

Krimpen zonder kramp

FRANK CÖRVERS

Hoe kan regionaal arbeidsmarktbeleid bevolkingskrimp opvangen en krampachtigheid onder bestuurders voorkomen? De ernst van deze zogenaamde kramp wordt bepaald door de aanpassingskosten die gemoeid gaan met bevolkingskrimp. Een goed regionaal arbeidsmarktbeleid voor krimpgebieden zou het aanwezige menselijke kapitaal zo goed mogelijk moeten benutten. Vooral in krimpregio's zou men zuinig moeten omgaan met het toekomstige arbeidspotentieel.



Foto: Marcel Oosterwijk/Flickr

Zuid-Limburg, Noordoost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen zijn door de Nederlandse regering erkende krimpregio's. Er is sprake van een krimpregio wanneer meerdere buurgemeenten substantieel en structureel krimpen qua bevolking en aantal huishoudens. Daarnaast worden door de regering tien zogenaamde anticiperregio's onderscheiden, waaronder vooral de regio's aan de oostgrens van Nederland, evenals het meest noordelijke deel van Friesland, Kop van Noord-Holland, het Groene Hart, delen van Zuid-Holland en westelijk Noord-Brabant. Voor anticiperregio's wordt er vanuit gegaan dat in de periode 2010–2020 en/of 2020–2040 de bevolking en/of het aantal huishoudens daalt.

Een belangrijke doelstelling van het krimpbeleid is te voorkomen dat er kramp ontstaat als gevolg van gemeentes die elkaar beconcurreren met woningbouw, de aanleg van bedrijventerreinen of het in stand houden van publieke voorzieningen op het terrein van onderwijs, zorg, sport en cultuur. De bestuurders trachten met deze investeringen demografische groei en werkgelegenheids-groei te bewerkstelligen of ten minste krimp af te wenden. Zij vergroten echter het risico op over-

aanbod van deze voorzieningen in de regio. Om een soepele demografische overgang mogelijk te maken en de kramp te verlichten, zijn gegevens over de bevolkings- en werkgelegenheidsontwikkelingen onmisbaar, inclusief de verwachte ontwikkelingen. Daarbij dient er geïnvesteerd te worden in de bewustwording over krimp in de regio's die het betreft of gaat betreffen, en het leren van elkaar in de krimp-problematiek door te luisteren en ervaringen en onderzoeksresultaten te delen.

Aanpassingskosten

Door conjunctuurcycli en technologische ontwikkelingen is het onvermijdelijk dat bedrijven en organisaties veranderen of verdwijnen, en dat er weer nieuwe ontstaan. Dit heeft grote invloed op de waarde van gebouwen, machines, grond, en het menselijke kapitaal van de betrokken werknemers. Verschuivingen in de economische activiteiten leiden tot zowel afschrijvingen op het kapitaal dat niet meer nodig is als tot nieuwe investeringen en waardecreatie. Beide kunnen worden geschaard onder de noemer van *aanpassingskosten*. Deze zijn vooral hoog als ze onverwacht zijn. Dat geldt ook voor onverwachte veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking of de werkgelegenheid. Kennis en vaardigheden van werknemers kunnen opeens overbodig worden, of in elk geval minder gevraagd, door veranderingen in de economie en de arbeidsvraag. Voorbeelden van grote veranderingen op regionale arbeidsmarkten door bedrijfssluitingen in de huidige krimp- en anticiperregio's zijn de sluiting van de Limburgse mijnen, maar ook de afbouw in de textielindustrie in Twente. Meer recente voorbeelden zijn de sluitingen van de aluminiumfabriek Aldel in Delfzijl (met een doorstart op kleinere schaal), en de sigarettenfabriek Phillip Morris in Bergen op Zoom.

