

De verstedelijkingsparadox

Jasper Dekkers, Eric Koomen en Dani Broitman

De ambities met betrekking tot stedelijke verdichting liggen hoog in Nederland. Grote percentages extra woningen zouden binnen het bestaande stedelijk gebied gerealiseerd moeten worden. Maar worden deze hoge ambities gehaald? Een ruimtelijke analyse van de verandering in woningvoorraad tussen 2000 en 2008 laat zien dat met name in het drukbevolkte westen het verschil tussen realisatie en huidige ambities groot is. Met behulp van een simulatiemodel worden de mogelijke gevolgen voor toekomstig ruimtegebruik geanalyseerd.

Stedelijke verdichting is al decennia een belangrijke ambitie in stedenbouw en ruimtelijke ordening. Het doel hiervan is onder meer open ruimte te beschermen en steden te versterken. De laatste jaren krijgt ook het versterken van kleinere kernen in meer rurale gebieden aandacht om aantasting van voorzieningenniveaus tegen te gaan. In dit artikel wordt verdichting in de periode 2000-2008 geanalyseerd en wordt onderzocht hoe dit zich verhoudt tot de huidige ambities. Op basis van deze vergelijking wordt vervolgens voor het zichtjaar 2020 bekeken wat de huidige beleidsdoelstellingen toevoegen aan de trends. Zo wordt het mogelijke verschil tussen ambitie en trend (werkelijkheid) zichtbaar. Deze twee alternatieven worden voor twee sociaal-economische scenario's verbeeld, waardoor vier mogelijke scenario's ontstaan.

Verdichtingsambitie

De netto nationale verdichtingsambitie is nieuwbouw minus sloop exclusief renovatie. Deze is in 2000 eerder vastgesteld op 25 tot 40 procent (Ministeries van VROM, LNV, V&W & EZ, 2004). In de verstedelijkingsafspraken met de regio's liggen de ambities voor de periode 2010-2020 inmiddels op minimaal veertig procent en verschillen substantieel per regio (Keers e.a., 2011). Om inzicht te krijgen in de vraag hoe ver de ambities uiteenlopen, is een literatuurstudie van recente strategische beleidsvisies van regio's en gemeenten uitgevoerd. De verdichtingsambities voor de periode 2010-2020 zijn in vrijwel alle regio's hoger dan de nationale ambitie. Interessant gegeven is dat in de al sterk verstedelijkte Randstad de ambities veelal hoger zijn dan in de rest van het land: in de metropoolregio Amsterdam en in gebieden rond Rotterdam en Den Haag is het streven om te komen tot een netto verdichtingsambitie van zestig procent (Keers e.a., 2011), terwijl Haaglanden als ambitie zelfs tachtig procent noemt.

Gekozen is voor een analyse van de ontwikkelingen tussen 2000 en 2008 omdat alleen voor deze periode een consistente tijdreeks op te stellen is. De analyse van gerealiseerde verdichting is gedaan op basis van COROP-gebieden (een gebiedsindeling op basis van de Coördinatie Commissie Regionaal OnderzoeksProgramma), met behulp van gedetailleerde ruimtelijke databestanden van het bebouwd gebied en van aantallen wooneenheden. Voor de begrenzing van stedelijke uitbreidingen tussen 2000 en 2008 is gebruik gemaakt van het bestand bodemgebruik van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Voor de afbakening van het bestaand bebouwd gebied wordt het ruimtelijk bestand Begrenzing Bebouwd Gebied (2000) gebruikt.

Op basis van lokale toe- of afname per COROP-regio is het percentage verdichting en het percentage uitleg berekend (zie Figuur 1). Het percentage verdichting is de toename van de woningvoorraad binnen het gebied dat in het jaar 2000 al bebouwd was. Het percentage uitleg is

de toename van de woningvoorraad buiten bestaand bebouwd gebied in 2000, maar binnen nieuw aaneengesloten stedelijk gebied in 2008. Ook zijn het percentage verspreide huizen in het buitengebied (de toename van de woningvoorraad buiten het aaneengesloten bebouwd gebied in 2008) en het gemiddeld aantal woningen per hectare in de stedelijke uitbreidingen tussen 2000 en 2008 berekend. De achterliggende geaggregeerde cijfers op COROP-niveau van alle berekeningen zijn opvraagbaar bij de auteurs.

