterdammer*, p. 16-19, 22 augustus 2013
- Bergen, Dirk van den (2008). Welvaartsgroei en productiviteit. In: *De Nederlandse economie 2008*, CBS, Den Haag, p. 173-186
- Bergen, Dirk van den & Langenberg, Hans (2009). Groei bbp per inwoner vooral door stijging arbeidsproductiviteit, *CBS Webmagazine*, 9 september 2009
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2009). *Demografischer Wandel - Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder*. Gutachten erstellt im Auftrag vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin, juni 2009 (http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Studien/Demografischer_Wandel.pdf)
- Bertrand-Cloodt, D., Cörvers, F. & Thor, J. van (2011). *Aansluitingsproblematiek op de regionale arbeidsmarkt*, ROA Technical Report, Maastricht december 2011
- Boeri, Tito & Ours, Jan van (2008). *The economics of imperfect labor markets*, Princeton University Press, Oxford, 2008
- Bogai, Dieter & Hirschenauer, Franziska (2008). Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in Ostdeutschland. In: *ifo Dresden berichtet*, Jg. 15/ 4, p. 44-54, 2008
- Borghans, Lex (1992). *Educational choice and labour market information*, Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), 1993
- Börsch-Supan, Axel (2011). Ökonomische Auswirkungen des demografischen Wandels. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 10-11/2011, p. 19-26, Berlijn, 7 maart 2011
- Börsch-Supan, Axel & Wilke, Christina Benita (2009). Zur mittel- und langfristigen Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, Jg. 42, H. 1, p. 29-48, 2009
- Bruil, Camilia (red.) (2011). *The dynamics of demographic decline*, European Liberal Forum, Brussel, 2011
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011). *Arbeitskräftereport*, Berlin, November 2011 (i.s.m. het Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) van de Bundesagentur für Arbeit)
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012). *Geburten und Geburtenverhalten in Deutschland*, September 2012
- Butter, Frank den (2008). Bevolkingskrimp: bedreiging of zegen voor de economie? In: *Beleid en Maatschappij*, 35/4, p.330-335, 2008
- CBS (2012). *Potentiële beroepsbevolking blijft straks op peil dankzij 65-plussers*, persbericht donderdag 13 december 2012 (<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-073-pb.htm>)
- CBS (2013a). *Kernprognose 2011-2060: iets lagere bevolkingsgroei op korte termijn* (<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/bevolkingstrends/archief/2012/2012-08-bt-kernprognose-2011-20160.htm>)

