

Limburg in een veranderende wereld

Een inventarisatie van trends en ontwikkelingen voor de Limburg Agenda 2017

Datum: 7 maart 2017
Auteur: Bart Swanenvleugel
Play-Time Visie Beleid Actie
www.play-time.nl

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	3
1 Limburg in een veranderende wereld	5
1.1 Waarom dit rapport?	5
1.2 Toonaangevende ontwikkelingen.....	5
1.3 Observaties voor Limburg.....	6
I. DRIJVENDE KRACHTEN	8
2 Technologische versnelling	9
2.1 Snelle technologische ontwikkelingen.....	9
2.2 Ongelijke toegang van mensen tot technologie	11
3 Klimaatverandering en energietransitie.....	12
3.1 Klimaatadaptatie	13
3.2 Transitie naar een duurzame energievoorziening is onvermijdelijk.....	13
3.3 De economie wordt steeds meer circulair.....	15
4 Demografische ontwikkelingen: ongelijk verdeelde bevolkingsontwikkeling in Nederland	17
4.1 Bevolkingsgroei neemt af en stopt uiteindelijk	17
4.2 Veranderende leeftijdsopbouw.....	19
4.3 Veranderende huishoudensamenstelling.....	20
5 Internationale migratie en integratie van migranten.....	21
5.1 Absoluut en relatief meer niet-westerse migranten in de totale bevolking.....	21
5.2 Migranten blijven op achterstand in de samenleving	22
5.3 Beeldvorming en feiten over migranten lopen uiteen	23
6 Voortgaande verstedelijking	24
6.1 Steden groeien ten koste van het platteland	24
6.2 Agglomeratiekracht versterkt de ontwikkeling van de stad	25
6.3 Transformatie-opgave stedelijk gebied	26
6.4 Grensregio's.....	27
II. OVERIGE RELEVANTE ONTWIKKELINGEN	28
7 Samenleving en democratie.....	29
7.1 Een nieuw samenspel tussen bestuursniveaus en samenleving nodig	29
7.2 Participatiesamenleving	30
8 Leefpatronen.....	32
8.1 Werk, vrije tijd en thuis	32
8.2 Veranderend voedselpatroon.....	33
9 Het culturele kapitaal en erfgoed.....	35
9.1 De stad als knooppunt voor cultuur	35
9.2 Cultuur blijft belangrijk, maar anders.....	36
9.3 Monumentaal erfgoed onder druk.....	37
10 Arbeidsmarkt	38
10.1 Veranderingen in de wereldeconomie	38
10.2 Arbeidsparticipatie	39
10.3 Arbeidsmarktpositie van lager opgeleiden komt steeds verder onder druk te staan	40
10.4 Voortgaande flexibilisering van arbeid.....	41
11 Woningmarkt	43
11.1 Toenemende woningbehoefte met plaatselijk stagnatie	43
11.2 Veranderende woningbehoefte	44
11.3 Ouderen beïnvloeden doorstroming op de woningmarkt	44

11.4	Onderlinge afhankelijkheid van gemeenten	45
12	Landelijk gebied	46
12.1	Ruimteclaims in het landelijk gebied beconcurreren elkaar	46
12.2	Verduurzaming land- en tuinbouw is noodzakelijk	47
12.3	Natuurkwaliteit vraagt om ruimte.....	47
12.4	Veranderend landschap vraagt om betrokkenheid.....	48
13	Bereikbaarheid.....	49
	Geraadpleegde publicaties	51
	Bijlage 1 Enkele adviescolleges van de regering en het Parlement	54

DIT RAPPORT IN HET KORT

Wat biedt deze notitie?

De Provincie Limburg werkt momenteel aan de Limburg Agenda 2017, die zich richt op de toekomstige duurzame ontwikkeling van Limburg in de nationale en internationale context. Ter voorbereiding is in deze notitie in beeld gebracht welke toekomstige ontwikkelingen relevant kunnen zijn voor het provinciale beleid en welke grote opgaven wachten. Hiertoe is een studie uitgevoerd van actuele publicaties van de belangrijkste adviescolleges van de Regering en Parlement.

Welke toonaangevende ontwikkelingen zijn gaande?

Op diverse thema's doen zich de komende jaren grote en minder grote veranderingen voor. Sommige daarvan zijn nu al gaande, van andere is het nog onzeker of en hoe ze zich zullen voltrekken. De ontwikkelingen en daaruit volgende opgaven voor de volgende vijf thema's, in dit rapport beschouwd als drijvende krachten, zullen in elk geval andere thema's verregaand beïnvloeden:

1. technologische versnelling
2. klimaatadaptatie en energietransitie
3. ongelijk verdeelde bevolkingsontwikkeling en veranderende leeftijdsopbouw
4. internationale migratie en integratie van migranten
5. voortgaande verstedelijking

De overige thema's hangen – in elk geval deels – samen met de vijf bovengenoemde. Het gaat in het kort om ontwikkelingen op de volgende thema's:

6. samenleving en democratie
7. leefpatronen
8. cultureel kapitaal en erfgoed
9. arbeidsparticipatie en arbeidsmarkt
10. woningmarkt
11. landelijk gebied
12. bereikbaarheid

Wat betekent dat voor Limburg?

Alle beschreven trends en ontwikkelingen zullen op enige wijze van betekenis zijn voor Limburg. De ontwikkelingen op de volgende thema's lijken in Limburg bijzondere aandacht te verdienen:

- klimaatverandering en energietransitie
- demografische ontwikkelingen
- voortgaande verstedelijking
- landelijk gebied
- bereikbaarheid

1 Limburg in een veranderende wereld

1.1 Waarom dit rapport?

Bouwsteen voor de Limburg Agenda 2017

De Provincie Limburg bereidt de Limburg Agenda 2017 voor. Met de Limburg Agenda beoogt de Provincie een perspectief te geven op de duurzame ontwikkeling van Limburg en de daarmee samenhangende strategische opgaven te identificeren. De ontwikkeling van Limburg staat uiteraard niet op zichzelf: nationale en internationale ontwikkelingen hebben invloed op wat in de provincie gebeurt. Om die reden is op verzoek van de Provincie Limburg in beeld gebracht welke bepalende ontwikkelingen en grote opgaven worden verwacht door nationale adviescolleges (planbureaus en adviesraden).

Literatuurstudie, gericht op strategische vraagstukken

Om de trends, ontwikkelingen en opgaven die in dit rapport worden beschreven te identificeren is een analyse uitgevoerd van adviesrapporten en studies die in de afgelopen jaren (tot 5 jaar terug) zijn gepubliceerd door planbureaus, adviesraden en –commissies van regering en Parlement (zie bijlage 1). Daarbij is vooral aandacht besteed aan strategische rapporten over de (middel)lange termijn. Dat wil zeggen dat niet alle verschenen publicaties zijn bestudeerd. Niet alle publicaties zijn immers strategisch van aard en hebben een blik op de toekomst of ontwikkelingen. Adviescolleges richten zich in hun advisering ook vaak op evaluatie van beleid of op meer operationele aspecten van het beleid. In dit rapport is getracht om zo volledig mogelijk een dwarsdoorsnede te geven van de ontwikkelingen en opgaven die de adviescolleges signaleren. Daarbij is uitgegaan van de feitelijke boodschap van de publicaties. Met uitzondering van paragraaf 1.3, die een interpretatie van de informatie bevat van de auteur, over de betekenis voor de provincie Limburg.

De focus van de advisering door adviescolleges

De publicaties waarop de literatuurstudie is gebaseerd zijn in hoofdzaak gericht aan regering en Parlement. Vaak zijn ze ook relevant voor provincies, regio's, gemeenten of maatschappelijke partijen. Zo komen verschillen tussen stad en platteland op het punt van demografische, economische, ruimtelijke en sociaal-culturele ontwikkelingen ruimschoots aan bod. Daardoor bieden de rapporten waardevolle perspectieven voor decentrale overheden. De observaties of adviezen zijn echter maar in een enkel geval toegespitst op een specifieke regio of gemeente in Nederland. Dan gaat het meestal om de Randstad of de grote steden die daar deel van uitmaken. Over vraagstukken die samenhangen met de ligging aan de grens, relevant voor een grensprovincie als Limburg, is slechts beperkt gepubliceerd. Onderwerpen die wel aan bod komen zijn de grensoverschrijdende arbeidsmarkt en (bevolkings)krimp. Buitenlandse adviescolleges zijn niet geraadpleegd; informatie van de andere kant van de grens, over Limburgse ontwikkelingen, is niet in deze beschouwing opgenomen.

1.2 Toonaangevende ontwikkelingen

In de samenleving en in het openbaar bestuur zijn continu veranderingen gaande die voor de toekomst grote gevolgen kunnen hebben voor de vraagstukken waar de Provincie en anderen zich voor gesteld zien. Hierna worden vijf drijvende krachten onderscheiden, thema's waarop zich hoe dan ook ingrijpende veranderingen zullen voltrekken die andere bewegingen in de samenleving in gang zullen zetten of beïnvloeden. Dat veranderingen al gaande of aanstaande zijn is zeker. Over de richting van de veranderingen en de mate waarin ze zich voltrekken bestaat veelal nog onzekerheid

(Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1). De in het voorliggende rapport onderscheiden drijvende krachten zijn de volgende:

- technologische versnelling;
- klimaatadaptatie en energietransitie;
- ongelijk verdeelde bevolkingsontwikkeling en veranderende leeftijdsopbouw;
- internationale migratie en integratie van migranten;
- voortgaande verstedelijking.

Daarnaast zijn meerdere relevante ontwikkelingen te onderscheiden, die zich (deels) voltrekken ten gevolge van deze drijvende krachten. Onderling is er ook vaak sprake van samenhang tussen de ontwikkelingen. In dit rapport worden te verwachten ontwikkelingen en veranderingen onderscheiden op de volgende thema's:

- samenleving en democratie
- leefpatronen
- cultureel kapitaal en erfgoed
- arbeidsparticipatie en arbeidsmarkt
- woningmarkt
- landelijk gebied
- Bereikbaarheid

Door deze thema's heen lopen verschillende dwarsverbanden die niet als apart thema zijn benoemd. Daar waar relevant komen ze aan bod in de beschrijvingen. Denk daarbij aan onderwerpen als maatschappelijke tweedeling, onderwijs of grenseffecten.

De drijvende krachten komen aan bod in de hoofdstukken 2 tot en met 6. De hoofdstukken 7 tot en met 13 gaan in de op de overige relevante ontwikkelingen. Elk hoofdstuk wordt voorafgegaan door een kader waarin de belangrijkste bevindingen zijn samengevat.

1.3 Observaties voor Limburg

Alle genoemde trends en ontwikkelingen kunnen van betekenis zijn voor de ontwikkeling van Limburg en verdienen een beschouwing bij het identificeren van strategische opgaven. Op enkele uitzonderingen na echter, doen de beschouwde adviezen en rapporten geen specifieke uitspraken over de Limburgse situatie. Desondanks lijken de volgende ontwikkelingen¹ voor Limburg in het bijzonder van betekenis, vanwege de ligging aan de grens en de economische, sociaal-culturele en landschappelijke kenmerken van de provincie, lijken echter in het bijzonder van betekenis:

Klimaatverandering en energietransitie: net als in andere delen van het land en de wereld zal in de provincie Limburg een energietransitie onvermijdelijk zijn. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) (2015-3; 2016-3) stelt dat de gevolgen daarvan voor het landschap en de bedrijvigheid ingrijpend zullen zijn. Juist vanwege het grote areaal aan landelijk gebied en de aanwezigheid van internationaal relevante industrie in Limburg lijken hier kansen te liggen voor ontwikkeling en innovaties die bijdragen aan de noodzakelijke transitie.

Demografische ontwikkelingen: Zoals bekend blijft de bevolkingsgroei in Limburg naar verwachting achter bij het Nederlandse gemiddelde en zijn er regio's aan te wijzen die nu of in de nabije toekomst (gaan) krimpen (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). Ook op het Limburgse platteland veroudert de bevolking sneller dan in de stad. Krimp vraagt om

¹ Het gaat hierbij om een selectie op basis van interpretaties van de auteur.

adaptieve planning en tijdelijke oplossingen op diverse thema's. Uitdagingen zijn om het aanbod aan zorg en voorzieningen (o.a.) voor ouderen adequaat aan te passen (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2015-1), oplossingen te vinden voor het basisonderwijs in de krimpregio's (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3), de transformatie van de bebouwde omgeving (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2) en het realiseren van een passend woningaanbod (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2015-2).

Voortgaande verstedelijking: Als steden hun agglomeratiekracht vergroten kunnen zij hun economische en sociaal-culturele waarde versterken (o.a. Planbureau voor de leefomgeving, 2016-6). Voor Limburgse steden lijken de kansen daarvoor voorbij de landsgrenzen te liggen. Deze grenzen beperken tegelijkertijd de mogelijkheden. De uitdaging ligt erin om die belemmeringen te verminderen, door bijvoorbeeld de grensoverschrijdende verbindingen te verbeteren, interactie met buurregio's te versterken, taal- en cultuurverschillen aan te pakken, wederzijds diploma's te erkennen en wet- en regelgeving en instituties te harmoniseren (Weterings& Van Gessel-Dabbekausen, 2015; Centraal Planbureau, 2016-1).

Landelijk gebied: De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2016-2) meent dat de opgaven voor de landbouw, de natuur en de andere functies in het landelijk gebied in samenhang moeten worden gezien. Ook voor Limburg – met zijn ruime areaal aan landelijk gebied – houdt dit in dat er verscheidene opgaven zijn liggen voor het landelijk gebied. Het gaat om de volgende:

- verduurzaming van alle typen landbouw (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2);
- natuurherstel (Planbureau voor de leefomgeving, 2016-1; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2);
- vermarkting van ecosysteemdiensten² en alternatieve financieringsmodellen voor natuur (o.a. Planbureau voor de leefomgeving, 2016-2);
- betrokkenheid van bewoners bij de ontwikkeling en het beheer van het landschap (Commissie Van Vollenhoven, 2015; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-3).

Bereikbaarheid: de ontsluiting van het platteland en krimpregio's met collectief openbaar vervoer wordt in de toekomst steeds lastiger (de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1). Nieuwe mobiliteitsconcepten kunnen daarbij oplossingen bieden, die in de huidige concessiesystematiek nog niet voor de hand liggen.

² Maatschappelijke baten die mensen uit ecosystemen halen worden ecosysteemdiensten genoemd. Denk daarbij aan het produceren van voedsel en water, het vastleggen van koolstof door bomen, recreatiemogelijkheden of het bevorderen van de gezondheid (Planbureau voor de leefomgeving, 2010).

I. DRIJVENDE KRACHTEN

2 Technologische versnelling

TECHNOLOGISCHE VERSNELLING IN HET KORT

Belangrijkste bewegingen

Nieuwe technologische mogelijkheden en ontwikkelingen gaan steeds meer een prominente rol spelen in het ondernemen, besturen en het dagelijks leven. Het verbinden van technologieën brengt ontwikkelingen in een stroomversnelling, denk aan het volgende:

- digitaliseren productieprocessen;
- internet der dingen;
- verbinding fysieke en digitale wereld;
- verwevenheid natuur- en levenswetenschappen.

Gevolgen van die bewegingen

Het verbinden van technologieën maakt nieuwe business modellen mogelijk, die een disruptieve werking kunnen hebben in traditionele markten. Door de technologische ontwikkelingen komen bovendien steeds meer data beschikbaar. Dit biedt kansen voor Big Data toepassingen en leidt tegelijkertijd tot veiligheids- en privacyvraagstukken.

Het toenemende belang van ICT voor het dagelijks functioneren in de samenleving kan leiden tot nieuwe ongelijkheid ten gevolge van verschillen in digitale vaardigheden.

Toekomstige opgaven

Om te kunnen blijven concurreren moeten bedrijven zich steeds sneller aanpassen aan technologische ontwikkelingen. Robotisering, automatisering en nieuwe business modellen zullen ook ingrijpende gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt, hetgeen vraagt om nieuwe beleid dat inspeelt op die gevolgen. Om zo goed mogelijk de vruchten te kunnen plukken van zich ontwikkelende technologieën is het zaak om technostarters, onderzoek en (durf)kapitaal met elkaar te verbinden.

Om verdergaande tweedeling ten gevolge van verschillen in digitale vaardigheden te voorkomen is het zaak om de toegankelijkheid van ICT te waarborgen door te zorgen voor iedereen beschikbare en betaalbare ICT-infrastructuur te zorgen en vaardigheden te trainen.

2.1 Snelle technologische ontwikkelingen

Convergenties van technologieën zorgen voor de grootste veranderingen

Een belangrijke drijver voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen is technologische vernieuwing. De snelheid waarin die vernieuwing plaatsvindt, is enorm toegenomen. Volgens veel auteurs staan we aan de vooravond van een nieuwe periode waarin de informatierevolutie een nieuwe fase ingaat. Het gevolg is dat een scala aan nieuwe technologische mogelijkheden beschikbaar worden op het gebied van automatisering en robotica, informatie- en communicatietechnologie (ICT), het 'internet der dingen' ('slimme' apparaten die via internet met elkaar verbonden zijn), en nano- en biotechnologie, zoals genetische manipulatie (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).

Juist de convergentie van die mogelijkheden zorgt voor de grote veranderingen in de toekomst en zal gevolgen hebben voor de duur en de kwaliteit van het leven (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013). Denk aan de volgende convergenties (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4):

- het samengaan van mechanica en elektronica (mechatronica), waardoor productieprocessen verder digitaliseren;

- het samengaan van informatie- met communicatietechnologieën, zoals de opkomst van het internet der dingen;
- het samengaan van het internet met de fysieke wereld. Steeds meer fysieke producten zijn slim en verbonden met het internet, waardoor de fysieke wereld één groot informatiesysteem wordt;
- de groeiende verwevenheid van natuurwetenschappen (nano- en informatietechnologie) met levenswetenschappen (biotechnologie en cognitieve technologie).

