

Waar woont en werkt de Nederlandse bevolking in 2050?

JAN RITSEMA VAN ECK, JOOST VAN GEMEREN,
PETER ZWANEVELD & CORINA HUISMAN

De afgelopen decennia concentreerden bevolking en banen zich steeds meer in stedelijke gebieden, vooral in de Randstad. De vraag is hoe sterk deze beweging zich in de toekomst doorzet. Onzekerheid is troef, zoals blijkt uit vier toekomstbeelden van het CPB en het PBL. Zowel een toekomst waarin de sterke concentratie van bevolking naar de Randstad doorzet is mogelijk als ook een toekomst met minder concentratie en mogelijk zelfs meer spreiding van de bevolking.



Foto: Roel Wijnants/Flickr

Verstandig beleid vraagt om inzicht in hoe de wereld om ons heen zich kan ontwikkelen. Hoe hard zal de bevolking groeien, waarmee gaan we ons brood verdienen en hoe welvarend worden we? Maar ook: waar zal de vraag naar nieuwe

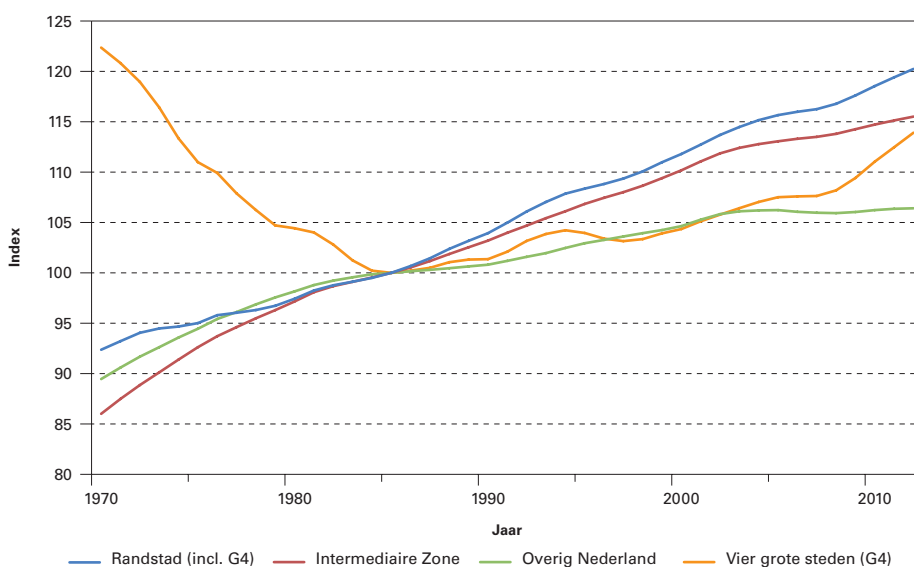
woningen of bedrijfsruimten neerslaan, en waar zal juist gezocht moeten worden naar oplossingen voor leegstaande woningen en vastgoed? Wat betekenen veranderingen in de bevolkingsamenstelling voor werkgelegenheid en de behoefte aan infrastructuur, zorg en andere voorzieningen in verschillende regio's?

Dat kan verschillende kanten op gaan, zeker op de wat langere termijn. Daarom is het verstandig niet op één prognose te varen, maar een samenhangende set van scenario's te gebruiken, die samen een redelijke bandbreedte laten zien. Het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) hebben in hun toekomstverkenning naar de welvaart en leefomgeving (WLO) zo'n set van onderling samenhangende scenario's uitgewerkt voor Nederland tot 2050. In dit artikel laten we zien hoe deze toekomstbeelden hun ruimtelijke weerslag hebben.

Terugblik

Wie toekomstscenario's wil maken voor een periode van 35 jaar, doet er goed aan eerst minstens zo ver terug te kijken. Sinds 1970 zijn forse verschuivingen opgetreden in de bevolking van verschillende delen van het land (figuur 1). We maken daarbij een onderscheid tussen de Randstad (Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland), de Intermediaire Zone (Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel) en Overig Nederland (Groningen, Friesland, Drenthe, Zeeland en Limburg). Tussen 1970 en 1985 was de Randstad het landsdeel met de laagste bevolkingsgroei. De vier grote steden verloren daarbinnen zelfs bijna een kwart van hun bevolking. De Intermediaire zone groeide het sterkst. Rond 1985 zien we hierin een omslag. De Randstad groeit vanaf dan sterker dan de rest van Nederland.