- CBS (2013b). *Bevolkingskrimp Limburg geremd door toegenomen immigratie*, 28 augustus 2013 (<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-bevolkingskrimp-limburg-art.htm>)
- CBS (2013c). *Grote gemeenten goed voor driekwart van bevolkingsgroei tot 2025*, persbericht 1 oktober 2013
- CBS (2014). *Arbeidsparticipatie in 2013 gedaald*, persbericht 14 februari 2014
- Chevalier, Arnaud & Marie, Olivier (2013). *Economic uncertainty, parental selection, and the criminal activity of the 'children of the wall'*, ROA Research Memorandum 2013/20, Maastricht, oktober 2013 (http://www.roa.unimaas.nl/pdf_publications/2013/ROA_RM_2013_20.pdf)
- Chkalova, Katja (2009). Minder mensen, meer werkenden. In: Latten 2009, p. 85-99
- Coenen, Frans & Galjaard, Roos (2009). Demographic change in regional labour markets: finding solutions for negative effects and searching for opportunities, first lessons from the DC NOISE labour markets demonstration projects. In: INTERREG North Sea midterm conference, 2009 (http://doc.utwente.nl/82133/1/20110223181824_PaperCoenenGaljaard.pdf)
- Coleman, David & Rowthorn, Robert (2011). Who's afraid of population decline? A critical examination of its consequences. In: *Population and development review* 37 (supplement), p. 217-248, 2011
- Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie Bakker) (2008). *Naar een toekomst die werkt* (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2008/06/16/naar-een-toekomst-die-werkt-advies-commissie-arbeidsparticipatie.html>)
- Conen, Wietke & Dalen, Harry van & Henkens, Kène & Schippers, Joop (2011). Europese werkgevers en vergrijzing op de werkvloer - De visie van Nederlandse werkgevers in Europees perspectief. In: *DEMOS* 27/9, p. 5-7, 2011
- Dalen, Harry van (2008). De angst voor bevolkingskrimp, vergrijzing en bevolkingspolitiek. In: *Beleid en Maatschappij*, 35, 4, p.257-273, 2008
- Dalen, Harry van & Henkens, Kène (2012). Werken aan langer doorwerken. In: Van Nimwegen e.a. 2012, p.117-133
- Dam, Frank van & Daalhuizen, Femke (2013). Vergrijzing als kans voor dorpen. In: *Rooilijn* Jg. 46 (2), p.136-141, 2013
- Das, Marjolijn & Feijter, Henk de (2009). Wie komen en wie gaan? In: Latten 2009, p. 57-71
- Deetman, Adviescommissie (2011). *Ruimte voor waardevermeerdering*, Eindrapportage Adviescommissie Deetman Bevolkingskrimp Limburg, 18 februari 2011
- Dekker, Ronald e.a. (2013). *Schaarste bestaat niet - Strategisch omgaan met de factor arbeid*, Van Gorcum, Assen, 2013
- Dietz, Martin e.a. (2012). *Unvollkommene Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt: Analysen zur Arbeitskräftenachfrage auf Basis des IAB-Betriebspanels und der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots*, IAB Forschungsbericht 8/2012 (<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2012/fbo812.pdf>)
- Dietz, Martin & Stops, Michael & Walwei, Ulrich (2012a). Vollbeschäftigung in Sicht? Zur Lage auf dem Arbeitsmarkt. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 14-15/2012, p.20-30

- Diodato, Dario & Weterings, Anet (2013). *De veerkracht van regionale arbeidsmarkten* - Beleidsstudie, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, december 2013 (http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2013_Veerkracht%20van%20regionale%20arbeidsmarkten_669.pdf)
- Drees, Marc & Mesters, Han (2014). *De kwantitatieve ontwikkeling van de Nederlandse beroepsbevolking met speciale aandacht voor de periode 2013 - 2024*, ABN AMRO, 6 januari 2014 (<https://insights.abnamro.nl/kwantitatieve-ontwikkeling-nederlandse-beroepsbevolking-voorlopig-nog-geen-war-for-talent/>)
- Duin, Coen van & Stoeldraijer, Lenny (2012). *Bevolkingsprognose 2012-2060: Langer leven, langer werken*, CBS, Den Haag, december 2012
- Duin, Coen van & Stoeldraijer, Lenny (2013). *Kernprognose 2013-2060: Tijdelijk minder geboorten*, CBS, Den Haag, december 2013
- Erf, R.F. van der (2012a). Groei beroepsbevolking EU ten einde? In: *DEMOS* 28 (4), p.1-4, NIDI, Den Haag, 2012
- Erf, Rob van der (2012b). Bevolkingsgroei en -krimp in de Europese Unie. In: *DEMOS* 29 (3), p.4-7, NIDI, Den Haag, 2012
- Europese Commissie (2011). *Active ageing and solidarity between generations – A statistical portrait of the European Union 2012*, Luxemburg, 2011
- Europese Commissie (2013). *European social statistics — 2013 edition*, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2013
- Euwals, R. & K. Folmer & T. Knaap & M. Volkerink (2009). Bevolkingskrimp en de arbeidsmarkt. In: Van Nimwegen & Heering 2009, p. 145-162
- Euwals, Rob & Deelen, Anja & Vuuren, Daniel van (2012). Actieve ouderen en de arbeidsmarkt: de beloning. In: Van Nimwegen e.a. 2012, p. 105-115
- Euwals, Rob & Weel, Bas ter (2013). Ouderen moeilijk weer aan de slag – Afstemming instituties biedt kansen, *CPB Policy Brief*, 2013/02
- FNV (2014). *FNV in beweging voor een socialer Europa* (herziene versie 12 april 2014). FNV, Amsterdam
- Friedrich, Klaus & Pasternack, Peer (Hrsg.) (2012). *Demographischer Wandel als Querschnittsaufgabe - Fallstudien der Expertenplattform „Demographischer Wandel“ beim Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt*, Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale, 2012
- Fuchs, Johann & Söhnlein, Doris (2007). Einflussfaktoren auf das Erwerbspersonenpotenzial, Demografie und Erwerbsverhalten in Ost- und Westdeutschland. IABDiscussion Paper No. 12, 2007 (<http://doku.iab.de/discussionpapers/2007/dp1207.pdf>)
- Fuchs, Johann & Zika, Gerd (2010). Arbeitsmarktbilanz bis 2025 - Demografie gibt die Richtung vor. *IAB-Kurzbericht* Nr. 12, p.1-8, juni 2010
- Fuchs, Michaela & Pohl, Carsten & Sujata, Uwe & Weyh, Antje (2013). *Entwicklung der Erwerbslosigkeit in Thüringen: Welche Rolle spielt der demographische Wandel?* *IAB Regional* 1/2013, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, 2013
- Fuchs, Michaela & Sujata, Uwe & Weyh, Antje (2010). Herausforderungen des demografischen Wandels für den Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt, *IAB Regional* 3/2010, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, 2010