Big data

De hoeveelheid beschikbare data over personen en processen is de laatste jaren exponentieel toegenomen. Dat komt vooral omdat veel data tegenwoordig automatisch worden geproduceerd en het bijproduct zijn van dagelijkse handelingen zoals het gebruik van internet, sociale media, mobiele telefoons en verschillende applicaties. Hierdoor worden steeds meer handelingen van individuen digitaal geregistreerd. Bovendien verdubbelt de opslagcapaciteit ongeveer iedere drie jaar en nemen de kosten van dataopslag sterk af. De combinatie van steeds krachtigere computers, betere software, zelflerende algoritmen en *machine learning* biedt kansen voor Big Data-toepassingen. Door het koppelen van databases wordt het mogelijk om nieuwe, praktisch bruikbare kennis te construeren. Behalve commerciële partijen maken ook overheidsorganisaties steeds vaker gebruik van die nieuwe kennis- en dataverwerking. Dit gaat ook gepaard met een toenemende zorg voor grootschalige inmenging in de persoonlijke levenssfeer (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016-1).

Kansen en bedreigingen van technologische ontwikkelingen

Omgaan met technologie vraagt om specifieke vaardigheden van mensen (zie paragraaf 2.2), waardoor de voor- en nadelen ongelijk verdeeld kunnen zijn in de samenleving. Voor bedrijven geldt dat als zij concurrerend willen blijven, zullen zij zich moeten aanpassen aan het steeds sneller wordende tempo van technologische vernieuwing. Naast dit versnelde tempo zijn er ook bedrijven en ondernemers die mogelijkheden zien voor nieuwe business modellen, waarbij de consument de rol van bedrijven overneemt. Airbnb is een goed voorbeeld van een bedrijf dat gebruikmaakt van dit business model. Deze start-ups hebben de potentie ontwrichtend te zijn voor bestaande bedrijven. Het succes van deze start-ups hangt mede af van de vraag of zij in staat zijn hun start-up op te schalen (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016).

Op het gebied van digitale media, biotechnologie, nanotechnologie en robotica lijken de verwachte innovaties het meest ingrijpend (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013). Denk aan:

- robots en andere smart machines zijn in 2050 niet meer uit het dagelijkse leven weg te denken en nemen op grote schaal alledaagse taken van mensen over (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). Dit heeft gevolgen voor de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 10);
- big data zullen de ervaring en waardering van privacy veranderen door het toenemende risico van identiteitsfraude, cybercrime en privacyschending (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016-1);
- Op termijn zullen virtuele ontmoetingen levensecht worden en moeilijk te onderscheiden zijn van fysieke ontmoetingen (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4);
- De wereldwijde verbondenheid die digitale media bieden verkleint taalproblemen en culturele barrières. Zij versnellen het ontstaan van een netwerksamenleving waarin burgers en bedrijven in real-time met elkaar informatie uitwisselen, kennis ontwikkelen, ideeën bedenken, besluiten nemen en zich organiseren (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013).

In Nederland liggen nog veel kansen op het terrein van de ontwikkeling robots. Nederland heeft een relatief lage 'robotdichtheid' doordat er in de Nederlandse mkb-economie nog weinig investeringen in robotisering plaatsvinden. De kansen kunnen benut worden door technostarters, durfkapitaal en robotica-onderzoek bij elkaar te brengen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2015-2).

2.2 Ongelijke toegang van mensen tot technologie

Nederlanders zijn in verhouding tot andere Europeanen veel 'online actief'. De jonge generatie groeit op met de nieuwe media, en naarmate de *digital native* van deze millenniumgeneratie de arbeidsmarkt gaan domineren, verandert de werkomgeving mee (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013). ICT-ontwikkelingen lijken te kunnen bijdragen aan een grotere maatschappelijke deelname van mensen uit alle lagen van de bevolking (de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1). Toch lijkt het toenemende belang van (ICT)technologie ervoor te kunnen zorgen dat groepen die toch al een sterke maatschappelijke positie hebben, zoals hoogopgeleiden, hun voorsprong behouden of zelfs verder kunnen uitbouwen. Verschillen in digitale vaardigheden kunnen bijdragen aan het bestendigen of zelfs vergroten van bestaande ongelijkheden op de arbeidsmarkt (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). Met name als het gaat om informatieve en strategische internetvaardigheden, lijkt er op termijn sprake te zijn van een toenemende digitale kloof tussen hoogopgeleiden aan de ene kant en middel- en laagopgeleiden aan de andere kant. De kloof tussen middel- en laagopgeleiden echter lijkt kleiner te worden (de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1).

Volgens de World Bank Group (2016) kan technologie helpen om de maatschappelijke deelname van achtergestelde groepen of mensen met een handicap te vergroten, maar is het bestaan van technologie op zichzelf onvoldoende als er geen ondersteunende omgeving is die de toegankelijkheid waarborgt. Daarvoor zijn zaken als beschikbare ICT-infrastructuur, vaardigheden en betaalbaarheid van belang (de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1).

Onzekerheden

- Over de gevolgen van technologische innovaties voor de samenleving bestaan uiteenlopende verwachtingen. De meningen van auteurs lopen uiteen over de snelheid waarin veranderingen plaatsvinden, de impact die de veranderingen hebben, en of de gevolgen van deze veranderingen positief of negatief zijn (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).
- De grote mogelijkheden voor efficiëntiewinst zullen mogelijk onweerstaanbaar blijken, zowel voor burgers als voor overheden. Digitalisering biedt kansen voor groeiende steden (zie hoofdstuk 6) om uit te groeien tot *smart cities*. Maar de nieuwe ICT-toepassingen vragen om een grote voorinvestering in infrastructuur. Gemeentebesturen kunnen zich dat niet zomaar veroorloven. De vraag is dus of en hoe aanleg en beheer van omspannende, dichte en hoogwaardige datanetwerken van de grond komt (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013).

3 Klimaatverandering en energietransitie

KLIMAATVERANDERING EN ENERGIETRANSITIE IN HET KORT

Belangrijkste bewegingen

Ten gevolge van klimaatverandering blijven wereldwijd weer- en klimaatextremen toenemen. Voor Nederland betekent dat meer perioden van hitte, frequentere en intensievere piekbuien en perioden van droogte.

Klimaatverandering en het tegengaan daarvan door het terugdringen van (o.a.) CO₂-uitstoot hangt nauw samen met de energievoorziening. De verduurzaming van de energievoorziening (energietransitie) is inmiddels ingezet en zal zich de komende decennia verder voltrekken. Tegelijkertijd en in samenhang daarmee is een beweging zichtbaar naar een circulaire economie waarin afvalproducten steeds vaker als grondstof worden benut.

Gevolgen van die bewegingen

Frequentere hitteperioden en piekbuien hebben uiteenlopende gevolgen voor het functioneren van de samenleving. Denk aan:

- pieken in elektriciteitsbehoefte;
- beperkte opwekkingscapaciteit;
- verstoring transport;
- verstoring stedelijke rioleringscapaciteit;
- hoge rivierafvoeren.

Droogte kan de volgende consequenties hebben:

- verstoring binnenvaart;
- afname beschikbaarheid zoet water;
- mislukte oogsten.

De energietransitie vraagt om grote publieke en private investeringen en de invloed op het landschap en de openbare ruimte zullen aanzienlijk zijn. Tegelijkertijd biedt het – net als de transformatie naar een circulaire economie – kansen voor werkgelegenheidsgroei en de reshoring van productiefaciliteiten.

Toekomstige opgaven

De opgaven voor klimaat en energie zijn wereldwijde opgaven. Het is van belang om tijdig adaptatiemaatregelen te ontwikkelen die een antwoord bieden op droogtevraagstukken en op overstromingsrisico's in zowel stedelijk gebied als in stroomgebieden van rivieren en beken. De genoemde transitie bieden ook kansen voor ontwikkeling. Er is daartoe een langetermijnperspectief nodig op noodzakelijke opgaven als:

- de versnelde introductie van windenergie;
- energiebesparing in woningen en landbouw;
- ontwikkelen CO₂-vrije elektriciteitsproductie;
- veranderen consumptiepatroon;
- ontwikkelen technologie voor energieopslag;
- ontwikkelen technologie voor afvangen en opslaan CO₂.

De transformatie naar een circulaire economie vraagt daarnaast om het identificeren regionale kwaliteiten en kenmerken m.b.t. grondstoffenstromen en om de ontwikkeling van concepten voor stadslogistiek, servicelogistiek en retourlogistiek.

3.1 Klimaatadaptatie

De opwarming van de aarde leidt tot extreme klimaatgebeurtenissen

Er is sprake van een gestage klimaatverandering, die is toe te schrijven aan het door de mens versterkte broeikaseffect. Zolang de CO₂-concentraties blijven toenemen, zal ook de opwarming doorgaan (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013). Weer- en klimaatextremen zoals hittegolven, droogte en overstromingen komen voor in elk klimaat en kunnen leiden tot rampen met doden, ontheemden en schade. De verwachting is dat de kans op extreme klimaatgebeurtenissen toeneemt bij een warmer wordend klimaat. Boven op klimaatverandering leidt natuurlijke variabiliteit tot perioden met meer en minder extreme klimaatgebeurtenissen (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013).

De gevolgen voor Nederland kunnen divers zijn

In Nederland zullen de langdurige hitteperioden of hittegolven leiden tot pieken in de elektriciteitsbehoefte (door het gebruik van airco's) maar tegelijk tot een beperking in de opwekkingscapaciteit door gebrek aan koelwater. Dit kan tot verstoringen in de elektriciteitsvoorziening leiden. Transport wordt door toenemende piekbuien en hitte-extremen vaker verstoord. Vooral in de steden kunnen problemen ontstaan met de rioleringscapaciteit. Ook zullen, vooral onder ouderen, meer mensen overlijden ten gevolge van hitte. Langdurige droogte veroorzaakt daarnaast problemen voor de binnenvaart, terwijl ook de beschikbaarheid van zoet water voor de landbouw en bedrijven afneemt. De grondgebonden landbouw loopt door verandering in extremen een grotere kans op mislukte oogsten. Langs de kust en in het benedenrivierengebied is er wellicht een verhoogd risico door de combinatie van een lichte versnelling in de zeespiegelstijging met vaker voorkomende hoge rivierafvoeren (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013).

Aanpassing is noodzakelijk en lijkt mogelijk in Nederland

Nederland zal zich moeten voorbereiden op de gevolgen van de klimaatverandering. Als de klimaatverandering geleidelijk verloopt, zoals de meeste scenario's voor klimaatverandering beschrijven, biedt dit Nederland de tijd om tijdig voorbereidingen te treffen (adaptatie). Algemeen wordt aangenomen dat een rijk, goed georganiseerd en klimatologisch gunstig gelegen land als Nederland, dat bovendien beschikt over de noodzakelijke expertise, voldoende tijd heeft om zich relatief probleemloos aan te passen (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013). De gevolgen voor de energiehuishouding (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2015-1) en het landschap zullen wel ingrijpend zijn (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2). Tegelijkertijd is het onzeker of de klimaatverandering zich geleidelijk voltrekt. Ze kan door vele oorzaken versnellen en vertragen en daarmee het Nederlandse adaptatieschema in de war sturen en zorgen voor snel toenemende klimaatrampen elders (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013).

3.2 Transitie naar een duurzame energievoorziening is onvermijdelijk

Klimaat en energievoorziening zijn onlosmakelijk verbonden

Het tegengaan van klimaatverandering is niet alleen van belang vanuit ecologisch oogpunt, maar ook belangrijk voor de economische stabiliteit, veiligheid en voedselzekerheid (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016-2). Nederland heeft daarom internationaal afgesproken om de uitstoot van broeikasgassen fors te verminderen. In Nederland is de energievoorziening verreweg de belangrijkste bron van uitstoot (Planbureau voor de leefomgeving, 2016-5). De vraag naar energie blijft echter onverminderd groot. Een van de grootste en meest ingrijpende uitdagingen in de komende decennia is daarom de verduurzaming van de Nederlandse energievoorziening (de

leefomgeving en infrastructuur, 2016-2). Al voordat in Parijs nog verdergaande reductie-eisen werden afgesproken lag er een enorme uitdaging voor om de reductie-ambities te verbinden met grote structuurveranderingen in de energievoorziening. In de periode die voor ons ligt, zullen ingrijpende sociale en technologische veranderingen plaatsvinden die grote invloed zullen hebben op deze transitie (de leefomgeving en infrastructuur, 2015-1).

Langetermijnperspectief ontbreekt en doelbereiking onzeker

Volgens de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2016-2) vraagt de transitie om grote investeringen en zal het daardoor Nederlandse landschap drastisch veranderen. Op verschillende bestuursniveaus zullen betere en meer consistente afwegingen ten aanzien van een klimaatneutrale economie op de lange termijn nodig zijn (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016-2). Het beleid kan alleen effectief zijn bij een doeltreffend langetermijnperspectief (de zogenoemde stip op de horizon). Zo'n helder langetermijnperspectief ontbreekt momenteel nog (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016-3). Bovendien hoort Nederland bij de hekkensluiters wat betreft het halen van de nationale doelstellingen voor 2020, zoals die zijn afgesproken in de EU-Richtlijn Hernieuwbare Energie (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). Het is onzeker of Nederland die doelstellingen gaat halen (Algemene Rekenkamer, 2015). De inhaalslag zou moeten komen van een versnelde introductie van windenergie op land en zee. Dat stuit echter op aanzienlijke maatschappelijke weerstand (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).

Concrete opgaven voor de energietransitie

Er lijkt niet één optimaal transitiepad te zijn voor emissiereductie (Centraal Planbureau, 2015-2). Zowel de Rli als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) pleiten voor een stringent toekomstbestendig reguleringskader, waarbinnen op decentraal niveau ruimte bestaat voor de ontwikkeling van nieuwe technieken en business concepten. De Rli pleit bovendien voor een gedifferentieerde aanpak voor verschillende maatschappelijke energiebehoeften. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen vier functionaliteiten van energie: lage temperatuurwarmte in gebouwen voor verwarming en warm water, hoge temperatuurwarmte voor industriële productie, transport en mobiliteit, en de werking van verlichting en elektrische apparaten (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2015-1). Meer concreet betekent dat voor de komende decennia onder andere een afbouw van CO₂-intensieve kolencapaciteit, de opbouw van innovatieve infrastructuren als *smart grids* en de inzet op een energieneutrale gebouwde omgeving (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016-2).

Gevolgen

De energietransitie leidt tot verschillende opgaven:

- De energietransitie zal grote investeringen vragen op alle niveaus, bij burgers, bedrijven en overheden (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2015-1).
- Energiebesparing, vooral in de bebouwde omgeving en de landbouw is een voor de hand liggende opgave om emissies te reduceren. Dit verloopt nu nog slechts langzaam (ECN et al., 2016). Voor de bebouwde omgeving is de opgave om te streven naar emissievrije bestaande gebouwen en woningen. Dat kan door wijken gasvrij te maken, de woningen en gebouwen verregaand te isoleren, gebruik te maken van warmtebronnen als geothermie en de resterende warmtevoorziening te elektrificeren (Planbureau voor de leefomgeving, 2016-4).
- Veranderend consumptiepatroon/gedragsverandering. Het terugdringen van emissies zal gevolgen hebben voor hoe mensen zich verplaatsen, waar en hoe ze op vakantie en wat ze eten (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).
- Voor de personenautomobiliteit kan een transitie naar emissieloos rijden (in elektrische of op waterstof rijdende auto's) een forse bijdrage aan de klimaatdoelen leveren (Planbureau voor de leefomgeving, 2016-4).
- De productie van CO₂-vrije elektriciteit. Hiervoor zijn er relatief veel technologische opties. In Nederland heeft vooral windenergie op zee een groot potentieel, maar ook windenergie op land,

zonnepanelen en kernenergie kunnen aanzienlijke bijdragen leveren (Planbureau voor de leefomgeving, 2016-4). Voor windenergie op land zijn er momenteel weinig vorderingen, ten gevolge van weerstand bij omwonenden vanwege geluid, slagschaduw en horizonvervuiling (ECN et al., 2016; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). Die weerstand is echter vele malen kleiner dan die tegen kernenergie en andere verstoringen van de woonomgeving, zoals een discotheek of een gaswinningslocatie. Maatschappelijke weerstand is er nog minder bij zonne-energie (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).

- Naast productie zullen goedkope en efficiënte manieren van energieopslag steeds meer nodig zijn (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).
- De vraag naar technologieën voor het veilig afvangen en opslaan van CO₂ toenemen (Planbureau voor de leefomgeving, 2016-4).
- Per energiefunctionaliteit verschilt de aanpak van de transitie, bijvoorbeeld vanwege het (niet) beschikbaar zijn van de daarvoor benodigde technieken, omdat investeringen wel of niet rendabel zijn of omdat de mate verschilt waarin internationale samenwerking noodzakelijk is (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2015-1).

Onzekerheden

Het gevoel van urgentie van het klimaatvraagstuk onder de Nederlandse bevolking is niet groot. De mate van urgentie waarmee burgers klimaatverandering als probleem zien kan wel één van de factoren zijn die de acceptatie van ruimtelijke ingrepen en van veranderingen in consumeren beïnvloedt (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).

3.3 De economie wordt steeds meer circulair

Milieudruk en leveringszekerheid vragen om circulaire economie

In de komende veertig jaar zal de wereldeconomie zich naar verwachting van de OECD verviervoudigen. Deze ontwikkeling zal gevolgen hebben voor het milieu en gaat gepaard met onzekerheid over de beschikbaarheid van voldoende grondstof en natuurlijke hulpbronnen (Planbureau voor de leefomgeving, 2016-6). Nederland is nu sterk afhankelijk van de import van grondstoffen, terwijl de prijzen fluctueren en de leveringszekerheid onder druk staat door wereldwijde gebeurtenissen. Daarnaast neemt wereldwijd de druk op het milieu toe door de stijgende vraag naar grondstoffen. De transformatie naar een circulaire economie is daarom urgent en ook al gaande. Als we grondstoffen hergebruiken in plaats van ze na één keer gebruiken weg te gooien, neemt de economische waarde toe en gaat de milieubelasting omlaag. In een circulaire economie wordt dit hergebruik al bij het ontwerp van producten en diensten ingecalculeerd (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2015-1). Circulair ondernemen levert een bijdrage aan het toekomstbestendig maken van sectoren die gevoelig zijn voor de aanvoer van bepaalde grondstoffen (zoals bijvoorbeeld biomassa, zeldzame aardmetalen en kunststof) of grote prijsschommelingen. In een circulaire economie ontstaan ook nieuwe economische, vaak arbeidsintensieve activiteiten. Dit werkt door in behoud van werkgelegenheid en nieuwe banen op alle opleidingsniveaus. Het Rijk heeft inmiddels een Rijksbreed Programma Circulaire Economie (Sociaal Economische Raad, 2016).