Figuur 1. Bevolkingsontwikkeling in drie landsdelen en de vier grote steden, 1970-2012 (index: 1985=100)



Bron: CBS.

Vanaf 2008 is deze trend sterker geworden. Vooral de vier grote steden, maar ook een aantal middelgrote steden buiten de Randstad, maken een periode van sterke groei door. De toestroom van immigranten in de stad speelt hier een rol in, maar ook die van jongeren. Deze worden onder meer aangetrokken door de ontwikkeling van de stedelijke diensteneconomie en het aanbod van hoger onderwijs. Sinds een aantal jaren groeien de grote steden niet meer alleen door een positief buitenlands migratiesaldo, maar ook door

een netto instroom uit de rest van Nederland en door een hoge natuurlijke aanwas (meer geboorte dan sterfte) als gevolg van de jonge bevolkingsbouw.

De vraag is natuurlijk: hoe gaat dit verder? Zet de trend door van concentratie in de Randstad en andere stedelijke regio's? Er zijn vier belangrijke drijvende krachten die mede gaan bepalen of de concentratie zich al dan niet zal voortzetten: agglomeratiekrachten, technologie, demografische factoren en woonvoorkeuren.

Agglomeratiekrachten ontstaan doordat bedrijven en mensen in steden productiever zijn dan elders. Ze kunnen daar profiteren van meer en betere voorzieningen, een grotere en meer diverse arbeidsmarkt en meer directe uitwisseling van kennis en informatie. Dit kan een belangrijke reden zijn voor mensen en bedrijven om zich in de stad te vestigen. Het netto effect ervan op de nationale welvaart is echter beperkt in vergelijking met andere factoren die de economische groei bepalen, zoals technologische ontwikkeling en internationale handel. Daarom is het plausibel dat hoge én lage economische groei allebei kunnen samengaan met zowel concentratie als spreiding. Welke kant het opgaat, hangt onder meer af van ontwikkelingen in de technologie.

De stad is vanwege de mogelijkheden voor kennisuitwisseling de broedplaats van nieuwe technologie, wat ook weer mensen naar de steden trekt. Op langere termijn leidt de standaardisatie en brede toepassing van diezelfde technologie waarschijnlijk juist tot een meer gespreide groei. De komende decennia zal de informatie- en communicatietechnologie (ICT) verder worden verspreid, ontwikkeld en toegepast. Voorbeelden hiervan zijn ontwikkelingen als telewerken en teleshopping, die mensen en bedrijven flexibiliteit en gemak bieden. Wat dit precies betekent voor het ruimtelijk gedrag van mensen en bedrijven, is vaak echter nog niet duidelijk. Of per saldo de convergerende of de divergerende krachten van ICT de doorslag zullen geven, is niet bij voorbaat vast te stellen.

Demografische factoren, zoals de hogere geboorte- en lagere sterftecijfers in de steden door de minder vergrijste bevolking, de binnenlandse verhuisstromen en ook de vestigingspatronen van immigranten, dragen de laatste jaren bij aan een sterkere groei van de Randstad en de overige stedelijke regio's. Waar mensen heen verhuizen is – naast van eerder genoemde economische en technologische krachten – mede afhankelijk van hun woonvoorkeuren. Mensen waarderen de woonomgeving buiten de stad doorgaans positiever dan die erin, maar de stad heeft de afgelopen decennia aan populariteit gewonnen. Hoe dit in de toekomst zal zijn, is echter lastig te voorspellen.

Op grond hiervan komen we tot de conclusie dat zowel een doorzetten van de huidige concentratiebeweging als een afvlakking hiervan denkbaar is. Op den duur kan de concentratie zelfs omslaan naar een spreidingsbeweging.

In de WLO-scenariostudie zijn twee zogenoemde integrale referentiescenario's gemaakt. Deze referentiescenario's zijn bedoeld om toekomstige beleidsopgaven zichtbaar te maken op terreinen als woningbouw, infrastructuur, energie en landbouw. Ze zijn ook bedoeld als een gezamenlijke basis voor het beoordelen van beleidsvoorstellen. Ze zijn consistent uitgewerkt in de thema's macro-economie, nationale demografie, regionale ontwikkeling, mobiliteit, klimaat, energie en landbouw.

