

Samenvatting

Nederland verandert. Trends als individualisering, vergrijzing, migratie evenals de economische ontwikkeling spelen daarbij een rol. Hoe kan Nederland zich de komende decennia, tot 2040, ontwikkelen? En welke krachten zullen die ontwikkeling het meest beïnvloeden? Die vragen staan centraal in deze studie over 'Welvaart en leefomgeving'. Omdat de periode tot 2040 te lang is en te zeer bepaald wordt door onzekere factoren om voorspellingen te kunnen doen, worden deze vragen verkend aan de hand van vier scenario's.

Met deze studie willen het Centraal Planbureau, het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau in kaart brengen wat de mogelijke veranderingen zijn en wat zij kunnen betekenen voor de fysieke leefomgeving: de omgeving waarin huidige en toekomstige generaties moeten leven, wonen en werken. Dat gebeurt voor een aantal thema's: wonen, werken, mobiliteit, landbouw, energie, milieu, natuur en water. Ook de regionale verschillen, het ruimtebeslag en de toekomst van de grote steden en het platteland worden daarbij in grote lijnen verkend. Zowel de thematische als de sectoroverstijgende bevindingen worden hieronder samengevat.

Deze brede analyse is bedoeld om de opgaven zichtbaar te maken, die de Nederlandse overheid op de lange termijn kan verwachten wanneer zij globaal doorgaat met het huidige nationale beleid. Deze opgaven zouden aanleiding kunnen zijn om het huidige beleid te herzien. Eventuele ingrepen in de fysieke omgeving vergen doorgaans een lange voorbereidingstijd en hebben zeer langdurige gevolgen. De overheid zal kosten, baten en risico's zowel op de korte termijn als op de lange termijn tegen elkaar willen afwegen en ook de effecten voor verschillende generaties, sociale groepen en regio's met elkaar willen vergelijken. De kwantitatieve scenario's van deze studie vormen een goede basis voor beleidsanalyses die bij deze politieke afwegingen een belangrijk hulpmiddel kunnen zijn.

Scenario's

Tallose factoren bepalen de ontwikkeling van de Nederlandse fysieke omgeving. Vele daarvan gaan gepaard met grote onzekerheid. Vaak zijn deze factoren ook moeilijk door de Nederlandse overheid te beïnvloeden. Nederland is bijvoorbeeld zeer afhankelijk van internationale ontwikkelingen op het gebied van de economie, de politiek en de bevolking. Om al deze onzekerheden mee te kunnen nemen, wordt de analyse in deze studie verricht aan de hand van vier scenario's die een horizon hebben tot 2040: Global Economy, Strong Europe, Transatlantic Market en Regional Communities.

De scenario's bouwen voort op de in 2003 uitgebrachte CPB studie *Four futures of Europe*. Zij zijn geordend rond twee sleutelonzekerheden: de mate waarin landen bereid en in staat zijn internationaal samen te werken, en de verdeling tussen publieke

en private verantwoordelijkheden: kiest men voor meer of voor minder sturing door de overheid?

Andere belangrijke determinanten voor de ontwikkeling van de fysieke omgeving zijn de bevolkingstoename en de economische groei. In de scenario's vlakt de bevolkingsgroei in Nederland af, vooral na 2020, terwijl in het scenario Regional Communities de bevolking licht daalt. Vooral de omvang van de immigratie, de belangrijkste component van de bevolkingsdynamiek, is een onzekere factor en deze verschilt tussen de scenario's. Dit geeft een forse bandbreedte in de bevolkingsomvang: van 16 tot 20 miljoen in 2040. De scenario's verschillen ook in tempo van economische groei: tot 2040 groeit het BBP tussen 0,7 en 2,6% gemiddeld per jaar. De groei tot 2020 ligt daarbij in alle scenario's hoger dan die in de periode erna.

