

Gerard Marlet

Groei en krimp: de Drechtsteden

Naar een realistische woonambitie voor de Drechtsteden

Eindredactie: Nadine van den Berg

Atlas voor gemeenten
Postbus 9627
3506 GP UTRECHT
T 030 2656438
F 030 2656439
E info@atlasvoorgemeenten.nl
I www.atlasvoorgemeenten.nl

© Atlas voor gemeenten, Utrecht, 2017

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Groei en krimp: de Drechtsteden

Naar een realistische woonambitie voor de Drechtsteden

Inhoud

Samenvatting en conclusies	7
1 Aanleiding	8
2 Een schets van de situatie in de regio Drechtsteden	10
3 De Drechtsteden in bestaand woningbehoefteonderzoek	15
4 Nieuwe ramingen voor de Drechtsteden	20

Samenvatting en conclusies

De Drechtsteden hebben de laatste jaren fors geïnvesteerd in een aantrekkelijk woon- en leefklimaat. Centrumstad Dordrecht heeft de transitie van productiestad naar aantrekkelijke consumptiestad bijvoorbeeld succesvol gemaakt en is met die investeringen in het stedelijke voorzieningenniveau de afgelopen tien jaar de grootste stijger geweest op de woonaantrekkelijkheidsindex in de jaarlijkse *Atlas voor gemeenten*.

Dat heeft echter nog niet geleid tot extra groei en een verandering van de samenstelling van de bevolking in de Drechtsteden. Met een zogenoemde ‘groeiagenda’ willen de Drechtsteden daar – door extra investeringen in werkgelegenheid, bereikbaarheid, voorzieningen én de woningvoorraad – verandering in brengen.

In die groeiagenda wordt de ambitie uitgesproken om tot 2030 25.000 extra woningen in de Drechtsteden te realiseren. Bestaande woningbehoefteonderzoeken komen echter uit op een extra woningbehoefte van maximaal 10.000 woningen tot 2030. Die woningbehoefteonderzoeken zijn volledig gebaseerd op groei in het verleden en houden geen rekening met de effecten van beleid.

Uit dit onderzoek blijkt dat die groei in de Drechtsteden in het verleden groter had kunnen zijn als het woningaanbod in de regio beter de vraag had gevolgd. Als bovendien rekening wordt gehouden met de toegenomen aantrekkingskracht van de regio en de nog op hande zijnde investeringen in het woon- en leefklimaat is een verdubbeling van de nieuwbouwproductie tot 2030 een realistische ambitie.

Daarmee zou het aandeel van de Drechtsteden in de totale bevolking van Nederland in 2030 weer op het niveau liggen van eind jaren zeventig, toen 1,79% van de Nederlandse bevolking op het grondgebied van de huidige Drechtsteden woonde.

1 Aanleiding

De Drechtsteden¹ zijn een regio met beperkte groei en relatief grote sociaal-economische problemen. De Drechtsteden willen dit veranderen door te investeren in het woonklimaat en de woningvoorraad. Bij dat beoogde investeringsprogramma hoort de wens om te komen tot een extra woningaanbod van 25.000 woningen, vooral in het hogere segment. Daarmee wordt ingezet op groei en een verandering van de samenstelling van de bevolking. Op die manier moet uiteindelijk ook de sociaal-economische situatie in de regio worden versterkt.

Die ambitie sluit aan bij recent economisch onderzoek naar stedelijke en regionale ontwikkeling. Dat onderzoek laat zien dat de economische vitaliteit van een regio begint bij een aantrekkelijk woonklimaat. Steden en regio's die in trek zijn bij hoogopgeleide, creatieve en economisch kansrijke mensen zijn over het algemeen ook economisch succesvol en bieden meer werkgelegenheid.² Dat komt omdat bedrijven ontstaan, zich vestigen en groeien op plekken waar veel hoogopgeleide en creatieve mensen wonen, ofwel: waar de voorraad *human capital* groot is.³

Die ambitie sluit echter niet aan bij de uitkomsten uit onderzoek naar de toekomstige woningbehoefte in de regio, waarin wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid.⁴ Dat onderzoek voorspelt voor de Drechtsteden een behoefte aan 9560 nieuwe woningen tot 2031, wat in kwantitatieve zin vrijwel exact overeenkomt met de reeds bestaande nieuwbouwplannen van in totaal 9508 nieuw geplande woningen. Er zou dan dus geen ruimte zijn voor extra investeringen in de woningvoorraad.

De vraag is hoe dat komt. Houdt het onderzoek naar de toekomstige woningbehoefte wel voldoende rekening met de koerswijziging die de Drechtsteden al hebben ingezet? Dit onderzoek geeft antwoord op die vraag. Daarbij wordt aangesloten bij een recent ontwikkelde methode voor

¹ De gemeenten Alblasserdam, Dordrecht, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht.

² Zie bijvoorbeeld: E.L. Glaeser, J. Kolko, A. Saiz, 2001: Consumer City, in: *Journal of Economic Geography*, pp.27-50; G.A. Marlet, 2009: De aantrekkelijke stad. Moderne locatietheorieën en de aantrekkingskracht van Nederlandse steden (VOC Uitgevers, Nijmegen); H. Garretsen, G. Marlet, 2017: Amenities and the Attraction of Dutch Cities, in: *Regional Studies*, 51, 5, pp. 724-736.

³ Zie specifiek hierover: R.E. Lucas, 1988: On the mechanism of economic development, in: *Journal of monetary economics*, 22, pp. 3-42.

⁴ E. Smeulders, S. Kromhout, I. Giesbers, 2017: Volkshuisvestelijke opgave in beeld. Woningmarktonderzoek Drechtsteden 2016-2031 (Rigo Research en advies, Amsterdam).

