

Groei & Krimp

Waar moeten we bouwen – en waar vooral niet?

Met dank aan Stefan Groot, Eric Koomen, Roderik Ponds en Clemens van Woerkens voor hun onmisbare bijdrage aan de totstandkoming van dit boek. En aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Financiën en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voor de mogelijkheid om binnen het door hen gefinancierde programma 'Decentrale overheden' aan dit boek te werken.

Eindredactie: Ravestein & Zwart, Nijmegen
Ontwerp en opmaak: M Tekst & Beeld, Odijk
Drukwerk: Rocim, Oosterbeek

VOC Uitgevers
Postbus 366
6500 AJ Nijmegen
I www.voc-uitgevers.nl

ISBN: 978-90-79812-19-6

© 2016: Vermeulen, Teulings, Marlet, De Groot

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 & Krimp

Waar moeten we bouwen – en waar vooral niet?

Wouter Vermeulen

Coen Teulings

Gerard Marlet

Henri de Groot

Inhoud

Inleiding	7
1 Groeien en krimpen	17
1.1 Van stad naar regio	19
1.2 Divergentie of convergentie?	23
1.3 Persistente groei?	27
1.4 Groei, sorting en amenities	30
2 Hoog en laag	35
2.1 De kenniseconomie	37
2.2 Ruimtelijke patronen in Nederland	41
2.3 De clustering van hoogopgeleiden	47
2.4 De ruimtelijke organisatie van onze kenniseconomie	55
2.5 Implicaties voor beleid	58
3 Stijgen en dalen	63
3.1 De prijs van een standaardwoning	63
3.2 De aantrekkingskracht van het centrum	70
3.3 Persistente groei?	78
4 Waar en wanneer	83
4.1 De waarde van wachten	84
4.2 De waarde van opstal	91
4.3 Waar is in de afgelopen jaren gebouwd?	98
5 Winnaars en verliezers	109
5.1 Waar krimpt het?	109
5.2 Kans op krimp	115
5.3 Wie zijn de verliezers?	118
5.4 De ontwikkeling van krimpregio's	122
6 Macht of onmacht?	129
6.1 Geordend Nederland	130
6.2 Gecontroleerde groei?	132
6.3 Breken of bouwen	139
6.4 Risico en verevening	144
6.5 De uitdaging	148
Bijlage: de persistentie van bevolkingsgroei in de G57	151

Inleiding

“Almere is eindelijk af, nu de banen nog.” (NRC Handelsblad, 22 augustus 2015)

De ontwikkeling van steden is een onvoorspelbaar proces. Onze eigen vaderlandse geschiedenis is een sprekend bewijs van deze ijzeren wetmatigheid. Zo was Leiden anderhalve eeuw geleden één van de belangrijkste steden. Maar die stad staat nu qua omvang op plaats 22. De hoge positie van Leiden is overgenomen door Eindhoven, een stad die tachtig jaar terug nog nauwelijks bestond. Steden als Middelburg, Medemblik en Enkhuizen zijn al eeuwen op de terugtocht. En hoewel Tilburg en Enschede door de opkomst van de textielindustrie in de eerste helft van de 20e eeuw explosief zijn gegroeid, hebben zij ook zwaar te lijden gehad toen die industrie ten onder ging. Stedelijke ontwikkeling is dan ook een tombola. Die onzekerheid dwingt planners en ruimtelijke ordenaars tot bescheidenheid en investeerders en huizenkopers tot voorzichtigheid. We zullen moeten leren leven met onzekerheid; goedschiks, want anders gebeurt het kwaadschiks, zo heeft de geschiedenis laten zien.

