

Meer gemeentelijke prognoses: een lastige keuze

JOOP DE BEER

Doorgaans hebben gemeenten tegenwoordig te maken met meer dan één rapport over het toekomstige bevolkingsverloop. Naast een mogelijk eigen prognose komen ook andere instellingen met hun toekomstverkenning. Provincies, het ministerie van VROM, het CBS en het Planbureau voor de Leefomgeving publiceren periodiek nieuwe prognoses. De uitkomsten van die rapporten zijn niet altijd hetzelfde: de mate van groei en krimp kan aanzienlijk variëren. Gemeenteambtenaren en raadsleden hebben een stem in de plannen van de gemeente voor nieuwe voorzieningen en in de uiteindelijke besluitvorming daarover. Maar hoe kunnen zij de toekomstplannen tegen het licht houden als er door deskundigen verschillend wordt gedacht over het bevolkingsverloop in de komende jaren? De verschillen tussen bevolkingsprognoses worden geïllustreerd aan de hand van het voorbeeld van de gemeente Den Haag.

Bevolkingsprognoses kunnen op verschillende manieren tot stand komen. De omvang van de bevolking verandert door geboorte, sterfte en verhuizingen. Daarom ligt het voor de hand dat een prognose van de bevolkingsomvang van een gemeente wordt gebaseerd op toekomstige ontwikkelingen in de aantallen geboren, overleden en verhuisden. Het ligt echter ook voor de hand om rekening te houden met het aantal beschikbare woningen. De vraag naar woningen hangt samen met het aantal huishoudens. Daarom houden veel gemeentelijke prognosemakers ook rekening met veranderingen in het aantal huishoudens. De wijze waarop dat gebeurt verschilt. De ene prognose legt een sterker accent op het modelleren van huishoudensveranderingen en de implicaties van verhuizingen dan de andere.

Elk model heeft zo zijn voor- en nadelen. Geen enkel model is 'het beste'. Een geavanceerder model leidt niet per se tot betere of meer betrouwbare prognoses dan een eenvoudiger model. Wel hebben geavanceerde modellen als voordeel dat meer inzicht kan worden verkregen in onderliggende veranderingen, zoals ontwikkelingen in huishoudensvorming, woningbehoefte en verhuizingen. Zulke modellen zijn beter geschikt om zogenaamde 'als-dan'-scenario's door te rekenen, bijvoorbeeld om de gevolgen van veranderingen in huishoudensvorming te bepalen (wat gebeurt er als jongeren later het ouderlijk huis verlaten, als meer jongeren alleen gaan wonen, als meer mensen uit elkaar gaan, als minder ouderen naar een tehuis gaan) alsmede de gevolgen van veranderingen in verhuisgedrag (wat gebeurt er als meer jonge gezinnen de stad verlaten, als zich meer alleenstaanden in de stad vestigen, als er meer immigranten naar de gemeente komen). Nadeel is dat de uitkomsten van meer geavanceerde modellen afhangen van de veronderstellingen over de waarde van een groot aantal parameters, waarvan de toekomstige ontwikkelingen onzeker zijn. Eenvoudige modellen zijn in het algemeen transparanter dan geavanceerde.

Relatie tussen bevolking en woningvoorraad

De woningvoorraad vormt een belangrijke randvoorwaarde voor vrijwel elke gemeente-



Foto: foto.denhaag.org/Harry van Reeken

lijke bevolkingsprognose. In de meeste prognosemodellen wordt de relatie tussen bevolkingsontwikkeling en woningen gelegd via migratie: veronderstellingen over het aantal mensen dat zich in een gemeente vestigt hangt mede af van het aantal beschikbare woningen. Dat aantal hangt vervolgens af van nieuwbouw en sloop, en van demografische ontwikkelingen, zoals van het aantal mensen dat vertrekt, zich vestigt, dan wel van veranderingen in de omvang en samenstelling van bestaande huishoudens.

