

Hoogopgeleiden als motor voor stedelijke groei

Citation for published version (APA):

de Groot, H. L. F., Ossokina, I. V., & Teulings, C. N. (2016). Hoogopgeleiden als motor voor stedelijke groei. *TPEdigitaal*, 10(2), 89-103.

Document status and date:

Gepubliceerd: 01/01/2016

Document Version:

Uitgevers PDF, ook bekend als Version of Record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.tue.nl/taverne

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

openaccess@tue.nl

providing details and we will investigate your claim.

Hoogopgeleiden als motor voor stedelijke groei: historie, toekomst en beleidsimplicaties

Henri de Groot, Ioulia Ossokina en Coen Teulings

De baten van clustering en de waardering voor publieke goederen verschillen per bevolkingsgroep. Hoogopgeleiden hebben bijvoorbeeld een grotere voorkeur voor wonen nabij stedelijke voorzieningen dan laagopgeleiden. Ook plukken hoogopgeleiden meer vruchten van kennis-spillovers die mogelijk worden gemaakt in dichtbevolkte gebieden. Dit gebeurt in sterkere mate in de tijd dat nieuwe innovatieve General Purpose Technologies hun intrede doen. Dergelijke krachten leiden tot verhuisc bewegingen van de bevolking, waarbij de groepen met de hoogste waardering voor stedelijke voorzieningen (in de breedste zin van het woord) zich in steden uitsorteren. Dit proces leidt tot beter functionerende arbeidsmarkten, draagt bij aan efficiënt gebruik van publieke goederen in dichtbevolkte gebieden, en versterkt het belang van regionaal-economische samenwerking op schaalniveaus die het huidige niveau van de gemeenten overstijgt.

1 Het gaat weer goed met de stad

Wie veertig jaar geleden het grote succes van Amsterdam in de twee decennia die achter ons liggen zou hebben voorspeld was waarschijnlijk voor gek verklaard. Amsterdam was een stad in verval met veel krakers die leegstaande woningen zonder waardevolle bestemming bezaten. De bevolking verliet massaal de stad. En Amsterdam stond daarin niet alleen. Naast de grootstedelijke agglomeratie (GSA) van Amsterdam krompen ook Arnhem, Den Haag, Haarlem, Leeuwarden, Nijmegen en Rotterdam (zie tabel 1). En ook wereldwijd liepen eens succesvolle steden leeg (Oswalt 2006). Het leek de aanzet tot de *death of cities*. Voor velen was die prima verklaarbaar door de opkomst van moderne vervoers- en communicatiemiddelen zoals de auto, de fax en de telefoon. In een wereld waar afstand zo eenvoudig was te overbruggen, was het immers aantrekkelijk om te wonen op relatief goedkope grond in de periferie van de oude steden. Tot het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw zien we dit bevestigd in het feit dat het merendeel van de GSA's een groei kende die lager lag dan het landelijk gemiddelde (zie tabel 1). Rond 1995 ontstond hierin een kentering. Met name steden met een historische binnenstad kennen na 1995 een bovengemiddelde bevolkingsgroei: niet alleen de grote steden in de Randstad (met uitzondering van Rotterdam), maar ook steden als Breda, Groningen, Den Bosch en Zwolle zijn de afgelopen twee decennia bovengemiddeld gegroeid. Economische groei en bevolkingsgroei hangen met elkaar samen. Momenteel wordt Amsterdam samen met Eindhoven gezien als de belangrijke bron van innovatie en economische groei in Nederland. Dit werd onlangs bekrachtigd door de Europese Commissie met een nominatie

voor de titel Europese Innovatiehoofdstad 2016.¹ De economische groei van Amsterdam ligt de afgelopen tien jaar substantieel boven die van Nederland en ook in vergelijking met andere metropolitane gebieden in Europa presteert de Metropoolregio Amsterdam goed (zie Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam, 2016).

Tabel 1 Gemiddelde jaarlijkse bevolkingsgroei (in %) in 22 grootstedelijke agglomeraties

| | 1970–1985 | 1985–1995 | 1995–2012 |
|---------------------------|------------|------------|------------|
| Amersfoort | 1,2 | 2,2 | 1,4 |
| Amsterdam | -0,9 | 0,7 | 0,6 |
| Apeldoorn | 1,1 | 0,3 | 0,3 |
| Arnhem | -0,3 | 0,5 | 0,6 |
| Breda | 0,2 | 0,8 | 0,7 |
| Dordrecht | 1,0 | 0,7 | 0,2 |
| Eindhoven | 0,6 | 0,4 | 0,5 |
| Enschede | 0,3 | 0,2 | 0,4 |
| Groningen | 0,0 | 0,1 | 0,7 |
| Haarlem | -0,8 | -0,1 | 0,1 |
| Heerlen | 0,1 | 0,2 | -0,5 |
| Leeuwarden | -0,3 | 0,3 | 0,5 |
| Leiden | 0,6 | 0,9 | 0,4 |
| Maastricht | 0,1 | 0,4 | 0,1 |
| Nijmegen | -0,1 | 0,1 | 0,5 |
| Rotterdam | -0,4 | 0,6 | 0,2 |
| 's-Gravenhage | -1,1 | -0,0 | 0,6 |
| 's-Hertogenbosch | 0,7 | 0,8 | 0,7 |
| Sittard-Geleen | 0,7 | 0,4 | -0,2 |
| Tilburg | 0,5 | 0,6 | 0,7 |
| Utrecht | 0,4 | 0,6 | 1,1 |
| Zwolle | 1,0 | 1,3 | 1,1 |
| Rest Nederland (niet-GSA) | 1,4 | 0,7 | 0,5 |
| Totaal | 0,7 | 0,7 | 0,5 |

