

## Nieuwe perspectieven voor groeikernen

Na decennia van suburbanisatie en bevolkingsgroei lijken de (voormalige) groeikernen in een nieuwe demografische fase van hun bestaan te zijn gekomen. De meeste groeikernen groeien nauwelijks meer en onderliggend verandert langzaam de bevolkingssamenstelling. Er is sprake van een geleidelijke maar zekere vergrijzing en - door selectieve verhuisbewegingen - van een sociaaleconomische uitsortering van huishoudens. Het toekomstperspectief van de groeikernen zal vooral afhangen van de kwaliteit van de bestaande en toekomstige woningvoorraad en woonmilieus. Dat zal sterk bepalend zijn voor hun aantrekkelijkheid voor toekomstige bewoners.

door dr. Frank van Dam & prof. dr. Dorien Manting

Vanuit het principe van *gebundelde deconcentratie* werden in de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1966) de uitgangspunten van het groeikernenbeleid geformuleerd. Het rijk wilde de enorme toename van de vraag naar woningen als gevolg van de naoorlogse babyboom, en de daarmee voorziene verstedelijking geleiden door achttien speciaal daartoe aangewezen bevolkingskernen een sterke groei toe te staan, en andere, niet aangewezen, kernen in hun bevolkingsgroei te beperken.

In de jaren zeventig was sprake van een omvangrijke grootstedelijke uitstroom die gedreven werd door een verlangen van huishoudens naar meer leefruimte, meer groen en meer wooncomfort. In de Verstedelijkingsnota (1976, die onderdeel uitmaakte van de Derde Nota Ruimtelijke Ordening, 1974) werd een zestiental kleine tot middelgrote steden aangewezen als 'groeikern' en zouden vanaf dat moment 'een sterke groei doormaken ten behoeve van de na-

bijgelegen grotere stad'. De gemeenten die de groeikernstatus verkregen, kwamen in aanmerking voor rijkssubsidie ten gunste van het uitbreiden van hun woningvoorraad en voorzieningenpalet, met als uiteindelijke doel de status van 'complete stad' te verkrijgen (Reijndorp e.a. 2012). In de jaren zeventig en tachtig namen deze groeikernen snel in bevolkingsomvang toe. Het waren de hoogtijdagen van de suburbanisatie, met name die van jonge gezinnen die de centrale stad achter zich lieten.

Veertig jaar later zijn de (voormalige) groeikernen in een nieuwe demografische fase beland: de groei is eruit en er is sprake van een geleidelijke vergrijzing van de bevolking. In dit artikel bespreken we vier groeikernen die dicht tegen de vier grote steden aanliggen en daarmee ingebed zijn in de stadsgewestelijke woning- en arbeidsmarkt: Almere (stadsgewest Amsterdam), Spijkenisse (stadsgewest Rotterdam), Zoetermeer (stadsgewest Den Haag) en Nieuwegein

(stadsgewest Utrecht). We bespreken als eerste de recente demografische ontwikkelingen en de oorzaken daarvan. Daarna proberen we de vraag te beantwoorden wat het toekomstperspectief is voor deze groeikernen. Dit in de context van een aanzuigende werking van de grote steden en een sterke druk op de woningmarkt in de betreffende stadsgewesten.

### **Ontgroening en vergrijzing**

De demografische ontwikkelingen in Spijkenisse, Zoetermeer en Nieuwegein zijn vergelijkbaar. De ontwikkelingen in Almere wijken daar in zoverre vanaf, dat Almere zowel later als veel langer is gegroeid in bevolkingsomvang.

Spijkenisse (72.000 inwoners) kende vooral aan het eind van de jaren zeventig een sterke bevolkingsgroei (figuur 1) en is al langere tijd aan het vergrijzen. Dit weerspiegelt zich in een afname van het aandeel gezinnen en een relatieve toename van het aantal alleenstaanden. De bevolkingsgroei heeft zich inmiddels gestabiliseerd; tussen 2003 en 2009 nam het aantal inwoners zelfs iets af.

Als groot dorp met 20.000 inwoners ontwikkelde Zoetermeer zich met horten en stoten tot een middelgrote stad van ruim 120.000 inwoners. Ook Zoetermeer ondergaat inmiddels een geleidelijke ontgroening en vergrijzing en ook hier neemt het aandeel gezinnen af.