Kansen voor de logistieke sector

De transformatie biedt kansen voor de Nederlandse economie, vooral voor de logistieke sector. Zo zal er sprake zijn van het terugbrengen van productiefaciliteiten naar Europa omdat men zicht op de grondstoffen wil houden. Dit verandert de transitiefunctie van Nederland en er zal behoefte zijn aan een reeks van innovatieve concepten op het gebied van stadslogistiek, servicelogistiek en retourlogistiek (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2013).

Circulaire strategie nodig op niveau van Rijk, provincies en gemeenten

Elk land en elke regio heeft zijn eigen kwaliteiten, bedrijven en kenmerken. Deze zouden leidend moeten zijn bij de keuze voor de te volgen circulaire strategie. Daarvoor is inzicht nodig in de kwaliteiten, omstandigheden en kenmerken van de eigen regio en in de grondstoffenstromen aldaar. Afhankelijk van de samenhang met andere regio's zullen onderdelen van de strategie lokaal, dan wel bovenlokaal of bovenregionaal georganiseerd moeten worden (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2).

Gevolgen

- Ten gevolge van het sluiten van productieketens wordt een reshoring van productiefaciliteiten naar Europa verwacht (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2).
- Er ontstaat behoefte aan innovatieve concepten voor stadslogistiek, servicelogistiek en retourlogistiek (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2).
- Regio's of landen gaan zich specialiseren langs thema's als 'de regio zonder afval', 'de regio van het delen', 'de zelfvoorzienende regio' en 'de regio van industriële symbiose' (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2015-3).

4 Demografische ontwikkelingen: ongelijk verdeelde bevolkingsontwikkeling in Nederland

DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN IN HET KORT

Belangrijkste bewegingen

Landelijk blijft de bevolking groeien, maar de komende decennia vlakt die groei af. Na 2035 is er sprake van stabilisatie. De bevolkingsgroei wordt steeds meer bepaald door de mate van internationale migratie. De bevolkingsgroei is ongelijk verdeeld over het land: de steden, met name in de Randstad, blijven groeien. Het platteland en regio's buiten de Randstad krimpen.

Binnen de bevolkingsopbouw voltrekken zich twee belangrijke veranderingen. De leeftijdsopbouw verandert. De Nederlander wordt ouder en de aanwas van jongeren neemt af. Ouderen blijven tegelijkertijd langer vitaal. Daarnaast verandert de huishoudensamenstelling. Er komen meer kleine en eenpersoons huishoudens. Deze veranderingen in bevolkingsopbouw verschillen tussen stad en platteland. De steden trekken meer jongeren aan terwijl krimpregio's relatief snel vergrijzen.

Gevolgen van die bewegingen

De verschillen tussen groei – en krimpregio's worden groter met als gevolg dat gemeenten hun toekomstperspectief zien veranderen. Dat biedt in krimpgebieden kansen om de leefbaarheid en de betrokkenheid van burgers te vergroten, maar tegelijkertijd komen voorzieningen meer en meer onder druk te staan.

Het toenemend aantal ouderen, het afnemend aantal kinderen en de veranderende huishoudensamenstelling heeft tot gevolg dat de vraag naar voorzieningen (zoals zorg en onderwijs) en de woningbehoefte verandert. Ook de vraag naar arbeidskrachten in bijvoorbeeld de zorg neemt toe, terwijl het aantal beschikbare arbeidskrachten afneemt.

Toekomstige opgaven

Naar verwachting blijft de bevolkingsgroei in Limburg achter bij het Nederlandse gemiddelde en er zijn binnen de provincie regio's aan te wijzen die nu of in de nabije toekomst gaan krimpen. De bevolking verouderd op het Limburgse platteland sneller dan in de stad. Krimp vraagt om adaptieve planning en tijdelijke oplossingen op diverse thema's. Uitdagingen zijn om het aanbod aan zorg en voorzieningen voor ouderen adequaat aan te passen en oplossingen te vinden voor het basisonderwijs in krimpregio's. Afhankelijk van de lokale bevolkingsgroei en -krimp en de huishoudensamenstelling zal op passende en adaptieve wijze de woningbouwopgave dienen te worden ingevuld.

4.1 Bevolkingsgroei neemt af en stopt uiteindelijk

De wereldbevolking blijft de komende jaren groeien, zij het in een lager tempo dan voorheen. De reden daarvoor is dat wereldwijd de vruchtbaarheid afneemt. In westerse landen komt op termijn de bevolkingsgroei tot een eind (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013). Ook in Nederland is dat afnemende groeitempo te zien, maar de komende decennia is er landelijk gezien nog altijd sprake van groei (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3); rond 2035 zijn er naar verwachting één miljoen meer Nederlanders dan nu. Daarna stabiliseert het aantal (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). Hoe de omvang van de bevolking in Nederland zich ontwikkelt, hangt sterk af van de omvang van de migratie. Voor de lange termijn verwacht het CBS een migratiesaldo van gemiddeld 16 duizend per jaar.

Krimp in plattelandsgemeenten en buiten de Randstad

De verwachte bevolkingsgroei is niet gelijk over Nederland verdeeld. Vooral de steden – en dan met name de Randstad – zullen de komende 15 jaar fors blijven groeien. Jongeren verlaten het platteland

voor een opleiding of baan in de stad; de ouderen blijven achter (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3). Buiten de Randstad vindt nog groei plaats in (universiteit)steden en hun randgemeenten. In een kwart van de Nederlandse gemeenten neemt in die periode het aantal inwoners af met meer dan 2,5 procent (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3). Deze bevolkingskrimp doet zich in eerste instantie vooral voor in plattelandsgemeenten in de gebieden Oost-Groningen, Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen, maar ook in andere gemeenten wordt al krimp verwacht (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). Vooral na 2030 is in andere regio's stabilisatie en/of krimp van de bevolking en de werkgelegenheid een reële mogelijkheid (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2015-1). Op lange termijn zal bevolkingskrimp een normale situatie worden en zullen beleid, instituties en de publieke financiering er meer op ingesteld raken. Het is vooral de transitie van groei naar krimp die maatschappelijke problemen met zich brengt (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013).

Gevolgen

- Het toekomstperspectief van veel gemeenten is anders dan men gewend is. Bevolkingskrimp kan een grote impact hebben op een regio, vooral als daar niet tijdig op wordt geanticipeerd (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013).
- Krimp kan ook bestaande knelpunten sneller en eerder aan het licht brengen. Zo is het verdwijnen van voorzieningen in krimpgemeenten eerder een gevolg van de schaalvergroting van deze voorzieningen en een veranderende consumentenvoorkeur dan van de terugloop van de bevolking (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013).
- Bevolkingskrimp biedt tegelijkertijd kansen voor nieuwe initiatieven om de leefbaarheid te verbeteren en voor het bevorderen van burgerkracht (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3).
- Om in te spelen op de afvlakkende of zelfs krimpende bevolking is het belangrijk om adaptief te plannen en na te denken over mogelijkheden om een misschien tijdelijke groei van de vraag naar werklocaties, infrastructuur en voorzieningen ook tijdelijk op te vangen (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2015-1).

Onzekerheden

In de Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2015-1) zijn twee aanvullende onzekerheidsverkenningen uitgevoerd. De ene (Hoog Spreiding³) laat dat de huidige krimpregio's niet per se noemenswaardig hoeven te blijven krimpen in de toekomst. Een sterke voorkeur voor wonen in het groen, een afname van agglomeratiekracht én een verminderd belang van afstand in het algemeen (in combinatie met een hoge demografische groei) zouden ervoor kunnen zorgen dat de concentratietendens (concentratie in de Randstad) overgaat in spreiding. Een dergelijke ontwikkeling zal naar verwachting niet voor 2030 gaan plaatsvinden; de bestaande trend in de natuurlijke aanwas en migratie verandert niet snel.

Daar staat tegenover dat in de onzekerheidsverkenning Laag Concentratie⁴, waarin vooral de steden aantrekkingskracht hebben, de krimp in Zeeuws-Vlaanderen, Oost-Groningen en delen van Limburg veel sterker toeslaat (met meer dan 25 procent). Dergelijke percentages kunnen het straatbeeld compleet veranderen (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2015-1).

³ Bij het scenario Hoog Spreiding wordt een spreiding van demografische en economische ontwikkelingen over Nederland verondersteld, bij een hoge nationale economische en demografische groei.

⁴ Bij het scenario Laag Concentratie is er sprake van een concentratie van bevolking en banen in enkele stedelijke regio's (met name in de Randstad), in combinatie met een lage demografische en economische ontwikkeling op nationaal niveau.

4.2 Veranderende leeftijdsopbouw

Levensverwachting

De levensverwachting in Nederland stijgt overal, zowel voor mannen als voor vrouwen (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3). Toch is er sprake van regionale verschillen. In Limburg worden de mensen bijvoorbeeld minder oud dan in Zeeland. De verschillen kunnen (deels) worden verklaard uit verschillen in leeftijd en verschillen in sociaaleconomische status (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3). De toenemende levensverwachting betekent dat het aantal AOW-gerechtigden ook toeneemt. In 2016 waren er ongeveer 2,9 miljoen AOW'ers. Het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) verwachten de komende decennia een toename van dit aantal naar rond de 3,7 miljoen. Hierbij is rekening gehouden met de stijging van de pensioenleeftijd (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3). Toekomstige ouderen zijn gemiddeld genomen welvarender, vitaler en actiever zijn dan de ouderen van vroeger (Planbureau voor de leefomgeving, 2016-6). Dat betekent ook dat zij andere behoeften hebben als het gaat om bijvoorbeeld beschikbare voorzieningen.

Vergrijzing

Doordat Nederlanders steeds langer leven, maar ook omdat er relatief minder kinderen geboren worden en omdat de grote groep babyboomers (geboren tussen 1945 en 1965) de pensioengerechtigde leeftijd bereikt, vergrijst de Nederlandse bevolking in hoog tempo (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3). Vergrijzing treedt op in alle gebieden in Nederland. Buiten de Randstad is en blijft het aandeel ouderen procentueel gezien het hoogst is. In absolute aantallen leven de meeste ouderen in grote steden. De beschikbaarheid van passende zorg en andere voorzieningen speelt dus overal (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). In landschappelijke gemeenten en in de groeikernen uit de jaren '60, '70 en '80 heeft dit verregaande gevolgen. De vergrijzing is daar sterk omdat veel bewoners er destijds als jong gezin zijn komen wonen en nu nog wonen (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3). Dat betekent ook dat de aanwezige voorzieningen veelal gericht zijn op jonge gezinnen. Denk aan speeltuinen, eengezinswoningen, scholen, kinderopvang en sportclubs. De vergrijzde bevolking vraagt om andere typen voorzieningen (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3).

Binnen de groep pensioengerechtigden is sprake van zogenaamde 'dubbele vergrijzing', wat wil zeggen dat vooral het aandeel 75-plussers binnen die groep toeneemt. In absolute aantallen wonen ook de meeste 75-plussers in de stad, maar ten opzichte van de totale stadsbevolking gaat het om een relatief klein deel. Op het platteland is de groep 75-plussers juist relatief groot (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3). Ouderen (m.n. 75-plussers) hebben de meeste zorg nodig. Terwijl het aantal zorgbehoevende ouderen stijgt, blijft het aantal potentiële arbeidskrachten in de komende decennia ongeveer gelijk (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3) (zie ook hoofdstuk 10). De arbeidsproductiviteitsontwikkeling in de ouderenzorg blijft achter bij die in andere sectoren. De loonontwikkeling in de ouderenzorg is echter vergelijkbaar met die in de rest van de economie. Dit kan op termijn leiden tot extra uitgavenstijgingen bovenop de gevolgen van demografische ontwikkelingen (Centraal Planbureau, 2014-2).

Bevolkingsopbouw

In de grote steden zal de groep inwoners die tussen de 20 en 40 jaar is, relatief groot worden. Jongeren die naar de stad kwamen voor opleidingen en banen blijven er wonen en de steden hebben een grote aantrekkingskracht op migranten. In de steden neemt de leeftijdsgroep boven de 40 jaar af (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3). In de krimpregio's (waaronder Zuid-Limburg) is een geheel andere ontwikkeling van de bevolkingsopbouw te zien. Doordat babyboomers steeds ouder worden, wordt de top van de leeftijdsopbouw steeds breder (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3).

Gevolgen

- De ouder wordende bevolking, vooral in de krimpregio's veroorzaakt een andere vraag naar lokale en regionale voorzieningen en producten (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3; Planbureau voor de leefomgeving, 2016-6).
- Ouderen vanaf 75 jaar kunnen zich doorgaans minder vaak en minder ver verplaatsen. Zij raken daardoor steeds meer afhankelijk van de directe woonomgeving (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3).
- Vergrijzing heeft belangrijke gevolgen voor de collectieve zorguitgaven. Uitgaande van constante arrangementen nemen de collectieve zorguitgaven toe met 3% van het bnp tot 2060 (Centraal Planbureau, 2014-2).
- Ten gevolge van de afnemende bevolkingsgroei en de veranderende bevolkingsopbouw neemt het aantal basisschoolleerlingen af. In de afgelopen tien jaar daalde vooral op het platteland en in regio's aan de rand van Nederland het aantal kinderen tussen 4 en 12 jaar. Steeds meer dorpscholen overwegen daarom te fuseren, of hebben daartoe al besloten. Het gevolg daarvan is dat er in de toekomst nog minder scholen in de buurt zullen zijn en dat de afstand naar de school groter wordt (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3).
- De toenemende levensverwachting, een andere demografische ontwikkeling, zal vooral doorwerken in de fasering van onderwijs en leren over de levensloop (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).

4.3 Veranderende huishoudensamenstelling

Hoewel de bevolkingstoename afvlakt en lokaal en regionaal zelfs krimpt, blijft het aantal huishoudens toenemen. Huishoudens worden namelijk kleiner. Het aandeel alleenstaanden stijgt van 19% naar 27% in 2030 en het aandeel huishoudens met jonge kinderen neemt af omdat het geboortecijfer daalt (Bosch et al., 2012). Door de verschillen in bevolkingsgroei en de verandering in het aantal huishoudens zijn er op dit punt drie typen gemeenten te onderscheiden (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3):

- gemeenten waar de bevolking groeit en het aantal huishoudens groeit;
- gemeenten waar de bevolking weliswaar krimpt, maar het aantal huishoudens nog toeneemt;
- gemeenten waar zowel de bevolking als het aantal huishoudens afneemt.

De drie typen gemeenten vragen elk een eigen benadering van de verscheidene maatschappelijke opgaven, zoals het woning- en voorzieningenaanbod.

Gevolgen

- In gemeenten waar zowel de bevolking als het aantal huishoudens groeit zijn nog extra woningen nodig. Daar waar de bevolking daalt en het aantal huishoudens groeit zijn ook extra woningen nodig, die vooral geschikt zijn voor kleinere huishoudens. In krimpende gemeenten is sloop en sanering van het woningaanbod nodig, zodat de gemiddelde kwaliteit van de woningvoorraad omhoog gaat en leegstand voorkomen wordt (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3).

5 Internationale migratie en integratie van migranten

INTERNATIONALE MIGRATIE EN INTEGRATIE VAN MIGRANTEN IN HET KORT

Belangrijkste bewegingen

De verwachting is dat er de komende decennia sprake blijft van een positief migratiesaldo. Ook de asiëldruck zal toenemen. Tot op heden trekt Nederland vooral laagopgeleide arbeidsmigranten aan en veel minder hoogopgeleide kenniswerkers. De arbeidsmarktpositie van migranten blijft problematisch.

Gevolgen van die bewegingen

De blijvende immigratie leidt tot een toenemend aandeel niet-westerse migranten in de samenleving. Zij komen uit steeds meer verschillende landen, hetgeen leidt tot zogenaamde superdiversiteit van de samenleving. Dat kan er toe leiden dat de betekenis van sociale identiteiten van mensen, die nu voor spanningen zorgen, zal afnemen. Daar staat echter tegenover dat veel mensen zich niet kunnen onttrekken aan 'taaiere' sociale identiteiten als etniciteit en maatschappelijke status. Op dit moment lopen de spanningen tussen bevolkingsgroepen op. Ondanks en zelfs dankzij toenemende connectiviteit, wordt – met voorzichtigheid – verwacht dat de voedingsbodem voor spanningen tussen groepen in de toekomst groter wordt.

Als gevolg van de problematische arbeidsmarktpositie van migranten en statushouders blijft hun maatschappelijke en economische positie achter. In het onderwijs maken migranten een inhaalslag. Achterstanden in het onderwijs zijn vooral het gevolg van verschil in maatschappelijke positie en niet van afkomst.

Toekomstige opgaven

Gezien de ontwikkeling naar een superdiverse samenleving en tegelijk het economische en maatschappelijke achterblijven van migranten lijkt het een belangrijke opgave om de culturele en sociale samenhang in de samenleving te behouden dan wel te bevorderen. Verbeteren van de participatie door migranten op de arbeidsmarkt wordt daarvoor wezenlijk geacht. Voor gemeenten ligt er de uitdaging om het proces van de integratie van statushouders te versnellen.

5.1 Absoluut en relatief meer niet-westerse migranten in de totale bevolking

Blijvend positief migratiesaldo

De afgelopen 40 jaar kende Nederland overwegend een positief migratiesaldo. Dit zal waarschijnlijk in de komende decennia ook het geval zijn (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). Voor de lange termijn verwacht het CBS een migratiesaldo van gemiddeld 16 duizend per jaar. Omdat de bevolkingsaanwas afvlakt betekent dat dat de ontwikkeling van de bevolkingsomvang in Nederland sterk afhangt van de omvang van de immigratie. Naar verwachting vindt het grootste deel van de immigranten een woonplek in de Randstad (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3). Nederland trekt voornamelijk laagopgeleide Europese arbeidsmigranten aan en doet het minder goed in het aantrekken van hoogopgeleide arbeidsmigranten, ook uit landen buiten Europa (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016-2).

