



BEVOLKINGSTRENDS IN FLEVOLAND





ESSAY

BEVOLKINGSTRENDS IN FLEVOLAND



***Dorien Manting en Frank van Dam |
Planbureau voor de Leefomgeving***

Dorien Manting is sectorhoofd Verstedelijking en Mobiliteit bij het Planbureau voor de Leefomgeving. Daarnaast is zij bijzonder hoogleraar Bevolking en Ruimte bij de Universiteit van Amsterdam.

Frank van Dam is senior onderzoeker wonen, woningmarkt, woonomgeving, demografie bij de Sector Verstedelijking en Mobiliteit van het Planbureau voor de Leefomgeving.

Inleiding

Deze notitie is geschreven op verzoek van het Waterschap Zuiderzeeland. In het kader van het visietraject van het Waterschap is er behoefte aan een schets van de belangrijkste voor het waterschap relevante demografische ontwikkelingen die zich recentelijk in Flevoland hebben voorgedaan en die zich in de nabije toekomst zullen voordoen. In deze notitie gaan we in op een vijftal bevolkingstrends die in meer of mindere mate invloed hebben op het toekomstig functioneren van het waterschap. Deze vijf trends betreffen de ontwikkelingen in het aantal inwoners en huishoudens en de samenstelling van de bevolking in de provincie. Zowel het waterverbruik als de waterzuivering als de heffingen van de waterschappen zijn hier immers afhankelijk van. Sommige van die ontwikkelingen zijn vrij zeker (zoals het toenemend aantal ouderen), andere ontwikkelingen zijn onzeker (zoals een mogelijk weer oplopende suburbanisatie).

Zo zal bijvoorbeeld met het toenemend aantal oudere alleenstaande inwoners in Flevoland het particuliere waterverbruik mogelijk afnemen (oudere alleenstaanden verbruiken minder water dan gezinnen met kinderen), terwijl tegelijkertijd mogelijk meer resten van medicijnen in het afvalwater terecht komen. Met een verdere toename van het aantal huishoudens en een daarmee samenhangende groei van de woningvoorraad zal goed moeten worden nagedacht over de locatie van nieuwe woonwijken en de wijze waarop die nieuwe woningen en wijken worden aangesloten op het rioleringsysteem. Tot slot verandert de samenstelling van de kiesgerechtigde gemeenschap van het Waterschap door de samenstelling van de bevolking van Flevoland. Omdat de kosten die door het Waterschap worden gemaakt worden omgeslagen over de inwoners (en mede afhankelijk is van de WOZ-waarde van de woning), zijn toekomstige ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van de bevolking zowel direct als indirect (via de druk op de woningmarkt, en daarmee de woningprijsontwikkeling) van belang voor het Waterschap.

Vijf bevolkingstrends

Flevoland is de enige provincie in Nederland waarvan de bevolkingsgroei vrijwel volledig is gepland en waarin de meeste inwoners (bijna driekwart van het totaal) in voormalige groeikernen wonen. Sinds de jaren zestig is er met de inpoldering van Noordoost- en Zuidelijk Flevoland en de aanwijzing van Lelystad en Almere

als groeikernen, sprake geweest van een sterke toename van het aantal inwoners en huishoudens in Flevoland. Hoofdstad Lelystad groeide uit van een stad met minder dan 12.000 inwoners in 1975 tot een stad met 77.000 inwoners nu. Almere had in 1975 slechts een handvol inwoners. Twintig jaar later werd de grens van 100.000 inwoners bereikt en nog eens twintig jaar later (in 2016) werd de mijlpaal van 200.000 inwoners bereikt. Lelystad en later Almere functioneerden lange tijd als overlooptgemeenten voor inwoners afkomstig uit de Noordvleugel van de Randstad. Vooral jonge gezinnen uit Amsterdam en omgeving vonden in de groeikernen van Flevoland ruime, grondgebonden woningen die in Amsterdam niet voorhanden waren. Dat die overlooptfunctie aan belang inboette was al voor de crisis zichtbaar, maar aan het eind van de crisisperiode was de instroom in Lelystad en Almere soms zelfs geringer dan het vertrek uit die steden. De populariteit van Amsterdam, alsmede de realisatie van grote nieuwbouwwijken aan de randen van met name Amsterdam, heeft de trek van jonge Amsterdammers naar Flevoland sterk geremd. De vraag is of de omstandigheden structureel zijn veranderd of dat de uitstroom naar Almere binnenkort toch weer op gang komt? Waar slaat de nationale en regionale bevolkings- en huishoudensgroei in de toekomst neer? Wie wonen er straks in Flevoland?

In deze notitie willen we een blik werpen op de demografische toekomst van Flevoland. Die toekomst bespreken we aan de hand van vijf trends:

1. de afnemende bevolkings- en huishoudensgroei;
2. de vergrijzing van de bevolking;
3. de daarmee samenhangende toename van het aantal alleenstaanden;
4. de toename van de buitenlandse migratie naar Flevoland;
5. de trek naar de grote steden.

Het schetsen van toekomstige bevolkingsontwikkelingen op lokaal en provinciaal niveau is complex, zeker als het gaat om de demografische toekomst van Flevoland. Niet alleen hangen de te bespreken bevolkingstrends sterk met elkaar samen, voor Flevoland geldt in het bijzonder dat de bevolkings- en huishoudensontwikkeling sterk samenhangt met wat er in de omliggende regio's gebeurt. Het kijken in de (demografische) toekomst gaat bovendien gepaard met onzekerheden. Eén van die onzekerheden is de binnenlandse migratie en, daarmee samenhangend, de ontwikkeling van de regionale woningmarkt en woningvoorraad. De omvang en aard van de regionale en lokale woningbouwprogramma's zijn immers sterk sturend voor de verhuisstromen van en naar Flevoland.

Een tweede onzekerheid is de ontwikkeling van de buitenlandse migratie en de mate waarin die zal neerslaan in Flevoland. Een derde onzekerheid betreft de

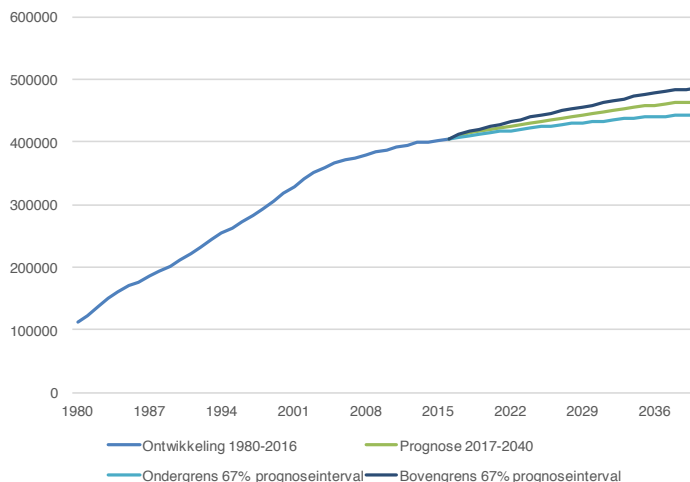
regionaal economische ontwikkeling en de daarmee samenhangende werk-
gelegenheidsontwikkeling in Flevoland (denk bijvoorbeeld aan de plannen rond
de groei van de luchthaven van Lelystad; de mogelijke vestiging van (dependances
van) hogescholen, universiteiten en musea in Almere). Een vierde onzekerheid
is de suburbanisatie; zal die weer op gang komen en zal dat een nieuwe stroom
inwoners met zich meebrengen?

