
Inhoud

Inleiding: Van bedrijventerrein naar Guggenheim	7
1 Theorieën over de stad	13
1.1 De economische landkaart van Nederland	16
1.2 Locatietheorieën	21
1.3 De kracht van de kern	31
1.4 Toerist in eigen stad	42
1.5 Menselijk kapitaal en de creatieve klasse	50
1.6 Het beste uit twee werelden	59
2 Wat is een stad?	67
2.1 De multifunctionele stad	70
2.2 De relatie met het ommeland	73
2.3 Maten voor stedelijkheid	78
2.4 Welke gemeenten zijn stad?	91
2.5 Steden vergeleken	100
3 De succesvolle stad	111
3.1 Werkgelegenheidsgroei in de stad	112
3.2 Bevolkingssamenstelling van de stad	120
3.3 Agglomeratie van de stad en zijn omgeving	129
3.4 Economische structuur in de stad	139
3.5 Economisch succesvolle steden	145
3.6 Productiviteit, bestedingen of starters?	155
3.7 Creatieve bedrijfstakken	160
3.8 Kunstenaars en nerds	164
3.9 Werken volgt wonen, en wonen...?	173
4 De attracties van de stad	175
4.1 Woning & woonomgeving	180
4.1.1 Kwaliteit woningen	180
4.1.2 Kwaliteit woonomgeving	187
4.2 Omgeving van de stad	197
4.2.1 Natuurlijke ligging	198
4.2.2 Buitenrecreatie	200
4.2.3 Voorzieningen over de grens	206
4.3 Stedelijke attracties	207
4.3.1 Avondleven	207

4.3.2	Evenementen	217
4.3.3	Winkelaanbod	226
4.3.4	Esthetiek	230
4.4	Een waaier van woonattracties	238
5	De aantrekkelijke woonstad	243
5.1	Aantrekkingskracht en groei	243
5.2	De hedonische prijsmethode	252
5.3	Banen of woonattracties?	264
5.4	Toe- of afnemend belang woonattracties?	281
5.5	Woning, wijk, stad of regio?	287
5.6	De aantrekkelijkste woonstad van Nederland	295
6	De creatieve stad	303
6.1	De opmars van hoogopgeleiden	304
6.2	Tolerantie, esthetiek, woonattracties of werk?	308
6.3	De kip of het ei?	325
6.4	Cultuur en creativiteit naar waarde geschat	335
6.5	Wie de jeugd heeft...	340
6.6	Niet het hele verhaal?	347
7	Conclusies uit de aantrekkelijke stad	349
	Epiloog: Naar nieuw stedelijk beleid	375
	Literatuur	387
	Samenvatting van de aantrekkelijke stad	411
	Summary	413

Inleiding: Van bedrijventerrein naar Guggenheim

Heerlen, Emmen, Rotterdam en Zaanstad. Geografisch ver – althans voor Nederlandse begrippen – van elkaar verwijderd, maar met grote overeenkomsten. Alle vier zijn het steden met economische en sociale problemen, zelfs gedurende de tweede helft van de jaren negentig toen de Nederlandse economie aan haar derde Gouden Eeuw leek te beginnen. Vooral steden met een industrieel verleden kampen al decennia met de structureel teruglopende werkgelegenheid in die sector. De transitie naar een moderne diensteneconomie komt in die steden moeizaam tot stand.

Gemeentebesturen zijn vaak koortsachtig op zoek naar de sleutel tot het aantrekken van nieuwe werkgelegenheid in de kansrijke sectoren van de toekomst. Veelgebruikte middelen daarbij zijn de aanleg van bedrijventerreinen, *city marketing* en acquisitie. Met als doel? Het aantrekken van grote bedrijven, liefst Amerikaanse multinationals. Beleidsmakers kijken daarbij verlekkerd naar het succes van Silicon Valley in het Amerikaanse Californië, waar op een relatief perifere locatie rond een universiteit en dankzij enkele ondernemende individuen het wereldcentrum van de ICT-technologie ontstond.

Dat sprookje heeft bijvoorbeeld Nijmegen en Arnhem ertoe gebracht zich in te spannen voor een zogenoemde *Health Valley*; een cluster van zorginstellingen, medisch-technologische bedrijven, gezondheidszorg-ondersteunende bedrijven en onderwijsinstellingen.¹ Wageningen heeft haar *Food Valley*, naar eigen zeggen ‘de innovatiemotor van het Nederlandse agrifoodcluster’,² en Heerlen probeert haar economie uit het slop te trekken door in samenwerking met Aken het grote grensoverschrijdende bedrijventerrein Avantis van de grond te krijgen.