Naast de referentiescenario's zijn voor ieder thema ook aanvullende analyses uitgewerkt van onzekerheden die specifiek voor dat thema van belang zijn. Voor het thema regionale ontwikkeling gaat het om spreiding van de bevolking bij hoge groei en aanhoudende concentratie van de bevolking bij lage groei. Ze geven een wat minder trendmatig, maar nog steeds plausibel, regionaal beeld. Deze aanvullende onzekerheidsverkenningen kunnen ook worden gebruikt bij de beleidsvoorbereiding als de referentiescenario's onvoldoende onderscheidend zijn, bijvoorbeeld in sommige regio's buiten de Randstad. In dit artikel duiden we de referentiescenario's en de aanvullende onzekerheidsverkenningen allemaal aan met de term 'toekomstbeeld'.

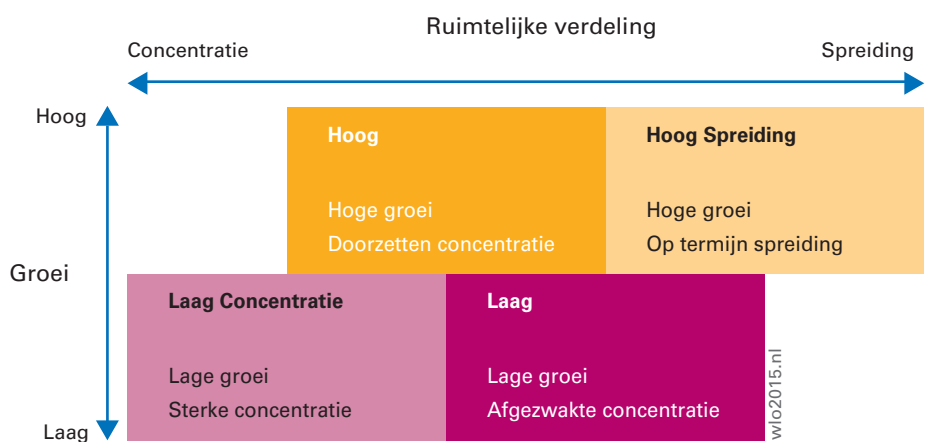
Vier toekomstbeelden

Bij hoge en bij lage groei zijn verschillende ruimtelijke uitwerkingen denkbaar. We hebben daarom vier toekomstbeelden opgesteld waarin de bevolking zich meer of minder concentreert in de Randstad en andere verstedelijkte regio's (zie kader).

In het toekomstbeeld *Hoog* gaan we uit van een hoge economische en demografische groei. Werkgelegenheid balt samen in grootstedelijke agglomeraties. Deze trekken, net als nu, veel buitenlandse migranten aan, maar ook jongeren uit de rest van het land voor studie of baan. Na het stichten van een gezin blijven ze veelal in de stad wonen omdat ze de nabijheid van stedelijke voorzieningen en banen waarderen en omdat hier voldoende aantrekkelijke woningen beschikbaar zullen zijn. Ook de natuurlijke aanwas is hierdoor groter dan elders. Dit alles vertaalt zich in een sterke concentratie van bevolking en economie in enkele stedelijke regio's zoals Amsterdam, Utrecht, en Arnhem/Nijmegen.

In het toekomstbeeld *Laag* groeit de economie minder hard, en de bevolkingsgroei slaat na 2030 zelfs om in krimp. De 'recente trek naar de stad' blijkt een tijdelijke trend te zijn. Immigratie is veel geringer en de toestroom van jongeren van landelijke naar stedelijke regio's is kleiner. Ook de natuurlijke aanwas wordt hierdoor kleiner. Als gevolg van dit alles zet de trend van concentratie van bevolking in (delen van) de Randstad

Figuur 2. Vier toekomstbeelden over ruimtelijke verdeling en (economische en demografische) groei



Bron: CPB en PBL (2015).



Foto: pieter musterd/Flickr

en steden daarbuiten wel door, maar minder dan in het toekomstbeeld *Hoog*. De mate van concentratie zwakt dus af: de verschillen in groeitempo tussen regio's worden kleiner.

