

1. VOORSORTEREN OP ONVOORSPELBAARHEID: EEN REFLECTIE OP “DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELING IN NOORD-HOLLAND”

Dorien Manting & Jan Ritsema van Eck

April 2014

Vier demografische trendbreuken?

De provincie Noord-Holland heeft een demografische verkenning opgesteld waarin zij vier trendbreuken signaleren die volgens de provincie grote gevolgen hebben voor het sociaal-economische en ruimtelijke beleid: Van explosieve bevolkingsgroei naar een lager groeitempo, de daling potentiële beroepsbevolking, de groei woningbehoefte wordt bepaald door oudere huishoudens en een omslag van suburbanisatie naar voortgaande verstedelijking. Deze trendbreuken sluiten aan bij langlopende demografische processen en recent waargenomen ontwikkelingen. Maar hoe voorspelbaar ze ook lijken; het zijn trendbreuken die voor een deel ook het gevolg zijn van aannames die prognosemakers gemaakt hebben. Prognosemakers zijn altijd bewust bezig met de inschatting van onzekerheden en onvoorspelbaarheden. Op dit moment zijn die – vanwege de crisis – groter dan ooit.

‘There are things we know that we know. There are known unknowns. That is to say there are things that we know we don’t know. But there are also unknown unknowns. These are things we don’t know we don’t know. So when we do the best we can and we pull all this information together, and we then say well that’s basically what we see as the situation, that is really only the known knowns and the known unknowns. And each year, we discover a few more of those unknown unknowns.’ (D. Rumsfeld, aangehaald in PBL/CPB 2013).

De eerste drie trendbreuken kunnen we rekenen tot de *known knowns*, al staat natuurlijk niet precies vast hoe snel ze zich zullen voordoen of hoe sterk. De grootste onzekerheden, of *known unknowns*, liggen op dit moment bij de voorspelling van de binnenlandse en de buitenlandse migratie én de ontwikkelingen op de woningmarkt. In onze reactie hierna zullen we vooral op de voorspelbare onzekerheden ingaan en wat dat betekent voor de interpretatie van de uitkomsten van de provinciale prognose.