Er zijn locatietheorieën die dat valleidenken – het beleid van gemeenten dat erop is gericht om *the next Silicon Somewhere* te worden – ondersteunen. Zo is de beroemde bedrijfseconoom Michael Porter van mening dat een regionale economie zich ontwikkelt rond een sterke industrie, sector of cluster. En dat het voor een stad of regio verstandig is die zogenaamde *diamonds* te koesteren.³ Eerder beweerde de Franse econoom Francois Perroux dat economische groei kan worden aangewakkerd rond één sleutelbedrijf, een

¹ Gemeente Arnhem, 2002: *Arnhem aantrekkelijke stad. Kadernota Economisch beleid 2003-2006*, p. 17.

² <http://www.foodvalley.nl>.

³ M. Porter, 1990: *The Competitive Advantage of Nations* (New York, Free Press).

een diensteneconomie, via starters of langs de weg van bestedingen. Die vier mechanismen worden in deze paragraaf verder onderzocht.

Productiviteit

Een concentratie van creatieve, hoogopgeleide mensen in steden zorgt in theorie voor productievere werknemers waardoor bedrijven er groeien en de stad nieuwe bedrijven aantrekt. Een microstudie in de VS heeft aangetoond dat een tien procent hoger scholingsniveau samengaat met 8,5 procent meer productiviteit van werknemers in de industrie en 12,7 procent van werknemers in de zakelijke dienstverlening.³¹⁸

De meeste empirische aandacht bij de relatie tussen menselijk kapitaal en groei gaat traditioneel uit naar de ICT en de technologiesector.³¹⁹ Economen gaan er dan kennelijk vanuit dat technologische innovatie de belangrijkste uitkomst is van kennis en creativiteit. Maar kennis en creativiteit stimuleren mogelijk ook procesinnovatie en efficiëntiebevorderende investeringen in de dienstensector,³²⁰ en het ontwikkelen van concepten en het toevoegen van esthetische en symbolische waarde aan producten.³²¹ Van niet-technologische innovaties als uitkomst van menselijk kapitaal mag in Nederland op voorhand meer worden verwacht dan van technologische innovatie, want uit paragraaf 3.9 zal blijken dat juist niet de technici en ICT'ers in de stad verantwoordelijk zijn voor meer werkgelegenheidsgroei. Door de creatieve klasse in verband te brengen met de groei van specifieke sectoren wordt dit empirisch getoetst. De industriële sector staat daarbij symbool voor de uitkomsten van technologische innovatie, de dienstensector voor niet-technologische innovatie. De resultaten staan in tabel 3.7.

Vooraf het verband tussen het aandeel creatieve klasse in de stad en de groei van de werkgelegenheid in de financiële en zakelijke dienstverlening is sterk. Een één procent groter aandeel creatieve mensen onder de bevolking in 1994 gaat samen met één procent meer groei van de werkgelegenheid in de dienstensector in de tien jaar daarna. Dat effect komt vooral voor rekening van de financiële dienstverlening; een één procentpunt grotere creatieve klasse resulteert daar in 3,7 procent meer werkgelegenheidsgroei. Dat onderschrijft het belang van menselijk kapitaal voor niet-technologische

³¹⁸ S.E. Black & L.M. Lynch, 1996: *Human capital investment and productivity*, *American Economic Review* LXXXVI, pp. 263-267.

³¹⁹ V.K. Mathur, 1999: *Human capital-based strategy for regional economic development*, in: *Economic development quarterly*, 13, 3, pp. 203-216.

³²⁰ S. Klepper, 1996: *Entry, exit, growth and innovation over the product life cycle*, *American Economic Review* LXXXVI, pp. 562-583.

³²¹ Scott, A.J. 2000: *The cultural economy of cities; essays on the geography of Imago-producing industries*.

innovatie in steden. Het verband tussen de creatieve klasse en groei in de industrie is ook positief, maar met een bedenkelijk significantieniveau. Het bewijs dat technologische innovatie er in Nederlandse steden toe doet, is op basis van deze analyse dan ook veel minder overtuigend dan bij niet-technologische innovatie.