In het toekomstbeeld *Hoog Spreiding* leidt de sterke welvaarts-groei op termijn tot een sterkere voorkeur voor ruime woningen in groene woonmilieus. Het wonen op grotere afstanden van de stad wordt ook mogelijk gemaakt door nieuwe technologische mogelijkheden. Zaken als telewerken, teleshoppen, telezorg en teleonderwijs worden verder ontwikkeld. Ook kleinere steden hebben daarbij voldoende massa om een aantrekkelijk voorzieningepakket aan te bieden. Toenemend reiscomfort en hogere verplaatsingssnelheden met verschillende vervoermiddelen leiden tot de bereidheid grotere afstanden af te leggen. Dit alles leidt tot een sterkere suburbanisatie en groei van regio's buiten de Randstad, vooral die met aantrekkelijke natuurlijke landschappen.

In het toekomstbeeld *Laag Concentratie* gaan lage economische en demografische groei samen met schaalvergroting en rationalisering van voorzieningen en een terugtrekking in een paar stedelijke regio's. De recente trek naar de stad zet dus door. Deze steden komen internationaal gezien nog goed mee, vanwege het almaar toenemende belang van agglomeratievoordelen, kennisdeling en internationale netwerken. Vanwege de lage nationale bevolkingsgroei zal in veel regio's sprake zijn van krimp. Daarbij treedt in sommige dunbevolkte gebieden een vicieuze cirkel op van het wegtrekken van bevolking en bedrijvigheid, daling van het voorzieningenniveau, leegstand en verval van woningen. Bevolking en inwoners trekken weg naar stedelijke regio's, vooral – maar niet alleen – in de Randstad.

Bevolkingsontwikkelingen

De vier geschetste toekomstbeelden zijn met behulp van het model Tigris XL kwantitatief uitgewerkt (zie kader). Het rapport waarop dit artikel is gebaseerd (CPB en PBL, 2015) geeft bevolking, huishoudens en banen, voor de 40 COROP-gebieden in Nederland voor 2030 en 2050 in de vier toekomstbeelden. Hieronder beschrijven we het ruimtelijk patroon van de bevolkingsgroei volgens die vier toekomstbeelden (zie figuur 3).

In het toekomstbeeld *Hoog* groeit de bevolking vooral in de sterkst verstedelijkte regio's, het meest in de Noordvleugel van de Randstad. In andere landsdelen groeit de bevolking ook, maar de Randstad neemt zo'n 70 procent van de nationale bevolkingsgroei voor zijn rekening. Deze sterkere groei in de Randstad komt vooral door de sterkere natuurlijke aanwas als gevolg van de jongere bevolkingsopbouw in de Randstad en de naar verhouding hogere immigratie. Ook in de intermediaire zone groeit de bevolking gestaag. In Overig Nederland (Noord-Nederland, Zeeland en Limburg) is de bevolking sterker vergrijsd en groeit deze langzamer; in een paar grensregio's zal de bevolking ondanks de nationale groei (blijven) krimpen.