Aantallen asielmigranten

Hoeveel asielzoekers naar Nederland komen is primair afhankelijk van de toestand in de wereld. De afgelopen jaren liep het aantal mensen dat zijn toevlucht nam tot de EU sterk op door conflicten en humanitaire crises aan de zuidflank en oostflank van Europa. De verwachting is dat dat de komende jaren nog aanhoudt (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2015). Het aantal mensen dat in Nederland asiel aanvraagt is daarnaast sterk afhankelijk van het verdeelmechanisme dat de EU hanteert. Nu is dat verdeelmechanisme onevenwichtig. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verwacht dat een evenwichtiger verdeelmechanisme voor de EU op

termijn onvermijdelijk is (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 2015). Dat kan tot gevolg hebben dat de asieldruk voor Nederland, dat zich binnen de EU in de middenmoot bevindt als het gaat om aantallen asielzoekers, gaat toenemen.

Naar een superdiverse samenleving

Behalve dat er meer mensen met een migratieachtergrond in Nederland zullen wonen, is de verwachting dat deze bovendien afkomstig zullen zijn uit meer landen dan voorheen. De herkomst van immigranten wordt steeds gevarieerder (superdiversiteit). Dat zal betekenen dat migrantengroepen steeds meer onderling verschillen in integratiekansen (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). De opgave die voorligt is om de culturele en sociale samenhang in de superdiverse samenleving te handhaven en te bevorderen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verwacht daar hiervoor een groot beroep moet worden gedaan op het (burgerschaps)onderwijs. Dat zal leerlingen moeten stimuleren om internationale en interculturele vaardigheden te ontwikkelen, die hen in staat stellen tot succesvolle interculturele interactie (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).

Gevolgen

- Het aandeel niet-westerse migranten in de totale bevolking neemt gestaag toe (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-3).
- Superdiversiteit vraagt om extra aandacht voor sociale en culturele samenhang in de samenleving (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).
- De ontwikkelingen kunnen er volgend het SCP (2016-4) toe leiden dat de betekenis van sociale identiteiten van mensen, die nu voor spanningen zorgen, zal afnemen. Oorzaken zijn de toenemende superdiversiteit en de opkomst van sociale media en flexibilisering van het leven, waardoor mensen zich gaan identificeren met meerdere groepen. Daar staat echter tegenover dat veel mensen zich niet kunnen onttrekken aan 'taaiere' sociale identiteiten als etniciteit en maatschappelijke status.
- Het SCP ziet de spanningen tussen bevolkingsgroepen oplopen. Ondanks en zelfs dankzij toenemende connectiviteit, verwacht het SCP (2016-4) dat de voedingsbodem voor spanningen tussen groepen in de toekomst groter wordt.

Onzekerheden

- Voorspellingen over de te verwachten migratieomvang zijn erg onzeker zijn (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). Zo zal de welvaart in Nederland en Europa in de toekomst wel toenemen, maar minder dan bijvoorbeeld in de BRIC-landen. Daarom verwachten PBL en CPB in hun Horizonscan (2013) dat de migratiestromen uit die groeielanden kleiner wordt en dat ook migranten uit andere landen vaker in die landen hun heil zullen zoeken.

5.2 Migranten blijven op achterstand in de samenleving

Niet-westerse leerlingen lopen in in het onderwijs

Zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs hebben leerlingen met een niet-westerse achtergrond nog altijd een aanzienlijke achterstand. Geleidelijk aan blijkt die achterstand echter te worden ingelopen (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-3). De achterstand lijkt niet toe te schrijven aan hun niet-westerse achtergrond, maar vooral aan verschillen in herkomstmilieu tussen de leerlingen.

De toegang tot werk blijft moeizaam voor migranten

De arbeidsmarktpositie van migranten is en blijft slecht ten opzichte van autochtone Nederlanders. De werkloosheid is hoog (bijna drie keer zo hoog als onder autochtone Nederlanders), de inkomensverschillen zijn groot en zelfs toegenomen en de toegang tot (vast) werk is een groot

knelpunt. Antilliaanse en Marokkaanse Nederlanders hebben de afgelopen jaren consequent de hoogste werkloosheidscijfers. De jeugdwerkloosheid is onder alle migrantengroepen hoog: ongeveer een kwart van de Turkse, Marokkaanse, Antilliaanse en overig niet-westerse jongeren is werkloos. De belangrijkste verklaringen voor de verschillen in werkloosheid tussen niet-westerse migranten en autochtone Nederlanders zijn de werkervaring en het werkloosheidsverleden. Opleiding verklaart een minder groot deel van de verschillen, maar is indirect natuurlijk wel van invloed op de werkervaring en het werkloosheidsverleden (Sociaal en Cultureel Planbureau 2016-3).

Positief is dat de positie van de (hoger opgeleide) tweede generatie op sommige punten (participatie, beroepsniveau) verbeterd en gunstiger is dan die van de eerste generatie. Tegelijkertijd ziet het SCP (2016-3) op andere vlakken (werkloosheid, inkomen, flexwerk) weinig positieve veranderingen, en is evenredigheid met autochtone Nederlanders ver weg. Hiervoor worden diverse verklaringen gegeven, waaronder discriminatie en uitsluiting.

Van de vreemdelingen die na een asielprocedure een verblijfsvergunning krijgen komt ongeveer 40% in de bijstand terecht (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 2016). De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2016) en de WRR (2015-1) signaleren dat na statusverlening de aandacht vooral uitgaat naar huisvesting. Voor een goede toeleiding naar de arbeidsmarkt zou die aandacht juist parallel moeten uitgaan naar het krijgen van inzicht in de kennis, kwaliteit en ervaring van de statushouders, de vraag vanuit de arbeidsmarkt en het doorontwikkelen van de kennis en kunde. Om die match tussen kennis/kunde en regionale arbeidsmarkten te realiseren zou de periode in opvangcentra effectiever benut kunnen worden (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2015-1).

Gevolgen

- Migranten blijven achter op autochtone Nederlanders als het gaat om de verbetering van hun maatschappelijke en economische positie (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-3).
- Juist die maatschappelijke en economische positie bepalen achterstanden in het onderwijs (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-3).
- De WRR ziet een actieve rol voor gemeenten weggelegd om het proces van integratie van statushouders te versnellen, door relevante partijen bij elkaar te brengen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2015-1).

5.3 Beeldvorming en feiten over migranten lopen uiteen

De beeldvorming in de media en verschuivingen in het politieke landschap doen vermoeden dat de weerstand tegen migranten in Nederland alleen maar toeneemt, maar de cijfers ontkrachten dit beeld. Het percentage autochtone Nederlanders dat vindt dat er te veel mensen van een andere nationaliteit in Nederland wonen, daalt sinds de millenniumwisseling gestaag. Tegelijkertijd zijn de afgelopen 10 jaar de houdingen van autochtone Nederlanders ten opzichte van migranten niet negatiever geworden (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-3). Uit onderzoek van de WRR daarentegen, komt naar voren dat een aanzienlijk deel van de autochtonen in een representatieve steekproef verlies van zeggenschap ervaart ten opzichte van nieuwkomers (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016-3).

Niet-westerse groepen zelf zijn negatiever geworden over het maatschappelijk klimaat en ervaren zelf in grotere mate discriminatie. Van de Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse Nederlanders voelt slechts 60% zich thuis. Dit aandeel is tussen 2006 en 2015 afgenomen (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-3).

6 Voortgaande verstedelijking

VOORTGAANDE VERSTEDELIJING IN HET KORT

Belangrijkste bewegingen

Steden wereldwijd zijn met elkaar in concurrentie. Steden worden steeds belangrijker ten gevolge van een groeiende bevolking en groeiend economisch belang. Tegelijkertijd is er in de steden steeds meer aandacht voor het verbeteren van de leefomgevingskwaliteit, wat de vestiging van mensen en bedrijven verder bevordert. De productiviteit en het economische belang van een stad is gebaat bij massa, hoge bevolkingsdichtheid, aanwezigheid van kwalitatieve hoogwaardige voorzieningen, leefomgevingskwaliteit en goede verbindingen (agglomeratiekracht).

Nederland heeft in een internationaal perspectief geen grote steden, maar wel een dicht stedelijk netwerk met potentiële agglomeratievoordelen. Deze worden nog onvoldoende benut, er is eerder sprake van onderlinge concurrentie tussen naburige steden in Nederland dan van het benutten van elkaars kwaliteiten om de agglomeratiekracht te vergroten.

Gevolgen van die bewegingen

Een gevolg van het succes van de stad is dat minder verstedelijkte regio's leeglopen. Vooral jongeren trekken naar de steden.

Het gevolg van concurrentie tussen naburige steden en gemeenten is overaanbod en leegstand van woningen, voorzieningen en bedrijfstvastgoed. In veel Nederlandse steden is sprake van een overvloed aan leegstaand vastgoed en niet benutte terreinen. Dit heeft negatieve gevolgen voor de leefomgevingskwaliteit, terwijl juist een hoge kwaliteit mensen aantrekt.

Toekomstige opgaven

Om hun agglomeratiekracht te vergroten staan steden en stedelijke regio's voor de opgave om te investeren in de stedelijke leefomgevingskwaliteit, de stedelijke ruimte en vastgoed te transformeren en de interne en externe bereikbaarheid te verbeteren. Door de complementariteit met naburige steden te versterken (borrowed size) in plaats van te concurreren kan de agglomeratiekracht verder worden vergroot.

In een grensprovincie als Limburg wordt die agglomeratiekracht overigens extra belemmerd door de aanwezigheid van landsgrenzen. De uitdaging ligt erin om die belemmeringen te verminderen, door bijvoorbeeld de grensoverschrijdende verbindingen te verbeteren, interactie met buurregio's te versterken, taal- en cultuurverschillen aan te pakken, wederzijds diploma's te erkennen en wet- en regelgeving en instituties te harmoniseren.

6.1 Steden groeien ten koste van het platteland

Bevolkingsgroei vooral in de steden en dan met name de Randstad

Wereldwijd groeien steden in omvang en worden zij steeds belangrijker als economische ankerpunten. In stedelijk gebied ontstaat een concentratie van mensen, bedrijven en voorzieningen. Deze onderlinge nabijheid biedt veel economische kansen. Massa en een hogere dichtheid blijken positief bij te dragen aan de productiviteit en groei van bedrijven (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2). In Nederland groeien de Randstad en de centrale steden het snelst. Buiten de Randstad is de bevolkingsgroei lager. In grensregio's (zoals Limburg) wordt slechts een lage groei of zelfs krimp verwacht, met name in plattelandsgemeenten (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013; Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2014-3; Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2015-1).

De groei van steden gaat ten koste van de minder verstedelijkte regio's in Nederland, waar vooral de jongeren wegtrekken voor opleiding en werk elders. Zuid Nederland is een belangrijke 'leverancier' van inwoners voor de Randstad. In de toekomst is de bevolkingsgroei, zij het wat afgezwakt, nog steeds geconcentreerd in de Randstad. De toename wordt daarbij vooral door de natuurlijke groei bepaald, en daarnaast door de buitenlandse migratie; de binnenlandse migratie draagt nog maar weinig bij aan de groei (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3). Het contrast tussen verstedelijkte en minder verstedelijkte regio's, en tussen het westen en de rest van Nederland zal groter worden.

Kwaliteit van de stedelijke leefomgeving wordt belangrijker

Een belangrijke trend is dat mensen in toenemende mate gaan wonen waar de kwaliteit van de woonomgeving hoog is. Mensen kiezen een woonstad die ze aantrekkelijk vinden. Veelal zijn dat veilige steden, met veel historie en stedelijke voorzieningen (Planbureau voor de leefomgeving, 2016-6). Er is ook een kwaliteitsverbetering van de fysieke en sociale omgeving in de stad gaande, waardoor mogelijkheden om in de stad te (blijven) wonen toenemen (Dam & Manting, 2015). De kwaliteit van het leven in de stad is een belangrijk ingrediënt voor een duurzame economische ontwikkeling van de stad. De economische schaalvoordelen worden bovendien alleen benut als de stad beschikt over een goede ruimtelijke inrichting (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013). Steden met een groot en gevarieerd aanbod aan cultuur hebben vooral een grote aantrekkingskracht op hogeropgeleiden en mensen uit de hogere inkomensgroepen. Opvallend is dat juist in steden waar hoogopgeleide werknemers graag willen wonen, bedrijven groeien en nieuwe bedrijven zich vestigen (Planbureau voor de leefomgeving, 2016-6). Die aandacht voor kwaliteit betekent ook dat steden steeds vaker de auto gaan weren vanwege zijn negatieve effecten (emissies, ruimtebeslag, veiligheid). In stedelijk gebied worden fiets (en voetganger) en ov-diensten steeds belangrijker voor de mobiliteit (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1).

Onzekerheden

Hoe lang de groei van steden doorzet is onzeker omdat er ook een aantal factoren te benoemen is dat de voortgaande groei van de centrale steden kan remmen (Centraal Planbureau, 2014-2). Het gaat om de volgende factoren:

- de trek van jongeren naar de stad lijkt het maximum te hebben bereikt;
- studenten beëindigen hun studie op jongere leeftijd dan in eerdere generaties;
- de bevolkingsgroei in de stad is afhankelijk van structurele economische veranderingen. Deze zijn onzeker;
- de groei van de stad is deels afhankelijk van de toestroom van migranten. Deze toestroom is mede afhankelijk van conjuncturele en politieke ontwikkelingen.

6.2 Agglomeratiekracht versterkt de ontwikkeling van de stad

Concurrentie tussen Nederlandse steden leidt tot overaanbod en afname kwaliteit

Individuele steden kunnen zowel groeien als krimpen. Steden worden met elkaar concurrerende economische polen. Onderwijs, cultuur, inrichting, interne bereikbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving zijn daarbij belangrijke *assets* (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1). Veel meer dan voorheen wordt de stad beoordeeld op haar innovatiekracht, economische productiviteit en sociaal-culturele aantrekkingskracht (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-2). Tussen Nederlandse steden is een situatie gegroeid waarin gemeentelijke overheden met elkaar concurreren om lokaal een zo gunstig mogelijk vestigingsklimaat voor bedrijven en bewoners te creëren. Deze onderlinge concurrentie heeft geresulteerd in overaanbod, leegstand en een toegenomen transformatieopgave voor steden. Bovendien bieden verschillende steden meer van hetzelfde. Via regionale afstemming, waarbij provincies een belangrijke rol spelen, wordt nu wel getracht om overaanbod van bijvoorbeeld bedrijventerreinen te voorkomen (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2).

Borrowed size versterkt het belang van steden

Nederland kent overwegend middelgrote steden, waardoor deze individuele steden – op mondiale schaal – een maatje te klein zijn om op termijn de concurrentie aan te gaan. De OECD constateert dat Nederland de agglomeratievoordelen van haar steden nog onvoldoende benut (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015). De arbeidsmarkt profiteert van agglomeratievoordelen. Agglomeratievoordelen ontstaan als regio's met elkaar interacteren (Centraal Planbureau, 2016-1). Grensregio's profiteren momenteel minder van deze agglomeratievoordelen, omdat de landsgrens interactie met buitenlandse gebieden belemmert (Centraal Planbureau, 2016-1). Juist door een beweging van onderlinge concurrentie naar nauw samenwerken en gebruikmaken van elkaars kwaliteiten ontstaan er nieuwe kansen om die agglomeratiekracht te vergroten. Door de complementariteit van steden te versterken, kunnen zij duurzaam bijdragen aan de economische ontwikkeling. Het gaat dan om complementariteit op het terrein van economische activiteiten, cultureel aanbod, onderwijs enzovoorts. Zowel voor de korte als voor de lange termijn geldt bijvoorbeeld ook dat gemeenten bij de ontwikkeling van hun bouwprogramma's aandacht moeten hebben voor wat er bij de buurgemeenten gebeurt, om te voorkomen dat onbedoelde en mogelijk ongewenste effecten ontstaan (Centraal Planbureau, 2014-2).

De basis van zo'n strategie wordt gevormd door goede verbindingen tussen de complementaire steden (Planbureau voor de leefomgeving, 2016-6; Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2). Hoe sneller de verplaatsing van de ene naar de andere stad, hoe makkelijker het is om van elkaars kwaliteiten te profiteren. De Rli (2016-2) ziet voor zo'n strategie van complementariteit een belangrijke toezichthoudende en regisserende rol voor de provincie weggelegd. Regionale bestuurlijke afspraken die het lokale belang overstijgen vragen namelijk om bestuurlijke daadkracht.

Gevolgen

- Om mondiaal te kunnen concurreren moeten steden beschikken over een goede kwaliteit van de leefomgeving, een excellent aanbod van onderwijs en culturele voorzieningen en goede interne bereikbaarheid (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013).
- de mondiale concurrentiepositie van steden vraagt om versterking van de agglomeratiekracht door samenwerking tussen steden (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-2; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2).

6.3 Transformatie-opgave stedelijk gebied

Leegstand en functieverandering in stedelijk gebied

In de Nederlandse steden is de afgelopen jaren een overvloed aan leegstaand vastgoed ontstaan. Op de markten voor bedrijfstvastgoed, kantoren en winkels ontstaan langdurige overschotten. De handel via het internet neemt snel toe. Winkels krijgen daardoor een andere functie. Sommige branches zullen uit het centrum verdwijnen (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013). Ook in de woningbouw ontstaat leegstand, vooral in krimpgebieden (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3). Leegstand kan een negatieve invloed hebben op de omgevingskwaliteit in het stedelijk gebied. Omdat de stad tegelijkertijd steeds meer in trek raakt als woon- en verblijfplaats is het zaak te investeren in die kwaliteit. Dat vraagt om een duurzame transformatie van het stedelijk vastgoed, waarmee wordt ingespeeld op de continu veranderende behoeften en (woon)wensen van mensen (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2).

Transformatie van leegstaand vastgoed biedt nieuwe kansen

Als gebouwen eenvoudiger van functie en gebruik kunnen wisselen, kunnen de overschotten in de ene deelmarkt (bijvoorbeeld kantoren) beter en sneller worden benut voor het oplossen van

tekorten in een andere deelmarkt (bijvoorbeeld woningen). Dit wordt nu vaak belemmerd doordat aan gebouwen een functie is of was toegekend. De opgave is om de behoeften van de samenleving en de markt leidend te laten worden bij het gebruik van gebouwen, niet de bestaande of voormalige functie. Vrijkomend (maatschappelijk) vastgoed kan worden ingezet om de omgevingskwaliteit in de stad te vergroten. Door deze ruimten te benaderen als (overdekte) openbare ruimte, kunnen nieuwe mogelijkheden ontstaan voor maatschappelijke initiatieven die bijdragen aan de kwaliteit en vitaliteit van de bebouwde omgeving (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2).