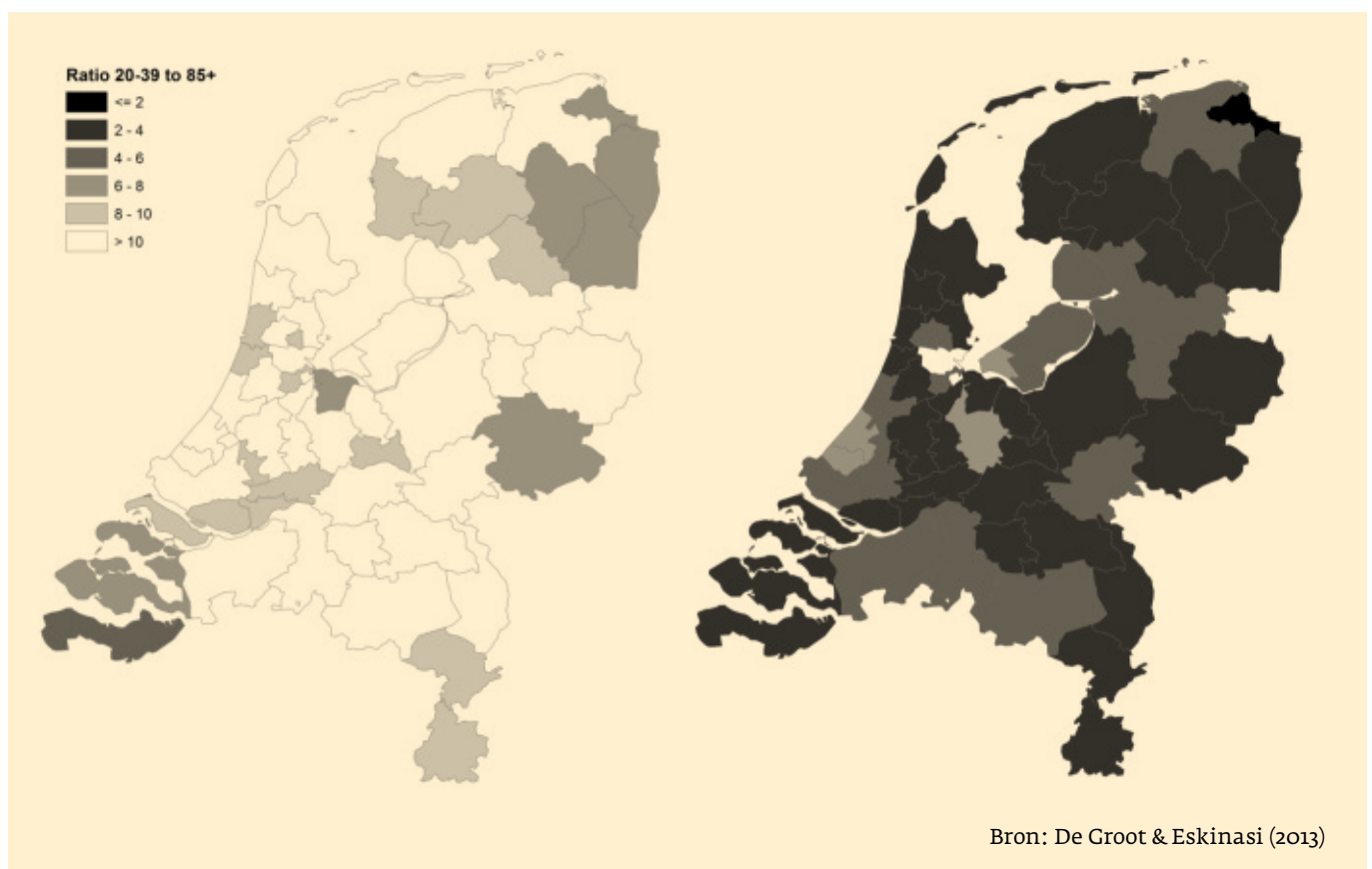
Known knowns: voorspelbare trendbreuken

Dat Noord Holland, net als andere provincies, met afvlakkende bevolkingsgroei en krimp te maken krijgt, is een conclusie die inmiddels geen fronsende wenkbrauwen meer oplevert. Dat was een jaar of acht geleden wel anders, want toen waren velen zich nog niet zo bewust van het feit dat krimp er aan zat te komen en wilde men dat niet geloven noch er over nadenken (Manting 2013; van Dam e.a. 2006, Verwest e.a., 2008). Ook de daling van de potentiële beroepsbevolking is inmiddels zo’n bekend en geaccepteerd gegeven. Bij de meest recente prognose van het CBS doet die zich echter veel later voor dan bij eerdere prognoses. Dat komt omdat het CBS nu rekening houdt met de koerswijziging in het beleid en dus met een opschuivende AOW-leeftijd in plaats van met de harde grens van 65 jaar. Als de provincie Noord Holland de toekomstige ontwikkelingen in de potentiële beroepsbevolking nog eens nader bekijkt aan de hand van de verschuivende AOW-leeftijd in plaats van via de harde leeftijdsgrens van 65 jaar, zal men constateren dat de krimp in de potentiële beroepsbevolking zich ook in Noord Holland later zal voordoen dan nu wordt geschetst in de publicatie (zie www.pbl.nl).

Dat Noord Holland sterk zal vergrijzen is ook een tamelijk voorspelbare zekerheid. In relatieve zin doet die zich het scherpst voor in de krimpende regio’s, maar in absolute zin hebben ook Amsterdam en andere grote steden te maken met een forse groei van het aantal ouderen. De versnelling in de vergrijzing komt enerzijds doordat de omvangrijke babyboomgeneratie de AOW-leeftijd passeert en anderzijds omdat Nederlanders steeds langer leven. Omdat de meeste ouderen behoorlijk honkvast zijn (Manting & Vernooij, 2007), mag een forse groei in het aantal oudere huishoudens zeker niet automatisch vertaald worden in een forse groei van de woningbehoefte onder oudere huishoudens. Er is eerder sprake van een forse aanpassingsopgave dan van een nieuwbouwopgave (PBL, 2013). Doordat ouderen honkvast

