



FOTO: HUBB EMONS

Ruimtelijke Verkenning 2011: een land van regio's

Vroeger waren een groeiende bevolking en economie bijna overal in Nederland vanzelfsprekend. Nu is voor de meeste gebieden onduidelijk of er de komende decennia groei dan wel krimp zal plaatsvinden. Decentralisatie van het ruimtelijk beleid kan de onzekerheid versterken. Dat vraagt om nieuwe strategieën.

Onlangs publiceerde het ministerie voor Infrastructuur en Milieu (IenM) de nieuwe *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR). Het Rijk stelt voor de verantwoordelijkheden in het ruimtelijke domein anders te verdelen; een versterking van de al eerder ingezette decentralisatie en

liberalisering. Decentrale overheden krijgen dus nieuwe verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd verandert de opgave waarvoor ze staan. Decennialang ging het om het opvangen of geleiden van groei: zorgen voor voldoende woningen, kantoorgebouwen, bedrijven-terreinen, wegen en dergelijke. Sinds een

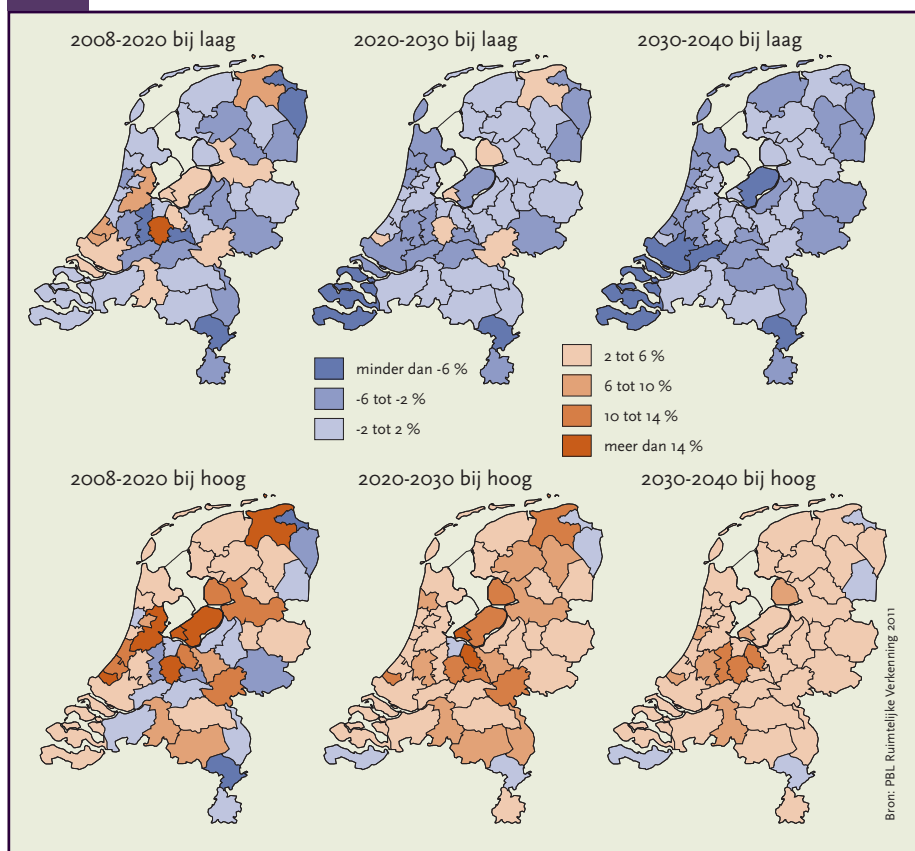
paar jaar is duidelijk dat groei niet voor heel Nederland vanzelfsprekend is en zal blijven. Krimp is in een paar regio's al realiteit en voor een groot deel van Nederland in de toekomst heel reëel.

In de *Ruimtelijke Verkenning 2011* schetst het Planbureau voor de Leefomgeving een beeld van de mogelijke toekomst van Nederlandse regio's. Er zijn groeiregio's en krimpregio's, maar ook gebieden waar het beide kanten op kan gaan.