Waarom klontert economische activiteit – of het nu gaat om wonen of werken – zich samen? En waarom is dat proces van samenklontering zo onvoorspelbaar? De geschiedenis van Enschede, Helsinki, Eindhoven en Detroit geeft op die vraag een eerste antwoord. De textielindustrie, Nokia, Philips en de auto-industrie zijn bepalend geweest voor het lot van deze steden. Je zou kunnen stellen dat het *unique selling point* van de stad zijn specialisatie is: glas uit Leerdam of kaas uit Alkmaar. Maar hoewel die specialisatie van kennis en kunde op één locatie de meerwaarde is van een stad, is dit tegelijk ook vaak zijn zwakte. Want successen uit het verleden bieden nu eenmaal geen garantie voor de toekomst. Met de teloorgang van de Amerikaanse auto-industrie raakte ook Detroit in verval. Op kleinere schaal gebeurt nu hetzelfde met Bergen op Zoom, dat in belangrijke mate afhankelijk was van de sigarettenindustrie.

Stedelijke specialisatie is dus de bron van zowel het succes als van de onzekere toekomst van de stad. Steden staan dan ook voor de moeilijke afweging tussen de huidige marktwaarde van vergaande specialisatie en het grote risico dat een monocultuur met zich meebrengt. Die afweging is extra moeilijk, omdat niet zo duidelijk is hoe die keuze te beïnvloeden is. Wedden

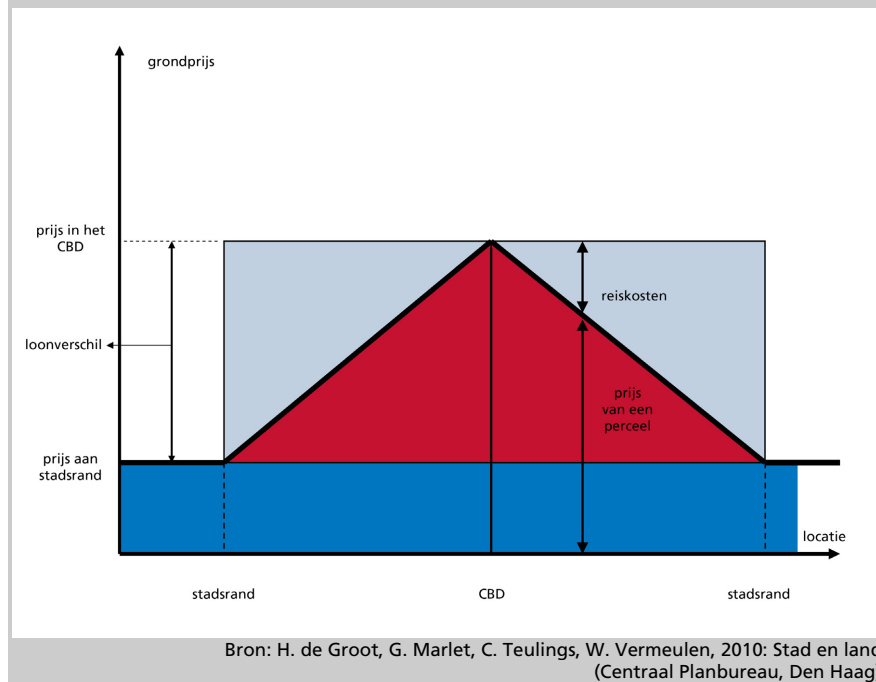
op meerdere paarden heeft een groot voordeel, omdat dit het risicoprofiel verbetert, en daarmee de kapitaalkosten van vastgoedinvesteringen.

Kenmerkend voor de agglomeratievoordelen in productiesteden is de vaak zeer korte afstand waarover de voordelen van nabijheid van andere banen voelbaar zijn. Locaties op meer dan een kilometer afstand profiteren hier vaak nauwelijks meer van. Dit sluit naadloos aan bij wat kantoren van grote organisaties vaak ervaren: de naaste buurman is een belangrijke vraagbaak, de hoek van gang is al een eind weg en wie de trap op loopt betreedt een geheel andere wereld. Een studie van Gabriel Ahlfeldt en co-auteurs naar de economische gevolgen van de deling en hereniging van Berlijn geeft een betrouwbare inschatting van agglomeratievoordelen: ze zijn erg belangrijk, maar hun bereik is klein. Dit verklaart het ontstaan van hoog geconcentreerde en vaak ook hoog gespecialiseerde *business districts*, zoals de Amsterdamse Zuidas.

