

Olav-Jan van Gerwen, Jan Ritsema van Eck, Peter Zwaneveld en Joost van Gemeren

Zet de trek naar de (Rand-)stad door?



Foto: Peter Jorritsma

Waar wonen en werken de Nederlanders in 2050? Het antwoord op deze vraag is belangrijk voor beleidsmakers. Waar zijn nieuwe woningen nodig, en hoeveel? En hoeveel kantoren, scholen, winkels en wegen? En waar? Met behulp van nieuwe geregionaliseerde scenario's Welvaart en Leefomgeving geven CPB en PBL zicht in verschillende mogelijke toekomsten. Onderbouwd wordt waarom adaptief plannen een raadzame beleidsstrategie is.

Op 1 december 2015 brachten het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de nieuwe scenariostudie *Welvaart en Leefomgeving* (CPB & PBL, 2015a) uit. De regionale ontwikkelingen hebben in deze studie veel aandacht gekregen (CPB & PBL, 2015b). Waar wonen de Nederlanders in 2050? Waar gaan ze werken? Zet de trek naar de stad en de Randstad door? Belangrijke vragen voor beleidsmakers – bij zowel het Rijk, als provincies en gemeenten – om besluiten te nemen over de bouw van woningen en kantoren, van verkeersinfrastructuur, winkels en scholen. Scenario's zijn nadrukkelijk geen toekomstvoorspellingen, maar verkenningen van mogelijke, per definitie onzekere, ontwikkelingen in de toekomst. De WLO-scenario's zijn gebaseerd op logische en consistente verhaallijnen voor de regionale ontwikkeling van Nederland en op een kwantitatieve vertaling van macro-demografische en macro-economische ontwikkelingen van (de regio's in) Nederland. Ze zijn beleidsarm. Er is dus geen nieuw, aanvullend beleid verondersteld. Immers, de scenario's zijn juist bedoeld als basis om de effecten van nieuwe beleidsmaatregelen te evalueren. Dan moeten dergelijke maatregelen niet al in de scenario's zijn opgenomen. Ook zijn het rustige scenario's, in

de zin dat bijvoorbeeld geen rekening is gehouden met nieuwe doorbraaktechnologieën (CPB & PBL, 2015c).

De WLO-scenario's worden vaak toegepast in ex-ante beleidsevaluaties, zoals maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA) conform de algemene leidraad MKBA (CPB & PBL, 2013). De nieuwe WLO-scenario's laten zien dat groei van de bevolking in de meeste delen van het land geen vanzelfsprekendheid meer is. Dat roept de vraag op hoe beleidsmakers hiermee kunnen omgaan. Adaptief plannen is dan raadzaam. Als de groei van de vraag naar woon- of werklocaties, infrastructuur en voorzieningen misschien maar tijdelijk is, zou je die wellicht ook met tijdelijke maatregelen kunnen opvangen.

Groei of krimp?

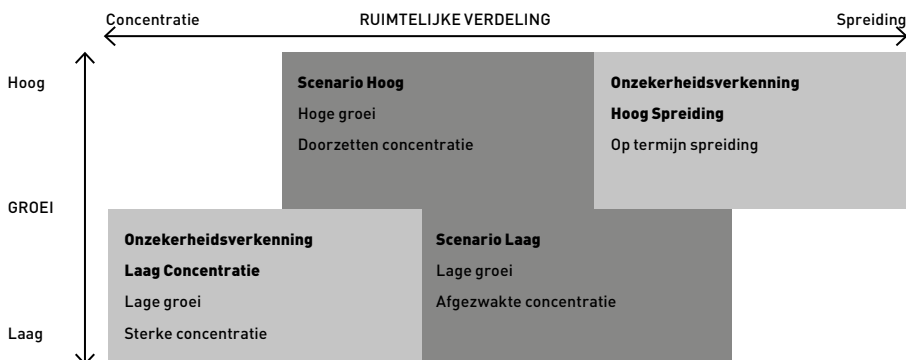
Vermeulen e.a. (2016) laten in hun boek *Groei en Krimp* zien dat groei in het verleden geen garantie is voor groei in de toekomst. Dit is in lijn met onze WLO-resultaten. Hoe langer je teruggaat in het verleden, hoe zwakker het verband is tussen groei toen en groei nu. Dat kan ook voor de toekomst gelden. Het is helemaal niet vanzelfsprekend dat de steden, die momenteel het hardst groeien, dat over dertig jaar nog steeds doen. Juist daarom