Trends

Het aandeel huizen dat binnen bestaand bebouwd gebied is gebouwd, vertoont een zeker regionaal patroon: hoge verdichtingspercentages in het zuiden en noordoosten en lage percentages (minder dan dertig procent) in grote delen van de Randstad. Voor vrijwel alle regio's geldt dat de ambities voor de periode 2010-2020 hoger zijn dan de gerealiseerde verdichting tussen 2000 en 2008. Met name in de Randstad is het verschil groot. Het contrast tussen de hoge ambities enerzijds en de lage realisatie anderzijds kan bestempeld worden als de verstedelijkingsparadox.

De gerealiseerde verdichtingspercentages bieden geen garanties voor toekomstige ontwikkelingen. Het wordt steeds moeilijker om locaties voor verdichting aan te wijzen. In Figuur 2 is te zien dat in de COROP-gebieden rond de vier grootste steden het verdichtingspercentage in de loop van de tijd afneemt. De percentages in deze gebieden blijven achter bij het landelijk gemiddelde en zeker ook bij de hoge regionale beleidsambities (zestig tot tachtig procent verdichting).

De bebouwingsdichtheid in uitleglocaties na 2000 varieert ook per regio. De hoogste dichtheden bevinden zich in de Randstad met uitschieters tot meer dan tien huizen per hectare in de regio's rond Amsterdam en Den Haag. Deze verschillen duiden waarschijnlijk op het relatieve gebrek aan beschikbare ruimte voor woningbouw in deze gebieden. Voor een deel vormen de dichtheden in uitleggebieden de contramal van verdichtingspercentages: hoge uitlegdichtheden worden gevonden in regio's met lage verdichtingspercentages en omgekeerd. Dit wijst op een mogelijke achterliggende verklaring voor de verstedelijkingsparadox. In gebieden met gebrek aan ruimte lijkt er een duidelijke motivatie om te bouwen in hoge dichtheden op uitleglocaties. Deze motivatie ontbreekt in de meer perifere gebieden waar nog voldoende ruimte beschikbaar is voor nieuwe huizen. Uitzonderingen op het algemene beeld zijn er ook. In de regio's rond Haarlem en Het Gooi zijn hoge verdichtingspercentages in combinatie met bouwen in lage dichtheden op uitleglocaties. Dit komt mogelijk doordat hier relatief weinig huizen zijn bijgebouwd. Deze huizen hebben gemiddeld genomen waarschijnlijk een groter ruimtebeslag dan de typische stadsuitbreidingswoningen omdat het hier tamelijk kapitaalkrachtige regio's betreft.

Vier alternatieven

Om de mogelijke impact van verschillende ambitieniveaus voor stedelijke verdichting te laten zien, gebruiken we het landgebruiksimulatiemodel Ruimtescanner in combinatie met toekomstscenario's. Dit model is regelmatig gebruikt voor de ondersteuning van analyses van ruimtelijk relevante beleidsalternatieven door bijvoorbeeld autonome ruimtelijke ontwikkelingen te simuleren en vervolgens de impact van beleidsalternatieven door te rekenen en te visualiseren (Koomen & Borsboom-van Beurden, 2011). In deze analyse gebruiken we twee scenario's uit de

Welvaart LeefOmgevingsstudie (WLO; Centraal Planbureau e.a., 2006). Gekozen zijn het Global Economy (GE) en Regional Communities (RC) scenario, omdat hierbij twee factoren die stedelijke ontwikkeling aansturen het meest verschillen. Deze factoren zijn demografie en economie. Zo wordt de volledige bandbreedte van mogelijke ontwikkelingen getoond.