Vaak wordt er vanuit gegaan dat de bevolking zich daar vestigt waar economische activiteit en werkgelegenheid is. Agglomeratievoordelen door geconcentreerde werkgelegenheid zijn doorgaans doorslaggevend voor de bevolkingsgroei. Uit onderzoek van De Graaff et al. (2008) over de periode 1996-2005 blijkt dat buiten de Randstad het bouwen van woningen om bevolkingskrimp tegen te gaan weinig zin heeft. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat er in de perifere gebieden slechts een klein effect van werkgelegenheids-groei op bevolkingsgroei is, bijvoorbeeld via investeringen in bedrijventerreinen.

Als negatieve werkgelegenheidsschokken de oorzaak zijn van regionale bevolkingskrimp, is het vitaliseren van de regionale economie wellicht een antwoord. Dit zorgt er niet per se voor dat de bevolkingskrimp tot staan wordt gebracht, maar biedt wel nieuwe perspectieven, zoals uiteengezet in diverse beleidsrapportages. Vitalisering kan gebeuren door bijvoorbeeld de afbouw en aanpassing van winkelgebieden en bedrijventerreinprogramma's, het hergebruik van leegstaande gebouwen voor ondernemerschap en creatieve economische activiteiten, en het stimuleren van innovaties door de clustering van nieuwe veelbelovende economische activiteiten (campussen). Het beschikbare menselijke kapitaal op de arbeidsmarkt dient zich daaraan aan te passen, bijvoorbeeld door flexibel en adequaat initieel onderwijs voor jongeren, door goede voorlichting en informatievoorzieningen over baankansen, en door nascholing en levenslang leren mogelijk te maken voor oudere werknemers die met nieuwe ontwikkelingen en baan- en functiewisselingen worden geconfronteerd.

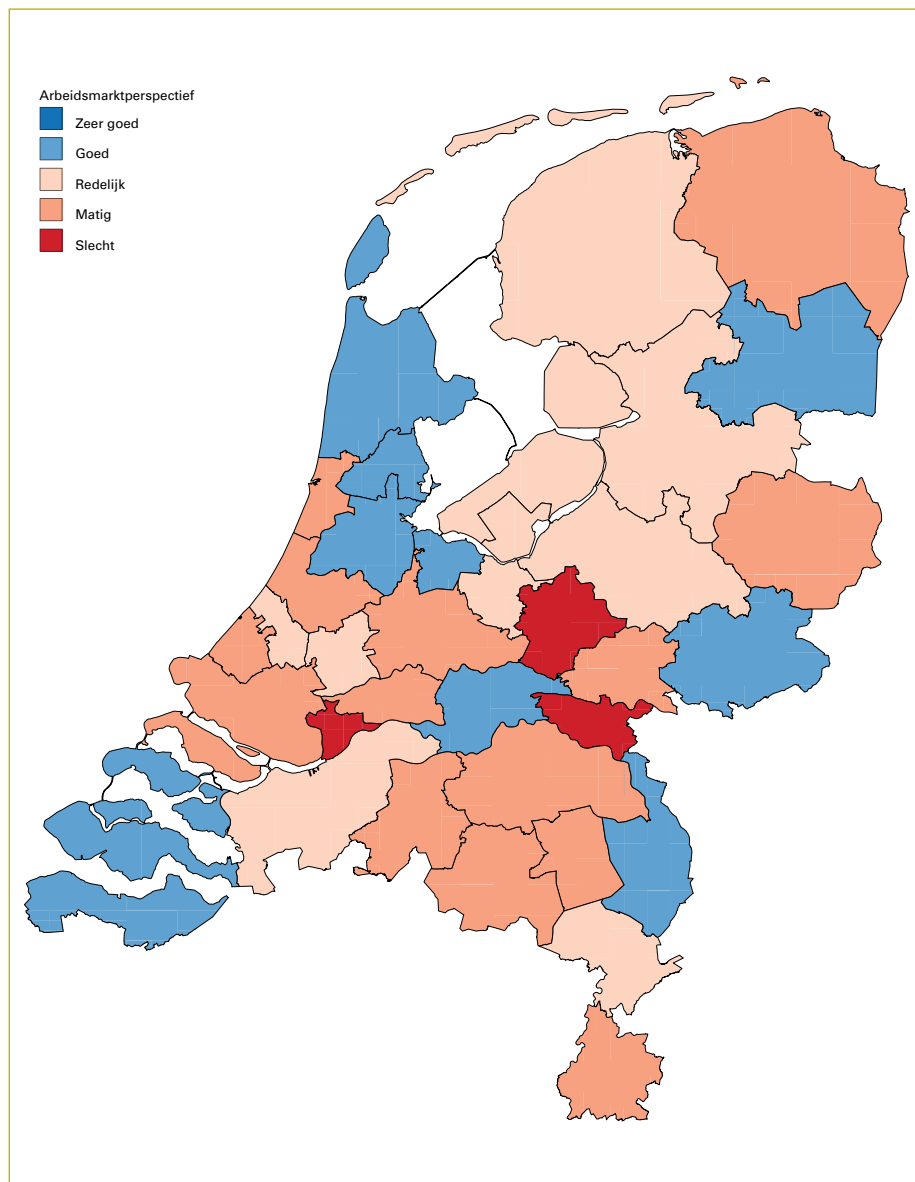
De psychologische aanpassingskosten van de krimp voor de bestuurders en de bevolking in de krimpregio's kunnen worden verlaagd door de krimpregio's positiever te duiden. Er wordt in het krimpdebat getracht een positieve draai te geven aan het onderwerp bevolkingskrimp. In beleidsnota's en rapporten hebben ambtenaren en krimpprofessionals zich uitgeput in uiteenlopende positief gestemde krimpcreten. Een willekeurige greep uit de literatuur: 'Krimp als kans', 'Van groei naar bloei' en 'Groeien door te delen'. Vooral door een goede anticipatie op de demografische veranderingen kunnen de aanpassingskosten, zowel de reële als de psychologische, worden verminderd.