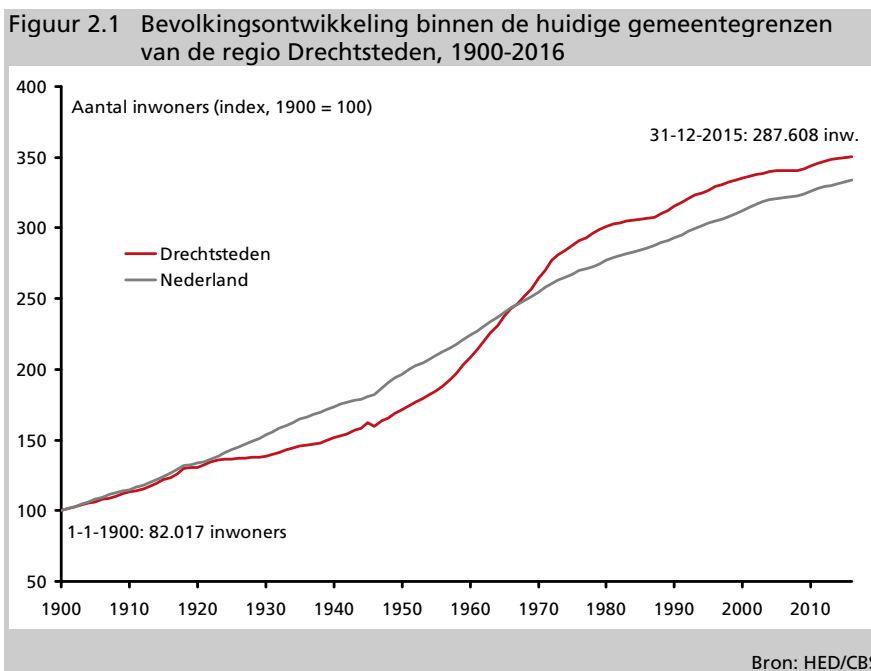
het beoordelen van de aantrekkelijkheid en levensvatbaarheid van potentiële nieuwbouwlocaties die door de onderzoekers van Atlas voor gemeenten en het Centraal Planbureau is ontwikkeld en gepubliceerd in *Groei & Krimp; waar moeten we bouwen – en waar vooral niet?*⁵

In hoofdstuk 2 wordt allereerst de huidige situatie in de regio Drechtsteden weergegeven. In hoofdstuk 3 wordt het bestaande woningbehoefte-onderzoek in kaart gebracht en geanalyseerd. En in hoofdstuk 4 wordt tot slot een nieuwe prognose van de toekomstige behoefte aan nieuwe woningen geïntroduceerd.

⁵ W. Vermeulen, C. Teulings, G. Marlet, H. de Groot, 2016: Groei & krimp. Waar moeten we bouwen – en waar vooral niet? (VOC Uitgevers, Nijmegen).

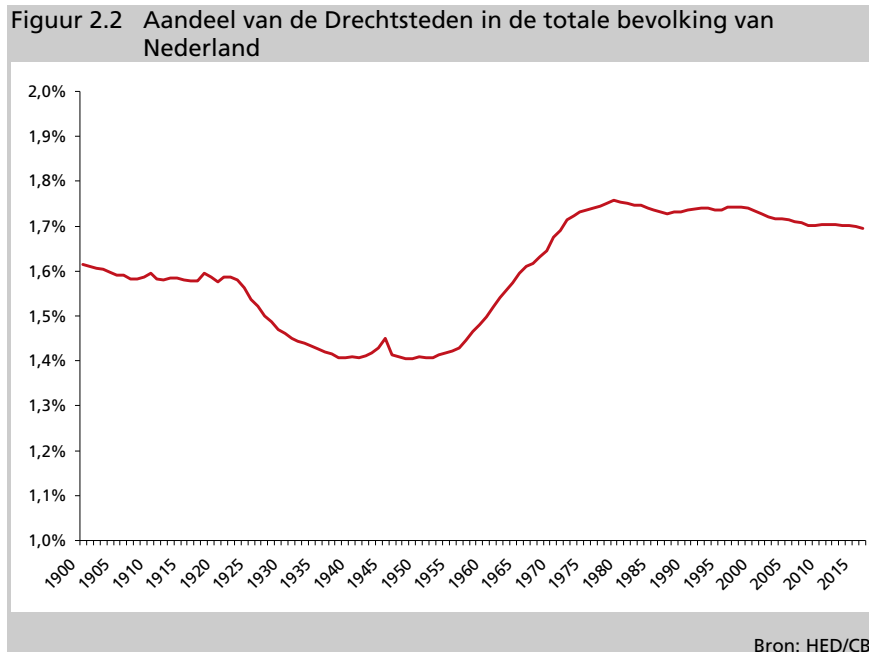
2 Een schets van de situatie in de regio Drechtsteden

In dit hoofdstuk wordt om te beginnen de sociaal-economische positie van, en de situatie op de woningmarkt in, de regio Drechtsteden in kaart gebracht. Figuur 2.1 laat zien dat de bevolking in de Drechtsteden in de jaren zestig en zeventig harder groeide dan elders in Nederland. Sinds de jaren tachtig stagneert die grotere dan gemiddelde groei.



Figuur 2.2 laat zien dat het aandeel van de Drechtsteden in de totale bevolking van Nederland sinds die tijd is afgenomen. Op het hoogtepunt in 1979 woonde 1,76% van de Nederlandse bevolking in de Drechtsteden. Op 1 januari 2016 was dat nog 1,69%. Als het niveau van destijds zou zijn gehandhaafd, dan zouden de Drechtsteden toen niet 287.608 inwoners hebben gehad, maar 298.497; bijna 11.000 inwoners meer dus. En als de Drechtsteden in 2030 datzelfde aandeel van de Nederlandse bevolking zouden huisvesten zouden er 313.931 mensen wonen, en niet 298.147 zoals ABF Research voorspelt.⁶

⁶ K. Gopal, e.a., 2016: Primos 2016. Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte 2016-2050 (ABF Research, Delft).