De verwachte inwoners- en woningaantallen in de scenario's zijn verbeeld in Figuur 3. De tamelijk snelle bevolkingsgroei vakt na 2005 af, om na 2008 weer wat te versnellen. Deze toename is in lijn met de verwachting voor het GE-scenario waarin onder meer een opener migratiebeleid verondersteld wordt. In het RC-scenario juist de afvlakking door als gevolg van vergrijzing en beperkte immigratie. De ontwikkeling in woningaantallen laat een gelijkmatiger groei zien. Naast bevolkingsontwikkeling wordt dit voor een belangrijk deel gedreven door huishoudensverduunning. De huidige trend hierin wordt verondersteld door te zetten in GE (van 2,27 personen per huishouden in 2008 naar 2,07 in 2020) terwijl deze in RC stabiliseert op 2,24 personen per huishouden. De door het CBS geregistreerde toename in woningaantallen sinds 2008 (het startjaar voor onze simulaties) ligt in lijn met de verwachtingen voor het RC-scenario. Als de huidige financiële crises achter de rug zijn en de prijzen op de woningmarkt verder zijn genormaliseerd, is een snellere toename van het woningaantal niet onwaarschijnlijk gezien de recente bevolkingstoename. De scenario's lijken in ieder geval een realistische bandbreedte van mogelijke ontwikkelingen aan te geven (Hilbers en Snellen, 2010).

De regionale verandering in de woningvoorraad in beide scenario's is vertaald naar een toekomstige vraag naar bebouwd gebied. Hierbij is uitgegaan van woningvoorraadprojecties van het PBL voor het jaar 2020 (Rijken e.a., 2013). Per scenario zijn twee alternatieven uitgewerkt. Een alternatief dat bestaat uit de huidige verdichtingsambities in beleid en een alternatief dat bestaat uit een extrapolatie van de gerealiseerde verdichting in de periode 2000 tot en met 2008. De verwachte ruimtevraag voor nieuw bebouwd gebied is per COROP-regio bepaald in twee stappen. Allereerst is dat deel van de woningvraag bepaald dat tot nieuw aaneengesloten bebouwd gebied zal leiden. Daartoe is de totale vraag naar nieuwe woningen gecorrigeerd voor het aandeel dat waarschijnlijk binnen bestaand stedelijk gebied zal worden gerealiseerd (verdichting) en voor het aandeel dat mogelijk als losstaande woningen in het buitengebied wordt gebouwd. Vervolgens is de resterende vraag naar nieuwe woningen vertaald in een ruimtebeslag op basis van de waargenomen dichtheid in stedelijke uitbreidingen (zoals rechts weergegeven in Figuur 1). Tabel 1 bevat de regionale ruimtevraag voor de vier alternatieven en laat zien dat deze regionaal sterk kunnen verschillen. Sterke groeigebieden zijn vooral de al sterk verstedelijkte gebieden, wat voor een hoge verdichtingsopgave zorgt. Figuur 4 laat een overzicht van de totale nationale ruimtevraag zien en illustreert dat de verwachte groei in stedelijk gebied sterker verschilt tussen de scenario's dan tussen de twee typen alternatieven.

Zoals al eerder gesteld liggen de ambities en de trends in de Randstad het meeste uit elkaar. Daarbij is dit ook het gebied waar de grootste toename in woningaantal wordt verwacht. De simulatieresultaten voor de Randstad zijn daarom weergegeven in Figuur 5. Ter illustratie is naast het grondgebruik in basisjaar (2008) de gesimuleerde grondgebruiksk kaart voor 2020 van het meest extreme alternatief, GE-Trends, opgenomen. Dit combineert een hoge populatiegroei en een verder afnemende huishoudensdichtheid met een relatief hoog aandeel nieuwe woningen buiten bestaand bebouwd gebied. Zichtbaar is dat grootstedelijke gebieden in de Randstad aaneengroeien en kleine kernen in het Groene Hart uitbreiden. De onderste vier kaarten laten de

kans op stedelijke uitbreiding zien voor de Ambities-alternatieven (links) en de Trends-alternatieven (rechts). Als gevolg van de scenario-aannamen is voor het GE-scenario meer stedelijke uitleg te zien dan voor het RC-scenario. Met name in het GE-scenario is een duidelijk verschil te zien tussen het Ambitie-alternatief en het Trend-alternatief: vasthouden aan de huidige ambities zal in dit scenario een grote bijdrage leveren aan het realiseren van de verwachte grote stedelijke groei binnen bestaand bebouwd gebied.

