

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The version of the following full text has not yet been defined or was untraceable and may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/86933>

Please be advised that this information was generated on 2019-03-20 and may be subject to change.

Tijdschrift de Helling

Jrg. 23,
nr. 2
Zomer 2010

André van Hoorn
Esther-Mirjam Sent

Kramp over krimp

Economische consequenties

Op tal van terreinen is het motto voor de komende jaren: grenzen aan de groei. Bevolkingskrimp leidt tot een tekort aan arbeidskrachten, terwijl er ook minder natuurlijke hulpbronnen zijn. Welke negatieve en positieve gevolgen zijn hiervan te verwachten?

Elke maand kijken we met angst en beven uit naar de nieuwste werkloosheidscijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Zal het werkloosheidspercentage oplopen tot 8,75% in 2010 zoals in de somberste voorspellingen van het Centraal Planbureau? Met dezelfde bevreesde gevoelens kijken we reikhalzend uit naar de nieuwste groeicijfers van het CBS. Wat is er het laatste kwartaal gebeurd met de economie, hoe staat het met de consumptie en trekt de export weer een beetje aan? De economie lijkt op dit moment langzaam weer uit het dal te klimmen, maar misschien wacht ons een dubbele dip. Met alle perikelen rondom Griekenland en andere Eurolanden blijft de economische situatie hoogst onzeker.

Wat we met deze focus op de korte termijn over het hoofd zien, is dat er in de toekomst grote veranderingen op het gebied van de arbeidsmarkt en economische groei op ons afkomen. Dat wil zeggen, vergrijzing (en ontgroening) leiden tot een verandering van de bevolkingspiramide die er voor zal zorgen dat de arbeidsmarkt geconfronteerd wordt met een permanent tekort aan arbeidskrachten. Daarnaast is de beschikbaarheid van veel natuurlijke hulpbronnen, niet in de laatste plaats fossiele brandstoffen, beperkt. Mogelijkerwijs worden we binnen afzienbare tijd geconfronteerd met de grenzen die de natuur stelt aan de snelheid waarmee ons bruto binnenlandsproduct kan groeien.

In dit essay richten wij een vooruitziende blik op de lange termijn uitdagingen die ons staan te wachten op het gebied van ontgroening, vergrijzing en zelfs bevolkingskrimp. Het debat hierover wordt momenteel niet alleen overschaduwd door korte termijn perikelen, maar is ook te sterk gericht op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Wij pleiten voor een breder perspectief op de veranderende bevolkingspiramide en de effecten daarvan. Enerzijds vragen wij om meer aandacht voor de negatieve economische gevolgen van bevolkingskrimp, specifiek voor de hoeveelheid duurzame groei die mogelijk is. Anderzijds constateren wij dat de huidige vergrijzingsdiscussie voorsnog te stil is over mogelijke positieve effecten. Onze belangrijkste beleidsaanbeveling is voor de rijksoverheid om de touwtjes in handen te nemen en de regie te gaan voeren over wat een lappendeken aan decentrale beleidsinitiatieven dreigt te worden. Krimp gemeenten ontwikkelen stuk voor stuk eigen beleid ten aanzien van krimp en dit dreigt uit te draaien op een *zero sum* spel tussen de verschillende gemeentes.

Scheef

Veranderingen in bevolkingscijfers zijn een resultaat van het gecombineerde effect van natuurlijke groei (aantal geboortes minus aantal sterftegevallen) en het migratiecijfer (immigratie minus emigratie). Een krimp van de bevolking kan verscheidene oorzaken hebben. De meest voorkomende zijn lage geboortecijfers, grote emigratiestromen, ziekten en oorlog. Vóór de twintigste eeuw was bevolkingskrimp vooral het gevolg van ziekten, bijvoorbeeld de pest in veertiende-eeuws Europa waarbij de bevolking met een derde kromp. Op dit moment is in de geïndustrialiseerde wereld vooral het lage geboortecijfer van invloed op de bevolkingscijfers (vrouwen krijgen later kinderen en minder).

