

Milieudefensie. Een wereld te winnen.



Aan:
De Tweede Kamer der Staten Generaal
De Minister van VROM
De Volksvertegenwoordigers in de Metropoolregio Amsterdam
Gemeenteraad van Hoorn,
Gemeenteraad van Lelystad
Gemeenteraad van Hillegom

FRIENDS OF THE EARTH NETHERLANDS
POSTBUS 19199
1000 GD AMSTERDAM
T 020 6262 620 · F 020 5507 310
SERVICE@MILIEUDEFENSIE.NL
WWW.MILIEUDEFENSIE.NL
GIRO 18650

Amsterdam, 23 december 2008

Betreft: Aanbieding rapport: "Woningbouw in de Noordvleugel"

Geachte mevrouw, meneer,

Open ruimte is in Nederland en de Randstad een schaars goed. We moeten voorzichtig zijn met de ruimte die we nog hebben. Natuurlijk zijn nieuwe woningen nodig en zal daarvoor open ruimte moeten worden bebouwd. Maar is dat wel overal en in die aantallen nodig?

Rigo Research en advies heeft in opdracht van Milieudefensie een analyse gemaakt van de prognoses voor de woningbouw in de Metropoolregio Amsterdam (MrA) en de omliggende gebieden. Uit deze analyse blijkt dat dubbeltellingen dreigen. Daardoor worden gebieden voor niets bebouwd, dreigt leegstand en gaan overheidsmiddelen verloren. Wij bevelen u dit rapport aan en vragen om regie op deze ontwikkelingen.

In de plannen voor de Metropoolregio Amsterdam is voor de periode tot 2030 de bouw van 150.000 nieuwe woningen gepland. Als uitsluitend rekening wordt gehouden met de eigen behoefte (migratie-nul) zouden 111.600 woningen nodig zijn. Ruim 38.000 woningen zijn dus bestemd voor bewoners van elders. Als we echter kijken naar gemeenten buiten de MrA die kunnen worden gezien als wervingsgebieden, dan constateren we dat daarmee geen rekening wordt gehouden. Dit is in een quick scan geconstateerd voor de gemeenten Hoorn, Lelystad en Hillegom. Ook daar bouwt men voor bewoners, voor wie de MrA óók bouwt.

Een belangrijke bevinding in het rapport is verder dat het in de prognosemodellen er sterk op lijkt, dat wat je er in stopt er ook uit komt. Aan de basis van de prognoses van het CBS liggen gemeentelijke nieuwbouwprogramma's ten grondslag, terwijl gemeenten zelf de CBS-prognoses gebruiken om hun nieuwbouwprogramma's te onderbouwen.

Wij vragen u deze dubbeltellingen ongedaan te maken. In het bijzonder vragen we de Provincies en het Rijk om regie op dit punt.

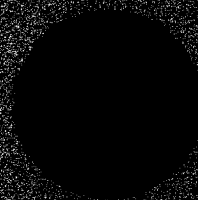
Met vriendelijke groeten,

Klaas Breunissen
Campagneleider Ruimte en Landschap



RIDO RESEARCH & ADVIS

Woningbouw in de Noordvleugel



Woningbouw in de Noordvleugel

In opdracht van
Milieudefensie

Johan van Iersel
Annet Bogaerts
Petra Burger

oktober 2008



RIGO Research en Advies BV
De Ruyterkade 139
1011 AC Amsterdam
telefoon 020 522 11 11
telefax 020 627 68 40
<http://www.rigo.nl>

Rapportnummer: 10200

Inhoudsopgave

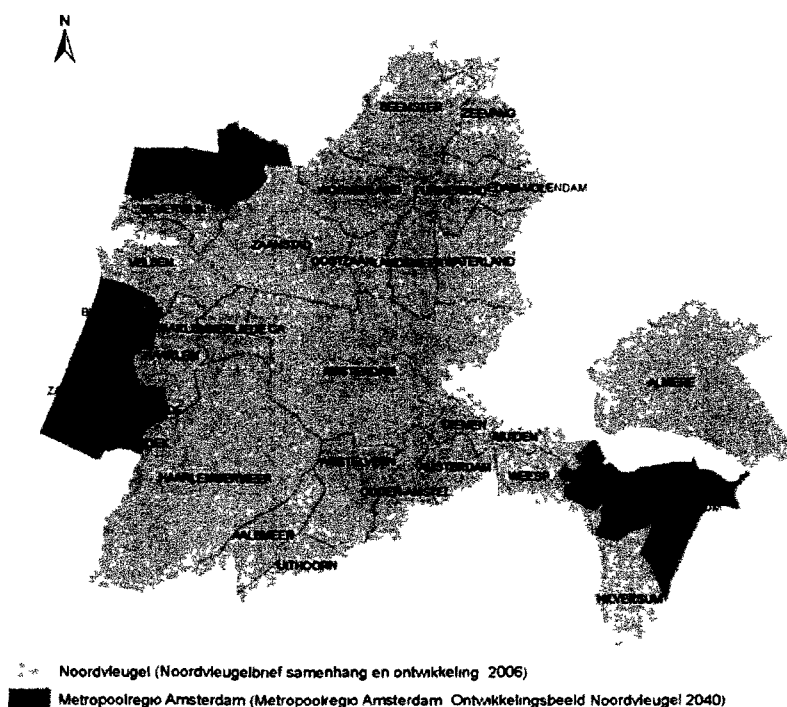
1	INLEIDING	1
2	PROGNOSEMODELLEN	3
3	WONINGBEHOEFTE IN DE NOORDVLEUGEL	7
3.1	MIGRATIESTROMEN	7
3.2	HUISHOUDENONTWIKKELING	10
3.3	WERVINGSGEBIEDEN	15
4	CONCLUSIE	19
5	BIJLAGEN	23

1

Inleiding

Milieudefensie wil meer grip krijgen op de woningbehoeftecijfers in de Noordvleugel. In de Noordvleugelbrief van augustus 2006 en in de Nota Ruimte staat te lezen dat er voor de periode 2010-2030 minimaal 150.000 woningen in de Noordvleugel gerealiseerd moeten worden. Het is de vraag waar de bewoners van deze nieuwe woningen vandaan moeten komen. Voor een deel zullen de woningen betrokken worden door huishoudens uit de Noordvleugel, maar er wordt verwacht dat er ook gebouwd zal worden voor huishoudens van 'buiten'.

kaart 1 Gebiedsindeling Noordvleugel en metropoolregio Amsterdam



2 INLEIDING

Aan RIGO het verzoek inzicht te bieden in hoe de 'eigen woningbehoefte' in de Noordvleugel zich ontwikkelt: welk deel van de 150.000 woningen voorziet in de 'eigen behoefte' en wat is extra?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is door RIGO een eigen landsdekkende prognose opgesteld, uitgaande van migratie-nul (een theoretische situatie waarbij elk huishouden in de eigen gemeente blijft wonen). De uitkomsten van deze prognose is voor de Noordvleugel vergeleken met de meest recente PEARL-prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). In hoofdstuk 2 worden de beide modellen nader toegelicht. In kaart 1 staat aangegeven welke gemeenten tot de (grotere) Noordvleugel behoren. Ook is aangegeven welke gemeenten behoren tot de Metropoolregio Amsterdam, dit om verwarring te voorkomen.