In de komende paragrafen zullen we de vijf onderscheiden demografische trends
bespreken, gebruik makend van de recente PBL/CBS regionale bevolkings- en huis-
houdensprognose (2016). Daarna gaan we iets dieper in op de onzekerheid
die inherent is aan prognoses en scenario's. We besluiten deze notitie met een
korte beschouwing over de mogelijke betekenis van de geschetste demografische
ontwikkelingen voor het werkveld van het waterschap: het waterverbruik, de water-
zuivering en de waterveiligheid.

Trend 1: Voorbij de groei?

Flevoland was decennialang synoniem met groei: een sterke toename van de
bevolking en van het aantal (jonge) huishoudens. Sinds 1980 is de bevolking van
Flevoland toegenomen van 113.000 tot 404.000 inwoners (2016). Sinds 2004
is de bevolkingsgroei evenwel enigszins afgevlakt (zie figuur 1).

FIGUUR 1 Aantal inwoners Flevoland, 1980-2016-2040



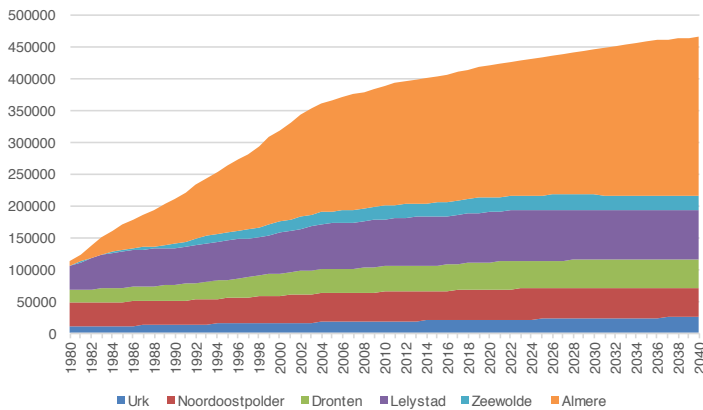
Bron: CBS en PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016

De groei van de bevolking in Flevoland is altijd sterk afhankelijk geweest van ontwikkelingen in de omliggende regio's en van het gevoerde rijksbeleid. In de zeventiger en tachtiger jaren zorgde de inzet van het Rijk op 'gebundelde concentratie' tot het aanwijzen van de nieuwe steden Almere en Lelystad als groeikernen en werd de massale uitstroom uit de steden voor een belangrijk deel gekanaliseerd naar de groeikernen. Zo functioneerden Lelystad en later Almere lange tijd als overlooptgemeenten voor inwoners afkomstig uit de Noordvleugel van de Randstad. Vooral jonge gezinnen uit Amsterdam en omgeving vonden in Flevoland ruime, grondgebonden woningen die in Amsterdam toen nauwelijks voorhanden waren. Rond de eeuwwisseling kregen deze nieuwe steden evenwel te maken met het 'compacte stadsbeleid' van de *Vinex*, waarbij getracht werd de uitstroom uit de grote steden tegen te gaan door woningbouwlocaties in en om de grote steden te ontwikkelen. Aan hun overlooffunctie kwam daarmee langzaam een einde. Deze omslag werd gedurende de recente crisisjaren zichtbaar. Sinds 2008 is de binnenlandse migratie naar Flevoland negatief; er vertrekken meer mensen uit de provincie dan er naar toe trekken. De realisatie van grote nieuwbouwwijken aan de randen van met name Amsterdam, heeft de trek van jonge Amsterdammers naar Flevoland sterk geremd. De grote steden houden tegenwoordig jongere paren niet alleen langer vast, ze trekken ook 'spijtoptanten' aan die zich in het verleden in een groeikern vestigden. Tegelijkertijd zijn de kinderen van diegenen die zich eertijds in Flevoland vestigden inmiddels op de leeftijd gekomen dat zij naar de grote steden trekken om daar een opleiding te volgen. Deze ontwikkelingen leiden naar alle waarschijnlijkheid ook in de nabije toekomst tot een groene golf in de grote steden en tot een geleidelijke vergrijzing van de groeikernen.

Flevoland is altijd afhankelijk geweest van de ontwikkelingen in Amsterdam en omgeving, en zal ook in de toekomst daarvan afhankelijk blijven. Recent is de uitstroom uit Amsterdam weer op gang gekomen; de binnenlandse migratie van Amsterdam is al weer sinds enige jaren negatief. Dat lijkt erop te duiden dat de suburbanisatie weer langzaam op gang komt. De Randstad zal in de komende decennia nog te maken krijgen met een aanzienlijke bevolkings- en huishoudensgroei. Een groot deel van die groei slaat neer in de Noordvleugel. Deze groei kan niet in zijn totaliteit in Amsterdam en omgeving opgevangen worden. In de regionale bevolkings- en huishoudensprognose van PBL/CBS wordt ervan uitgegaan dat een deel van die groei neerslaat in Flevoland en dat in het bijzonder Almere te maken krijgt met een hernieuwde vestiging van stedelingen, zij het in een geringere mate dan in de jaren '90. Daarmee samenhangend zal de binnenlandse migratie weer positief worden in de komende decennia. Overigens blijft ook de buitenlandse migratie een groeimotor. Volgens de PBL/CBS-prognose zal Flevoland

door ontwikkelingen in geboorte, sterfte en binnenlandse en buitenlandse migratie tot 2040 met 40 tot 80 duizend inwoners groeien (figuur 1). Die groei zal voor het grootste deel terecht komen in Almere, dat zal doorgroeien naar 230 tot 265 duizend inwoners. Lelystad zal volgens deze prognose blijven schommelen tussen de 70 en 80 duizend inwoners. Voor de overige gemeenten in Flevoland wordt soms nog een aanzienlijke (Urk) en soms een geringe (Dronten) bevolkingsgroei voorspeld; soms lijkt zowel krimp als groei mogelijk (Zeewolde, Noordoostpolder).

FIGUUR 2 Aantal inwoners Flevoland, 1980-2016-2040, naar gemeente



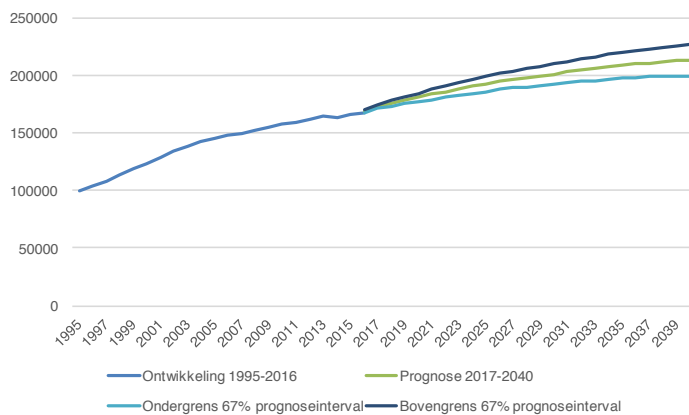
Bron: CBS en PBL/CBS regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016