Gevolgen

- Flexibel gebruik van gebouwen is nu vaak lastig, omdat uiteenlopende regels dit in de weg staan. De noodzakelijk geachte transformatie vraagt om het wegnemen van belemmeringen in regels als regulering van de woningmarkt, bestemmingsplannen of provinciale en lokale verordeningen (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2).

6.4 Grensregio's

Grensoverschrijdende stromen met buurlanden blijven van belang

Er vindt in toenemende mate een verweving van culturen, landen, ondernemingen en burgers plaats. Door die internationale verweving kan de mondiale economie verder groeien; markten dijen uit en er wordt verdere specialisatie mogelijk. Nederland is een van de meest internationaal verbonden landen ter wereld en daardoor erg gevoelig voor wat er in het buitenland gebeurt (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013). Verreweg de meeste grensoverschrijdende stromen bestaan tussen buurlanden. De globalisering vindt nu en in de toekomst dan ook vooral plaats binnen 'landenregio's' (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013).

Agglomeratiekracht over de grens biedt kansen maar kent ook belemmeringen

Complementariteit tussen steden vergroot de agglomeratiekracht (zie paragraaf 6.2). In theorie kunnen regio's die nabij buitenlandse steden liggen, profijt daarvan verwachten. Bijvoorbeeld door een grensoverschrijdende arbeidsmarkt zonder belemmeringen. Dat leidt naar verwachting tot meer werkgelegenheid en hogere lonen in de Nederlandse grensprovincies (Centraal Planbureau, 2016-1). De landsgrens belemmert echter de interactie met buitenlandse gebieden, waarbij cultuurverschillen de belangrijkste rol lijken te spelen.

Gevolgen

- Het algemene beeld is dat de ligging aan de landsgrens belemmeringen opwerpt voor het ontwikkelen van agglomeratiekracht en ontwikkeling van de regionale arbeidsmarkt en dat grensbelemmeringen beleidsmatig moeilijk te verminderen zijn (Centraal Planbureau, 2016-1).
- Gebrek aan interactie met het buurland leidt tot informatieachterstanden. Bijvoorbeeld: mensen weten niet welke banen beschikbaar zijn over de grens en of die bij hen passen (Centraal Planbureau, 2016-1).
- Taal- en cultuurverschillen spelen waarschijnlijk een belangrijkere rol bij de zakelijke diensten dan bij de industrie, omdat communicatie cruciaal is in deze sector (Weterings & Van Gessel-Dabekaussen, 2015).
- Diploma's worden nog onvoldoende erkend over landsgrenzen heen. Erkenning van diploma's is vooral van belang in de industrie (Weterings & Van Gessel-Dabekaussen, 2015).
- Institutionele verschillen tussen landen, zoals verschillen in wetgeving, en verschillen in belasting- en pensioensystemen, belemmeren de complementariteit over grenzen heen (Centraal Planbureau, 2016-1).
- Grensoverschrijdende transportmogelijkheden, bijvoorbeeld bij (lokaal) openbaar vervoer, zijn niet overal voldoende ontwikkeld om complementaire stedelijke regio's met elkaar te verbinden (Centraal Planbureau, 2016-1).

II. OVERIGE RELEVANTE ONTWIKKELINGEN

De in de voorgaande hoofdstukken beschreven 'drijvende krachten' lijken ontwikkelingen te zijn die zich hoe dan ook zullen voltrekken, hoewel ze nog met diverse onzekerheden omkleed zijn. De beschreven ontwikkelingen in technologie, klimaat en energie, demografie, migratie en verstedelijking werken door op tal van andere domeinen in de samenleving. Mede daardoor zullen veranderingen optreden, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt, in leefpatronen of op de woningmarkt. Veranderingen die vragen om strategische keuzes in het (provinciale) beleid. De relevante te verwachten ontwikkelingen worden hierna thematisch beschreven.

7 Samenleving en democratie

SAMENLEVING EN DEMOCRATIE IN HET KORT

Belangrijkste bewegingen

Maatschappelijke opgaven doorsnijden steeds vaker bestuurlijke grenzen ten gevolge van decentralisaties, de doorwerking van EU-beleid en de toenemende complexiteit van vraagstukken. Ook wordt meer en meer duidelijk dat de overheid niet (langer) in staat is om de maatschappelijke opgaven aan te gaan. Daarvoor schieten middelen, kennis en competenties van de overheid tekort en is de wil van burgers en bedrijven om te handelen en veranderen te groot.

Gevolgen van die bewegingen

De complexiteit van maatschappelijke vraagstukken leidt ertoe dat meerdere bestuursniveaus met elkaar zouden moeten samenwerken. Tegelijkertijd is een toenemend burgerinitiatief en zelforganisatie te zien. Actieve burgers drukken daardoor een groter stempel op de samenleving.

De voortgaande decentralisaties van beleid naar gemeenten gaan vooralsnog niet gepaard met een decentralisatie van de bekostiging. Daarvoor zijn gemeenten afhankelijk van de rijksoverheid, met als gevolg dat de legitimatie, slagkracht en wendbaarheid van het lokaal bestuur onder druk komt te staan. Dit heeft naar verwachting negatieve gevolgen voor het vertrouwen van burgers in de lokale politiek.

Toekomstige opgaven

Om te kunnen samenwerken moeten overheden hun eigen kwaliteiten en kracht kennen. Zij moeten bovendien in staat zijn om verbindingen te kunnen leggen tussen verschillende partijen in de samenleving. Om burgerinitiatief en zelforganisatie fundamenteel te verankeren in de samenleving is een herbezinning nodig op de rol van overheden. Zij hebben wel als taak om de belangen van alle groepen in de samenleving veilig te stellen.

7.1 Een nieuw samenspel tussen bestuursniveaus en samenleving nodig

Opgaven doorsnijden bestuurlijke grenzen

Een groot deel van de opgaven waar overheden zich voor gesteld zien doorsnijden de bestuurlijke grenzen van het 'Huis van Thorbecke' (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2; Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016). Bovendien werkt de Europese invloed door tot op alle niveaus, waardoor een *shift of governance* optreedt. De gevolgen daarvan zijn steeds voelbaarder in de samenleving (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2015-4; Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2016). Bijvoorbeeld: voor de opgaven in het sociaal domein is een gezamenlijke aanpak door gemeenten nodig, luchtverontreiniging is grensoverschrijdend, bereikbaarheid van economische centra vraagt om een afgestemd samenspel van internationale, nationale, provinciale en gemeentelijke verkeers- en vervoerssystemen, wateropgaven zijn gerelateerd aan (internationale) stroomgebieden. Deze noodzaak van een samenspel over meerdere bestuursniveaus wordt nog extra aangezet doordat beleid voor ruimte, economie en sociale zorg grotendeels is of wordt gedecentraliseerd.

De (bestuurlijke en geografische) schaal waarop een opgave het best kan worden opgepakt verschilt per onderwerp (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2; Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016). Dat betekent dat telkens andere (potentiële) samenwerkingspartners erbij moeten worden betrokken. Dat betekent ook dat het openbaar bestuur meer en meer verbindingen moet kunnen leggen tussen verschillende partijen binnen de samenleving (overheden, bedrijven en kennis- en onderwijsinstellingen). Zowel de Rli als de Studiegroep Openbaar Bestuur verwachten niet dat het Huis van Thorbecke aangepast gaat worden. Beide bevelen aan om de inhoudelijke opgave centraal

te stellen en de keuze van regionale samenwerkingsarrangementen daarvan af te laten hangen, waarbij de eigen kwaliteiten en kracht van de deelnemers bepalend zijn.

Bepalen en betalen lopen steeds verder uiteen

Door de decentralisaties van beleid naar gemeenten hebben zij in toenemende mate medebewindstaken gekregen. De gedachte achter de decentralisaties is dat gemeenten vrij zijn de uitkomst van het beleid te bepalen en zelf afwegingen te maken over de meest doelmatige manier om de gewenste resultaten te halen (Raad voor de financiële verhoudingen, 2017). Diverse adviesorganen wijzen erop dat voor een doelmatige bekostiging van beleid beslissen, betalen en genieten zoveel mogelijk in één hand zouden moeten liggen. In het geval van het gedecentraliseerde beleid is dat echter nauwelijks het geval: de bekostiging van de mede-bewindstaken vindt plaats vanuit het Gemeentefonds waardoor gemeenten in hoge mate afhankelijk zijn van de inkomsten vanuit het Rijk. De Raad voor de financiële verhoudingen meent dat dit afbreuk doet aan de legitimatie, slagkracht en wendbaarheid van het lokaal bestuur (Raad voor de financiële verhoudingen, 2017). Dit kan behalve tot een gebrek aan doelmatigheid, leiden tot spanning in het vertrouwen van burgers in het lokaal bestuur en democratie.

7.2 Participatiesamenleving

Veranderende maatschappelijke behoeften vragen om herijking overheidsrol

De rolverdeling tussen burger en overheid verandert. Veel mensen in Nederland blijken zich in te zetten voor een doel of belang dat het eigenbelang overstijgt. De vele mogelijkheden van nieuwe en sociale media maken het ook steeds makkelijker om elkaar te vinden. Zo gaan steeds meer initiatieven buiten de overheid om. Daar waar het openbaar bestuur voorheen nog moest bedenken hoe het bewoners moest betrekken, staat de overheid nu voor de vraag wat haar eigenlijke rol is in relatie tot die vele maatschappelijke initiatieven (Raad voor het openbaar bestuur, 2012). Ten gevolge van druk op de overheidsbegrotingen en het besef dat de overheid niet alles kan oplossen groeit aan de kant van overheden en bij burgers de behoefte aan zogenaamde zelfredzame burgerparticipatie (Raad voor het openbaar bestuur, 2012; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2014). Mede door bezuinigingen en gebrek aan publieke voorzieningen zijn dorpsbewoners eerder genoodzaakt zelf voorzieningen op poten te zetten of in stand te houden. Bezuiniging als belangrijkste motivatie voor participatie werkt in de praktijk echter contraproductief (Raad voor het openbaar bestuur, 2012; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2014). De opgave voor overheden ligt er juist in om te erkennen dat politiek en bestuur voor kennis en ervaring afhankelijk zijn van de inbreng vanuit de samenleving, dat de overheid het uiteindelijk niet alleen kan. Afhankelijk van de behoefte aan ondersteuning die in de samenleving bestaat, moeten overheden hun rol bepalen.

Actieve bewoners drukken een steeds groter stempel op de samenleving

Een overvloed aan onderzoeken toont aan dat Nederland zich kan verheugen in zeer actieve en betrokken burgers (Raad voor het openbaar bestuur, 2012). In de feitelijke participatie hebben zich de afgelopen decennia geen grote veranderingen voorgedaan, noch in intensiteit, noch in persoonlijke kenmerken: vooral mensen van middelbare leeftijd, hogeropgeleiden, kerkgangers en autochtonen participeren veel. Meer dan de helft van de bevolking is te karakteriseren als niet-actief (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2014). Migranten zijn minder vaak lid van verenigingen, doen minder vaak vrijwilligerswerk, verlenen minder informele hulp en stemmen minder vaak. De maatschappelijke participatie is bij de tweede generatie hoger dan bij de eerste (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-3).

Deze verschillen in maatschappelijke deelname zijn relevant omdat de leefbaarheid en zelfredzaamheid steeds meer afhankelijk wordt van de inzet van bewoners. Actieve bewoners

drukken dus steeds meer een stempel op de leefomgeving die zij delen met minder betrokken bewoners. Een mogelijke valkuil is dat bepaalde groepen actiever zijn in het waarmaken van hun idealen en veiligstellen van belangen dan andere groepen. Een andere valkuil is dat de relatief beperkte groep actievelingen overbelast raakt (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-1).

Ondanks verstedelijking ontstaan nieuwe vormen van zelforganisatie

Stedelingen hebben meer connecties dan mensen op het platteland. Ze zijn sociaal actiever (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1). Desondanks lijkt verstedelijking toch een nadeel voor de participatiebereidheid. In de praktijk is namelijk te zien dat stedelingen minder actieve inzet voor de samenleving laten zien dan bewoners van kleine woonplaatsen. Een ander punt van aandacht is dat de wijdverspreide, zelfgekozen netwerken in steden per definitie selectiever zijn, waardoor ook solidariteit tussen kansrijke en kwetsbare bewoners niet vanzelfsprekend is (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015).

Ondanks de verwachting dat voortgaande verstedelijking de bereidheid tot actieve participatie doet afnemen, nam de bereidheid van Nederlanders om zich vrijwillig in te zetten de afgelopen decennia niet af. Er is zelfs een toename te zien aan lokale coöperaties voor zorg en energieopwekking. De manier waarop burgers zich organiseren lijkt te veranderen evenals hoe organisaties inspelen op de veranderde motieven van vrijwilligers. Een van de ontwikkelingen hierin is dat lokale binding van bewoners de afgelopen decennia minder belangrijk werd als basis voor het organiseren van initiatieven. Sociale media spelen daarin een grote rol (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).

Een actieve overheid blijft nodig

Wanneer bewoners meer verantwoordelijkheden naar zich toetrekken, blijft de overheid een onmisbare partner. In de praktijk is er echter weinig vertrouwen van burgers in de overheid, en wederzijds (Raad voor het openbaar bestuur, 2012; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-1). Daarnaast lijkt een goede leefbaarheid bij te dragen aan de bereidheid om te participeren. Wanneer een overheid zijn inspanning voor de leefbaarheid terugschroeft, vanwege bijvoorbeeld bezuinigingen, heeft dit een averechts effect om de participatiebereidheid (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-1).

8 Leefpatronen

LEEFPATRONEN IN HET KORT

Belangrijkste bewegingen

Mede ten gevolge van technologische ontwikkeling en voortgaande verstedelijking vervagen de scheidslijnen tussen werk, vrije tijd en thuis.

Mensen hebben steeds meer connecties met anderen en gaan in de toekomst virtuele relaties aan. De intensiteit van de relaties neemt echter af en de eenzaamheid bij ouderen kan toenemen omdat het aantal ouderen in de samenleving toeneemt.

Door voortgaande ontwikkeling van internettechnologie gaan mensen steeds vaker over tot het delen van producten en diensten. Denk bijvoorbeeld aan auto- en ritdelen, huiskamerrestaurants of repaircafés.

Gedreven door duurzaamheids- en gezondheidsopgaven zal het voedingspatroon van Nederlanders naar verwachting veranderen. Momenteel is juist een trend van gezondheidsverlies en overgewicht te zien.

Gevolgen van die bewegingen

Het verdwijnen van scheidslijnen leidt ertoe dat het uitvoeren van activiteiten minder afhankelijk is van tijd en plaats. Ook de arbeidsmarkt flexibiliseert in toenemende mate.

Er ontstaan steeds meer (economische) deelsystemen. Deze kunnen disruptieve gevolgen hebben voor bestaande sectoren. Voor consumenten bieden zij een goedkoper alternatief.

Toekomstige opgaven

Bestaande wetten, verordeningen en regels bieden niet altijd ruimte om flexibilisering van werk en privéleven, deelsystemen of andere nieuwe ontwikkelingen in leefpatronen mogelijk te maken. Of, ze belemmeren positieve effecten van dergelijke ontwikkelingen. Dat vraagt om een herijking van wetten verordeningen en regels.

Ook in de toekomst blijft de (toenemende) eenzaamheid onder met name ouderen een punt van aandacht.

Vanwege de grote milieudruk en de gezondheidsaspecten wordt verwacht dat mensen wereldwijd hun dieet gedeeltelijk (moeten) gaan aanpassen. Voor Nederlanders is de opgave niet teveel eten, een voedingspatroon met meer plantaardige en minder dierlijke producten en minder suikerhoudende en alcoholische dranken.

8.1 Werk, vrije tijd en thuis

Vervagende scheidslijnen

De scheidslijnen tussen werk en vrije tijd, werk en thuis vervagen (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013). Werk is vaker tijdelijk, de vrijetijdsbesteding verandert (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1) en mensen combineren steeds vaker arbeid en zorg (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). Ook de plekken voor wonen, werken, recreëren en zorgen liggen minder vast. Mensen weten via digitale informatie elke plek te vinden die ze op enig moment nodig hebben. Mede daardoor worden locaties voor die activiteiten steeds minder tijd- en plaatsafhankelijk (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1).

Daarnaast vervaagt de grens tussen en tussen publiek en privé (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1). Een groot deel van het privéleven wordt meegenomen in de publieke ruimte. Smartphones bevatten de complete informatie over ieders privéleven, zoals adressen, foto's, mailwisselingen en documenten. Tegelijkertijd worden

mensen meer en meer gevolgd en gemonitord via *trackers* op o.a. die smartphones en andere *devices* (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1). Mogelijk zet ook een andere vorm van flexibilisering door, op de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 10): niet alleen een spreiding van uren over de werkweek, maar een veel flexibeler omgang met de arbeidstijden over de levensloop. Minder werk in 'drukke' levensfasen en meer werken als de privé situatie het toelaat (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).

Verbondenheid en eenzaamheid

Naar verwachting krijgen Nederlanders in de komende jaren steeds meer sociale connecties met anderen. Dat komt onder andere door het toenemende belang van sociale media. De flexibilisering in de samenleving, bijvoorbeeld van de arbeidsmarkt, maakt ook dat mensen meer contacten opbouwen met anderen. Ook de voortgaande verstedelijking leidt tot meer connecties omdat stedelingen meer contacten onderhouden dan dorpsbewoners (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). De intensiteit van de relaties en connecties nemen wel af omdat de toenemende hoeveelheid informatie die mensen te verwerken krijgen hen dwingt om selectiever te zijn met hun aandacht (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). Ondanks dat over het algemeen sprake is van uitbreiding van sociale netwerken blijft eenzaamheid een belangrijk probleem voor de toekomst. Eenzaamheid komt nu vooral voor onder ouderen. De vergrijzing zal het probleem naar verwachting doen toenemen (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).

Op de langere termijn (2050) kan het sociale leven gaan veranderen doordat mensen meer relaties aangaan met virtuele anderen, zoals robots en *virtual reality* personen. Deze niet-mensen gaan mogelijk voorzien in bepaalde sociale behoeften en deels een alternatief vormen voor vrienden, kennissen en familie (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).

