

**Nederland in 2040: een land van regio's  
Ruimtelijke verkenning 2011**

Daniëlle Snellen  
Planbureau voor de Leefomgeving  
danielle.snellen@pbl.nl

Jan Ritsema van Eck  
Planbureau voor de Leefomgeving  
jan.ritsemaveneck@pbl.nl

Hans Hilbers  
Planbureau voor de Leefomgeving  
hans.hilbers@pbl.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk  
24 en 25 november 2011, Antwerpen**

## Samenvatting

*Nederland in 2040: een land van regio's*  
*Ruimtelijke verkenning 2011*

In de studie *Nederland in 2040: een land van regio's* heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in kaart gebracht hoe de regionale behoefte aan wonen, werken en mobiliteit zich op lange termijn (tot 2040) zal ontwikkelen. Dit paper is een beknopte weergave van deze studie.

Met behulp van scenario's die sterk verschillen in bevolkingsontwikkeling en economische groei, is inzichtelijk gemaakt welke regio's zeker zijn van groei, welke van krimp, en in welke regio's noch groei, noch krimp zeker is. Tot 2020 is nog redelijk duidelijk te onderscheiden waar krimp of groei verwacht kan worden. Na 2020 is voor steeds meer regio's zowel groei als krimp goed mogelijk. Na 2030 is dat zelfs in een groot deel van ons land het geval.

Mobiliteit en aantal huishoudens zullen in veel meer regio's en over langere tijd blijven groeien, ook bij een laag scenario, dan bijvoorbeeld (beroeps)bevolking of werkgelegenheid. Automobilititeit zal sterker groeien dan totale mobiliteit. Congestie zal bij een hoog scenario meer dan verdubbelen en bij een laag scenario halveren. Bereikbaarheid van banen zal in het eerste decennium in veel regio's toenemen maar kan daarna op veel plekken afnemen.

De basisscenario's gaan uit van trendmatig beleid. Er zijn ook enkele beleidsvarianten onderzocht: minder restrictief woningbouwlocatiebeleid en minder investeren in infrastructuur. Minder restricties voor bouwen kan leiden tot een concentratie van de resterende groei in de Randstad, en daarbinnen tot een deconcentratie. Dit kan positief zijn voor de internationale concurrentiekracht van de Randstad, maar geeft ook een extra belasting van reeds zwaarbelaste infrastructuur en een versterking van krimp in daarvoor gevoelige regio's. Minder investeren in infrastructuur kan, bij lagere demografische en economische ontwikkeling, een gerechtvaardigde stap zijn. Het effect op mobiliteit is relatief beperkt. Er is wel effect op congestie en bereikbaarheid.

Het naast elkaar bestaan van regio's met groei, regio's met krimp en regio's waarin beide mogelijk zijn vraagt om flexibeler beleid dat minder vastlegt voor de lange termijn. Grote projecten liggen minder voor de hand. Er is juist behoefte aan adaptieve planning en een gefaseerde werkwijze om zorgvuldig en effectief met beperkte middelen om te gaan. Goede monitoring is daarbij cruciaal om tijdig te kunnen handelen. Robuuste opgaven, die ook bij een laag scenario zeker zijn, zouden prioriteit moeten krijgen. Maar bovenal is er een noodzaak voor regionale en ook bovenregionale afstemming om overinvesteringen te voorkomen en bestaande investeringen beter te laten renderen.

## 1. Inleiding: Ruimtelijke Verkenning 2008-2040

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) brengt periodiek een *Ruimtelijke Verkenning* uit. Het thema van de zojuist verschenen editie is 'regionale ruimtelijke dynamiek in bevolking, werkgelegenheid en personenmobiliteit in Nederland'. Hiermee wil het PBL mogelijke regionale ontwikkelingen inzichtelijk maken en aangrijpingspunten bieden voor integraal en toekomstgericht ruimtelijk beleid. We doen dat op regionale schaal omdat deze schaal in toekomststudies tot op heden vaak onderbelicht is. En we doen dat voor de thema's bevolking, werkgelegenheid en personenmobiliteit omdat ze sterk bepalend zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling en voor grote opgaven en grote investeringen, zoals woningbouw, kantoren, bedrijventerreinen en infrastructuur.

### 1.1 Beleidscontext

Eerder dit jaar publiceerde het Ministerie voor Infrastructuur en Milieu (IenM) de nieuwe *Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR). Met deze structuurvisie legt het Rijk een zwaarder accent op de economie, doet voorstellen voor een andere verantwoordelijkheidsverdeling in met name het ruimtelijke domein en voor een verdere integratie van ruimte en mobiliteit. Hiermee worden eerder ingezette bewegingen versterkt: de belangrijkste doelen van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid, een concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig Nederland, zijn niet nieuw en ook de tendens naar decentralisatie en liberalisering is al enige tijd aan de gang.

In de *Ruimtelijke Verkenningen* van 2006 (Wouden, van der et al. 2006) concludeerde het RPB al dat de rol van de Rijksoverheid steeds meer afnam doordat zij de ruimtelijke planning meer in handen legde van provincies, gemeenten en marktpartijen. Maar vanwege publieke belangen en ongewenste effecten van decentralisatie, marktwerking en deregulering blijft er altijd behoefte aan een nationaal ruimtelijk beleid. Decentralisatie naar een te laag schaalniveau kan leiden tot overheidsfalen en inefficiënt ruimtegebruik, zoals blijkt uit het voorbeeld van het overaanbod aan bedrijventerreinen. Ook kan door decentralisatie bestuurlijke versnippering ontstaan, wat kan botsen met ruimtelijke vraagstukken die zich manifesteren op bovenlokaal of nationaal niveau. Dat werd de afgelopen jaren vooral manifest in de zogenoemde krimpgebieden. Individuele regio's kunnen proberen krimp te voorkomen. Concurrentie tussen regio's in een dalende markt vraagt echter een groot risico op overinvestering. Het begeleiden van krimp is op den duur een betere strategie dan het bestrijden van krimp.

Decennialang was de opgave voor ruimtelijk en mobiliteitsbeleid het accommoderen van de groei. De woningnood als volksvijand nummer één is daarvan wellicht nog de beste verbeelding. Sinds enige jaren 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 Verkenningen 2011* heeft het PBL onderzocht in hoeverre regio's rekening moeten en kunnen houden met onzekerheid. Er zijn groeiregio's, er zijn krimpregio's, maar zijn ook gebieden waar het groeien net zo waarschijnlijk is als krimpen. In dit paper geven wij een beknopt overzicht van de bevindingen van deze toekomstverkenning. De complete resultaten zijn te vinden in het rapport *Nederland 2040: een land van regio's* (PBL 2011).