zijn, zal de woningbehoefte zich bovendien vooral uiten bij de jonge huishoudens; ondanks het feit dat het aantal jonge huishoudens in de loop der jaren gaat dalen. Dat lijkt tegenstrijdig, maar heeft te maken met het feit dat zich onderop nieuwe jonge huishoudens blijven vormen die zich geconfronteerd zien met een stokkend aanbod uit oudbouw vanwege de vergrijzing. Op de langere termijn neemt het aanbod uit oudbouw echter fors toe omdat de omvangrijke babyboomgeneratie dan de woningmarkt verlaat (Eskinasi en De Groot, 2013). In groeikernen als Alkmaar waar de babyboom zich indertijd vestigde, toen zij zich in de gezinsvormende fase bevond, zullen kopers en verkopers straks te maken krijgen met een forse vergroting van het aanbod uit oudbouw. Kortom; wij menen dat de conclusie van de provincie dat vergrijzing gepaard gaat met een forse stijging van de woningbehoefte onder oudere huishoudens genuanceerd moet worden; vergrijzing gaat gepaard met een geringe stijging van de woningbehoefte onder ouderen maar vooral met een forse doch tijdelijke stijging van de woningbehoefte onder jonge huishoudens.

Met een continue daling van jonge huishoudens hebben we tot nu toe vrij weinig ervaring, met uitzondering van de ervaring die opgedaan wordt in krimpregio's. Die ontwikkeling is niet uniek voor de provincie Noord Holland maar de provincie is wel een van de eerste provincies die zich daar heel bewust op aan het voorbereiden is. Bij het PBL hebben we voor verschillende terreinen bekeken wat de gevolgen zijn van meer oudere én minder jonge huishoudens. Wat dat bijvoorbeeld betekent voor de vraag en aanbod van woningen op de lange termijn, is door De Groot en Eskinasi van het PBL berekend (2013).



Figuur 1. Verhouding 20-39 jarige huishoudens per 85-plus huishouden, per regio nu en 2040