Terwijl niet alle gemeenten automatisch van bevolkingsgroei kunnen blijven uitgaan, mag in alle gemeenten (met uitzondering van Noordoostpolder) wel een toename van het aantal huishoudens worden verwacht. Tussen nu en 2040 neemt het aantal huishoudens in Flevoland verder toe met circa 30 tot 60 duizend (al zijn ook hier de onzekerheden en daarmee de bandbreedtes in de prognoses groot). Het grootste deel van die toename zal terechtkomen in Almere, dat een toename van 20 tot 40 duizend huishoudens mag verwachten. Deze groeiprognoze komt enerzijds voort uit de verwachting dat een deel van de inwoners van Amsterdam in de toekomst de stad zal verlaten, net zoals zij dat voor de crisisjaren ook deden. Het aantal jongvolwassenen is er bovendien de afgelopen periode sterk gegroeid, wat betekent dat bij ongewijzigde woonvoorkeuren er straks toch weer meer mensen uit de stad zullen vertrekken. Recent is de uitstroom uit Amsterdam al weer op gang gekomen, alleen betekende dat nog niet een toegenomen instroom

in Flevoland. Toch verwachten we in de toekomst een verdere uitstroom uit Amsterdam. Want niet alleen is de pool van jongvolwassen stedelingen fors gegroeid, de verhuismotieven van stedelingen zijn al decennia lang niet wezenlijk veranderd. Zo is de geneigdheid onder jonge gezinnen om in de grote steden te blijven wonen slechts heel licht gestegen in de afgelopen dertig jaar (PBL 2015).

In de prognose is er rekening mee gehouden dat er zowel in de grote steden (Noordvleugel Randstad) als in Flevoland (met name Almere) nog een aanzienlijk woningbouwprogramma zal worden gerealiseerd. De omvang en aard van regionale en lokale woningbouwprogramma's zijn, in een situatie van grote druk op de regionale woningmarkt, sterk sturend voor de bevolkings- en huishoudenssamenstelling in de nabije toekomst.

FIGUUR 3 Huishoudensontwikkeling Flevoland, 1995-2016-2040



Bron: CBS en PBL/CBS regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016

Demografie en werkgelegenheid

In de afgelopen decennia volgde de werkgelegenheid de inwoners, meer inwoners leidde tot meer bevolkingsverzorgende werkgelegenheid in onderwijs, horeca, detailhandel, zorginstellingen, vrijetijdsvoorzieningen (zwembaden, sportscholen, recreatie, cultuur) of andere publieke instellingen (De Graaff e.a. 2007). Maar werkgelegenheid wordt niet alleen door het aantal inwoners en de samenstelling van de bevolking (bijvoorbeeld naar leeftijd) beïnvloed, ook andere ontwikkelingen kunnen de traditionele samenhang tussen werken en wonen beïnvloeden, zoals nu

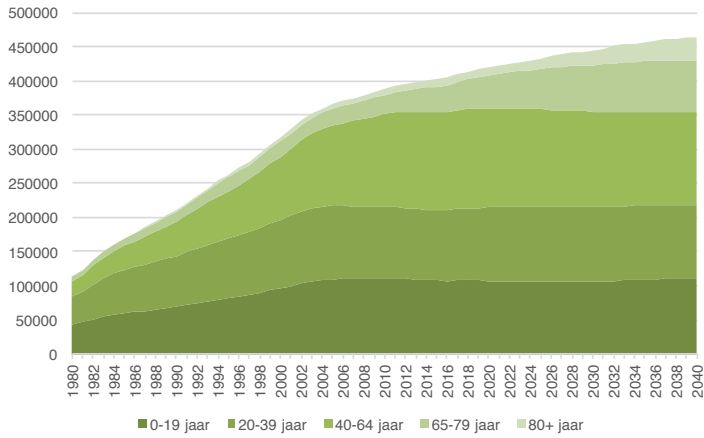
zichtbaar is in het verdwijnen van banen door internet, automatisering en robotisering. Of het wonen in de toekomst het werken blijft volgen, zal verder afhangen van de mate waarin men op afstand (bijvoorbeeld vanuit huis) kan werken, en de mate waarin het doen van aankopen van diensten en producten op internet het kopen dichtbij huis zal verdringen.

Ook veranderingen in de sociaaleconomische samenstelling van de bevolking (opleiding, inkomen, koopkracht) zijn van belang voor de vraag naar voorzieningen en diensten, en daarmee voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid, zowel in omvang als in aard. Gechargeerd gezegd waren er in de vorige eeuw veel crèches en scholen nodig, en zullen er in de toekomst meer ouderdomsbestendige woningen en (zorg-)voorzieningen nodig zijn.

Trend 2: Vergrijzing

De vergrijzing van de bevolking kan worden beschouwd als een van de belangrijkste demografische ontwikkelingen die grote gevolgen heeft voor de samenleving. De vergrijzing heeft gevolgen voor de woningmarkt, voor de lokale en regionale economie, voor de mobiliteit en verkeersveiligheid en mogelijk ook voor het milieu (PBL 2013). En voor de Waterschappen niet onbelangrijk, ook voor het waterverbruik en de afvalresten in de waterafvoer. Ook Flevoland krijgt te maken met vergrijzing en de gevolgen daarvan. De bevolking van Flevoland is evenwel (nog) relatief jong in vergelijking met de landelijke bevolking: slechts 13% is momenteel (2016) ouder dan 65 (NL 18%) en nog geen 3% is ouder dan 80 (NL 4,5%). Maar Flevoland zal sneller vergrijzen dan andere delen van Nederland. Over een aantal decennia zal Flevoland bijna net zo vergrijsd zijn als de rest van Nederland. De omvangrijke stromen jonge ouders die in de jaren '70, '80 en '90 naar Flevoland zijn getrokken hebben inmiddels de middelbare leeftijd of zelfs de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. En aangezien zij de leeftijd hebben bereikt dat men nauwelijks meer verhuist (laat staan naar andere regio's in Nederland), wordt voorzien dat in 2040 bijna een kwart (24%) van de bevolking van Flevoland ouder zal zijn dan 65 en 7% ouder dan 80 (NL 27% resp. 9%)(zie figuur 4). Almere blijft daarbij, vooral door een te verwachten verdere instroom van jonge huishoudens, relatief jong (figuur 5).

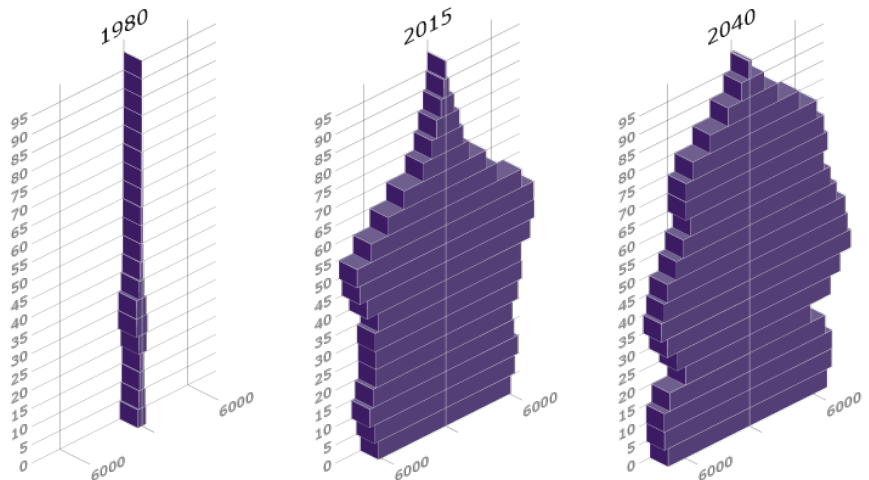
FIGUUR 4 Bevolking Flevoland naar leeftijd, 1980-2016-2040