## 1.2 Positionering van de studie

De Ruimtelijke Verkenning bouwt voort op de WLO (CPB/MNP/RPB 2006), waarin vier plausibele toekomstbeelden voor Nederland zijn geschetst. De WLO-scenario's zijn gebaseerd op eerder ontwikkelde scenario's voor internationale economische ontwikkelingen (Mooij & Tang 2003), en zijn gedefinieerd door twee assen: ten eerste door een as met intensivering van internationale samenwerking als ene uiterste, en een nieuwe nadruk op nationale autonomie als andere uiterste, en ten tweede door een as met aan de ene kant een grote rol voor publieke arrangementen voor sociaal-economische doelen, milieudoelen en zo verder, tegenover een sterker beroep op private verantwoordelijkheden aan de andere kant. Dit leidt tot vier scenario's, die onderling verschillen in termen van demografische en economische groei. Global Economy heeft de sterkste groei in termen van bevolking (van 16,2 miljoen in 2002 tot 19,7 miljoen in 2040) en welvaart (BNP/pc groei van 121% over dezelfde periode) terwijl Regional Communities bevolkingskrimp laat zien (naar 15,8 miljoen) en maar een bescheiden economische groei (33%).

Figuur 1 positie WLO-scenario's op assenkruis sleutelonzekerheden



De WLO scenariogegevens worden volop gebruikt, onder meer in de Verstedelijkingsafspraken 2010-2020 en het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, en als basisdata voor kosten-batenanalyses voor infrastructuur en andere projecten. Daarbij stuiten beleidsmakers op de tekortkoming dat de WLO-scenario's nationale prognoses betreffen, die nauwelijks tot niet regionaal zijn uitgewerkt. ABF (2008) heeft in een eigen ruimtelijke uitwerking van de WLO 2007-2040 gepoogd aan dit gemis tegemoet te komen met een regionale uitwerking van ontwikkelingen in aantal woningen en arbeidsplaatsen. Bij de indeling van Nederland in 19 regio's is door ABF geen rekening gehouden met *spill-over*-effecten of uitwisseling tussen regio's, en er is geen aandacht besteed aan verschil in ruimtelijke ontwikkeling tussen wonen en werken en de gevolgen die dat met zich meebrengt voor mobiliteit. In de studie *Nederland Later* (MNP 2007) is juist de samenhang tussen sectorale ontwikkelingen en beleidsdoelstellingen afgewogen om te komen tot een zo gunstig mogelijk kaartbeeld voor het Nederland van 2040. Het kaartbeeld geeft daarmee een ontwikkelingsperspectief waarbij de verschillende en talrijke beleidsdoelstellingen in de ruimte zijn geïntegreerd, maar vormt eerder een wensbeeld dan een prognose. Het doel van de *Ruimtelijke Verkenningen 2011* is het inzichtelijk maken van waarschijnlijke en mogelijke regionale ontwikkelingen, de

samenhang van wonen, werken en mobiliteit, en het bieden van aangrijpingspunten voor integraal ruimtelijk beleid.

De interactie tussen wonen, werken en mobiliteit is het onderwerp van een aantal recente studies (zie bijvoorbeeld Vermeulen & van Ommeren 2006 of De Graaff e.a. 2008). Er bestaat een verband tussen waar mensen wonen, waar ze werken en hoe ze reizen. Mensen zullen zich vestigen waar werk te vinden is, en bedrijven houden bij locatiebeslissingen rekening met de aanwezigheid van geschoolde arbeidskrachten. Bovendien hebben mensen bepaalde voorzieningen nodig in de (directe of wijdere) omgeving van hun woning, zoals scholen, winkels, ziekenhuizen; voorzieningen die op hun beurt meestal worden gevestigd waar er een nog onvervulde vraag naar is, dat wil zeggen bij (nieuwe of groeiende) bevolkingsconcentraties. In combinatie bepalen werk- en woonlocaties een belangrijk deel van de verkeersstromen. Op langere termijn zijn deze stromen weer van invloed op nieuwe locaties van wonen en werken, doordat bedrijven en huishoudens zich bij voorkeur vestigen op goed bereikbare plaatsen.

Deze tijdruimtelijke samenhang tussen wonen, werken en mobiliteit varieert tussen bevolkingsgroepen, economische sectoren en regio's. Hoogopgeleiden zijn bijvoorbeeld bereid verder te pendelen, en dus op grotere afstand van hun woning een baan te zoeken, dan lager opgeleiden; zo hangt de locatie van werkgelegenheid in detailhandel, zorg en overheid sterker samen met bevolkingsontwikkelingen dan die van zakelijke diensten of logistiek. Al met al geldt in de Randstad met zijn krappe woningmarkt dat in het algemeen de werkgelegenheid de bevolking volgt terwijl in regio's met een ruimere woningmarkt de werkgelegenheid ook de bevolkingsspreiding beïnvloedt (De Graaff e.a. 2008). Deze complexe samenhang is in de onderliggende rekenmodellen verwerkt en vormt de basis voor de ramingen in deze studie. Deze wetmatige dynamiek kan ook helpen om patronen te herkennen in de Nederlandse regio's zodat ze tijdig kunnen anticiperen op wat hen te wachten staat.

## **2. Methode: scenario's, modellen en aannames**

Om de mogelijke bandbreedte van regionale ontwikkelingen in beeld te brengen, hebben we de twee uiterste WLO-scenario's (in termen van demografische, economische en mobiliteitsontwikkelingen) als uitgangspunt genomen: GE (hoogste groei) and RC (bevolkingskrimp en de laagste groei van economie en mobiliteit). Een recente studie (Hilbers & Snellen 2010) heeft laten zien dat deze scenario's nog steeds actueel zijn in de zin dat de feitelijke ontwikkelingen zich nog altijd afspelen binnen de bandbreedte die door deze twee scenario's is opgespannen.

We hebben het basisjaar van de scenario's aangepast van 2002 (het basisjaar van de WLO) naar 2008 (het meest recente jaar waarvoor aan het begin van de studie gegevens beschikbaar waren) en hebben daarbij verondersteld dat de nationale totalen in 2040 gelijk zullen zijn aan die in GE (voor het hoge scenario) en RC (voor het lage scenario). Dit leidt in het hoge scenario tot iets hogere groeicijfers dan in GE, en in het lage scenario tot iets lagere dan in RC; het verschil is echter zeer beperkt.

