

Dit kan Rotterdam leren van andere steden

Essay – Sergej Bulterman en Gilbert Bal

De toekomstige bevolkingsgroei zet de woningmarkt, het ruimtegebruik, de mobiliteit en de sociale samenhang onder druk. Wat kan Rotterdam leren van andere steden met dezelfde groeiopgave?

Het perspectief op een aanzienlijke groei van de Rotterdamse bevolking klinkt op het eerste gezicht aantrekkelijk. Denk aan een groeiende afzetmarkt voor de lokale consumentensector, het groeiende aanbod aan talent op de arbeidsmarkt voor bedrijven en de politiek-economische impact die een schaa sprong de stad kan opleveren. Maar de bevolkingsgroei brengt ook uitdagingen met zich mee. Zo vergt de opvang van de groei enorme ruimtelijke investeringen. Niet alleen in woningbouw, maar ook in een algehele transformatie van gebieden in de stad en in de infrastructuur. Anders bestaat het risico dat de 'schaalsprong' resulteert in een hartinfarct. Bovendien is het maar de vraag waar de economische revenuen van de aantrekkelijke stad neerslaan, wie ervan gaan profiteren.

We plaatsen de Rotterdamse groeiopgave tegenover die van Amsterdam, Antwerpen, Duisburg en Hamburg. Dit zijn steden die elk in een net andere ontwikkelingsfase zitten of in een andere sociaaleconomische en/of ruimtelijke context opereren.

Amsterdam, de stad waar Rotterdam altijd met een schuin oog naar kijkt. Lange tijd wellicht met enige jaloezie, de laatste jaren meer vanuit het gevoel van gelijkwaardigheid en het perspectief van interactie en samenwerking. Amsterdam groeit al langer en is al verder verdienstelijk dan Rotterdam. Maar de druk op de stad is overweldigend. De druk van toeristen en die op de huizenmarkt. En niet te vergeten de druk op de werklocaties in de stad. Hoe gaat deze stad met de beduidend snellere groei en grotere ruimtedruk dan de Rotterdamse om?

Antwerpen lijkt van de vier qua omvang (520.000 inwoners) en sociaaleconomisch profiel misschien wel het meest op Rotterdam. Concurrent op het gebied van havenactiviteiten, maar ook partner op sociaaleconomisch gebied. Antwerpen groeit ook, heeft ook een balans te vinden tussen haven- en stadseconomie en kampt net als Rotterdam met integratievraagstukken. Wel opereert Antwerpen in een andere bestuurlijke context: als grootste stad in Vlaanderen, zonder hechte regionale samenwerking zoals in MRDH-verband gebeurt.

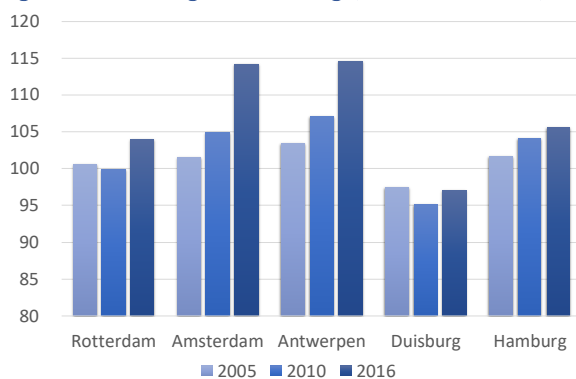
Duisburg was tot voor kort een krimpstad (nu: 500.000 inwoners), maar groeit de laatste jaren weer. De stad is de noordelijke poort tot het Roergebied waaraan het sociaaleconomisch en ruimtelijk ook sterk is verbonden. Rotterdam heeft sterke handelsbanden met deze stad in 'polycentrische' omgeving, vooral vanwege de logistieke relaties tussen de Rotterdamse en Duisburgse haven. De stad is zoekende naar het stimuleren van het benodigde economische transitieproces. Hoe probeert zij, in de schaduw van Düsseldorf en de grote Roerstedes Dortmund en Essen, aantrekkelijk te blijven voor bewoners en investeerders?