Krimp of groei

De geregionaliseerde scenario's laten zien dat ruimtelijke verschillen toenemen. Door verschillende factoren is de demografische

Figuur 1: Bevolkingsontwikkeling bij laag en hoog scenario



en economische groei geconcentreerd in een aantal stedelijke regio's. Daar is de bevolking het minst vergrijsd, waardoor de natuurlijke bevolkingsaanwas het grootst is. Daar vinden we de meeste immigranten. Daar zitten de economische sectoren met de meeste groei-mogelijkheden. Deze ontwikkelingen versterken de al bestaande trend van concentratie van bevolking en bedrijvigheid in een beperkt aantal stedelijke regio's en in het westen van het land. Dit wordt mogelijk verder versterkt door de deregulering en decentralisering van delen van het ruimtelijk beleid onder het huidige (inmiddels demissionaire) kabinet, zoals minder ruimtelijke restricties voor woningbouw.

Uit de WLO-scenario's (kader) wisten we dat de totale bevolking waarschijnlijk voorlopig wel blijft groeien, dat het aantal huishoudens en de mobiliteit nog wat harder blijven toenemen en dat de werkgelegenheid waarschijnlijk stagneert. Maar achter dit nationale beeld gaat een diversiteit schuil. Er zijn regio's die waarschijnlijk wel blijven groeien, regio's die waarschijnlijk met krimp te maken krijgen, en regio's waar het beide kanten op kan gaan. Of krimp zal inzetten en zo ja, waar en wanneer, varieert per onderwerp (bevolking, werkgelegenheid, mobiliteit) en per scenario. De bandbreedte tussen de twee uiterste scenario's ('hoog' en 'laag') is aanzienlijk. Naast onzekerheid over de omvang van de toekomstige ontwikkelingen komt daar nu dus voor een groot deel van het land onzekerheid bij over de richting van de ontwikkeling (groei of krimp).

Bevolking en huishoudens

Bevolkingskrimp op nationale schaal wordt zeker niet vóór 2020 verwacht. Regionaal zien we echter grote verschillen (figuur 1). De Randstad groeit in beide scenario's het sterkst, door een jongere bevolkingssamenstelling en door binnenlandse en buitenlandse migratie. Buiten de Randstad is de bevolkingsgroei een stuk lager en sommige regio's kunnen al vóór 2020 krimp verwachten. Na 2020 worden de verschillen in ontwikkeling tussen de Randstad en de rest van Nederland kleiner. Bij een laag scenario is krimp na 2020 niet meer vooral het probleem van enkele perifere regio's. Zelfs grote delen van de Randstad moeten bij ongunstige omstandigheden rekening houden met bevolkingsafname. In het hoge scenario zal de bevolking

na 2020 blijven groeien en ontstaat in het grootste deel van het land een situatie met bescheiden groei of stabilisatie. De Randstad groeit na 2020 niet meer bovengemiddeld, maar groei is hier dan zeker nog te verwachten.

Omdat huishoudens in vrijwel het hele land nog steeds kleiner worden, zal het aantal huishoudens tot 2020 in het hele land blijven toenemen. De woningvraag blijft daardoor ook groeien. Na 2020 wordt de huishoudensontwikkeling onzekerder en na 2030 is in de meeste regio's zowel groei als krimp denkbaar.

Werkgelegenheid

De werkgelegenheid zal waarschijnlijk afnemen. Door de vergrijzing zijn er al vrij snel minder mensen in de werkzame leeftijd. Doordat er een grens is aan de mate waarin dit gecompenseerd kan worden met een stijgende arbeidsdeelname, zullen werkgevers zoeken naar alternatieven, bijvoorbeeld verdergaande automatisering. Tot 2020 zal het aandeel van de Randstad in de totale werkgelegenheid toenemen, mede omdat de bevolking daar relatief jong is. Binnen de Randstad blijven de meer op industrie georiën-

Na 2030 is in de meeste regio's zowel bevolkingsgroei als krimp denkbaar

teerde regio's en de meer landelijke regio's wat achter (figuur 2). Buiten de Randstad neemt de werkgelegenheid het hardst af in de regio's waar ook de bevolking krimpt. Na 2020 neemt het relatieve voordeel van de Randstad af en is ook daar stabilisatie of afname van de werkgelegenheid reëel.