In hoofdstuk 3 wordt de opgave van 150.000 aan de hand van beide modellen nader belicht. In dit hoofdstuk wordt tevens bekeken met welke gebieden de Noordvleugel vooral relaties heeft. Voor deze gebieden geldt dat realisatie van de bouwopgave in de Noordvleugel direct effect zal hebben op de eigen woningmarkt. Als in de Noordvleugel veel wordt gebouwd, zal het realiseren van nieuwbouw in deze gebieden moeilijker worden. Vandaar dat voor deze gebieden een quickscan is uitgevoerd om het beleid aldaar te achterhalen.

In het afsluitende hoofdstuk 4 worden de belangrijkste conclusies samengevat.

2

Prognosemodellen

Landelijke prognoses in vogelvlucht

De landelijke bevolkingsprognoses van het CBS zijn in Nederland toonaangevend. In vrijwel elke bevolkingsprognose op elk willekeurig schaalniveau wordt op een of andere wijze gebruikgemaakt van de prognoses van het CBS. Soms gaat het hier alleen om de voorspellingen omtrent de ontwikkeling van vruchtbaarheidscijfers en/of sterftetekansen. In andere gevallen worden de landelijke voorspellingen van het CBS als uitgangspunt genomen en 'verdeeld' over het land. Voorbeelden van een dergelijke methode zijn de Primos-prognose en de Interprovinciale Bevolkingsprognose (IPB).

De Primos-prognose neemt de bevolkingsprognose van het CBS als uitgangspunt, maar voor wat betreft de huishoudenontwikkelingen heeft Primos een eigen berekeningswijze. Deze berekeningswijze is de kern van het Primos-model en lange tijd was Primos voor wat betreft voorspellingen van de huishoudenontwikkelingen toonaangevend. Het is pas sinds 2006 dat het CBS samen met het PBL het model PEARL 'op de markt' heeft gebracht. Dit nieuwe model bevat ook een huishoudenmodule en levert daarnaast ook resultaten op lokaal (gemeentelijk) niveau.

De landelijke CBS-bevolkings- en (vanaf 2006) huishoudensprognose zijn in Nederland toonaangevend. Daarnaast mengt het CBS in samenwerking met het PBL zich sinds 2006 in de discussie over de verdeling van de landelijke totalen over het land. Het CBS/PBL hanteert hierbij – net als Primos – een dynamisch model, waarbij het voorkomen van bepaalde gebeurtenissen wordt voorspeld. De uitkomsten van dit dynamische model worden vervolgens in overeenstemming gebracht met de landelijke uitkomsten.

Woningbouw als input

Bij dit proces ontkomt men er uiteraard niet aan om aannamen te doen over de woningbouwproductie. Als er immers geen woningen vrijkomen, kunnen er weinig mensen verhuizen. In een model dat als doel heeft de toekomst – onder gedane aannamen – zo goed mogelijk te voorspellen, moeten dus wel aannamen worden gedaan over de woningbouw. Tegelijkertijd ontstaat hiermee – zeker op het be-

leidsveld wonen – een soort van ‘kip-ei’ beredenering. Er ligt een nieuwbouwprogramma aan de basis van de prognose, terwijl de uitkomsten van de prognose worden gebruikt om de benodigde nieuwbouwproductie te onderbouwen. In het geval van de prognose van het CBS/PBL worden de woningbouwafspraken tussen het Rijk en de regio's als leidend beschouwd. Voor regio's waarmee geen afspraken zijn gemaakt baseert men zich op andere bronnen voor de geplande woningbouw.

Dat de CBS/PBL-prognose uitkomt op een toename van het aantal huishoudens woonachtig in de Noordvleugel van 142.300 in de periode 2010-2025 (en ongeveer 150.000 in de periode 2010-2030) is vanuit de gedachte van ‘het kip en het ei’ dus weinig verwonderlijk. Er worden volgens de plannen immers 150.000 woningen bijgebouwd en men gaat ervan uit dat deze ook door huishoudens bewoond gaan worden.

Migratie-nul

Het is in dit onderzoek niet de bedoeling de methode die het CBS/PBL hanteert te bekritisieren. Het doel is meer helderheid te verschaffen in de consequenties van de gedane aannamen. Het is hierbij vooral de bedoeling de effecten van de toekomstige verdeling van de nieuwbouw (en economische groei) en andere niet-demografische componenten te isoleren. Dit is mogelijk door de landelijke totalen op basis van een puur demografische verdeelsleutel over het land te verdelen: migratienul.

Deze variant gaat uit van een simpele cohort survivalprognose. In dit model wordt iedere inwoner van een bepaalde gemeente elk jaar een jaar ouder. Daarnaast heeft iedereen een kans om te overlijden en kunnen vrouwen in de vruchtbare leeftijd kinderen krijgen. Op basis van simpele kansberekeningen kan (via een aanvangsbevolking, sterftekansen en vruchtbaarheidscijfers) de bevolkingssamenstelling in een gemeente in een volgend jaar worden voorspeld. Zoals de naam ‘migratienul’ aangeeft, wordt er geen rekening gehouden met binnenlandse migratiestromen. Dit betekent dat we als het ware een hek om de gemeenten hebben gezet, zodat er niemand in of uit kan. Op de exacte betekenis van deze aanname voor de Noordvleugel komen we in het volgende hoofdstuk nog terug. Bij het opstellen van de prognoses is gebruikgemaakt van lokaalspecifieke sterftekansen en vruchtbaarheidscijfers en is voor wat betreft de toekomstige ontwikkeling van deze cijfers het CBS gevolgd.

Toepassing als verdeelsleutel

De uitkomsten van bovenstaande bevolkingsprognose zijn gebruikt om de landelijk door het CBS voorspelde bevolkingsontwikkeling te verdelen over de Nederlandse gemeenten. Deze landelijke prognose ligt (uiteraard) iets hoger dan de optelsom van de prognoses op basis van migratienul, waarin geen rekening is gehouden met buitenlandse migratie. De uitkomsten van de migratie-nulberekeningen zijn ge-

bruikt als verdeelsleutel voor de landelijke prognose van het CBS.¹ Deze verdeelsleutel is puur demografisch bepaald, zonder dat er een bouwprogramma voor de toekomst als input is ingestopt en zonder dat er aannamen zijn gedaan over de verdeling van economische groei.

Van bevolking naar huishoudens

De stap van bevolking naar huishoudens is bij de migratie-nulprognose in eerste instantie gemaakt met lokaalspecifieke 'headshiprates'. Headshiprate is een aanduiding voor een percentage van het aantal inwoners (personen) in een bepaalde leeftijdsklasse dat hoofd is van een zelfstandig (particulier) huishouden.

Het gaat hier om een statische methode: achterliggende gebeurtenissen van huishoudenvorming (zoals het uit huis gaan van kinderen, het gaan samenwonen, gaan scheiden, langer zelfstandig blijven wonen van ouderen, etc.) zijn niet afzonderlijk voorspeld. Op het punt van het effect van dit soort gebeurtenissen in de toekomst, wordt wederom aangesloten op de voorspellingen van het CBS. De uitkomsten van de headshipratesbenadering zijn gebruikt als verdeelsleutel voor de landelijk door het CBS voorspelde huishoudenontwikkeling. Hierdoor klopt de optelsom van de voorspelde huishoudenontwikkeling van individuele gemeenten dus met de landelijke ontwikkeling volgens het CBS.