De verwachting is dat de bevolking van de wereld als geheel de komende decennia blijft stijgen. De geïndustrialiseerde wereld zal echter worden geconfronteerd met vergrijzing, die in steeds grotere mate gepaard zal gaan met een afname van de bevolking in deze landen. Per saldo zal er een verschuiving van het aandeel in de wereldbevolking plaatsvinden van het Westen naar het Oosten, waardoor de bevolkingsdichtheid in de laatst genoemde gebieden zal toenemen, zowel relatief als absoluut (figuur 1a). Daar komt bij dat het aandeel zestigplussers scherp zal toenemen, onder andere als gevolg van de stijgende levensverwachting. Met uitzondering van Afrika voltrekt deze trend zich wereldwijd. In Westerse landen is deze echter extra geprononceerd als gevolg van de babyboom van vlak na de Tweede Wereldoorlog. Alles bij elkaar leidt dit er toe dat een groeiend percentage van de bevolking zich in de niet-werkzame leeftijdscategorie bevindt (figuur 1b). De verhouding tussen werkenden en niet-werkenden trekt daarbij helemaal scheef; wat er bij de ene categorie bijkomt, gaat er bij de andere categorie af.

Gevolgen

De ontgroening/vergrijzing, en voor veel Europese landen zelfs krimp van de bevolking, heeft belangrijke gevolgen voor het sociale zekerheidsstelsel en de overheidsfinanciën. Met het toenemende beroep op zorg en ouderdagsvoorzieningen, dreigt het sociale zekerheidsstelsel uit haar voegen te barsten en wordt er een zware wissel getrokken op de overheidsfinanciën. De vraag die daarbij centraal gesteld wordt, is hoe deze lasten rechtvaardig verdeeld kunnen worden, vooral intergenerationeel, dat wil zeggen tussen jong

en oud. De strijd hierover is al losgebarsten met ouderen die aanpassing van bijvoorbeeld de pensioenleeftijd zien als het afpakken van verworven rechten, terwijl jongeren het oneerlijk vinden dat zij moeten betalen voor privileges die zij zelf nooit zullen genieten.

De dreigende kosten van de vergrijzing en de kwestie van hoe deze te verdelen beslaan echter slechts een deel van de lange termijn economische effecten van de ontwikkeling van het bevolkingsaantal (positief of negatief). Kijken we iets dieper, dan kunnen we constateren dat door de geschiedenis van de mensheid heen, bevolkingsgroei niet alleen een belangrijk gevolg is geweest van economische groei maar ook een van de drijvende krachten daarachter. Meer dan driehonderd jaar geleden stelde William Petty (1682) na de grote brand die Londen verwoestte al vast dat de ontwikkeling van kennis en daarmee de mogelijkheden voor productiviteitsgroei, gebaat is bij grote aantallen:

As for arts of delight and ornament. They are best promoted by the Greatest number of emulators. And it is more likely that one ingenious curious man may rather be found out amongst 4,000,000 than 400 persons.

Om te begrijpen hoe dit werkt, is het van belang te beseffen dat kennis niet-rivaal is. Deze non-rivaliteit betekent dat als je aan iemand kennis geeft, je deze kennis zelf nog steeds kunt gebruiken. Evenzo raakt kennis niet uitgeput door gebruik. Als iemand bepaalde kennis gebruikt heeft, kunnen andere mensen deze kennis ook nog steeds gebruiken. Dit wil niet zeggen dat kennis niet kan verouderen, dat mensen bepaalde kennis niet kunnen vergeten of dat bepaalde kennis niet geheimgehouden kan worden of zelfs exclusief gemaakt kan worden, bijvoorbeeld via octrooien. Het punt is dat de aard van kennis fundamenteel anders is dan bijvoorbeeld een stoel waar je niet tegelijkertijd op kunt zitten, of grondstoffen zoals olie die wel op kunnen raken. Omdat kennis, eenmaal uitgevonden, (in principe) eindeloos toegepast kan worden, is er sprake van zogenaamde increasing returns to scale oftewel schaalvoordelen. Het maken van de eerste kopie van een nieuw computerprogramma kost heel veel tijd en geld. Voor volgende exemplaren hoeft de software echter niet opnieuw geschreven te worden maar kan deze eenvoudig gekopieerd worden. Toegepast op bevolkingsgrootte betekent dit dat als we met zeven miljard mensen zijn, dat dan iedere bewoner van de aarde kan profiteren van kennis ontwikkeld door maar liefst 6.999.999.999 andere mensen. Hoe kleiner de wereldbevolking, hoe minder kennis er gecreëerd wordt en des te geringer zijn de schaalvoordelen. Zo leidt bevolkingsafname tot lagere productiviteitsgroei. Productiviteitsgroei maakt het mogelijk dat de economie groeit terwijl er tegelijkertijd minder grondstoffen verbruikt worden en daarmee essentieel voor duurzame groei. Het groei-effect van bevolkingskrimp is dus veel ingrijpender dan de financieringskwesties die in de huidige vergrijzingsdiscussie zo prominent zijn. Het belang van het bediscussiëren van zaken als de verhoging van de pensioenleeftijd of de gedeeltelijke fiscalisering van de AOW staat buiten kijf. Naast de verdeling van de taart, is er echter te weinig aandacht voor de grootte van de toekomstige taart.