Een drijvende kracht achter deze ontwikkelingen is de veranderende samenstelling van de werkgelegenheid. Landbouw en industrie verliezen belang, terwijl sectoren als overheid en zorg groeien. Regio's met een sterke positie in groeiende sectoren, zoals zakelijke diensten en zorg, doen het logischerwijs beter dan regio's die sterk afhankelijk zijn van krimpende sectoren.

Mobiliteit

De mobiliteit (afgelegde kilometers) zal blijven groeien, zowel bij een hoog als bij een laag scenario. Vooral het aantal kilometers

In de Randstad zal de groei doorzetten, vooral rondom de grote steden, zoals Den Haag: nieuwbouw in de wijk Keijzershof op Vinex-locatie Pijnacker Zuid in het Groene Hart, augustus 2010.



FOTO: PETER HILZ / HH

Voorbeeld: onzekerheid in de Noordvleugel

De Noordvleugel van de Randstad (grofweg het zuidelijke deel van Noord-Holland, de provincie Utrecht en de gemeente Almere) is al jaren een van de sterkst groeiende gebieden van Nederland, qua bevolking, huishoudens, woningen en werkgelegenheid. Dit komt door elkaar versterkende ontwikkelingen. Hooggekwalficeerde arbeidskrachten en kennisintensieve bedrijvigheid trekken elkaar aan in de stedelijke regio's van Amsterdam en Utrecht. Amsterdam heeft internationaal een sterke positie in de financiële en zakelijke dienstverlening, ICT en media. Utrecht profileert zich vooral als nationale draaischijf van verkeer, vervoer en kennis. Deze groei is te zien in de vorm van grootschalige nieuwbouwlocaties zoals Leidsche Rijn, Houten-Zuid, Amsterdam IJburg en uitbreidingen van Almere, en kantorenconcentraties zoals de Zuidas, Amsterdam-Zuidoost en Rijsweerd/de Uithof bij Utrecht. De ruimte voor grootschalige uitbreidingen is beperkt door nationale landschappen, nationale parken, bufferzones en geluids- en risicozones. Zo is de nieuwe stad Almere in dertig jaar uitgegroeid tot bijna 200.000 inwoners. Aan de andere

kant van het water, in de Gooi en Vechtstreek, zijn juist heel weinig woningen gebouwd en kromp de bevolking tussen 1996 en 2005. De beperkte beschikbaarheid van uitleglocaties, in combinatie met een krappe woningmarkt, is een stimulans geweest voor de sterke verdrichting in de steden Amsterdam en Utrecht.

Het valt te verwachten dat de relatief sterke groei in de Randstad doorzet, omdat al deze mechanismen voorlopig blijven werken. In het hoge scenario is de groei van bevolking, huishoudens en werkgelegenheid tussen 2008 en 2040 zo'n 10 tot 15% hoger dan landelijk. In het lage scenario groeit de bevolking 5% tegenover stabilisatie landelijk, en de werkgelegenheid krimpt 5% minder dan in Nederland als geheel. De groei is vooral geconcentreerd in en rond de agglomeraties Amsterdam, Utrecht en Amersfoort. Wel zal de groei na 2020 vooral in Amsterdam afvlakken. Dan wordt namelijk verwacht dat ICT-toepassingen in de zakelijke diensten – die daar sterk vertegenwoordigd zijn – zullen leiden tot een daling van de arbeidsintensiteit in deze sector.