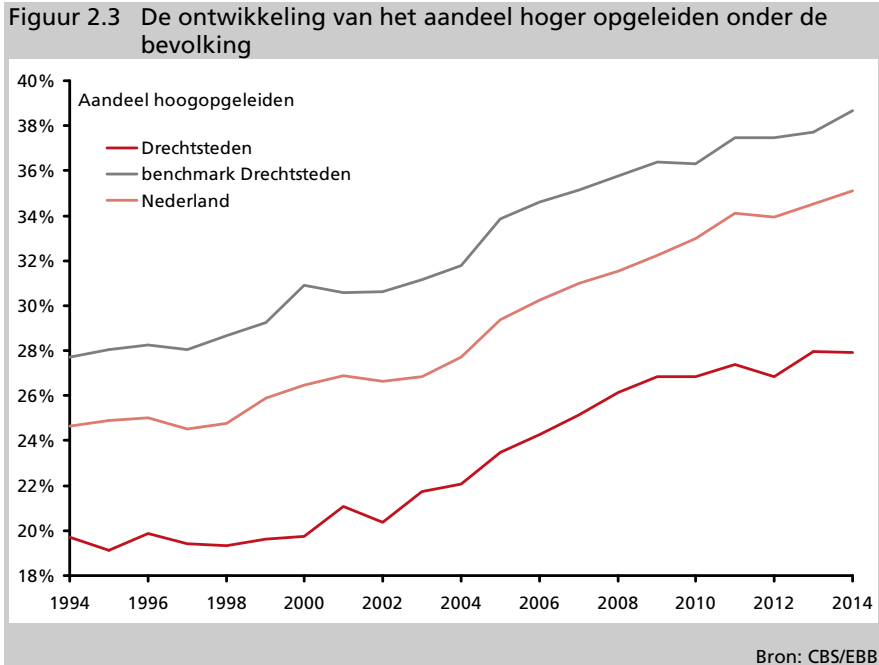


Uit recent onderzoek blijkt dat de woonaantrekkelijkheid van de centrumstad Dordrecht de laatste jaren fors is toegenomen, maar dat dit nog niet heeft geleid tot extra groei en een verandering van de samenstelling van de bevolking in de regio Drechtsteden.⁷

De figuren 2.3 en 2.4 laten zien dat de ontwikkeling van het aandeel hoger opgeleiden en hogere inkomensgroepen in de Drechtsteden inderdaad achterblijft bij die in vergelijkbare stedelijke regio's.⁸ Dat heeft als negatief bijeffect dat veel van de aantrekkelijke voorzieningen in de regio financieel onder druk staan omdat de koopkrachtige vraag naar die voorzieningen vooralsnog minder is toegenomen dan verwacht.

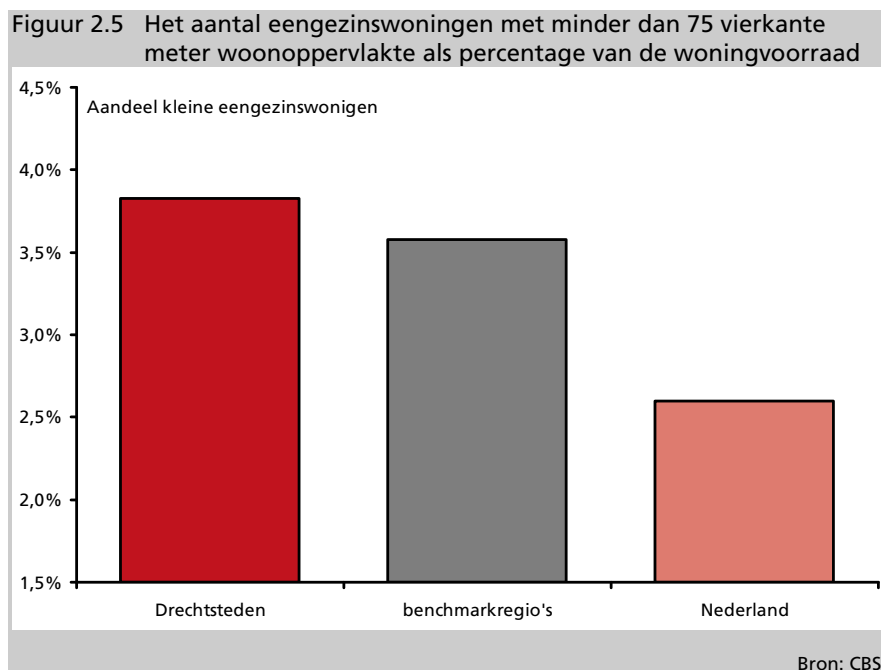
⁷ Atlas voor gemeenten, 2017: De positie van de regio Drechtsteden. Relatieve sterktes en zwaktes van de regio en knoppen om aan te draaien (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