De werkgelegenheidsgroei in de niet-commerciële dienstverlening, zoals het onderwijs, de zorg en de overheidssector, hangt niet significant samen met meer creatieve mensen in de stad. Een voor de hand liggende verklaring is dat beslissingen over vestiging en groei in die sector niet afhankelijk zijn van marktomstandigheden – en dus ook niet van de aanwezigheid van een geschoold en creatief arbeidsaanbod – maar van politieke beslissingen.

Aanpassing

Een van de productiviteitstheorie afgeleide visie op menselijk kapitaal is de *reinvention* theorie. Die zegt dat steden met een industrieel verleden in combinatie met een hoogopgeleide bevolking beter in staat zijn om de transitie richting een diensteneconomie te maken dan steden met een industrieel verleden en een relatief laagopgeleide bevolking. Hoogopgeleiden passen zich in die visie beter aan nieuwe economische omstandigheden, ideeën en technologieën aan dan mensen met een lagere opleiding.³²² Een grote concentratie aan industriële bedrijven hangt negatief samen met de totale werkgelegenheidsgroei in de stad (tabel 3.3). Aan de andere kant bestaat er een positieve relatie tussen menselijk kapitaal en werkgelegenheidsgroei, vooral in de dienstensector (tabel 3.7). Daaruit valt af te leiden dat steden met veel industrie het gemiddeld slechter doen dan steden met een diverse sectorale structuur, maar dat steden met veel industrie het beter doen wanneer ze een hoogopgeleide bevolking hebben dan wanneer ook die hoogopgeleiden ontbreken.

Starters

Creatieve en hoogopgeleide mensen in de stad zorgen in theorie niet alleen voor meer groei bij bestaande bedrijven, ze schijnen ook eerder geneigd te zijn om een eigen bedrijf te beginnen.³²³ Menselijk kapitaal vormt in de stad als het ware een ‘pool van entrepreneurs’.³²⁴ Steden waar veel hoogopgeleide

³²² E.L. Glaeser, 2005: *Reinventing Boston: 1630-2003*, Journal of Economic Geography, 5, 2, pp. 119-153; Glaeser & Saiz, *Rise of the Skilled City*, p. 2.

³²³ Nelson, R.R., Winter, S.G., 1982: *An evolutionary theory of economic performance* (Cambridge University Press).

³²⁴ V.K. Mathur, 1999: *Human capital-based strategy for regional economic development*, in: Economic development quarterly, 13, 3, p. 213.

Die bevolkingsprognoses werden al snel naar beneden bijgesteld, maar de suburbanisatie kwam rond 1970 door toenemende welvaart en autobezit pas echt goed op gang. Steeds meer Nederlanders verruilden hun verouderde stadswoning voor een nieuwbouwwoning buiten de stad. Inmiddels werden ook de gevolgen van de suburbanisatie in de VS goed duidelijk. De Amerikaanse middenklasse had de binnensteden verlaten en alleen de lagere inkomensgroepen die zich geen suburbane woning konden permitteren bleven in de stad achter. Het gevoel van onveiligheid dat de door sociale minderheden bevolkte binnenstad kennelijk bij veel Amerikanen opriep (*urban problems*) werd – naast de droom van een mooie eengezinswoning – een tweede reden om de binnenstad de rug toe te keren. Een nieuwe golf in het suburbanisatieproces was het gevolg, met als resultaat de zogenoemde *suburban sprawl*, her en der verspreide suburbane woonwijken.⁴⁵⁷

Vrij snel na het verschijnen van de tweede nota ontstond daarom alweer behoefte aan een herziening. Tussen 1973 en 1988 werd bij het Ministerie van VROM gewerkt aan de *Derde nota voor de ruimtelijke ordening*. De filosofie van gebundelde deconcentratie werd gehandhaafd maar nu pas echt goed geëffectueerd; er werden groeikernen⁴⁵⁸ aangewezen en er werden maatregelen genomen voor stadsvernieuwing.⁴⁵⁹ Sindsdien doet de suburbane groei zich in Nederland geconcentreerd voor in enkele groeigemeenten en *new towns* zoals Nieuwegein, Haarlemmermeer, Capelle aan den IJssel, Almere en Zoetermeer. De bevolking van Den Haag bleef sindsdien bijvoorbeeld afnemen, maar randgemeenten zoals Wassenaar kregen er nauwelijks inwoners meer bij. Zoetermeer daarentegen groeide van 10.000 inwoners in 1965 naar 110.000 in 2000.