Wanneer regio's vasthouden aan restrictief beleid zal de nieuwbouwopgave ook in de

toekomst voornamelijk neerkomen op de grotere steden en de aangewezen uitbreidingslocaties zoals Almere en de Haarlemmermeer. De onzekerheid over de omvang van de benodigde nieuwbouw is het grootst in gebieden waar de meeste groei te verwachten is, namelijk in Almere en de stadsgewesten Utrecht en Amersfoort. Vooral voor Almere is de bandbreedte aanzienlijk. Bij een laag scenario wordt een groei van bijna een kwart voorzien, bij een hoog scenario grofweg een verdubbeling. Groei is er dus sowieso, maar hoe groot die groei zal zijn, is erg onzeker.

Een ander soort onzekerheid speelt op de Utrechtse Heuvelrug. Hier zal de komende decennia óf wel een lichte bevolkings- en huishoudenskrimpt plaatsvinden, óf wel een redelijke groei als gevolg van overloop uit de stedelijke regio's rondom Utrecht en Arnhem-Nijmegen. De bandbreedte is hier veel kleiner dan in Almere, maar de onzekerheid over groei dan wel krimp maakt de planning in dit gebied wel bijzonder lastig.

per persoon neemt naar verwachting verder toe. Stabilisatie of zelfs afname van de mobiliteit is alleen te verwachten bij minder gunstige economische en demografische omstandigheden in een aantal meer perifere regio's maar ook in delen van de Randstad (figuur 3).

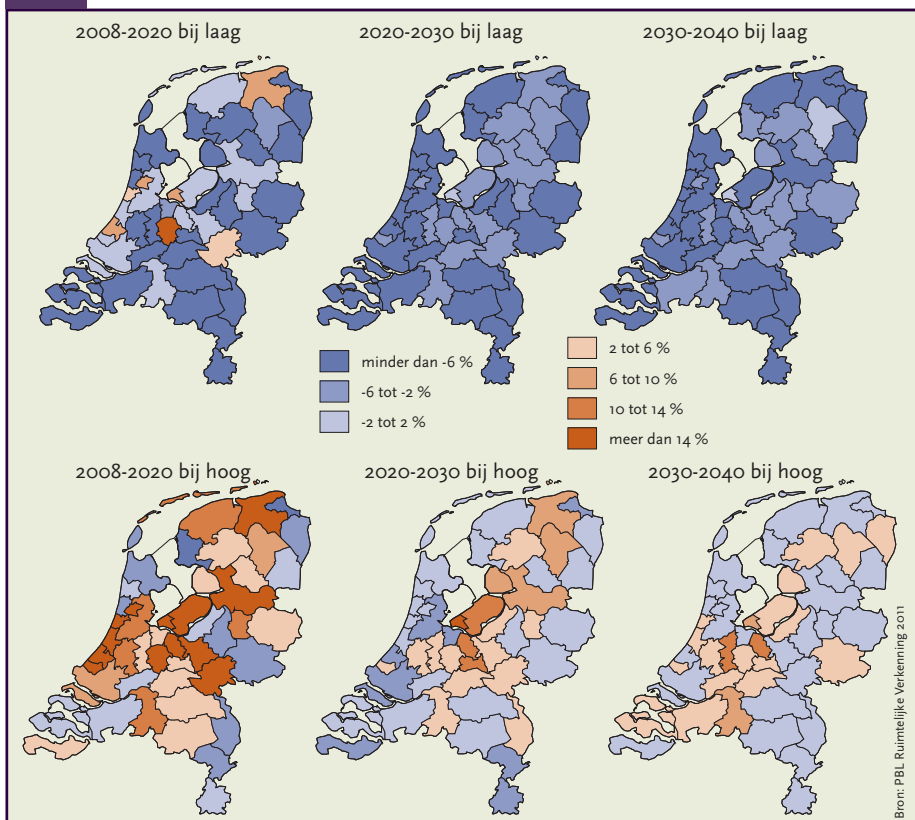
De mate van congestie verschilt sterk per scenario en per regio. Bij een hoog scenario zal de congestie ruim verdubbelen, met een concentratie van problemen in en om de meest verstedelijkte regio's. Bij een laag scenario zal de congestie ongeveer halveren. Het verschil in congestie tussen een hoog en laag scenario is ruim een factor 4.