- Galjaard, Roos & Wissen, Leo van & Dam, Kim van (2012). European regional population decline and policy responses: Three case studies. In: *Built Environment* Vol.38/No. 2, p. 293-302, 2012
- Galor, Oded (2012). AMSE Globalisation-Lecture, Marseille, 23 april 2012 (<http://www.amse-aixmarseille.fr/en/valorisation/amse-globalization-lecture/unified-growth-theory-and-comparative-economic-development>)
- Garloff, Alfred & Pohl, Carsten & Schanne, Norbert (2012). Demografischer Wandel der letzten 20 Jahre: Alterung der Bevölkerung hat sich kaum auf die Arbeitslosigkeit ausgewirkt. *IAB-Kurzbericht* 10/2012, Nürnberg
- Garloff, Alfred & Pohl, Carsten & Schanne, Norbert (2013). Do small labor market entry cohorts reduce unemployment? In: *Demographic Research* Volume 29, Article 15, p. 379-406, 4 september 2013
- Goudsblom, J. (2001). In de greep van de groei. Economische groei als een sociaal proces. Toename en differentiatie van ruilmiddelen. *De Gids*, Jaargang 164, J.M. Meulenhoff, Amsterdam, 2001
- Grundig, Beate & Pohl, Carsten (2007). Demographischer Wandel in Ostdeutschland: Fluch oder Segen für den Arbeitsmarkt? In: *Ifo Dresden berichtet* 3/2007, Institut für Arbeitsmarktforschung, Dresden
- Hatvany, Csilla (2011). The oldest of the old world. The process of demographic change in Germany. In: Bruil e.a. (2011)
- Henschel, Beate & Pohl, Carsten & Thum, Marcel (2008). *Demographic change and regional labour markets: the case of Eastern Germany*. CESifo working paper No. 2315, Dresden, mei 2008
- Hoffmann, Sarah (2010). *Schulabbrecher in Deutschland – eine bildungsstatistische Analyse mit aggregierten und Individualdaten*, Diskussionspapiere Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik, No. 71, 2010
- Hospers, Gert-Jan & Reverda, Nol (2012). *Krimp, het nieuwe denken – Bevolkingsdaling in theorie en praktijk*, Boom/Lemma, Den Haag, 2012
- Hossmann, Iris e.a. (2008). *Die demografische Zukunft von Europa. Wie sich die Regionen verändern (Kurzfassung)*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin, 2008
- Huisman, Corina e.a. (2013). *Regionale prognose 2013–2040: Vier grote gemeenten blijven sterke bevolkingstrekken*, CBS/PBL, 1 oktober 2013
- John, Katrin & Thomsen, Stephan L. (2012). Qualifikation und Fähigkeiten – Ein empirischer Vergleich von Sachsen-Anhalt mit ausgewählten Bundesländern. In: Friedrich & Pasternack 2012, p.135-155
- Jong, Andries de & Duin, Coen van (2009). *Regionale prognose 2009–2040: vergrijzing en omslag van groei naar krimp*, CBS/PBL Bevolkingstrends, 4e kwartaal 2009
- Kistler, Ernst (2004). Demographischer Wandel und Arbeitsmarkt – Die Debatte muss ehrlicher werden. In: *WSI Mitteilungen* 2/2004, p. 71-77, Düsseldorf
- Kooiman, Niels & Latten, Jan & Annema, Andrea (2013). *Bevolkingstrends 2013. Bevolking van vertrekregio's blijft sociaal-economisch achter*, CBS, november 2013
- Lambooy, Jan (2011). The Meuse-Rhine Euregion - Transformation and cooperation. In: Bruil e.a. 2011, p. 89-113