Algemene bevindingen

Sommige problemen worden na 2020 minder prominent

De toenemende druk op de fysieke omgeving, die ontstaat door de voortdurend groeiende behoefte aan wonen, werken en mobiliteit, vlakt op termijn naar verwachting af. Dit komt vooral door de geringere bevolkingsgroei. Zo zal de congestie in de meeste scenario's na 2020 niet verder groeien. Verder maken de omslag in de groei van de beroepsbevolking en de verdienstelijking van de economie dat ook de behoefte aan bedrijventerreinen en kantoren afneemt: na 2020 is in drie van de vier scenario's geen noemenswaardige extra ruimte meer nodig. De afnemende bevolkingsgroei leidt er eveneens toe dat de vraag naar woningen langzamer toeneemt, en hiermee het beslag op de ruimte.

Andere knelpunten worden na 2020 urgenter

In bepaalde wijken, vooral in de grote steden, zullen sociale en leefbaarheidsproblemen toenemen doordat de participatie van bepaalde groepen achterblijft. Bij een toenemende immigratie, vooral als het daarbij gaat om laagopgeleide gezinsmigranten, kunnen integratie en inburgering bijvoorbeeld meer problemen opleveren. Opleidingsniveau, emancipatie en integratie bepalen immers de kansen op de arbeidsmarkt. Klimaatverandering blijft een hardnekkig milieuprobleem, waardoor ook het risico op overstromingen door zeespiegelstijging en verhoogde rivierafvoeren groter wordt. Dit probleem wordt veroorzaakt doordat nationaal en internationaal het energiegebruik blijft stijgen, en daarmee op wereldschaal ook de emissies van het broeikasgas CO₂. Hiernaast zal het landschap minder aantrekkelijk worden als gevolg van monofunctionele schaalvergroting van de landbouw, agrarische nevenactiviteiten, recreatievoorzieningen en verdere verstedelijking.

Kans op krimp

In alle scenario's vergrijsd de bevolking; deze kan op den duur bovendien afnemen. Deze krimp zal het eerst optreden in een scenario dat uitgaat van een beperkte

immigratie. In de meeste scenario's dalen het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid na 2020. Ook de ruimtevrage kan na 2020 afnemen. Regionaal kan deze 'krimp' zich al eerder manifesteren.

Bij krimp kunnen zich langdurige overgangsproblemen aandienen, zoals leegstand en verloedering van woningen, wijken, dorpen en bedrijventerreinen. Maar krimp biedt ook mogelijkheden om de kwaliteit juist te verbeteren, bijvoorbeeld door herinrichting en ruimtelijke ordening. Ook de middelen daarvoor zijn beschikbaar; het inkomen per hoofd neemt immers in alle scenario's toe. Bij krimp kan de welvaart toenemen, doordat de druk op collectieve goederen als milieu, veiligheid en landschap, afneemt.

Immigratie belangrijke factor bij het toekomstig beslag op de fysieke ruimte

Immigratie is een belangrijke factor die de omvang van de behoefte aan stedelijke functies, de grootte van het stedelijk gebied, de druk op de ruimte en de inrichting van de fysieke leefomgeving mede bepaalt. Ze leidt immers tot een groeiende vraag naar woningen, infrastructuur, recreatieterrein en werklocaties. Aan de andere kant draagt het positieve migratiesaldo bij aan de bevolkingsgroei, zodat bijvoorbeeld het arbeidsaanbod kan toenemen.

Gevaar voor overinvestering

Gezien de lange voorbereidingstijd en de lange levensduur van investeringen in infrastructuur en bedrijventerreinen, is het zaak om bij de planning rekening te houden met een mogelijk dalende behoefte aan dit soort voorzieningen. Bij trendmatige voortzetting van het huidige beleid bestaat een gerede kans, zeker na 2020, dat de congestie op het wegennet gaat dalen en er overschotten aan bedrijventerreinen ontstaan. Door die omslag bestaat het risico dat toekomstige investeringen in infrastructuur en bedrijventerreinen al snel onrendabel worden en onnodig beslag leggen op natuur en landschap.