Delen in plaats van bezitten

Mensen en organisaties delen steeds meer hun bezittingen, gegevens, ervaringen en ideeën. Delen wordt steeds gemakkelijker door internettechnologie (zie hoofdstuk 2). Bekende voorbeelden zijn Airbnb, SnappCar en Peerby. Bepaalde deelconcepten passen (nog) niet binnen de bestaande regelgeving, zoals UberPop. De deeleconomie is over het algemeen goedkoper voor mensen dan de oude manier van zaken doen en de verwachting is dat de ontwrichtende impact het grootst is op bestaande sectoren (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1).

Gevolgen

- mensen combineren steeds vaker werk, (mantel)zorg en privéleven (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4);
- de flexibilisering van het leven leidt ertoe dat het uitvoeren van activiteiten minder afhankelijk is van tijd- en plaats (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1);
- het aantal connecties van mensen neemt toe, terwijl de intensiteit daarvan afneemt (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4);
- Ten gevolge van de vergrijzing neemt de eenzaamheid onder ouderen naar verwachting toe (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).
- Nieuwe systemen voor bijvoorbeeld het delen van eigendom en diensten kan een ontwrichtende impact hebben op bepaalde bestaande sectoren en een heroverweging van bestaande regels noodzakelijk maken (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1).

8.2 Veranderend voedselpatroon

Nederland wil voorop lopen in de internationale ambitie voor een gezond, duurzaam en veilig voedingspatroon. Het Rijksinstituut voor Milieuvraagstukken constateert dat daarvoor een verandering nodig is in consumptiepatronen en een integraal beleid dat zich richt op veiligheid,

gezondheid en duurzaamheid tegelijkertijd (Rijksinstituut voor Milieuvraagstukken, 2017). Immers, weliswaar stijgt de levensverwachting in Nederland (zie hoofdstuk 4) en zijn Nederlanders gemiddeld gezond, tegelijkertijd leidt het huidige voedingspatroon van de gemiddelde Nederlander tot gezondheidsverlies en overgewicht. Ook vormt ons dieet, met name het gebruik van vlees- en zuivel, een grote belasting voor het milieu (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). Het zorgt voor een uitstoot aan broeikasgassen die vergelijkbaar is met die van vervoer (zie hoofdstuk 3).

Gevolgen

- Vanwege de grote milieudruk en de gezondheidsaspecten wordt verwacht dat mensen wereldwijd hun dieet gedeeltelijk (moeten) gaan aanpassen (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).
- Voor Nederlanders is de opgave niet teveel eten, een voedingspatroon met meer plantaardige en minder dierlijke producten en minder suikerhoudende en alcoholische dranken (Rijksinstituut voor Milieuvraagstukken, 2017).

9 Het culturele kapitaal en erfgoed

HET CULTURELE KAPITAAL EN ERFGOED IN HET KORT

Belangrijkste bewegingen

Steden ontwikkelen zich tot belangrijke knooppunten voor cultureel kapitaal en erfgoed. De aanwezigheid van culturele instellingen en activiteiten en monumenten bevordert de stedelijke kwaliteit. Het culturele aanbod speelt steeds meer in op de lokale identiteit.

Ten gevolge van digitalisering, toenemende diversiteit en het verdwijnen van traditionele scheidslijnen verandert zowel de vraag naar als het aanbod van cultuur. Door de veranderende interesses van nieuwe generaties en de groeiende groep mensen met een niet-westerse achtergrond ontstaan andere behoeften als het gaat om cultuuraanbod.

Het belang van monumenten voor de identiteit, leefomgevingskwaliteit en de lokale economie wordt breed onderkend. De beschikbare middelen voor monumenten en de professionele kennis over beheer en behoud nemen echter af.

Gevolgen van die bewegingen

Het gebruik van nieuwe technologieën vraagt om nieuwe kennis over en andere inzichten voor behoud, beheer en de ontsluiting van cultuuruitingen.

Het publieksbereik van de traditionele cultuuruitingen zal op termijn afnemen.

Teruglopende budgetten voor cultuur en monumenten leiden tot een zoektocht naar nieuwe verdienmodellen en (voor monumenten) eigendoms- en exploitatieconcepten.

Toekomstige opgaven

Kunstenaars en instellingen moeten inspelen op veranderende behoeften bij het publiek en nieuwe (technologische) mogelijkheden.

Zowel voor het culturele als het monumentale erfgoed is behoud en ontwikkeling van kennis over het behoud, beheer en ontsluiting een prominente opgave.

De toekomstige financiering van het culturele kapitaal verdient aandacht, zowel de publieke financieringsstructuur als de ontwikkeling van nieuwe verdienmodellen zoals *crowdfunding* en investeringsfondsen.

9.1 De stad als knooppunt voor cultuur

Stedelijke kwaliteit en cultureel kapitaal gaan gelijk op

Het culturele kapitaal is een belangrijke factor voor een welvarende, aantrekkelijke stad. De bebouwde en ruimtelijke omgeving – en daarmee de rol van architecten en ontwerpers – heeft grote invloed op het welzijn van zijn inwoners. De aandacht voor het verbeteren van de leefomgevingskwaliteit (zie hoofdstuk 6) heeft mede tot gevolg dat steden ervoor kiezen om cultuurgebouwen veelzijdiger, opvallender en toegankelijker vorm te geven. In toenemende mate worden voorzieningen, zoals theater, bibliotheek, horeca en gemeentelijke diensten samengebracht (Raad voor Cultuur, 2014-1).

Nieuwe culturele verbindingen geven profiel aan de eigen identiteit

De rol van stedelijke regio's als de natuurlijke brandpunten in het culturele aanbod neemt toe. Zij kunnen rekening houden met de eigen identiteit en inspelen op de behoeften van hun inwoners, of het nu gaat om een groeiende (super)diverse bevolking of juist om een krimpregio. De schaal van de

stedelijke regio biedt mogelijkheden voor meer maatwerk en onderscheidenheid (Raad voor Cultuur, 2015). Culturele instellingen spelen in op het groeiende belang van de stad. Zij zoeken verbinding met lokaal publiek door producties of tentoonstellingen te maken die refereren aan verhalen uit de stad en zijn omgeving. In de stedelijke knooppunten ontstaan meer en soms ook onconventionele samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld tussen podia, musea en gezelschappen onderling. De verwachting is dat het delen van apparatuur en diensten tussen instellingen die bij elkaar in de buurt liggen zal toenemen (Raad voor Cultuur, 2015).

9.2 Cultuur blijft belangrijk, maar anders

Digitalisering biedt kansen voor het maakproces, de distributie en toegankelijkheid

De digitalisering van de samenleving en de opkomst van nieuwe technologieën invloed op het maakproces in de culturele sector. Het wordt goedkoper, eenvoudiger en individueler. De distributie van cultuuruitingen wordt eenvoudiger, flexibeler en mogelijk via vele kanalen. Dankzij de digitalisering dringen de kunsten sterker dan ooit door tot de samenleving. Tegelijkertijd wordt de toegang tot artistieke producten zoals muziek, film en boeken, belangrijker dan het bezit ervan (Raad voor Cultuur, 2014-1).

Toenemende behoefte aan nieuwe cultuuruitingen

Bijna de helft van de Nederlandse bevolking besteedt actief een deel van de vrije tijd als amateur of vrijwilliger aan kunstzinnige en erfgoedactiviteiten. Nederland scoort boven het Europese gemiddelde als het gaat om bezoek aan podiumkunsten en musea (Raad voor Cultuur, 2014-1). De Raad voor Cultuur (2015) verwacht echter dat het publieksbereik van de traditionele cultuuruitingen op termijn zal stagneren en afnemen. Het gaat daarbij wel om de disciplines waarop het overheidsbeleid zich tot nu toe vooral richt. De Raad voor Cultuur verwacht dat nieuwe generaties zich, anders dan vroeger, blijven richten op de cultuurvormen die zij in hun jonge jaren al waardeerden. Tegelijkertijd vinden jong publiek en de steeds grotere groep mensen met een niet-westerse achtergrond weinig aansluiting bij de traditionele cultuuruitingen.

Kunstenaars en publiek zoeken nieuwe wegen via nieuwe netwerken

Het cultuurveld is op steeds informelere wijze georganiseerd. Er ontstaan horizontale netwerken van instellingen en kunstenaars, over de grenzen van disciplines heen. Men is veel meer dan voorheen op zoek naar nieuwe partners. Kunstenaars zijn bijvoorbeeld op nieuwe manieren betrokken bij de vormgeving en inrichting van de publieke ruimte, in de zorg en het onderwijs. Zij combineren in hun beroepspraktijk artistieke activiteiten met afgeleide werkzaamheden en opdrachten (Raad voor Cultuur, 2014-1). Zowel kunstenaars als publiek laten zich niet langer leiden door traditionele instituties en experts. Men zoekt zijn eigen weg, vooral via communities en social media. Het publiek ervaart kunst en cultuur niet alleen meer in musea, schouwburgen of concertzalen, maar ook op festivals, op straat of gewoon thuis achter de tablet of computer (Raad voor Cultuur, 2014-1).

Beschikbare middelen voor cultuur en erfgoed nemen af

Volgens de Raad voor Cultuur (2015) biedt de huidige culturele basisinfrastructuur voor de toekomst onvoldoende financiële ondersteuning voor in elk geval een deel van de voorzieningen. Dit is onder andere een gevolg van bezuinigingen op rijksniveau, maar ook op gemeentelijk niveau lijkt de financiële ondersteuning terug te lopen. Daar komt bij dat digitalisering traditionele verdienmodellen onderuit haalt, terwijl daarvoor veelal nog geen nieuwe verdienmodellen in de plaats zijn gekomen (Raad voor de Cultuur, 2014-1). Tegelijkertijd is (ook internationaal) een trend gaande dat sponsoring van kunst en cultuur afneemt en dat de samenwerking tussen bedrijfsleven en kunstinstellingen complexer wordt. De particuliere giften nemen af, maar mecenaat en crowdfunding lijken wel iets te groeien (Raad voor de Cultuur, 2014-1). De WRR (2015-3) ziet mogelijkheden voor nieuwe

bedrijfsmodellen, investeringsfondsen om beginnende en bestaande kunstondernemingen naar een volgend stadium te brengen en crowdfundingplatforms.

Gevolgen

- Het gebruik van nieuwe technologieën vraagt om nieuwe kennis over en andere inzichten voor behoud, beheer en de ontsluiting van cultuuruitingen. Dat maakt niet bij voorbaat de oude kennis en inzichten overbodig. Behoud van cultureel erfgoed is onlosmakelijk verbonden met behoud van voldoende kennis (Raad voor Cultuur, 2014-2). Op dit moment is er nog sprake van versnippering en ongelijkheid in digitale zoeksystemen waardoor de duurzaamheid en ontsluiting van digitale erfgoedcollecties nog niet is gegarandeerd (Raad voor Cultuur, 2014-1).
- De veranderingen in de samenleving vragen van kunstenaars en instellingen dat zij daar op inspelen. Zij gaan op zoek naar nieuwe publieksgroepen, het publiek actief betrekken bij de activiteiten, nieuwe allianties aangaan, alternatieve locaties en nieuwe (digitale) manieren van presenteren verkennen enzovoorts (Raad voor Cultuur, 2015);
- de trend om verbindingen aan te gaan via nieuwe, flexibele netwerken en de veranderende vraag naar cultuuruitingen verhoudt zich niet goed met de bestaande regelingen, beleidsinstrumenten en subsidieverdeling (Raad voor Cultuur, 2015; Raad voor Cultuur, 2014-1).
- Makers, producenten en distributeurs zijn genoodzaakt tot een zoektocht naar nieuwe verdienmodellen (Raad voor Cultuur, 2014-1).

9.3 Monumentaal erfgoed onder druk

Monumenten kunnen rekenen op veel maatschappelijk draagvlak, vooral op lokale schaal. De authenticiteit van monumenten wordt door mensen gewaardeerd (Restauratiefonds, 2014) en de aanwijzing tot beschermd stads- en dorpsgezicht van ensembles in een gemeente versterkt de trots op de eigen omgeving en biedt voordelen voor de lokale economie (Commissie Van Vollenhoven, 2015). Monumenten bieden een perspectief om de lokale leefbaarheid te versterken (Restauratiefonds, 2014). Tegelijkertijd staat de zorg voor monumenten onder druk. De investeringsbehoefte is immers blijvend groot bij monumenten, terwijl de beschikbare budgetten afnemen. Met name voor grote monumenten als kerken en industriële complexen is dit een probleem (Restauratiefonds, 2014). Daarnaast is er steeds minder specialistische en professionele kennis over behoud en beheer beschikbaar, mede ten gevolge van de decentralisatie van taken naar gemeenten (Raad voor Cultuur, 2014; Restauratiefonds, 2015). Daar komt bij dat door de vergrijzing (zie hoofdstuk 4) in combinatie met een afnemende instroom, de overdracht van kennis stukt.

Gevolgen

- Het Restauratiefonds (2014) voorziet dat op basis van de opkomende deeleconomie nieuwe eigendoms- en exploitatieconcepten gaan ontstaan, als antwoord op teruglopende budgetten voor beheer en onderhoud.
- Er is steeds minder specialistische en professionele kennis over het beheer en behoud van monumenten beschikbaar (Raad voor Cultuur, 2014; Restauratiefonds, 2015).

10 Arbeidsmarkt

ARBEIDSMARKT IN HET KORT

Belangrijkste bewegingen

Op mondiale schaal zijn verschuivingen te zien in het zwaartepunt van de wereldeconomie. Voor westerse landen als Nederland betekent dat er meer en meer specialisatie plaatsvindt in (kennisintensieve) activiteiten met veel toegevoegde waarde.

De opkomst van nieuwe technologie en de veranderingen in bevolkingssamenstelling doen de vraag naar en het aanbod van arbeid veranderen.

Het toenemende belang van de stad leidt er in Nederland toe dat er een concentratie van werkgelegenheid in Randstad en de grote steden.

Gevolgen van die bewegingen

Snelle technologische veranderingen stellen andere eisen aan werknemers. Een eenmalige opleiding voldoet niet langer, maar permanente scholing wordt nodig. Bovendien nemen de mogelijkheden voor werken op afstand toe. Robotisering, outsourcing en automatisering doen de vraag naar hoogopgeleiden en mensen met sociale intelligentie, creativiteit en analytische vaardigheden toenemen, terwijl de werkloosheid onder lager en middelbaar opgeleiden toeneemt. In het lage en middensegment komen ook de lonen steeds meer onder druk te staan, met als gevolg dat de inkomensverschillen tussen hoog- en laagopgeleiden groeien evenals de armoede onder laagopgeleiden.

Daarnaast wordt een voortgaande flexibilisering van arbeidsrelaties verwacht, met een toenemend aantal zzp-ers en de opkomst van werk op afroep.

De verhoging van de AOW-leeftijd in combinatie met voortgaande vergrijzing en een afvlakkende bevolkingsgroei leidt tot een veroudering van de beroepsbevolking en uiteindelijk tot een daling van het aantal beschikbare arbeidskrachten. Dit laatste manifesteert zich met name buiten de steden en in de krimpregio's.

Door de concentratie van arbeid in de steden ontstaat er in grote delen van Nederland leegstand van kantoren en bedrijventerreinen.

Toekomstige opgaven

De veranderende vraag naar arbeid en de flexibilisering van arbeidsrelaties maakt het noodzakelijk dat het onderwijs kan inspelen op toekomstig noodzakelijke vaardigheden en kwaliteiten. Werkenden hebben competenties nodig als het opbouwen van netwerken, initiatiefrijkheid en ondernemerschap. De inzetbaarheid van mensen kan worden vergroot door omscholing en het vergroten van de mobiliteit van mensen.

Voorals in krimpende regio's leidt de veroudering van de bevolking in combinatie met de afname van de werkzame bevolking tot de uitdaging om de groeiende vraag naar zorg op te kunnen vangen.

10.1 Veranderingen in de wereldeconomie

Het zwaartepunt in de wereldeconomie verschuift naar nieuwe groeilanden. Dat gaat ten koste van de voorheen dominante positie van de westerse landen (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013). Economieën als Nederland zullen zich in de komende decennia verder specialiseren in activiteiten met veel toegevoegde waarde die zich zowel aan het begin als aan het eind van de waardeketen kunnen bevinden. Denk aan activiteiten als coördinatie,

productontwikkeling, onderzoek, handel en marketing (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013).

10.2 Arbeidsparticipatie

Arbeid en technologie zijn blijvend verbonden

In algemene zin is de verwachting dat de komende jaren werk steeds nauwer verbonden wordt met technologie (zie hoofdstuk 2). Door de technologisering zal de 'houdbaarheid' van kennis en vaardigheden steeds korter worden. Door de opkomst van nieuwe technologieën voldoet een eenmalige opleiding aan het begin van de loopbaan vaak niet meer; het is zaak om gedurende de loopbaan te blijven leren. Werk vraagt daardoor steeds meer om (hoog)geschoolde mensen (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). Naar schatting zal ruim de helft van de kinderen die nu op de basisschool begint, uiteindelijk een baan krijgen die op dit moment nog niet bestaat (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).

De werkzame beroepsbevolking veroudert

Door de verhoging van de AOW-leeftijd stijgt de participatiegraad op de arbeidsmarkt van ouderen en een toename van het arbeidsaanbod van ouderen (Centraal Planbureau, 2014-1). De voortgaande vergrijzing en de bevolkingsafname veroorzaken daarentegen een daling van het totale arbeidsaanbod in de leeftijd tussen 15 en 75 jaar (Centraal Planbureau, 2014-1) (zie hoofdstuk 4). Door deze ontwikkelingen veroudert de werkzame beroepsbevolking. Het CPB verwacht dat het aandeel 55- plussers in de werkzame beroepsbevolking stijgt van 17% in 2010 naar 21% in 2030, terwijl het aandeel jongeren in die periode slechts met 1 procentpunt groeit (Bosch et al., 2012). Zonder de verhoging van de AOW-leeftijd zou de bevolking in de werkzame leeftijd in de komende decennia gestaag afnemen door het op leeftijd raken van de babyboomgeneratie (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3).