¹ De landelijke totalen komen dus overeen met de CBS-prognose (2007) zoals gedownload van CBS-statline in september 2008. Hiermee wordt ook het effect van de buitenlandse migratie meegenomen.

3

Woningbehoefte in de Noordvleugel

In het voorgaande hoofdstuk is het probleem van 'de kip en het ei' toegelicht en is een puur demografische verdeelsleutel geïntroduceerd. Door de resultaten van deze verdeelsleutel te vergelijken met de uitkomsten van de PEARL-prognose² van het CBS en het PBL ontstaat inzicht in de mate waarin niet-demografische componenten doorwerken in de uitkomsten van dit model. Voor deze niet-demografische componenten – waarvan migratie als gevolg van nieuwbouw en economische groei de belangrijkste is – geldt dat deze in ieder geval deels voortkomen uit beleidskeuzen.

3.1 Migratiestromen

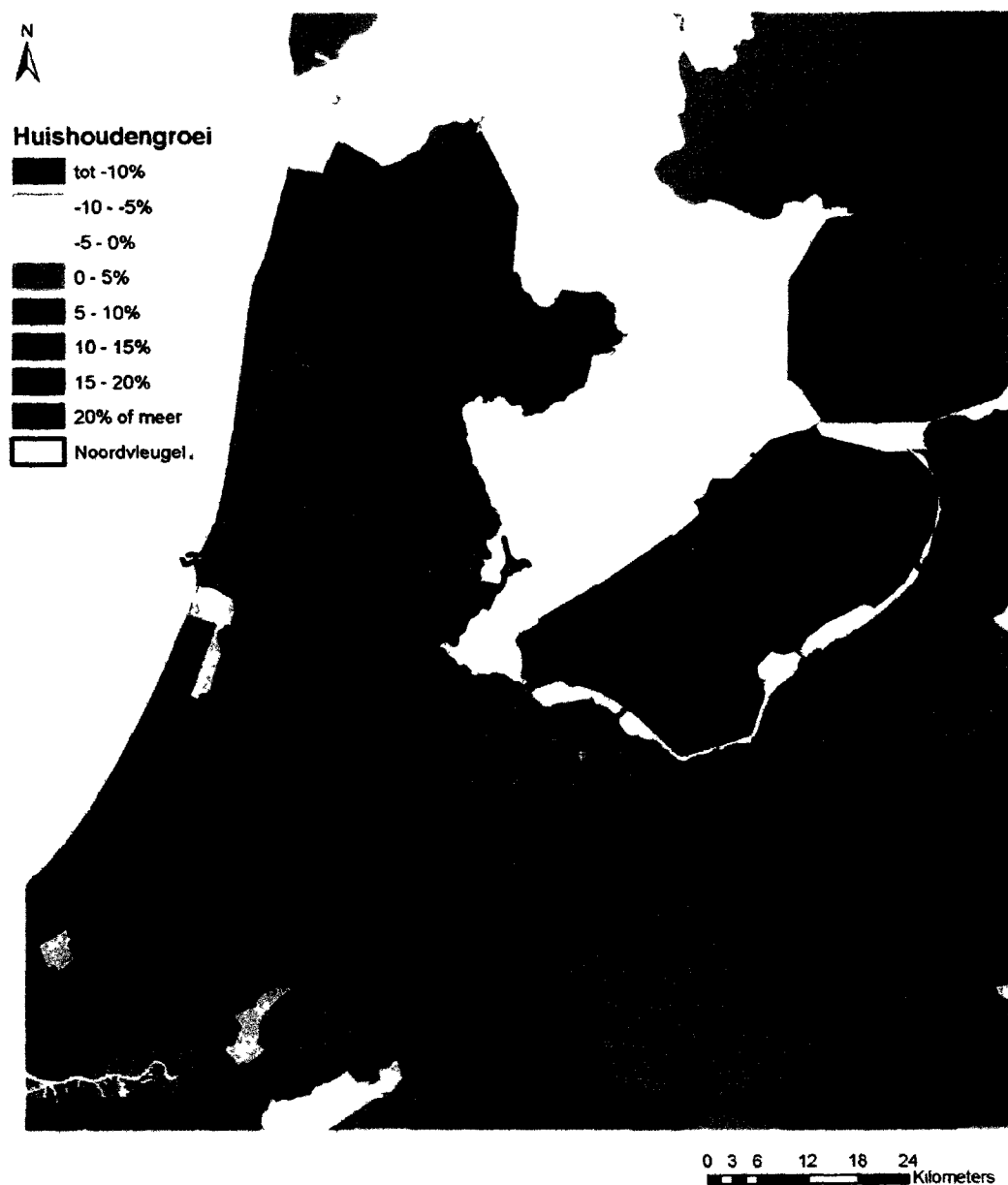
Selectieve migratiestromen binnen de Noordvleugel

In het migratie-nulscenario wordt geen rekening gehouden met migratiestromen van en naar de Noordvleugel. Dit betekent feitelijk dat de Noordvleugel is beschouwd als zelfstandige woningmarkt c.q. eenheid. Op gemeentelijk niveau levert een dergelijke benadering in sommige gevallen vreemde uitkomsten. Jongeren verhuizen volgens dit scenario bijvoorbeeld niet meer naar de stad om te gaan studeren, maar blijven wonen in hun geboorteplaats.

Om inzichtelijk te maken in hoeverre in de Noordvleugel wordt gebouwd voor de eigen bevolking of voor andere regio's, is de migratie-nulvariant echter het beste geschikt. De uitkomsten op regioniveau laten zien welke behoefte er voortkomt uit de huidige bevolking van de Noordvleugel. De uitkomsten van de leeftijdsopbouw in gemeenten worden bewust niet belicht, omdat we ervan uitgaan dat binnen de Noordvleugel de patronen van selectieve migratie gewoon doorgaan.