In principe zou een prognose van de bevolkingsomvang heel eenvoudig kunnen worden gebaseerd op een prognose van de woningvoorraad door een veronderstelling te maken ten aanzien van de toekomstige nieuwbouw en sloop en met betrekking tot de gemiddelde woningbezetting straks. Ter illustratie: de standaardvariant van de bevolkingsprognose van de gemeente Den Haag gaat uit van een woningvoorraad in 2025 van 252.000 woningen. De huidige gemiddelde woningbezetting is twee personen per woning. Indien voor 2025 dezelfde gemiddelde woningbezetting wordt verondersteld, komt het voorspelde inwonertal in 2025 uit op 504.000. Dat dit vrijwel overeenstemt met de prognose van de ge-

demodata

DALING MIGRATIEHUWELIJKENTURKEN EN MAROKKANEN ZET DOOR

In 2007 trouwden ruim 26.000 allochtonen, van wie ongeveer een kwart afkomstig was uit Turkije en Marokko. Bij meer dan 80 procent van de Turken en Marokkanen die getrouwd zijn, had de partner dezelfde herkomst. Slechts negen procent van hen trouwde met een autochtoon. Een deel van de huwelijken binnen de eigen herkomstgroep zijn migratiehuwelijken. Ongeveer 20 procent van de Turkse huwenden en 15 procent van de Marokkaanse huwenden haalde hun partner uit het land van herkomst. Dat is minder dan in 2006. Hiermee zet de daling in migratiehuwelijken van Turken en Marokkanen van de afgelopen jaren door (CBS).



Foto: Stock xchng/Rogier Swagerman

demodata

IN GROTE STEDEN WEER MEER MOORDEN

In 2007 zijn in Nederland 164 personen slachtoffer geworden van moord of doodslag. Dat zijn er vijf meer dan in 2006. Daarmee heeft de daling van het aantal slachtoffers van de laatste jaren zich in 2007 niet voortgezet. Vooral in de vier grote steden nam het aantal slachtoffers weer toe en is de spectaculaire halvering van het aantal moorden in 2006 weer bijna teniet gedaan. Het aantal moorden in gemeenten met minder dan 250.000 inwoners is echter verder gedaald. Van de mensen die in de periode 1996-2007 in Nederland zijn vermoord is één op de zes niet hier woonachtig. De helft van de vermoorde personen was tussen 20 en 40 jaar oud. In de leeftijdsgroep van 20 tot 30 jaar vallen bijna twee keer zoveel slachtoffers als gemiddeld over alle leeftijdsgroepen. Dit geldt voor zowel mannen als vrouwen. Jaarlijks worden ruim twee keer zoveel mannen als vrouwen omgebracht. Bij een kwart van de in 2007 omgebrachte vrouwen is geen dader bekend of is de relatie van de dader met het slachtoffer onbekend. Voor zover die informatie wel voorhanden is, blijkt dat bijna de helft van de vrouwelijke slachtoffers door hun partner of ex-partner om het leven is gebracht. Relatief vaak werd dan de ruzie of jaloezie thuis beslecht met een steekwapen of door verwrping. In de periode 2002-2006 zijn in Europa per 100.000 inwoners jaarlijks gemiddeld 1,6 moorden gepleegd. Dit aantal ligt voor Nederland duidelijk gunstiger en is inmiddels afgenomen tot 1,0 in 2006 en 2007. In de voormalige Oostbloklanden worden relatief veel mensen door geweld omgebracht, in de Baltische staten zelfs ruim zes maal zoveel dan gemiddeld (CBS).

meente Den Haag is natuurlijk niet helemaal toevallig, want de Haagse bevolkingsprognose gaat ook uit van een gemiddelde woningbezetting van ongeveer twee. Ter voorkoming van misverstanden: dit betekent niet dat de gemeente Den Haag de prognose op een simpele manier heeft opgesteld. Evenals bij andere prognoses wordt ook bij de prognose van de gemeente Den Haag rekening gehouden met tal van veranderingen in de bevolking: hoeveel kinderen worden er geboren, op welke leeftijd overlijden mensen, hoeveel mensen verhuizen naar andere gemeenten en hoeveel mensen uit andere gemeenten naar Den Haag, hoeveel immigranten komen er en hoeveel Hagenaars emigreren. Al deze veranderingen bepalen niet alleen de toekomstige omvang van de bevolking van Den Haag, maar ook de samenstelling naar leeftijd, geslacht en etniciteit.

Bij het maken van veronderstellingen ten aanzien van al deze ontwikkelingen vormt de toekomstige omvang van de woningvoorraad ech-

Woningbezetting

Een gemiddelde woningbezetting van twee personen per woning betekent niet dat het grootste deel van de woningen wordt bewoond door twee personen. Soms bestaat slechts een klein deel van de huishoudens uit twee (al dan niet gehuwde) samenwoners. Een toenemend aantal huishoudens bestaat tegenwoordig uit slechts één persoon, een ander deel wordt gevormd door ouders met kinderen en bestaat uit drie of meer personen. Een prognose van de toekomstige gemiddelde woningbezetting hangt dus af van een prognose van de toekomstige verdeling van huishoudentypes. De daling van de gemiddelde woningbezetting komt vooral voor rekening van de stijging van het aantal eenpersoonshuishoudens.