Nieuwegein groeide sinds het begin van de jaren zeventig van 15.000 inwoners in de dorpen Jutphaas en Vreeswijk naar een stad van 60.000 inwoners. Inmiddels is ook hier sprake van een geleidelijke ontgroening, vergrijzing en een daarmee gepaard gaand slinkend aandeel gezinnen. Deze ontwikkelingen doen zich niet alleen in deze drie groeikernen voor, het is exemplarisch voor ontwikkelingen in de meeste andere voor­malige groeikernen.

Dat is ook zichtbaar in Almere, zij het wat minder prominent. Almere telt op dit moment meer dan 200.000 inwoners. De ge-

boortegolf van de jaren tachtig en negentig is inmiddels wel gestabiliseerd en het sterf­cijfer neemt toe. Hoewel Almere nog een relatief jonge bevolking kent, is het per­centage jongeren de laatste jaren afgenomen en dat van ouderen iets toegenomen (tabel 1). Het aandeel inwoners van 65 jaar of ouder is (nog) gering en bedraagt 9% (in Nederland 17%). De laatste jaren lijkt de groei van Almere wat te stokken. Het aantal vertrekkers uit Almere was in 2013 voor het eerst in de geschiedenis van Almere groter dan het aantal vestigers (figuur 1). Het is een situatie die zich in de andere drie groeikernen al veel eerder (sinds het begin van de jaren '90) voordeed (figuur 1).

### **Kantelingen in de verhuisstromen**

Aanvankelijk fungeerden de groeikernen als bestemming van de grootstedelijke bevolkingsoverloop en als motoren van de sub­urbanisatie. Maar de verhuisstromen zijn al enige tijd aan het veranderen. Ten eerste kozen jonge gezinnen en hoogopgeleide pa­ren de afgelopen jaren steeds vaker voor een woning en een toekomst in de grote steden.

De grote steden houden jongere pa­ren en gezinnen niet alleen langer vast, met name in de Vinex-wijken, ze trekken ook 'spijtoptan­ten' aan die in het verleden voor een groei­kern kozen. Tegelijkertijd is een 'groene golf' van jongvolwassenen weggetrokken uit deze groeikernen waar ze in de jaren tachtig en negentig werden geboren, op zoek naar een baan of een opleiding in de grote stad.

De bevolkingsstromen naar en vanuit de vier groeikernen zijn daarmee fundamenteel ver­anderd: daar waar de groeikernen gewend waren aan veel instroom, met name van jon­ge gezinnen, en weinig uitstroom, is het aan­tal vertrekkers (vooral jongeren) inmiddels even groot als het aantal vestigers (figuur 1). Als er de afgelopen jaren al sprake was van bevolkingsgroei, kwam dat vooral door na­tuurlijke groei: het aantal geboorten overtrof het aantal sterfsgevallen. Vooral in het jonge Almere is deze natuurlijke groei nog aan-

**TABEL 1 ► HUISHOUDENS NAAR SAMENSTELLING EN BEVOLKING NAAR LEEFTIJD, G4, 4 GROEIKERNEN EN NEDERLAND, 1995 EN 2014**

	% hh alleenstaand		% hh samenwonend		% hh gezinnen	
	1995	2014	1995	2014	1995	2014
<b>Amsterdam</b>	56	55	21	20	23	25
Almere	24	31	30	24	46	45
<b>Rotterdam</b>	46	47	25	23	29	30
Spijkenisse	26	33	32	31	41	37
<b>Den Haag</b>	49	47	24	22	27	31
Zoetermeer	27	33	27	29	46	39
<b>Utrecht</b>	52	52	23	22	24	26
Nieuwegein	28	34	27	31	45	35
<b>Nederland</b>	33	37	29	29	38	34

Bron: CBS

zienlijk. Maar ook in Almere neemt - net als in de andere groeikernen - het aandeel gezinnen af en het aandeel één- en tweepersoons-huishoudens toe, mede door de vergrijzing. In de afgelopen jaren was echter het snel slinkende vestigingsoverschot het meest opvallend. Vestiging en vertrek houden elkaar in de groeikernen steeds meer in balans. In Spijkenisse, Zoetermeer en Nieuwegein is dit al langer het geval; in Almere sinds kort (zie figuur 1). Het leeftijdsspecifieke vertrek draagt evenwel bij aan een verdere vergrijzing van de groeikernen.