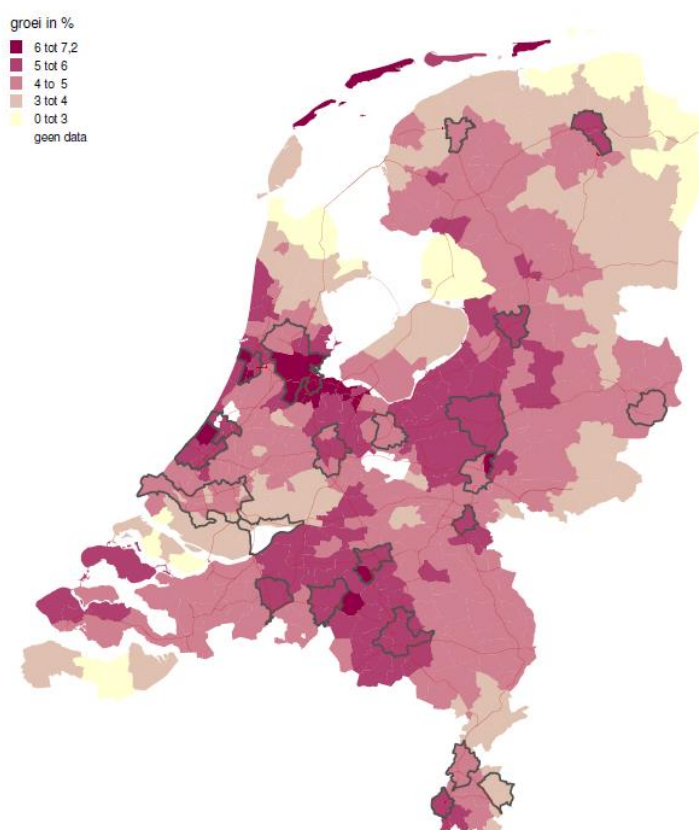
Bron: eigen berekeningen op basis van CBS. In vet zijn de GSA's weergegeven waar de groei boven het landelijk gemiddelde ligt.

De titel van Edward Glaeser's fascinerende boek *The Triumph of the City* illustreert de hiervoor beschreven substantiële ommekeer in onze visie op het belang van steden voor economische ontwikkeling. Het gaat weer goed met de steden. Met uitzondering van Sittard-Geleen en Heerlen is de bevolking in de afgelopen twintig jaar in alle grootstedelijke agglomeraties gestegen. De niet-grootstedelijke agglomeraties – gedefinieerd als dat deel van Nederland dat niet tot één van de 22 door het CBS

¹ Amsterdam ontleent deze nominatie aan de keuze voor een bottom-up benadering met als componenten slimme groei, startups, leefbaarheid en digitale sociale innovatie. Eindhoven wordt geroemd vanwege het combineren van digitale technologie en creativiteit als onderdeel van een intelligente verlichtingsstrategie.

gedefinieerde grootstedelijke agglomeraties behoort – winnen niet langer terrein op de stedelijke gebieden. Dit succes blijkt ook uit grondprijzen: Figuur 1 laat zien dat de grondprijzen in de afgelopen dertig jaar het meest in de stedelijke gebieden zijn gestegen. Grondprijzen zijn een goede indicator voor de aantrekkelijkheid van een locatie: daar waar mensen graag willen wonen, zijn de grondprijzen hoog. De steden zijn dus aantrekkelijker geworden. In deze bijdrage gaan we in op mogelijke oorzaken voor deze omslag. We laten zien dat bevolkingsgroepen verschillen in de mate waarin ze baten plukken van stedelijke omgeving en stellen dat de voorkeur van hoogopgeleiden voor steden een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het stedelijke succes. Dit heeft belangrijke implicaties voor het ruimtelijke beleid. We bespreken lessen die getrokken kunnen worden uit de historische dynamiek van steden.

Figuur 1 Grote toename van grondprijzen in de stad 1985–2010



Bron: De Groot et al. (2010). De GSA's zijn met vette lijnen in de figuur afgebakend.

2 Groei van steden gaat samen met clustering van hoogopgeleiden

Om het belang van steden beter te begrijpen, kunnen we een beroep doen op *General Purpose Technologies* (GPT's). Dergelijke technologieën doen zich grosso modo eens in de 60-80 jaar voor en worden vaak geassocieerd met de Kondratieff cyclus (Kondratieff 1925).² Ze zetten bestaande productie- en organisatieprocessen in vele opzichten fundamenteel op hun kop en leiden door hun alomvattendheid tot fundamentele wijzigingen in het macro-economische krachtenveld (zie Bresnahan en Trajtenberg 1995; Gordon 2016). Ze leiden tot complexe aanpassingen in verschillende economische processen (Helpman 1998) en ruimtelijke veranderingen (Desmet en Rossi-Hansberg 2008). Denk bijvoorbeeld aan het voorbijstreven van het Verenigd Koninkrijk door de Verenigde Staten als leidende wereldeconomie in de jaren twintig van de vorige eeuw, waarbij de opkomst van elektriciteit en moderne methoden van massaproductie doorslaggevend waren. De GPT van onze moderne tijd is de informatie- en communicatietechnologie (ICT).