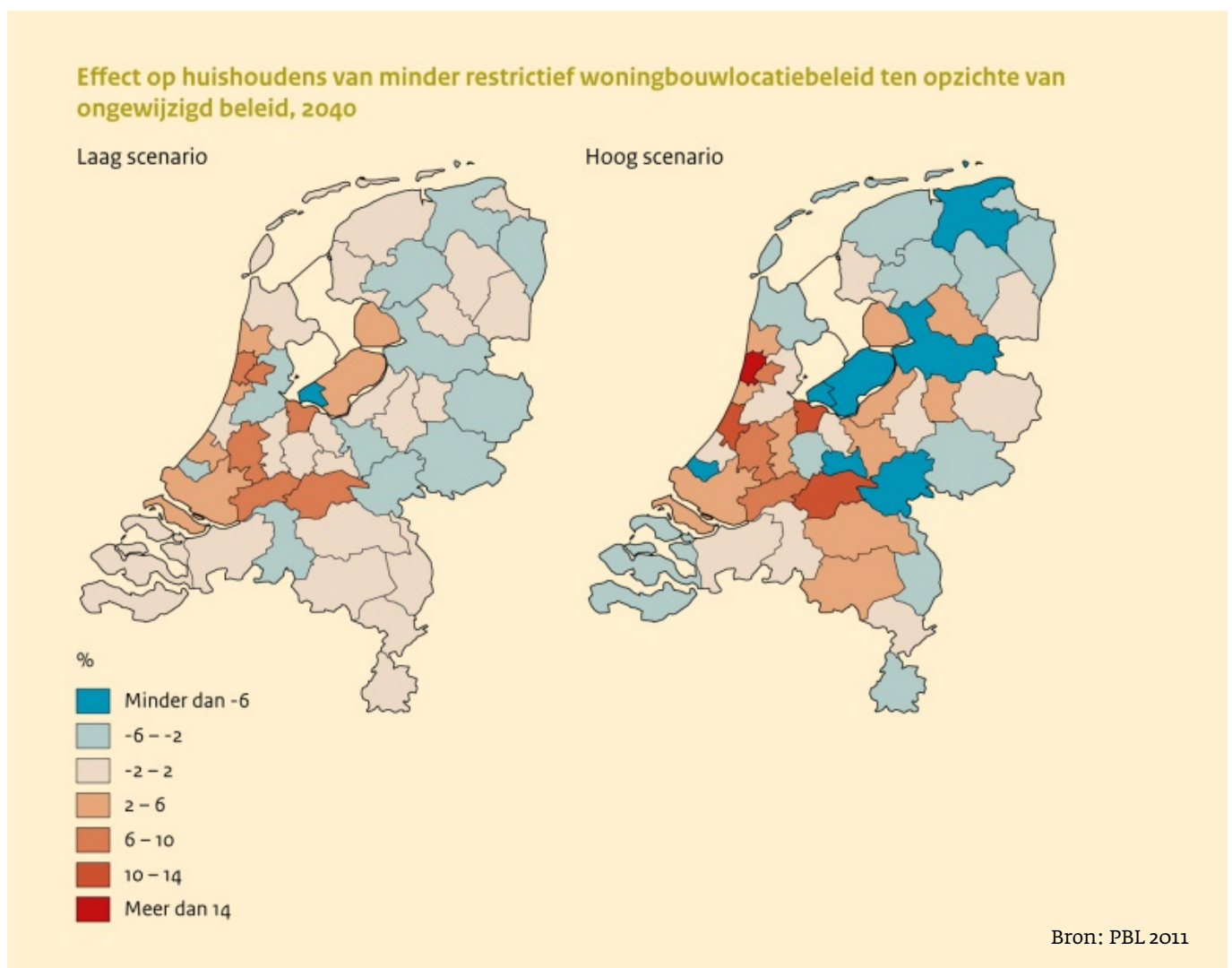
Onder de veronderstelling dat het verhuisgedrag van leeftijdsgroepen in de toekomst hetzelfde is als in de afgelopen decennia, zijn huishoudens in de leeftijd van 20 tot en met 39 jaar straks ook de meest mobiele groep op de woningmarkt. En daarmee zijn deze huishoudens potentiële klanten voor de woningen die ouderen straks achterlaten op moment dat ze overlijden of verhuizen naar een verzorgingstehuis. Die kans neemt vooral onder 85-plussers snel toe. Op dit moment hebben sterk vergrijsde regio's in Noord Holland al te maken met veel oudere én weinig jonge huishoudens. Zo wonen er in Het Gooi en de Vechtstreek nu 7 jonge huishoudens in de leeftijd van 20-39 jaar ten opzichte van een 85+ huishouden. In 2040 zijn er nog maar 3 jonge huishoudens in het Gooi en Vechtstreek tegenover een 85+ huishouden. Ter vergelijking; in Amsterdam verschuift die verhouding van 20 naar 12 jonge huishoudens op 1 ouder huishouden tussen nu en 2040. Groeikernen krijgen hier ook mee te maken. Nu staan tegenover 1 potentiële verlater van de woningmarkt in Alkmaar (een 85+ huishouden) nog 12 jonge potentiële verhuisgeneigde huishoudens. In 2040 zijn dat er nog maar 3. Dat betekent dat veel oudere Noord-Hollanders over een jaar of dertig al te maken krijgen met het feit dat het moeilijk wordt een nieuwe koper te vinden. Omdat hetzelfde zich bij de burens over de provinciegrenzen voordoet, heeft het weinig zin beleid te ontwikkelen op het aantrekken van jonge huishoudens uit andere delen van het land. Het voorgaande zal overigens alleen gebeuren als het gedrag van ouderen niet noemenswaardig zal gaan veranderen. Vooralsnog zijn er geen tekenen dat dat gedrag gaat veranderen (PBL, 2013), maar als ouderen hun gedrag toch aanpassen, zal dat veel effect hebben. Simpelweg vanwege de omvang van deze leeftijdsgroep. Dat is een van de *known unknowns*; de veranderingen in het gedrag van mensen.