Regionaal arbeidsmarktbeleid en krimp

In Nederland zijn er 35 arbeidsmarktregio's waarin het regionale arbeidsmarktbeleid vormgegeven wordt. Het te voeren arbeidsmarktbeleid gaat meestal uit van de veronderstelling dat de toekomstige schaarste op de arbeidsmarkt groter wordt doordat de grote cohorten aan oudere ervaren arbeidskrachten (de 'babyboomgeneratie') slechts ten dele kunnen worden vervangen door de kleinere cohorten aan jongeren die instromen op de arbeidsmarkt. Uit de arbeidsmarktprognoses van het ROA (2013) voor de periode 2013-2018 blijkt dat vooral te gelden voor de medisch analisten, de geestelijken, en de docenten landbouw en techniek.

Onder academici zien we vooral in de gebieden zonder universiteiten te weinig instroom op de regionale arbeidsmarkt ten opzichte van de baanopeningen die er ontstaan vanwege de vervangingsvraag. Als we daarbij rekening houden met de veranderingen in de werkgelegenheid, de verhuizingen van jonge academici en de aanpassingen in de pendelstromen bij regionale verschillen in arbeidsmarktcraptes, ontstaat de regionale 'mismatch' weergegeven in de figuur. In Drenthe, de Achterhoek, Zeeland, Rivierland en Noord-Limburg zijn de perspectieven van academici goed doordat zich daar te weinig

Arbeidsmarkt perspectieven van academici in 35 arbeidsmarktregio's, 2013-2018



Bron: ROA.

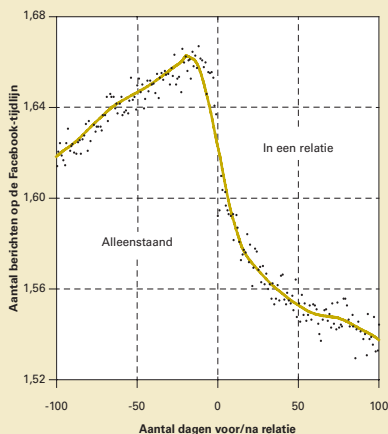
jonge academici aanbieden ten opzichte van de vervangingsvraag. Ook in de regio's rondom het IJsselmeer is de vervangingsvraag groot ten opzichte van de arbeidsmarktinstroom, waardoor hier de arbeidsmarkt perspectieven voor academici redelijk tot goed zijn. De schaarste aan academici in deze regio's breidt zich zelfs uit tot Groot-Amsterdam, ondanks het grote aanbod daar.