Realisme in ambities

De vergelijking van de ontwikkeling in de woningvoorraad tussen 2000 en 2008 met de huidige beleidsvoornemens laat duidelijk zien dat het ambitieniveau nu hoger ligt dan wat er aan verdichting gerealiseerd is in de voorafgaande jaren. Tegelijkertijd wordt het steeds moeilijker om locaties voor verdichting aan te wijzen. De simulatie van mogelijke verstedelijking laat zien dat ambities noodzakelijk zijn om verlies van open ruimte rondom de steden te beperken. Wanneer stedelijke ontwikkelingen de historische trend volgen dan zullen grootschalige stadsuitbreidingen plaatsvinden. Dit is met name het geval wanneer de toekomstige sociaaleconomische omstandigheden de lijn van het Global Economy-scenario zullen volgen.

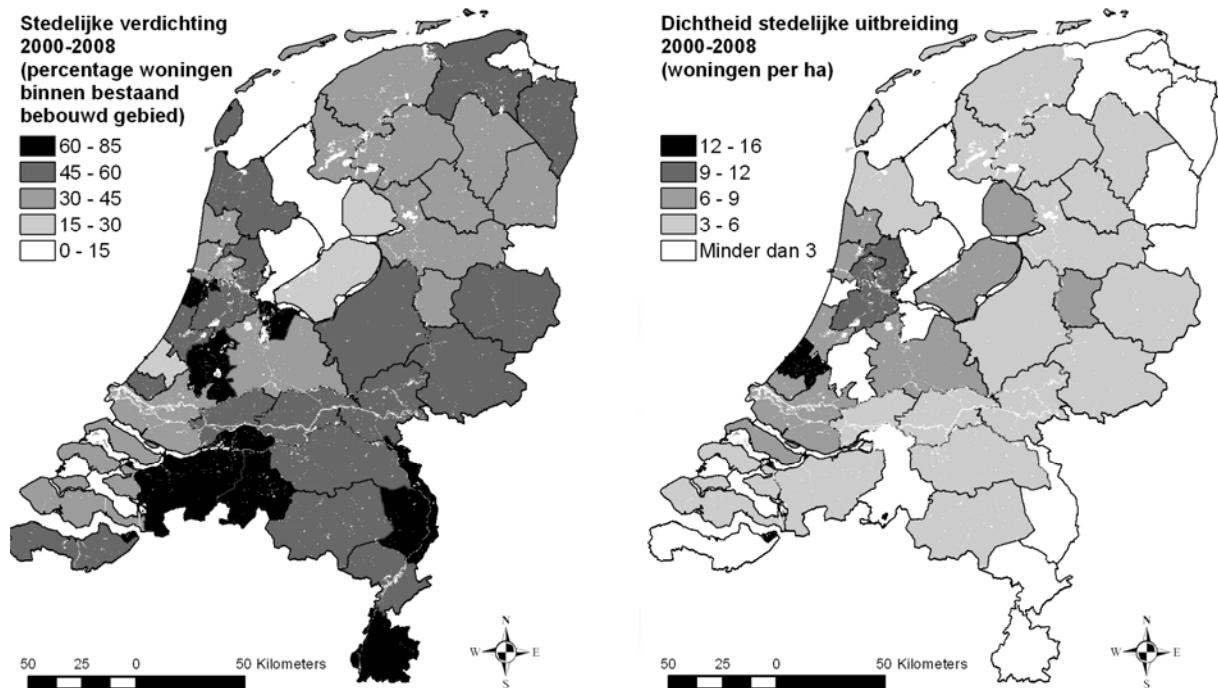
De grote kloof tussen huidige ambities en gerealiseerde stedelijke verdichting geeft aan dat extra inspanningen nodig zijn om de gestelde doelen te bereiken. In hoeverre de ambities realiseerbaar zijn hangt mede af van veranderende maatschappelijke condities en een aantal nog niet verkende mogelijkheden tot verdichting, zoals bijvoorbeeld transformatie en herbestemming van gebouwen. In 2011 was de geschatte leegstand van kantoren opgelopen naar veertien procent, de hoogste leegstand in Europa (Seebus, 2012). Het huidige financiële klimaat en allerlei beleidsbelemmeringen werpen drempels op voor transformatie, maar in potentie liggen hier veel kansen voor stedelijke verdichting. Ook raken naar verwachting de komende tien jaar meer dan duizend kerken in onbruik (Nederlands Dagblad, 2012), wat kansen biedt voor de herbestemming van cultureel erfgoed.