Locale specialisatie brengt echter ook grote voordelen met zich mee; de grondprijzen op bijvoorbeeld de Zuidas zijn niet voor niets erg hoog. Dat hoge grondprijzen een goed indicatie zijn voor het succes van een locatie, bleek uit de studie *Stad en land*. De kern van dit boek is het klassieke plaatje van de stad, dat is weergegeven op de volgende pagina.

In deze afbeelding is de afstand tot het *Central Business District*, kortweg CBD (op de horizontale as) afgezet tegen de grondprijzen (op de verticale as). Al het werk bevindt zich in het CBD. Werken in de stad levert meer op dan werken op het platteland buiten de stadsrand. Maar tegenover dit voordeel staat dat wonen in het centrum van de stad duurder is dan wonen aan de rand. In een ruimtelijk evenwicht moet iedereen uiteindelijk even goed af zijn, omdat er anders een prikkel zou zijn om te verhuizen. Het loonverschil tussen de stad en het platteland moet dus overal gelijk zijn aan de som van de hogere grondprijs in de stad en de reiskosten naar het CBD. Vlak bij het CBD zijn de reiskosten nul en is het verschil in grondprijs gelijk aan het loonverschil. Aan de rand van de stad is de grondprijs even hoog als die op het platteland. Daar zijn dus de reiskosten naar het CBD precies gelijk aan het loonverschil. Hoe hoger de reiskosten per kilometer, des te steiler verloopt de grondprijscurve in de stad.

Figuur 1 De theorie van de monocentrische productiestad

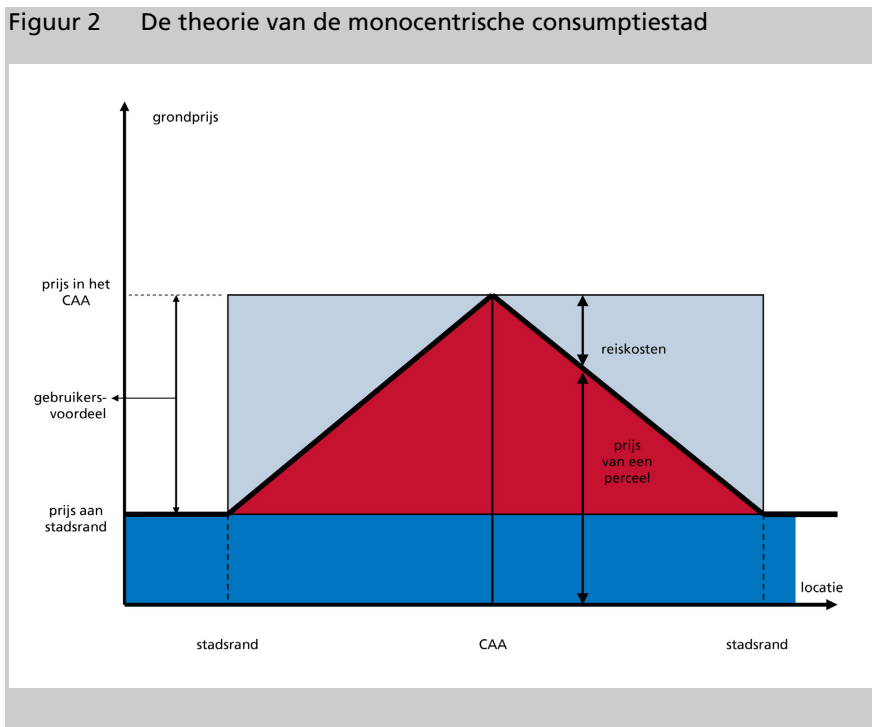


Een belangrijke implicatie van deze redenering is dat steden uitdijen als de reiskosten dalen of het loonverschil toeneemt. Dit verklaart voor een groot deel de groei van steden sinds de industriële revolutie. Toch is dit beeld van stedelijke groei als een functie van industriële specialisatie te simpel. Het succes van een stad is niet louter afhankelijk van de productiekant van de economie. Stad en land heeft laten zien dat ook consumptie beslissend kan zijn. In consumptiesteden biedt concentratie van activiteiten op een kleine ruimte immers voordelen, bijvoorbeeld bij de instandhouding van specialistische winkels of een divers cultureel aanbod. De agglomeratievoordelen van de stad als geheel kunnen daardoor verder strekken dan de kleine postzegel rond de Zuidas. Alle mensen die daar werken, moeten immers ook ergens wonen en willen 's avonds graag uitgaan.