Hamburg is met 1,8 miljoen inwoners een fors stuk groter dan de andere steden, maar van oudsher natuurlijk ook een havenstad. Qua sociaaleconomisch en groeiprofiel is het misschien het meest vergelijkbaar met Amsterdam. Behalve stad is het een Bundesland, met daardoor een sterke autonomie, gelegen in een groot, leeg ommeland. Het is een sterk verdienstelijkte stad met grote aantrekkingskracht, die tot de duurste Duitse steden behoort. Hoe weet die stad sociaal inclusief te blijven?

Herwaardering van de stad

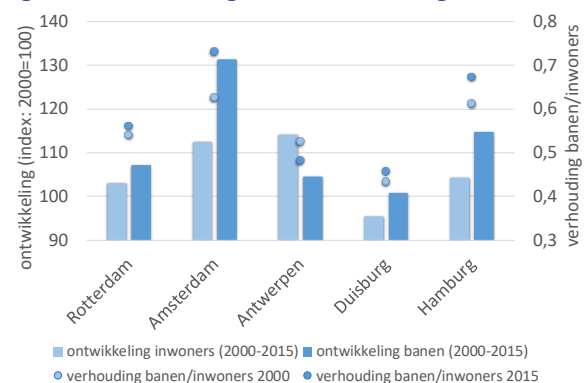
In de jaren rond 2010 begint de bevolking van Rotterdam (figuur 1) voor het eerst sinds decennia te groeien. Die groei is in Amsterdam, Antwerpen en Hamburg al eerder gestart.

Figuur 1: Bevolkingsontwikkeling (index: 2000=100)



Bron: Bureon en Roots Beleidsadvies o.b.v. div. bronnen

Figuur 2: Ontwikkeling banen en bevolking, 2000-2015



Bron: Bureon en Roots Beleidsadvies o.b.v. div. bronnen

Tot op heden wordt de herwaardering van de stad als woonplek vanuit de binnenlandse migratie gezien sterk gedomineerd door jongeren, hoogopgeleiden en tweeverdieners. Het gezin en huishoudens met een modaal inkomen zijn minderheden in de groepen. Daarbovenop komt de aantrekkingskracht van de stad op immigranten van alle opleidingsniveaus en met diverse vestigingsmotieven.

Hoe dit in de toekomst zal zijn, is niet zeker. Dit hangt bijvoorbeeld af van het (inter)nationale immigratiebeleid. Daarnaast spelen carrièremogelijkheden van de stad een belangrijke rol, ofwel het niveau van onderwijs en banen. Vanuit binnenlands migratieperspectief hebben grote steden van oudsher de functie als zogenoemde 'roltrapregio': ze trekken vooral groepen (jongeren, alleenstaanden) aan die zich vestigen om opleidings- en carrièremotieven, terwijl ze inwoners (gezinnen) verliezen vanwege woon- en gezinsvormingsmotieven.

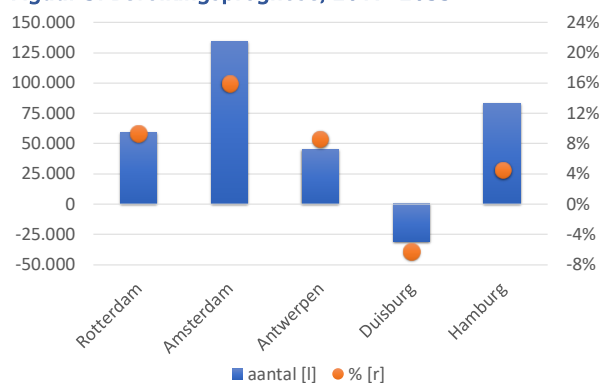
Dit proces zou volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in Nederland wijzigen, vanwege de opdrogende opvangfunctie van groeikernen, de groeiende aantrekkelijkheid van de stad om te leven (qua veiligheid en voorzieningen) en de sponskracht op het gebied van wonen (toename woningbezetting). In de cijfers over de afgelopen jaren is deze ontwikkeling echter (nog) niet terug te zien. In Amsterdam, maar ook in Antwerpen en Hamburg was alleen in de categorie 18-30 jarigen sprake van een binnenlands vestigingsoverschot.

Wel weten steden hun oorspronkelijke krachtige rol als centrum van maatschappelijke en economische emancipatie en ontplooiing steeds meer terug te winnen met een aantrekkelijk

onderwijsaanbod, vernieuwende woonvormen, bruisende ontmoetingsplekken en de vestiging van in de markt voorlopende bedrijven.