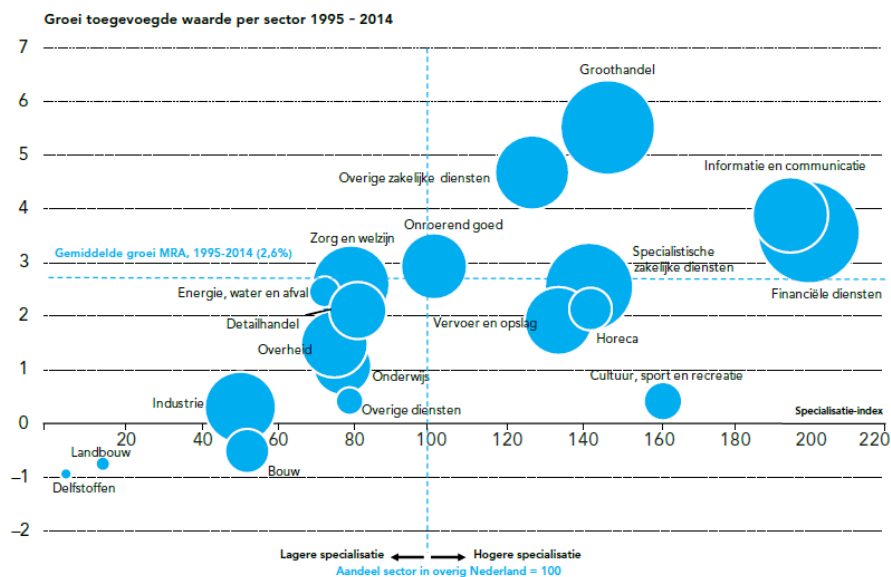
Kenmerkend voor de GPT's is dat ze in initiële fasen een intensief beroep doen op technologisch hoogwaardige kennis. Ze vormen een bron van toenemende inkomensongelijkheid tussen hoog- en laagopgeleiden (Murphy et al. 1997). Bovendien vereisen ze intensieve face-to-face contacten, omdat de kennis die wordt ontwikkeld een zeer grote mate van niet-codificeerbaarheid heeft (Dosi 1988). De plekken waar de ontwikkeling van dergelijke kennis plaatsvindt, zijn dan ook niet willekeurig: Het zijn plekken die aantrekkelijk zijn voor hoger opgeleiden om te wonen en te werken. En het zijn plekken die met hun unieke dichtheid *increasing returns to scale* (agglomeratiekrachten) in de ruimte mogelijk maken. Deze agglomeratiekrachten ontstaan door leren, delen en koppelen (Duranton en Puga 2004) en maken van sommige steden een ideale voedingsbodem voor experimenteren: de zogenaamde *nursery cities* (Duranton en Puga 2001). De agglomeratiekrachten leiden ook tot sorteergedrag: Bevolkingsgroepen die het meest van de agglomeratievoordelen kunnen profiteren (en dit zijn de hoogopgeleiden), sorteren zich uit in steden. De technologische ontwikkeling en clustering van hoogopgeleiden zijn met andere woorden onlosmakelijk met elkaar verbonden en helpen ons om beter grip te krijgen op de uiteenlopende ontwikkeling van steden. Edward Glaeser (2011) beschrijft dit op een indringende en toegankelijke wijze in zijn vergelijking van de ontwikkeling van steden als Boston enerzijds en Detroit anderzijds. Boston heeft zich in haar lange geschiedenis maar liefst driemaal op een fundamentele wijze herontdekt, waarbij in alle drie de gevallen een grote beschikbaarheid van menselijk kapitaal een cruciale voorwaarde is geweest. Detroit daarentegen is groot

² Kondratieff-cycli zijn lange termijn economische cycli. Dit zijn golven van vijftig tot zestig jaar die beschrijven een afwisseling van hoge sectorale groei met tragere groei. Vaak worden de volgende golven onderscheiden: (i) de industriële revolutie, gebaseerd op textielproductie en aanleg van kanalen (ii) tijdperk van opkomst van stoom en spoorwegen, gebaseerd op stoomkracht en de trein (iii) tijdperk van staal en elektriciteit (iv) tijdperk van olie en de auto, gebaseerd op auto's en wegen en opkomst van massaproductie (v) het informatietijdperk, gebaseerd op computers, telecommunicatie en het internet. Zie bijvoorbeeld Bresnahan en Trajtenberg (1995).

geworden door een sterk op de auto-industrie gebaseerde economie die zich – toen daar eenmaal het klad in kwam – maar lastig wist te transformeren en tot op de dag van vandaag met grote problemen wordt geconfronteerd. In de Nederlandse context dienen zich – hoewel minder extreem – interessante parallellen voor wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de economische geschiedenis van Eindhoven en Helmond, of Amsterdam en Rotterdam.

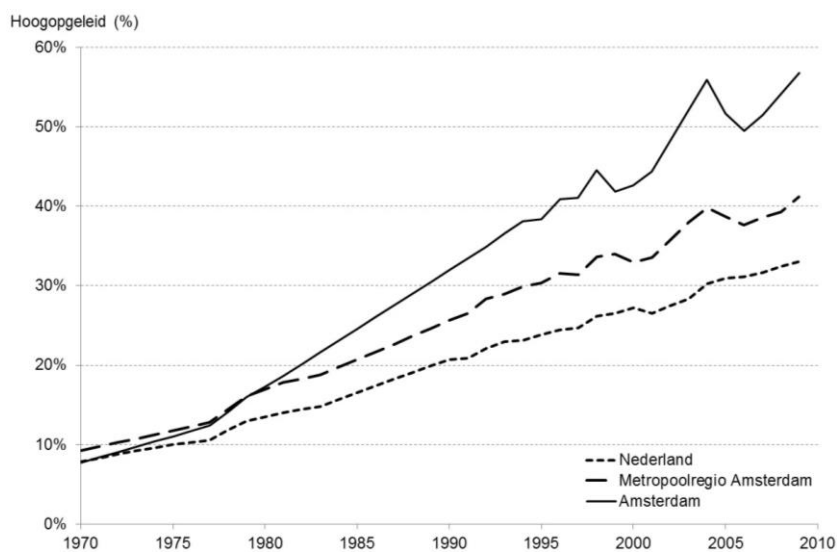
Figuren 2 en 3 beschrijven ter illustratie de dynamiek die we in Amsterdam in de jaren negentig van de vorige eeuw en de eerste tien jaar van de huidige eeuw hebben gezien. De ICT sector – de GPT van onze tijd – floreerde in de stad (figuur 2) en leverde een belangrijke bijdrage aan de bovengemiddelde groei. Deze sector droeg tevens bij aan bijvoorbeeld de groei van de financiële dienstverlening, die ook een belangrijke rol heeft gespeeld in de ontwikkeling van de stad vóór de Grote Recessie. Tegelijkertijd had Amsterdam een grote aantrekkingskracht op hoogopgeleiden (figuur 3): In 1970 had de stad hetzelfde aandeel hbo en universitair opgeleiden als Nederland gemiddeld. In 2010 lag dit aandeel in Amsterdam ruim 20 procentpunt hoger dan in Nederland. Gennaioli et al. (2014) laten zien dat een dergelijke clustering van hogeropgeleiden maatschappelijke baten heeft: De sociale premie van gemiddeld een jaar extra scholing is volgens hen ongeveer gelijk aan 20% en ligt daarmee ver boven het private rendement van een jaar scholing (circa 10%; zie bijvoorbeeld Montenegro en Partinos 2013). De clustering van hoogopgeleiden is dus ook een zelfversterkend proces.

Figuur 2 Economische specialisatie en sectorale groei Metropoolregio Amsterdam (MRA)



Bron: Economische Verkenning Metropoolregio Amsterdam 2011 op basis van CBS Statline.

De specialisatie-index is gedefinieerd als een locatiequotiënt op basis van toegevoegde waarde. De grootte van de bol reflecteert de omvang van de sector.

Figuur 3 Hoogopgeleiden (hbo en universitair) trekken naar de stad

Bron: Economische Verkenning Metropoolregio Amsterdam 2011 op basis van CBS Statline.