Daarnaast zijn de groeikernen, als gevolg van andere selectieve verhuisstromen, geleidelijk 'verkleurd'. Het aandeel niet-westerse allochtonen is de laatste vijftien jaar sterk toegenomen; in Almere van 12% (1996) tot 29% (2014), in Spijkenisse van 9% tot 15%, in Zoetermeer van 11% tot 19%, in Nieuwegein van 8% tot 14%. In alle gevallen ligt dit boven het landelijke gemiddelde dat tussen 1996 en 2014 toenam van 8% tot 12%. Er is niet alleen sprake van ontgroening, vergrijzing en verkleuring; er is in de groei-

kernen (mede daardoor) ook sprake van een geleidelijke uitsortering van de huishoudens naar inkomen. In bijna alle groeikernen neemt het percentage huishoudens met een laag inkomen (laagste kwartiel) langzaam doch gestaag toe. Een analyse op gegevens uit het woningbehoefteonderzoek (WBO/WoON, 1981-2012) suggereert dat dit vooral komt door selectieve verhuisbewegingen. Waar in de jaren tachtig en negentig de instroom vanuit de G4 naar de bijbehorende groeigemeenten grotendeels bestond uit huishoudens met een hoog inkomen (44%), is hun aandeel in de instroom geslonken tot 29%. Na de eeuwwisseling nam het aandeel huishoudens met een laag inkomen in de verhuisstroom juist toe. In contrast hiermee neemt het aandeel huishoudens met een hoger inkomen in de centrale steden geleidelijk toe, en met een lager inkomen geleidelijk af. Geleidelijk aan worden inwoners van de steden gemiddeld rijker en die van de groeikernen gemiddeld armer.

Een belangrijke oorzaak voor de afgenomen groei van de groeikernen is de fundamentele wijziging van het nationale ruimtelijke

	% bev 0-19		% bev 20-64		% bev 65+	
	1995	2014	1995	2014	1995	2014
<b>Amsterdam</b>	20	20	67	68	13	12
Almere	31	28	61	64	8	9
<b>Rotterdam</b>	22	22	62	63	16	15
Spijkenisse	28	22	64	63	9	16
<b>Den Haag</b>	21	23	61	64	18	14
Zoetermeer	29	24	62	62	9	15
<b>Utrecht</b>	20	22	67	68	13	10
Nieuwegein	28	22	64	63	9	16
<b>Nederland</b>	24	23	62	60	13	17

beleid zoals die in de Vierde Nota (1988) en de Vierde Nota Extra (Vinex, 1990) is neergelegd: teneinde de suburbanisatie van jonge gezinnen en de negatieve gevolgen daarvan (uitsortering, mobiliteit) een halt toe te roepen, werd een meer *compacte verstedelijking* voorgestaan. Nieuwe woonwijken werden vervolgens in en aan de randen van de centrale steden gebouwd. Het gevolg daarvan was dat jonge gezinnen in de stadsgewesten van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht hun suburbane woonvoorkeur in toenemende mate aan de randen van (en zelfs in) de centrale stad konden realiseren. Nieuwe stadsdelen zoals IJburg, Leidschenvveen en Leidsche Rijn, die onder het regime van de Vinex werden gerealiseerd, vormden voor veel mobiele, drukke, stedelijk georiënteerde (gezins)huishoudens de perfecte combinatie van bereikbaarheid van stedelijke werkgelegenheid en voorzieningen enerzijds en het wonen in een grondgebonden woning in een rustige, veilige en overzichtelijke buurt anderzijds.