Known unknowns: Groeit de stad dankzij of ondanks de crisis?

De vierde trendbreuk die de provincie Noord Holland signaleert is de overgang van suburbanisatie naar urbanisatie. Utrecht is met Leidsche Rijn al sinds de eeuwwisseling fors aan het groeien, maar de andere drie grote steden – dus ook Amsterdam – groeien pas sinds 2007 sterker dan het landelijke gemiddelde. En dat hadden we niet echt zien aankomen: het was tot die tijd een *unknown unknown* en het begint nog maar net duidelijk te worden welke processen hier achter zitten. Daarbij lijkt het wel of we vergeten zijn dat we ons kort geleden nog grote zorgen maakten over de massale uitstroom uit steden. Zo spreekt Glaeser over de triomf van de steden (2011). “Vergeten schijnt ook dat tussen 1965 en 1985 de vier grote steden een bevolkingsverlies van 536.000 inwoners boekten: een vijfde grote stad’ verzuchtte Len de Klerk in zijn afscheidsrede (2010). Hoe zeker mag men zijn over toekomstige binnenlandse en buitenlandse verhuisstromen en over woningbouwprogrammering? Veronderstellingen ten aanzien van woningbouwprogrammering maken onderdeel uit van het maken van bevolkingsprognoses en hebben grote gevolgen voor de verhuisstromen tussen regio's waar de woningmarkt onder druk staat. Op dit moment is het heel onzeker hoe en wanneer de woningbouwproductie weer op gang komt. Door de crisis zijn veel bouwplannen afgeblazen. Amsterdam had grote plannen met de Vinex, maar IJburg-2 zit nu in de ijskast. Het kabinet heeft plannen om 60 duizend woningen te bouwen in Almere, maar de afgelopen jaren worden er minder dan 1000 woningen per jaar opgeleverd. Als de bouw aantrekt en die woningen er komen, en als jonge huishoudens – al dan niet noodgedwongen – naar Almere verhuizen, dan heeft dat grote gevolgen voor Amsterdam. Huishoudens kunnen ook besluiten uit te wijken naar de omliggende gemeentes en dan groeien zowel Amsterdam als Almere minder hard. Op dit moment neemt de uitstroom naar randgemeentes toe, terwijl de uitstroom naar groeikernen als Almere al ruim voor de crisis is gaan dalen (Manting, 2013). Mocht Amsterdam besluiten de Vinex plannen weer uit de ijskast te halen, dan is het ook goed mogelijk dat Amsterdam nog harder groeit dan waar we nu in prognoses van uit gaan. Mocht Almere minder fors gaan bouwen, wat gebeurt er dan? De intenties zijn er, maar of het ooit in de mate waarin het beleid zich dat heeft voorgenomen zal gebeuren, is nog maar de vraag. Uit een analyse van de prognosemakers van het PBL blijkt de groei van Amsterdam gevoelig is voor de bouwplannen in de randgemeentes en in de groeikernen rondom en buiten de provinciegrenzen. Als de randgemeentes bijvoorbeeld meer gaan bouwen dan nu in de prognoses van het CBS en het PBL is verondersteld, dan heeft dat een aanzuigende werking op Amsterdammers. Dat randgemeentes meer woningen zullen bouwen in de toekomst in vergelijking met het verleden, is voorstelbaar. Het PBL heeft een aantal jaren geleden verkend wat op langere termijn de gevolgen zouden kunnen zijn van het loslaten van het rijksbeleid op

het gebied van woningbouwlocaties, in het kader van decentralisatie en liberalisatie. Dat gaat gepaard met meer woningbouw in kleinere gemeentes. Volgens die berekeningen zal dat leiden tot een sterkere groei van de Randstad en daarbinnen in gebieden rondom de grote steden. Die groei gaat volgens die berekeningen vooral ten koste van de groei in de rest van Nederland, en binnen de Randstad van ten koste van Amsterdam en de voormalige groeikernen in Noord Holland en andere provincies. In figuur 2 ziet u de effecten van het loslaten van het rijksbeleid op woningbouwrestricties op aantallen huishoudens voor Nederlandse regio's in vergelijking met een laag en hoog scenario (zie voor de scenario's figuur 3 op pagina 60).