### *2.1 Regionalisering*

Voor de regionalisering is gebruik gemaakt van het model Tigris XL (Willigers e.a. 2010). De demografische component van Tigris XL is consistent gemaakt met het regionale demografische model PEARL (De Jong & Leering 2005). Het model houdt

rekening met regionale verschillen in geboortecijfer, sterfte en internationale migratie. De woningbouwveronderstellingen zijn afgeleid uit de regionale woningvraag en consistent met de manier waarop het ruimtelijk en woningmarktbeleid met deze vraag omgaan. Tigris XL schat de regionale werkgelegenheid op basis van de nationale werkgelegenheidsramingen per sector, en de sectorale voorkeuren voor locatiekenmerken, bereikbaarheid en beschikbare ruimte. Het Landelijk Modelsysteem (LMS 7.0) is een integraal onderdeel van Tigris XL. De hogere olieprijs is meegenomen in de input voor het model, evenals recente inzichten over de verwachte effecten van Europese richtlijnen op het brandstofgebruik.

De modelberekeningen zijn uitgevoerd op het niveau van gemeenten, maar de resultaten zijn gepresenteerd voor 47 regio's: de 40 COROP-regio's, met een verdere onderverdeling van de Veluwe, Utrecht en Flevoland.

## 2.2 *Beleidsveronderstellingen en beleidsvarianten*

In beide scenario's is verondersteld dat het geldende beleid met betrekking tot woningbouwlocaties zou worden voortgezet, met een sterke nadruk om compacte verstedelijking, verdichting in het bestaande bebouwde gebied en een voorkeur voor nieuwbouw binnen de bundelingsgebieden van de Nota Ruimte. In de scenarioberekeningen is tot 2015 uitgegaan van de grootschalige woningbouwlocaties uit de Verstedelijkingafspraken tussen Rijk en regio; na 2015 is de nieuwbouw gebaseerd op de regionale vraag, ruimtelijk toebedeeld volgens de bestaande beleidsvoorkeur voor bestaand bebouwd gebied en bundelingsgebieden. Voor de weginfrastructuur is uitgegaan van het MIRT 2010 voor de periode tot 2020; daarna is verondersteld dat het investeringstempo ongeveer gelijk blijft op 2 miljard euro per jaar, in de vorm van toegevoegde capaciteit op de zwaarst gebruikte trajecten. Voor het openbaar vervoer is ook uitgegaan van het MIRT 2010, inclusief de verbeteringen volgens het Programma Hoogfrequent Spoor. Beprijzing maakt geen deel uit van de scenario's.

Naast de beide scenario's met verondersteld trendmatig beleid, zijn voor beide scenario's twee beleidsvarianten doorgerekend. De eerste beleidsvariant heeft betrekking op een *minder restrictief woningbouwlocatiebeleid*. Hierbij is niet uitgegaan van een woningbouwprogramma of van beleidsvoorkeuren voor bepaalde gebieden; in plaats daarvan is de locatie van nieuwbouw grotendeels bepaald door de ruimtelijke voorkeur van nieuwe en verhuizende huishoudens. Er zijn daarbij wel enkele harde ruimtelijke beperkingen gehandhaafd: er is geen nieuwbouw mogelijk in beschermde natuurgebieden, risicozones voor overstromingen, geluidszones rondom luchthavens en dergelijke. Alle landbouwgrond is verondersteld beschikbaar te zijn voor woningbouw, als er in de regio vraag naar is. De veronderstellingen over infrastructuur en economische ontwikkeling zijn in deze beleidsvariant gelijk aan de basisscenario's.

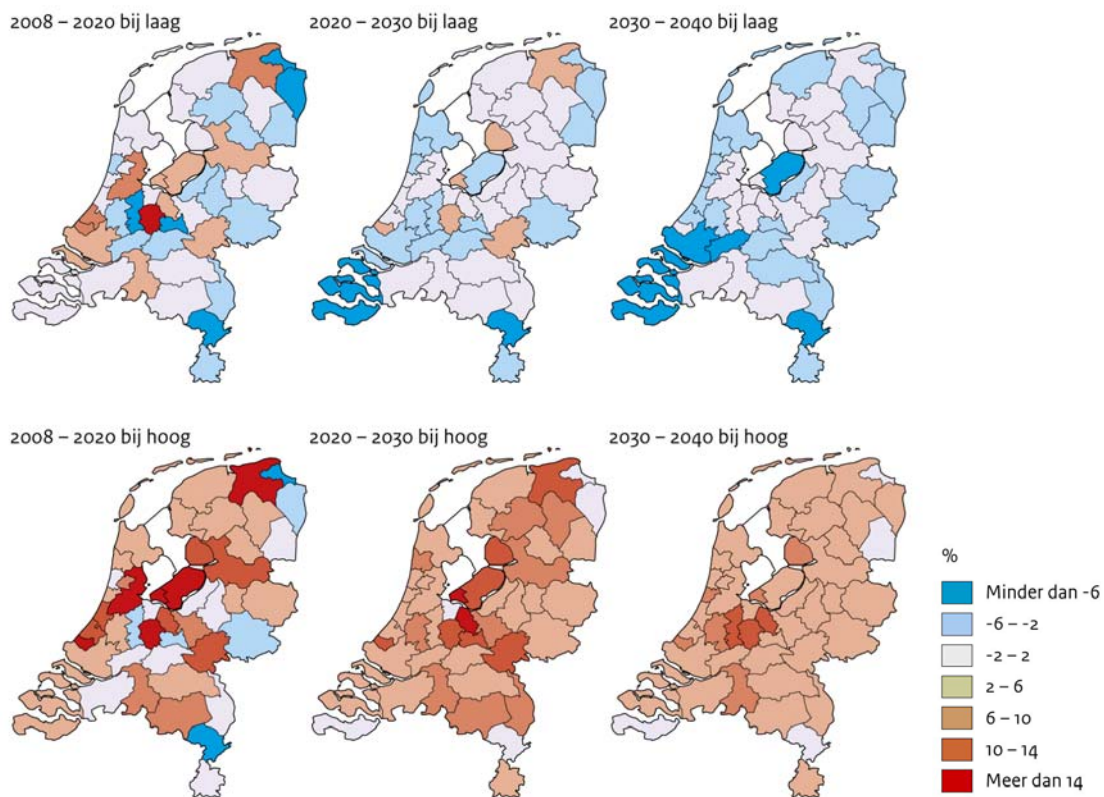
De tweede beleidsvariant heeft betrekking op een *vermindering van de infrastructuurinvesteringen na 2020*. In het lage scenario zal de mobiliteitsgroei op nationaal niveau stoppen rond 2030; in het hoge scenario zal het groeitempo van de mobiliteit na 2020 afnemen. Daarom hebben we de effecten onderzocht van een investeringsstop in infrastructuur vanaf 2020 of 2030. Stoppen in 2020 betekent dat er na de plannen van MIRT 2010 geen nieuwe investeringen plaatsvinden; dit zou leiden tot een bezuiniging van 40 miljard euro in vergelijking met de basisscenario's. Stoppen in 2030 zou betekenen dat na realisatie van het MIRT 2010 nog 20 miljard euro wordt

geïnvesteed in de periode 2020-2030, maar daarna niet meer; dit komt neer op een bezuiniging van 20 miljard euro ten opzichte van de basisscenario's.