Een belangrijk verschilpunt tussen gemeentelijke prognoses is de wijze waarop met veranderingen in huishoudens rekening wordt gehouden. Zo wordt in de prognose van de gemeente Den Haag eerst een vooruitberekening van de omvang en samenstelling van de bevolking gemaakt en vervolgens een veronderstelling ten aanzien van de wijze waarop verschillende leeftijdsgroepen over verschillende huishoudentypes zijn verdeeld: jongeren wonen vaak (nog) alleen, mensen van rond de 30 wonen samen maar nog zonder kinderen, veel veertigers hebben een partner en kinderen. Boven de 50 wonen weer relatief veel mensen samen zonder kinderen omdat die dan het ouderlijke huis hebben verlaten ('empty-nest'). En relatief veel hoogbejaarden wonen alleen omdat de partner is overleden.

In de meer geavanceerde prognoses die het CBS samen met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL; in mei 2008 ontstaan door de samenvoeging van het Ruimtelijk Planbureau (RPB) en het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP)) maakt, of die ABF-Research in opdracht van het ministerie van VROM maakt, wordt de prognose van huishoudens gebaseerd op het modelleren van huishoudensovergangen, bijvoorbeeld de kans van thuiswonende jongeren van een bepaalde leeftijd om uit huis te gaan, de kans van



Foto: Picasaweb.google.com/RvS (NL)

ter wel een belangrijke randvoorwaarde. Dat geldt voor elke gemeentelijke bevolkingsprognose, want altijd wordt een relatie gelegd tussen de veronderstelling met betrekking tot het aantal mensen dat verhuist en de beschikbaarheid van woningen. Als er in een gemeente geen grote leegstand is, kunnen in de toekomst per saldo niet meer mensen naar die gemeente verhuizen dan er huizen beschikbaar komen door nieuwbouw en door vertrek van mensen uit die gemeente. Daarnaast moet er uiteraard ook rekening mee worden gehouden dat de woningbehoefte van de al in die gemeente wonende bevolking kan veranderen, bijvoorbeeld doordat kinderen het ouderlijk huis verlaten en zelfstandig gaan wonen. Dit laatste voorbeeld laat zien dat naast de bevolkingsontwikkeling (dat wil zeggen veranderingen in het aantal inwoners) ook de ontwikkeling van het aantal en de grootte van huishoudens een rol speelt. Tot slot spelen woonwensen een belangrijke rol: binnen de gemeente verhuizen mensen naar een ander soort woning of een andere buurt.



Foto: www.hofstijl.nl

alleenstaanden van een bepaalde leeftijd om te gaan samenwonen en de kans van samenwoners om uit elkaar te gaan. PBL/CBS maakt ook onderscheid tussen diverse groepen allochtonen, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen in huishoudenssamenstelling tussen bijvoorbeeld mensen met een Surinaamse of Antilliaanse achtergrond enerzijds en mensen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond anderzijds. De prognose van de provincie Zuid-Holland gaat net als die van de gemeente Den Haag primair uit van veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking en niet van een huishoudensmodel.

Den Haag

Om het jaar publiceert de gemeente Den Haag een eigen bevolkingsprognose. Daarnaast kan de gemeente ook beschikken over de genoemde prognoses van de provincie Zuid-Holland, van PBL/CBS en van ABF-Research. De verschillen tussen de prognoses vloeien voort uit verschillen in methodologie. Volgens deze vier prognoses ligt het inwonertal van Den Haag (nu 476.000) in 2025 tussen de 506.000 en de 523.000 (zie de tabel). Dit betekent dat de voorspelde bevolkingsgroei tussen 2008 en 2025 varieert van 30.000 tot 47.000. De ene prognosemaker voorspelt dus ruim 50 procent meer groei dan de andere. Vanwege de onzekerheid die nu eenmaal inherent is aan prognoses zijn er door de prognosemakers van de gemeente Den Haag ook nog verschillende andere varianten doorgerekend. Uit die berekeningen blijkt dat de onzekerheid over de toekomstige bevolkingsomvang nog groter is: het inwonertal zou dan in 2025 kunnen liggen tussen de 460.000 en de 533.000. Van deze varianten is de laagste overigens niet erg reëel, want die gaat ervan uit dat de woningvoorraad vanaf 2008 niet meer zou toenemen. Wanneer deze laatste zuiver theoretische nulvariant buiten beschouwing wordt gelaten, liggen de verschillende varianten tussen de 504.000 en de 533.000 inwoners, dat wil zeggen dat de bevolkingsgroei varieert tussen de 28.000 en de 57.000. De groei in de hoogste variant is dus twee keer zo hoog als in de laagste variant.