Een dergelijke krapte is echter geen zeker scenario. Een mogelijke weg die werkgevers kunnen kiezen in regio's waar minder jongeren op de arbeidsmarkt komen, is om de bedrijvigheid af te bouwen. Het eindresultaat kan zijn dat de werkloosheid hierdoor juist toeneemt.

De relatie tussen krimp en werkloosheid is in verschillende empirische studies bekeken. Een studie van Garloff et al. (2013) over de regionale arbeidsmarkten in West-Duitsland in de periode 1978-2009 lijkt de meest overtuigende. Zij vinden dat de arbeidsmarktintrede van kleinere cohorten van jongeren een lagere werkloosheid tot gevolg heeft. Vooral voor krimpregio's met een sterke vergrijzing en ontgroening, kan de schaar-

VAN ONLINE LIEFDE NAAR OFFLINE LIEFDE

Iedereen weet wat de liefde voor gevolgen kan hebben voor het dagelijks leven, maar met de komst van sociale media wordt het ook nog zichtbaar en meetbaar. Op Facebook is in kaart gebracht hoe het krijgen van een relatie van invloed is op het aantal interacties. In de grafiek is het aantal posts/berichten op Facebook zichtbaar van mensen die met elkaar een relatie krijgen. Voor het moment 0 – wanneer ‘het’ aan gaat – klimt het aantal berichten tot een piek van gemiddeld 1,67 per dag. Daarna zakt de interactie direct in en na 85 dagen bevindt de interactie zich op 1,53 berichten per dag. Kortom, online liefde verandert dan in offline liefde.



Bron: Facebook data science, 2014.

ste aan arbeidskrachten dus toenemen door een kleiner wordend arbeidsaanbod.

Om de aanpassingskosten van een krimpende bevolking in de hand te houden, en tegelijkertijd kramp op de arbeidsmarkt zoveel mogelijk te voorkomen, zou het regionale arbeidspotentieel zo goed mogelijk gebruikt moeten worden. Dat betekent zuinig omgaan met je toekomstige arbeidspotentieel, vooral in de krimpregio's. In een rapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO, 2013) over demografische veranderingen in Nederland worden de volgende specifieke maatregelen genoemd:

- Stimuleren van de arbeidsparticipatie onder vrouwen en ouderen;
- Ontwikkelen van bedrijvigheid die aansluit bij de kwaliteiten van de beroepsbevolking;
- Aanpassen van het onderwijsaanbod aan de vraag van werkgevers op de arbeidsmarkt en aan het clusterbeleid van sectoren en bedrijven;
- Stimuleren van allianties tussen onderwijsinstellingen en werkgevers, vooral wat betreft het praktijkgericht onderwijs.

Het is het zinvol om bij het voeren van regionaal arbeidsmarktbeleid onderscheid te maken naar drie opleidingsniveaus.

Lager opgeleiden

De activering aan de onderkant van de arbeidsmarkt is van groot belang omdat in vrijwel alle regio's van het land minder dan de helft van de lager opgeleiden werkzaam is. Bovendien zijn de lager opgeleiden oververtegenwoordigd in de grens- en krimpregio's. De grote vraag is hoe lager opgeleiden duurzaam aan het werk kunnen blijven als ze grotendeels op flexibele banen worden ingezet, zonder dat er geïnvesteerd wordt in hun menselijk kapitaal door opleiding en training. Lager opgeleiden die werk hebben, kunnen door informeel leren de noodzakelijk competenties voor een verdere loopbaan opdoen mits er voldoende aandacht is voor het creëren van 'leerrijke werkplekken'. Werkgevers zouden in

samenpraak met onderwijsinstellingen, UWV en lokale overheden kunnen zorgen voor een betere invulling van flexibele contracten zodat er meer ruimte ontstaat voor formeel en informeel leren van laagopgeleiden.