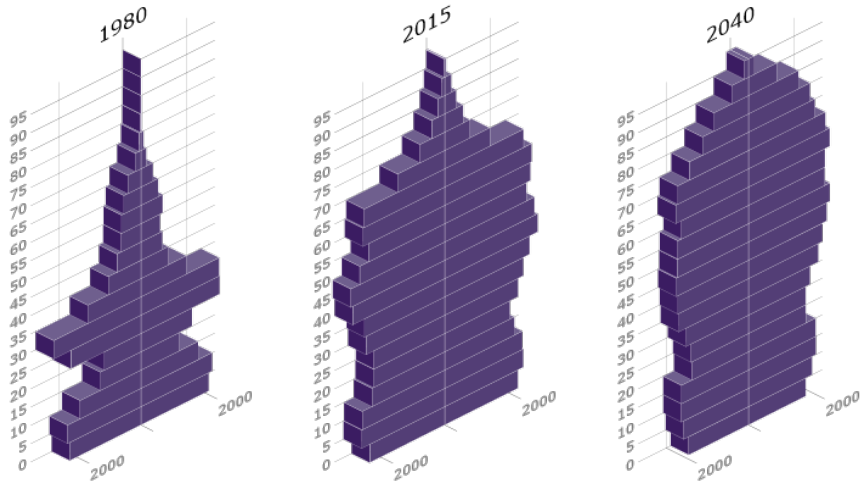
Bron: CBS en PB:/CBS regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016

FIGUUR 5 Bevolking naar leeftijd in Almere en Lelystad, 1980-2015-2040

ALMERE



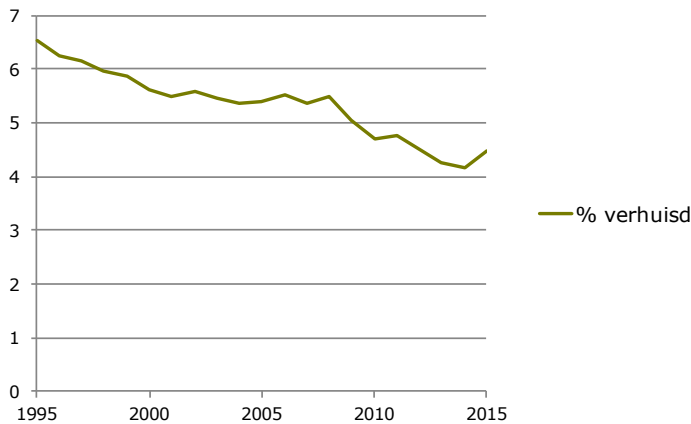
LELYSTAD



De overige gemeenten zullen sterker vergrijzen. Hoewel Flevoland in verhouding tot andere provincies een jonge provincie blijft, neemt dat niet weg dat het aantal ouderen (65+) fors zal toenemen in de komende decennia, van 50.000 nu tot zo'n 110.000 in 2040. Het aantal 80-plussers neemt toe van 10.000 nu tot zo'n 35.000 in 2040.

De toename van het aantal ouderen heeft grote gevolgen voor de samenleving; voor de balans tussen werkenden en niet werkenden, voor de zorgvraag en voor de woningmarkt. Wat dat laatste betreft: de vergrijzing dempt de verhuismobiliteit. Ouderen verhuizen immers nauwelijks meer, gehecht als ze zijn aan hun woning en woonomgeving (De Groot e.a. 2013). Hun verhuismobiliteit is bovendien de laatste twintig jaar verder afgenomen (figuur 6), mede door het toegenomen eigenwoningbezit onder ouderen. Dat heeft de afgelopen decennia tot een demping van de verhuismobiliteit geleid en kan over enkele decennia tot meer uitstroom op de woningvoorraad leiden. Op de langere termijn betekent dat misschien minder druk op de woningmarkt en lagere huizenprijzen of WOZ-waarde. Dat laatste heeft gevolgen voor de Waterschappen, omdat de WOZ-waarde van een woning een rol speelt in de berekening van de kostentoedeling.

FIGUUR 6 Verhuismobiliteit van ouderen (65+) in Nederland, 1995-2015



Bron: CBS (bewerkte gegevens)

Ondanks die geringe verhuismobiliteit van ouderen zal – ten tweede – wel de vraag naar verzorgingsbestendige of voor ouderen geschikte woningen kunnen toenemen. Zelfs als het aandeel ouderen dat een verhuishwens heeft niet toeneemt, zal de omvang van de vraag naar dergelijke woningen toenemen, simpelweg omdat het aantal ouderen toeneemt.

Ten derde zal de omvangrijke *babyboomgeneratie* uiteindelijk (bij overlijden of bij een verhuizing naar een verzorgings- of verpleeghuis) toch hun huidige woning verlaten. Dit betekent op termijn een groot vrijkomend aanbod van woningen op de woningmarkt (De Groot e.a. 2013). Mogelijk kan dit in sommige delen van gemeenten in Flevoland tot leegstand leiden, ondanks de druk op de (niewbouw) voorraad elders.

In de PBL/CBS-prognose wordt ervan uitgegaan dat de honkvastheid van ouderen niet wezenlijk verandert. Toch zijn er een paar signalen die tot nadenken stemmen. Zo lijken ouderen verleid te kunnen worden te verhuizen naar een kleinere woning in de directe omgeving. Sommige gemeenten experimenteren hiermee. Het zou dus steeds vaker zo kunnen zijn dat de huidige en toekomstige generatie ouderen, mede gestimuleerd door het beleid dat ouderen langer zelfstandig moeten blijven wonen, meer dan vorige generaties ouderen op zoek gaan naar een voor hen

(meer) geschikte woning, en besluiten te verhuizen. Daarnaast scheiden er steeds meer ouderen. Niet alleen in absolute zin, ook in relatieve zin is scheiding onder 50 plussers sinds de eeuwwisseling toegenomen. Scheiding betekent per definitie verhuizing van tenminste één van de twee partners. Of de kentering in het aandeel verhuisde ouderen in 2015 (zie figuur 6) een voorbode van al deze veranderingen is, is nog onzeker. Deze kentering is mogelijk een gevolg van de crisis die eerst tot uitstel en nu tot inhaal van verhuizingen leidt.

De vergrijzing van de bevolking betekent verder, zelfs bij een oplopende wettelijke pensioenleeftijd, een drastische verandering in de verhouding tussen het aantal werkenden en niet werkende ouderen. Voor Flevoland geldt dat in de jaren tachtig er 11 werkenden tegenover 1 niet werkende oudere woonden, nu is dat 5 werkenden op 1 niet werkende oudere en in 2040 is dat 3 op 1.