Dat de standaardvariant van de prognose van de gemeente Den Haag lager uitkomt dan de prognoses van de andere drie instanties komt doordat die standaardvariant alleen is gebaseerd op plannen voor nieuwbouw en sloop die min of meer hard zijn. Omdat er vooral harde plannen zijn voor de korte termijn en minder harde voor de langere, groeit volgens deze prognose de woningvoorraad na 2015 nauwelijks meer. De andere prognoses houden ook voor de jaren daarna nog rekening met een trendmatige verdere uitbreiding.

Nagegaan is wat er met de bevolking zou gebeuren als de woningbezetting verandert. De huidige woningbezetting in Den Haag is 2,0. Als wordt verondersteld dat deze daalt tot 1,9 en de woningvoorraad niet verandert, dan zal de bevolking met vijf procent teruglopen. Of anders geformuleerd: als de gemiddelde woningbezetting tot 1,9 daalt, moet de woningvoorraad in Den Haag met ongeveer vijf procent groeien om de bevolkingsomvang constant te houden. Dat

Bevolking en woningen in Den Haag, 2025, volgens verschillende prognoses en varianten

	Bevolking	Woningvoorraad	Gemiddelde woningbezetting
	x 1.000	x 1.000	Personen per woning
<i>Meest recente prognoses:</i>			
Gemeente Den Haag, standaardvariant	506	252	2,01
PBL/CBS	511	254	2,01
Provincie Zuid-Holland	515	268	1,92
ABF/ROM	523	256	2,04
<i>Varianten:</i>			
Gemeente Den Haag			
meer nieuwbouw	533	265	2,01
meer nieuwbouw, woningbezetting 1,9	504	265	1,90
geen nieuwbouw	460	233	1,97

Toelichting bij de tabel.

Recent zijn door vier instanties prognoses van de gemeente Den Haag opgesteld. De prognoses van de toekomstige bevolkingsomvang verschillen voor een deel doordat van andere aannames over de toekomstige woningvoorraad is uitgegaan en voor een deel door verschillen in veronderstellingen over de gemiddelde woningbezetting.

Naast de zogenaamde standaardvariant heeft de gemeente Den Haag nog drie andere varianten doorgerekend. In de eerste variant wordt uitgegaan van meer nieuwbouw dan in de standaardvariant, maar van dezelfde woningbezetting. In de tweede variant wordt eveneens uitgegaan van meer nieuwbouw, maar wordt tevens verondersteld dat de gemiddelde woningbezetting daalt. In de derde variant wordt verondersteld dat de woningvoorraad niet verandert.

komt neer op zo'n 12.000 extra woningen. Het effect van de veronderstelling over de gemiddelde woningbezetting is zo groot omdat het niet alleen de nieuwbouw betreft maar ook de bestaande woningen. Als de gemiddelde woningbezetting daalt van 2,0 naar 1,9 zijn er alleen al 12.500 extra woningen nodig om het huidige aantal inwoners van Den Haag te kunnen huisvesten. Wil de stad het aantal inwoners met bijvoorbeeld 30.000 laten toenemen, dan zijn er nog bijna 16.000 woningen meer nodig om die extra inwoners te kunnen huisvesten. In totaal zijn er dan 28.000 extra woningen nodig. Als de gemiddelde woningbezetting niet daalt, zijn er daarentegen 15.000 extra woningen nodig om een bevolkingsgroei met 30.000 te realiseren. Kortom, een daling van de woningbezetting van 2,0 naar 1,9 betekent dat bijna twee keer zoveel nieuwbouw nodig is om de bevolking met 30.000 personen te kunnen laten groeien.