De theorie van de monocentrische stad blijft overigens ook na de overgang van productiestad naar consumptiestad intact. Vervang het CBD door een CAA (*Central Amenity Area*) en het wordt meteen duidelijk (zie de afbeelding

hieronder): mensen zijn bereid meer te betalen voor een huis vlak bij een aantrekkelijke binnenstad, met een groot en gevarieerd aanbod aan stedelijke voorzieningen. Of ze betalen minder en krijgen te maken met hogere (gegeneraliseerde) reiskosten om van de voorzieningen in die binnenstad te kunnen genieten.

Figuur 2 De theorie van de monocentrische consumptiestad



In Nederland is Haarlem het beste voorbeeld van een succesvolle consumptiestad. De stad heeft een prachtig 17e-eeuws centrum, ligt dicht bij zee (ideaal voor recreatie) en onder de rook van Amsterdam en Schiphol. Geen wonder dat veel mensen met een goede baan in de hoofdstad zich graag in Haarlem en omstreken vestigen. Als één van de weinige grote steden in Nederland heeft Haarlem dan ook een negatief saldo op het gebied van het woon-werkverkeer: meer mensen reizen 's ochtends de stad uit op weg naar hun werk elders dan andersom. Je zou denken dat Dordrecht zich met zijn prachtige centrum op dezelfde manier had moeten kunnen ontwikkelen, maar de grote buur Rotterdam doet het nu eenmaal minder goed dan Amsterdam.

Consumptiesteden lopen veelal minder risico dan productiesteden. Uiteraard moeten het theater en winkelcentrum met hun tijd meegaan, maar een consumptiestad is minder afhankelijk van nauwelijks beïnvloedbare omstandigheden op de wereldmarkt, zoals de teloorgang van de textielindustrie of het stukgoed. Het grootste risico dat consumptiesteden lopen, is dat de nabijgelegen productiestad zijn aantrekkingskracht verliest.

Een stad als Amsterdam paart de voordelen van een consumptie- en een productiestad aan elkaar. Onze hoofdstad heeft een cultureel aanbod op internationaal topniveau, waardoor het een aantrekkelijke vestigingplaats is voor internationaal talent. Dit talent legt vervolgens weer de basis voor de vorming van een aantal (meer dan één!) productiespecialisaties. Meer dan één specialisatie impliceert immers risicospreiding en dat vergemakkelijkt – vanwege de lagere kapitaalkosten – weer investeringen in vastgoed.

Steden die de voordelen van een consumptie- en een productiestad combineren, zijn over de hele wereld zeer succesvol. Denk aan steden als Barcelona, Parijs, London, New York, Kopenhagen en Milaan. Voor Europa, en misschien nog wel meer in het bijzonder voor Nederland, biedt dit een kans. Een historisch stadshart is een goed uitgangspunt voor de vorming van een aantrekkelijke consumptiestad. En juist de combinatie van een consumptie- en productiestad biedt – zoals hierboven is beschreven – veel voordelen. Zoals Stad en land liet zien, zijn steden als Utrecht, Haarlem en Leiden – en op een iets lager niveau, Arnhem, Amersfoort en 's-Hertogenbosch – hierin succesvol. Het perspectief voor steden met dit profiel is dan ook gunstig.