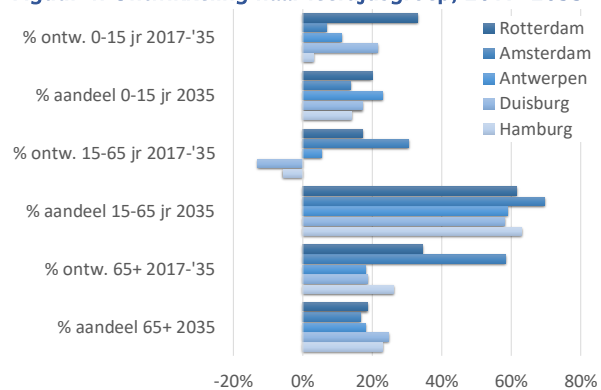
De verwachting is dat de toegenomen aantrekkelijkheid van steden zich ook de komende jaren zal vertalen in een bevolkingsgroei. Neemt de Rotterdamse bevolking tot 2035 naar verwachting toe met circa zestigduizend, in Amsterdam gaat het om het dubbele aantal en ook Hamburg kan een grotere toename verwachten. Ondanks de bevolkingsgroei van de laatste jaren wordt voor Duisburg voor de langere termijn een verdere krimp van de bevolking verwacht. De groeiopgave van Rotterdam laat zich dan ook het beste vergelijken met die van Antwerpen (figuur 3). Opvallend is de sterke groei van het aantal 0-15 jarigen in Rotterdam. En samen met Amsterdam kent de Maasstad ook de sterkste toename van het aantal 65-plussers. Dat heeft te maken met de ‘achterstand’ van Nederlandse steden ten opzichte van veel steden in het buitenland in de vergrijzingsgolf.

Figuur 3: Bevolkingsprognose, 2017–2035



Bron: Bureon en Roots Beleidsadvies o.b.v. div. bronnen

Figuur 4: Ontwikkeling naar leeftijdsgroep, 2017–2035



Bron: Bureon en Roots Beleidsadvies o.b.v. div. bronnen

Grote woningbouwopgave

Steden met een hernieuwde bevolkingsgroei, zoals Amsterdam en Hamburg, zien hun economie nog sneller groeien dan de bevolking. De stedelijke economie ondervindt momenteel de economische boost van de verdere volwassenwording van de interneteconomie. Die boost vraagt om een snelle en forse groei van het (hoogwaardige) woningaanbod, waarvoor alle registers moeten worden opengetrokken. Amsterdam en Hamburg zijn van oudsher al relatief dure woonsteden. De druk op de stad zorgt in deze steden voor een extra snelle stijging van de woonlasten in de particuliere sector. Tussen 2011 en 2017 zijn de huizenprijzen (per m² woonoppervlak) in Hamburg met 55% gestegen en in Amsterdam met 35%. In Rotterdam bedroeg de prijsstijging 20%, wat in lijn is met die in Antwerpen. Alleen in Duisburg was sprake van stabilisatie van de prijzen.

Ondanks de achterblijvende nieuwbouw hebben Amsterdam, Antwerpen en in mindere mate Hamburg de afgelopen jaren toch een sterke bevolkingsgroei weten te realiseren door een sterk absorptievermogen van het bestaand stedelijk gebied. Vooral in het begin van het millennium droeg de nieuwbouw voor nauwelijks de helft bij aan de groei van het aantal beschikbare wooneenheden in Amsterdam. In Rotterdam was dat aandeel aanvankelijk hoger (zeker 80%), maar in de crisisjaren daalde dat sterk. Het belang van andere bronnen van toevoeging is dus groot. Denk daarbij aan het splitsen van woningen, het bewonen van

souterrains, het realiseren van tijdelijke huisvesting voor studenten, de sterk gegroeide kamerverhuur aan studenten en niet in de laatste plaats de transformatie van onder andere kantoren naar woningen.