Thematische uitkomsten

Internationale migratie bepaalt woningvraag

De komende jaren is er nog een aanzienlijke vraag naar woningen. Na 2020 echter wordt de gewenste woningvoorraad sterk bepaald door de ontwikkeling van de migratie, tezamen met een verdergaande individualisering, vergrijzing en voortgaande inkomensgroei. Bij een beperkte immigratie neemt de woningvraag af en stabiliseert het ruimtebeslag voor woningbouw binnen 10-20 jaar. De Randstad blijft de regio met de grootste woningvraag. Bij een geringe bevolkingsgroei is leegstand van woningen in bepaalde wijken onvermijdelijk en ligt verpaupering op de loer. Het beleid zal zich daarom moeten richten op herstructurering en kwaliteit van woningen. Anderzijds biedt krimp nieuwe kansen om de woningvoorraad en de woon- en leefomgeving te verbeteren.

Toename van het areaal bedrijventerrein neemt af; herstructurering wordt steeds belangrijker

Overheden moeten anticiperen op een omslag in de behoefte aan bedrijventerreinen die zich op langere termijn gaat voordoen. De behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen blijft in alle scenario's achter bij de huidige trend. In de meeste scenario's is na 2020 per saldo geen nieuw areaal meer nodig. De herstructureringsopgave wordt daardoor urgenter. Er komt een moment waarop de maatschappelijke baten van nieuwe terreinen niet meer opwegen tegen het risico van toekomstige leegstand en verpaupering als de vraag geheel wegvalt.

Doordat de economie steeds meer op diensten is gericht, krijgt het bedrijventerrein het uiterlijk van een kantoorlocatie. Hierdoor verbetert de uitstraling, nemen milieurisico's af maar neemt de verkeersdruk toe.

Kans op files vermindert

De congestie op de snelwegen zal in de meeste scenario's na 2020 niet verder groeien. Dit komt vooral doordat het bestaande programma voor uitbreiding van nieuwe snelwegen wordt uitgevoerd en doordat een verzadiging optreedt van het autogebruik.

In alle scenario's neemt de automobilititeit toe, zij het minder snel dan in het verleden. Alleen bij een hoge groei van zowel de economie als de bevolking neemt, vooral bij het goederenvervoer, de mobiliteit sterk toe, en daarmee de congestie. In alle gevallen blijft congestie vooral een Randstedelijk probleem van bereikbaarheid van de vier grote steden.

EU-beleid bepalend voor akkerbouw en melkveehouderij; grondgebruik landbouw neemt verder af

De schaalvergroting en specialisatie van de landbouwsector gaan door. Bij liberalisering van de landbouwmarkt en afschaffing van de melkquotering zal de melkveehouderij fors groeien, deels ten koste van de akkerbouw. De spanning met milieu en landschap zal dan toenemen. Als de overheid de huidige inkomstenstoeslagen in de landbouw omvormt tot een effectief stelsel van beloning voor groene diensten, zal dat de landschappelijke kwaliteit en de biodiversiteit in cultuurlandschappen ten goede komen. Tot 2040 zal circa 10 à 15% van het huidige Nederlandse landbouwareaal een andere functie krijgen.

Nederland wordt afhankelijker van kolen en aardolie, en dus van het buitenland

Het Nederlandse energiegebruik kan tot 2040 nog met zo'n 50% toenemen in het geval van een hoge groei van de bevolking en de economie. Hernieuwbare energie blijft nog lang duurder dan energie uit fossiele bronnen en daardoor afhankelijk van overheidsbemoediging. Windenergie, biomassa en zonne-energie zullen niet meer dan 10% bijdragen aan de totale vraag naar energie. Een langdurig hoge olieprijs heeft een beperkt effect op de uitstoot van CO₂ en op de groei van de mobiliteit. Doordat

de Nederlandse aardgasreserves opraken, wordt de afhankelijkheid van import van kolen en aardolie groter. Daarom is meer aandacht nodig voor voorzieningszekerheid. Dit vraagt om een goed functionerende energiemarkt voor aardolie en aardgas, of om inzet van meer kolen, kernenergie of hernieuwbare energie.