### 3. Globale uitkomsten: bevolking, wonen, werken, mobiliteit, met nadruk op dat laatste

Onze basisscenario's laten zien dat de Nederlandse bevolking voorlopig nog wel zal blijven groeien. Bevolkingskrimp op nationale schaal wordt zeker niet voor 2020 verwacht. Het aantal huishoudens zal ook blijven groeien, in sterkere mate dan de bevolking omdat de gemiddelde huishoudensomvang nog blijft afnemen. Zelfs wanneer de bevolking zou stabiliseren of afnemen, blijft er nog geruime tijd behoefte aan extra woningen omdat huishoudens kleiner worden. Ook de mobiliteit (afgelegde kilometers) zal blijven groeien, zowel in een hoog als laag scenario. De groei van het aantal afgelegde kilometers per persoon is daarvoor de belangrijkste drijvende kracht. Werkgelegenheid zal naar alle waarschijnlijkheid gaan afnemen, vooral omdat de omvang van de beroepsbevolking al op relatief korte termijn gaat dalen als gevolg van vergrijzing. Of en wanneer krimp zal inzetten varieert sterk per onderwerp (bevolking, werkgelegenheid, mobiliteit) en per scenario. De bandbreedte tussen hoog en laag is vaak aanzienlijk.

Figuur 2 bevolkingsontwikkeling bij laag en hoog scenario



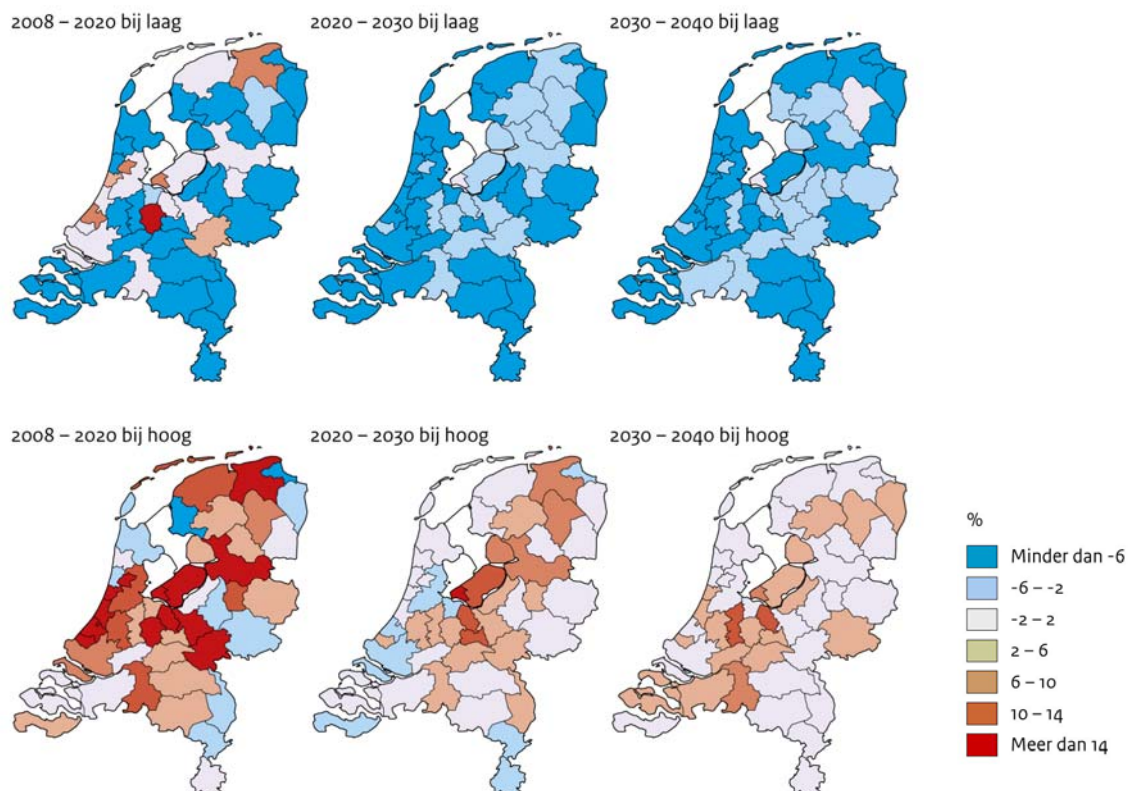
### 3.1 Bevolking en huishoudens

De Randstad groeit het sterkst in beide scenario's (figuur 2) als gevolg van een grotere autonome groei en een relatief grote instroom vanuit het buitenland. Buiten de Randstad is de bevolkingsgroei een stuk lager en sommige regio's kunnen al voor 2020 krimp verwachten. Na 2020 worden de verschillen in ontwikkeling tussen de Randstad en de rest van Nederland kleiner. In het lage scenario treedt in veel regio's krimp op tussen 2020 en 2040. Krimp is dan dus niet langer alleen het probleem van enkele perifere regio's. 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 zeker nog te verwachten.

Als gevolg van de afname van de huishoudensomvang zal het aantal huishoudens tot 2020 blijven toenemen in het hele land. De woningvraag blijft daardoor ook toenemen. Na 2020 wordt de huishoudensontwikkeling duidelijk onzekerder en na 2030 zijn in de meeste regio's zowel groei als krimp denkbaar.

Tussen 2020 en 2040 zien we vooral verschillen in ontwikkeling tussen meer en minder stedelijke regio's. Een relatief hoge groei kan verwacht worden in steden als Groningen, Arnhem/Nijmegen, Utrecht en Tilburg. Krimp is waarschijnlijk in meer perifere regio's, zoals Oost-Groningen, Zuidoost-Drenthe, Zeeuws-Vlaanderen en Midden-Limburg. Een van de verklarende factoren hierbij is het woningbouwbeleid waarin stedelijke gebieden de voorkeur hebben voor bouwen en waar elders restricties gelden.