hebben we de onderliggende factoren geanalyseerd die aan groei en krimp ten grondslag liggen, zoals redelijk goed voorspelbare demografische factoren als geboorte en sterfte, regionale huishoudensvorming, binnenlandse migratie en im- en emigratie. Zo voorkomen we dat trends uit het verleden oneigenlijk worden geëxtrapoleerd. Ook als de onderliggende factoren voor groei en krimp worden meegenomen, blijkt dat de toekomstige groei in steden en regio's met grote onzekerheden is omgeven. Daarom hebben we in deze WLO-langetermijnstudie meerdere scenario's ontwikkeld. Vermeulen e.a. (2016) laten verder zien dat krimp in het verleden persistenter was dan groei. Ook dit is in de WLO-scenario's te zien: in de meeste scenario's krimpen de klassieke krimpregio's nog steeds qua bevolking. Alleen in het scenario Hoog Spreiding (zie figuur 1) weten Zeeuws-Vlaanderen en Oost-Groningen de vicieuze cirkel van krimp te doorbreken.

Onzekerheden en bandbreedtes

Wordt het spreiding of concentratie van bevolking, huishoudens en banen in Nederland de komende decennia? Waar moet het beleid zich op richten? Als we terugkijken zien we de laatste jaren een sterke demografische en economische groei in de steden en, op een hoger schaalniveau, in het westelijke deel van het land, de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland, die we samen aanduiden als de Randstad. Een concentratiebeweging van bevolking, huishoudens en van banen is waarneembaar op zowel het schaalniveau van steden als dat van provincies. Deze concentratie is niet vanzelfsprekend. Enkele decennia geleden, tussen 1965 en 1985, zagen we juist een spreidingsbeweging: de steden bleven in groei achter bij de omringende gemeenten. De vier grote steden verloren zelfs een kwart van hun bevolking en de Randstadprovincies groeiden veel minder snel dan de rest van het land.

Figuur 1 Twee referentiescenario's en twee aanvullende onzekerheidsverkenningen



Tabel 1 Karakteristieken referentiescenario's Hoog en Laag

	HOOG	LAAG
NATIONAAL: INWONERS	2030: 18,0 miljoen	2030: 17,1 miljoen
(2012: 16,7 miljoen)	2050: 19,2 miljoen	2050: 16,4 miljoen
Nationaal: Banen van minimaal 12 uur per week	2030: 8,2 miljoen	2030: 7,6 miljoen
(2012: 7,6 miljoen)	2050: 8,6 miljoen	2050: 7,3 miljoen
Nationaal: Sectorstructuur	Sterke groei zakelijke diensten naast quartaire diensten (zorg). Alleen nijverheid en landbouw krimpen.	Sterke groei in quartaire diensten (zorg). Krimp in alle andere sectoren.
Geboorte en sterfte	Toename vruchtbaarheid in stedelijke regio's en de Randstad ten opzichte van elders. Regionale verschillen in levensverwachting blijven klein	Regionale verschillen in vruchtbaarheid en levensverwachting blijven klein.
Buitenlandse migratie	Immigranten blijven sterk gericht op stedelijke regio's en de Randstad	Toename (retour)migratie uit stedelijke regio's en de Randstad ten opzichte van elders.
Binnenlandse migratie	Migratie naar stedelijke regio's en de Randstad houdt aan.	Migratie naar stedelijke regio's en de Randstad zwakt af.
Woningbouwplannen en -mogelijkheden	Groot deel van woningbouwplannen tot 2025 gerealiseerd. Na 2025 woningbouw waar er vraag is binnen de woningbouwmogelijkheden. Daarbij zijn ruimtelijke ordeningsrestricties iets minder beperkend dan in de andere scenario's. Bouwen in onbebouwd gebied in iets hogere woningdichtheden dan nu.	Kleiner deel van woningbouwplannen tot 2025 gerealiseerd. Na 2025 weinig nieuwbouw, waardoor de bestaande voorraad meer bepalend wordt. Huidige ruimtelijke ordeningsrestricties worden strak gehandhaafd. Bouwen in huidige dichtheden.
Binnen bestaand bebouwd gebied	Relatief veel transformatie van bestaand bebouwd gebied (bouw-, industrie- en bedrijventerreinen) tot woongebied.	Weinig transformatie.