Klimaatverandering, luchtverontreiniging en waterkwaliteit blijven probleem

De luchtkwaliteit zal verbeteren, al zal door de vergrijzing het effect van luchtverontreiniging op de gezondheid toch toenemen. Zonder sterk internationaal klimaatbeleid zal de uitstoot van het belangrijkste broeikasgas CO₂ groter worden. Zelfs een handhaving van het huidige emissieniveau betekent dat de risico's van klimaatverandering onverminderd toenemen.

Door de jarenlange overbemesting zullen de nutriënten van landbouwgebieden nog lang naar het oppervlaktewater uitspoelen. De emissies van de rioolwaterzuiveringsinstallaties zullen het komende decennium afnemen als gevolg van het huidige investeringsprogramma. De gewenste ecologische kwaliteit wordt echter vaak nog niet gehaald.

Biodiversiteit in landelijk gebied verslechtert

De biodiversiteit in het agrarische gebied gaat verder achteruit, zeker bij een intensiever en grootschaliger landbouw. Dit geldt vooral voor weidevogels. Bij een sterk Europees milieubeleid vermindert de milieudruk door stikstof en zure depositie op bestaande natuurgebieden, waardoor deze zich deels kunnen herstellen. Verdroging blijft wél een probleem voor de natuur.

Er is een flinke vraag naar recreatiegroen te verwachten, vooral in de Randstad.

Meer kans op overstromingen en wateroverlast

Door de verwachte klimaatverandering zal de kans op overstromingen en wateroverlast toenemen. Dit komt doordat rivieren meer water moeten afvoeren, de zeespiegel stijgt en vaker extreme neerslag optreedt. Het laagste deel van Nederland, dat het dichtstbevolkt is en het meest zal verstedelijken, is hierbij het meest kwetsbaar. Een economisch rationeel veiligheidsbeleid houdt rekening met ruimtelijke verschillen in de groei van bevolking en economie. Dergelijk beleid vergt gedifferentieerde veiligheidsnormen en op termijn verdergaande maatregelen dan in de PKB 'Ruimte voor de rivier'. De kosten daarvan en de benodigde ruimtelijke reserveringen zijn relatief bescheiden.

Lagere bevolkingsgroei leidt tot minder ruimtedruk

Tot 2018 legt de uitbreiding van de EHS een aanzienlijk beslag op de ruimte. Na 2020 neemt de behoefte aan ruimte voor woningbouw en bedrijventerreinen af, vooral in scenario's waarin de bevolking krimpt. De nieuwe vraag naar woningbouwlocaties en bedrijventerreinen richt zich vooral op de Randstad. Daar vinden ook in de toekomst de grootste veranderingen plaats. In de Overgangszone (Flevoland, Gelderland en Noord-Brabant) is de bevolkingsgroei ook sterk, maar de ruimtevraag relatief minder

omvangrijk. In Overig Nederland is de ruimte vraag beperkt en zullen verschijnselen van krimp zich het eerst manifesteren.

Omvang en samenstelling migrantenstroom bepaalt ontwikkeling grote steden

Een eenzijdige samenstelling van de stadsbevolking heeft gevolgen voor de woningmarkt en de arbeidsmarkt. Een dergelijke eenzijdigheid kan in de grote steden ontstaan doordat deze een grote aantrekkingskracht uitoefenen op laagopgeleide immigranten, onder meer vanwege de goedkope woningvoorraad, terwijl tegelijkertijd modale gezinnen naar de omliggende groenstedelijke gemeenten verhuizen, omdat ze daar een aantrekkelijker woonmilieu vinden. In de komende decennia blijven het leefmilieu, de veiligheid en de sociaal-economische situatie in de grote stad onder druk staan. De omvang en de aard van de migrantenstroom naar Nederland is zo een bepalende maar onzekere factor in de ontwikkeling van de grote steden in de Randstad op de lange termijn.