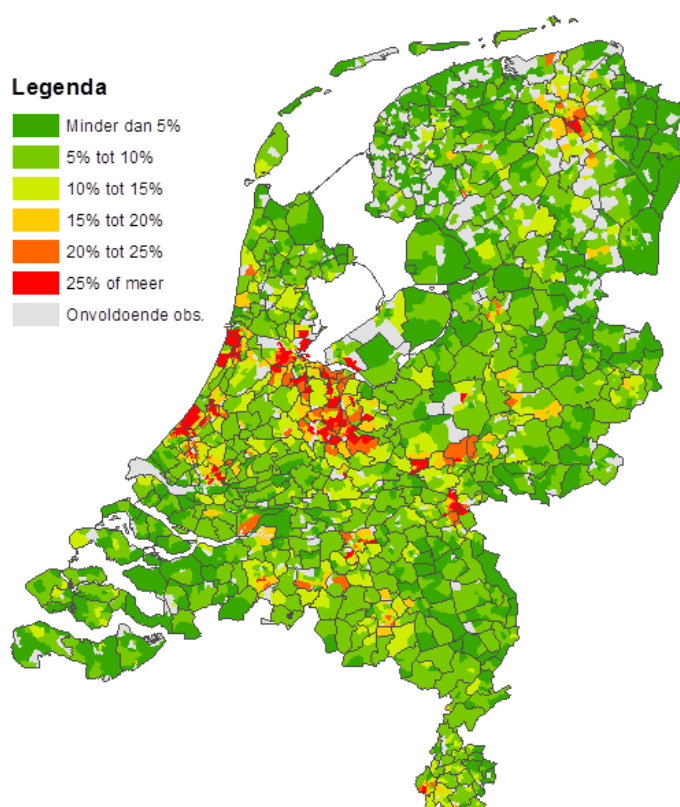
3 Grip op stedelijke bevolkingsdynamiek in Nederland

De groep hoogopgeleiden heeft zeer uitgesproken woonvoorkeuren: ze clusteren graag in een beperkt aantal sterk verstedelijkte gebieden (figuur 4). Voor de trek van hoogopgeleiden naar de stad kunnen verschillende oorzaken en randvoorwaarden worden genoemd (zie onder meer De Groot et al. 2010; Teulings et al. 2014; Ossokina et al. 2014).

Ten eerste zijn er arbeidsmarktgerelateerde oorzaken. Hierbij gaat het zowel om de aanwezigheid van een groot aantal banen (met name relevant voor hoogopgeleiden, omdat de aansluiting van vraag en aanbod daar vaak zeer nauw luistert; juist voor hen zijn dichte arbeidsmarkten prettig), en om de aanwezigheid van goed betaalde banen. Daaraan gekoppeld is ook de aanwezigheid van goede transportbereikbaarheid. Aan de consumptiekant worden juist hoogopgeleiden aangetrokken tot steden met aantrekkelijke *amenities*, zoals bijvoorbeeld: culturele voorstellingen, musea, restaurants, maar ook openbaar vervoer en met name trein. Stedelijke *amenities* hebben in belangrijke mate het karakter van een luxe goed en worden in sterke mate gewaardeerd door juist hoogopgeleiden. En tot slot is de omvang en samenstelling van de woningvoorraad een medebepalende (en vaak restrictieve) factor. Beschikbaarheid (of juist een gebrek aan) passende woningen beïnvloedt in belangrijke mate waar hoogopgeleiden zich vestigen. Denk hierbij aan de gevolgen van de overmatige bouw van woningen in steden als Almere en Lelystad ten koste van meer gewilde locaties nabij Amsterdam. Of aan het hoge

percentage sociale woningbouw in bijvoorbeeld Amsterdam dat vestiging van hoger- en middelbaaropgeleiden in Amsterdam bemoeilijkt (zie Vermeulen et al. 2016).

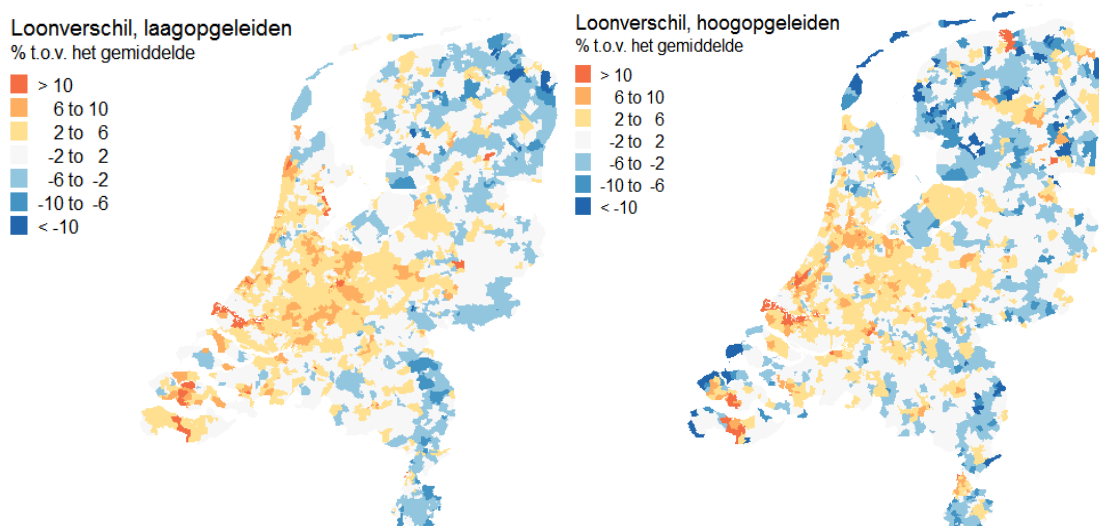
Figuur 4 Aandeel universitair opgeleiden (doctoraal of master) in bevolking 18-65 jaar



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS.

Arbeidsmarktgerelateerde verklaringen.