Minder restrictief woningbouwlocatiebeleid

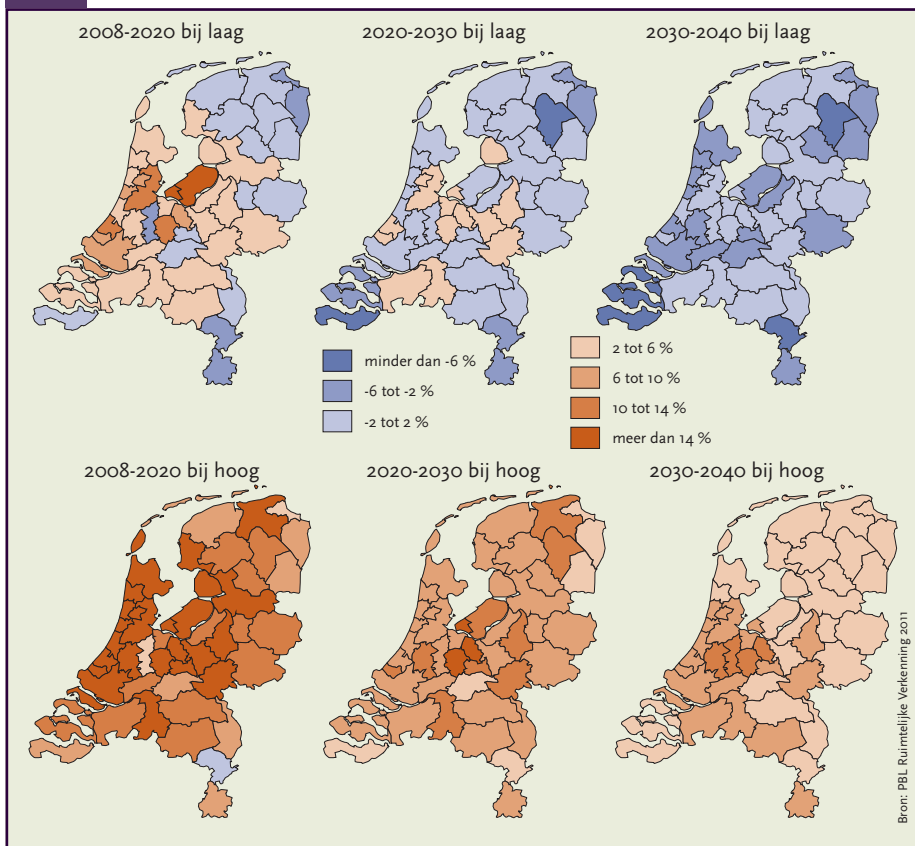
De basisscenario's gaan uit van een voortzetting van het beleid uit de *Nota Ruimte*. Bij de woningbouw is bijvoorbeeld uitgegaan van de bestaande verstedelijkingsafspraken tot 2015 tussen Rijk en regio's. Voor daarna is verondersteld dat de voorkeur voor verstedelijking in en bij de steden gehandhaafd blijft. Maar met het verschijnen van de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* is de beleidscontext fors veranderd. Daarom is een variant doorgerekend die uitgaat van *minder restrictief woningbouwlocatiebeleid*. In deze variant is de locatie van nieuwbouw grotendeels bepaald door de ruimtelijke voorkeuren van nieuwe en verhuizende huishoudens. Enkele harde ruimtelijke beperkingen blijven overeind: geen nieuwbouw in beschermde natuurgebieden, risicozones voor overstromingen, geluidszones rondom luchthavens en dergelijke. Alle landbouwgrond is beschikbaar voor woningbouw als er in de regio vraag naar is.