Hoger opgeleiden zijn in dit verhaal van cruciaal belang. De stad heeft veel baat bij hen. En zij hebben op hun beurt veel baat bij de consumptievoordelen van de stad. Edward Glaeser noemt dit ook wel *reinventing the city*. Hij maakt een vergelijking tussen de Amerikaanse steden Detroit en Boston. Beide steden raakten in de jaren zeventig van de vorige eeuw in de problemen; Detroit door de ondergang van de auto-industrie, Boston door de teloorgang van de haven. In tegenstelling tot Detroit kwam Boston er wel weer bovenop. Wat maakte het verschil? Het antwoord is simpel: de universiteiten MIT en Harvard. Gevolg is dat Boston een grotere hoeveelheid hoger opgeleiden telt dan Detroit. Zij komen met nieuwe ideeën en zetten daar omheen nieuwe bedrijven op. Dit heeft in Boston geleid tot een stroom van nieuwe specialisaties, waardoor de stad nu

beschikt over meerdere *unique selling points* op de wereldmarkt. Deze *unique selling points* geven Boston ook een betere uitgangspositie in de afweging tussen de voordelen van specialisatie en het nadeel van het risicovolle karakter van een monocultuur.

Een cluster van specialisten die ieder voor hun productiviteit van de andere specialisten afhankelijk zijn, heeft nog een ander voordeel. Individuele specialisten zijn mobiel, vaak zelfs over landsgrenzen heen. Een cluster van specialisten is dat niet. Een stad die zich eenmaal heeft gepositioneerd als vestigingsplaats van zo'n specialistisch cluster raakt dat voordeel dus niet zomaar meer kwijt. Universiteitssteden hebben dus een groot voordeel, omdat zij te maken hebben met voortdurende instroom van nieuw talent. Uiteraard scheelt ook een mooie 17e-eeuwse binnenstad een hoop. Dit is namelijk een belangrijk hulpmiddel om uit te kunnen groeien tot een consumptiestad, zoals Amsterdam en Utrecht laten zien. Bovendien is een consumptiestad veel beter in staat om toptalent, ook na het afstuderen, vast te houden.

Het proces van groei en krimp is een nieuwe fase ingegaan: een fase die gepaard zal gaan met scherpere tegenstellingen in regionale ontwikkeling. De landelijke groei van de bevolking is sinds het begin van deze eeuw drastisch teruggelopen. Zelfs bevolkingskrimp behoort – afhankelijk van hoe het verder gaat met de migratie – nu tot de mogelijkheden. Tegelijkertijd neemt het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking nog steeds toe. De woonwensen van de diverse opleidingsniveaus lopen echter sterk uiteen, zowel vanwege consumptie- als productievoordelen. De behoefte aan woningen zal toenemen in regio's die in trek zijn bij hoger opgeleiden. Bij een krimpende bevolking leidt dit echter onvermijdelijk tot prijsdaling en leegstand in andere regio's. Dit proces houdt waarschijnlijk nog wel even aan. Dit soort trends zijn over een periode van twintig jaar namelijk redelijk persistent.

Hoe moet het beleid met deze grote interregionale verschillen omgaan? Uiteindelijk is er maar één optie: *go with the flow*. Bouw daar waar er vraag naar is. Dit advies klinkt op het eerste gezicht ongenueanceerd, maar wordt in dit boek vergaand onderbouwd. Er is namelijk een eenvoudige regel voor waar je wanneer het beste kunt bouwen, namelijk op het moment dat de marktwaarde van het opstal op een bepaalde locatie hoger is dan de bouwkosten. Met behulp van meer dan één miljoen huizentransacties over

de afgelopen dertig jaar kan die meerwaarde tot op postcodeniveau nauwkeurig worden bepaald. Uit die berekening komt naar voren dat de marktwaarde van een vierkante meter opstal in grote delen van Nederland veel lager is dan de bouwkosten. Daar is nieuwbouw dus maatschappelijke verspilling. Op een beperkter aantal locaties is nieuwbouw juist dringend gewenst, voor een belangrijk deel rondom Amsterdam.