Een andere factor die het realisme van de verdichtingsambities ongewis maakt is de veranderende planningscontext. Klassieke concepten als rijksbufferzones, bundelingsgebieden en nationale (VINEX) uitleglocaties die tot op heden sterk bijdroegen aan relatief compacte steden met hoge woningdichtheden in uitleglocaties zijn geschrapt uit de nationale ruimtelijke ordeningssystematiek. Nog meer dan voorheen ligt de verantwoordelijkheid voor het beperken van stedelijke uitbreidingen en het stimuleren van binnenstedelijke ontwikkeling bij provincies en gemeenten. De veranderende beleidscontext tezamen met het huidige gebrek aan financiële middelen en het feit dat marktpartijen bij voorkeur makkelijker en meer profijtelijke uitleglocaties zullen willen ontwikkelen, maakt het voor deze overheden een enorme uitdaging om binnenstedelijke locaties te herontwikkelen. Wat met betrekking tot het financiële plaatje nu niet wordt meegenomen in de uitlegprojecten is het feit dat de maatschappelijke kosten (zoals het verlies van open ruimte of de toenemende mobiliteitsvraag) wel eens hoger kunnen zijn dan binnenstedelijke ontwikkeling. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse of het toepassen van het juridisch raamwerk van ex-ante evaluatie van infrastructuurprojecten op woningbouw zou interessante informatie kunnen opleveren (Van Hoek e.a., 2011). Een andere mogelijkheid is om ontwikkeling op uitleglocaties te belasten om negatieve welvaartseffecten te internaliseren. Daarmee worden binnenstedelijke ontwikkelingen competitiever (Korthals Altes, 2009) en kan de werkelijke verdichting weer iets dichterbij de gestelde ambities uitkomen.

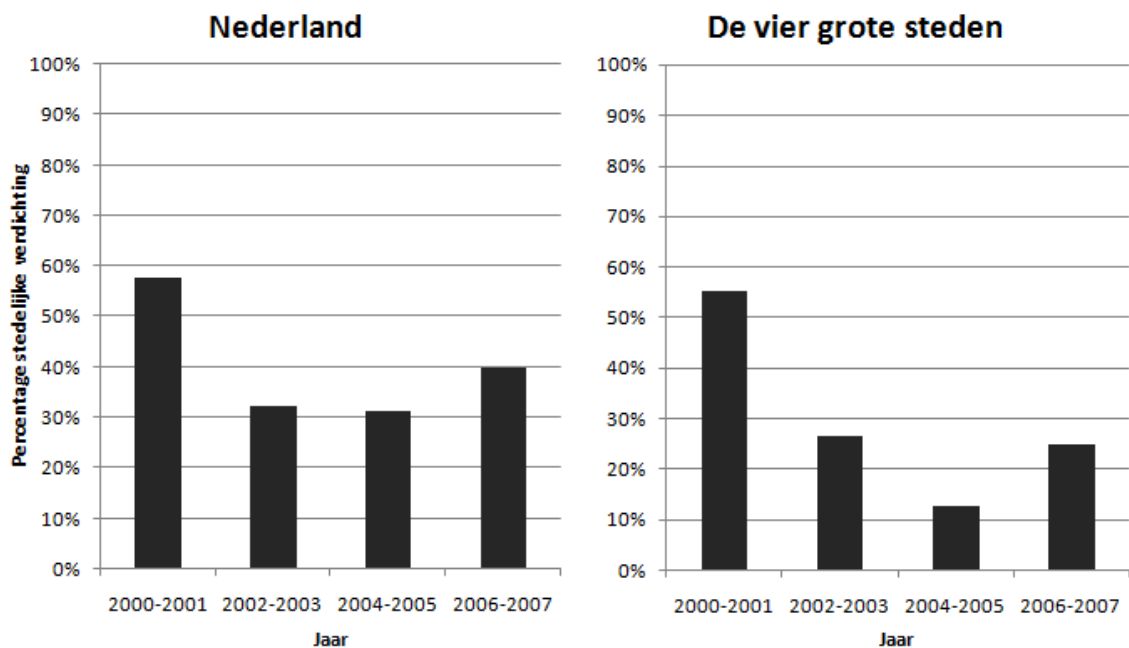
Jasper Dekkers (j.dekkers@vu.nl), Eric Koomen (e.koomen@vu.nl) en Dani Broitman (d.broitman@vu.nl) zijn allen werkzaam als universitair docent of onderzoeker bij de afdeling Ruimtelijke Economie van de Vrije Universiteit in Amsterdam.