- Latten, Jan & Musterd, Sako (red.) (2009). *De nieuwe groei heet krimp – Een perspectief voor Parkstad Limburg*, Nicis Institute, Den Haag, 2009
- Lehmann, Robert & Ragnitz, Joachim e.a. (2013). *Aufschwung ins nächste Jahr verschoben - ifo Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen 2013/2014*, Persbericht IFO Niederlassung Dresden, december 2013
- Lowe, Dorothea & Nagl, Wolfgang (2011). Bevölkerungsentwicklung und Wanderungsströme von 1991 bis 2008 für Ostdeutschland und Sachsen. In: *ifo Dresden berichtet* 2/2011, p. 27-31
- Macunovich, Diane J. (2012). The role of demographics in precipitating economic downturns, *Journal of Population Economics*, Volume 25, Issue 3, p. 783-807, juli 2012
- Menning, Sonja & Nowossadeck, Enno & Maretzke, Steffen (2010). *Regionale Aspekte der demografischen Alterung*. Report Altersdaten 1–2/2010, Deutsches Zentrum für Altersfragen, Berlin, 2010
- Meyer, Jana & Thomi, Walter (2012). Zur sektoralen Dimension der Altersstruktur der SV-Beschäftigten in Sachsen-Anhalt. In: Friedrich 2012, p.173-197
- Ministerie van BZK & CBS (2012). *Wonen in ongewone tijden. De resultaten van het Woononderzoek Nederland 2012*, ABF Research, Delft (www.rijksoverheid.nl/woon)
- Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (NNB) (2013). *Minder mensen, meer initiatief. Bevolkingsdaling en burgerschap*, Den Haag, juni 2013
- Nimwegen, N. van & Heering, E.L. (red.) (2009). *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), Rapport nr. 80, KNAW Press, Amsterdam, 2009
- Nimwegen, Nico van & Erf, Rob van der (red.) (2010). *Demography Monitor 2008. Demographic Trends, Socio-Economic Impacts and Policy Implications in the European Union*, Demography Network, NIDI/KNAW, rapport 82, Den Haag/Amsterdam, 2010
- Nimwegen, Nico van & Praag, Carlo van (red.) (2012). *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2012. Actief ouder worden in Nederland*, NIDI/KNAW, Boek 86, Den Haag/Amsterdam, 2012
- OECD (2012). *Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics*. OECD, Parijs
- OECD (2013). *Demographic change in the Netherlands: Strategies for resilient labour markets. An analysis of Groningen/Drenthe, Limburg and Zeeland Provinces*. Parijs: OECD.
- Paepke, Margrit (2010). Empirische Befunde zur Entwicklung der Lebensverhältnisse in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. In: Rosenfeld & Weiß 2010, p. 7-19
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2011). *Nederland in 2040: een land van regio's*. Ruimtelijke verkenning, Den Haag, 2011
- Pohl, Carsten (2013). Demografie, Erwerbsbeteiligung und Erwerbslosigkeit in Nordrhein-Westfalen. Analyse der Zusammenhänge zwischen 1996 und 2011. In: *IAB Regional*, Nr. 01/2013 (http://doku.iab.de/regional/NRW/2013/regional_nrw_0113.pdf)
- Population Council (2010). Project Europe 2030 on the Challenge of Demography. In: *Population and Development Review* 36(3), p. 647-650, september 2010
- Promberger, Markus (2012). Mythos der Vollbeschäftigung und Arbeitsmarkt der Zukunft. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 14–15, p.30–38, 2012