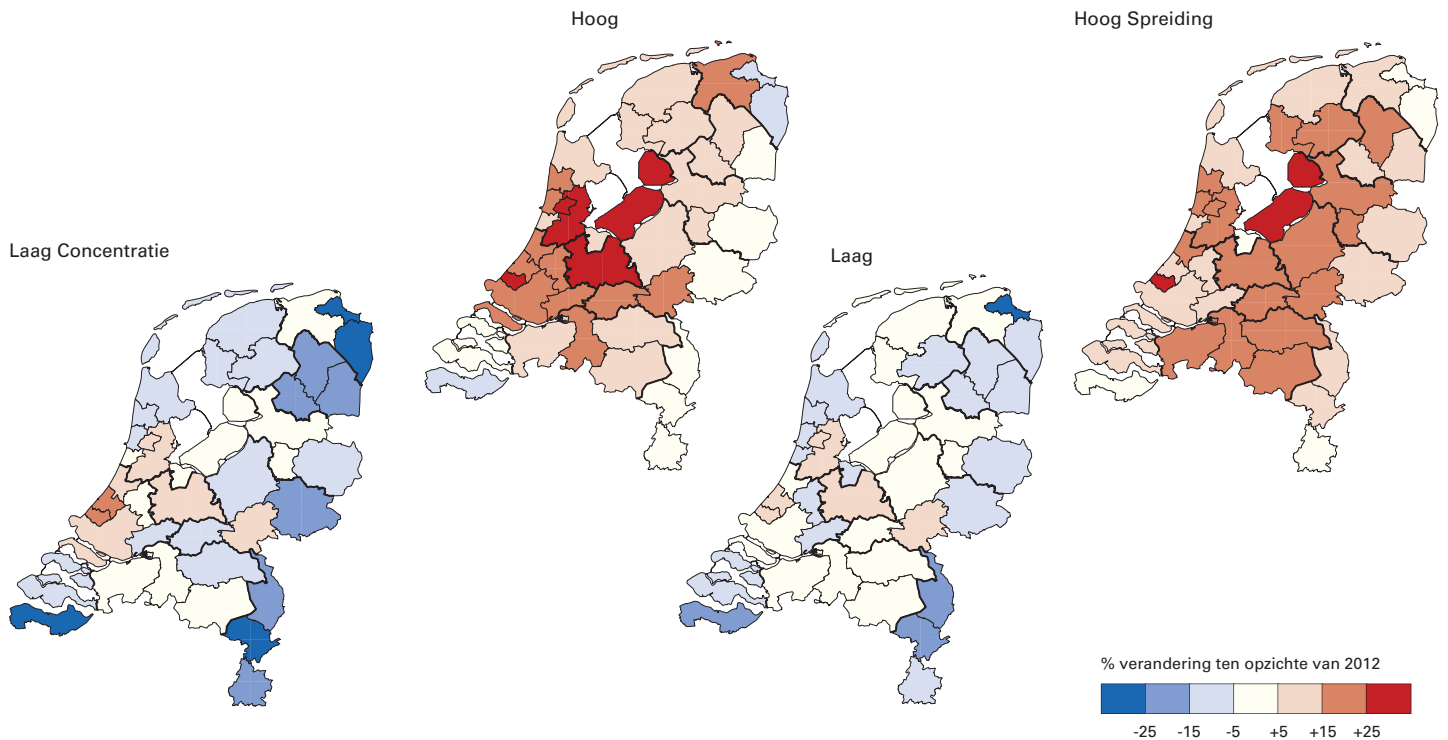
In het toekomstbeeld *Laag* neemt de trek naar de Randstad in de loop der tijd af. De bevolking groeit in de Randstad nog wel sterker dan elders, maar dit verschil wordt kleiner en na 2030 kennen alle landsdelen bevolkingskrimp of -stabilisatie. Per saldo is alleen in een aantal sterk verstedelijkte regio's sprake van lichte bevolkingsgroei. Ook in dit toekomstbeeld komt dat vooral door de jongere bevolkingsopbouw. Overig Nederland laat een forse bevolkingsdaling zien. In de meeste regio's is hier sprake van krimp.

In het toekomstbeeld *Hoog Spreiding* groeit vooral de bevolking in de intermediaire zone. Vanwege de populariteit van groene woonomgevingen en het afnemend belang van afstand naar de stad, verhuizen mensen vanuit stedelijke regio's en de Randstad naar andere gebieden. Tot 2030 groeit de Randstad nog sneller dan de andere landsdelen, door de jongere bevolkingsopbouw, en omdat de concentratietrend niet van het ene op het andere jaar zal omslaan. Na 2030 groeit vooral de intermediaire zone sterk omdat dit deel van het

HET MODEL TIGRIS XL

De regionale ontwikkelingen in de vier toekomstbeelden zijn doorgerekend met een integraal model voor ruimte en mobiliteit: TIGRIS XL. Dit model modelleert de wisselwerking tussen grondgebruik, dat wil zeggen de ruimtelijke verdeling van wonen en werken, en transport (Zondag e.a., 2015). Het model gaat uit van landelijke totalen voor de bevolking, huishoudens en banen, die in dit geval zijn gegeven door de scenario's *Hoog* en *Laag*. Het berekent dan van jaar tot jaar de spreiding van deze bevolking, huishoudens en banen in Nederland, en de mobiliteit, in hun onderlinge samenhang. Het model bestaat uit een aantal deelmodules, waaronder een regionaal demografisch model, modules voor het functioneren van de grond-, vastgoed-, woning- en arbeidsmarkten, en een mobiliteitsmodel. Ontwikkelingen binnen de verschillende modules beïnvloeden elkaar. Zo worden er in de vastgoedmodule in een bepaalde regio alleen woningen gebouwd als daar vraag naar is en als er voldoende bouwgrond beschikbaar is. In de woningmarktmodule hangt de aantrekkelijkheid van een woongebied voor een bepaald type huishoudens af van het aantal aangeboden woningen maar ook van het geboden woonmilieu en van de bereikbaarheid van banen in de omgeving, rekening houdend met eventuele files. Ontwikkelingen in de andere modules hangen op vergelijkbare wijze samen. Hierdoor wordt een logisch consistent beeld berekend van de regionale ontwikkelingen binnen een scenario.