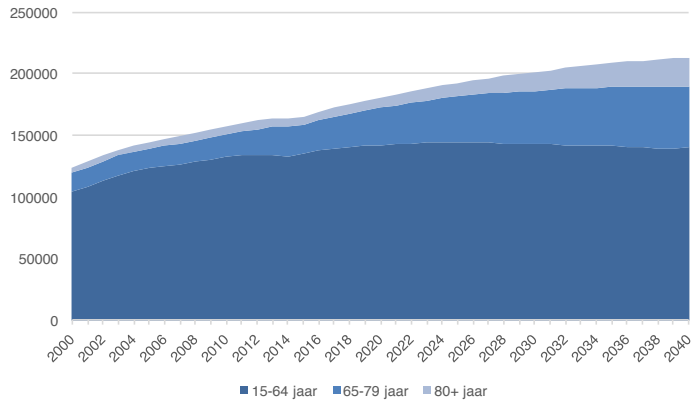
De vergrijzing betekent tenslotte een toename van het aantal eenpersoonshuishoudens. Daar waar de kinderen het ouderlijk huis en mogelijk zelfs de provincie Flevoland hebben verlaten, blijven veel van hun ouders eerst als stel, en bij overlijden van partners alleen achter in het huis waar ze indertijd als gezin zijn gaan wonen. De vergrijzing is daarmee één van de oorzaken van de toename van het aantal kleine huishoudens. Dit is de derde te bespreken demografische trend.

Trend 3: Opmars alleenstaanden

Dat de toename van het aantal oudere huishoudens samengaat met een groei in eenpersoonshuishoudens is net als in geheel Nederland ook in Flevoland zichtbaar.

Vooral als gevolg van de vergrijzing neemt het aantal huishoudens in Flevoland toe (zie figuur 7), terwijl de geringe groei van 15-64 jarige huishoudens in de nabije toekomst op langere termijn zelfs omslaat in een geringe krimp.

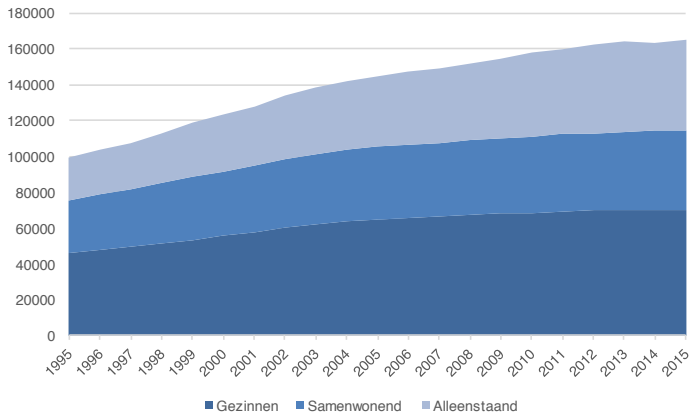
FIGUUR 7 Aantal huishoudens Flevoland, naar leeftijd, 2000-2015-2040



Bron: CBS en PBL/CBS regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016

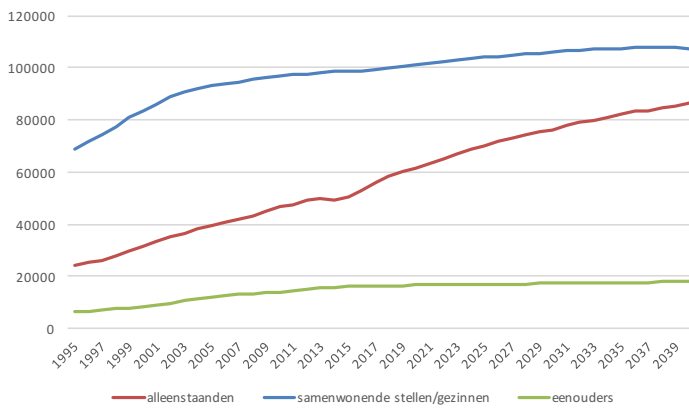
Vergrijzing gaat, zoals gezegd, ook gepaard met een toename van het aantal alleenstaanden (figuur 8). In de loop der jaren is het aandeel eenpersoonshuishoudens toegenomen. Vanaf het midden van de jaren negentig nam het aandeel eenpersoonshuishoudens in Flevoland toe van een kwart tot 31% nu. In 2040 zal naar verwachting zo'n 40% van de huishoudens in Flevoland een eenpersoonshuishouden zijn. Flevoland wijkt in die zin straks minder af van Nederland dan nu het geval is. Het percentage alleenstaanden in Nederland is nu 38%, straks 42%.

FIGUUR 8A Aantal huishoudens Flevoland, naar samenstelling, 1995-2015



Bron: CBS en PBL/CBS regionale bevolkings- en huishoudensprognose

FIGUUR (8B) Aantal huishoudens Flevoland, naar samenstelling, 1995-2040



Bron: CBS en PBL/CBS regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016

Tegelijkertijd is het aandeel gezinnen in Flevoland vanaf het midden van de jaren negentig tot nu (2016) afgenomen van 46% tot 42%. De CBS/PBL-prognose voorspelt niet hoeveel gezinnen er in de toekomst zullen zijn, maar gezien de afname van het aantal 0-19 jarigen tussen nu en 2040 met circa 4%, is het niet ondenkbaar dat er dan meer eenpersoonshuishoudens dan gezinnen zijn.

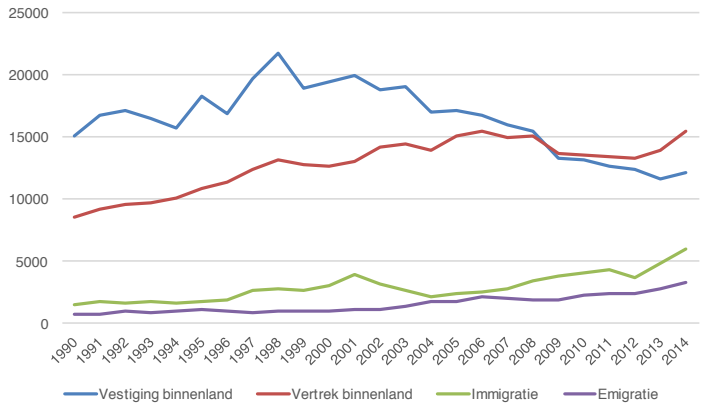
Zelfs in Almere waar ook nu nog sprake is van een instroom van jonge gezinnen, zal het aantal eenpersoonshuishoudens tussen nu en 2040 verdubbelen, tot ruim 50 duizend huishoudens. Deze toename doet zich vooral voor onder de 65-plussers (+15.000). Daarnaast zal het aantal eenpersoonshuishoudens onder 20-34 jarigen met zo'n 5000, en onder de 35-64 jarigen met zo'n 6000 huishoudens toenemen.

De verschuiving van een stad met veel (jonge) gezinnen naar een stad met veel oudere alleenstaanden in een relatief korte periode van 15 jaar heeft grote consequenties: voor de behoefte aan zorg (in omvang en type), voor de vrijetijdssector, de economie, de arbeidsmarkt, de woningbehoefte. Ook het waterschap krijgt hiermee door veranderingen in waterverbruik en afvalresten te maken.