- Provincie Groningen (2012). *Groei, krimp en migratie. Onderzoek naar verhuisstromen en -motieven in Groningen en een deel van Drenthe*, KAW architecten en adviseurs, maart 2012
- Raad voor Werk en Inkomen (RWI) (2011a). *Arbeidsmarktanalyse 2011*, Den Haag, juli 2011
- Raad voor Werk en inkomen (RWI) (2011b), *Sectorale arbeidsmarktinformatie: Overschotten en tekorten, Kansen en mogelijkheden – Hoofdlijnenrapport*, Den Haag, december 2011
- Raad voor Werk en Inkomen (RWI) (2012). *Arbeidsmarktscan 2012*, Den Haag, april 2012
- Ragnitz, Joachim (2011). Auf dem Weg zur Vollbeschäftigung: Implikationen der demographischen Entwicklung für den ostdeutschen Arbeitsmarkt. In: *ifo Dresden berichtet* 2/2011, p.3-6
- Reinberg, Alexander & Hummel, Markus (2007). Schwierige Fortschreibung: Der Trend bleibt - Geringqualifizierte sind häufiger arbeitslos, *IAB-Kurzbericht* 18/2007, Nürnberg
- Remery, Chantal e.a. (2003). Managing an aging workforce and a tight labor market: views held by Dutch employers. In: *Population Research and Policy Review* 22, p.21-40, 2003
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) (2013), *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2018*, Universiteit Maastricht, december 2013
- Reverda, Nol (2010). *Bevolkingsdaling en de Regionale Economie in Limburg*, Neimed, Heerlen, 2010
- Ritsema van Eck, Jan e.a. (2013). *Demografische ontwikkelingen 2010-2040. Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit*, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Den Haag, 2013
- Rosenfeld, Martin T. W. & Weiß, Dominik (Hrsg.) (2010). *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Politik und Marktmechanismus, Empirische Befunde aus den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen*, Verlag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 2010 (<http://www.econstor.eu/obitstream/10419/60162/1/719297435.pdf>)
- Schmidt, Ulf (2010). Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen im ländlichen Raum – Das Beispiel Altmark. In: Rosenfeld 2010, p.220-236
- Schmitt, Peter-Philipp (2012). Geburtenrückgang: Ein Land stirbt aus, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2 juli 2012
- Schnur, P. & Zika, G. (2005). Projektion des Arbeitskräftebedarfs bis 2020 – Nur zögerliche Besserung am deutschen Arbeitsmarkt, *IAB Kurzbericht* Nr. 12/2005, Nürnberg (<http://doku.iab.de/kurzber/2005/kb1205.pdf>)
- Schoenmaeckers, Ronald C. (2011). *De groei van de wereldbevolking. Is het einde in zicht? Misschien, maar zeker niet zonder eerst nog een forse aangroei*, Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2011/18 (<http://www4.vlaanderen.be/sites/svr/publicaties/Publicaties/webpublicaties/2011-10-24-webartikel2011-18-wereldbevolking.pdf>)
- SER (2011). *Bevolkingskrimp benoemen en benutten*, Advies nr. 3, Den Haag, maart 2011
- Sievert, Stephan & Klingholz, Reiner (2012). *Alt aber Glücklich? Führt eine schrumpfende und alternde Bevölkerung zu weniger Wohlstand?* Discussion Paper Nr. 7, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin, 2012
- Stam, Jan (2014). *FNV en regionaal arbeidsmarktbeleid*, presentatie FNV
- Statistisches Bundesamt (2009). *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 - 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden, 2009

