

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 XI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2006

Nr. 121

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2006

Naar aanleiding van uw verzoek van 27 maart jl. (06-VROM-B-028) stuur ik u, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, een korte beschouwing toe over het rapport «Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers», dat in opdracht van de secretarissen van de VROMraad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat is gemaakt. Het rapport zelf heb ik u eerder toegezonden (Tweede Kamer 2005–2006, 30 300 XI, nr. 111). In het rapport wordt aandacht gevraagd voor de gevolgen van het vertragen van de bevolkingsgroei en uiteindelijk dalen van bevolkingsomvang voor de beleidsontwikkeling.

Ik waardeer ten zeerste dat de auteurs een belangrijk vraagstuk, stagnatie en krimp van de bevolking op de nationale beleidsagenda zetten. Sterk aan dit rapport is namelijk dat de relatie tussen bevolkingsontwikkeling en een breed scala aan beleidsissues wordt gelegd en dat deze relaties vertaald worden naar beleidsrelevante categorieën. Ten aanzien van het huidige ruimtelijk en verkeers- en vervoersbeleid concludeer ik dat er voldoende voorwaarden in zijn opgenomen om flexibel én tijdig te kunnen inspelen op de verwachte stagnatie van de bevolkingsgroei in Nederland. De prognoses die ten grondslag liggen aan de Nota Ruimte en deel 3 van de Nota Mobiliteit houden ook rekening met een stagnatie van de bevolkingsgroei op termijn. Dat neemt echter niet weg dat in de huidige beleidspraktijk de groeigedachte dominant is. Meer bezinning op mogelijke krimp is nodig, zeker voor regio's die daarin voorop gaan lopen. De publicatie van de scenariostudie Welvaart en Leefomgeving zal aanleiding zijn om vraagstukken zoals een stagnatie van de bevolkingsontwikkeling te bezien op hun eventuele beleidsconsequenties.

Ik zal in onderstaande beschouwing dieper ingaan op de waarde van het rapport voor het ruimtelijk beleid en verkeers- en vervoersbeleid en aan de wijze waarop de verwachte bevolkingsontwikkeling in het huidige beleid wordt geanticipeerd.

1. Waarde van het rapport voor het beleid

Sterk aan dit rapport is dat de relatie tussen bevolkingsdaling en een breed scala aan beleidsissues wordt gelegd. Het leggen van nadruk op het dalen van de beroepsbevolking en de internationale context zijn daarbij belangrijke factoren, evenals het maken van aanbevelingen in beleidsrelevante categorieën zoals Noordvleugel en Zuidvleugel. De krimp-prognoses zelf zijn niet nieuw. Het rapport baseert zich op de CBS-bevolkingsprognose van 2004. Deze prognose ligt bijvoorbeeld ook ten grondslag aan de woningbehoefteprognose PRIMOS 2005 (brief aan Tweede Kamer 2005–2006, 27 926, nr. 80), aan de Bedrijfslocatiemonitor (CPB 2005) en aan de Structuurvisie Zuiderzeelijn (27 658, nr. 22).

Vanuit nationaal perspectief is krimp van de bevolking overigens een zwaar woord, stagnatie van de bevolkingsgroei typeert de ontwikkeling van de bevolkingsomvang beter. Volgens de nationale prognose van het CBS stijgt het inwonertal van Nederland van nu 16,3 miljoen naar 17,0 miljoen in 2035, daarna zet een zeer langzame daling in tot 16,9 miljoen inwoners in 2050. De belangrijkste factoren zijn: de natuurlijke bevolkingsaanwas wordt negatief door een stijging van de sterfte bij een gelijkblijvend aantal geboorten. Dit wordt op termijn onvoldoende gecompenseerd door een structureel positief buitenlands migratiesaldo. De beroepsbevolking gaat al veel eerder dalen: de potentiële beroepsbevolking (iedereen van 15–64 jaar) blijft tot 2011 constant op ca. 11 028 000 waarna, een langzame daling inzet tot 10,6 miljoen in 2046.

Regionaal verschilt het tijdstip waarop de verwachte krimp inzet wel: in regio's als Zuid-Limburg, delen van Oost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Haarlem is de bevolkingsdaling al ingezet, terwijl in andere regio's ook in de toekomst de bevolking naar verwachting zal blijven groeien. In de meeste gebieden wordt er ook tot 2020 nog een forse groei verwacht. In enkele delen van Nederland is ontspanning van de woningmarkt al zichtbaar. In Limburg wil de provincie de bevolkingafname aangrijpen voor herstructurering van de slechte delen van de woningvoorraad, in Delfzijl is een dergelijke ingreep al begonnen. Door de ontwikkeling van de behoefte zorgvuldig te monitoren kan eventueel tijdig gereageerd worden.