Verkeer en mobiliteit nemen overal toe, vooral bij invalswegen. Lokaal kunnen knelpunten op het gebied van luchtkwaliteit, geluidhinder en verkeersveiligheid groter worden. Het voorzieningenniveau in de wijken kan verder achteruitgaan, onder meer door teleshoppen en door de ontwikkeling van grootschalige perifere winkelcentra. Bij groeiende inkomensverschillen en hoge werkloosheid kan een sterke tweedeling in de maatschappij ontstaan die zichtbaar wordt in de vorm van ruimtelijke segregatie.

Schaalvergroting en industrialisatie van landbouw veranderen aanzicht platteland

Liberalisering van de landbouw zal leiden tot minder en grotere bedrijven, grootschalige bedrijfsgebouwen en meer glastuinbouw, maar die ontwikkelingen zullen veel minder snel gaan dan de afgelopen 40 jaar.

Tegelijkertijd zullen oprukkende stadsranden de openheid van het platteland verminderen. Ook de rest van het landelijk gebied zal door nieuwe recreatieve voorzieningen en agrarische nevenactiviteiten steeds meer worden gebruikt en bezocht door mensen uit de steden. Bij afnemende bevolkingsgroei kunnen plattelandsdorpen in de meer perifere gelegen landelijke gebieden het echter moeilijk krijgen, bijvoorbeeld doordat voorzieningen verdwijnen.

De hoeveelheid natuur groeit door aanleg van de EHS en van groene recreatiegebieden. De kwaliteit van deze natuur en van het landschap dat zo ontstaat, hangt vooral af van de ruimtelijke inrichting.

De berekeningen samengevat

| | Global Economy | Strong Europe | Transatlantic Market | Regional Communities |
|--|---------------------------|--------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| <i>niveau in 2040</i> | | | | |
| Demografie en economie | | | | |
| Inwoners | 19,7 miljoen | 18,9 miljoen | 17,1 miljoen | 15,8 miljoen |
| Aantal huishoudens | 10,1 miljoen | 8,6 miljoen | 8,5 miljoen | 7,0 miljoen |
| BBP/hoofd (2001 = 100) | 221 | 156 | 195 | 133 |
| Vergrijzing (aandeel 65+ in bevolking) | 23% | 23% | 25% | 25% |
| <i>mutaties t.o.v. 2002</i> | | | | |
| Wonen | | | | |
| Eengezinswoningen | +1,9 miljoen | +1,1 miljoen | +1,0 miljoen | +0,3 miljoen |
| Meergezinswoningen | +1,2 miljoen | +0,6 miljoen | +0,5 miljoen | +0,1 miljoen |
| Werken | | | | |
| Areaal bedrijventerrein | +43% | +18% | +23% | -3% |
| Kantoren | +34% | +19% | +16% | +1% |
| Informele locaties | +46% | +27% | +25% | +7% |
| Mobiliteit | | | | |
| Reizigerskilometers | +40% | +30% | +20% | +5% |
| Goederenvervoer ton km | +120% | +40% | +65% | -5% |
| Congestie-uren | +70% | 0% | -10% | -70% |
| Landbouw | | | | |
| Areaal landbouw | -15% | -15% | -15% | -10% |
| Areaal glastuinbouw | +60% | -15% | +5% | -45% |
| Aantal melkkoeien | +25% | -5% | -5% | -15% |
| Aantal varkens | -5% | -55% | -5% | -55% |
| Energie | | | | |
| Energiegebruik | +55% | +10% | +40% | -5% |
| Gebruik kolen | +195% | +40% | +155% | +35% |
| Aardgasvoorraden | -95% | -85% | -85% | -75% |
| Aandeel hernieuwbare elektriciteit | 1% | 34% | 2% | 24% |
| Milieu | | | | |
| CO ₂ -emissie | +65% | -20% | +30% | -10% |
| Ziekte last chronisch fijn stof | +22% | +5% | +26% | +1% |
| Afval totaal | +100% | +44% | +53% | +11% |
| Natuur en recreatie | | | | |
| Natuur (hoofd functie) | +20% | +25% | +18% | +22% |
| Sport- en recreatieterrein | +75% | +48% | +33% | +18% |
| Areaal lage stikstofdepositie (%-punt) | 0% | +53% | +3% | +51% |