Funciemenging voor een aantrekkelijke stad

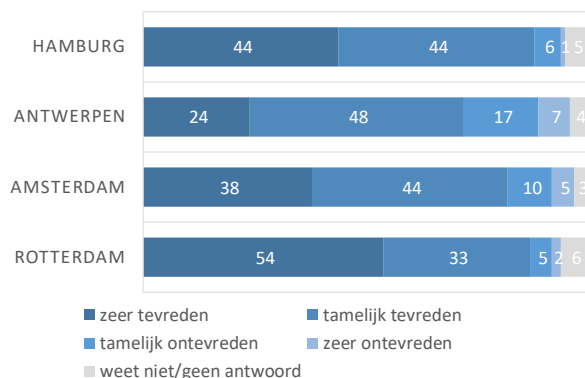
De achterblijvende nieuwbouw en de snellere economische groei geven aan dat sturing op bevolkingsgroei via woningbouw op kortere termijn moeilijk haalbaar is. Het langdurig, consequent investeren in de kwaliteit van het leefklimaat en in een ruimtelijke en functionele mix van woningen, werklocaties en voorzieningen, levert op langere termijn wel een meer uitgebalanceerde stad op die aantrekkelijk blijft. Dit is waarop Rotterdam en ook Antwerpen met hun woningbouwprogramma en economische strategie sinds enkele jaren ook inzetten. Zo realiseert Rotterdam levendige verblijfsmilieus in Katendrecht, de Kop van Zuid, de Hofbogen-ZOHO en in de toekomst ook Merwe-Vierhavens.

Omwille van een uitgebalanceerde en leefbare stad op langere termijn zijn 'inbreiding', 'transformatie' en 'funciemenging' de toverwoorden die in alle steden opkomen als het om de woningbouwopgave gaat. In alle vergelijkingssteden worden bedrijven- en haventerreinen getransformeerd naar moderne gemengde woon-werk-leisure milieus. Wat Stadshavens is in Rotterdam, zijn in Amsterdam onder andere de Houthavens en het Hamerkwartier, in Antwerpen Het Eilandje en Nieuw Zuid, in Hamburg Hafencity en in Duisburg de Innenhafen.

Ook andere verouderde bedrijventerreinen en kantoorlocaties, vooral nabij infrastructurele knooppunten, vormen een gewild 'doelwit'. De nagestreefde funciemenging moet bijdragen aan een hogere leefbaarheid en zorgen voor werkgelegenheid voor de groeiende beroepsbevolking. In Hafencity in Hamburg gaat het om maar liefst 45.000 arbeidsplaatsen in winkels, horeca en kantoren tegenover 15.000 nieuwe inwoners. En dat terwijl het gebied medio jaren '90 nauwelijks economische activiteit meer kende. In het eveneens vergevorderde Het Eilandje in Antwerpen gaat het om 1.000 banen en een kleine 3.300 inwoners.

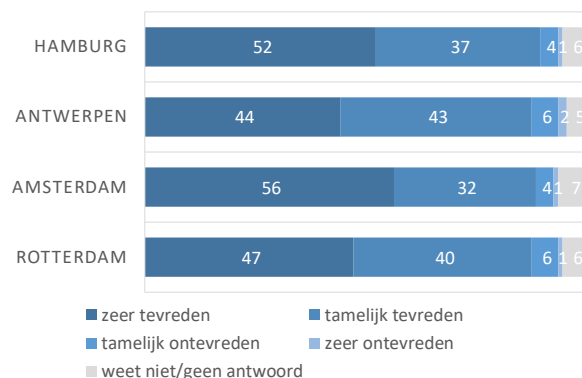
De aantrekkelijkheid van de stad wordt, naast voldoende (aantrekkelijke) woningen en banen, ook bepaald door de aanwezigheid van goede voorzieningen. Ten opzichte van andere steden scoort Rotterdam qua leefklimaat op bepaalde punten gunstig en op andere punten minder gunstig. Het lokale OV, het winkelaanbod en bijvoorbeeld ook sportfaciliteiten en het onderwijsaanbod worden door Rotterdammers verhoudingsgewijs positief gewaardeerd. Het cultuuraanbod en de kwaliteit en netheid van de openbare ruimte en aanwezige groenvoorzieningen waarden inwoners van Rotterdam relatief minder positief.