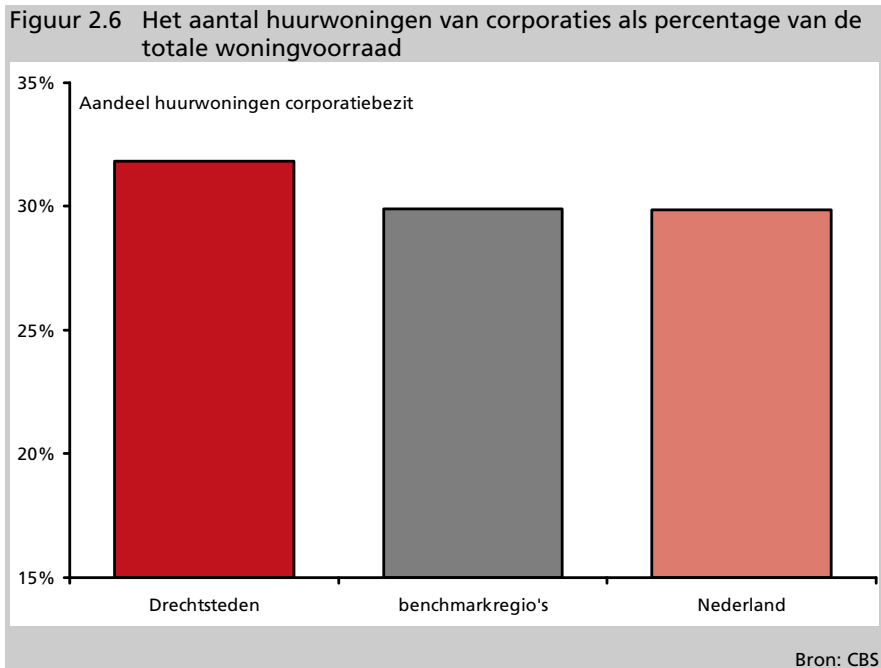
⁸ Als benchmark wordt de regio Drechtsteden vergeleken met de andere stedelijke regio's in de Randstad onder de rook (binnen een straal van 25 kilometer van het centrum) van een van de drie grote steden: Alphen aan den Rijn en omstreken (onder de rook van Den Haag), Delft en omstreken (Den Haag en Rotterdam), Gouda en omstreken (Rotterdam), Haarlem en omstreken (Amsterdam), Leiden en omstreken (Den Haag).



De achterblijvende groei en het uitblijven van een verandering van de samenstelling van de bevolking in de Drechtsteden heeft onder andere te maken met het woningaanbod in de regio. De Drechtsteden bieden relatief veel kleine woningen (figuur 2.5) en relatief veel sociale huur (figuur 2.6), waardoor hoger opgeleiden en mensen met een hoger inkomen die hun oog op de regio hebben laten vallen vaak lastig een woning naar hun wens vinden.

Het lijkt er dus op dat de Drechtsteden de toegenomen aantrekkingskracht niet weten te verzilveren omdat er niet genoeg woningen beschikbaar zijn voor de doelgroep waarvoor de stad Dordrecht en de regio Drechtsteden aantrekkelijke woonlocaties zijn.





3 De Drechtsteden in bestaand woningbehoefteonderzoek

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd waarom de behoefte aan investeringen in de woningvoorraad die uit de analyse van de aantrekkingskracht van de Drechtsteden volgt (zie hoofdstuk 2) niet aansluit bij de uitkomsten uit bestaand woningbehoefteonderzoek.

Tabel 3.1 laat eerst de belangrijkste resultaten uit dat woningbehoefteonderzoek zien. Voor de komende vijftien jaar wordt er een extra woningbehoefte van 9560 woningen voorspeld. Dat is in lijn met de feitelijke ontwikkeling van het aantal woningen in de afgelopen tien jaar. Die prognose is grotendeels gebaseerd op de prognose van het aantal huishoudens op basis van Primos.⁹ Die prognose van 9570 extra huishoudens voor de komende vijftien jaar is eveneens in lijn met de feitelijke ontwikkeling van het aantal huishoudens over de afgelopen vijftien jaar (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Prognose woningbehoefte op basis van bevolkingsprognose Primos

	1 jan 2001	1 jan 2016	1 jan 2031	Ontwikkeling 2001-2016	Ontwikkeling 2016-2031 Prognose
bevolking	276.121	287.608	298.914	+11.487	+11.306
huishoudens	115.040	125.430	135.000	+10.390	+9570
woningen	115.710	126.380	135.940	+10.670	+9560
inwoners per huishouden	2,40	2,29	2,21	-0,11	-0,08

Bron: Rigo

Het bestaande woningbehoefteonderzoek is dus gebaseerd op ‘resultaten uit het verleden’ en extrapolaties van historische ontwikkelingen op de regionale woningmarkt.

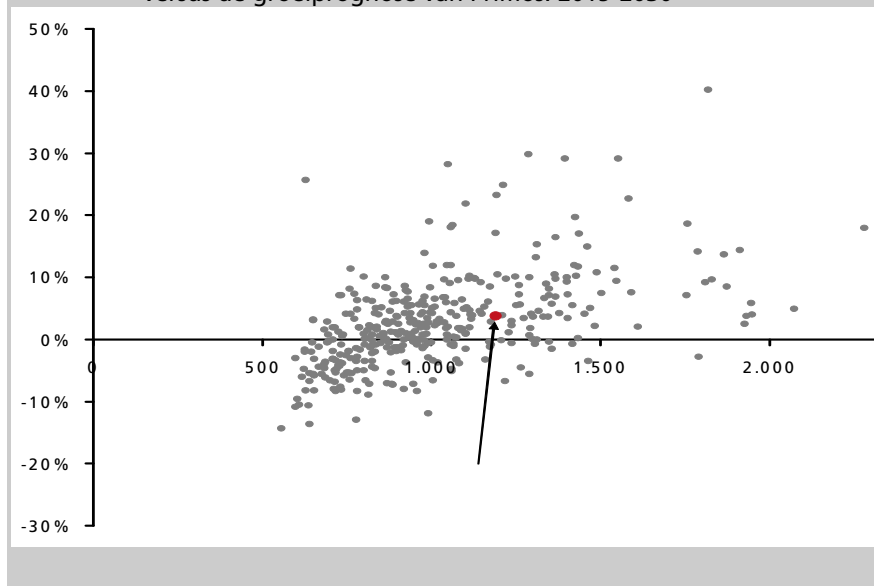
Het is bekend dat bevolkingsgroei niet persistent is; de bevolkingsgroei van Nederlandse regio’s in het verleden (meer dan tien jaar terug) hangt nauwelijks samen met de bevolkingsgroei nu (zie figuur 3.1). Dat maakt al

⁹ K. Gopal, e.a., 2016: Primos 2016. Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte 2016-2050 (ABF Research, Delft).

het verleden, ligt het voor de hand dat ook die prognoses niet altijd de meeste behoefte aan nieuwe woningen voorspellen op de meest aantrekkelijke locaties.