Lonen in stedelijke gebieden zijn hoger dan erbuiten (figuur 5). Dit komt deels door de samenstellingseffecten: slimmere en goed opgeleide mensen sorteren zich uit in steden. Echter, ook als we corrigeren voor een hoger aandeel hoogopgeleide mensen in de stad, blijven er aanzienlijke ruimtelijke verschillen in productiviteit. Deze hebben in belangrijke mate te maken met agglomeratiekrachten: externe productiviteitsbaten die ontstaan in dichtbevolkte gebieden (Combes et al. 2008; Groot et al. 2014). Deze baten kunnen bijvoorbeeld het gevolg zijn van kennis-spillovers tussen mensen (leren) of een betere gemiddelde kwaliteit van de match die tot stand komt tussen werkgever en werknemer (matching).

Figuur 5 Gemiddeld uurloon laag- en hoogopgeleiden

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS.

Groot en De Groot (2014) laten zien dat de omvang van agglomeratiekrachten sterk verschilt tussen soorten werknemers. Laagopgeleide werknemers verdienen in steden niet veel meer dan in perifere regio's, maar middelbaar en hoogopgeleide werknemers verdienen in steden – in het bijzonder de allergrootste steden – fors meer, ook na correctie voor bijvoorbeeld de sector waarin men werkzaam is, voor leeftijd en geslacht, etc. Grosso modo leidt een verdubbeling van dichtheid voor laagopgeleiden tot iets meer dan 2% extra productiviteit, terwijl deze productiviteitsstijging voor middelbaar en hoogopgeleiden ongeveer gelijk is aan 9%.

Kortom: agglomeratie-effecten zijn relevant, vooral voor middelbaar en hoogopgeleiden en bieden een belangrijk deel van de verklaring voor de trek van deze groepen naar de stad. Uit meta-analyses weten we bovendien dat deze agglomeratiekrachten zeker niet de neiging hebben om minder belangrijk te worden in de loop van de tijd (in weerwil van het populaire werk van Friedman over de *Death of Distance*). We verwijzen hier ook naar De Groot et al. (2016). In perioden waarin een GPT opkomt, wordt het belang van agglomeratie-effecten zelfs tijdelijk sterker.

Transportbereikbaarheid

Figuur 6 laat zien dat hoogopgeleiden bereid zijn om verder te forensen voor een aantrekkelijke baan dan laagopgeleiden. Eén van de redenen is dat aantrekkelijke (goed betaalde) banen voor hoogopgeleiden ruimtelijk geclusterd zijn; met een langere reis van huis naar werk valt relatief veel te winnen. Ook forensen hoogopgeleiden graag per trein (Teulings et al. 2014). Spoorinfrastructuur is beter in grotere steden, en in de afgelopen

decennia is er verder in geïnvesteerd, bijvoorbeeld door middel van sleutelprojecten. Dit draagt bij aan de aantrekkelijkheid van stedelijke woonmilieus voor hoger opgeleide bevolkingsgroepen.

Amenity gerelateerde verklaringen

Een ander deel van de verklaring voor de trek van hoog opgeleiden naar de steden is te vinden in de *amenities* die steden bieden (zie bijvoorbeeld Roback 1982), en dan met name historische steden zoals Amsterdam, Den Bosch, Groningen en Maastricht. Hoogopgeleiden hebben veel waardering voor stedelijke voorzieningen zoals musea, monumenten, restaurants, parken, en dergelijke en zijn bereid om hier meer voor te betalen dan andere opleidingsgroepen (zie bijvoorbeeld Teulings et al. 2014). Steden die een ruim aanbod van *amenities* hebben, zijn dan ook stuk voor stuk de steden waar de grondprijzen in de afgelopen decennia het hardst zijn gestegen (figuur 1). We herkennen hier ook het belang van padafhankelijkheid in de lange termijn ontwikkeling van steden: gunstig gelegen steden met een rijke historie die tot op de dag van vandaag zichtbaar is ontwikkelen zich ook vandaag de dag relatief gunstig.

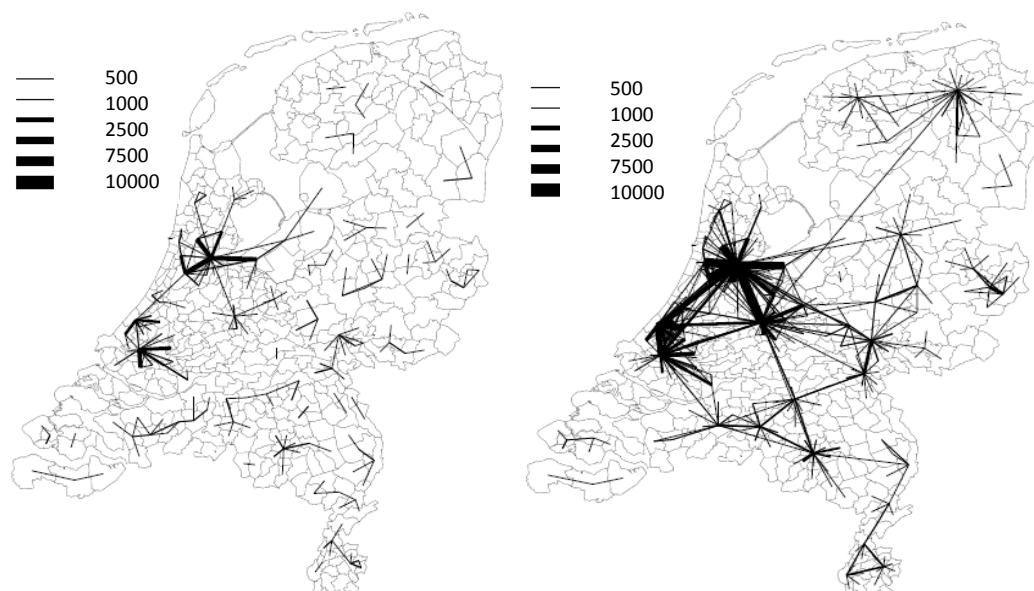
Woningmarkt

Historisch wordt de woningvoorraad in de steden gekenmerkt door oudere en kleinere woningen en veel sociale huur. Het ruimtelijke ordeningsbeleid in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw (onder meer het groeikernenbeleid) heeft dit beeld verder versterkt. Sinds de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) worden de aanbodrestricties in steden geleidelijk aan minder bindend. Het Woningbehoefteonderzoek rapporteert bijvoorbeeld dat het aandeel koopwoningen in Amsterdam is toegenomen van 12% in 1994 naar 16% in 2002 naar 27% in 2010. Hoogopgeleiden hebben een grotere betalingsbereidheid dan andere bevolkingsgroepen voor woonruimte en komen doorgaans niet in aanmerking voor sociale huur. Het geleidelijk verzachten van de aanbodrestricties in de steden zal een bijdrage hebben geleverd aan de toegenomen clustering in steden van deze bevolkingsgroep. Te denken valt hierbij aan de transformatie van sociale woningbouw in de centra van steden, of de bouw van VINEX-wijken.