Middelbaar opgeleiden

Ook door de behoefte aan niet-routinematige persoonlijke dienstverlening, kan de arbeidsvraag naar lager opgeleid personeel nog redelijk in stand blijven, terwijl de drang naar kennis en innovatie in bijvoorbeeld de topsectoren juist de vraag naar hooggekwalificeerd personeel stimuleert. Per saldo neemt vooral de werkgelegenheid voor middelbaar opgeleiden flink af. Hun werkzaamheden, bijvoorbeeld in de bankensector, bevatten relatief vaak routines die als gevolg van ontwikkelingen in de ICT geautomatiseerd worden. Bovendien zijn middelbaar opgeleiden vergeleken met de hoger opgeleiden sterk op de eigen regio gericht. Daardoor hebben zij meer dan hoger opgeleiden last van de dalende werkgelegenheid in krimpregio's.

Er is een voortdurende discussie over de arbeidsmarktrelevantie van middelbare beroepsopleidingen die door regionale opleidingscentra (ROC's) worden aangeboden. Er zijn te veel opleidingen waarvan schoolverlaters moeilijk een baan vinden, terwijl bij andere opleidingen bijna alle schoolverlaters aan het werk komen. Dit wordt geïllustreerd door de tabel, waarin enkele grote beroepsopleidingen in Nederland zijn opgenomen met respectievelijk de meeste en de minste jongeren aan het werk. Het gaat om opleidingen van niveau 2, 3 en 4 met gemiddeld over drie jaar minimaal 150 schoolverlaters. Voor deze opleidingen is het percentage schoolverlaters weergegeven dat binnen 1 jaar na het behalen van het diploma werkzaam is in een baan van minimaal 12 uur per week. Bij de slechtst scorende opleidingen heeft meer dan een kwart van de schoolverlaters geen werk. Bij de opleidingen met een hoog percentage schoolverlaters dat werkzaam is heeft praktisch iedereen snel werk gevonden en (bijna) niemand een uitkering. Omdat de arbeidsmarkt-

Beroepsopleidingen in het mbo met het hoogste en het laagste percentage schoolverlaters die binnen 1 jaar na behalen van diploma aan het werk zijn, gemiddelde 2008-2010

Onderwijsinstelling	Beroepsopleiding	Niveau diploma	Aantal schoolverlaters	Percentage werkzaam
Hoogste percentage werkzaam				
ROC Tilburg	Logistiek medewerker	2	490	99
ROC Mondriaan	Verzorgende-Individuele Gezondheidszorg	3	260	98
ROC Twente	Verzorgende-Individuele Gezondheidszorg	3	260	98
ROC Tilburg	Manager handel	4	220	98
ROC Eindhoven	Mbo-Verpleegkundige	4	230	98
Laagste percentage werkzaam				
Zadkine	Particuliere beveiliging	2	190	73
ROC Albeda College	Helpende Zorg & Welzijn	2	270	72
Zadkine	Helpende Zorg & Welzijn	2	160	69
Mediacollege Amsterdam	Mediavormgever	4	150	65
Grafisch Lyceum Rotterdam	Mediavormgever	4	190	63

Bron: DUO.

perspectieven van jongeren van de verschillende opleidingsrichtingen op mbo-niveau zo sterk uiteen lopen, is het duidelijk dat dit potentieel aan jongeren veel beter moet worden benut.

Maatregelen als het publiceren door ROC's van een studiebijsluiter van opleidingen en het aanscherpen van de zorgplicht van ROC's wat betreft het arbeidsmarktperspectief van hun gediplomeerden moeten helpen om de arbeidsmarktrelevantie van middelbare beroepsopleidingen te vergroten.

Hoger opgeleiden

Hoger opgeleiden zijn belangrijk voor de regionale economische ontwikkeling. Zo zijn er positieve effecten op de economische groei en de werkgelegenheid. Meer hoger opgeleiden in een regio leidt tot een hogere lokale consumptie, betere lokale voorzieningen en meer regionale werkgelegenheid, ook voor de lager en middelbaar opgeleiden. Ook leidt de R&D-functie van hoger opgeleiden aan kennisinstellingen tot innovatie, waarvan regio's in de vorm van uitstralingseffecten van kennis kunnen profiteren. Meer regionale innovatie trekt niet alleen hoger opgeleide afgestudeerden aan, maar zorgt er ook voor dat de netto instroom van afgestudeerden uit andere regio's de regionale kennisaccumulatie bevordert.