Figuur 3.2 laat dat zien. De groeiprognose per gemeente (op basis van Primos) hangt slechts beperkt samen met de marginale prijs van vierkante meter bebouwing van een standaardwoning per gemeente. Er zijn dus plekken waar volgens deze aanpak (veel) teveel groei wordt voorspeld en er zijn plekken waar te weinig groei wordt voorspeld. Voor de Drechtsteden wordt te weinig groei voorspeld. Er zijn verschillende plekken in het land met dezelfde opstalwaarde op potentiële nieuwbouwlocaties waarvoor door Primos een veel grotere groei wordt voorspeld; tot wel dertig procent in vijftien jaar tijd ten opzichte van nog geen vier procent voor de Drechtsteden (zie figuur 3.2).

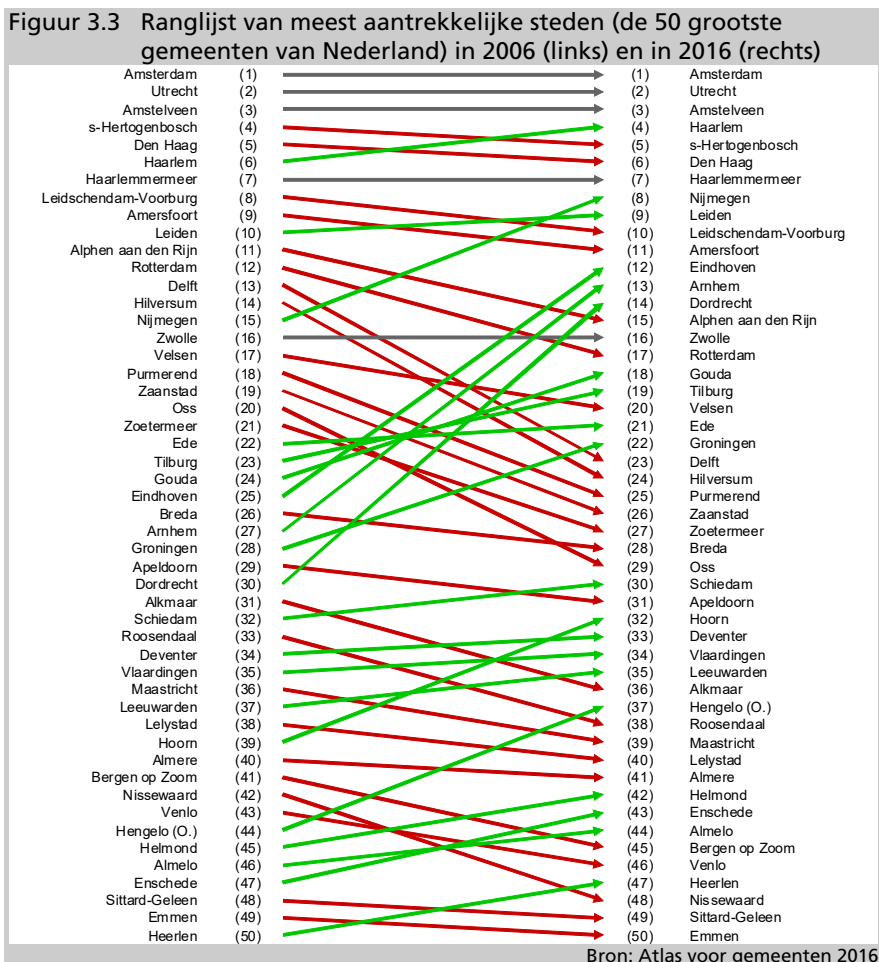
Figuur 3.2 De marginale prijs van opstal op potentiële nieuwbouwlocaties versus de groeiprognose van Primos: 2015-2030