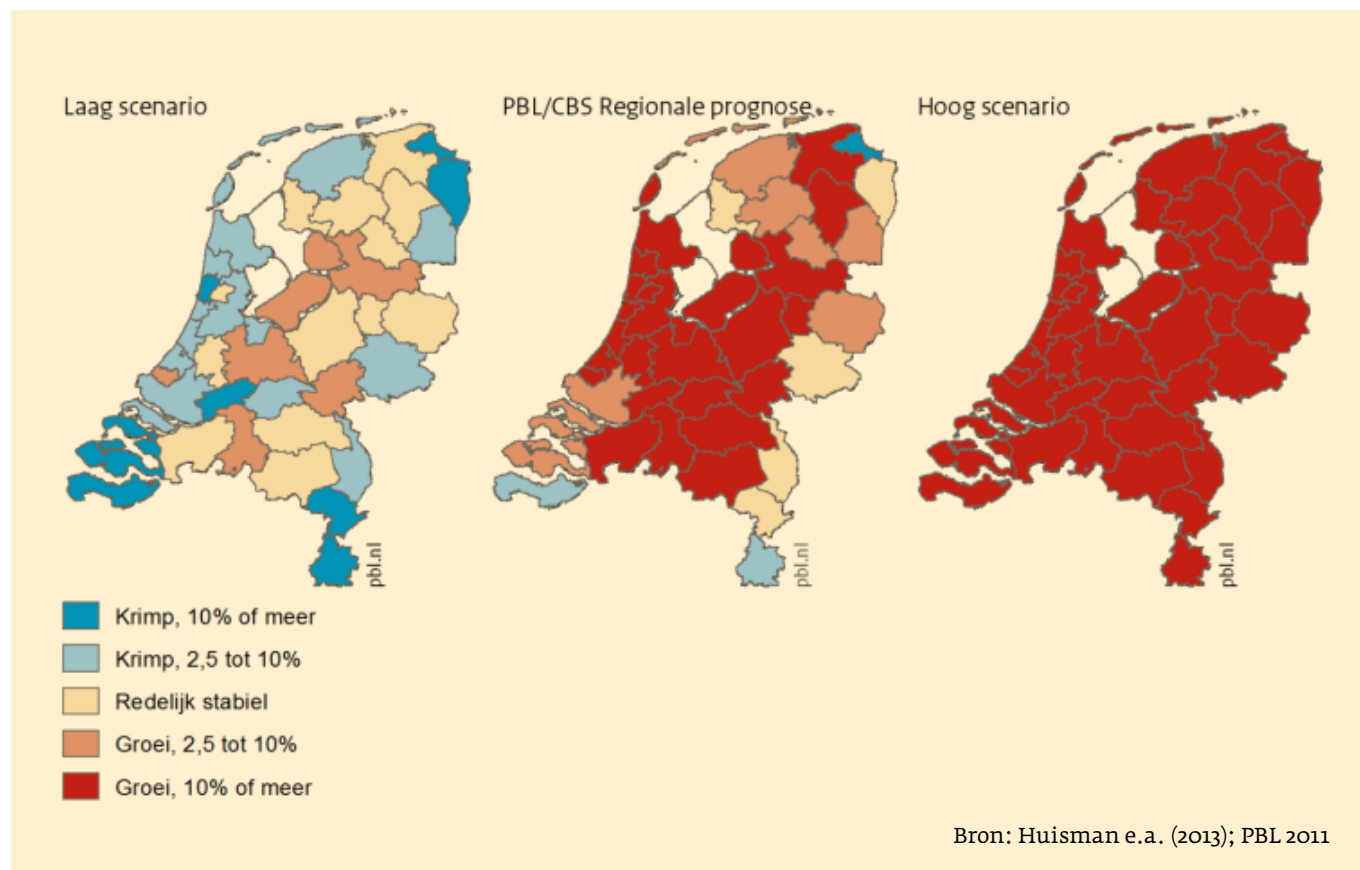
Maar het is niet alleen lastig te voorspellen hoe de bouwprogramma's zich na de crisis zullen ontwikkelen, ook verhuisgedrag laat zich soms lastig voorspellen. Zo waren we decennia lang gewend aan "stabiele" regionale verhuispatronen - die zich decennia lang lieten samen vatten als het roltrapmechanisme. Maar dat mechanisme hapert nu. Het haperen van het roltrapmechanisme heeft de groei van Amsterdam de afgelopen jaren fors versneld. Simpelweg omdat tijdens de crisis veel minder jonge huishoudens en gezinnen de stad verlieten dan men voor de crisis gewend was. Maar hoe robuust is die ontwikkeling? Op dit moment verwacht het CBS en het PBL dat die uitstroom straks weer op gang komt. Daarnaast spelen ook andere ontwikkelingen die al lang voor de crisis speelden. Zo is Amsterdam de laatste jaren niet alleen gegroeid doordat de crisis de uitstroom heeft geremd, maar ook doordat jonge huishoudens andere woonvoorkeuren ontwikkelden. Steeds meer jonge huishoudens willen in de stad blijven wonen; ook als er kinderen komen of als men jonge