Positieve gevolgen van krimp? Het bovenstaande doet het misschien niet vermoeden, maar vergrijzing/ontgroening kent wel degelijk ook potentiële positieve gevolgen. De belangrijkste kanttekening bij alle sombere geluiden is dat economische groei zeker niet zaligmakend is. Juist als we in de buurt komen van de natuurlijke grenzen aan consumptie, zou bevolkingskrimp de kwaliteit van leven kunnen verhogen. Natuurlijke hulpbronnen raken

minder snel uitgeput en per vierkante kilometer is er sprake van minder vervuiling. Daarnaast blijft natuur die eventueel opgeofferd zou worden voor meer bedrijventerreinen en woningbouw nu intact, en hoeft bovendien met minder mensen gedeeld te worden. Datzelfde geldt voor overvolle wegen en andere infrastructuur.

Overheidsbeleid

Naast het bovenstaande pleidooi voor het verbreden van de huidige vergrijzingsdiscussie, is er natuurlijk nog concreet beleid. Tekenend voor het beperkte perspectief wordt er ten aanzien van beleid vooral gekeken naar opties die de kosten van de vergrijzing verlagen of helpen financieren, en verdwijnen de mogelijke grenzen aan de groei volledig uit het vizier. De twee meest genoemde opties zijn het verhogen van het geboortecijfer en immigratie.

Wat betreft de eerste optie, moet men denken aan het aantrekkelijker maken van het krijgen van kinderen; meer kinderen nu betekent een fiscaal gunstigere verhouding tussen werkenden en niet-werkenden in de toekomst (vergelijk figuur 2). Dit kan zeer direct door het subsidiëren van gezinnen met kinderen of het geven van belastingvoordelen. Men kan echter ook denken aan betere voorzieningen voor kinderopvang. Dit laatste heeft het additionele voordeel heeft dat het ouders (en daarbij vooral vrouwen) beter in staat stelt om zorg voor kinderen te combineren met betaalde arbeid. Zo draagt het ook bij aan het verkleinen van de komende krapte op de arbeidsmarkt door het vergroten van de hoeveelheid arbeid die aangeboden wordt door gezinnen met kinderen.

Immigratiebeleid zou zich kunnen richten op buitenlanders met relevante kennis en vaardigheden die dan gestimuleerd worden om in ons land te komen werken. Hierbij kan men in eerste instantie denken aan het herzien van bepaalde immigratiebepalingen waardoor buitenlanders eerder in Nederland aan de slag kunnen. Op termijn kan er zelfs sprake zijn van een concurrentiestrijd tussen Westerse landen in het aantrekken van hoogopgeleiden uit Azië, Afrika of waar dan ook. Het is dan niet onaannemelijk dat er, om de kosten van de vergrijzing te drukken, voor bepaalde beroepsgroepen, medisch personeel in het bijzonder, helemaal geen immigratiebepalingen meer zullen gelden.