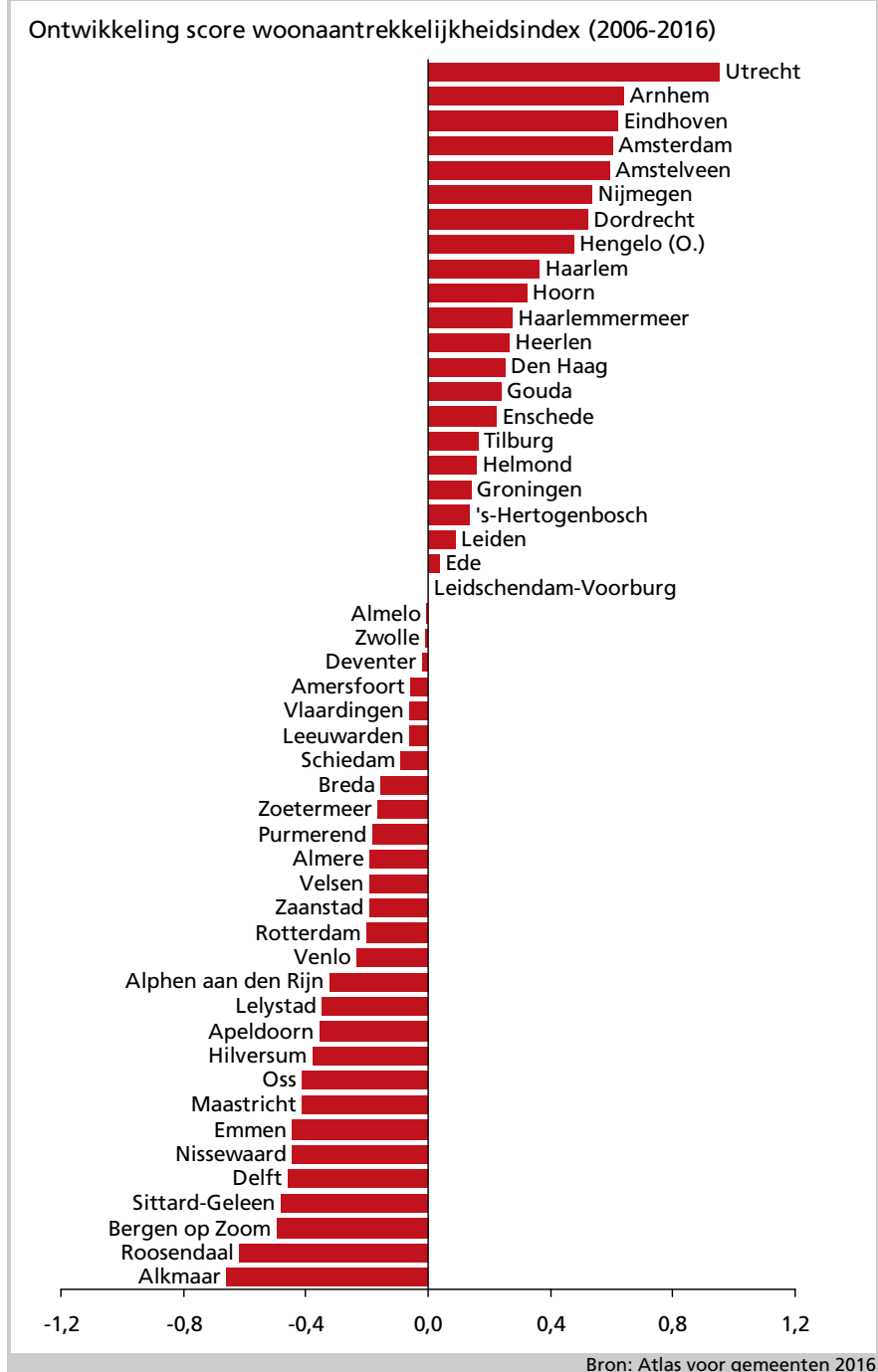
Dit duidt er dus op dat er in de Drechtsteden in het verleden te weinig is gebouwd. En dat geeft aan dat de geringe groei in het verleden in elk geval voor een deel te maken heeft met het gebrek aan voldoende woningnieuwbouw. Een prognose van de toekomstige woningbehoefte

baseren op groei uit het verleden leidt dan dus automatisch tot een onderschatting van de toekomstige vraag naar woningen.

Bovendien is in een prognose die gebaseerd is op groei in het verleden per definitie geen rekening gehouden met investeringen in het woonklimaat, het voorzieningenniveau en de aantrekkingskracht, zoals de laatste jaren in de Drechtsteden zijn gedaan. De centrumstad Dordrecht heeft de laatste jaren flink aan kwaliteit gewonnen. In 2006 stond Dordrecht op de ranglijst van vijftig meest aantrekkelijke steden in de jaarlijkse *Atlas voor gemeenten* op de 30^{ste} plaats. In 2016 stond Dordrecht op die ranglijst op plaats 14. Daarmee was Dordrecht de grootste stijger van de afgelopen tien jaar (zie figuur 3.3). De score verbeterde in die tijd met ruim een half punt (zie figuur 3.4)



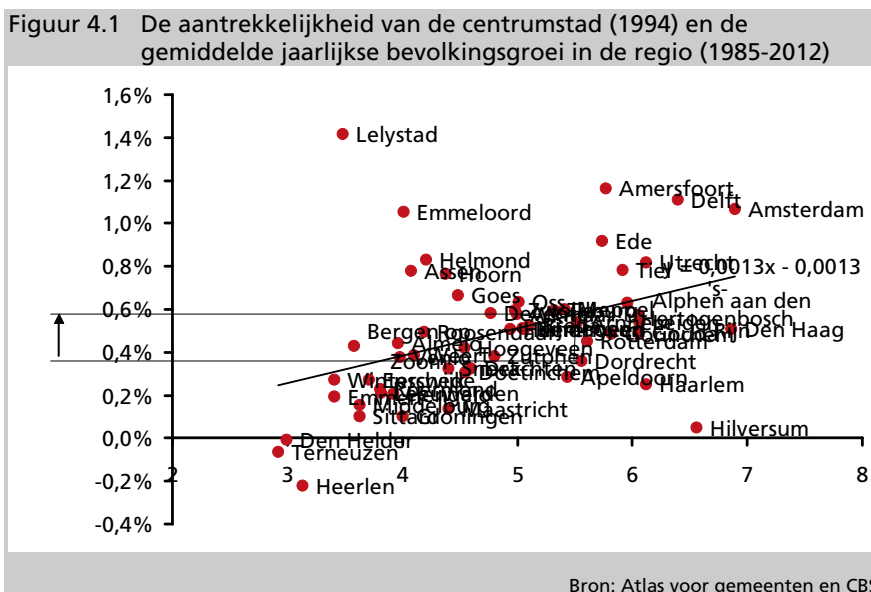
Figuur 3.4 Ontwikkeling van de score op de woonaantrekkelijkheidsindex, 2006-2016



4 Nieuwe ramingen voor de Drechtsteden

In dit laatste hoofdstuk wordt een alternatieve inschatting gemaakt van de behoefte aan nieuwe woningen in de regio Drechtsteden. In die berekening wordt wél rekening gehouden met de feitelijke aantrekkingskracht van de regio, de investeringen die in het woonklimaat zijn gedaan en de toenemende woonaantrekkelijkheid van de stad Dordrecht en de regio Drechtsteden.