De onzekerheden die spelen bij de beantwoording van de vraag of het spreiding of concentratie wordt hebben we in beeld gebracht aan de hand van twee referentiescenario's (Hoog en Laag) en twee aanvullende onzekerheidsverkenningen (Hoog Spreiding en Laag Concentratie) (zie figuur 1).

De beide referentiescenario's zijn consistent binnen alle WLO-modules doorge-

rekend: bevolking, macro-economie, regionale ontwikkelingen en verstedelijking, mobiliteit, klimaat en energie en landbouw. Ze bieden voldoende bandbreedte voor beleidstoepassingen in de meeste regio's in Nederland, vooral voor regio's in de Randstad. Tabel 1 bevat de belangrijkste karakteristieken van de referentiescenario's. De onzekerheidsverkenningen wijken wat meer af van de trendmatige ontwikkelingen en geven daarmee met

name buiten de Randstad een diverser beeld van mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Denk bijvoorbeeld aan de grens- en krimpregio's zoals Zeeuws-Vlaanderen en Oost-Groningen. Zo geeft de WLO voor alle Nederlandse regio's een adequate bandbreedte van de toekomstige groei en/of krimp. Adequaat in de zin dat de toekomst zich met waarschijnlijkheid binnen deze bandbreedte zal afspelen. Waar de bandbreedte van de relevante variabelen voor een beleidstoepassing aanzienlijk kleiner is dan de nationale bandbreedte, bevelen wij aan naast de twee referentiescenario's scenario's ook de twee aanvullende onzekerheidsverkenningen te gebruiken.