Figuur 3 ontwikkeling werkgelegenheid bij laag en hoog scenario





### 3.2 Werkgelegenheid

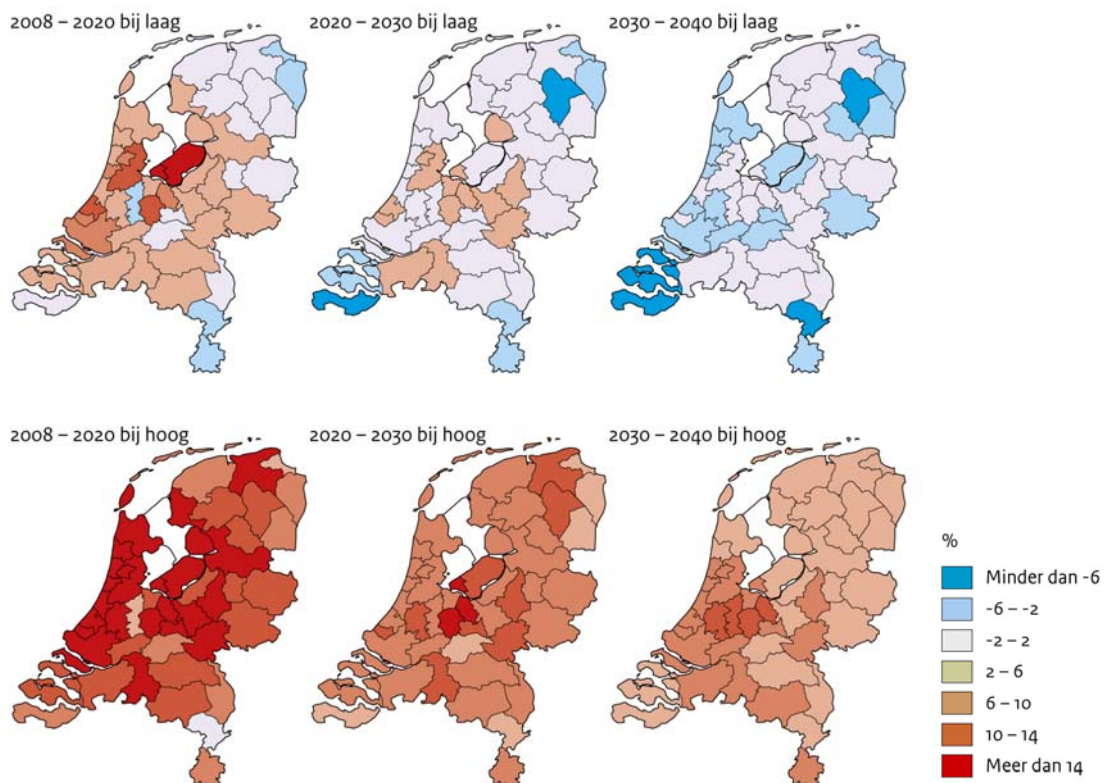
Tot 2020 zal het aandeel van de Randstad in de totale werkgelegenheid toenemen. Binnen de Randstad blijven de meer op industrie georiënteerde regio's en de meer landelijke regio's wat achter (figuur 3). Buiten de Randstad neemt de werkgelegenheid bovengemiddeld toe in regio's waar ook de bevolking groeit. Na 2020 neemt het comparatieve voordeel van de Randstad af. Stabilisatie of afname van de werkgelegenheid wordt dan ook daar een realistisch perspectief.

De drijvende kracht achter deze ontwikkelingen is, onder andere, een verandering in de samenstelling van de werkgelegenheid. Landbouw en industrie nemen af in belang, terwijl sectoren zoals overheid en zorg groeien. Regio's met een sterke positie in groeiende sectoren doen het logischerwijs beter dan regio's die sterk afhankelijk zijn van krimpende sectoren.

### 3.3 Mobiliteit en bereikbaarheid

Zowel in een laag als in een hoog scenario zal de mobiliteit (afgelegde kilometers) in vrijwel alle regio's blijven toenemen (figuur 4). Stabilisatie of zelfs afname van de mobiliteit kan alleen in perifere regio's verwacht worden. Als gevolg van sterke beperkingen in de bouwmogelijkheden (bij ongewijzigd beleid) kan ook in regio's zoals West- en Zuidoost-Utrecht stabilisatie of afname gaan optreden. Na 2020 zal bij een hoog scenario de mobiliteit blijven groeien, terwijl dat bij een laag scenario groei in veel regio's niet meer zeker is. Na 2030 kunnen veel regio's te maken krijgen met een afname van het totaal aantal afgelegde kilometers wanneer de economische en demografische omstandigheden minder gunstig zijn.

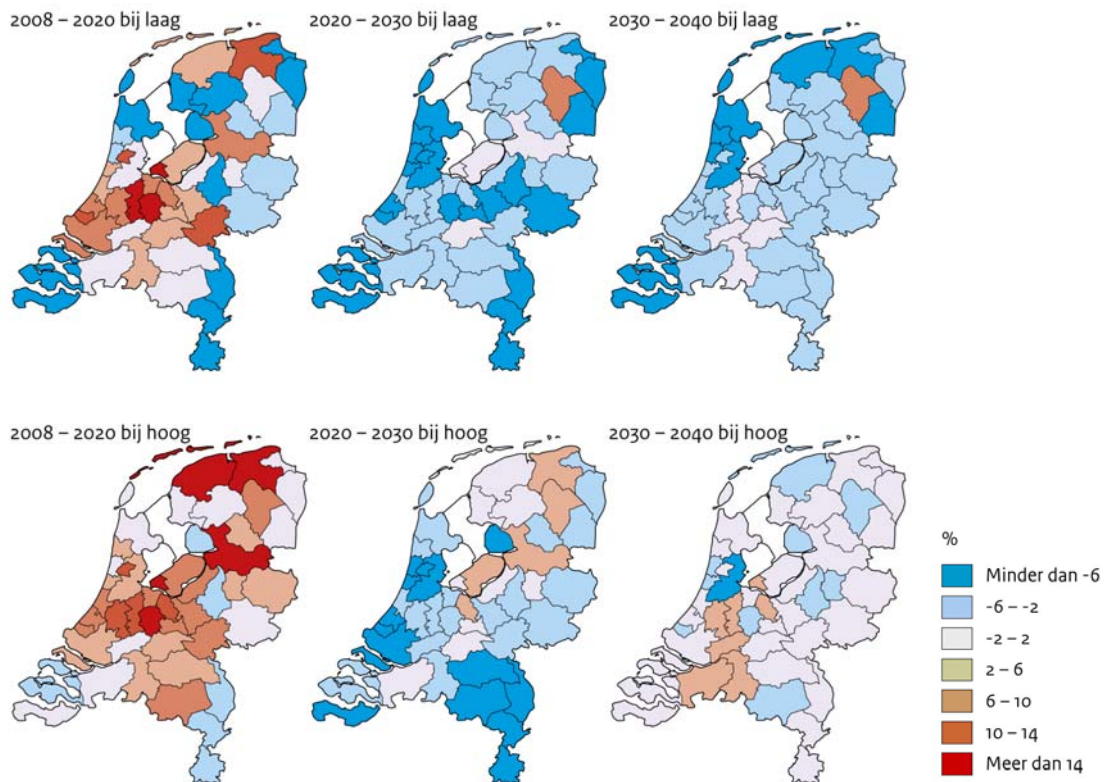
Figuur 4 ontwikkeling mobiliteit bij laag en hoog scenario