² Deze dateert uit 2007 maar begin dit jaar zijn enkele wijzigingen doorgevoerd. Gewerkt is met de versie die in september 2008 via CBS-statline te downloaden was.

kaart 2 Huishoudengroei CBS/PBL, 2010 - 2025

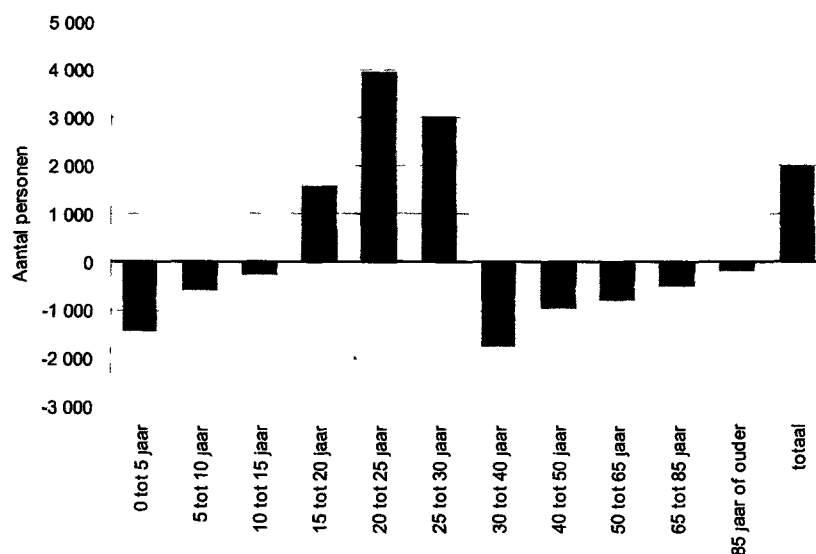


Selectieve migratiestromen van en naar de Noordvleugel

Het CBS/PBL voorspelt verhuisbewegingen afzonderlijk, mede op basis van verhuispatronen uit het verleden. In het verleden is echter een belangrijk deel van de woningbouw en werkgelegenheid in deze regio gelokaliseerd. Als deze trend wordt doorgetrokken naar de toekomst, dan neemt uiteraard de bevolking steeds meer in aantal toe. Mensen willen immers niet al te ver van hun werk wonen.

In figuur 1 is het migratiesaldo van de Noordvleugel over de afgelopen periode naar leeftijd weergegeven. Het saldo is sterk positief voor de jongere leeftijdsklassen. Deze jongeren van buiten de Noordvleugel vestigen zich om te gaan studeren of omdat men hier een baan vindt. Op latere leeftijd – in de gezinsfase – gaat een deel van hen weer terug naar de woonplaats waar men vandaan komt, om daar een woning met tuin te betrekken. Voorwaarde voor deze verhuisstroom is echter dat er in deze regio ook voldoende werkgelegenheid en een aantrekkelijk woningaanbod is. Dit blijkt niet in alle situaties het geval. Het overall migratiesaldo van de regio is sterk positief, er vestigen zich jaarlijks zo'n 2.000 personen meer dan er vertrekken. En als we de kinderen onder 15 jaar niet meetellen, dan is het positieve saldo zelfs 4.300 personen per jaar.

figuur 1 Het migratiesaldo voor de Noordvleugel naar leeftijd (jaargemiddelde 2002-2007)



Bron: CBS, Bewerking RIGO

In de migratie-nulbenadering wordt er impliciet van uitgegaan dat de verschillen in verdeling van economische groei en woningbouw ophouden te bestaan. De woningbouw aantallen die uit dit scenario voortkomen, komen puur en alleen op het conto van de eigen bevolking (de bevolking die op 1-1-2007 in de Noordvleugel woonde).

3.2 Huishoudenontwikkeling

De CBS/PBL-prognose

De CBS/PBL-prognose komt uit op een groei van ongeveer 150.000 huishoudens/woningen over de periode 2010-2030. Exact weten we dit niet, omdat de prognose van het CBS/PBL niet verder reikt dan 2025. In kaart 2 staat de relatieve groei per gemeente voor de periode 2010-2025 weergegeven. Zoals gezegd klinken in de uitkomsten niet alleen demografische ontwikkelingen door, ook de aannamen omtrent de verdeling van de nieuwbouw worden weerspiegeld in de uitkomsten.

In tabel 1 staan de aantallen per gemeente weergegeven. Uit deze tabel blijkt overigens dat in de CBS/PBL-prognose (nog) geen rekening is gehouden met de Noordvleugelbrief, waarin is afgesproken dat Almere 60.000 woningen gaat bouwen (waarvan 15.000 overigens niet voor de Noordvleugel, maar om de woningbehoefte uit Utrecht op te vangen). De CBS/PBL-prognose komt voor Almere uit op een uitbreiding van 31.000 huishoudens over de periode 2010-2030.

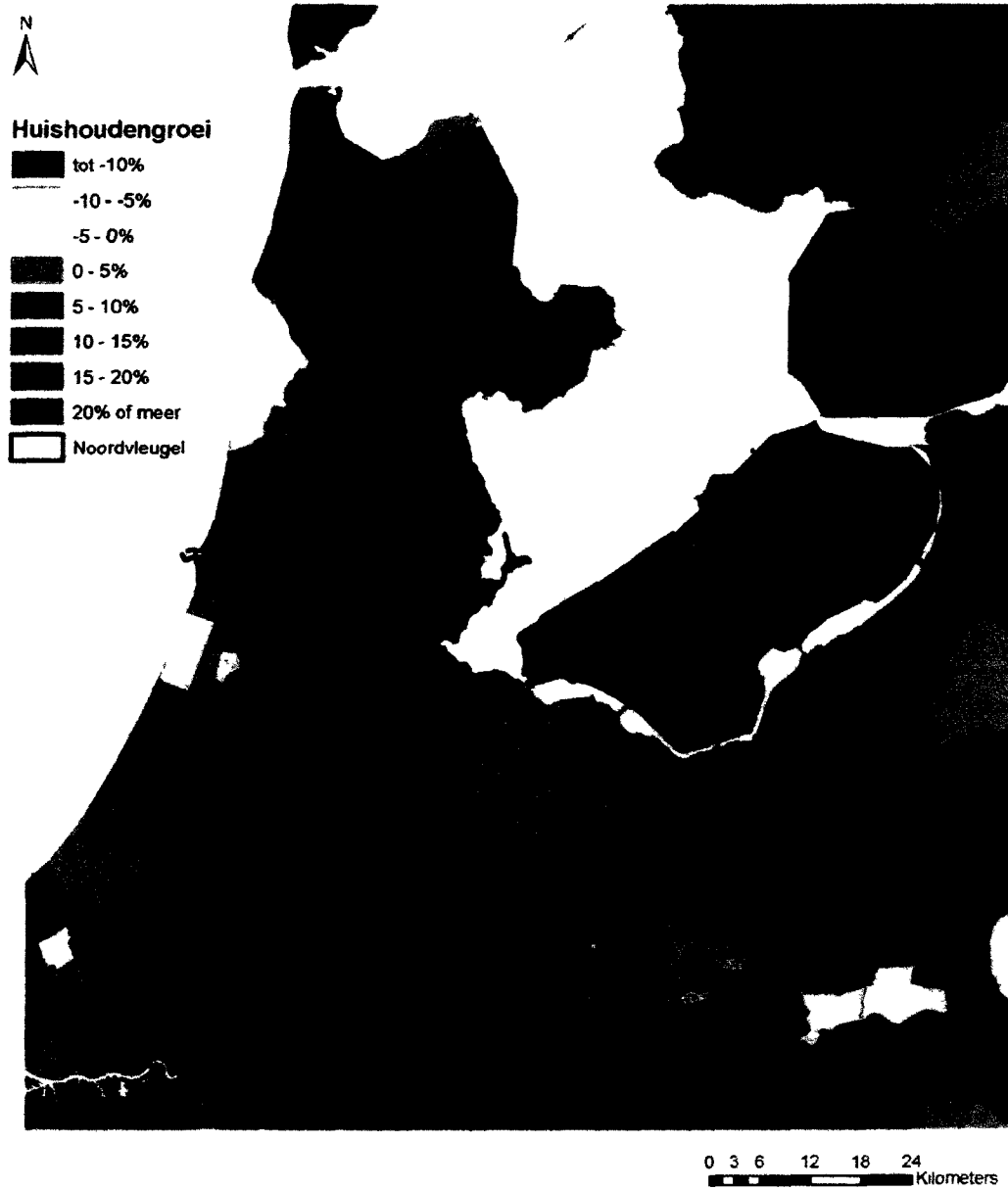
tabel 1 De huishoudenontwikkeling in de periode 2007-2030 volgens de CBS/PBL-prognose (x 1.000 huishoudens)