Figuur 6 Omvang forensenstromen (mensen per dag) tussen gemeenten naar opleidingsniveau

A. Laagopgeleid

B. Hoogopgeleid



Bron: Groot et al. (2012).

Geen garanties voor de toekomst

De hierboven beschreven dynamiek maakt steden tot knooppunten van locatie-specifieke externaliteiten, die in belangrijke mate kapitaliseren in grondprijzen (zie De Groot et al. 2010). Deze externaliteiten spelen deels op de arbeidsmarkt, maar hebben deels ook te maken met het feit dat het delen van bijvoorbeeld culturele voorzieningen efficiënter werkt in dichtbevolkte gebieden.

Hoe krachtig de hierboven beschreven dynamiek ook is geweest, de geschiedenis leert ons ook dat deze geen garanties biedt voor de toekomst. Studies naar de 'wet van Gibrat' benadrukken dat de stedelijke groei onafhankelijk is van de uitgangssituatie.³ Met andere woorden: stedelijke groei is in belangrijke mate willekeurig. Voor beleid (zie ook sectie 4) is dit een ontzuenderende conclusie. De mogelijkheden om met beleid tegen de stroom op te roeien zijn beperkt. Dat wil niet zeggen dat beleid neutraal hoort te zijn. Het beste advies dat economen kunnen geven is om met de stroom mee te bewegen. Dat is geen passief beleid, maar vergt het identificeren van *hot spots* van economische activiteit. Daarbij is algemeen voorwaardenscheppend beleid gericht op het aantrekken van innovatieve bedrijven en van hoogopgeleiden waardevol. Het eerste is met name daar

³ Deze wet, die is vernoemd naar Robert Gibrat, stelt dat de relatie tussen groei en omvang van een onderneming niet statisch significant is. De wet van Gibrat is later veelvuldig toegepast op steden, door de relatie tussen de initiële omvang van steden en hun groei te schatten.

relevant waar grondprijzen primair worden bepaald door beschikbaarheid van banen, terwijl *amenities* bij uitstek bepalend zijn voor grondprijverschillen op locaties die aantrekkelijk zijn voor hoogopgeleiden.

De dynamiek in de ruimtelijke verdeling kent echter ook verliezers. In krimpgebieden verdwijnen voorzieningen, wat tot een neerwaartse spiraal kan leiden. Dat geldt ook voor publieke voorzieningen, die voldoende draagvlak nodig hebben om de vaste kosten te dekken. Beter vervoer en internet vergroten het verzorgingsgebied van voorzieningen en de omvang van lokale arbeidsmarkten. Hoogopgeleiden zijn meer bereid om te reizen voor hun werk en kiezen mooie woonlocaties die goed bereikbaar zijn. Ze hebben recreatieve voorzieningen graag in hun directe nabijheid. Laagopgeleiden blijven echter vaak zitten waar ze zitten.

4 Dilemma's voor beleid

Ruimte voor agglomeratiekrachten en 'go with the flow'

De beschreven regionaal economische dynamiek resulteert uit een complex samenspel van factoren. Op regionaal niveau zijn agglomeratie-effecten en clustering van typen werknemers van belang. Het zijn met name de hoogopgeleiden die bij uitstek de baten plukken op zowel de arbeidsmarkt als in de consumptieve sfeer van wonen in dichtbevolkte gebieden. Dit zijn de mensen die zowel de middelen als de prikkels hebben om de hoofdprijs te betalen voor een plek in het hartje van Utrecht, Amsterdam of Groningen.

Het is verleidelijk om stevig in te zetten op het creëren van nieuwbouw en het verder ontwikkelen van voorzieningen, zowel in oude als in nieuwe steden. Afgelopen jaren investeerden veel steden ook daadwerkelijk fors in voorzieningen. Denk bijvoorbeeld aan het opknappen van stations in het kader van de Nieuwe Sleutelprojecten. Een hoger voorzieningsniveau trekt nieuwe mensen naar de buurt: mensen met een hogere waardering voor deze voorziening, dus vaak hoogopgeleiden. Gelijkzeitig investeren in het woningaanbod door het aan te passen op de wensen en behoeften van hoogopgeleiden (herstructurering van wijken) versterkt dit proces.

Tegelijkertijd is het van belang om te beseffen dat de voorspelbaarheid van dynamiek beperkt is, zoals het Amsterdam van de jaren tachtig van de vorige eeuw illustreert. Voorzichtigheid in het selecteren van toekomstige groeilocaties is daarom in ruimtelijke ordening van groot belang. Het aanwijzen van specifieke groeikernen creëert een complex politiek proces van *rent-seeking*. Overheden richten hun beleid bij voorkeur adaptief in om in te kunnen spelen op de regionale en sectorale dynamiek van economische ontwikkeling die aan sterke en onvoorspelbare marktkrachten onderhevig is. Beleid kan trachten die marktkrachten te ondersteunen door voorwaardenscheppend beleid. De loop van de stroom beïnvloeden, laat staan tegen de stroom op roeien, is geen kansrijke beleidsoptie.

Regionale krimp

Een gerelateerd thema is regionale krimp, waarbij we worden geconfronteerd met de klassieke, onvermijdelijke en pijnlijke afruil tussen gelijkheid en efficiëntie. Recent onderzoek laat zien dat hoger opgeleiden relatief sterk de neiging hebben zich te vestigen in steden met een aantrekkelijk woonklimaat en bereid zijn een forse dagelijkse reis naar hun werk op de koop toe te nemen (zie figuur 6 die de richting en omvang van de stromen voor verschillende opleidingsniveaus laat zien). Dergelijke sorteerprocessen weerspiegelen voorkeuren van mensen die stemmen met hun voeten.