Ook aangaande de bovenstaande beleidsopties is het nuttig om ze in een breder perspectief te plaatsen. Terwijl er op landelijk niveau naar goed Nederlands gebruik vooral veel gepraat wordt, is men op lokaal niveau al veel verder met daadwerkelijk beleid. Veel dorpen en steden zien zich op dit moment al geconfronteerd met een angstinboezemende bevolgingskrimp (bijvoorbeeld in Limburg, terwijl Flevoland juist gaat groeien). Voor hen is de tijd van actie daar. Helaas neigt het geheel van lokale beleidsinitiatieven naar een zero sum spel. Stel dat lokaal iedereen probeert het krimpende tij te keren. Om (nieuwe) inwoners te trekken en vast te houden, wordt dan fors geïnvesteerd in de leefbaarheid van kleine kernen, bijvoorbeeld door met publieke middelen te investeren in faciliteiten zoals een theater, grote kortingen te bieden op bouwgrond, of door met subsidies bedrijvigheid te lokken. Mathematisch kan dit in het zicht van landelijke bevolgingsafname voor alle gemeenten bij elkaar geen positief effect hebben. Het kan hooguit de verdeling van de bevolking over alle Nederlandse gemeenten beïnvloeden. Zelfs dan echter geldt dat als alle gemeenten hetzelfde doen, er voor iedere gemeente geen netto effect is. Men probeert van elkaar vliegen (i.e. mensen) af te vangen, maar de daling van de bevolking als geheel wordt

daarmee niet gestuit. Het is zelfs hoogst inefficiënt, een race to the bottom, die geen winnaars kent. Willen we deze verspilling van schaarse overheidsmiddelen voorkomen, past een centrale aanpak. Op zich staat het gemeenten vrij lokale belastingen te verhogen en de middelen aan te wenden voor lege theaters, uitgestorven woonwijken en verlaten bedrijventerreinen—de laatste inwoner kan het licht uitdoen. Het zou echter beter zijn als de rijksoverheid hierin een regierol neemt en daarmee voorkomt dat er op lokaal niveau een spel zonder winnaars gespeeld wordt, waarvan uiteindelijk de burger de dupe is.

Regie

De beroemde fysicus en Nobelprijswinnaar Niels Bohr constateerde al dat voorspellen moeilijk is vooral als het over de toekomst gaat. Dat de toekomst onzeker is, is duidelijk. Het zegt echter veel over ons hoe we met deze onzekerheid omgaan, en welke (voorzorgs)maatregelen we nu nemen.

Vast staat dat als gevolg van wijzigingen in de omvang en samenstelling van de bevolking in de toekomst de arbeidsmarkt en onze economie fundamenteel zullen veranderen. Hierdoor zullen bestaande verhoudingen ingrijpend veranderen en mogelijk op scherp worden gezet. Internationaal liggen grote immigratiestromen in het verschiet, mogelijk verder aangejaagd door klimatologische veranderingen. Enerzijds zullen rijke Westerse landen hoogopgeleide immigranten met open armen ontvangen. Anderzijds zullen zij geconfronteerd worden met grote groepen mensen die in hun bestaan bedreigd worden omdat hun leefgebieden geteisterd worden door aanhoudende overstromingen of droogte. De discussie over hoe hier mee om te gaan is nog niet begonnen, maar de tijd is daarvoor rijp.

Binnen Nederland verwachten wij dat de verschillen tussen stad en platteland (kern en periferie) verder zullen toenemen. Schaalearbeiden voorspellen dat steden zullen groeien, wat ten koste gaat van de kleine kernen op het platteland. En zelfs als deze ontwikkeling zich alleen in relatieve termen daadwerkelijk voltrekt, is het de taak van politici en beleidsmakers om zich te buigen over deze dreigende tweedeling.

De vergrijzingsdiscussie is tot nu toe heel erg gericht op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en over de intergenerationele verdeling van de kosten van de vergrijzing in de vorm van stijgende uitgaven aan gezondheidszorg en AOW-uitkeringen. De tweedeling is daarbij echter niet alleen tussen jong en oud, maar ook, zoals zojuist aangegeven tussen stad en platteland, en eventueel tussen arme en rijke landen. Wij pleiten voor een genuanceerd perspectief op de positieve en negatieve gevolgen van de veranderende bevolkingspiramide, en roepen politici en beleidsmakers op de regie te nemen over alle mogelijke beleidsmaatregelen.

De Amerikaanse schrijver/predikant James Freeman Clarke definieerde een politicus als iemand die denkt aan de volgende verkiezingen, maar een staatsman (of -vrouw, AvH & EMS) als iemand die denkt aan de volgende generaties. De uitdagingen die op ons afkomen vragen er om dat 'staatsmensen' het voortouw nemen.

Literatuur:

- W. Petty, (1682), Essays on Mankind and Political Arithmetic. UN, World Population Prospects 2008.

De auteurs danken Kim Fairley en Thomas van Hoorn voor nuttig commentaar.