

# CPB onderschat robuustheid stedelijk systeem

Steden zijn een belangrijke bouwsteen in de CPB-scenario's voor de toekomst van de Nederlandse economie. De focus op de omvang van individuele steden is echter misplaatst. Agglomeratie-effecten doen zich steeds meer voor op de schaal van het stedelijk systeem.

**E**ens in de acht à tien jaar waagt het Centraal Planbureau zich aan het opstellen van scenariostudies voor de langetermijnontwikkeling van de Nederlandse economie. Richtten de scenariostudies van het CPB zich traditioneel op brede internationale economische ontwikkelingen, de recent uitgekomen scenariostudie *The Netherlands of 2040* (CPB, 2010) bevat veel meer dan gewoonlijk een stedelijke component.

## Toekomstbeelden CPB

De vier toekomstbeelden van het CPB voor de Nederlandse economie in 2040 zijn gebaseerd op twee ordenende principes: mensen en steden. Bij de mensen gaat het over de arbeidsverdeling binnen de beroepsbevolking; is er sprake van een steeds verder gaande specialisatie of juist generalisatie. Bij steden gaat het om ruimtelijke spreiding versus concentratie van economische activiteiten. In de scenario's onderscheiden steden zich van elkaar op basis van hun omvang en hun economische structuur. Beredeneerd wordt dat de toekomstige omvang van steden vooral bepaald zal worden door het al dan niet doorbreken van een nieuwe technologie, zoals bio- of nanotechnologie. Dergelijke doorbraaktechnologieën vereisen in de beginfase veel face-to-face-contact, welke beter worden gefaciliteerd in grote steden. Aan de andere kant, de huidige doorbraaktechnologie, ICT, nadert de volwassenheid en maakt fysieke nabijheid juist minder belangrijk. Gezien de agglomeratienadelen, zoals congestie, is bij het uitblijven van een nieuwe doorbraak een trend naar kleinere steden plausibel. De toekomstige structuur van steden wordt ook bepaald door de mensen die daar wonen en werken. Wat hun werk betreft zijn zij specialist of generalist. Doordat specialisten elkaar opzoeken ontstaat uiteindelijk een taakverdeling tussen steden. Gecombineerd leidt dat tot vier scenario's die zijn te typeren als stedelijke systemen (figuur 1). In het scenario *Talent Towns* zijn er uitsluitend relatief kleine steden van honderdduizend tot tweehonderdduizend inwoners, met gespecialiseerde bedrijven en werknemers. Door de grote internationale mobiliteit van arbeid en kapitaal is de concurrentie tussen steden hevig. De kwaliteit van de leefomgeving en

het voorzieningenaanbod zijn daarom van groot belang. In het scenario *Cosmopolitan Centres* gaat het om steden van twee tot acht miljoen inwoners met mondiale verbindingen en gespecialiseerde werknemers en bedrijven. Steden zijn clusters van gespecialiseerde activiteiten, waarbij zij de ontmoetingsplekken zijn voor het verspreiden van kennis en ideeën. In het scenario *Egalitarian Ecologies* zijn de economische activiteiten verspreid over middelgrote steden van honderd- tot vijfhonderdduizend inwoners en middelgrote bedrijven. Bedrijven zijn vooral intern gericht en profiteren weinig van elkaars nabijheid. De technologische vooruitgang is beperkt. Tot slot kenmerkt het scenario *Metropolitan Markets* zich door steden van meer dan tien miljoen inwoners, waarbij schaalvoordelen en bereikbaarheid optimaal worden geëxploiteerd.

## De robuustheid van stedelijke systemen

Problematisch aan de koppeling van scenario's aan stedelijke systemen is dat dergelijke systemen zeer robuust zijn waar het de morfologie van steden betreft. Denk daarbij aan omvang en de stedelijke hiërarchie. Die robuustheid wordt ook door het CPB onderkend wanneer het constateert dat de stedelijke hiërarchie in Nederland al eeuwen nagenoeg onveranderd is. De ontwikkeling van steden is sterk verankerd in de historie (Batty, 2001) en zelfs op een termijn van dertig jaar zijn stedelijke systemen te onveranderlijk om scenario's op te baseren. Deze robuustheid wordt mede verklaard door de Nederlandse institutionele context, in het bijzonder de Nederlandse praktijk van ruimtelijke planning, maar bijvoorbeeld ook de relatief beperkte geneigd-