Ruimtelijk beleid doet er goed aan de sorteerprocessen ruimte te bieden en mee te gaan met de stroom. Zelfs als dat in sommige gevallen betekent dat krimp en sloop van woningen het gevolg is. Beleid om krampachtig kansrijke jongeren vast te houden en hoogopgeleiden binnen te halen in krimpregio's zal beperkt effectief zijn en een prijs hebben in termen van efficiëntieverlies voor de Nederlandse economie als geheel. Belangrijk aandachtspunt hierbij betreft de gevolgen voor de achterblijvers die geconfronteerd worden met een dalend draagvlak voor publieke voorzieningen en vaak substantiële dalingen van de waarde van vastgoed.

Ruimte voor clustering van hoogopgeleiden

Een derde thema betreft de uitsortering van de bevolking. Steden bieden *amenities* die relatief zeer aantrekkelijk zijn voor hoogopgeleiden. Dit betreft zowel stedelijke publieke voorzieningen (cultuur, OV, etc.) als agglomeratievoordelen op de arbeidsmarkt. Om efficiënt gebruik te maken van deze *amenities* is het belangrijk dat hoogopgeleiden er in de buurt van kunnen wonen, oftewel dat er voldoende passende woningen zijn. Vanuit dit perspectief is het overaanbod van sociale huurwoningen in steden een knelpunt maar ook een kans. Bakens et al. (2014) concluderen dat de verdelende rechtvaardigheid in het ruimtelijk beleid in Nederland domineert en dat uitsortering van bevolkingsgroepen wordt tegengewerkt. Tegelijkertijd staan sociale woningen vaak in de gewilde wijken nabij het centrum en kunnen relatief eenvoudig getransformeerd worden tot woonruimte voor hoger opgeleiden (die daar vervolgens uiteraard een hogere prijs voor betalen). Zo zouden de steden de baten van clustering van hoger opgeleiden optimaal kunnen benutten. Gegeven de grote bestaande scheefwoonproblematiek in onder meer Amsterdam is een dergelijk beleid een mooi voorbeeld van meegaan met de stroom.

Versterken van regionale samenwerking

Een vierde thema, niet onbelangrijk in ons land dat gekenmerkt wordt door een sterk polycentrische structuur met een groot aantal gemeenten, is dat van beleidsconcurrentie. De OESO (2014) heeft Nederland gewaarschuwd voor het onbenut laten van agglomeratiepotentieel. Het beter benutten van een dergelijk potentieel vergt goede bestuurlijke afstemming en het ontwijken van beleidsconcurrentie. Met vallen en opstaan worden er stappen gezet om te komen tot bovengemeentelijke samenwerking (denk aan de Metropoolregio Amsterdam, de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, Brabantstad, knooppunt Arnhem-Nijmegen, etcetera). De mate van succes van deze samenwerkingen is

wisselend. In de metropoolregio Amsterdam is een duidelijke dynamiek zichtbaar gericht op samenwerking. Het nut en de noodzaak hiervan worden gevoeld door zowel de kernstad Amsterdam als de omliggende gemeenten. De functionele samenhang is hier sterk, zoals ook wordt onderstreept door de forensenstromen die zijn afgebeeld in figuur 6. De beperkte interactie met Utrecht biedt tegelijkertijd een goed argument om samenwerking met Utrecht niet verder te intensiveren. In andere gebieden is de vraag of de samenwerkingsverbanden niet te groot zijn. Zo is de functionele samenhang tussen Rotterdam en Den Haag niet evident. Voor Den Haag ligt samenwerking met Leiden wellicht meer voor de hand, terwijl Rotterdam een duidelijke samenhang vertoont met bijvoorbeeld de Drechtsteden en zelfs het logistieke cluster rondom Breda (zie ook OESO 2016).

Redeneren vanuit functionele samenhang biedt een stevige houvast om na te denken over de optimale ruimtelijke schaal waarop bestuurlijke eenheden zich zouden moeten organiseren. Een belangrijk uitgangspunt hierbij moet zijn dat zoveel mogelijk relevante ruimtelijke externe effecten worden geïnternaliseerd. Weliswaar zijn discussies over herinrichting van het Huis van Thorbecke door onder andere het samenvoegen van gemeenten in het verleden weinig vruchtbaar gebleken. Desalniettemin blijft de constatering dat in de huidige constellatie gemeenten te klein zijn en provincies te groot een nuttige richtsnoer vormen voor discussies over de optimale bestuurlijke indeling van ons land (zie De Groot et al. 2010; Vermeulen et al. 2016). Deze discussie is des te prangender in een tijdsgewricht waarin op grote schaal taken worden gedecentraliseerd. De huidige samenwerkingen, die ontstaan en deels worden afgedwongen door de decentralisaties, bieden ten dele een antwoord op de noodzaak tot organisatie op een hoger schaalniveau. Echter, ze roepen ook de vraag op of vrijwillige samenwerking voldoende effectief zal blijken in een tijd die onvermijdelijk door ruimtelijke winnaars en verliezers wordt gekenmerkt. Immers, bij samenwerking op bovengemeentelijk schaalniveau is democratische legitimatie van genomen beslissingen relatief zwak.

Scholing, scholing, scholing

Tot slot benadrukt het onderzoek naar agglomeratie het belang van persoonlijke kenmerken en heterogeniteit daarin. Scholing verdient het om topprioriteit van beleid te krijgen. Empirisch onderzoek op dit punt toont de grote baten van scholing aan.⁴ Daarnaast lijkt het rendement van scholing in de grote steden hoger te liggen dan elders. De La Roca en Puga (2012) laten zien dat personen die in grote steden werkzaam zijn geweest en daar kennis op hebben gedaan ook na vertrek uit de grote stad productiever blijven en dus hun opgedane kennis meenemen gedurende de rest van hun leven. Dit is een duidelijke empirische aanwijzing dat kennis die vroeg is opgedaan een lange schaduw vooruit werpt. Herverdelingsbeleid dat gericht is op het vasthouden van mensen in krimpgebieden is ook om deze reden onwenselijk. Glaeser vat dit als volgt kernachtig

⁴ Zie bijvoorbeeld Jacobs en Webbink (2006). Groot en De Groot (2011) laten met behulp van Mincervergelijkingen (cf. Mincer 1974) op basis van Nederlandse micro-data zien dat het rendement van een jaar scholing over de tijd zelfs stijgt.

samen: ‘... *throwing resources at troubled firms or troubled cities is usually a terribly inefficient means of taking care of troubled people. ... [N]ational policy should be aimed at giving ... people the skills they need to compete, wherever they choose to live, rather than encouraging them to stay in one particular locale.*’ (Glaeser 2011, p. 250 en 257). Een waardevolle les voor een land waar de verdelende rechtvaardigheid diep in onze genen zit geworteld.