De patronen voor woon-werkmobiliteit zijn vrij vergelijkbaar met die voor totale mobiliteit. De groei van de automobilititeit is in alle regio's groter dan die van de totale mobiliteit. Tot 2020 groeit de automobilititeit zelfs bij een laag scenario matig tot sterk in de meeste regio's. De toename van de automobilititeit is het sterkst in de sterk verstedelijkte delen van de Randstad en in sommige regio's in Groningen en Friesland. Een aanzienlijke toename kan verwacht worden in het grootste deel van de Randstad en in veel Gelderse regio's. Alhoewel de groei van de automobilititeit na 2020 wel afneemt zijn er duidelijk meer regio's met een verwachte toename van de automobilititeit dan met een verwachte groei van de totale mobiliteit.

Er zijn grote verschillen tussen scenario's en regio's ten aanzien van congestie. Bij het hoge 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 tussen hoog en laag is dus ruim een factor 4.

Figuur 5 ontwikkeling bereikbaarheid bij laag en hoog scenario



In de Ruimtelijke Verkenning is bereikbaarheid gedefinieerd als het aantal banen dat bereikt kan worden binnen acceptabele reistijd vanuit een regio. In de Randstad regio's is de bereikbaarheid in het uitgangsjaar (2008) het hoogst, simpelweg omdat zich hier de grootste concentratie aan banen bevindt. De hogere congestie in de Randstad wordt makkelijk gecompenseerd door dit hogere aanbod. Elders weegt betere doorstroming niet op tegen het lagere werkgelegenheidsaanbod.

Tot 2020 groeien werkgelegenheid en beroepsbevolking in de Randstad harder dan elders. Dit zorgt ervoor dat er nog meer banen relatief dichtbij te vinden zijn (zie figuur 5). Na 2020 verdwijnt het verschil in ontwikkelingstempo tussen de Randstad en de rest van Nederland. Ook reissnelheden veranderen in de toekomst. De reissnelheid van het

openbaar vervoer neemt toe bij zowel het lage als het hoge scenario, onder meer door de investeringen volgens het Programma Hoogfrequent Spoor. De reissnelheid per auto vertoont een variabel ontwikkelingspatroon. Bij het lage scenario nemen de snelheden toe omdat de congestie hier halveert. Bij het hoge scenario neemt de congestie juist sterk toe en nemen reissnelheden dientengevolge af.

Het aantal bereikbare banen zal tot 2020 toenemen met 6 tot 9 procent. Na 2020 zal de bereikbaarheid afnemen als gevolg van afnemende werkgelegenheid en afnemende reissnelheden. Er zijn aanzienlijke regionale verschillen in de ontwikkeling van bereikbaarheid. De bereikbaarheid van banen neemt bij beide scenario's toe in regio's als Groningen en Amersfoort: een gunstige werkgelegenheidsontwikkeling en goede infrastructuur zijn hier debet aan. In sommige perifere regio's zal de bereikbaarheid afnemen door de afnemende werkgelegenheid. In een groot deel van het westen en midden van Nederland kan de bereikbaarheid van banen zowel toe- als afnemen. Een afname wordt bij een laag scenario veroorzaakt door de afname van de werkgelegenheid en bij een hoog scenario door de toename van de congestie.

#### *3.4 Beleidsvariant 1: minder restrictief woningbouwlocatiebeleid*

Wanneer provincies en gemeenten als gevolg van decentralisatie van bevoegdheden en masse overstappen op een veel minder restrictief woningbouwlocatiebeleid, zal dat leiden tot een sterkere concentratie van ontwikkelingen in de Randstad. De massa van deze agglomeratie zal daardoor toenemen, maar tegelijkertijd versterkt dit proces de krimp van bevolking en werkgelegenheid in de periferie. Binnen de Randstad is een sterkere suburbanisatie waarschijnlijk. Het effect van dit veranderend ruimtelijk patroon op de mobiliteit is beperkt. Autogebruik zou ongeveer een half procent hoger uitvallen. Echter, aangezien suburbanisatie leidt tot meer pendel betekent het dat het wegennetwerk van de Randstad, dat al zwaar belast is, nog meer te verduren krijgt.

De bereikbaarheid van banen zal licht afnemen, ongeveer 2 procent bij het hoge scenario en ongeveer 1 procent bij het lage scenario. Er zijn daarbij wel duidelijk regionale verschillen. In de meer perifere regio's zal de afname van bereikbaarheid 3 tot 6 procent zijn, vooral vanwege afnemende werkgelegenheid. In de Randstad zal de afname 1 tot 3 procent bedragen. Het negatieve effect op congestie en de lagere dichtheden overstemmen hier het positieve effect van grotere werkgelegenheid, met name bij het hoge scenario.

#### *3.5 Beleidsvariant 2: minder investeren in infrastructuur*

De andere bestudeerde beleidsvariant is het mogelijke effect van niet langer investeren in nieuwe infrastructuur na 2020 en een gematigde variant daarvan, niet langer investeren na 2030. Het effect van stoppen met investeren na 2020 op congestie is aanzienlijk. Bij een hoog scenario verdubbelt de congestie ten opzichte van ongewijzigd beleid. Als je bedenkt dat de congestie bij ongewijzigd beleid al ruim verdubbelt bij een hoog scenario, dan leidt stoppen met investeren dus tot meer dan vier keer zoveel congestie dan in 2008. De bereikbaarheid van banen zou afnemen met 5 procent. Bij een laag scenario zal de bereikbaarheid met 4 procent afnemen. Omdat bij een laag scenario mobiliteit minder groeit, betekent stoppen met investeren in dat scenario dat congestie en reissnelheden ongeveer vergelijkbaar zullen blijven met het niveau van 2008.

Analyses laten zien dat de baten van aanhoudend investeren in met name wegcapaciteit bij een hoog scenario 4 keer hoger liggen dan bij een laag scenario. Omdat er bij een

laag scenario minder congestie is, heeft verder investeren minder effect voor bereikbaarheid.

Aangezien de congestie het hoogste is in de Randstad en dan met name in de regio's rond Amsterdam en Rotterdam (bij beide scenario's), zal verminderd investeren vooral in deze regio's zich snel uiten in afnemende bereikbaarheid. Opvallend is dat in de regio Eindhoven, een regio die het over het algemeen heel goed doet, er weinig effect optreedt bij minder investeren. Dit toont aan dat voor sommige regio's de huidige capaciteit en de geplande verbeteringen tot 2020 voor de langere termijn een robuust netwerk opleveren.