Voor de voormalige groeikernen zijn daarmee de vooruitzichten ten aanzien van groei

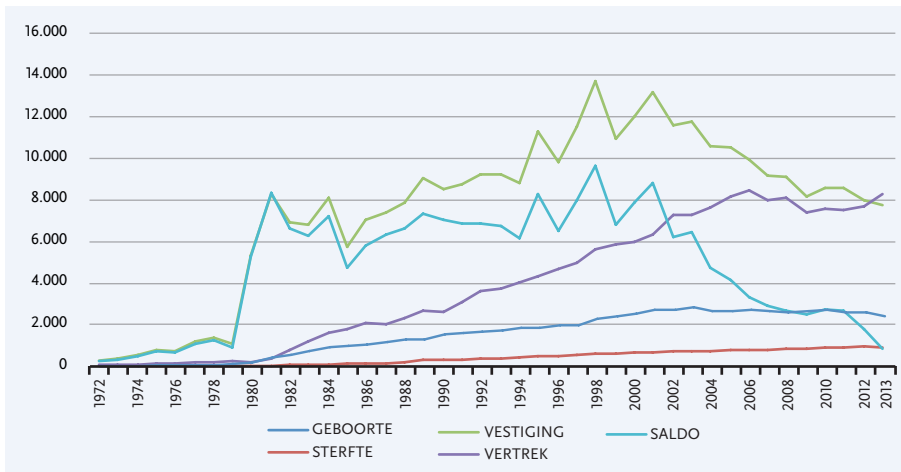
of krimp onzeker. Het meest waarschijnlijk lijkt een stabilisering van het aantal inwoners. Alleen Almere heeft nog groeiambities, alhoewel de nog recentelijk uitgesproken ambitie om grootschalig te (blijven) bouwen (60 duizend woningen) op dit moment verschoven lijkt te zijn naar kleinschalig, 'organisch', vraaggestuurd bouwen.

### Nieuw perspectief

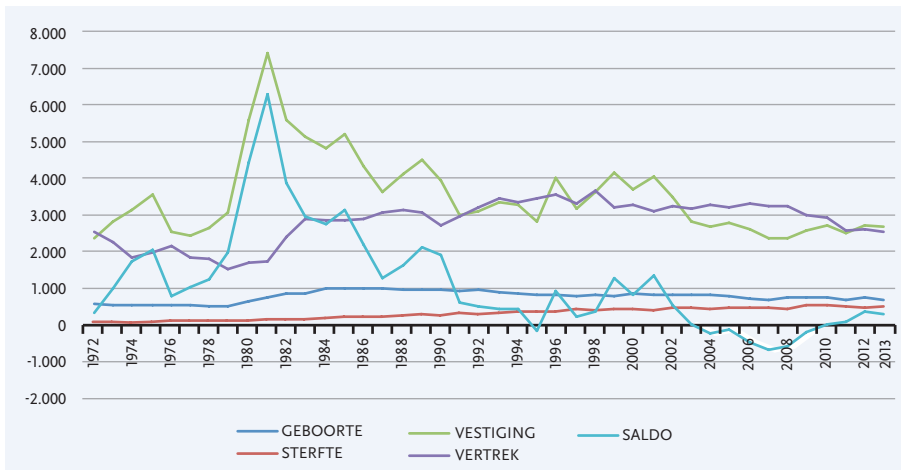
Het lijkt erop dat de (voormalige) groeikernen momenteel, en in de nabije toekomst, niet alleen met de keerzijde van hun eigen snelle groei maar ook met de keerzijde van het succes van de Vinex (de 'triomf van de stad') worden geconfronteerd. Immers, met hun onevenwichtige leeftijdsopbouw en hun afgeronde groeitaakstelling zullen de groeikernen in rap tempo vergrijzen. De jonge stellen en gezinnen die zich in de jaren tachtig en negentig massaal in de groeikernen vestigden, wonen daar nu meestal nog steeds (*ageing in place*) en passeren in de komende decennia de pensioengerechtigde leeftijd. Zij verhuizen nauwelijks nog (De Groot e.a. 2013). De natuurlijke bevol-