	2007	2010	2025	2030	2010-2030	perc
Almere	72,8	76,6	101,0	107,6	31,0	40%
Aalsmeer	10,3	11,4	13,1	13,4	2,0	18%
Amstelveen	38,4	38,9	43,0	44,0	5,1	13%
Amsterdam	410,3	419,8	463,2	475,2	55,4	13%
Beemster	3,4	3,5	4,0	4,0	0,5	14%
Beverwijk	16,7	16,9	19,5	20,2	3,3	20%
Diemen	11,3	11,3	12,3	12,5	1,2	11%
Edam/Volendam	11,1	11,1	12,3	12,6	1,5	14%
Haarlem	71,7	72,0	77,0	78,2	6,2	9%
Haarlemmerede en Spaarnwoude	2,2	2,2	2,3	2,3	0,1	5%
Haarlemmermeer	56,2	58,5	72,0	75,6	17,1	29%
Hilversum	39,5	40,3	43,2	43,9	3,6	9%
Landsmeer	4,3	4,4	5,1	5,3	0,9	20%
Muiden	2,8	2,8	3,0	3,1	0,3	11%
Oostzaan	3,8	3,8	4,1	4,2	0,4	11%
OuderAmstel	5,6	5,7	6,3	6,5	0,8	14%
Purmerend	33,4	34,7	38,2	39,0	4,3	12%
Uithoorn	11,5	12,1	13,3	13,6	1,5	12%
Velsen	29,5	29,5	30,7	31,0	1,5	5%
Weesp	8,2	8,3	9,2	9,3	1,0	12%
Zeevang	2,5	2,5	2,7	2,7	0,2	8%
Zaanstad	62,2	64,0	73,6	75,7	11,7	18%
Waterland	7,1	7,3	7,6	7,6	0,3	4%
Wormerland	6,5	6,6	6,7	6,7	0,1	2%
Totaal	921,1	944,2	1 063,4	1 094,2	150,0	16%

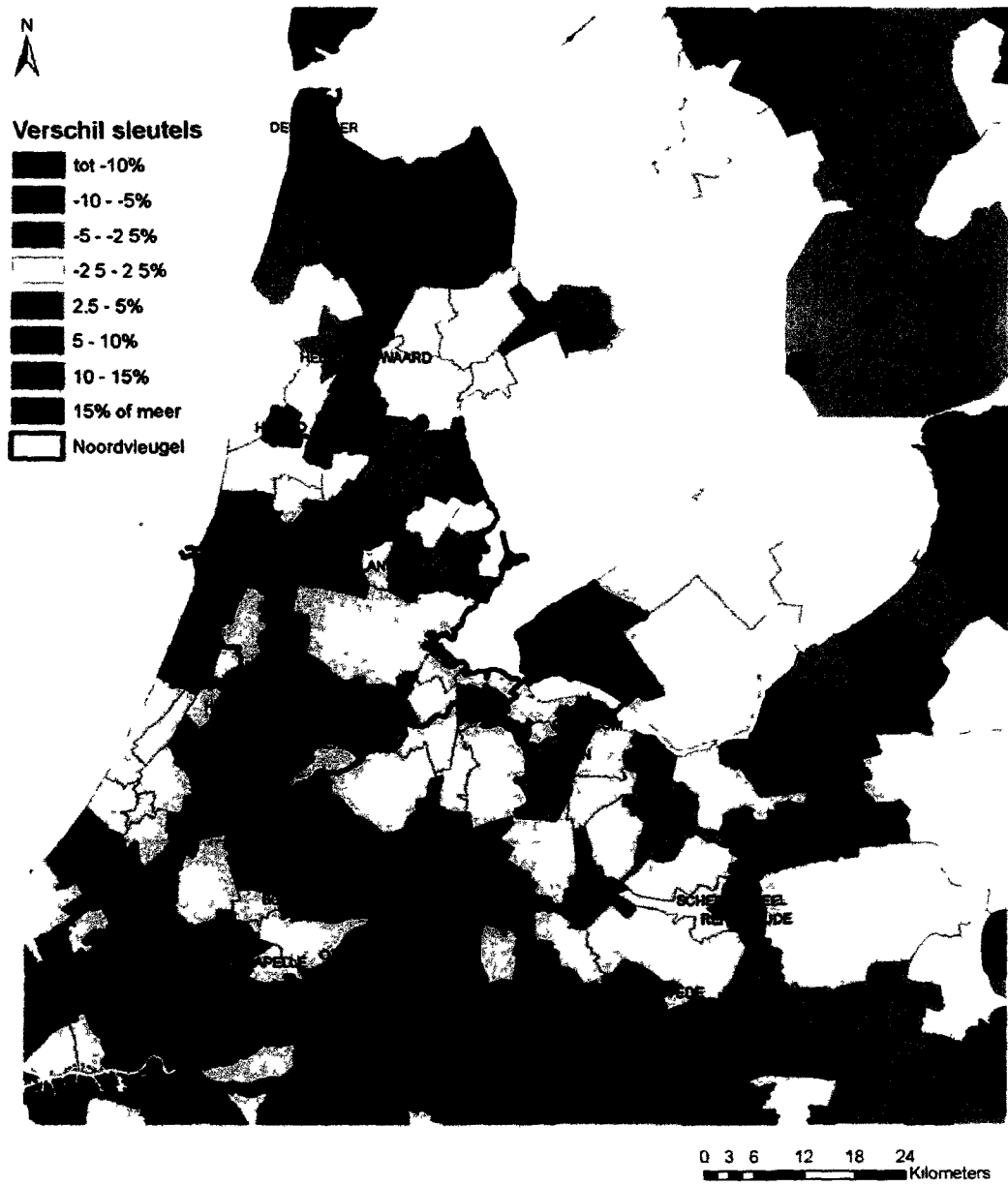
Bron: CBS/PBL. Omdat de CBS/PBL-prognose niet verder gaat dan 2025 is deze door RIGO trendmatig doorgetrokken.

Hoewel de voorspelde groei van Almere dus kleiner is dan beleidsmatig overeengekomen, is zij nog steeds de sterkst groeiende gemeente in de Noordvleugel (een toename van 40%). Almere wordt gevolgd door Haarlemmermeer (29%), Landsmeer en Beverwijk (beide 20%).

kaart 3 Huishoudengroei migratie-nul, 2010 - 2025



kaart 4 Verschil huishoudengroei CBS/PBL – migratie-nul



Migratie-nul

Als er een hek om de Noordvleugel zou worden gezet, dan zou de huishoudengroei veel minder groot zijn dan de 150.000 waar het CBS/PBL op uitkomt. Bij de migratie-nulprognose komt de huishoudengroei uit op 111.300 over de periode 2010-2030. Er worden – volgens planning - dus een kleine 40.000 woningen gebouwd voor huishoudens die hun roots elders hebben. Binnen de Noordvleugel zijn het vooral de gemeenten Landsmeer, Beverwijk, Haarlemmermeer, Almere, Amsterdam en Amstelveen die deze ‘externe’ huishoudens volgens de plannen moeten gaan huisvesten (zie ook kaart 3).