Uitbreiden van infrastructuurcapaciteit is een kostbare manier om bereikbaarheid te verbeteren en congestie te verminderen. Bij een hoog scenario is blijven investeren zoals tot nu toe gebruikelijk is niet genoeg. Bij een laag scenario is blijven investeren niet nodig. Om deze reden is het verstandig om te blijven nadenken over andere, meer flexibele manieren, om bereikbaarheid te verbeteren. Instrumenten zoals mobiliteitsmanagement en vormen van prijsbeleid kunnen bijdragen aan betere benutting van bestaande infrastructuur.

#### **4. Beleidsstrategieën voor drie soorten gebieden**

Onze scenario's laten zien dat beleidsmakers bij het maken van keuzes en het plannen van investeringen rekening moeten houden met onzekerheid. Dat is op zich niets nieuws. Echter, tot voor kort ging de onzekerheid over de omvang en het tempo van de groei. Dat er groei zou zijn, was vrij zeker. Nu is de situatie behoorlijk anders. In een groot deel van het land is krimp een denkbare optie. In veel regio's zal bij een hoog scenario groei nog waarschijnlijk blijven, terwijl bij een laag scenario stabilisatie of krimp een reëel toekomstperspectief is.

Deze situatie wordt verder gecompliceerd door het feit dat ruimtelijke ontwikkelingen in ons land van oudsher grotendeels gefinancierd worden uit winsten uit grondexploitatie. Deze winsten worden afgeroomd en daarmee worden de kosten van publieke voorzieningen en duurdere herstructurering betaald. In een toekomst zonder groei zullen dus nieuwe financieringsmethoden gevonden moeten worden om te blijven werken aan het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit.

De in de *Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (IenM 2011) voorgestelde decentralisatie van planningsbevoegdheden voegt nog extra onzekerheid toe aan een toekomstperspectief dat als gevolg van onzekere demografische en (internationale) economische ontwikkelingen toch al een forse bandbreedte laat zien. Bij meer gedecentraliseerd beleid wordt de toekomst van regio's namelijk meer dan voorheen afhankelijk van de, moeilijker voorspelbare, handelingspaden van andere regio's.

Alhoewel groei, krimp en onzekerheid leiden tot verschillende soorten uitdagingen voor regio's, niet in de laatste plaats omdat een regio voor bevolking, werkgelegenheid en mobiliteit verschillende perspectieven kan hebben, zijn de strategieën om met die opgaven om te gaan gebaseerd op enkele basale principes. Groei mag dan in een aantal regio's en voor enkele thema's dan wel zeker zijn, de omvang van de groei blijft onzeker. En onzekerheid vraagt om een aantal vergelijkbare strategieën als krimp. In de praktijk zullen de meeste regio's sowieso meerdere strategieën moeten combineren. In alle

gevallen gaat het uiteindelijk om het reduceren van het risico op overinvestering en tegelijkertijd waken voor onderinvestering.

Het is goed om je te realiseren dat in elk toekomstperspectief ruimte is voor nieuwbouw, in meer of mindere mate. Veroudering van de woningvoorraad, veranderende behoeften en toenemende welvaart vragen om een zekere mate van vernieuwing van de voorraad. In een situatie van groei zal de nieuwbouw de sloop van verouderde voorraad (ver) overtreffen. In een krimpsituatie zal het omgekeerde het geval zijn. En in welke toekomst dan ook zal de kwalitatieve afstemming tussen aanbod en vraag altijd een opgave zijn.

Vier strategieën vormen de basis van planning voor een onzekere toekomst, of het nou gaat om onzekerheid over de omvang van de groei of krimp of onzekerheid over of er sprake is van groei of krimp. De strategieën zijn:

1. prioriteren
2. faseren en monitoren
3. flexibiliseren
4. coördineren

*Prioriteren* gaat primair over eerst datgene doen dat robuust is. Woningbouwontwikkeling of infrastructuurinvesteringen die kosteneffectief zijn bij zowel een laag als een hoog scenario, zijn veilige keuzes, zeker in een tijd waarin budgetten beperkt worden en grondexploitatie geen gouden bergen meer brengt.

*Faseren en monitoren* is een manier om planning meer adaptief te maken. Van oudsher wordt in Nederland relatief grootschalig en met relatief lange tijdshorizonten gepland. Dit past echter niet langer bij de nieuwe toekomstperspectieven. Adaptieve planning betekent investeringen voor een zo kort mogelijke periode vastleggen of op zo'n manier dat er daadwerkelijk nog mogelijkheden zijn om de plannen aan te passen tegen beperkte meerkosten. Wachten tot er meer zekerheid is over nut en noodzaak van projecten kan een zeer kosteneffectieve strategie zijn. Over 10 jaar weten we veel meer over 2030. Nu al investeringen toezeggen op een dergelijke tijdschaal vergroot het risico op overinvesteren. Grote maar riskante projecten zouden gefaseerd moeten worden in kleinere projecten die elk voor zich levensvatbaar zijn. Met zo'n stapsgewijze benadering voorkom je overinvestering maar ook onderinvestering. Want soms is helemaal wachten gewoon niet mogelijk.

Adaptieve planning moet altijd samengaan met een systeem dat ontwikkelingen monitort aan de hand van een aantal signaalindicatoren. Zo'n monitoringssysteem geeft input wanneer projecten door kunnen gaan, wanneer ze aangepast moeten worden en wanneer de stekker eruit moet. De indicatoren moeten de richting, omvang en snelheid van relevante drijvende krachten volgen. Zo kunnen veranderingen in de regionale bevolking en regionale economie gemonitord worden middels verhuispatronen, prijsontwikkelingen en investeringen door de markt.

Adaptieve planning maakt het voor decentrale overheden mogelijk om de kans op over- of onderinvestering te verminderen, maar kan deze kans natuurlijk nooit helemaal wegnemen. Er zullen altijd grote projecten zijn die de ruimtelijke structuur van een gebied voor de lange termijn beïnvloeden en die niet kunnen wachten of niet gefaseerd kunnen worden. Voor deze projecten is een beoordelingskader nodig waarin de

maatschappelijke kosten van overinvestering kunnen worden afgewogen tegen die van onderinvestering. Instrumenten zoals MKBA's en *balanced score cards* kunnen hiervoor worden ingezet.

Deze vorm van planning zal hoogstwaarschijnlijk duurder zijn dan conventionele planning. Echter, de extra kosten zijn zeer waarschijnlijk veel lager dan de collectieve lasten van verkeerde publieke investeringen. Vooral wanneer verwachte groei niet blijkt op te treden, kan de schade blijvend zijn. Meestal niet op de locatie van het nieuwbouwproject, maar op die plekken die leeg komen te staan als gevolg daarvan. De huidige leegstand op veel, soms nauwelijks verouderde, bedrijventerreinen is hier een reëel voorbeeld van.