Groei werkzame bevolking verschilt per regio

In de toekomst concentreert de groei van de werkzame bevolking zich steeds meer in de Randstad (zie hoofdstuk 6). Hierbij loopt de provincie Flevoland voorop. Daarnaast vindt stevige groei plaats in de grote steden, vooral omdat deze populair zijn bij jongeren uit heel Nederland en bij buitenlandse migranten (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3). In andere regio's neemt de werkzame bevolking af. De krimp van de potentieel werkzame bevolking is sterker dan de krimp van de bevolking als geheel. Een oorzaak is dat juist het meest actieve en fysiek sterke bevolkingsdeel, namelijk de kansrijke jongeren, wegtrekt uit de krimpregio's (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3).

Gevolgen

- De combinatie van vergrijzing en daling van de potentiële beroepsbevolking leidt tot een grotere vraag naar zorg, terwijl de bevolking die deze zorg moet leveren juist afneemt (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3).
- In grote delen van Nederland kunnen bedrijfsterreinen en kantoren gaan kampen met leegstand. Die leegstand wordt nog eens versterkt door trends als plaatsonafhankelijk werken (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3; (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1)

10.3 Arbeidsmarktpositie van lager opgeleiden komt steeds verder onder druk te staan

Robotisering, automatisering en outsourcing zetten laaggeschoolde arbeid onder druk

Wat betreft de arbeidsdeelname van laagopgeleiden doet Nederland het op dit moment internationaal gezien goed: de werkloosheid onder laagopgeleiden en het percentage laagopgeleide mannen dat geen werk heeft en daar ook niet naar zoekt ligt in Nederland onder het gemiddelde van de andere oude Europese lidstaten. De uitgaven aan beschutte arbeid (de sociale werkvoorziening) zijn echter hoog ten opzichte van bijvoorbeeld Frankrijk en Duitsland (Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015-1).

De keerzijde is dat de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden verslechtert. Deze tendens is al gaande sinds de jaren '90 van de vorige eeuw en lijkt zich door te zetten naar de toekomst (Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015-1). Weliswaar neemt het aantal laagopgeleiden in Nederland af, maar de problematiek neemt toe. De reden daarvoor is dat het aantal beschikbare banen voor laagopgeleiden sneller afneemt en daardoor hun schaarste afneemt, vanwege de afnemende vraag naar arbeid ten gevolge van robotisering, automatisering en outsourcing (Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015-1). Het gaat daarbij niet alleen om productie- en administratief werk of om banen op het gebied van logistiek en transport, maar ook om een aanzienlijk aantal dienstverlenende functies. Door verdergaande ontwikkeling van robots, zullen deze in de toekomst een breder arsenaal van handmatige taken kunnen overnemen (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). Gedurende de afgelopen vijftien jaar is gebleken dat digitalisering de meeste impact heeft op taken *binnen* banen. Secretariaresses die voorheen vooral met typen, het aannemen van de telefoon en het verdelen van de faxberichten bezig waren, doen nu andere taken, zoals planning en projectmanagement (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2015-2). Banen waarin sociale intelligentie, interactieve en analytische vaardigheden en creativiteit een grote rol spelen, zijn het minst vatbaar voor automatisering en robotisering. In de banen die overblijven, zullen deze vaardigheden waarschijnlijk vaker belangrijk zijn dan nu het geval is (Centraal Planbureau, 2015-1; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). In het onderwijs kan daaraan meer aandacht worden besteed als onderdeel van het curriculum (Centraal Planbureau, 2015-1).

Naast de afname van beschikbare banen staan ook de lonen in het lage en middensegment van de arbeidsmarkt onder druk (Centraal Planbureau, 2015-1). Laagopgeleiden zijn vaker dan gemiddeld werkzaam in sectoren waar zeer sterk op prijs, en dus op loonkosten en de zo efficiënt mogelijke inzet van arbeid wordt geconcurrereerd (Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015-1).

Vraag naar hoogopgeleiden neemt toe

Voor hoogopgeleiden is juist te zien dat hun aantal groeit, maar dat de schaarste ook toeneemt (Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015-1). In 2010 bedroeg het percentage hoogopgeleide mannen 28% en in 2020 en 2030 groeit dat respectievelijk door naar 35 en 41%. Voor vrouwen bedraagt het percentage hoogopgeleiden in deze jaren respectievelijk 30, 36 en 43 (Bosch et al., 2012).

Een bijkomend fenomeen bij de toenemende vraag naar hoger opgeleiden is dat er verdringing optreedt op de arbeidsmarkt. Een deel van het extra aanbod hoogopgeleiden komt terecht in banen die voorheen door middelbaaropgeleiden werden bezet. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de vraag naar niet-routinematige vaardigheden toeneemt (Centraal Planbureau, 2015-1), waardoor de vraag naar de traditionele middenberoepen afneemt (Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015-1). Als gevolg van die verschuiving vindt er naar verwachting een verschuiving plaats van mensen uit midden-beroepen naar laaggeschoolde arbeid en neemt de werkloosheid ook

in het middensegment toe (Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015-1; Centraal Planbureau, 2015-1).

Voor middelbaar opgeleiden is mobiliteit en omscholing wezenlijk

In Nederland werken ruim 800.000 mensen van 45 jaar en ouder die alleen een mbo1, havo of vwo-opleiding hebben afgerond. Zij werken vaker in beroepen die krimpen en die een relatief grote mate van routinematig werk bevatten (Centraal Planbureau, 2015-1). Als middelbaar opgeleiden de stap naar hogeschoolde banen kunnen maken, dan neemt de ongelijkheid in werkloosheid en armoede minder hard toe. Of ze die stap kunnen maken hangt af van het type banen dat ontstaat door nieuwe technologie en van de vaardigheden van de middelbaar opgeleiden (Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015-1). Mobiliteit en omscholing zullen helpen om de inzetbaarheid van de mensen in deze groep te verbeteren, maar instituties en regelingen op de arbeidsmarkt staan dat soms in de weg (Centraal Planbureau, 2015-1).

Gevolgen

- De groep werknemers met alleen een havo- of vwo-opleiding krijgt het moeilijker op de arbeidsmarkt en zakt af richting banen met een dalend toekomstperspectief (Centraal Planbureau, 2015-1).
- Onder laagopgeleiden en in het middensegment stijgt de werkloosheid. Onder hoogopgeleiden neemt de werkloosheid af (Centraal Planbureau, 2015-1) (Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015-1).
- De toenemende verschillen in arbeidsmarktpositie van laag- en hoogopgeleiden leidt tot toenemende verschillen in de economische positie van die groepen (Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015-1).
- De loonongelijkheid tussen hoog- en laagopgeleiden neemt toe en de armoede onder laagopgeleiden zal toenemen (Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015-1).
- Robotisering en automatisering stellen de productie centraal waardoor de dienstverlening op de achtergrond kan raken. Ook het karakter van het werk verandert: procedures worden gestandaardiseerd. Er is steeds minder ruimte voor eigen beoordeling en vertrouwen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2015-2).

10.4 Voortgaande flexibilisering van arbeid

Flexibele arbeidsrelaties

Recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt laten steeds lossere verbintenissen tussen werkgevers en werknemers zien en een groeiende flexibiliteit in arbeidsrelaties zien (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2015-2). Er wordt meer en meer met tijdelijke contracten gewerkt, het aantal zzp-ers neemt toe en er is een opkomst van werk op afroep waarneembaar (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). De verwachting is dat deze ontwikkelingen zullen doorzetten (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4; Bosch et al., 2012). Een extreme doorgroei naar een flexibele 'ieder-voor-zich-economie' wordt echter niet verwacht omdat flexibilisering zijn grenzen kent. Telkens opnieuw matchen van vacature en arbeidskracht kost namelijk tijd en moeite en geeft transactiekosten (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).

Een relatief nieuwe ontwikkeling is de opkomst van werk op afroep. De toenemende mogelijkheden van dataverzameling en -analyse maken het gemakkelijker om te analyseren waar efficiëntiewinst te behalen is. Banen bestaan daardoor steeds vaker uit verschillende 'taken' die soms ook gedaan kunnen worden door computers en robotica, of door mensen elders in de wereld (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2015-2).

Deze klussen worden vervolgens op afroep ingevuld. Ze worden daartoe via online platforms uitgezet (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).

Plaats- en tijdonafhankelijk werken

Werk dat voorheen om fysieke aanwezigheid vroeg zal in de toekomst steeds vaker op afstand uitgevoerd kunnen worden (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4) ten gevolge van voortgaande ICT-ontwikkelingen, toenemende mogelijkheden van robotica en 3D-printen (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1). De mogelijkheden van werken op afstand worden steeds groter en de noodzaak om dat te doen neemt toe. Het biedt werkgevers een mogelijkheid om op reis- en huisvestingskosten te besparen en om de productiviteit van personeel te vergroten door hen ook thuis te kunnen bereiken (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4). Niet in alle sectoren is deze beweging op korte termijn even waarschijnlijk. Er is werk dat sterk tijd- en plaatsgevoerd is en blijft. Denk aan verpleegkundigen en artsen die diensten moeten draaien, of hoveniers die in de tuin moeten zijn om een boom te snoeien (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).

Gevolgen

Door de toenemende flexibilisering van arbeid zullen burgers in de toekomst vaker wisselen van baan en van beroep. Dat stelt ook eisen aan het vermogen van werkenden om netwerken op te bouwen, initiatief te nemen en ondernemend te zijn (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016-4).

11 Woningmarkt

WONINGMARKT IN HET KORT

Belangrijkste bewegingen

In stedelijke regio's neemt de woningvraag toe ten gevolge van de groei van de steden. Daarbuiten neemt de uitbreidingsbehoefte af. Krimp, veroudering van de bevolking en veranderende huishoudenssamenstelling leiden tot veranderen op de woningmarkt.

Gevolgen van die bewegingen

De veroudering van de bevolking heeft uiteenlopende gevolgen voor de woningmarkt, te weten:

- op de korte termijn een verstopping van de woningmarkt;
- op de lange termijn een groeiend woningaanbod.

De veranderende huishoudenssamenstelling leidt tot een diversere vraag naar woningtypen.

Tot 2025 blijft de woningbehoefte stabiel in krimpregio's omdat de bevolkingskrimp wordt gecompenseerd door de veranderende huishoudenssamenstelling. Op termijn komen echter (te)veel woningen vrij.

Toekomstige opgaven

Voor de groeiende steden ligt de opgave in de transformatie van leegstaande panden en terreinen. Op regionaal niveau is het zaak om de woningbouwprogrammering te coördineren. Daarnaast is er behoefte aan flexibiliteit in de woningmarkt en het ruimtelijk beleid om te kunnen inspelen op de diversificatie van de woningbehoefte en de noodzakelijke transformatie in stedelijk gebied en in krimpregio's. Dat vraagt om adaptieve, flexibele, stapsgewijze en vraaggestuurde woningbouwprogramma's.

Voor krimpregio's ligt er de opgave om een adequaat voorzieningenniveau op peil te houden.

11.1 Toenemende woningbehoefte met plaatselijk stagnatie

Woningbehoefte neemt nog toe, vooral in de stad

In de steden maakt de voortgaande toename van het aantal huishoudens, in het bijzonder het aantal eenpersoonshuishoudens, uitbreiding van de woningvoorraad nodig. Omdat ook de koopkracht in de steden waarschijnlijk meer toeneemt dan elders, zal de druk op de woningmarkt daar het meest toenemen (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013). Elders neemt de uitbreidingsbehoefte overwegend af en wordt het beheer van de bestaande voorraad relatief belangrijker. In de periode tot 2025 kunnen alle gemeenten echter nog een forse toename van het aantal huishoudens verwachten. De veranderende huishoudenssamenstelling zorgt voor een ruime compensatie van de bevolkingskrimp. Alleen de regio's Delfzijl en Zeeuws-Vlaanderen laten een afname zien (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013).

Van de landelijke woningbehoefte tot 2050 kan in een hoog groeiscenario ongeveer 35 procent van de benodigde woningen worden gerealiseerd in leegstaande panden en on(der)benutte terreinen in de bestaande stad. In het lage groeiscenario is dat bijna 80 procent (Planbureau voor de leefomgeving, 2016-3). In het hoge groeiscenario is de woningbehoefte in de steden desondanks groter dan de woningbouw mogelijkheden in de bestaande stad. In het lage groeiscenario lijkt de stad wel voldoende ruimte te bieden (m.u.v. enkele gebieden in de Randstad) (Planbureau voor de leefomgeving, 2016-3).

Dilemma's in krimpregio's

Ondanks de landelijke groei zijn er regio's, zoals delen van Limburg, waar de woningbehoefte niet toeneemt (Planbureau voor de leefomgeving, 2016-3). Daar is nu al de woningmarkt vrij ontspannen. In de toekomst komen hier nog meer woningen vrij door de toenemende uitstroom van ouderen (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3). Dilemma's die daar gaan spelen zijn:

- het op peil houden van het voorzieningenniveau;
- omgaan met leegstand van woningen en (openbare) gebouwen.

Onzekerheden

Rond woningmarktprognoses bestaan grote onzekerheden (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013) benadrukken de grote onzekerheid rond. De verwachting is dat door de veranderende huishoudensamenstelling de komende jaren nog sprake zal zijn van een groeiende woningbehoefte. Er is echter een aanzienlijke bandbreedte in de prognoses. Voor veel regio's betekent dit dat de vraag naar woningen in de toekomst zowel kan doorgroeien, afvlakken of zelfs kan krimpen.

11.2 Veranderende woningbehoefte

Aanbod woningtypen sluit onvoldoende aan op de vraag

De ontwikkelingen in de samenleving leiden tot een grotere diversiteit in de vraag naar woningen. Al enkele decennia neemt het aantal eenpersoonshuishoudens toe en ontstaat een grotere verscheidenheid aan samenlevingsvormen, zoals latrelaties, patchwork families (samengestelde gezinnen na scheidingen) of woon-(mantel)zorg combinaties (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2015-2). Vooral de vraag naar woningtypen voor alleenstaanden, ouderen en zorgbehoevenden neemt sterk toe.

Daar komt bij dat ontwikkelingen als de flexibilisering van arbeid, economische conjunctuur en toename van (mantel)zorgverplichtingen leiden tot een grotere behoefte aan flexibiliteit als het gaat om beheer- en eigendomsvormen. De huidige structuur van de woningmarkt met zijn scherpe scheiding tussen sociale huursector, vrij huursector en koopsector belemmert die flexibiliteit (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2015-2). Voor nieuwkomers op de woningmarkt (bijvoorbeeld mensen die het ouderlijk huis verlaten, migranten en statushouders) en huishoudens met lage inkomens staat de betaalbaarheid van wonen onder druk en de beschikbaarheid van woningen met een goede kwaliteit (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2015-2). Het gevolg is dat het moeilijk is voor mensen om daar te wonen waar ze willen en zich snel aan te passen aan veranderende woonwensen. Veel meer dan in het verleden gebruikelijk was, dienen woningbouwprogramma's adaptief, flexibel, incrementeel en vraaggestuurd te worden ontwikkeld (Dam & Manting, 2015).

11.3 Ouderen beïnvloeden doorstroming op de woningmarkt

Korte termijn: verstopping

De veroudering van de bevolking heeft naast verandering van vraag, ook invloed op de doorstroming van de woningmarkt. Op korte termijn leidt de toename van het aantal ouderen tot verstopping op de woningmarkt omdat zij minder verhuizen (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3). Zij hebben vaak woningen in bezit die gewild zijn bij jongere generaties (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013). Vooral in regio's waar de druk op de woningmarkt hoog is, maakt dit dat starters moeilijk een woning kunnen vinden (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3). Daarnaast gaat de grote babyboomgeneratie met pensioen, waardoor zij actiever worden op de woningmarkt (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3).

Lange termijn: groeiend woningaanbod

Op de langere termijn komt er naar verwachting juist een groot aantal woningen vrij, met name door sterfte (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-3; Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013). In de periode na 2020 wordt het eerste babyboomcohort 75 jaar, waarna geleidelijk meer woningen vrij gaan komen. In 2040 kan het gaan om een aanbod van 90.000 woningen per jaar, hetgeen meer is dan de jaarlijkse nieuwbouw in de afgelopen jaren. In krimpregio's komen meer woningen vrij dan daar waar de woningmarkt onder druk staat. Het vrijkomend aanbod zal de dynamiek op de woningmarkt verregaand beïnvloeden.

11.4 Onderlinge afhankelijkheid van gemeenten

Vanwege de ontwikkeling van agglomeratiekracht is *borrowed size* van toenemend belang voor steden en omliggende gemeenten (zie hoofdstuk 6). Dat geldt zeker ook voor de woningbouwprogrammering en transformatieopgaven (Dam & Manting, 2015). Zowel voor de korte als voor de lange termijn geldt dat gemeenten bij de ontwikkeling van hun bouwprogramma's aandacht moeten hebben voor wat er bij de buurgemeenten gebeurt, om te voorkomen dat onbedoelde en mogelijk ongewenste effecten ontstaan. Daarvoor is afstemming nodig op (stads)regionaal niveau.

12 Landelijk gebied

LANDELIJK GEBIED IN HET KORT

Belangrijkste bewegingen

In het landelijk gebied concurreren meerdere functies als landbouw, natuur, landschap, houtproductie en waterberging om ruimte. Terwijl in de natuurgebieden het herstel van de biodiversiteit uit blijft staat de landbouw steeds meer onder druk. Dit is een gevolg van de felle concurrentie op de wereldmarkt en prijsschommelingen. Maar ook de steeds hogere eisen aan omgevings- en voedselkwaliteit veroorzaken deze druk.

Vanuit de overheid bestaat de verwachting dat burgers en bedrijven meer gaan investeren in (beheer en exploitatie) van natuur en ecosysteemdiensten. In de praktijk blijkt de investeringsbereidheid echter laag te zijn.

Gevolgen van die bewegingen

De concurrerende ruimteclaims worden onvoldoende in samenhang gezien waardoor de kwaliteit van het landelijk gebied achteruit blijft gaan. De intensiteit van de landbouw beperkt (de ruimte voor) andere mogelijkheden. Met name natuur heeft meer ruimte en zachte overgangen nodig om aan robuustheid te winnen. Ook dat gaat ten koste van ruimte voor andere functies. Daar staat tegenover dat als de natuur tegen een stootje kan, intensivering van (agrarische) productie mogelijk wordt.

Toekomstige opgaven

Om de kwaliteit van het landelijk gebied te verbeteren, liggen een aantal opgaven voor. Het gaat om de volgende:

- verduurzaming van alle typen landbouw;
- natuurherstel;
- vermarkting van ecosysteemdiensten en alternatieve financieringsmodellen voor natuur;
- betrokkenheid van bewoners bij de ontwikkeling en het beheer van het landschap.