### ERIK LOUW

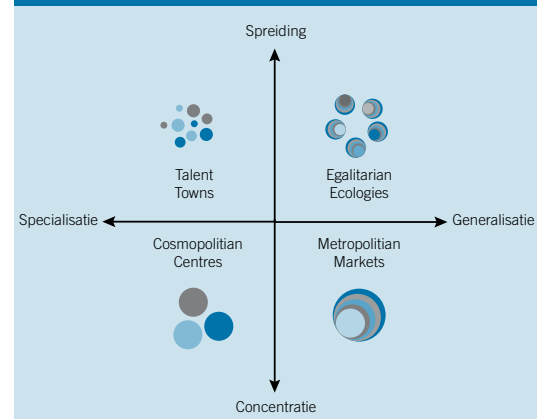
Senior onderzoeker aan de Technische Universiteit Delft

### EVERT J. MEIJERS

Senior onderzoeker aan de Technische Universiteit Delft

Figuur 1

De vier scenario's van het CPB.



Bron: CPB, 2010

heid van Nederlanders om te verhuizen naar andere stedelijke regio's (Feijten en Visser, 2005). Gezien deze robuustheid is het weinig zinvol om scenario's te baseren op de omvang van steden. De scenario's vormen dan ook niet in alle gevallen een potentieel ontwikkelingsbeeld voor de Nederlandse stedelijke regio's. Wel bieden ze een houvast om te beoordelen of het Nederlandse stedelijk systeem in staat zal zijn om economische activiteiten die samenhangen met bepaalde mogelijke ontwikkelingen, zoals de opkomst van een nieuwe doorbraak-technologie, te accommoderen.

Daarmee wordt de vraag relevant welk scenario het beste het huidige stedelijke systeem van Nederland weerspiegelt. Duidelijk is dat Nederland een grote metropool zoals in het Metropolitan Markets scenario ontbeert. Ook zijn de steden in het Cosmopolitan Centres scenario drie tot tien keer zo groot als de huidige grootste stad. De feitelijke omvang van de Nederlandse steden is meer in lijn met de scenario's Talent Towns en bovenal Egalitarian Ecologies. Deze scenario's verschillen van elkaar in de mate waarin arbeidsverdeling tussen werknemers, bedrijven en uiteindelijk steden is opgetreden. In vergelijking met eveneens polycentrische stedelijke regio's in het buitenland zoals het Rheinruhr-gebied en de Vlaamse Ruit zijn de Randstadsteden sterk gespecialiseerd ten opzichte van elkaar, wat duidt op het scenario Talent Towns. Daarentegen is de mate van sectorale specialisatie in snel tempo aan het afnemen, wat duidt op het scenario Egalitarian Ecologies (Meijers, 2007; Cowell, 2010).

Het huidige Nederlandse stedelijke systeem verenigt dus vooral elementen van twee scenario's in zich. Daarmee lijken dit ook direct de meest waarschijnlijke scenario's: ze bouwen voort op de bestaande situatie tot een mogelijke toekomst in 2040. Het CPB zet ook zelf reeds vraagtekens bij de geschiktheid van het Metropolitan Markets-scenario: *"The Netherlands faces the challenge that it may be too small to fully exploit the benefits of a metropolis. In that case it may find itself at the economic periphery"* (p.157). De CPB-redenering volgend heeft het Nederlandse stedelijk systeem niet de agglomeratievoordelen die vereist zijn voor het ontwikkelen van een nieuwe doorbraaktechnologie.

## Van omvang naar netwerken

De onwaarschijnlijkheid van de scenario's Metropolitan Markets en Cosmopolitan Centres maakt aannemelijk dat beleidsmakers hier dan ook weinig rekening mee houden. Dit terwijl de economische processen die aan de scenario's ten grondslag liggen, zoals de noodzaak van een concentratie van economische activiteiten ten behoeve van kenniscirculatie, wel relevant zijn. Een aanpassing van de uitgangspunten kan hier soelaas bieden, aangezien de focus van het CPB op de omvang van steden gebaseerd is op een in toenemende mate achterhaalde aanname.