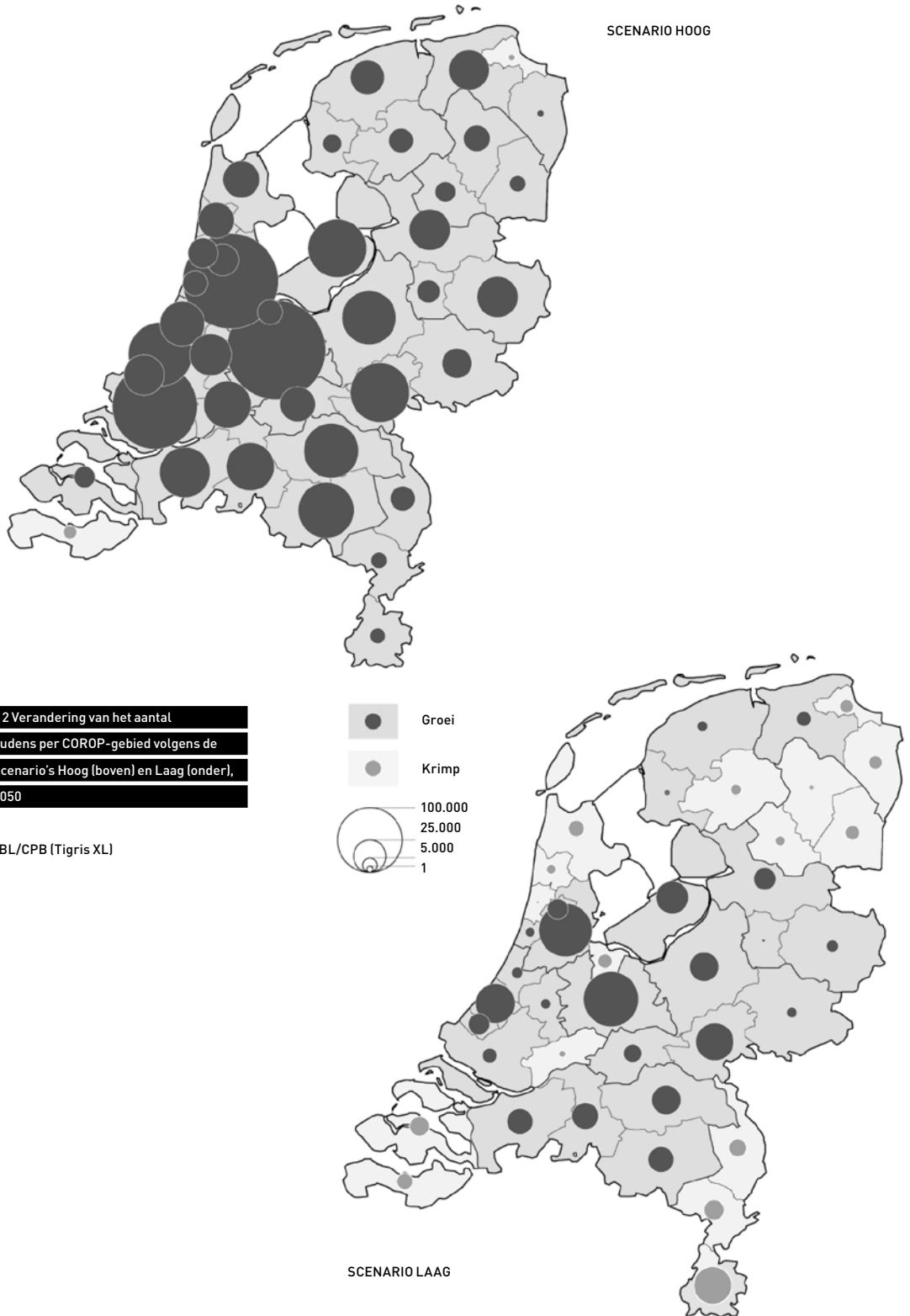
Steden blijven groeien

De steden blijven in beide referentiescenario's groeien. De Randstad en daarbinnen de regio's rondom Utrecht, Amsterdam en Den Haag/Delft en de provincie Flevoland zullen naar verwachting het snelst groeien. Ook de stedelijke regio's buiten de Randstad laten groei zien. Het verschil tussen de Randstad en krimpgebieden neemt toe. In scenario Hoog groeit de bevolking in de Randstad anderhalf keer zo hard als de gehele Nederlandse bevolking. Dit komt vooral door de relatief hoge natuurlijke aanwas, geboorte minus sterfte, die samenhangt met de relatief jonge bevolkingsopbouw in de Randstad en de stedelijke regio's. Ook is in deze regio's sprake van een relatief hoog migratiesaldo. Scenario Laag gaat ervan uit dat de trek naar de stad in de toekomst afzwakt. Desondanks laten grensregio's in Noord-Nederland, Zeeland en Limburg een lage groei en soms zelfs krimp van de bevolking zien. Bij de huishoudensontwikkeling is minder sprake van concentratie in de

Randstad. Dit komt door verschillen in huishoudensverdunding, die in Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant sterker is dan in de Randstad (zie figuur 2).