Beleidsmakers in de grensregio's van Nederland uiten vaak hun zorgen over de zogenaamde 'brain drain' vanuit de krimpregieden naar het Westen van het land. Hoger opgeleiden vertrekken naar regio's met de beste carrièremogelijkheden en arbeidsvoorwaarden, maar er is ook zogenaamde 'gedwongen migratie' omdat er te weinig werkgelegenheid is in de krimpregio waar men woont of afstudeert. Voor de hoger opgeleiden is geografische mobiliteit een instrument om een betere aansluiting te bewerkstelligen tussen de afgeronde opleiding en de baan. Voor beleidsmakers in krimpregio's zijn er kansen om 'gedwongen migratie' zoveel mogelijk te voorkomen. Dat kan enerzijds door het initiëren van economische activiteiten die zoveel mogelijk aansluiten bij de opleidingsachtergrond van de hoger opgeleiden in hun regio; anderzijds door het hoger onderwijs meer in lijn te brengen met de kennisinfrastructuur van een regio, zoals bijvoorbeeld de Universiteit Maastricht doet met de nieuwe masteropleidingen Biobased Materials en Systeembioogie.

Slot

'Krimp' in krimpregieden ontstaat als er hoge aanpassingskosten zijn. Als de regio niet ingegrepen op de demografische veranderingen zijn die kosten groter dan als er tijdig wordt ingegrepen. Vooral in krimpregieden is het van belang om de juiste maatregelen te treffen. Samenwerking tussen gemeentes moet het creëren van overaanbod van woningen en publieke voorzieningen voorkomen, en bijdragen aan het vitaliseren van de regionale economie waardoor nieuwe werkgelegenheid kan ontstaan. Maatregelen ter bevordering van de arbeidsparticipatie, vooral van lager opgeleiden, en een betere afstemming tussen het onderwijsaanbod en de regionale arbeidsvraag



Foto: Ed Yourdon/Flickr

moeten leiden tot een betere benutting van het menselijke kapitaal in krimpregio's.

Deze bijdrage is een bewerkte versie van de inaugurele rede *Krimpen zonder kramp* van 10 oktober 2014 voor de bijzondere leerstoel 'Demografische transitie, menselijk kapitaal en werkgelegenheid' aan de Universiteit Maastricht.

Frank Cörvers, ROA/NEIMED,

e-mail: frank.corvers@maastrichtuniversity.nl

LITERATUUR:

- Garloff, A., C. Pohl en N. Schanne (2013), Do small labor market entry cohorts reduce unemployment?, *Demographic Research*, 29(15), pp. 379-406.
- Graaff, T. de, F. van Oort en S. Boschman (2008), *Woon-werk dynamiek in Nederlandse gemeenten*. Den Haag/Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau en NAI Uitgevers.
- OESO (2013), *Demographic Change in the Netherlands: Strategies for resilient labour markets*. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).
- ROA (2013), *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2018*, ROA-R-2013/11, Universiteit Maastricht.

cursus

Korte cursus in demografische maten, methoden en bevolkingsprognose van de Universiteit van Groningen

Deze cursus biedt mensen werkzaam bij gemeenten en/of provincies en andere geïnteresseerden die zich bezig houden met demografische vraagstukken, zoals bevolkingskrimp en vergrijzing, de gelegenheid om de nodige analytische demografische vaardigheden te leren en/of bij te schaven. Veel aandacht wordt besteed aan het vervaardigen van bevolkingsprognoses.

Locatie: NIDI, Den Haag

Wanneer: 8 middagen in de periode 2 juni t/m 30 juni 2015

Meer informatie:

<http://www.rug.nl/research/ursi/prc/education/korte-cursus>