Literatuur

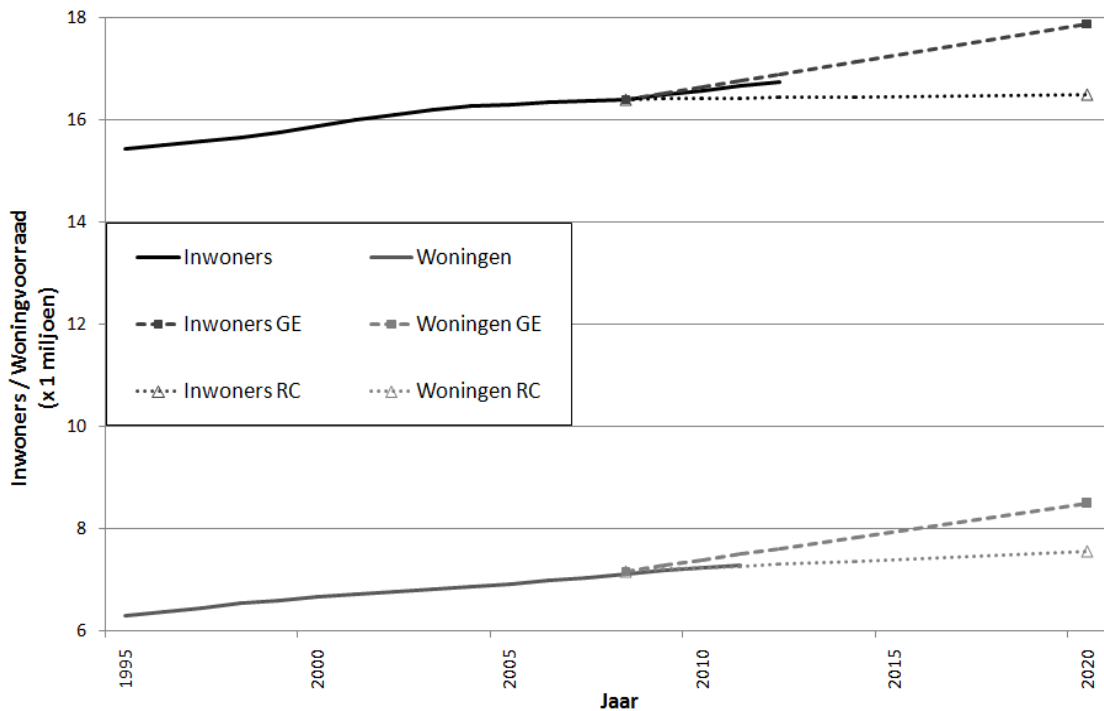
- Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau (2006) *Welvaart en Leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040*, Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.
- Hilbers, H.D. & D. Snellen (2010) *Bestendigheid van de WLO scenario's. Rapport 500161003*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Keers, G., E. Smeulders & T. Teerlink (2011) *Onderzoek: Toekomst voor de stedelijke woningbouw? P15360*, RIGO Research en Advies/Bouwfonds Ontwikkeling
- Koomen, E. & Borsboom-van Beurden, J. (eds.) (2011) *Land-use modeling in planning practice*, Springer, Heidelberg.
- Korthals Altes, W. (2009) 'Taxing land for urban containment: Reflections on a Dutch debate', *Land Use Policy*, jg. 26, nr. 2, p. 233-241.
- Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Verkeer en Waterstaat en Economische zaken (2004) *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, SDU uitgeverij, Den Haag.
- Nederlands Dagblad (2012) *Dossier Kerksluiting*, <http://www.nd.nl/dossiers/kerk-en-religie/kerksluiting>. Nederlands Dagblad, laatst bezocht 30-11-2012.
- Rijken, B., A. Bouwman, A. van Hinsbergen, B. van Bommel, G.J. van den Born, N. Polman, V. Lindenhof & P. Rijk (2013) *Regionalisering en kwantificering verhaallijnen Deltascenario's 2012*, Planbureau voor de Leefomgeving & LEI Wageningen UR, Den Haag.
- Seebus, J. (2012) 'Conversion gains ground – slowly', *PropertyEU magazine*, nr. 4, p. 38-45.
- Van Hoek, T., M.A. Koning & M. Mulder (2011) *Succesvol binnenstedelijk bouwen. Een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten van mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen*, Economisch Instituut voor de Bouw, Amsterdam.