Het slim gebruik maken van agglomeratiekrachten (mede door middel van beleid) maakt het landschap heterogener, maar vergroot de totale welvaart. Ontwikkeling van een meer lokaal gericht beleid dat aansluit bij locatie-specifieke voorkeuren van mensen, kan aan alle Nederlandse burgers ten goede komen. Decentralisaties vormen hier een kansrijke beleidsoptie. Ze vergen wel een groter vertrouwen van de nationale overheid in lokale beleidsmakers en het accepteren van grotere verschillen die een antwoord kunnen zijn op toegenomen verschillen in ruimtelijke voorkeuren. Het vergroten van het lokale belastinggebied kan dit proces versterken en leiden tot sterkere prikkels en verantwoordelijkheden op decentraal niveau.

Auteurs

Henri L.F. de Groot (h.l.f.de.groot@vu.nl) is hoogleraar Regionaal Economische Dynamiek aan de Vrije Universiteit Amsterdam en tevens voor een dag per week verbonden aan Ecorys.

Ioulia V. Ossokina (i.v.ossokina@cpb.nl) is senior wetenschappelijk medewerker aan het Centraal Planbureau en verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Coen N. Teulings (c.n.teulings@uva.nl) is hoogleraar Economie aan de University of Cambridge en aan de Universiteit van Amsterdam.

De auteurs danken een anonieme referent voor gedetailleerd en constructief commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Literatuur

- Albouy, D. en G. Ehrlich, 2012, Metropolitan land values and housing productivity, NBER Working Paper 18110, Cambridge, MA.
- Bakens, J., H.L.F. de Groot, P. Mulder en C.-J. Pen, 2014, *Soort Zoekt Soort: Clustering en Sociaal-Economische Scheidslijnen in Nederland*, Platform31, Den Haag.
- Bresnahan, T. en M. Trajtenberg, 1995, General purpose technologies: Engines of growth?, *Journal of Econometrics*, vol. 65: 83-108.
- Combes, P.P., G. Duranton en L. Gobillon, 2008, Spatial wage disparities: Sorting matters, *Journal of Urban Economics*, vol. 63: 723-742.
- Desmet, K. en E. Rossi-Hansberg, 2008, Spatial Growth and Industry Age, *Journal of Economic Theory*, vol. 144: 2477-2502.
- Dosi, G., 1988, Sources, Procedures and microeconomic effects of innovation, *Journal of Economic Literature*, vol. 26: 1120-1171.

- Duranton, G., 2010, *The Economics of Clusters: Lessons from the French Experience*, Oxford University Press, Oxford.
- Duranton, G. en D. Puga, 2001, Nursery cities: Urban diversity, process innovation, and the life cycle of products, *American Economic Review*, vol. 91: 1454-1477.
- Duranton, G. en D. Puga, 2004, Microfoundations of urban agglomeration economies, in: J.V. Henderson en J.F. Thisse (eds), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 4: 2064-2117, Elsevier, Amsterdam.
- Gennaioli, N., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes en A. Shleifer, 2014, Human capital and regional development, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 128: 105-164.
- Glaeser, E.L., 2005, Reinventing Boston: 1640–2003, *Journal of Economic Geography*, vol. 5: 119-153.
- Glaeser, E.L., 2008, *Cities, Agglomeration and Spatial Equilibrium*, Oxford University Press, Oxford.
- Glaeser, E.L., 2011, *Triumph of the City: How our Greatest Invention Makes us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier*, Macmillan, London.
- Gordon, R.J., 2016, *The Rise and Fall of American Growth*, Princeton University Press, Princeton.
- Groot, H.L.F. de, G. Marlet, C.N. Teulings en W. Vermeulen, 2010, *Stad en Land*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Groot, H.L.F. de, J. Poot en M.J. Smit, 2016, Which agglomeration economies matter most and why? *Journal of Economic Surveys*, te verschijnen.
- Groot, S.P.T. en H.L.F. de Groot, 2014, Estimating the skill bias in agglomeration externalities and social returns to education: Evidence from Dutch matched worker-firm micro data, TI Discussion Paper 2014–088/VIII, Amsterdam-Rotterdam.
- Groot, S.P.T., H.L.F. de Groot en P. Veneri, 2012, The educational bias in commuting patterns, TI Discussion Paper. 2012–080/3, Amsterdam/Rotterdam.
- Groot, S.P.T., H.L.F. de Groot en M.J. Smit, 2014, Regional wage differences in the Netherlands: Micro-evidence on agglomeration externalities, *Journal of Regional Science*, vol. 54: 503-523.
- Jacobs, B. en D. Webbink, 2006, Rendement van onderwijs blijft stijgen, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 91(4492): 405-407.
- Kondratieff, N., 1925, *The Long Wave Cycle*. New York: Richardson and Snyder.
- Mincer, J., 1974, *Schooling, Experience, and Earnings*, NBER, New York.
- Montenegro, C.E. en H.A. Partinos, 2013, Returns to schooling around the world, Background Paper for the World Development Report 2013, World Bank, Washington.
- OESO, 2016, *OECD Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands*, OESO, Parijs.
- Ossokina, I.V., X. Ji, H.L.F. de Groot en C.N. Teulings, 2014, Agglomeratie, transportinfrastructuur en welvaart, CPB Policy Brief, no. 2014/10, Den Haag.
- Oswalt, P., 2006, *Atlas of Shrinking Cities*, Hatje Cantz Verlag, Berlijn.
- Roback, J., 1982, Wages, rents, and the quality of life, *Journal of Political Economy*, vol. 90(6): 1257-1278.
- Roca, J. de la en D. Puga, 2012, [Learning by working in big cities](#), [CEPR Discussion Paper 9243](#), Londen.
- Teulings, C.N., I. Ossokina en H.L.F. de Groot, 2014, Welfare benefits of agglomeration and worker heterogeneity, CEPR Discussion Paper 10216, Londen.
- Vermeulen, W., C.N. Teulings, G. Marlet en H.L.F. de Groot, 2016, *Groei & Krimp*, VOC Uitgevers, Nijmegen.