Figuur 3. Verandering van bevolkingssomvang (in %) per regio in vier toekomstbeelden, 2012-2050



Bron: CPB en PBL (2015).

land veel aantrekkelijke groene gebieden omvat die op een redelijke afstand liggen van stedelijke regio's in de Randstad en daarbuiten. In geen enkele regio treedt bevolkingskrimp op. De bevolking in de Randstad groeit minder dan in het toekomstbeeld Hoog.

In het toekomstbeeld *Laag Concentratie* treedt juist sterkere krimp op (en in meer gebieden) dan in het toekomstbeeld Laag. Stedelijke concentratie blijft onverminderd belangrijk en de geringe bevolkingsgroei die er nog is, concentreert zich vrijwel volledig in de Randstad. Verspreid door het land krijgen diverse regio's met krimp te maken. In een aantal regio's krimpt de bevolking zelfs meer dan 25 procent tussen 2012 en 2050. In deze gebieden kan een vicieuze cirkel ontstaan van krimp en vergrijzing van de bevolking, achterblijvende economische ontwikkeling en afnemend voorzieningenniveau, die het straatbeeld compleet verandert.

Onzekere toekomst

We hebben laten zien hoe Nederlandse regio's zich kunnen gaan ontwikkelen tot 2050. Aangezien de toekomst per definitie onbekend is, verkennen we de toekomst met behulp van scenario's. Ieder scenario is in essentie een verhaal, gebaseerd op een consistente set van veronderstellingen over de toekomst. De geschetste vier toekomstbeelden vormen samen een palet van verschillende denkbare regionale ontwikkelingen in Nederland. In alle toekomstbeelden groeit de Randstad tot 2030 sterker dan de andere delen van het land, door de jongere bevolkingsopbouw en doordat de aantrekkingskracht van de stad voor binnen- en buitenlandse migranten niet van de ene dag op de andere zal veranderen. Na 2030 lopen de toekomstbeelden verder uit elkaar. De bevolkingsgroei neemt waarschijnlijk af of slaat zelfs om naar krimp. De huidige sterke concen-

tratiebeweging van bevolking in de Randstad zou kunnen doorzetten. Deze laatste ontwikkeling zal bij lage nationale groei samengaan met sterke krimp in een aantal andere regio's. Maar ook het afvlakken van die concentratie of het omslaan naar een spreiding in de richting van de intermediaire zone is dan denkbaar. De onzekerheid is dus groot. De essentie van de scenario's is dat het ene toekomstbeeld niet op voorhand waarschijnlijker is dan het andere. Voor het ruimtelijk beleid, woningbouw en de planning van infrastructuur en andere voorzieningen is het daarom van belang om rekening te houden met verschillende mogelijke toekomst. Het is dus zaak voor het beleid om flexibel te plannen, goed te monitoren en na te denken over mogelijkheden om een mogelijk tijdelijke groei van de vraag naar werklocaties, infrastructuur en voorzieningen ook tijdelijk op te vangen.

Jan Ritsema van Eck, PBL,
e-mail: jan.ritsemavaneck@pbl.nl
Joost van Gemeren, CPB
Peter Zwaneveld, CPB,
e-mail: p.j.zwaneveld@cpb.nl
Corina Huisman, PBL/CBS

LITERATUUR:

- CPB en PBL (2015), *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving*. 8 cahiers, waaronder *Cahier Regionale ontwikkelingen en verstedelijking*. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- Dam, F. van, G.Beets, A. de Jong en D. Manting (2015), *Magneet, spons, roltrap: bevolkingsontwikkelingen in stad en stadsgewest*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Zondag, B., M. de Bok, K.T. Geurs en E. Molenwijk (2015), Accessibility modeling and evaluation: The TIGRIS XL land-use and transport interaction model for the Netherlands. *Computers, Environment and Urban Systems* 49 (1), pp. 115-125.