De milieuproblematiek in de jaren tachtig betekende een koerswijziging in het ruimtelijke beleid. In 1994 verscheen de *Vierde nota voor de ruimtelijke ordening extra* (extra, omdat de oorspronkelijke vierde nota vanwege de val van Lubbers II niet meer in behandeling was genomen). Deze nota, de zogenoemde Vinex, koppelde de milieuproblematiek aan de toegenomen mobiliteit, en de toegenomen mobiliteit aan de ver uit elkaar gelegen woon- en werklocaties, mede als gevolg van de nieuwe groeikernen. Het nieuwe credo werd de compacte stad: bedrijven en huishoudens moesten zich weer in eerste instantie in en om bestaand stedelijk gebied concentreren om

⁴⁵⁷ P.C. Cheshire, D.G. Hay, 1989: *Urban Problems in Western Europe. An economic Analysis* (Unwin Hyman, London).

⁴⁵⁸ Alkmaar, Almere, Capelle aan den IJssel, Duiven, Haarlemmermeer, Hellevoetsluis, Helmond, Hoorn, Houten, Huizen, Lelystad, Nieuwegein, Purmerend, Spijkenisse, Westervoort en Zoetermeer, bron: E. de Bruijne, F. Knol, 2001: *Gewenste groei. Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groeikernen* (Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag).

⁴⁵⁹ Ministerie van VROM, 1988: *Derde nota voor de ruimtelijke ordening* (Den Haag).

zodoende de (auto)mobiliteit te beperken. Dat mensen ook in de ene stad kunnen wonen en in de andere kunnen werken werd daarbij voor het gemak over het hoofd gezien.⁴⁶⁰

Dat nieuwe beleid betekende geenszins dat elke Nederlandse gemeente weer naar believen mocht groeien. Op het Ministerie van VROM werden strenge grenzen getrokken waarbinnen in de toekomst nog wel, en vooral waarbinnen niet meer gebouwd mocht worden: de rode en de groene contour. Met provincies en regio's (kaderwetgebieden) werden afspraken gemaakt over een bouwopgave van meer dan 600.000 nieuwe woningen tussen 1995 en 2005 op locaties binnen de rode contour. Daarmee waren de fameuze Vinex-wijken geboren.

Buiten de groeigemeenten uit de derde nota en de Vinex-locaties uit de vierde gelden sindsdien forse bouwbeperkingen. De consequentie daarvan is dat een gemeente die een Vinex-locatie aangewezen heeft gekregen flink mag bouwen, terwijl gemeenten die daar niet voor in aanmerking zijn gekomen, omdat ze bijvoorbeeld liggen ingeklemd tussen groene contouren, soms helemaal geen nieuwe huizen mogen bouwen, ook niet als de vraag naar die locaties toeneemt.

Attractiviteit of beleid

De vraag is of groeiverschillen tussen steden in Nederland het gevolg zijn van verschillen in attractiviteit, of van beleid. Om dat empirisch te toetsen is een indicator nodig voor restrictief bouwbeleid. Die indicator moet per gemeente zo precies mogelijk aangeven welk deel van de nieuwbouwproductie puur het resultaat is van beleid, en niet van verschillen in aantrekkingskracht.

Er zijn verschillende indicatoren voor het aantal nieuwgebouwde woningen tussen 1995 en 2004 gebruikt. Het gaat in alle gevallen om het aantal nieuwgebouwde woningen in het kader van de Vinex, waarbij onderscheid is gemaakt tussen woningen binnen bestaand stedelijk gebied (inbreidingslocaties), op zogenoemde Vinex-uitleglocaties en op overige uitleglocaties.⁴⁶¹

Voor de nieuwgebouwde Vinex-woningen op Vinex-uitleglocaties lijken een goede beleidsindicator te zijn omdat dat type nieuwbouw alleen op door de centrale overheden aangewezen locaties plaatsvindt.

Het probleem van alle beleidsindicatoren is dat het Vinex-beleid niet los van realiteitszin is ontworpen. Er is rekening gehouden met verwachte

⁴⁶⁰ Zie ook: D.J.A. Droogh, C. Cortie, 1991: *Wonen en werken in een polycentrisch stadsgewest*, in: R. van Kempen, S. Musterd, W. Ostendorf, *Maatschappelijke veranderingen en stedelijke dynamiek* (Delft University Press).

⁴⁶¹ Bron: Ruimtelijk Planbureau.