Wanneer provincies en gemeenten daadwerkelijk overstappen op een veel minder restrictief woningbouwlocatiebeleid, kan dat leiden tot een sterkere concentratie van ontwikkelingen in de Randstad. De massa van de agglomeratie zal daar toenemen, wat gunstig zou kunnen zijn voor onze internationale concurrentiepositie. Maar tegelijkertijd neemt de krimp van bevolking en werkgelegenheid in de periferie toe. Binnen de Randstad is een sterkere suburbanisatie waarschijnlijk. Het effect op de mobiliteit is beperkt. Autogebruik zou slechts minimaal hoger uitvallen. Maar omdat suburbanisatie in het algemeen leidt tot meer pendel, krijgt het nu al zwaar belaste wegennetwerk van de Randstad nog meer te verduren. >>

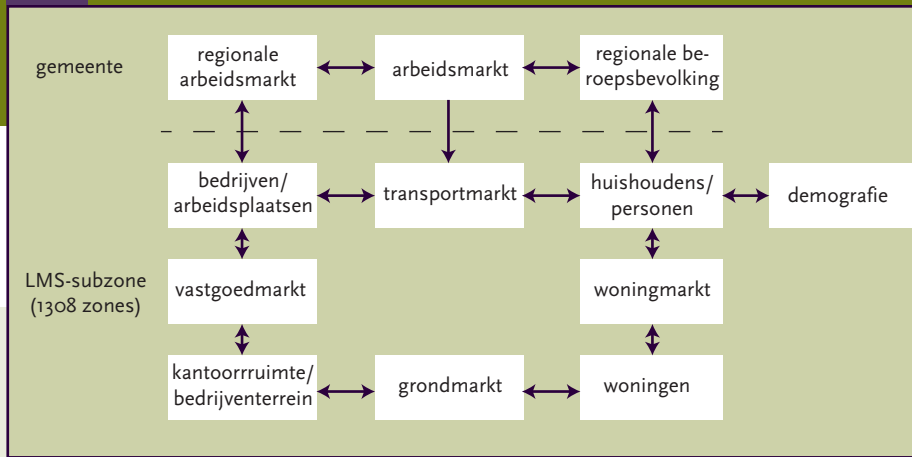
Figuur 2: Ontwikkeling werkgelegenheid bij laag en hoog scenario



Figuur 3: Ontwikkeling mobiliteit bij laag en hoog scenario



Figuur 4: Deelmodules in Tigris XL-model



Scenario's en methodiek

De *Ruimtelijke Verkenning 2011* bouwt voort op de studie *Welvaart en Leefomgeving* (WLO) van het Cultureel Planbureau, het voormalige Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau uit 2006. Die studie schetst vier plausibele toekomstbeelden voor Nederland. Deze vier scenario's verschillen onderling qua demografische en economische groei. *Global Economy* heeft de sterkste groei in bevolking (van 16,2 miljoen in 2002 tot 19,7 miljoen in 2040) en welvaart (groei in bnp/hoofd van 121% over dezelfde periode). *Regional Communities* laat bevolkingskrimp zien (naar 15,8 miljoen) en een bescheiden economische groei (33%).

Om de bandbreedte van regionale ontwikkelingen in beeld te brengen, zijn we uitgegaan van deze uiterste WLO-scenario's (in termen van demografische, economische en mobiliteitsontwikkelingen). Ook na de kredietcrisis spelen de feitelijke ontwikkelingen zich nog altijd af binnen de bandbreedte van deze twee scenario's samen. Tot 2020 zullen de ontwikkelingen eerder bij het 'lage' dan bij het 'hoge' scenario liggen. Op de langere termijn past de kredietcrisis in de algemene onzekerheden waarmee al rekening was gehouden.

Opgave voor beleid

Onze scenario's laten zien dat beleidsmakers bij het maken van keuzes en het plannen van investeringen rekening moeten houden met steeds meer onzekerheden. Het is de kunst om, terwijl je plant voor toekomstige behoef-

ten, het risico op overinvestering en leegstand te beperken, maar ook niet te weinig te doen.