Voor dit deel van het onderzoek is allereerst met statistische analyses onderzocht wat het verband is tussen factoren die over het algemeen van invloed zijn op de vraag naar woningen in een regio – zoals het voorzieningenniveau – en de groei van de bevolking. Figuur 4.1 geeft de uitkomst daaruit gestileerd weer; een punt meer op de zogenoemde woonaantrekkelijkheidsindex hangt gemiddeld samen met 0,1% meer groei per jaar.



De grafiek maakt duidelijk dat er een verband bestaat tussen de aantrekkelijkheid van centrumsteden en de groei van de bijbehorende regio. Wat ook opvalt is dat Dordrecht en omstreken onder die lijn ligt: de groei

van de regio was in het verleden minder groot dan op basis van de aantrekkelijkheid van de centrumstad verwacht mocht worden. Dat zou te maken kunnen hebben met het gebrek aan woningaanbod.

In dat geval is het redelijk te veronderstellen dat de groei de afgelopen vijftien jaar op het niveau van de regressielijn had kunnen liggen. Die groei zou dan niet gemiddeld 0,36% per jaar zijn geweest, maar gemiddeld 0,56% per jaar.¹² Een verschil van 0,2 procentpunt, ofwel ruim vijftig procent meer dan voorspeld (0,2 van 0,36).

Gemiddeld nam de bevolking in de Drechtsteden tussen 2001 en 2016 met 0,27% per jaar toe. Als daar dezelfde verhouding op wordt toegepast had dat 0,41% kunnen zijn geweest. Dan was de bevolking de afgelopen vijftien jaar niet met 11.487 inwoners toegenomen, maar met circa 18.000. Een extra groei van circa 6500 inwoners dus (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Extra woningbehoefte voor de Drechtsteden, 2016-2031

	Tekort wegwerken	Onderschatting prognose	Extra aantrekkingskracht	Totaal
Bevolking	6500	6400	2300	15.200
Huishoudens Woningen	<i>Maximum, uitgaande van verdere huishoudensverduunning:</i>			12.800
Huishoudens Woningen	<i>Minimum, uitgaande van gemiddelde huishoudensgrootte:</i>			6900
				6900

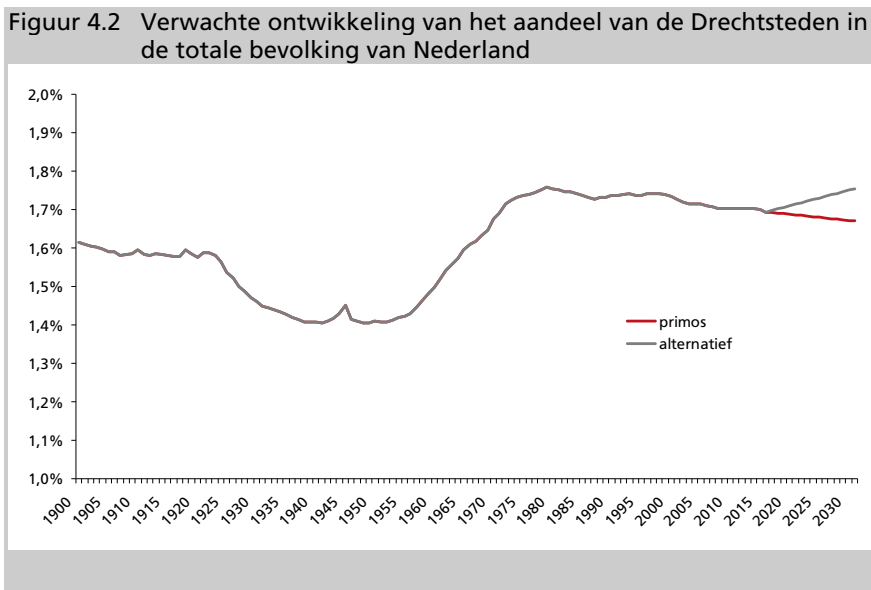
Dat betekent automatisch ook dat een toekomstverwachting gebaseerd op groei uit het verleden wordt onderschat. Als daar dezelfde verhouding voor wordt aangehouden, zou die groei de komende vijftien jaar niet 0,26% per jaar zijn, maar 0,40% per jaar. Dan zouden er in de Drechtsteden tot 2031 nog ongeveer 6400 extra inwoners bijkomen (zie tabel 4.1).

En dan is er nog geen rekening gehouden met de toegenomen aantrekkelijkheid van de centrumstad Dordrecht. Uit figuur 4.1 bleek dat

¹² Omdat de precieze regioafbakening en periode afwijken komen deze groeipercentages niet exact overeen met de groeipercentages die in dit rapport voor de Drechtsteden worden gepresenteerd.