- Thissen, Frans & Poelman, Basho (2009). Wat hebben grensgebieden gemeen? In: Latten 2009, p.47-56
- Thissen, Mark, e.a. (2011). *De concurrentiepositie van Nederlandse regio's. Regionaal-economische samenhang in Europa*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2011
- Trinczek, Rainer (2010). *Demographic change and work in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2010
- UWV (2013). *UWV Arbeidsmarktprognose 2013-2014. Met een doorkijk naar 2018*, Amsterdam, 2013
- UWV (2013a). *Regio in beeld: Nederland*, Amsterdam, oktober 2013
- UWV (2013b). *Regio in beeld: Arbeidsmarktschets Zuid-Limburg*, oktober 2013
- UWV (2013c). *Basisset Regionale Arbeidsmarktinformatie Arbeidsmarktregio Zuid-Limburg*, oktober 2013
- Venhorst, Viktor A. (2012). *Smart move? The spatial mobility of higher education graduates*, proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, maart 2012
- Verkade, Eugène (2009). Regionale economische gevolgen van bevolkingskrimp. In: Van Nimwegen e.a. 2009, p. 163 – 187
- Verwest, Femke (2013). *Local Scenarios of Demographic Change: Policies and Strategies for Sustainable Development, Skills and Employment* - National Background Note, OECD/LEED/ PBL, Den Haag, februari 2013
- Verwest, Femke (2011). *Demographic decline and local government strategies, A study of policy change in the Netherlands*, Eburon, Delft, 2011
- Verwest, Femke & Dam, Frank van (2010). *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*, Planbureau voor de leefomgeving (PBL), Den Haag/Bilthoven, 2010
- Verwest, Femke & Dam, Frank van (2010a). Demografische krimp en regionale economie. In: *Rooilijn*, Jg. 43, nr. 7, p. 508-513, 2010
- Weel, Bas ter (2013). *Economische analyse van korte en lange termijn knelpunten op de arbeidsmarkt - Notitie toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt*, CPB Notitie, Den Haag, 31 mei 2013
- Weiß, Wolfgang (2011). *Sachsen-Anhalt regional 1990-2010*, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg, 2011
- Weiß, Wolfgang & Wolz, Axel, Herzfeld, Thomas & Fritzscht, Jana (2013). *Sozialökonomische Effekte des demographischen Wandels in ländlichen Räumen Sachsen-Anhalts*, Discussion Paper, Leibniz Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe, No. 143, 2013
- Weiß, Wolfgang & Fritzscht, Jana (2012). Folgen der demographischen Entwicklung in ländlichen Räumen. Ergebnisse einer Fallstudie in einer Region mit besonders geringer Bevölkerungsdichte und hoher Bevölkerungsdynamik. In: Friedrich 2012, p. 69-84
- Weiß, Wolfgang & Petrick, Martin (2011). *Was anderen noch bevorsteht: Ländliche Regionen in Ostdeutschland als Beobachtungslabor für den demographischen Wandel*, Leibniz-Institut Für Agrarentwicklung In Mittel- Und Osteuropa, Policy Brief 4, Halle an der Saale, 2011
- Wiltthagen, Ton (2013). *Social innovation op de arbeidsmarkt laat Nederland en Europa werken* - Lezing bij de opening van het academisch jaar, Tilburg, 2 september 2013

- Winkel, Rainer & Lüdigg, Rainer (2010). Gleichwertigkeit von Daseinsbedingungen in ländlichen Räumen? Die Lommatzscher Pflege. In: Rosenfeld & Weiß (2010), p.237-253
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2013). *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam University Press, 2013
- Zanden, Jan Luiten van (2013). *De verovering van ons (economisch) verleden*, KNAW-lezing Amsterdam, 14 oktober 2013 (<http://www.knaw.nl/nl/actueel/agenda/jan-luiten-van-zanden-de-verovering-van-ons-economisch-verleden>)