Dure investeringen die alleen op de korte termijn renderen kunnen in tijden van financiële krapte niet gerechtvaardigd worden. Dit vraagt om *flexibiliseren*. Met betrekking tot de woningvoorraad kan dan gedacht worden aan het vergemakkelijken van het aanpassen van je eigen huis, tijdelijk gebruik van leegstaande kantoren of zelfs het tijdelijk accepteren van krapte op de woningmarkt, eventueel gecompenseerd met maatregelen op andere terreinen. Voor infrastructuur kan bijvoorbeeld congestie tijdelijk geaccepteerd worden in bepaalde regio's of kan mobiliteitsmanagement of een vorm van prijsbeleid ingezet worden om een tijdelijke piek in de infrastructuurbehoefte op te vangen.

Ten slotte, in een onzekere wereld met afnemende groei en mogelijke krimp zullen lokale bestuurders hun burens bevechten voor het laatste beetje groei. Degene die de laatste succesvolle uitbreidingswijk of kantorenpark bouwt lacht immers het best. Hij stelt krimp in zijn eigen gemeente uit ten koste van zijn burens. Dit proces heeft zich in de afgelopen jaren voorgedaan in regio's die nu al te maken hebben met krimp. En de neiging om de concurrentie aan te gaan zal alleen maar groter zijn wanneer volgens de scenario's zowel krimp als groei mogelijk zijn. Het is natuurlijk verleidelijk om sterk op te treden en de kiezers te laten weten dat je krimp niet laat gebeuren. Echter, het is geen keuze. Lokale strategieën hebben maar weinig invloed op de vraag of krimp of groei zullen optreden. Daarom is *coördineren* van cruciaal belang om verstandig te blijven omgaan met collectieve gelden<sup>1</sup>.

Regionale coördinatie is moeilijk, dat valt niet te ontkennen. Individuele gemeenten zijn terughoudend om hun eigen plannen te verminderen voor het grotere belang van de regio als geheel. Er is altijd de angst dat de burens hun beloften niet zullen houden en 'free riders' blijken te zijn. Het is cruciaal om manieren te vinden om uit deze patstelling te raken. Om een regionale aanpak succesvol te maken zijn vereveningsconstructies nodig, zodat kosten en baten op een hoger schaalniveau kunnen worden afgewogen en verdeeld. Gemeenten zullen, heel begrijpelijk, alleen akkoord gaan met minder bouwen in de eigen gemeente wanneer ze financieel mee kunnen profiteren van bouwactiviteiten elders in de regio.

De provincie is een belangrijke speler in het coördinatiespel. Deze moet krachtig handelen, gemeenten stimuleren tot afspraken te komen waar wel en niet gebouwd of geïnvesteerd gaat worden en ervoor zorgen dat deze afspraken nageleefd worden. De nieuwe Wro biedt de provincie diverse instrumenten om aan deze taak invulling te geven.

---

<sup>1</sup> In de eerder uitgevoerde studies naar krimp in Nederland en strategieën om daar mee om te gaan is dit mechanisme en de risico's daarvan uitgebreid beschreven. Zie voor een overzicht hiervan Verwest & van Dam 2010.

Regionale krimp of de kans daarop vraagt ook om meer gedifferentieerde aandacht van de Rijksoverheid. Bijvoorbeeld door regio's te ondersteunen met kennis en juridische mogelijkheden bij experimenten met nieuwe bestuurlijke en financiële arrangementen. En juist in een situatie waarin planningsbevoegdheden meer gedecentraliseerd worden moet de Rijksoverheid zich realiseren dat coördinatie niet alleen cruciaal is tussen gemeenten binnen een regio, maar ook cruciaal kan zijn op een bovenregionaal niveau. Niet alleen om de investeringen van decentrale overheden meer kosteneffectief te maken, maar ook om nationale investeringen in infrastructuur en projecten van nationaal belang veilig te stellen. Onze analyses laten namelijk zien dat ontwikkelingen in het ene deel van het land invloed kunnen hebben op ontwikkelingen elders. Meest prominent voorbeeld hiervan is Almere. Hier wordt grootschalig geïnvesteerd door zowel gemeente maar zeker ook door het Rijk. Maar de toekomst van Almere is allerm minst zeker. De groei kan hier fors lager uitvallen dan verwacht wanneer regio's elders in het land, zoals bijvoorbeeld het Rivierengebied, flink gaan bouwen.

## 5. Literatuur

- ABF (2008), *Regionale Langetermijnsenario's 2006-2040*. Delft: ABF Research.
- CPB/MNP/RPB (2006a), *Welvaart en leefomgeving*, Den Haag/Bilthoven: CPB/MNP/RPB.
- Graaff, T. de, F. van Oort & S. Boschman (2008), *Woon-werkdynamiek in Nederlandse gemeenten*. Den Haag/Rotterdam, RPB/NAi.
- Hilbers, H. & D. Snellen (2010) *Bestendigheids van de WLO scenario's*. Den Haag/Bilthoven: PBL.
- Jong, A. de, T.J. Leering (2005), *PEARL: the new regional forecasting model of the Netherlands*. Paper gepresenteerd op ERSA, the 45th congress of the European Regional Science Association. Beschikbaar op <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa05>.
- Ministerie van IenM (2011), *Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag: Ministerie van IenM.
- Ministerie van IenM (2009), *MIRT; Meerjarenprogramma Infrastructuur en Vervoer 2010*. Den Haag: VenW.
- MNP (2007) *Nederland Later. Tweede duurzaamheidsverkenning deel Fsyieke leefomgeving Nederland*. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.
- Mooij & Tang (2003), *Four futures of Europe*. Den Haag: CPB.
- PBL (2011), *Nederland in 2040, een land van regio's. Ruimtelijke Verkenning 2011*. Den Haag/Bilthoven: PBL.
- Vermeulen, W & J. van Ommeren (2006), *Housing supply and the interaction of regional population and employment*. Discussion paper 65. Den Haag: CPB.
- Verwest, F & F. van Dam (2010) *Van bestrijden naar begeleiden. Demografische krimp in Nederland*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Willigers, J., J. Baak, M. Pieters, M. de Bok, K. Ruijs, P. Louter & P. van Eikeren (2010) *TIGRIS PEARL documentatie*. Significance/Bureau Louter.
- Wouden, R. van der e.a. (2006), *Verkenning van de Ruimte 2006; Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*. Rotterdam/Den Haag: NAI/RPB.