12.1 Ruimteclaims in het landelijk gebied beconcurreren elkaar

Ecosysteemdiensten krijgen een plek in het economische verkeer

Ecosystemen⁵ kunnen verschillende goederen en diensten leveren. Denk aan het vermogen van ecosystemen om te voorzien in goederen (bijv. hout), processen te reguleren (bijv. waterzuivering) en culturele diensten te leveren (bijv. ruimte voor recreatie) (De Knecht, 2014). Zowel op Europees als nationaal niveau wordt getracht ecosysteemdiensten in kaart te brengen, duurzaam te benutten en ze te waarderen in het economisch verkeer, zodat ze onderdeel kunnen worden van besluitvorming door overheid en bedrijfsleven (De Knecht, 2013; Planbureau voor de leefomgeving, 2014-2; Planbureau voor de leefomgeving 2016-2).

Concurrerende ruimteclaims leiden tot verlies aan kwaliteit

Volgens de Rli worden claims vanuit landbouw, natuur, landschap onvoldoende in samenhang gezien, hetgeen ten koste gaat van de kwaliteit van het buitengebied (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2). Ook ruimte voor andere ecosysteemdiensten in het buitengebied, zoals waterberging of recreatie, zal vaak ten koste gaan van ruimte voor bijvoorbeeld voedselproductie (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-2). De hoofdstroom in de landbouw blijft voornamelijk een intensieve. De intensiteit waarmee de landbouw het natuurlijk kapitaal gebruikt, beperkt de

⁵ Zie voetnoot 2

mogelijkheden om het voor iets anders te benutten dan voedselproductie (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-2).

Maatschappelijke investeringen in natuur zijn beperkt

De verwachting in het rijksbeleid is dat burgers en bedrijven die baat hebben bij natuurlijk kapitaal, erin zullen willen investeren om dit in stand te houden. In de praktijk blijkt dat echter nog nauwelijks te gebeuren (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-2). Verschillende manieren van maatschappelijke investeren in natuur zijn in ontwikkeling, zoals duurzaam ondernemen in de natuur, ondernemend natuurbeheer en gebiedsontwikkelingen waarin verschillende belangen meekoppelen (Planbureau voor de leefomgeving, 2016-1). De investeringsbereidheid is echter tot nog toe laag.

12.2 Verduurzaming land- en tuinbouw is noodzakelijk

Nederlandse land- en tuinbouw is een internationale speler

De Nederlandse land- en tuinbouw is de belangrijkste drager van het landelijk gebied en is een wezenlijk onderdeel van de nationale economie. Internationaal is de Nederlandse land- en tuinbouw een speler van formaat. Door schaalvergroting, innovatie, kennisontwikkeling en hoge productiviteit (productie per hectare) is de Nederlandse landbouw zeer concurrerend op de internationale markt (Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau, 2013). Vanwege de grote verwevenheid van Nederland met de internationale voedselvoorziening, kan de Nederlandse agrarische sector niet los worden gezien van de internationale ontwikkelingen en opgaven rond ecologische houdbaarheid, volksgezondheid en de robuustheid van de voedselvoorziening (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2014). De sector staat onder druk omdat hij te maken heeft met scherpe concurrentie op de wereldmarkt en schommelende prijzen. Tegelijk stelt de samenleving steeds hogere eisen aan de sector als het gaat om het terugdringen van emissies, voedselveiligheid, dierenwelzijn, omgevingskwaliteit, enzovoorts (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2014; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2).

Elk type agrarisch bedrijf heeft zijn eigen verduurzamingsopgave

De land- en tuinbouwsector bestaat uit verschillende typen bedrijven. Van grote, grootschalige bedrijven die door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, kunstmest en antibiotica minder afhankelijk zijn van het natuurlijk kapitaal (bodemvruchtbaarheid, natuurlijke plaagbestrijding). De negatieve bijwerkingen van die middelen op het milieu zorgen voor (maatschappelijke) druk om schoner te produceren. In het alternatieve voedselsysteem zijn veel (kleine) ondernemers actief die zich vooral richten op de productie van voedsel met kwaliteit en niet zozeer op de kwantiteit van dat voedsel. Zij benutten het natuurlijk kapitaal op een meer duurzame wijze. De laatste jaren is de vraag van consumenten naar duurzaam voedsel overigens toegenomen; maatschappelijke zorgen over dierenwelzijn en welvaartsziekten liggen hieraan ten grondslag (Planbureau voor de leefomgeving, 2016-2). Voor de toekomst is verduurzaming van de hele sector noodzakelijk, zowel om verantwoord te kunnen blijven functioneren in zijn omgeving als om de internationale concurrentiepositie te versterken. Het gaat dan om verduurzaming van alle typen agrarisch bedrijf, van intensief tot kleinschalig (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2). Als Nederlandse bedrijven er in slagen innovatieve oplossingen te vinden die tot duurzamer geproduceerd en gezonder voedsel leiden, biedt dat ook nieuwe exportmogelijkheden, zowel op het vlak van producten als van productiesystemen. De gerenommeerde kennisinfrastructuur biedt daarvoor een stevige basis.

12.3 Natuurkwaliteit vraagt om ruimte

Naast de land- en tuinbouw is de natuur een bepalende factor voor de kwaliteit van het landelijk gebied. Het hoofddoel van het natuurbeleid, behoud van biodiversiteit, wordt nog steeds niet

gehaald. De achteruitgang van natuurkwaliteit in Nederland is weliswaar vertraagd, maar het herstel blijft nog uit. De natuur heeft ruimte nodig om ook voor de toekomst de kwaliteit ervan te kunnen waarborgen, om zijn maatschappelijke betekenis te vergroten en om alternatieve financieringsmodellen voor het behoud te kunnen ontwikkelen (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2; Commissie Van Vollenhoven, 2015). Ruimte maken voor natuur zal onvermijdelijk ten koste gaan van de beschikbare ruimte voor andere grondgebruiksfuncties in het landelijk gebied, vooral landbouw. Voor deze andere functies ontstaat daardoor wél meer milieuruimte, zodat zij zich verder kunnen ontwikkelen. Met andere woorden, de beschikbare ruimte voor de intensieve landbouw wordt kleiner, en op de resterende oppervlakte worden de productiemogelijkheden groter. Door deze verdere scheiding van natuur en intensieve landbouw, wordt de weg vrijgemaakt voor verdere productieverhoging (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-2).

Natuurgebieden leveren momenteel het breedste scala aan ecosysteemdiensten (De Knecht, 2014). Mede met het oog op het benutten van ecosysteemdiensten zijn veerkrachtige ecosystemen nodig, zowel binnen als buiten natuurgebieden (Planbureau voor de leefomgeving, 2016-1). De verwachting is echter dat met de groeiende wereldeconomie het beslag op de natuurlijke systemen zal toenemen en de kwaliteit verder onder druk komt te staan (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-2).

12.4 Veranderend landschap vraagt om betrokkenheid

De opgaven die voortvloeien uit de energietransitie, de klimaatadaptatie en de transformatie van het landelijk gebied zullen het landschap ingrijpend veranderen (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-3). Om te kunnen slagen zullen die transitie waarde moeten toevoegen aan het landschap. Bovendien zal er meer dan ooit noodzaak zijn voor betrokkenheid van bewoners, omdat zij aan het landschap hechten (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-3; Commissie Van Vollenhoven, 2015). Als dat niet op een goede, open manier gebeurt zullen de benodigde veranderingen niet of moeilijker gerealiseerd kunnen worden.

13 Bereikbaarheid

BEREIKBAARHEID IN HET KORT

Belangrijkste bewegingen

De bereikbaarheid van activiteiten, functies en voorzieningen verandert de komende jaren ten gevolge van voortgaande groei en verdichting in de steden en krimp in andere gebieden. Tegelijkertijd verandert de manier waarop mensen zich verplaatsen onder invloed van technologische ontwikkelingen, veranderende leefpatronen en ten gevolge van de energietransitie.

Gevolgen van die bewegingen

De bereikbaarheid van steden loopt bij gelijkblijvend beleid achteruit, omdat er onvoldoende afstemming plaatsvindt tussen verstedelijking en verkeersinfrastructuur. Op het platteland zorgt verdunning en vraagstukken rond het voorzieningenaanbod voor een afnemende bereikbaarheid.

Het karakter van het openbaar vervoer verandert, van grootschalig collectief vervoer naar vraaggestuurde mobiliteitsoplossingen op maat. Met name ook buiten de stad bieden nieuwe vervoersconcepten kansen om de bereikbaarheid te verbeteren. In steden blijft het collectief vervoer van waarde.

Toekomstige opgaven

Overheden zullen een samenhangende benadering van bereikbaarheid moeten volgen, waarin ruimtelijke ordening, mobiliteit, infrastructuur en andere oplossingen tegen elkaar afgewogen worden. Daarnaast ligt de opgave voor om, met name voor plattelandsregio's, een vraaggestuurd ov-systeem te ontwikkelen dat gebruik maakt van de mogelijkheden van nieuwe mobiliteitsvormen.

De uitdaging ligt in de steden: ruimte en mobiliteit verbinden

De groei van de bevolking is het grootst in stedelijke regio's daar is ook het toekomstige bereikbaarheidsprobleem het grootst. Als de afstemming tussen verstedelijking en verkeersinfrastructuur niet verbetert, dan worden beleidsambities rondom ruimte, mobiliteit en bereikbaarheid niet gehaald en is het rendement op investeringen beperkt (Planbureau voor de leefomgeving, 2014-1). De Rli constateert dat veranderingen in de samenleving, zoals technologische ontwikkelingen, veranderend ruimtegebruik, knellende klimaatdoelen en een grotere behoefte van mensen aan flexibiliteit, vergaande consequenties kunnen hebben voor de bereikbaarheid in stedelijke regio's (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1). Om daaraan tegemoet te komen is bij beleidskeuzes en investeringsbeslissingen steeds meer een evenwichtige afweging nodig tussen ruimtelijke oplossingen, mobiliteitsoplossingen en andere oplossingen (Planbureau voor de leefomgeving, 2016-6; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1). Intensiveren van ruimtegebruik en stedelijke transformatie moet samengaan met het versterken van multimodaliteit en het benutten van nieuwe technologiegedreven vervoersopties.

Volgens de Rli bieden nieuwe mobiliteitsconcepten ook mogelijke oplossingen voor het platteland en krimpgebieden (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1).

Vervoerswijzen veranderen

Op het gebied van mobiliteit gaan zich naar verwachting grote veranderingen voordoen, die deels al gaande zijn. Veel van deze ontwikkelingen worden gedreven door technologische ontwikkelingen en versterkt door de noodzaak om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. In het kort gaat het om onder andere om de volgende ontwikkelingen (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1):

- verdere groei automobilititeit, die afvlakt na 2030;
- opkomst communicerende en autonome voertuigen;

- groeiend gebruik van de (elektrische fiets);
- digitale mogelijkheden ter vervanging van mobiliteit (telewerken, telerobotica, 3D-printen);
- ontwikkeling van *Mobility as a Service*;
- opkomst rit- en voertuigdelen;
- elektrificatie voertuigen.

Mede onder invloed van deze ontwikkelingen verandert ook het karakter van het openbaar vervoer. Het brede aanbod aan vervoersmiddelen, zowel publiek als privaat, zal op termijn een verschuiving veroorzaken naar een meer vraaggestuurd ov-systeem. Naast hoogwaardig ov op assen met een grote vervoersvraag (binnen stedelijke regio's en tussen stedelijke centra), zal er naar verwachting een vraaggedreven aanbod ontstaan dat leunt op het delen van voertuigen en ritten. Dit laatste biedt kansen voor betaalbaar ov op het platteland. De huidige concessiesystematiek biedt hiertoe mogelijkheden, zij het wellicht onvoldoende (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016-1).

Geraadpleegde publicaties

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2015), Delen in verantwoordelijkheid: voorstel voor een solidair Europees asielsysteem
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2016), Geef vreemdeling een woning in een regio waar werk is
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2015), Instabiliteit rond Europa: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2016), Goed geschakeld? Over de verhouding tussen regio en de EU
- Algemene Rekenkamer (2015), Energiebeleid: op weg naar samenhang
- Bosch et al (2012), De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp-ers in de werkzame beroepsbevolking
- Commissie Van Vollenhoven (2015), Monumenten: Inspiratiebron voor natuur!
- Centraal Planbureau (2014-1), Arbeidsaanbod tot 2060. Centraal Planbureau Achtergronddocument
- Centraal Planbureau (2014-2), Minder zorg om vergrijzing
- Centraal Planbureau (2015-1), Middensegment onder druk, Nieuwe kansen door technologie. Policy Brief 2015/13
- Centraal Planbureau (2015-2), Technological Uncertainty in Meeting Europe's Decarbonisation Goals
- Centraal Planbureau (2016-1), De arbeidsmarkt aan de grens met en zonder grensbelemmeringen
- Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau (2015-1), De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025
- College van rijksadviseurs (2015), De Agenda Stad door de ogen van het College van Rijksadviseurs
- Dam, F. van en D. Manting (2015), Onzekere groei steden vereist adaptieve strategie, in S+RO 2015/03
- ECN/PBL/CBS/RVO (2016), Nationale Energieverkenning 2016
- Knecht, B. de (2014), Graadmeter Diensten van Natuur; Vraag, aanbod, gebruik en trend van goederen en diensten, uit: WOt-rapport 13- ecosystemen in Nederland
- Planbureau voor de leefomgeving (2010), Wat natuur de mens biedt: ecosystemendiensten in Nederland
- Planbureau voor de leefomgeving (2014-1), Kiezen én delen, Strategieën voor een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur
- Planbureau voor de leefomgeving (2014-2), Natuurlijk Kapitaal: toestand, trends en perspectief
- Planbureau voor de leefomgeving (2014-3), De Nederlandse bevolking in beeld: verleden heden toekomst
- Planbureau voor de leefomgeving (2014-4), Trends in de regionale economie: Input voor de VNG-commissie Stedelijk perspectief
- Planbureau voor de leefomgeving (2016-1), Natuurlijk Kapitaal: naar waarde geschat
- Planbureau voor de leefomgeving (2016-2), Ondernemen met natuurlijk kapitaal in de voedselsector: Innovatieve ondernemers als inspiratiebron voor een duurzamer voedselsysteem
- Planbureau voor de leefomgeving (2016-3), Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad
- Planbureau voor de leefomgeving (2016-4), Opties voor energie- en klimaatbeleid
- Planbureau voor de leefomgeving (2016-5), Wat betekent het Parijsakkoord voor het Nederlandse langetermijn-klimaatbeleid?
- Planbureau voor de leefomgeving (2016-6), Verkenning omgevingsopgaven voor de Nationale Omgevingsvisie

- Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau (2013), Welvaart en Leefomgeving: Horizonscan
- Planbureau voor de leefomgeving/Centraal Planbureau (2015-1), Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving: Cahier Regionale ontwikkelingen en verstedelijking
- Restauratiefonds (2014), Monumentenzorg en Financiering 2020: trends & ontwikkelingen
- Raad voor de financiële verhoudingen (2017), Eerst de politiek, dan de techniek
- Rijksinstituut voor Milieuvraagstukken (2017), Wat ligt er op ons bord: Veilig, gezond en duurzaam eten in Nederland
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013), Nederlandse logistiek 2040; Designed to last
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015-1), Rijk zonder CO2; Naar een duurzame energievoorziening in 2050
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015-2), Wonen in verandering: over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015-3), Circulaire economie; Van wens naar uitvoering
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015-4), Ruimte voor de regio in Europees beleid
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2016-1), Dichterbij en sneller: kansen voor betere bereikbaarheid in stedelijke regio's
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2016-2), Opgaven voor duurzame ontwikkeling: hoofdlijnen uit vier jaar advisering door de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2016-3), Verbindend landschap
- Raad voor het openbaar bestuur (2012), Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe samenwerking tussen overheid, markt én samenleving
- Raad voor Cultuur (2014-1), De cultuurverkenning; Ontwikkelingen en trends in het culturele leven in Nederland
- Raad voor Cultuur (2014-2), Advies Erfgoedwet
- Raad voor Cultuur (2015), Agenda cultuur: 2017 - 2020 en verder
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2014), Burgermacht op eigen kracht?
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2015), Niet van de straat: De lokale samenleving in globaliserende groeiende steden
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2016-1), De dorpse doe-democratie: Lokaal burgerschap bekeken vanuit verschillende groepen dorpsbewoners
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2016-2), Gedeelde waarden en een weerbare democratie: een verkenning op basis van bevolkingsenquêtes
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2016-3), Integratie in zicht?: De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2016-4), De toekomst tegemoet: Leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later
- Sociaal Economische Raad (2016), Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), Maak Verschil: Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven
- Weterings, A., & van Gessel-Dabekaussen, G. (2015), Arbeidsmarkt zonder grenzen. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving, Den Haag/Heerlen: CBS.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014), Naar een voedselbeleid
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2015-1), Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten, policy brief
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2015-2), De robot de baas: de toekomst van werk in het tweede machinetijdperk
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2015-3), Cultuur herwaarderen
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2016-1), Big Data in een vrije en veilige samenleving

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2016-2), Memo aan de programmacommissies: Thema's voor de volgende kabinetsperiode
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2016-3), Klimaatbeleid voor de lange termijn: van vrijblijvend naar verankerd, Policy Brief
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2016-3), Verliesgevoelens in relatie tot de multi-etnische samenleving onder autochtone Nederlanders, Working paper 22

Bijlage 1 Enkele adviescolleges van de regering en het Parlement

Vaste (strategische en thematische) adviesraden

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)
- Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI)
- Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV)
- Onderwijsraad
- Raad voor Cultuur (RvC)
- Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli)
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob)
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS)
- Sociaal-Economische Raad (SER)
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

Planbureaus

- Centraal Planbureau (CPB)
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

Hoge Colleges van Staat

- Algemene Rekenkamer
- Nationale Ombudsman
- Raad van State

Overig

- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Naast de vaste adviescolleges en planbureaus worden met regelmaat tijdelijke adviescommissies ingesteld, met een specifieke opdracht. Voor dit rapport is bijvoorbeeld werk van de Commissie Van Vollenhoven en de Studiegroep Openbaar Bestuur geraadpleegd.