Trend 4: Buitenlandse migratie als nieuwe groeimotor

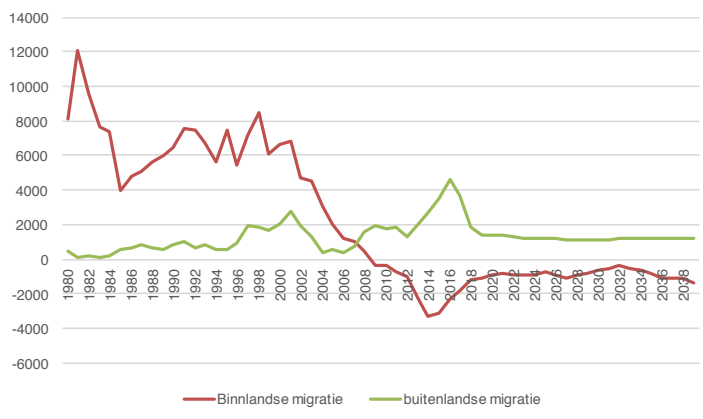
In de afgelopen 5 jaar, tussen 2010 en 2014, vestigden zich zo'n 23 duizend mensen direct vanuit het buitenland in Flevoland, terwijl er in diezelfde periode 13 duizend inwoners Flevoland verlieten naar het buitenland (figuur 9a). Het buitenlandse migratiesaldo is daarmee met circa 10 duizend een belangrijke groeimotor van Flevoland geworden. Het saldo vertoont een stijgende trend sinds het begin van de jaren zeventig, ondanks de soms aanzienlijke schommelingen in buitenlandse migratie. Dit staat in schril contrast met het saldo van de binnenlandse migratie dat sinds een aantal jaren negatief is. Tussen 2010 en 2014 was het binnenlandse migratiesaldo -8000; er vertrokken dus veel meer mensen naar een ander deel van Nederland dan er naar Flevoland kwamen.

FIGUUR 9A Binnenlandse en buitenlandse migratie van en naar Flevoland, 1990-2014



Bron: CBS

FIGUUR 9B Saldo Binnenlandse en buitenlandse migratie van en naar Flevoland, 1980-2040

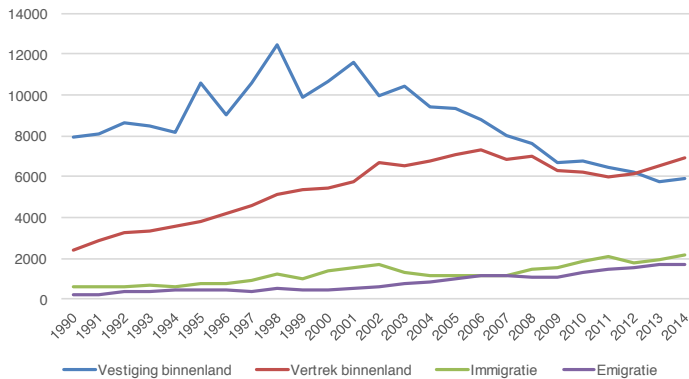


Bron: CBS en PBL/CBS regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016

De PBL/CBS-prognose gaat ervan uit dat dit de komende 25 jaar zo zal blijven: een positief buitenlands migratiesaldo en een negatief binnenlands migratiesaldo (figuur 9b). De diversiteit van de bevolking (naar herkomst) was de afgelopen jaren al sterk toegenomen, maar die zal in de toekomst nog verder toenemen. De piek in de buitenlandse migratie is voor een deel het gevolg van asielmigratie. Daarbij gaat het veelal om tijdelijke inwoners van Flevoland, die weer doorverhuizen naar andere delen van Nederland. Daarbovenop is er sprake van een piek in arbeidsmigratie naar bijvoorbeeld Zeewolde van vooral Polen.

Deze ontwikkelingen zullen zich niet in alle gemeenten afzonderlijk op dezelfde manier voordoen. Voor Almere wordt voor de komende periode zowel een positief buitenlands als een positief binnenlands migratiesaldo verwacht. Almere wijkt bovendien af omdat alleen naar deze gemeente de toestroom van buitenlandse migranten relatief groot was en zal blijven. Het aantal migranten dat naar Dronten, Urk, Zeewolde of de Noordoostpolder trekt, is vrijwel verwaarloosbaar. Ook zijn de aantallen immigranten die zich in Lelystad vestigen veel kleiner (rond de 500 per jaar) dan in Almere, toen, nu en straks. Vooral Almere ziet dus de diversiteit fors toenemen. Migrantten waarderen Almere om verschillende redenen (Tzaninis, 2016). Voor sommige migrantten is het een rustig alternatief voor Amsterdam, anderen zien het als een tussenstap richting Amsterdam, weer anderen kwamen er min of meer bij toeval terecht en gingen zich er thuis voelen. Voor de meesten geldt dat Almere voordelen heeft omdat het dichtbij Amsterdam ligt. Daarnaast zijn er in het verleden veel Surinaamse, Marokkaanse en Turkse Nederlanders naar Almere verhuisd. Dat heeft ervoor gezorgd dat Almere vervolgens weer aantrekkelijker is geworden voor Turkse, Surinaamse of Marokkaanse nieuwkomers.

FIGUUR 10 Binnenlandse en buitenlandse migratie van en naar Almere, 1990-2014



Bron: CBS

Trend 5: De triomf van de centrale steden

De twee grootste gemeenten van Flevoland, Almere en Lelystad, zijn zo groot geworden omdat ze, aangewezen als zogeheten groeikern, als opvang dienden voor de uitstroom uit (de regio) Amsterdam. Vooral in de jaren zeventig, tachtig en negentig vond deze suburbanisatie plaats. Met name jonge, redelijk koopkrachtige, gezinnen trokken de stad uit. Deze tendens werd versterkt op het moment dat de omvangrijke babyboomgeneratie de gezinsvormende levensfase bereikte (Van Dam & Manting 2015).

Almere en Lelystad hebben tegenwoordig echter te maken met de keerzijde van het succes van de centrale steden (zoals Amsterdam). Jonge stellen en gezinnen bleven de afgelopen periode steeds vaker in de centrale steden wonen, daartoe in de gelegenheid gesteld door het, onder het regime van de Vinex, vanaf 1995 toegenomen aantal gebouwde eengezinswoningen in en aan de randen van de stad. Daarnaast is het vestigingsoverschot in de centrale steden sinds de eeuwwisseling toegenomen (PBL 2013).

Er is in de afgelopen 15 jaar dan ook sprake geweest van een forse kanteling in de intergemeentelijke verhuisstromen. Daar waar Almere en Lelystad gewend waren aan een forse en continue vestiging van jonge gezinnen en een gering vertrek, is de uitstroom.

Geleidelijk toegenomen en de instroom sterk afgenomen (figuur 9). Bovendien blijven, zoals gezegd, koopkrachtige jongvolwassenen nu vaker in de centrale steden (zoals Amsterdam en Utrecht) wonen, daar waar ze vroeger naar de voormalige groeikernen toetrokken. De instroom van koopkrachtige gezinnen is in deze groeikernen in de loop der jaren verschoven naar een instroom van minder koopkrachtige huishoudens (PBL 2015; Van Dam & Manting 2015).

Ook is de instroom 'verkleurd'. Zo nam het aandeel inwoners met een niet-westerse migrantenachtergrond in Almere de afgelopen vijftien jaar toe van 12% in het midden van de jaren negentig naar 29% in 2014. Als de ontwikkelingen zich voordoen zoals dat in de CBS-PBL-prognose is voorzien, zullen er steeds minder mensen vanuit Nederland zich per saldo in Almere vestigen en steeds meer mensen vanuit het buitenland. Het lijkt waarschijnlijk dat het aandeel migranten in de komende decennia verder zal toenemen.

Als gevolg van de economische crisis nam de afnemende suburbanisatiegolf naar Flevoland vanaf 2008 nog sterker af: zowel de woningproductie als de verhuismobiliteit namen sterk af. De recente uitstroom uit Amsterdam heeft vooralsnog geen toename van de instroom in Almere tot gevolg gehad. De meeste Amsterdammers wijken uit naar andere gemeenten in de regio.