Figuur 2. Effect op huishoudens van minder restrictief woningbouwlocatiebeleid ten opzichte van ongewijzigd beleid, 2040

kinderen heeft (Boterman 2012). De forse groei van Vinx-woningen heeft deze vraag bovendien gefaciliteerd. Daarnaast blijven veel jonge huishoudens ook veel langer in de steden wonen dan vroeger, simpelweg omdat men steeds later aan het stichten van een gezin begint (Manting, 2013). Betekent dat nu dat steden ook in de toekomst zo fors blijven groeien? Dat is op dit moment behoorlijk onzeker. Enerzijds is er sprake van een duidelijk crisis effect in de grote steden; de verhuisstromen uit de stad waren beduidend minder fors tijdens de crisis dan voor de crisis. Vooral de doorstroming op de koopwoningmarkt is juist tijdens de crisis gestokt. Ook zal er de komende jaren sprake zijn van naijl-effecten van de crisis. Jonge gezinnen die hun woning net op het hoogtepunt van de huizenbubbel gekocht hebben, zullen - noodgedwongen - honkvaster zijn dan in het verleden. Pas als de huizenprijzen weer fors gaan stijgen, zal dit tot fors meer verhuismobiliteit onder deze groepen kunnen leiden. Juist de bewoners van de Noord Hollandse Vinx-lokaties die rond de eeuwwisseling gebouwd zijn, zullen vermoedelijk vaker met dit probleem te maken krijgen. En dan hebben we het nog niet eens gehad over buitenlandse migratie. Want deze groeimotor van grote steden is moeilijk voorspelbaar. Niet alleen in aantal dat naar Nederland komt, maar ook in de plekken waar men zich vestigt. Zo is bijvoorbeeld - tamelijk onverwachts - de buitenlandse migratie naar Almere de afgelopen jaren toegenomen en is het een belangrijke groeimotor van Almere geworden. Een nieuwe ontwikkeling waarvan op dit moment nog niet duidelijk is of dit een structurele ontwikkeling zal blijken te zijn.

Kortom, er zijn veel veranderingen die maken dat we niet precies weten hoe zeker deze trendbreuk van suburbanisatie naar urbanisatie in Noord Holland is. We kunnen niet stellen dat steden niet langer zullen groeien, maar aan de andere kant kunnen we wel stellen dat het nog echt niet zo vanzelf spreekt dat de steden altijd en zo fors blijven groeien; de woningbouwprogrammering, de woonvoorkeuren en de daaruit volgende binnenlandse migratiepatronen zijn behoorlijk onzeker.



Figuur3. Huishoudensontwikkeling 2012-2040, prognose en twee scenario's

Voorsorteren op onzekerheid

Daarom is het verstandig rekening te houden met grote onzekerheden; juist waar het de positie van de grote steden en het ommeland betreft. Voor lange termijn investeringen is het beter om ook rekening te houden met voorspelbare onzekerheden. Bij het PBL worden juist om die reden niet alleen prognoses, maar ook regionale scenario's ontwikkeld (PBL, 2011).