**FIGUUR 1 ► LOOP VAN DE BEVOLKING IN ALMERE, SPIJKENISSE, ZOETERMEER EN NIEUWEGEIN, 1972-2012**

**ALMERE**



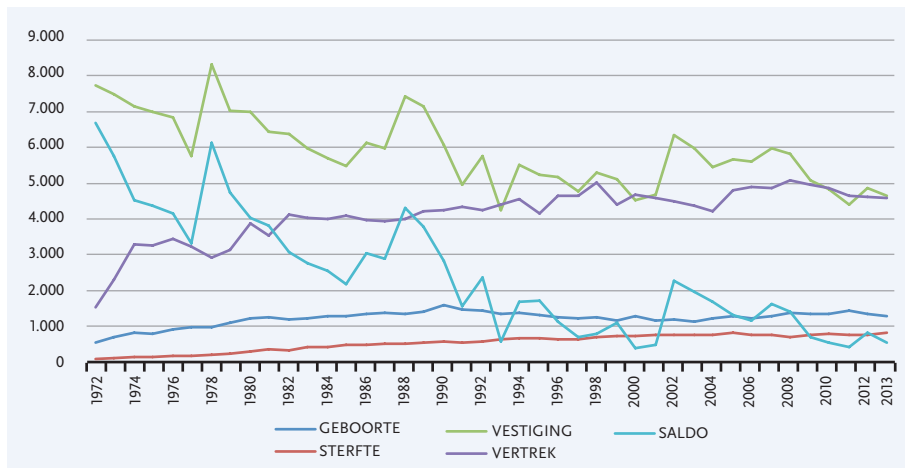
**SPIJKENISSE**



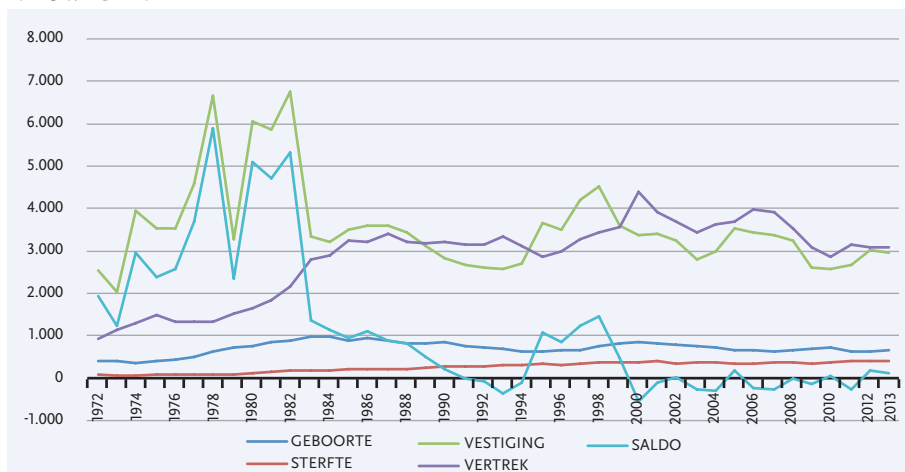
kingsgroei (geboorte minus sterfte) zal de komende jaren steeds kleiner worden, mede omdat jongvolwassenen vertrekken en bovendien ook de gezinsvorming uitstellen. De verwachting luidt dat in 2040 bijna 30% van de bevolking in Spijkenisse, Zoetermeer en Nieuwegein ouder zal zijn dan 65; in Almere ruim 20% (Nederland: 26%). In Spijkenisse,

Zoetermeer en Nieuwegein vindt die omslag van relatief minder naar relatief meer ouderen dan in Nederland in de komende jaren plaats (zie figuur 2). Daarnaast worden de groeikernen, als gevolg van de blijvend hoge druk op de stedelijke woningmarkt, mogelijk geconfronteerd met de effecten van een geleidelijke uitsortering van huishoudens