De toegenomen populariteit van de grootste steden van Nederland betekent voor Flevoland, en met name voor Almere en in minder mate Lelystad, een onzeker perspectief. Het is onzeker of die trek een structureel verschijnsel is, gevoed door stedelijke woonvoorkeuren en mogelijk gemaakt door een toegenomen aantal woningen in de centrale steden. Het zou ook kunnen dat die trek naar de stad en de druk die dat geeft op de stedelijke woningmarkt, uiteindelijk zal resulteren in een nieuwe overloop van de centrale steden naar het stedelijke ommeland en – voor Flevoland in het bijzonder van belang – weer naar de voormalige groeikernen. Dat laatste is geenszins uit te sluiten, zeker niet indien daarbij wordt bedacht dat de woonvoorkeuren van huishoudens (ten aanzien van de stedelijkheid van hun woonlocatie) de laatste decennia nauwelijks zijn gewijzigd (PBL 2015; Van Dam & De Groot 2017). Als laatste is de uitstroom van jongvolwassenen naar de grote steden toegenomen. Enerzijds omdat de pool van jongvolwassenen groter is geworden in steden als Almere en Lelystad, anderzijds omdat steden steeds meer in trek zijn bij jong volwassenen. Het is onduidelijk of de huidige jongeren in Almere in de toekomst de stad zullen verlaten (op zoek naar een opleiding of werk) of dat ze in Almere blijven wonen en dagelijks gaan pendelen.

Onzekerheid

Prognoses beschrijven de meest waarschijnlijke ontwikkelingen, oftewel ontwikkelingen die we kunnen voorzien en waarvan we iets denken te weten (*known knowns & known unknowns*). Een prognose is meer dan een extrapolatie. In prognoses wordt ook rekening gehouden met trendbreuken, onzekerheden of veranderingen in gedrag. Prognoses gaan dan ook altijd gepaard met onzekerheidsmarges. Scenario's laten in het algemeen meer variatie in uitkomsten zien omdat scenario's mogelijk geachte of gewenste of zelfs extreme toekomsten verkennen, terwijl prognoses vooral de meest waarschijnlijke toekomsten verkennen en beschrijven. Naast de PBL/CBS prognoses heeft het PBL samen met het CPB lage en hoge groeiscenario's geformuleerd voor Nederland en daarbinnen voor provincies. In al die gevallen ligt de kern van de bevolkingsgroei (en economische groei) in de Randstad. Flevoland is in relatieve zin de grootste groeier onder de provincies, zowel in een scenario met relatief lage economische en demografische groei als in een scenario met relatief hoge economische en bevolkingsgroei (CPB & PBL 2015b). Tegelijkertijd is ook de onzekerheid rond de toekomstige bevolkingsontwikkelingen het grootst in Flevoland. Volgens deze WLO scenario's varieert de bevolkingsgroei voor Flevoland tussen de 5 en ruim 30% in de periode 2012-2050 (CPB & PBL 2015a). Kortom, het is zeer waarschijnlijk dat Flevoland zal blijven groeien, het is onzeker in welke mate Flevoland zal blijven groeien: een beetje of heel veel.

De provincie Flevoland heeft een unieke positie in Nederland en zal deze de komende decennia blijven innemen. Gebouwd vanaf de tekentafel, ontworpen vanuit de gedachte dat het de groei van de Randstad moest opvangen, bestaat de provincie uit twee nieuwe steden en vier andere gemeenten. In geen enkele andere provincie is de woningvoorraad en de kantoren- en bedrijvensvoorraad zo jong.

Het is ook waarschijnlijk dat een groot deel van de inwoners van Flevoland over 10 tot 30 jaar nog steeds op min of meer dezelfde plek zal wonen. Ook al is er onzekerheid over de mate waarin nieuwe generaties net zo honkvast zullen blijven als vorige generaties waren, het lijkt aannemelijk dat de meeste ouderen niet over grote afstanden zullen verhuizen.

De ontwikkeling van Flevoland is vanaf de start in grote mate beïnvloed door wat er 'bij de burens' gebeurde of diende te gebeuren. Dat de afhankelijkheid van wat er in de omgeving van Flevoland gebeurt in de toekomst niet minder zal worden, is zeer waarschijnlijk. Maar hoe dat zal uitpakken, is onzeker.

Ten eerste is het de vraag of de uitstroom uit de grote steden (suburbanisatie) niet gewoon weer op gang zal komen als de prijs-kwaliteitsverhouding van woningen in de grote steden versus de nieuwe steden in Flevoland steeds schever gaat worden. Net als generaties in de vorige eeuw uitweken naar Flevoland, is de kans groot dat dat in de toekomst ook weer zal gebeuren. Ten tweede is onzeker hoeveel en van waar migranten naar Nederland zullen toestromen. Maar zeer waarschijnlijk is dat er migranten naar Nederland zullen blijven komen, en waarschijnlijk lijkt ook dat de buitenlandse migratie naar Flevoland niet meer zal verdwijnen. Ten derde is de kans groot dat er in de toekomst veel meer ouderen zullen wonen in Flevoland dan nu; wel is onzeker of deze ouderen dan nog steeds in dezelfde woning wonen. Als dat het geval is zal deze omvangrijke groep ouderen in de toekomst hun huidige woning vooral verlaten vanwege overlijden. Daarbij is onzeker of er dan vraag zal zijn naar het resulterende aanbod aan woningen.

Afhankelijk van de mate waarin buitenlandse en binnenlandse migratiestromen in omvang en aard veranderen, zal Flevoland met andere inwoners te maken krijgen: meer of minder opvang van (asiel) migratie, meer of minder diversiteit in de inwoners in Flevoland, meer of minder instroom van huishoudens met lagere of hogere middeninkomens.

Maar er zijn ook *unknown unknowns*, zaken waarvan we niet weten dat we ze niet weten, en waarmee we dus lastig (lees: geen) rekening kunnen houden. Twee voorbeelden uit het verleden illustreren deze onzekerheden: de introductie van de anticonceptiepil (in de jaren '60) en de opkomst van het internet (in de jaren '90). Toen de pil op de markt kwam, kon niet ingeschat worden dat dat niet alleen het gedrag van kinderrijke families zou veranderen, maar ook van kinderloze stellen. Toen internet zijn intrede deed, werd aanvankelijk ingeschat dat dat zou leiden tot een *death of distance*; het tegendeel bleek het geval: er bleef een grote behoefte bestaan aan nabijheid en persoonlijk contact. Het is dus onzeker of en hoe ontwikkelingen in de technologie (waaronder ICT) tot andere samenlevingsverbanden gaan leiden. Of tot nieuwe vormen van zorg. Of tot nieuwe vormen van waterzuivering (aan huis in plaats van in een installatie elders). Kortom, we weten dat er veranderingen (evoluties, revoluties) zullen optreden, maar we weten niet welke en we hebben dan ook geen enkel idee van de gevolgen ervan.