In een hoog scenario, bij hoge economische groei en sterke immigratie, een wat hogere vruchtbaarheid en een verder oplopende de levensverwachting, zullen bijna alle Noord Hollandse regio's in Nederland tot 2040 te maken hebben met groei van het aantal huishoudens; maar in een laag scenario, met lage economische groei waar immigratie en emigratie elkaar in evenwicht houden, de vruchtbaarheid weer iets afneemt en de toename van de levensverwachting stopt, zullen grote delen van Noord Holland eerder met huishoudensrimp te maken krijgen (PBL 2011).

De provincie Noord Holland heeft met haar prognose de toekomst van haar provincie verkend. De eerste drie bevolkingstrendbreuken die de provincie heeft benoemd zijn tamelijk zeker, de laatste wat minder. De voortschrijdende verstedelijking is immers niet alleen afhankelijk van economische of demografische veranderingen, maar ook van wat er bij de naastgelegen provincies of in het buitenland gebeurt. Voor lange termijn investeringen – wegen, woningen, vastgoed – is ruim aandacht voor onzekerheid, bijvoorbeeld door het gebruik maken van scenario's, verstandig. Scenario's maken beleidsmakers en bestuurders bewust van een speelveld waarbinnen de plausibele toekomstpaden zich bewegen op basis van de *known knowns* en de *known unknowns*. Onzekerheid over groei of krimp in huishoudens, het verhuisgedrag van ouderen of de ontwikkelingen bij de burens vraagt om flexibele, gefaseerde planning en voortdurende actualisatie van toekomstverkenningen naast monitoring van ontwikkelingen. En door dat laatste zullen we dan ongetwijfeld weer nieuwe *unknown unknowns* ontdekken.

Literatuur

Boterman, W.R. (2012), *Residential Practices of Middle Classes in the Field of Parenthood*. Amsterdam: UvA.

Dam, F. van, C. de Groot & F. Verwest (2006), *Krimp en Ruimte; bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Den Haag/Rotterdam: RPB/NAi.

Eskinasi, M. & C. de Groot (2013), Nu al voorsorteren op uitstroom oudere huishoudens. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2013 nr 1, pp 26-29.

Groot, C. de & Eskinasi, M. (2013) 'Increasing homeownership in an ageing society: The traces of elderly homeowners in declining and tensed housing markets in the Netherlands', *paper voor het ENHR congress in Tarragona*, 19-22 juni 2013

Glaeser, E. (2011), *Triumph of the City: how our greatest invention makes us richer, greener, healthier and happier*. London etc: Penguin.

Klerk, L. de (2010), Verstedelijking 5.0; bespiegelingen over groei, stagnatie en contractie. *Rooilijn* jaargang 43 nr 5, pp. 316-329.

Manting, D. & F. Vernooij (2007), Anticipeer op honkvastheid ouderen, in: *Rooilijn*, jaargang 40 nr 2, pp. 120-127

Manting, D. (2013), *Ruimtelijk beleid kan niet zonder demografische analyse*. Amsterdam: UvA (oratiereeks 488)

PBL (2011), *Nederland in 2040: een land van regio's; Ruimtelijke Verkenning 2011*. Den Haag: PBL.

PBL (2013), *Vergrijzing en ruimte; gevolgen voor de woningmarkt, vrijetijdsbesteding, mobiliteit en regionale economie*. Den Haag: PBL

Huisman, C., A. de Jong, C. van Duijn & L. Stoeldraijer (2013), *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2013-2040*. Den Haag: PBL/CBS.

PBL/CPB (2013), *Welvaart en Leefomgeving; Horizonscan*. Den Haag: PBL/CPB.

Verwest, F., N. Sorel & E. Buitelaar (2008), *Regionale krimp en woningbouw; omgaan met een transformatieopgave*. Den Haag/Rotterdam: PBL/NAi.