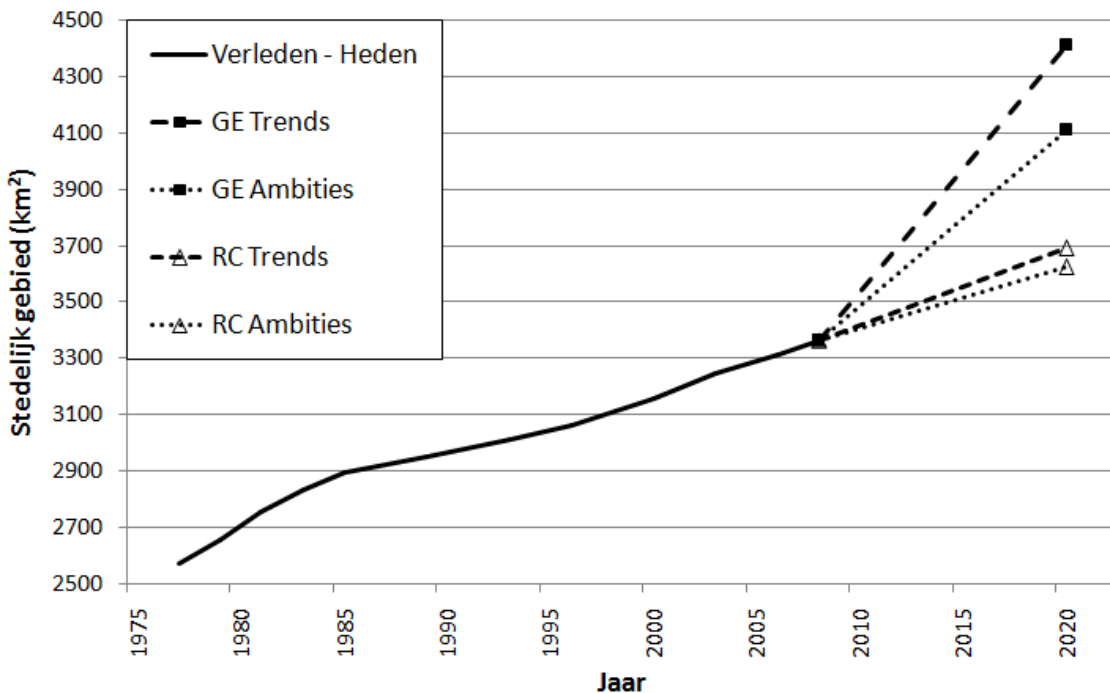
Figuur 1 Stedelijke verdichting en dichtheid van stedelijke uitbreiding voor de periode 2000-2008. De twee fenomenen lijken elkaars spiegelbeeld te zijn (de verstedelijkingsparadox)