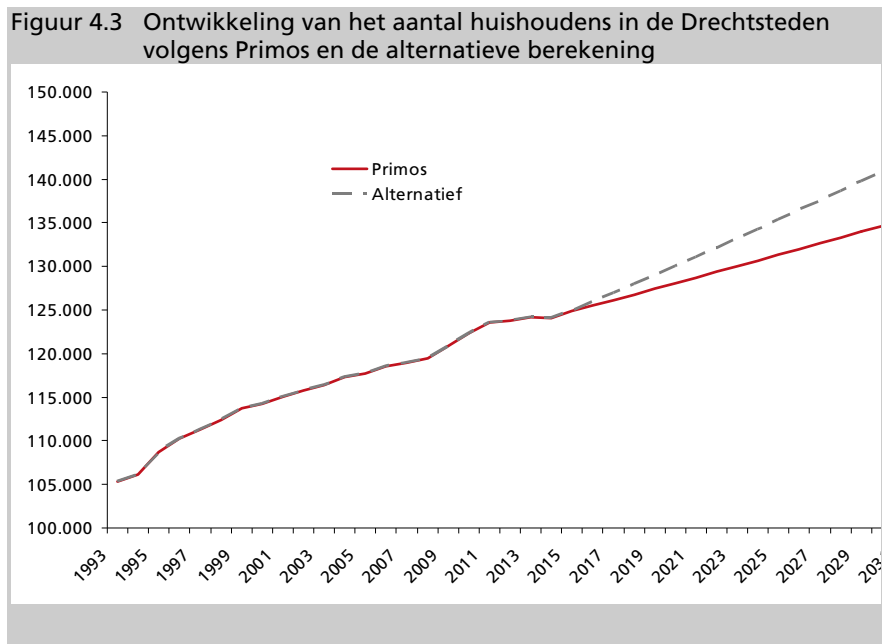
een extra punt op de woonaantrekkelijkheidsindex gemiddeld genomen samengaat met 0,1% extra bevolkingsgroei per jaar. Op basis van de uitkomsten uit die analyse is berekend wat het verwachte effect van de toegenomen woonaantrekkelijkheid van de stad Dordrecht en de regio Drechtsteden is op de potentiële bevolkingsgroei in de nabije toekomst en dus op de vraag naar woningen en de toekomstige woonbehoefte. De score van Dordrecht nam tussen 2006 en 2016 met ruim een half punt toe (zie figuur 3.4). Volgens de elasticiteit van 0,1 zou dat dus moeten leiden tot 0,05% extra bevolkingsgroei per jaar. Dat zou tot 2031 nog eens 2300 inwoners extra opleveren.

Dat zou de totale extra bevolkingstoename tot 2031 op ruim 15.000 brengen. En daarmee zou de bevolking in 2031 op ruim 314.000 uitkomen, bijna 1,76% van het totale verwachte aantal inwoners in Nederland op dat moment (zie figuur 4.2). Daarmee zouden de Drechtsteden dus ongeveer weer terug zijn op het niveau van eind jaren zeventig (vgl. hoofdstuk 2).



De vraag is tot slot hoeveel nieuwe woningen daarvoor nodig zijn. In tabel 4.1 is allereerst uitgegaan van de verhouding tussen het extra aantal inwoners en het extra aantal huishoudens op basis van Primos (tabel 4.1). In

dat geval zouden er bijna 13.000 huishoudens bijkomen. Figuur 4.3 zet die prognose af tegen de prognose van Primos.



Op basis van dat aantal extra huishoudens zouden dus ook ongeveer 13.000 woningen extra kunnen worden gebouwd; in totaal dus bijna 23.000 nieuwe woningen de komende vijftien jaar. Dat is in lijn met de groeiambitie die in de groeiagenda van de Drechtsteden wordt geformuleerd.¹³

In de berekening in tabel 4.1 is ervan uitgegaan dat de verhouding tussen extra bevolking en extra huishoudens waar Primos vanuit gaat ook voor de additionele groei in de alternatieve berekening geldt. Daarbij wordt dan dus uitgegaan van een verdere huishoudensverdunding tot 2030. Dat ligt voor de hand omdat de extra vraag naar woningen in de regio vooral zal komen van jonge hoogopgeleide alleenstaanden en stellen die na hun studie een aantrekkelijk stedelijk woonmilieu zoeken buiten de echt grote steden. De verwachting is dat die instroom in eerste instantie vooral bestaat uit mensen met een relatief klein huishouden (die uiteindelijk ook wooncarrière zullen

¹³ Groeiagenda 2030. Goed leven in de Drechtsteden; Groeiagenda 2030. Ons bod aan de provincie.

maken in de regio, waardoor er in de Drechtsteden ook extra vraag zal ontstaan naar andere woonsegmenten buiten de centrumstad).

Als die verwachte verdere huishoudensverduunning niet uitkomt, zou dat een overschatting van de extra woningbehoefte kunnen opleveren. Daarom is in tabel 4.1 nog een alternatieve berekening gepresenteerd waarin voor de totale geprognosticeerde bevolking in 2031 een gemiddelde huishoudensgrootte van 2,21 personen per huishouden is aangenomen. In dat geval zouden er bovenop de bestaande prognose nog bijna zeventuizend woningen extra nodig zijn, in totaal dus bijna 17.000 extra woningen tot 2030.

Al met al lijkt een verdubbeling van de extra woningbehoefte voor de Drechtsteden dus een realistische ambitie, zeker ook omdat in deze alternatieve prognose nog geen rekening is gehouden met de extra investeringen in de werkgelegenheid, de bereikbaarheid en het woon- en leefklimaat die de Drechtsteden willen doen.¹⁴ Als de effecten daarvan duidelijk zijn, zouden ook de verwachtingen voor toekomstige groei hoger kunnen uitvallen.

Overigens kan niemand de toekomst exact voorspellen (zie hoofdstuk 3); de uitkomsten uit dit onderzoek moeten dan ook worden gezien als een globale indicatie van wat een realistische ambitie voor de Drechtsteden is, en als tegenwicht voor de uitkomsten uit het traditionele woningbehoefte-onderzoek.

¹⁴ Groeiagenda 2030. Goed leven in de Drechtsteden; Groeiagenda 2030. Ons bod aan de provincie.