Het verschil tussen beide prognoses van in totaal 38.400 woningen wordt grotendeels veroorzaakt door de selectieve migratie zoals eerder weergegeven in figuur 1. Er worden in de CBS/PBL-prognose jonge personen van buiten de regio geworven, vanwege het aanbod aan onderwijs, werkgelegenheid en woningen. En: deze huishoudens blijven in de Noordvleugel wonen, vanwege het woningaanbod en de werkgelegenheid (die in de regio waar men vandaan komt ontbreken).

tabel 2 De huishoudenontwikkeling in de periode 2007-2030 volgens migratie-nul (x 1.000 huishoudens)

	2007	2010	2030	2010-2030	abs verschil met CBS	% verschil met CBS
Almere	72,8	78,0	101,7	23,7	8,2	10%
Aalsmeer	10,3	10,3	11,1	0,8	0,4	10%
Amstelveen	38,4	38,7	39,9	1,2	1,3	10%
Amsterdam	410,3	432,1	477,2	45,1	14,9	3%
Beemster	3,4	3,4	3,7	0,3	0,0	5%
Beverwijk	16,7	16,7	17,9	1,1	0,9	13%
Diemen	11,3	11,7	12,7	1,0	0,3	2%
EdamVolendam	11,1	11,3	13,0	1,8	0,4	-2%
Haarlem	71,7	73,2	78,5	5,3	1,5	1%
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	2,2	2,2	2,5	0,3	0,0	-9%
Haarlemmermeer	56,2	58,0	68,9	10,9	4,5	10%
Hilversum	39,5	39,6	41,5	2,0	0,9	4%
Landsmeer	4,3	4,2	4,4	0,2	0,2	16%
Muiden	2,8	2,7	2,9	0,2	0,1	3%
Oostzaan	3,8	3,7	4,1	0,4	0,1	0%
OuderAmstel	5,6	5,5	5,9	0,4	0,2	7%
Purmerend	33,4	34,0	38,4	4,4	1,0	-1%
Urhoorn	11,5	11,5	12,7	1,3	0,4	1%
Velsen	29,5	29,5	32,2	2,7	0,4	-4%
Weesp	8,2	8,3	8,7	0,4	0,1	7%
Zeevang	2,5	2,5	2,8	0,4	0,0	-8%
Zaanstad	62,2	63,1	69,4	6,3	2,6	8%
Waterland	7,1	7,0	7,6	0,5	0,0	-3%
Wormerland	6,5	6,5	7,1	0,6	0,0	-8%
Totaal	921,1	953,7	1.065,0	111,3	38,4	4%

Bron: RIGO

Er zijn ook gemeenten in de Noordvleugel waarvoor de migratie-nulbenadering juist tot hogere uitkomsten leidt dan de CBS/PBL-prognose (zie tabel 2 en kaart 4). Het gaat hier om de gemeenten Wormerland, Zeevang, Velsen en Haarlemmerliede. Deze gemeenten worden bij de CBS/PBL-prognose dus op de langere termijn niet in staat gesteld de ‘eigen bevolking’ op te vangen. Dit terwijl zij overigens in de eigen gemeentelijke beleidsplannen aangeven wel (minimaal) de eigen bevolkingsaanwas te willen opvangen (zie ook kaart 8 en kaart 9).

3.3 Wervingsgebieden

In de Noordvleugel worden in de periode 2010-2030 38.400 woningen meer gebouwd dan benodigd is om de groei van de eigen bevolking op te vangen. Door deze woningbouw kan het patroon van de afgelopen jaren (waarbij de woningbouw en banengroei vooral in de Noordvleugel plaatsvinden) doorgang vinden. Er worden blijvend huishoudens uit andere regio's aangetrokken om de groei te accommoderen. De vraag is gerechtvaardigd wat de belangrijkste wervingsgebieden zijn en welk beleid daar gevoerd wordt.

Huishoudens verhuizen in de meeste gevallen – naast woongenot - om twee redenen: (1) sociale binding (terug naar de regio waar men is opgegroeid) en (2) economische redenen (men wil in de buurt van het werk wonen). Om de wervingsgebieden te bepalen is daarom gekeken naar die gemeenten die sociale en/of economische binding hebben met de Noordvleugel. De sociale binding is bepaald op basis van de verhuisbewegingen van en naar de Noordvleugel.³ De economische binding is bepaald op basis van de pendelstromen naar de Noordvleugel.⁴ Beide scores zijn gecombineerd in één bindingscore, die staat weergegeven in kaart 5.⁵

De bestuurlijke indeling

De kaart laat ten eerste zien dat de bestuurlijke indeling Noordvleugel een inhoudelijk niet geheel logische geografische afbakening kent. De afbakening van de Metropoolregio Amsterdam (zie ook kaart 1) is wat dat betreft logischer, want ook met de gemeenten Heemskerk, Uitgeest, Bloemendaal, Zandvoort, Heemstede, Bennebroek, Naarden, Bussum, Huizen, Blaricum en Laren heeft de Noordvleugel inhoudelijke binding. Ook de Metropoolregio kent echter nog een relatief krappe afbakening, want inhoudelijk gezien was het logisch geweest om aan de zuidkant gemeenten als Hillegom, De Ronde Venen, Abcoude, Loenen en Wijdemeren mee te nemen. Hetzelfde kan voor de noordkant worden gezegd over de gemeenten Castricum en Graft de Rijk en aan de oostkant over Lelystad. Naast deze direct aan de Noordvleugel grenzende gemeenten geldt dat de Noordvleugel vooral binding heeft met de regio Alkmaar, West Friesland en de Kop van Noord-Holland.

Wervingsgebieden en dubbeltellingen in het lokale beleid

In de bijlage staan twee kaarten weergegeven waarin de beleidsambities een deel van de betreffende gemeenten zelf staan weergegeven (kaart 8 en kaart 9). Deze kaarten zijn opgesteld op basis van een quickscan via internet. Het is hierbij niet voor elke gemeente mogelijk gebleken de beleidsambities te achterhalen. Dit mede

³ Bij het bepalen van deze relatie is als volgt te werk gegaan. Voor elke Nederlandse gemeente is het aantal verhuisbewegingen van en naar de Noordvleugel bij elkaar opgeteld en vervolgens gedeeld door het totale aantal verhuizingen van en naar desbetreffende gemeente. De scores staan weergegeven in kaart 7.

⁴ De score is per gemeente als volgt berekend: het aantal forensen dat in de Noordvleugel werkt is gedeeld door de beroepsbevolking in de betreffende gemeente.