Demografische ontwikkelingen en het waterschap

De opgaven voor waterschappen ten aanzien van waterverbruik, waterzuivering, waterkwaliteit en waterveiligheid zijn slechts ten dele afhankelijk van demografische ontwikkelingen. De klimaatverandering, met hogere piekbelastingen van het waterafvoersysteem speelt een veel grotere rol. Ook economische en technologische ontwikkelingen die waterverbruik, waterzuivering en waterafvoer beïnvloeden zijn vermoedelijk belangrijker dan de ontwikkelingen in de demografie. En als laatste is het gedrag van inwoners ten aanzien van het waterverbruik – en de wijzigingen in dat gedrag – van groot belang. Desalniettemin kunnen demografische ontwikkelingen hierbij wel voor een demping of een groei zorgen.

Groei

Ten eerste is de in Flevoland nog te verwachten *toename van het aantal inwoners en huishoudens* relevant. De omvang van deze toename is evenwel onzeker, mede door de toegenomen mogelijkheden en voorkeuren om in de centrale steden te wonen. De toename van het aantal inwoners impliceert een toename van het waterverbruik en daarmee van de waterzuiveringsopgave. De afgelopen jaren is deze koppeling echter door het steeds efficiëntere waterverbruik minder zichtbaar geworden (CBS, 2013). De toename van het aantal huishoudens impliceert een toename van het aantal woningen dat zal moeten worden aangesloten op waterleiding en riolering. Dat laatste biedt de mogelijkheid om bij grootschalige uitleg te overwegen het riolsysteem voor afvalwater te scheiden van het riolsysteem voor regenwaterafvoer. Dit beperkt de kosten van de waterzuivering. Een dergelijke investering (in een gescheiden riolsysteem) is ook te overwegen bij mogelijke herstructurering (sloop – nieuwbouw) van wijken en buurten met een verouderde woningvoorraad. Met betrekking tot de noodzakelijke uitbreiding van de woningvoorraad dient wel goed te worden nagedacht over de locatie en inrichting van nieuwe woonwijken, vooral met het oog op piekafvoer en berging van regenwater. De toename van het aantal inwoners en huishoudens in Flevoland zal overigens naar verwachting vooral in Almere neerslaan. Uitbreiding van de woningvoorraad zal vooral in Almere aan de orde zijn.

Meer eenpersoonshuishoudens

De geleidelijke verandering in de samenstelling van huishoudens naar type (meer oudere eenpersoonshuishoudens) heeft slechts een zeer beperkt effect op het waterverbruik. Wel zal het waterverbruik en de waterafvoer per woning zeer waarschijnlijk afnemen.



In het kader van de te verwachten ontwikkeling in het aantal inwoners en huishoudens is het een interessante vraag in hoeverre de te verwachten toename van de kosten voor waterzuivering, waterberging, waterafvoer etc. (dit mede in het kader van de opgave die de klimaatverandering met zich meebrengt) groter of kleiner is dan de te verwachten toename van het aantal huishoudens en inwoners. Met andere woorden: moet de waterschapsbelasting omhoog of kan die naar beneden? Dit is uiteraard afhankelijk van de systematiek van het waterschap waarmee de kosten over de verschillende (typen) huishoudens worden omgeslagen.

Vergrijzing

Een derde relevante ontwikkeling is de *vergrijzing*. Deze zal mogelijk consequenties hebben voor het totale waterverbruik. Ouderen verbruiken immers per persoon minder water dan jongeren. Hetgeen ten dele weer wordt gecompenseerd door het feit dat ouderen vooral in kleinere (eenpersoons, tweepersoons) huishoudens wonen; kleinere huishoudens verbruiken (per persoon) iets meer water dan grotere huishoudens. Wel zal de vergrijzing mogelijk consequenties hebben voor de waterzuiveringsopgave. Ouderen gebruiken meer medicijnen dan jongeren, hetgeen betekent dat bij een toenemend aantal ouderen de hoeveelheid medicijnresten in het afvalwater zal toenemen (Sjerps e.a. 2016)

Buitenlandse migratie

Als Flevoland de komende decennia te maken krijgt met een continue instroom van migranten, kan dat ook gevolgen hebben voor de waterschappen. Waterverbruik verschilt tussen inwoners geboren in Nederland of in het buitenland; zo verbruikt de tweede bevolkingsgroep minder water voor douchen dan de eerste bevolkingsgroep (Scheffer, 2008). Ook wordt (gecorrigeerd naar leeftijd en inkomen) onder de eerste groep minder geneesmiddelen gebruikt dan onder de tweede groep, onder meer door gezondheidsverschillen. Deze effecten zullen evenwel zeer gering zijn.

Verschillen in leefstijl- en consumptiepatronen tussen mensen geboren in Nederland of daarbuiten hebben misschien ook gevolgen voor de waterschappen. Daarbovenop zal de samenstelling van de stemgerechtigden bij de waterschapsverkiezingen door buitenlandse migratie van kleur verschieten.

Economie

In de komende decennia zal er misschien eerder van meer dan minder ontkoppeling van de samenhang tussen inwoners en werkgelegenheid sprake zijn. Onder invloed van robotisering en internet zullen mogelijk bepaalde typen banen uit Flevoland verdwijnen. De automatische koppeling tussen economische groei en

waterverbruik lijkt de afgelopen jaren ook verdwenen te zijn (CBS, 2013), wat inhoudt dat werkgelegenheidsgroei dankzij het steeds efficiënter waterverbruik door het bedrijfsleven in de toekomst niet automatisch gepaard hoeft te gaan met meer waterverbruik.

Literatuur

- › CBS (2013) Watergebruik steeds efficiënter, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2013/04/watergebruik-steeds-efficiënter>
- › CPB & PBL (2015a) *Toekomstverkenning Welvaart en leefomgeving, Cahier Demografie*, Den Haag: CPB & PBL.
- › CPB & PBL (2015b) *Toekomstverkenning Welvaart en leefomgeving, Cahier Regionale ontwikkelingen en verstedelijking*, Den Haag: CPB & PBL.
- › Dam, F. van & C. de Groot (2017) Triomf van de stedelijke woonvoorkeuren, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2017 (te verschijnen)
- › Dam, F. van & L. Hofman (2015) Een nieuw perspectief voor oude groeikernen, *Geografie* 24/3, pp. 12-15.
- › Dam, F. van & D. Manting (2015) Demografische kantelingen. Nieuwe perspectieven voor groeikernen, *Real Estate Research Quarterly* 14/4, pp. 4-11.
- › Groot, C. de, F. van Dam & F. Daalhuizen (2013) *Vergrijzing en woningmarkt*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- › PBL (2013) *Vergrijzing en ruimte. Gevolgen voor de woningmarkt, vrijetijdsbesteding, mobiliteit en regionale economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- › PBL (2014) *De Nederlandse bevolking in beeld. Verleden, heden en toekomst*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- › PBL (2015) *De stad: magneet, roltrap, spons. Bevolkingsontwikkelingen in stad en stadsgewest*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- › Ritsema van Eck, J., F. van Dam, C. de Groot & A. de Jong (2013) *Demografische ontwikkelingen 2010-2040. Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- › Sjerps, R., T. ter Laak & G. Zwolsman (2016) *Effect van klimaatverandering en vergrijzing op waterkwaliteit en drinkwaterfunctie van Maas en Rijn*, H2O-Online / 9 augustus 2016
- › Tzaninis, Y. (2016) *Building Utopias on Sand, the production of space in Almere and the future of suburbia*, Proefschrift Universiteit van Amsterdam
- › Scheffer, W. (2008), Grote verschillen in waterverbruik voor douchen, in Intechks. http://www.intechks.nl/80314/LW_08_Onderzoek_02.pdf?v=1&v=1