## ZOETERMEER



## NIEUWEGEIN

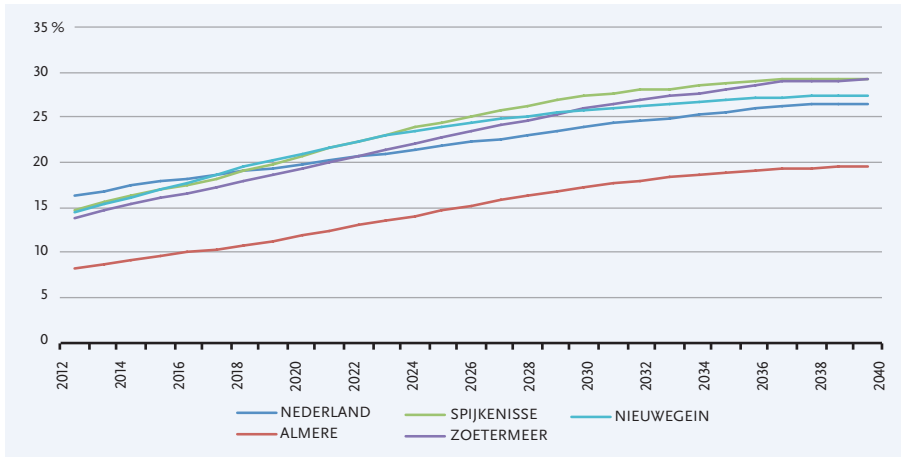


Bron: CBS

met hogere inkomens naar de centrale steden. Die ontwikkeling lijkt, zoals gezegd, nu al zichtbaar, en zal ook door de vergrijzing verder worden versterkt. Voor Almere geldt daarbij bovendien dat de groei in de Noordvleugel van de Randstad uiteindelijk deels zal neerslaan in Almere. Reden waarom uit de prognoses blijkt dat Almere in de komende decennia nog steeds een relatief jonge en groeiende bevolking kent.

De toekomst van de hier besproken groeikernen is evenwel onzeker. Daarbij is het de vraag of de opgelopen vertrekcijfers uit de groeikernen een weerspiegeling vormen van veranderende en meer stedelijk georiënteerde woonvoorkeuren? Analyses van het PBL (2015) suggereren namelijk dat er weliswaar sprake is geweest van iets stedelijker geworden woonvoorkeuren en woonoriëntaties (met name van samenwonende jongeren en

**FIGUUR 2 ► PROGNOSE AANDEEL 65-PLUSERS IN BEVOLKING, VIER GROEIKERNEN EN NEDERLAND**



Bron: CBS/PBL

hoogopgeleide gezinnen), maar dat het vooral de veranderde mogelijkheden zijn geweest om de bestaande en vrij stabiele (suburbane) woonvoorkeuren te realiseren, die de gewijzigde richting van de verhuisstromen vanuit de centrale steden verklaren. Het aanbod aan (nieuwe) suburbane woonmilieus is verschoven van de groeikernen naar de Vinex-wijken. Dat gaf jonge stedelijke huishoudens de gelegenheid in de centrale stad (gemeente) te (blijven) wonen. De huidige ambities van steden lijken de groeiambities van bijvoorbeeld Almere daardoor stevig in de weg te zitten.

Aan de andere kant wordt er nog een stevige groei van het aantal huishoudens verwacht. Groter dan de centrale steden kunnen herbergen. Dat leidt tot de verwachting dat in woningmarktregio's onder druk - en dat zijn vooral stedelijke regio's, men name in de Randstad - sprake is en (voorlopig) sprake zal blijven van een aanbiedersmarkt: waar gebouwd wordt, vestigen zich nieuwe huishoudens. Dit biedt, in de huidige situatie van een gedecentraliseerd ruimtelijke ordenings- en woningbouwbeleid, mogelijk kansen voor de vier groeikernen. Wellicht dat een organische, vraaggestuurde woningbouwstrategie

de komende jaren verstandig blijft omdat al te omvangrijke toevoegingen aan de voorraad bij de huidige lage vraagdruk immers een sterk dempend of zelfs negatief effect kunnen hebben op de prijs van de woningen in de bestaande voorraad en daarmee op de vermogensrisico's van zittende huiseigenaren. Op termijn is echter een opschaling van de woningbouw-programmering mogelijk weer noodzakelijk.

Ook is het zeer waarschijnlijk dat enige uitstroom van jonge stellen en gezinnen uit de grote steden de komende jaren weer op gang zal komen. Door de crisis zijn verhuisplannen van stellen en gezinnen mogelijk wat uitgesteld, maar nu de economie en de woningmarkt weer wat aantrekt, is het voorstelbaar dat dat ook weer een grotere uitstroom naar suburbane gemeenten en groeikernen zal betekenen.