⁵ Hierbij is het gemiddelde van beide scores berekend.

omdat er simpelweg nog geen ambities voor de periode tot 2030 zijn uitgesproken. De kaarten maken duidelijk dat het merendeel van de gemeenten in wervingsgebieden (vooralsnog) streeft naar het opvangen van minimaal de eigen bevolkingsaanwas. Verschillende gemeenten en regio's proberen zelfs te groeien en zien daarbij de Noordvleugel als wervingsgebied. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Kop van Noord-holland (met het Wieringerrandmeer als belangrijke trekpleister⁶) en ook West Friesland wil de komende jaren de bouwproductie (onder meer rond gemeente Hoorn) weer op gaan voeren.

Er is sprake van dubbeltellingen in het lokale beleid als de belangrijkste wervingsgebieden van de Noordvleugel zelf aangeven de eigen bevolking te willen opvangen en – mede in relatie daarmee – willen inzetten op groei van de werkgelegenheid. In dit kader bespreken we drie cases: Hoorn, Lelystad en Hillegom:

- ✓ Gemeente Hoorn heeft haar langetermijnbeleid uiteengezet in de Stadsvisie Hoorn 2005-2025. Hierin staat aangegeven dat “woningen in de eerste plaats worden gebouwd voor de lokale behoeften”. Hoewel dit niet expliciet staat vermeld, laat de gemeente hiermee de optie van een bovenlokale bouwopgave open. De gemeente heeft berekend dat voor de opvang van de lokale behoefte in de periode tot 2020 ruim 6.100 woningen benodigd zijn. De gemeente ambieert dus een aanzienlijke uitbreiding van de woningvoorraad. Parallel aan de woningbouw acht men uitbreiding van de werkgelegenheid essentieel en wil men bedrijventerreinen (deels buiten de huidige gemeentegrenzen) toe gaan voegen. Voor zowel de woningbouw als de bedrijventerreinen geldt dat gemeente Hoorn moet concurreren met de Noordvleugel. Als rekening wordt gehouden met aanzuigende werking van de Noordvleugel, zijn minder woningen en bedrijventerreinen benodigd. De prognose van het CBS/PBL komt voor Hoorn uit een huishoudengroei van een kleine 3.000 huishoudens. Het verschil van dit aantal met de gemeentelijke ambitie van 6.100 is te beschouwen als dubbeltelling. Het gaat hier alleen voor Hoorn dus om ruim 3.000 woningen.
- ✓ Gemeente Lelystad wil de komende decennia uitgroeien tot een stad van ongeveer 100.000 inwoners. Per 1-1-2008 telde Lelystad pas 73.000 inwoners, dus het gaat om een aanzienlijke groeiambitie. In haar Structuurplan geeft de gemeente aan dat Lelystad in 2015 een bevolkingsaantal zal tellen van rond de 80.000. En voor de periode daarna stelt de gemeente: “Na 2015 zal het inwonertal doorgroeien door verdere instroom uit onder meer Almere en de Randstad”. Hiertoe wil de gemeente vijf- à zeshonderd woningen per jaar gaan bouwen. In dit wervingsgebied van de Noordvleugel is de dubbeltelling dus het meest expliciet. Naast woningbouw stelt de gemeente economische groei (zowel aan de onderkant van de arbeidsmarkt als hoogwaardige werkgelegenheid) centraal en ook op dit punt is Lelystad dus een rechtstreekse concurrent van de Noordvleugel. De prognose van het CBS/PBL komt voor de periode

⁶ Het Wieringerrandmeer is niet terug te vinden in de kaarten 8 en 9 omdat er voor deze gemeente geen quickscan is uitgevoerd. De plannen voor deze locatie worden als bekend verondersteld.

2015-2025 uit op een huishoudengroei van 360 per jaar. Als Lelystad in die periode 600 woningen wil gaan bouwen, zijn er hiervan 240 te bestempelen als dubbeltelling (die zijn ook gepland in de Noordvleugel).

- ✓ Gemeente Hillegom wil groeien van 20.350 inwoners in 2008 naar 23.000 inwoners in 2020. Om deze groei te accommoderen zijn volgens de gemeente 1.700 nieuwe woningen benodigd. Als doelgroepen noemt de gemeente vooral “gezinnen met jonge kinderen, jongeren en starters op de woningmarkt, die nu vaak noodgedwongen uit Hillegom moeten vertrekken omdat er geen passende woningen zijn”. Het zijn juist ook deze doelgroepen, waarvoor geldt dat de aanzuigende werking van de Noordvleugel groot is. In andere woorden: ook hier is sprake van een dubbeltelling. De CBS/PBL-prognose komt voor de periode 2007-2020 uit op een huishoudengroei van 540 huishoudens. Er is hier dus sprake van een dubbeltelling van 1.160 woningen.

De drie cases laten zien dat in de wervingsgebieden van de Noordvleugel geen rekening wordt gehouden met de aanzuigende werking van de Noordvleugel. Ook in de belangrijkste wervingsgebieden wil men minimaal de eigen bevolking opvangen en vaak zelfs meer dan dat. Er is sprake van flinke dubbeltellingen.

In de praktijk kan er veelal maar één de concurrentieslag winnen en vanwege de sterke uitgangspositie van de Noordvleugel is het de verwachting dat hij deze vaak zal winnen. Een alternatief is de woningbouw in de Noordvleugel beleidsmatig te temperen ten bate van de wervingsgebieden. Vooralsnog wijzen de prognoses van het CBS/PBL echter in een andere richting.

18 WONINGBEHOEFTE IN DE NOORDVLEUGEL

4

Conclusie

De aanzuigende werking van de Noordvleugel

De opgave van 150.000 woningen voor de Noordvleugel is gebaseerd op een situatie waarbij de trends uit het verleden doorgang vinden. Dit betekent dat er relatief veel woningbouw en banengroei in de Noordvleugel wordt gealloceerd. De werkgelegenheidsgroei en de woningbouw bepalen hiermee (indirect) de uitkomsten van de demografische prognoses voor de Noordvleugel.

Als het effect van verhuisbewegingen (met uiteenlopende motieven) wordt weggenomen en puur en alleen wordt gekeken naar de bevolkingsontwikkelingen in gemeenten, dan blijkt dat van de 150.000 woningen er 38.400 uiteindelijk bewoond zullen gaan worden door huishoudens met 'hun roots' in andere gemeenten. In deze studie is de aanzuigingskracht van de Noordvleugel voor het eerst gekwantificeerd.

Regio's onder druk

In haar prognose kiest het CBS/RPB ervoor de trends uit het verleden door te trekken en de bestaande nieuwbouwplannen als basis te nemen. In beleidsmatige zin betekent dit een keuze voor een blijvend versterken van de (toch al sterke) positie van de Noordvleugel. De keerzijde van deze keuze is dat andere regio's het moeilijk kunnen krijgen hun ambities te realiseren. Dit zeker omdat de komende decennia de bevolkings- en huishoudengroei landelijk afgeroomd zal worden.

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de Kop van Noord-Holland, West-Friesland en Lelystad. Deze regio's hebben juist ambities het tij te keren, onder meer door het creëren van werkgelegenheid en het realiseren van woningbouw. Voor deze regio's zal het met de realisatie van 150.000 woningen in de Noordvleugel (en de bijbehorende banengroei) lastig worden de bestaande trends te keren.