De groei van het aantal banen is het hoogst in de Randstad en de stedelijke regio's. Grofweg geldt dat in het meer verstedelijkte deel van Nederland het aantal banen groeit (Hoog) of ongeveer gelijk blijft (Laag), terwijl elders sprake is van behoud van het aantal banen respectievelijk krimp. Verdere vergrijzing zal in alle gebieden ongeveer evenredig optreden, niet alleen in de perifere gebieden. De opgaven die hiermee samenhangen, bijvoorbeeld met betrekking tot de woningvoorraad, de zorg en andere voorzieningen, spelen dus overal in het land.

De concentratie in de (Rand)stad kan op den duur omdraaien of juist verder versterken. De aanvullende onzekerheidsverkenningen (Hoog Spreiding en Laag Concentratie) laten dat zien. Hoog Spreiding laat zien dat de huidige krimpregio's niet per se noemenswaardig hoeven te blijven krimpen in de toekomst. In deze onzekerheidsverkenning zorgen een sterke voorkeur voor wonen in het groen, een afname van de agglomeratiekracht (CPB & PBL, 2015d) en een verminderd belang van afstand in het algemeen, ervoor dat, in combinatie met een hoge demografische groei, de concentratietendens overgaat in spreiding. Laag Concentratie laat zien hoe groot de krimp zou kunnen zijn in een wereld waarin de nationale demografische groei beperkt is en vooral steden aantrekkingskracht hebben. In Zeeuws-Vlaanderen, Oost-Groningen en delen van Limburg krimpt de bevolking dan met meer dan 25



procent. Dergelijke percentages kunnen het straatbeeld compleet veranderen.

Regionale ruimte voor woningbouw

In het hoge scenario verwachten we een sterke toename van de woningvraag. In een aantal stedelijke regio's in het westen van het land is hiervoor een groot deel (25% tot 75%) nodig van de beschikbare ruimte binnen de regio en binnen de beperkingen van het bestaande ruimtegebruik en ruimtelijk beleid. Dit betekent dat er een tekort kan ontstaan aan de meest geschikte locaties. In zulke gevallen kan een deel van de woningvraag in deze regio's elders worden opgevangen, of er worden nieuwe woonmilieus ontwikkeld met een hoger woningdichtheid dan nu gebruikelijk is, of een combinatie van deze twee opties.

De ruimte voor uitbreiding van de woningvoorraad vormt met name een reële beperking in de regio's Haarlem, Den Haag, de Zaanstreek en de Gooien Vechtstreek. Deze regio's hebben relatief weinig onbebouwd gebied, dat bovendien veelal valt onder wettelijke restricties, zoals de geluidszones rond Schiphol, natuurbescherming en beschermde landschappen. In de regio Groot-Amsterdam is de ruimte voor woningbouw sterk afhankelijk van de inzet op een grotere woningdichtheid in nieuwe en bestaande woongebieden en van de mogelijkheden om bouw-, industrie- en bedrijventerreinen in het westelijk havengebied te transformeren tot woongebied. In de regio Den Haag zijn de bouwmogelijkheden buiten het bestaand bebouwd gebied beperkt, evenals de mogelijkheid om extra ruimte te creëren door transformatie.

Dit zal al snel leiden tot overloop naar omliggende regio's.

De WLO-scenario's gaan niet in op de vraag aan wat voor type woningen of type woonwijken de komende decennia behoefte zal zijn. Anderen zeggen meer over de kwalitatieve stedelijke woonopgave in de toekomst. Zo stelt De Zeeuw (2016a en 2016b) dat er vooral behoefte aan rijtjeshuizen zal zijn en aan een ontwikkeling naar kleinschalige nieuwbouwwijken als tuinstadjes. De WLO-scenario's sluiten een dergelijke ontwikkeling niet uit. Sterker, volgens de WLO-scenario's zal ook bij verdergaande bevolkingsconcentratie in de stedelijke regio's, meer dan de helft van de nieuwbouwwoningen buiten bestaand bebouwd gebied worden gerealiseerd.