Met een simpele blik op de topografische kaart, kan bovendien worden geconstateerd dat de groeikernen die in dit artikel zijn besproken in fysieke zin steeds meer zijn opgenomen in het stedelijke weefsel van de grote stad. Deze groeikernen kunnen steeds meer worden beschouwd als stadsdelen van een

(niet meer zo) compacte stedelijke metro-pool, al geldt dit voor sommige groeikernen (Zoetermeer, Nieuwegein) sterker dan voor andere (Almere, Spijkenisse).

Een dergelijk perspectief geldt overigens in wisselende mate voor de vier groeikernen die hier beschreven zijn (zie ook Reijndorp e.a. 2012). De druk op de regionale woningmarkt, nu en in de nabije toekomst, is immers veel groter in de Noordvleugel dan in de regio Rotterdam. Daarnaast speelt zoals gezegd ook de afstand (reistijd) tot de centrale stad in het stadsgewest een rol. Het perspectief voor de groeikernen die wat verder weg gelegen zijn van de centrale steden of die zelfs buiten de Randstad liggen, is onzekerder.

Maar ook voor de vier besproken groeikernen is de opgave niet onaanzienlijk. Ze staan voor de uitdaging opnieuw aantrekkelijk te worden voor huishoudens met een suburbane woonvoorkeur; een voorkeur waarbij de voordelen van het leven in of nabij de stad worden gecombineerd met het wonen in een ruime en groene woonomgeving. En dat voor een relatief gunstiger prijs (meer vierkante meters voor minder geld) dan in de centrale stad. Aangezien het aantal huishoudens in de Randstad in de komende dertig jaar nog met zo'n half miljoen zal toenemen, hetgeen voorlopig een blijvend grote kwantitatieve vraag naar (nieuwe) woningen impliceert, zullen de voormalige groeigemeenten in de Randstad vooral een strategie moeten ontwikkelen waarbij de bestaande woonmilieus weer aantrekkelijk worden gemaakt en waarbij bijgebouwd wordt met oog voor de gevolgen voor huidige eigenaarsbewoners. Dat betekent dat enerzijds aantrekkelijke nieuwe suburbane woonmilieus worden gerealiseerd en anderzijds bestaande en inmiddels verouderde woningen en woonmilieus grondig worden geherstructureerd.

Deze opgave is complex aangezien de groeigemeenten daarbij in een andere positie ten opzichte van de centrale stad verkeren dan vroeger: waar de bevolkingsontwikkeling in de grote steden voorheen sterk afhankelijk

was van de gerealiseerde of voorgenomen woningbouw in de groeikernen, is dat al enige jaren precies omgekeerd. De opgaven van de groeikernen zijn sterk afhankelijk geworden van de ambities van de centrale steden. Een goed functioneren van de regionale woningmarkt en het aanbod van een divers palet van aantrekkelijke woonmilieus voor verschillende huishoudens (naar type, omvang, inkomen en leefstijl) binnen de gehele stedelijke regio, vergt afstemming van de nieuwbouw- en herstructureringsopgave op een regionaal niveau. En zorgvuldig gelokaliseerde aanpassingen en toevoegingen aan het regionale woonvastgoed. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met een verschuiving in de kwalitatieve vraag. Het is namelijk vooral het aantal één- en tweepersoonshuishoudens dat in de nabije toekomst zal toenemen. Misschien moeten juist vooral kleinere woningen worden bijgebouwd.

#### Dit artikel is gebaseerd op:

*PBL (2015) De stad: magneet, roltrap en spons. Bevolkingsontwikkelingen in stad en stadsgewest, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. <http://www.pbl.nl/publicaties/de-stad-magneet-roltrap-en-spons>*

#### OVER DE AUTEURS

**Prof. dr. Dorien Manting** is sectorhoofd Verstedelijking en Mobiliteit bij het PBL en bijzonder hoogleraar bevolkingsdynamiek en ruimtelijke ontwikkelingen bij de UVA.

**Dr. Frank van Dam** is senior onderzoeker en programmaleider wonen bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

#### LITERATUUR:

- Groot, C. de, F. van Dam & F. Daalhuizen (2013), *Vergrijzing en woningmarkt*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Reijndorp, A., L. Bijlsma, I. Nio & R. van der Wouden (2012), *Nieuwe steden in de Randstad. Verstedelijking en suburbaniteit*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.