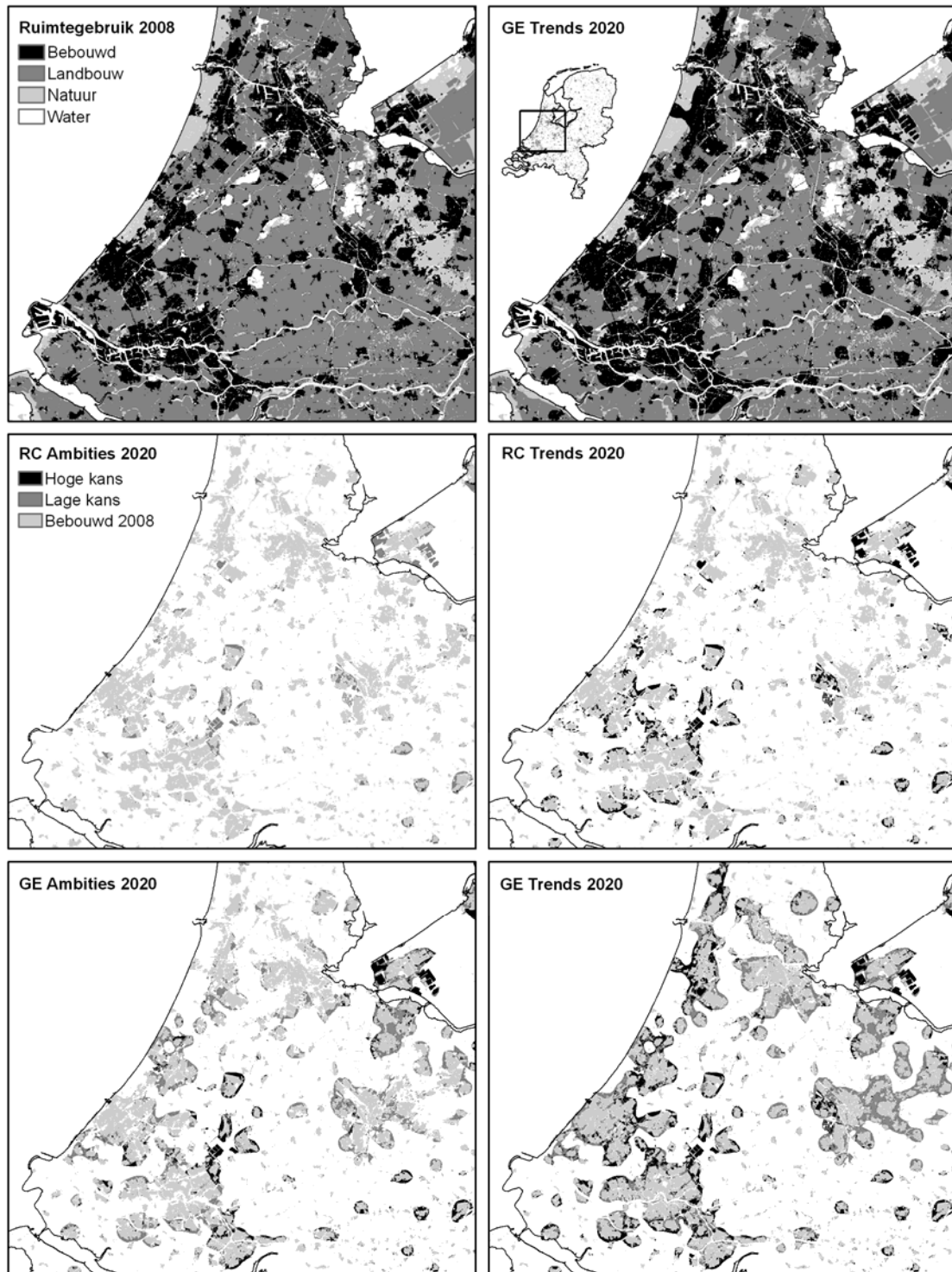
Figuur 2 Waargenomen verdichtingspercentage binnen en buiten bestaand bebouwd gebied (2000) voor Nederland en de vier grote steden voor de periode 2000-2008 (bron: CBS, 2012)



Figuur 3 Ontwikkeling in aantal inwoners en aantal wooneenheden in Nederland voor de periode 1995-2020. De scenariogebonden gegevens (2008-2020) zijn afkomstig van PBL (bron: Rijken e.a., 2013)



Figuur 4 Ontwikkeling in areaal stedelijk gebied (in km²) in Nederland voor 1) de periode 1977-2008 (bron: CBS, 2012) en 2) de periode 2008-2020 volgens de vier combinaties van scenario's en alternatieven



Figuur 5 Huidig (2008; linksboven) en gesimuleerd ruimtegebruik volgens GE-Trends (2020; rechtsboven). Omwille van weergave in een beperkt aantal grijs tinten zijn hierin diverse types ruimtegebruik samengenomen. Zo bevat bebouwd gebied wonen, industrie, kantoren, recreatie en bouwterrein. De overige kaarten laten de kans op toename in woongebied ten opzichte van huidig bebouwd gebied zien voor elk van de vier combinaties van scenario's en alternatieven