Beleid voor de toekomst

Beleid wordt gemaakt voor de toekomst. Die toekomst gaat gepaard met grote onzekerheden. De WLO schetst twee mogelijke, consistente toekomstbeelden voor Nederland met de bijbehorende beleidsopgaven op het gebied van onder andere woningbouw en infrastructuur. De WLO vormt daarmee een belangrijke basis voor ex-ante beleidsevaluaties, zoals MKBA's.

De WLO-scenario's laten zien dat groei in de meeste delen van het land geen vanzelfsprekendheid meer is. Slechts een aantal stedelijke regio's, in de Randstad en daarbuiten, kent in alle scenario's een toename van het aantal inwoners. Dat vraagt in die regio's om verkenning van de mogelijkheden voor transformatie van bestaand bebouwd gebied, zoals bedrijfs- en industrieterreinen, tot woongebied, en

verdichting van de woningvoorraad. In andere regio's is stabilisatie en/of krimp van de bevolking en de werkgelegenheid een reële mogelijkheid. Belangrijk is dan om als beleidsmakers adaptief te plannen en na te denken over mogelijkheden om een misschien tijdelijke groei van de vraag naar woningen, werklocaties, infrastructuur en voorzieningen ook tijdelijk op te vangen.

Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan containerwoningen, tijdelijke verbouw van leegstaande kantoorpanden of tijdelijke inzet van rekeningrijden op wegen waar op termijn een afname van de drukte wordt verwacht. Adaptieve planning gaat vaak met wat hogere kosten gepaard, maar die vallen in het niet bij de maatschappelijke kosten van onjuiste investeringen. Zeker als de verwachte vraag uitblijft. Dan is de schade blijvend; niet zozeer op de locatie van het laatste project, als wel op de locaties waar het nieuwe project de vraag wegneemt. De huidige leegstand op verouderde kantorenlocaties is daar een voorbeeld van (PBL 2011).

Olav-Jan van Gerwen (olav-jan.vangerwen@pbl.nl) is senioronderzoeker en plaatsvervangend hoofd van de sector Duurzame Ontwikkeling bij het PBL. Jan Ritsema van Eck (jan.ritsema@pbl.nl) is senioronderzoeker en plaatsvervangend hoofd van de sector Verstedelijking en Mobiliteit bij het PBL. Peter Zwaneveld (p.j.zwaneveld@cpb.nl), econometrist, is programmaleider onderzoek op het terrein van stad, mobiliteit en water bij het CPB. Joost van Gemeren (j.van.gemeren@cpb.nl) is wetenschappelijk medewerker bij de sector Economie van de Fysieke Omgeving bij het CPB.

Literatuurlijst

- CPB & PBL (2013) *Algemene leidraad voor Maatschappelijke Kosten-batenanalyse*, Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- CPB & PBL (2015a) *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving, Cahier Nederland in 2030 en 2050: Twee referentiescenario's*, Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- CPB & PBL (2015b) *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving, Cahier Regionale ontwikkelingen en verstedelijking*, Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- CPB & PBL (2015c) *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving, Bijsluiters bij de WLO-scenario's*, Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- CPB & PBL (2015d) *De economie van de stad*, Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- PBL (2011) *Nederland in 2040: een land van regio's, Ruimtelijke verkenning 2011*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- Vermeulen, W. C. Teulings, G. Marlet & H. de Groot (2016) *Groei & Krimp, Waar moeten we bouwen – en waar vooral niet?*, VOC Uitgevers, Nijmegen
- Zeeuw, F. de (2016a) 'Geef wonen de ruimte! Bestuurders van steden en grote investeerders presenteren gezamenlijke visie', *ROMagazine*, jg. 34, nr. 4, bijlage
- Zeeuw, F. de (2016b) 'Zelfs de hipster wil een rijtjeshuis', *NRC Handelsblad*, 19 januari.