Bij dit soort lange termijn prognoses is overigens enige relativisering op zijn plaats: in de jaren '60 dachten we rond 2000 zo'n 23 miljoen inwoners in Nederland te hebben. De toekomst is onzeker en daarom wordt bij de bepaling van lange termijn beleidsstrategieën uitgegaan van een scenario-aanpak. Met een scenario-aanpak zijn onzekerheden rond economische ontwikkeling, gedrag, mobiliteit of bevolkingsontwikkeling beter in beeld te brengen. Momenteel zijn de samenwerkende planbureaus bezig hun grote lange termijn scenario studie Welvaart en Leefomgeving bezig af te ronden. Deze studie is bedoeld als basis voor lange termijn beleidsvoorbereiding.

Met deze opmerkingen geef ik aan dat de waarde van het rapport gelegen is in het benadrukken van het belang van het vraagstuk, stagnatie van de bevolkingsgroei, op de nationale beleidsagenda. De in het rapport gelegde relaties tussen bevolkingsontwikkeling en beleidsissues kunnen eveneens een rol spelen in de bepaling van lange termijn beleidsstrategieën. Deze opmerkingen nemen overigens niet weg dat in de huidige beleidspraktijk de groeigedachte nog dominant is. Meer bezinning op mogelijke krimp wordt nodig, zeker voor regio's die daarin voorop gaan lopen.

Een nuancering bij het rapport ten aanzien van de mobiliteitsontwikkeling is echter dat niet alleen de ontwikkeling van de beroepsbevolking bepa-

lend is voor de omvang en de aard van het verkeersaanbod, maar bijvoorbeeld ook ruimtelijke verdunning en spreiding, economische ontwikkelingen en de ontwikkeling van vrijetijdsbesteding. Vele factoren samen zullen invloed hebben op de ontwikkeling van de mobiliteit. Na verschijning van de WLO-scenario's zal het ministerie van Verkeer en Waterstaat daar eventueel nader sociaal economisch onderzoek naar laten verrichten.

2. Verwachte bevolkingsontwikkeling in het huidige beleid

Het beeld uit het rapport «Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers» voor wat betreft de bevolkingsontwikkeling komt overeen met de prognoses die ten grondslag liggen aan de Nota Ruimte en deel 3 van de Nota Mobiliteit, de Bedrijfslocatiemonitor (CPB, 2005) en Primos 2005. In de Nota Ruimte wordt nog gebruik gemaakt van PRIMOS 2003, die gebaseerd is op de CBS bevolkingsprognose van 2002. Ook daarin werd een stagnatie van de bevolkingsgroei op termijn geprognoseerd.

Op kortere termijn (de komende 5 jaar) werkt de mogelijke krimp van het aantal inwoners op nationaal niveau nog niet door in woningbehoefte, mobiliteitsontwikkeling, vraag naar kantoorruimte of behoefte aan bedrijventerrein. In de huidige prognoses groeit de behoefte nog tot het jaar 2020 en zakt daarna in of vlakt af.

In de Nota Ruimte is een strategie opgenomen volgens welke het rijk omgaat met onzekerheden op de lange termijn. Aangegeven is dat provincies en WGR-plusregio's ruimte moeten reserveren op basis van een scenario met een hoog ruimtegebruik; rijksinvesteringen, waaronder investeringen in infrastructuur, worden gebaseerd op een middenprognose. Ook de Nota Mobiliteit, en de doorvertaling daarvan in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) voorziet in een robuuste strategie met een flexibele invulling van het infrastructuurprogramma. Robuust, omdat gekozen wordt voor het investeren in infrastructuur waar nu al urgente bereikbaarheidsknelpunten zijn, waarbij prioriteit ligt bij de hoofdverbindingssassen. Flexibel, omdat tweejaarlijks een herijking van de knelpuntenanalyse op het hoofdwegennet plaatsvindt, waarbij recente ontwikkelingen en inzichten meegenomen kunnen worden. Bovendien vindt de daadwerkelijke keuze over infrastructuuruitbreidingen plaats in het kader van de betreffende planstudies, waarbij actuele en regiospecifieke informatie wordt gebruikt.

Voor het ruimtelijk en het verkeers- en vervoersbeleid wordt de CBS bevolkingsprognose uit 2004 momenteel gehanteerd als de middenprognose voor bevolkingsontwikkeling. Deze (midden) prognose wordt eens in de twee jaar herzien. De beleidshorizon van beide nota's is 2020 met een doorkijk naar 2030. Na publicatie van de te verschijnen WLO-scenario's van de samenwerkende planbureaus zal worden bezien of de cijfermatige basis van het huidige hoge ruimtebehoefte scenario uit de Nota Ruimte moet worden geactualiseerd. In mijn brief aan de Eerste Kamer dd. 8 november 2005 (nr XXI-G) heb ik dit ook aangegeven (brief over motie Lemstra). Door zorgvuldige monitoring, regelmatig actualiseren van scenario's én prognoses kan het beleid flexibel inspelen op veranderingen in de toekomst.

Mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat,
De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
S. M. Dekker