Overige geraadpleegde bronnen (zonder verwijzing in de tekst):

- ANP (2013). Probleem vergrijzing Nederland valt mee (over WHO-rapport Research for universal health coverage (2013)). In: *de Volkskrant*, 16 augustus 2013
- Bechmann, Sebastian (e.a.) (2010). *20 Jahre Deutsche Einheit - Ein Vergleich der west- und ostdeutschen Betriebslandschaft im Krisenjahr 2009*. Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2009, IAB-Forschungsbericht 6/2010, Nürnberg
- Franz, Peter (2004). Schrumpfende Städte - Schrumpfende Wirtschaft? Der Fall Ostdeutschland. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* Jg. 43, 2004/1, Berlin (www.difu.de/publikationen/shrinking-cities-shrinking-economythe-case-of-east.html)
- Fuchs, Johann & Söhnlein, Doris & Weber, Brigitte (2011). Projektion des Arbeitskräfteangebots bis 2050: Rückgang und Alterung sind nicht mehr aufzuhalten, *IAB-Kurzbericht* Nr. 16/2011 (<http://doku.iab.de/kurzber/2011/kb1611.pdf>)
- Garssen, Joop & Beer, Joop de (2012). Demografie van de vergrijzing. In: Nimwegen e.a. 2012, p.51-63
- Grundig, Beate & Kriese, Mandy & Pohl, Carsten (2007). Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Dresdner Arbeitsmarkt. In: *ifo Dresden berichtet* 2/2007, Institut für Arbeitsmarktforschung, Dresden
- Grundig, Beate & Pohl, Carsten (2004). Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Arbeitsmarkt in Sachsen – Analyse und Gegenstrategien. In: *ifo Dresden berichtet* 3/2004, p. 5-17, Institut für Arbeitsmarktforschung, Dresden
- Heijde, Wouter van der & Netsch, Stefan (2010). De onbekende krimp van Duitsland. In: *Rooilijn*, Jg. 43, nr. 7, p. 520-525, Universiteit van Amsterdam, december 2010
- Horst, Albert van der, e.a. (2010). *Vergrijzing verdeeld - Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën*, CPB Bijzondere publicatie 86, Den Haag, juni 2010
- Kistler, Ernst (2008). *Was ist dran am demographischen Popanz?* Vortrag bei der HBS-Tagung Demographischer Wandel als Chance, 10 april 2008
- Klinger, Sabine e.a. (2012). The labour markets in Finland, Germany, Latvia, Norway, and Sweden 2006–2010. Developments and challenges for the future. In: *IAB-Forschungsbericht* 07/2012 (<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2012/fbo712.pdf>)
- Kloosterman, Robert (2008). De taaie lagen van het stedelijk economisch landschap. In: *Rooilijn*, Jg. 41, nr.2, p.82-89, 2008
- Koning, Jaap de (2012). Zijn hervormingen van arbeidsmarktinstituties hét antwoord op de arbeidsmarktproblematiek? In: *Tijdschrift voor Arbeidsmarktvraagstukken* (28) 4, p.455-473, 2012