In de WLO ontbrak een regionale uitwerking van de scenario's. Daarom hebben we in *Ruimtelijke Verkenningen 2011* de geactualiseerde WLO-gegevens vertaald naar 47 regio's (COROP met enkele uitsplitsingen). We gebruikten daarvoor het TigrisXL-model (figuur 4). In het model staat de wisselwerking tussen wonen, werken en mobiliteit centraal. Gegeven de regionale spreiding en samenstelling van bevolking en bedrijvigheid in een basisjaar (voor de *Ruimtelijke Verkenning* is dat 2008) en de nationale ontwikkelingen van bevolking en bedrijvigheid (voor de *Ruimtelijke Verkenning* ontleend aan de WLO) modelleert Tigris de regionale ontwikkelingen van bevolking, huishoudens, werkgelegenheid en mobiliteit in opeenvolgende jaren. Het model houdt daarbij rekening met wisselwerkingen tussen de verschillende markten. Denk aan de invloed van bereikbaarheid op de aantrekkelijkheid voor verschillende economische sectoren, het effect van banengroei op het migratiesaldo en het effect van de spreiding van wonen en werken op de mobiliteit.

ten, het risico op overinvestering en leegstand te beperken, maar ook niet te weinig te doen.

Vier strategieën kunnen overheden helpen bij het plannen voor een onzekere toekomst, of het nu gaat om onzekerheid over de omvang van de groei of krimp, of om onzekerheid over groei dan wel krimp.

1. **Prioriteren:** Maak eerst de robuuste keuzen. Geef prioriteit aan wat doelmatig is bij zowel een hoog als een laag scenario.
2. **Faseren en monitoren:** Maak planning meer adaptief. Van oudsher wordt in Nederland relatief grootschalig en met relatief lange tijdschorten gepland.

In de nieuwe omstandigheden is het beter stapsgewijs te werk te gaan en grootschalige plannen te verdelen in kleinere projecten die elk op zich levensvatbaar zijn. Daarbij hoort ook een monitoring-systeem om te kunnen beslissen of en wanneer volgende stappen gewenst en haalbaar zijn.

3. **Flexibiliseren:** Als je weet dat vraag maar tijdelijk is, zijn flexibele oplossingen van belang. Denk aan het vergemakkelijken van het aanpassen van eigen woningen, tijdelijk gebruik van leegstaande kantoren, prijsbeleid om wegcapaciteit tijdelijk anders te verdelen en zelfs het tijdelijk accepteren van krapte op de woningmarkt, eventueel gecompenseerd met maatregelen op andere terreinen.
4. **Coördineren:** Op het niveau van regio, provincie of Rijk is het belangrijk overzicht te houden en is afstemming nodig om te voorkomen dat gemeenten elkaar gaan beconcurreren voor het laatste restje groei. Dit voorkomt overinvestering op regionale schaal met als gevolg leegstaande kantoren en onverkoopbare bouwkvelds en woningen.

Bronnen

- CPB/MNP/RPB 2006. *Welvaart en leefomgeving*. CPB/MNP/RPB, Den Haag/Bilthoven.
- Graaff, T. de, F. van Oort & S. Boschman 2008. *Woon-werkdynamiek in Nederlandse gemeenten*. RPB/NAI, Den Haag/Rotterdam.
- Nabielek, K., S. Boschman, A. Harbers, M. Piek & A. Vlonk 2012. *Stedelijke verdichting: een ruimtelijke verkenning van binnenstedelijk wonen en werken*. Achtergrondstudie (webpublicatie op www.pbl.nl). PBL, Den Haag.
- PBL 2011. *Nederland in 2040, een land van regio's*. *Ruimtelijke Verkenning 2011*. PBL, Den Haag.
- PBL 2011. *De concurrentiepositie van Nederlandse regio's*. PBL, Den Haag.
- Vermeulen, W & J. van Ommeren 2006. *Housing supply and the interaction of regional population and employment*. Discussion paper 65. CPB, Den Haag.
- Verwest, F. & F. van Dam 2010. *Van krimp bestrijden naar begeleiden: Demografische krimp in Nederland*. *Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimp-regio's*. PBL, Den Haag.
- Willigers, J., J. Baak, M. Pieters, M. de Bok, K. Ruijs, P. Louter & P. van Eikeren 2010. *TIGRIS PEARL documentatie*. Significance/Bureau Louter.

We moeten voorkomen dat gemeenten elkaar gaan beconcurreren om de laatste restjes groei