Die betreft de door het CPB veronderstelde nauwe relatie tussen omvang van een stad en het voorkomen van agglomeratie-effecten. Die relatie wordt in de praktijk steeds zwakker doordat positieve agglomeratie-effecten zoals kenniscirculatie en -innovatie steeds minder ophouden bij de grenzen van de stad. Door de komst van nieuwe transport- en communicatietechnieken is het mogelijk te profiteren van agglomeratie-effecten op plekken ver verwijderd van de stad. Dit wordt manifest door de decentralisatie van allerlei voorheen typisch stedelijke functies: wonen, werken en voorzieningen (PBL, 2010). Daarmee is juist de inbedding in globale, nationale en regionale netwerken meer bepalend geworden voor het functioneren van bedrijven en steden. Dit noopt tot een andere perceptie van het begrip stad: het heeft steeds minder zin om te kijken naar de omvang van individuele steden. Integendeel, het potentieel aan arbeid, kapitaal en kennis dat in de vorm van stedelijke functies in het metropolitane netwerk georganiseerd kan worden is bepalend. Agglomeratie-effecten doen zich daarmee steeds meer voor op regionale schaal, waarbij ze worden gedeeld door een groep van nabij gelegen steden in plaats van voorbehouden te zijn aan een enkele stad (Phelps en Ozawa, 2003; Meijers en Burger, 2010). Dit is ook wat hedendaagse metropolitane concepten in de geografie duiden, of het nu gaat om *megaregions* (Ross, 2009) of *polycentric mega-city regions* (Hall en Pain, 2006).

Met de lage realiteitswaarde van de Cosmopolitan Centres en Metropolitan Markets scenario's zijn deze nog niet volledig onbruikbaar geworden. In tegen-

stelling tot hetgeen het CPB veronderstelt, is concentratie van stedelijke massa in een enkele stad niet noodzakelijk. Een toename van de intensiteit van de netwerken en interacties tussen de steden kan een substituuat vormen voor de positieve effecten van nabijheid (Johansson en Quigley, 2004). Mocht de Nederlandse economie in de richting van deze twee scenario's gaan dan zal het een grote uitdaging zijn om door middel van netwerkvorming tussen bewoners, bedrijven, bestuurders en uiteindelijk steden een niveau van agglomeratie-effecten te bereiken dat inhoudelijk past bij deze twee scenario's.

## Conclusies

Scenario's bieden houvast aan beleidsmakers bij het nemen van beslissingen voor de onzekere lange termijn. Vanwege de bruikbaarheid en die onzekerheid is vereist dat de verschillende toekomstbeelden in theorie even waarschijnlijk zijn. Dat is in de scenariostudie van het CPB nu niet het geval. De omvang van individuele steden is grotendeels gegeven en daarom geen relevante dimensie om scenario's op te baseren. De aandacht van beleidsmakers zal uitgaan naar ruimtelijke patronen die herkenbaar en stabiel zijn, terwijl juist meer aandacht nodig is voor de reikwijdte van agglomeratie-effecten. De focus op individuele steden dient daartoe verruild te worden voor een focus op het metropolitane stedelijk systeem en in het bijzonder de netwerken tussen steden. Deze aanpassingen lijken nodig om de scenario's in de Nederlandse beleidspraktijk zinnig door te laten werken.

## LITERATUUR

- Batty, M. (2001) Polynucleated urban landscapes. *Urban Studies*, 38(4), 635–655.
- Cowell, M. (2010) Polycentric regions: comparing complementarity and institutional governance in the San Francisco bay area, the Randstad and Emilia-Romagna. *Urban Studies*, 47(5), 945–965.
- CPB (2010) *The Netherlands of 2040*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Feijten, P. en P. Visser (2005) *Binnenlandse migratie: verhuismotieven en verhuisafstand*. Den Haag: CBS.
- Hall, P. en K. Pain (2006) *The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe*. Londen: Earthscan.
- Johansson, B. en J.M. Quigley (2004) Agglomeration and networks in spatial economics. *Papers in Regional Science*, 83(1), 165–176.
- Meijers, E.J. (2007) Clones or complements? The division of labour between the main cities of the Randstad, the Flemish Diamond and the RheinRuhr Area. *Regional Studies*, 41(7), 889–900.
- Meijers, E.J. en M.J. Burger (2010) Spatial structure and productivity in US metropolitan areas. *Environment and Planning A*, 42(6), 1383–1402.
- PBL (2010) *De staat van de ruimte 2010, de herschikking van stedelijk Nederland*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Phelps, N.A. en T. Ozawa (2003) Contrasts in agglomeration: proto-industrial, industrial and post-industrial forms compared. *Progress in Human Geography*, 27(5), 583–604.
- Ross, C.L. (2009) *Megaregions, planning for global competitiveness*. Washington: Island Press.