- Milikowski, Floor (2013). 'Niets doen is sowieso geen optie' – Het nieuwe gezicht van Nederland: Emmen. In: *De Groene Amsterdammer* 31, p.30-33, 1 augustus 2013
- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt (2009). *Sachsen-Anhalt Wirtschaft im Wandel der Zeit*, Magdeburg (2009) (http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Wirtschaftsministerium/Dokumente_MW/investieren/Abteilung_1/Referat_16_ehem_21/BROSCHUERE_PDF.pdf)
- Münz, Rainer (2010). From a growing to an ageing and shrinking Europe. The effects of longevity end low numbers of children (lezing). In: *Regio's in demografisch perspectief. Implicaties van een krimpende bevolking*, KNAW, Haarlem, april 2010
- Nimwegen, Nico van (2013). Population change in Europe: turning challenge into opportunities, *Genus Journal of Population Sciences*, LXIX (No. 1), p.103-125, 2013
- Obbema, Fokke & Vreeken, Rob (2013). Omarm de krimp, *de Volkskrant*, p.2, 24 augustus 2013
- Piljic, Danijela (2010). *IN2030 Trendstudie: Het demografische tij keert*, Rabobank Nederland, Utrecht, 2010
- Reher, David S. (2011). Economic and Social Implications of the Demographic Transition. In: *Population and Development review* 37 (Supplement), p.11-33, 2011
- Schulz, Stefan (2012). Immer mehr Zuwanderer bleiben: Deutschlands Bevölkerung wächst, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25 juli 2012
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2009). *Demografischer Wandel in Deutschland. Heft 4: Auswirkungen auf die Zahl der Erwerbspersonen*, Stuttgart, november 2009
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011). *Demografischer Wandel in Deutschland. Heft 1: Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern*, Wiesbaden, maart 2011
- Gehem, Maarten & Díaz, Paula Sánchez (2013). *Shades of graying – Research tackling the grand challenge of aging for Europe*, The Hague Center for Strategic Studies & TNO, Paper 16, Den Haag, 2013
- WSI-Hans Böckler Stiftung (2008). *Tagung Demographische Wandel als Chance*, Berlijn, 10 april 2008
- Zantinge, E.M. e.a. (red.) (2011). *Gezond ouder worden in Nederland*, Rapport Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2011

Websites:

- Kennisplatform Demografische Transitie
<http://www.vanmeernaarbeter.nl/krimp-kaart>
- Platform 31 - Kennis van stad en regio: www.platform31.nl
- Neimed: www.neimed.nl

Begrippenlijst

Anticippeerregio: gebied waarin tussen 2010 en 2030 ontgroening, vergrijzing en bevolkingsdaling worden verwacht.

Arbeidsproductiviteit: gemiddelde productie per gewerkt uur (of per arbeidsjaar).

Beroepsbevolking: alle personen tussen de 15 en 65 jaar die ten minste twaalf uur per week (kunnen en willen) werken.

Bruto arbeidsparticipatie: het aandeel van de (werkzame en werkloze) beroepsbevolking (15 tot 65 jaar) in de potentiële beroepsbevolking.

Economische groei: groei van het reële bruto binnenlands product (bbp).

Krimpregio: gebied dat met één of meerdere vormen van demografische krimp te maken heeft: een afname van het aantal inwoners, van het aantal huishoudens en/of van de potentiële beroepsbevolking (definitie Planbureau voor de Leefomgeving)

Netto arbeidsparticipatie: het aandeel van de werkzame beroepsbevolking (15 tot 65 jaar) in de potentiële beroepsbevolking.

Niet-beroepsbevolking: alle personen tussen 15-65 jaar die niet of minder dan twaalf uur werken en niet op zoek zijn naar werk voor minimaal twaalf uur per week.

Potentiële beroepsbevolking: De beroepsbevolking en de niet-beroepsbevolking samen, d.w.z. de bevolking tussen 15 en 65 jaar.

Welvaartsgroei: groei van het reële bruto binnenlands product (bbp) per hoofd (per capita) van de bevolking.

Werkloosheidspercentage: de werkloze beroepsbevolking als percentage van de beroepsbevolking.

Werkloze beroepsbevolking: personen (15 tot 65 jaar) zonder werk of met werk voor minder dan twaalf uur per week, die op zoek zijn naar betaald werk voor twaalf uur of meer per week en die daarvoor direct beschikbaar zijn.

Werkzame beroepsbevolking: alle personen tussen 15 en 65 jaar die ten minste twaalf uur per werken.

N.B. In plaats van een ondergrens van 15 jaar voor de (potentiële) beroepsbevolking wordt tegenwoordig steeds vaker de leeftijdsgrens van 20 jaar gehanteerd. De bovengrens van 65 jaar zal de komende jaren geleidelijk worden verhoogd met het verhogen van de AOW-leeftijd.