Kortom: de keuze om in de Noordvleugel 150.000 woningen toe te voegen, heeft directe gevolgen voor andere regio's.

Dubbeltellingen in het beleid

In de gemeenten die een directe binding hebben met de Noordvleugel is in dit onderzoek een quickscan uitgevoerd op de bestaande beleidsplannen. In géén van deze gemeentelijke plannen klinkt het besef door dat de Noordvleugel in de komende decennia een belangrijk deel van de woningbehoefte gaat (c.q. blijft) opvangen. Sterker nog: vrijwel elke gemeente geeft aan minimaal de eigen woningbehoefte te willen opvangen en soms zelfs meer dan dat. Dit betekent dat er sprake is van dubbeltellingen als je de Noordvleugel en zijn wervingsgebieden als geheel bekijkt. Alleen al voor de gemeenten Hoorn, Lelystad en Hillegom komt deze dubbeltelling uit op ruim 5.000 woningen voor de periode tot 2020.

Het feit dat deze gemeenten zich niet bewust zijn van de opvangfunctie die de Noordvleugel voor haar gemeente vervult, heeft mede te maken met een gebrek aan heldere communicatie over de consequenties van de beleidskeuzen. Als er in het beleid – zoals dat doorklinkt in de prognoses van het CBS/RPB – de keuze wordt gemaakt de economische groei en de woningbouw vooral in de Noordvleugel te accommoderen, dan is het zuiver om de wervingsgebieden hiervan op de hoogte te stellen. Dan kunnen zij eventueel nog in discussie gaan om het beleid te veranderen. Lukt dat niet, dan kunnen zij zich in ieder geval via een meer realistisch scenario voorbereiden op de toekomst.

De kip en het ei

De prognoses van het CBS/RPB vormen input voor beleidsprocessen en maken deel uit van de onderbouwing van bouwprogramma's. Vaak wordt hierbij vergeten dat aan de basis van de prognoses aannamen liggen over de migratiestromen en de nieuwbouwprogrammering. Er is dus sprake van het probleem van de kip en het ei (wat was er eerst?).

Bij demografische prognoses ontkomt men er niet aan aannamen te doen, onder meer over de spreiding van de woningbouw. Wat van groot belang is, is dat deze aannamen zo veel mogelijk geëxpliciteerd worden. Dan wordt duidelijk dat elke prognose een effectverkenning is, waarbij vooraf de gemaakte (beleidsmatige) keuzen worden geëxpliciteerd.







Vanuit dit gezichtspunt geeft de CBS/PBL-prognose antwoord op de vraag: 'Hoe ziet de huishoudenontwikkeling eruit als een blijvend groot aandeel van de woningbouw in de Noordvleugel (en dus niet elders) wordt gealloceerd'. Als er een andere keuze zou worden gemaakt, zou de prognose andere resultaten geven.

5

Bijlagen

kaart 6 De pendelstromen van en naar de Noordvleugel

Pendelstromen naar de Noordvleugel

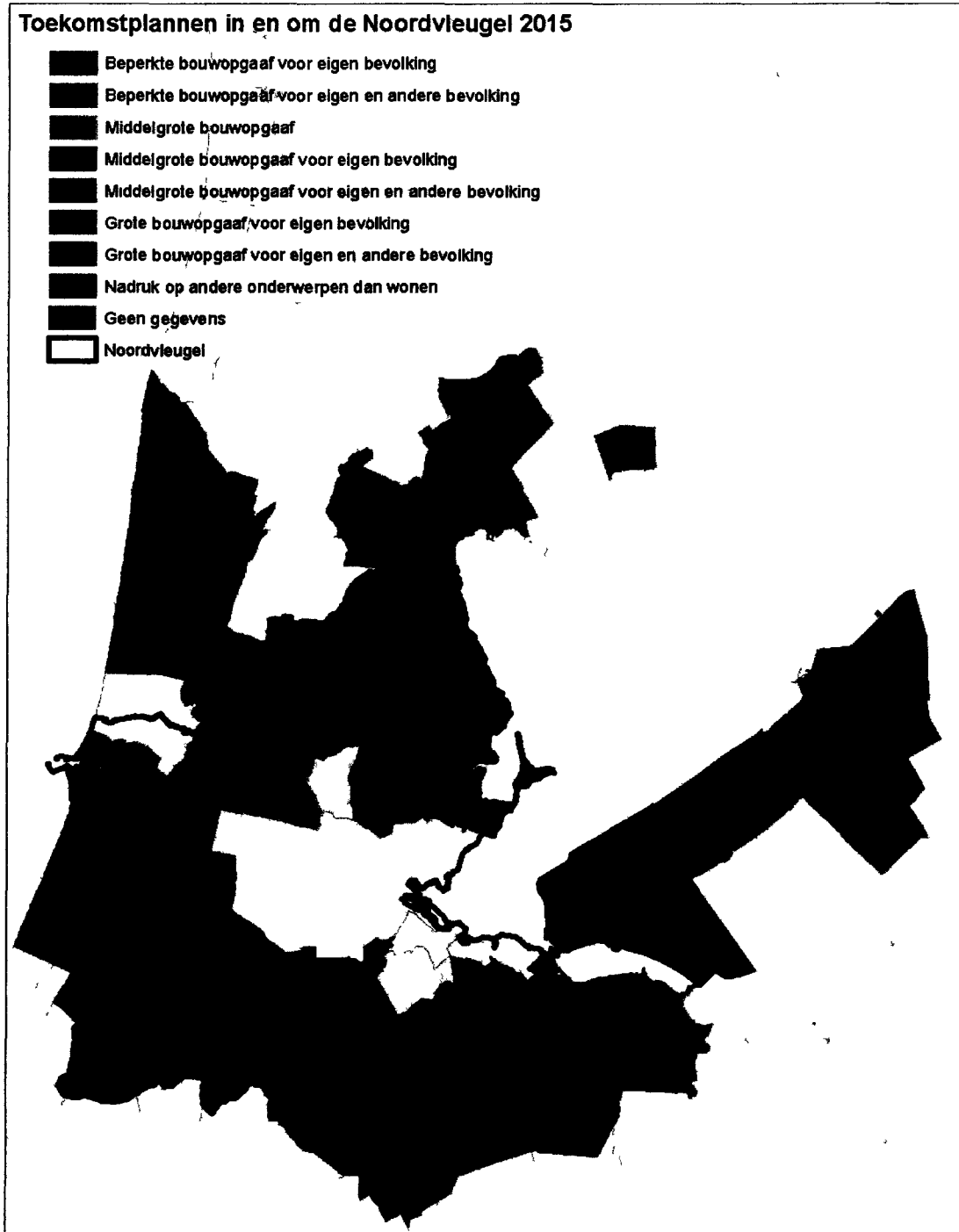
-  Geringe binding (<5%)
-  Beperkte binding (5 - 10%)
-  Enige binding (10 - 20%)
-  Sterke binding (20 - 30%)
-  Zeer sterke binding (>30%)
-  Noordvleugel



kaart 7 Verhuizingen van en naar de Noordvleugel



kaart 8 Gemeentelijk beleid voor de periode tot 2015



kaart 9 Gemeentelijk beleid voor de periode tot 2030