Op basis van deze ‘landkaart van marktprijzen’ is in dit boek nagegaan of er de afgelopen twintig jaar op de juiste locaties is gebouwd. Dit levert een gemengd beeld op. Ongeveer de helft van de nieuwbouw is op de juiste plaats en het juiste tijdstip gebouwd. Een substantieel deel is echter gebouwd op locaties waar geen enkele behoefte aan nieuwbouw was. Daarmee is veel maatschappelijk vermogen verspild. Omgekeerd zijn locaties die zeer geschikt zijn voor bebouwing ten onrechte onbebouwd gebleven.

De vuistregel ‘Bouw waar de marktwaarde hoger is dan de bouwkosten’ lijkt zo uit het Handboek voor projectontwikkelaars te komen. Maar lopen de private belangen van projectontwikkelaars werkelijk perfect parallel met het publieke belang van de samenleving als geheel? Dat is niet het geval. Met name in de omgeving van snel groeiende steden willen projectontwikkelaars veelal in te lage dichtheid bouwen. Wil een dergelijke stad optimaal kunnen profiteren van zijn agglomeratievoordelen, dan is een hogere bebouwingsdichtheid geboden. Bestemmingsplannen zijn voor decentrale overheden dan ook een ideaal instrument om projectontwikkelaars bij te sturen en een deel van de verkoopopbrengst van de nieuwbouw af te romen ten bate van de investeringen in de voorzieningen van de stad. Per saldo doet dit echter weinig af aan de hierboven genoemde vuistregel.

Groei & Krimp – dat kan worden beschouwd als een vervolg op Stad en land – gaat uitgebreid in op deze thematiek. De achterflap van dit boek – die een tabel bevat met kerncijfers – is uitklapbaar. Op die manier kan de tabel naast de tekst van de hoofdstukken worden gelegd, waardoor de lezer extra informatie en ondersteuning heeft bij het lezen van dit boek.

Welke steden in Nederland kennen groei? En welke steden kennen krimp? Zijn die verschillen persistent, of veranderen ze door de tijd? Wat zijn de verklaringen voor de verschillen tussen steden? En wat betekent dit voor het beleid? Vijf empirische hoofdstukken leiden in het zesde en laatste

hoofdstuk tot de vuistregel 'Bouw waar de marktwaarde hoger is dan de
bouwkosten' en dus tot het antwoord op de vraag uit ondertitel van dit
boek: waar moeten we bouwen – en waar vooral niet?

De belangrijkste conclusies uit dit boek

1. Op de lange termijn is de groei van steden onvoorspelbaar en onafhankelijk van de omvang van een stad. Op kortere termijn zijn groei en krimp wel persistent: één procent meer groei nu, leidt gemiddeld tot een half procent meer groei over tien jaar (hoofdstuk 1).
2. Het zijn met name hoger opgeleiden die de meeste agglomeratievoordelen genereren, en die op de agglomeratievoordelen van de stad zijn afgekomen (hoofdstuk 2).
3. In aantrekkelijke centrumsteden zijn de prijzen gestegen – veel harder dan in het ommeland van die steden. Voor minder aantrekkelijke steden geldt juist het omgekeerde (hoofdstuk 3).
4. De ontwikkelaar – of dat nu een projectontwikkelaar, corporatie of gemeente is – doet er goed aan te bouwen op plekken waar het verschil tussen de waarde van opstal en de bouwkosten hoog is. Voor ongeveer de helft van alle nieuwbouw sinds 1985 is dit redelijk gelukt. Toch zijn er ook veel nieuwe huizen in Nederland gebouwd op plekken waar er geen markt voor is, zoals in Almere, Oost-Groningen en in delen van Limburg (hoofdstuk 4).
5. Krimp is gemakkelijker te voorspellen dan groei. In krimpregio's zijn vooral de achterblijvers de dupe; die zien het voorzieningenniveau verschromelen, hun woonomgeving verloederen en de waarde van hun bezit verdampen. Maar ook de vertrekkers hebben een probleem als ze hun woning tegen een lage prijs moeten verkopen (hoofdstuk 5).
6. Nieuwbouw in krimpgebieden is contraproductief en zet huizenprijzen nog verder onder druk. Concentratie van voorzieningen op een paar kansrijke locaties biedt meer soelaas (hoofdstuk 6).