Meer prognoses: een lastige keuze

Dat er meer bevolkingsprognoses voor een gemeente bestaan maakt het voor beleidsmakers lastig om te bepalen van welke prognose ze moeten uitgaan. De verschillen tussen prognoses zijn illustratief voor de onzekerheid die nu eenmaal inherent is aan prognoses. Het is lastig om prognoses te vergelijken aan de hand van de onderliggende veronderstellingen, omdat de modellen zo sterk verschillen. Maar prognoses kunnen wel goed met elkaar worden vergeleken door te kijken naar verschillen in veronderstellingen over de woningvoorraad en de gemiddelde woningbezetting. Voor een beoordeling van deze veronderstellingen is het nuttig als prognosemakers aangeven hoe de veronderstelling over de gemiddelde woningbezetting voor de gehele gemeente kan worden herleid tot onderliggende veronderstellingen over verschillen in woningbezetting tussen wijken van de gemeen-

BEVOLKINGSPROGNOSE VAN DE GEMEENTE DEN HAAG

De gemeente Den Haag maakt niet alleen een prognose van de bevolking voor de gehele gemeente, maar ook voor buurten, wijken en stadsdelen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het gemeentelijk prognosemodel GBpro dat is ontwikkeld door de werkgroep Bevolkingsprognose van de Vereniging voor Statistiek en Onderzoek (VSO).

Het rapport over de bevolkingsprognose van de gemeente Den Haag 2008-2025 is gepubliceerd op de website van de gemeente Den Haag (www.denhaag.nl) onder de rubriek 'Feiten en Cijfers', in 'Den Haag in cijfers'. Daar zijn ook de cijfers van de prognose te vinden, onderscheiden naar buurt, wijk, stadsdeel en stedelijk niveau. Naast tabellen kunnen daar ook grafieken en kaarten worden gemaakt.

**ZORGTAKEN VOOR STEEDS MINDER VROUWEN EEN
REDEN OM NIETTE WERKEN**

Het aantal vrouwen dat niet wil of kan werken vanwege de zorg voor hun gezin is sinds 2001 bijna gehalveerd. In 2001 waren er dat nog 735.000, in 2007 nog maar 373.000. Het aantal mannen dat niet werkt om te zorgen voor het gezin blijft onveranderd laag. Dit wijst er onder andere op dat gezinnen andere manieren hebben gevonden om hun zorgtaken te regelen. In 2007 waren er in totaal drie miljoen mensen tussen de 15 en 65 jaar die niet wilden of niet konden werken. De meeste van hen zijn jongeren die nog een opleiding of studie volgen (CBS).

te en tussen nieuwbouw en bestaande woningen. Daarnaast moet duidelijk worden gemaakt hoe de gemiddelde woningbezetting samenhangt met de verschillende huishoudentypes. Dat wil overigens niet zeggen dat er voor het maken van een bevolkingsprognose ook per se een geavanceerd huishoudensprognosemodel nodig is. Een nadeel daarvan is immers de complexiteit: een dergelijk model vraagt doorgaans om veel meer veronderstellingen en naarmate er meer veronderstellingen nodig zijn, wordt er minder inzichtelijk waar verschillen tussen prognoses precies aan kunnen worden toegeschreven.

Verder kan een gemeente zelf het initiatief nemen om bestaande (recente) prognoses met elkaar te vergelijken en desgewenst varianten door te (laten) rekenen met verschillende veronderstellingen. Het kan nuttig zijn om dergelijke exercities aan te vullen met analyses die la-

ten zien op welke wijze de gemiddelde woningbezetting in de toekomst kan veranderen. Daarmee wordt het beter mogelijk om te beoordelen onder welke voorwaarden de veronderstelling dat de woningbezetting al dan niet verandert aannemelijk is. Voor een deel hangen veranderingen in de woningbezetting immers samen met gedragsveranderingen, voor een ander deel met het nieuwbouwprogramma. Dit onderscheid is van belang omdat beleidsmakers zo inzicht kunnen krijgen in de mate waarin ze ontwikkelingen wel, zoals het bouwprogramma, of niet dan wel hoogstens indirect kunnen beïnvloeden (zoals gedragsveranderingen).

Dit artikel is gebaseerd op het rapport 'Second opinion Bevolkingsprognose 2008-2025 Den Haag', dat het NIDI op verzoek van de gemeente Den Haag heeft opgesteld.

Drs. J.A.A. de Beer, NIDI; e-mail: beer@nidi.nl