Figuur 5: Tevredenheid met OV-aanbod, 2015



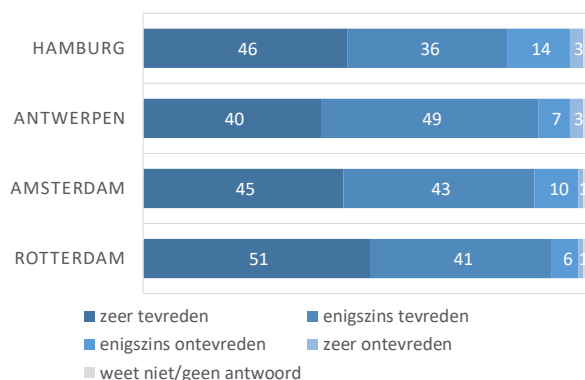
Bron: Bureon en Roots Beleidsadvies o.b.v. Eurostat

Figuur 6: Tevredenheid cultuuraanbod, 2015



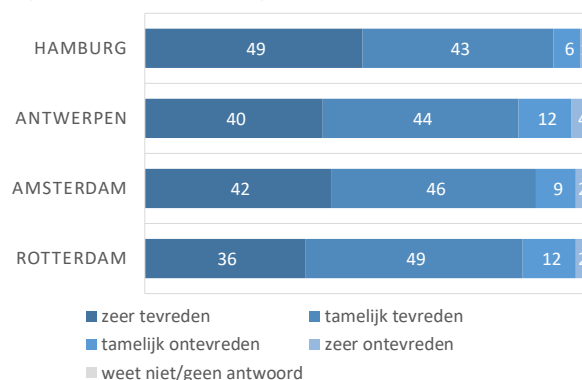
Bron: Bureon en Roots Beleidsadvies o.b.v. Eurostat

Figuur 7: Tevredenheid met winkelaanbod, 2015



Bron: Bureon en Roots Beleidsadvies o.b.v. Eurostat

Figuur 8: Tevredenheid groene ruimten, 2015



Bron: Bureon en Roots Beleidsadvies o.b.v. Eurostat

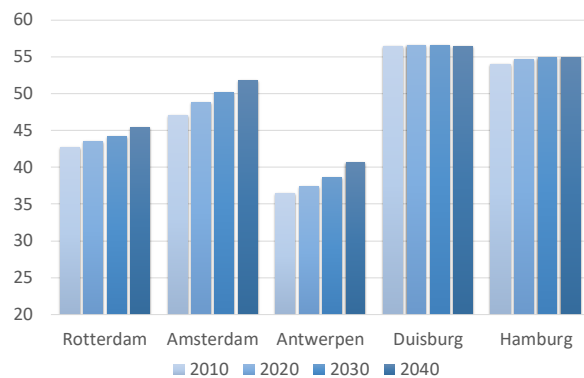
Ruimte voor groen

Een belangrijke voorziening in de stad is de aanwezigheid van openbaar groen. Uit figuur 8 valt af te lezen dat de waardering van de groene ruimten door Rotterdammers lager is dan die in de vergelijkingssteden. De ruimtelijke verdichtingsopgave stelt de stad voor grote uitdagingen ten aanzien het behoud van het groen. Rotterdam heeft op papier meer ruimte beschikbaar dan Amsterdam en de Duitse steden (figuur 9), even afgezien de mogelijkheden die de benutting van (haven)water kunnen bieden. Tegelijkertijd scoort de stad minder goed op het aanbod aan groene voorzieningen, de waardering alsook de bereikbaarheid ervan. En de toekomstige bevolkingsgroei leidt niet alleen tot een hoger aandeel bebouwd gebied, maar vormt ook een bedreiging voor het aanbod aan zogenoemde 'groene infrastructuur'. Dit zijn groene gebieden met een recreatieve functie, waarin gericht wordt geïnvesteerd vanwege de bijdrage aan de leefbaarheid van de stad. Duisburg scoort op dit punt juist erg goed. Daar is jarenlang ervaring opgedaan met het behoud van groene ruimte in een sterk industrieel-verstedelijkt landschap. Het aansprekendste voorbeeld daarvan is het 'Landschaftspark Duisburg-Nord', waar een voormalig mijnbouwgebied is 'omgetoverd' in een aantrekkelijk industrieel parklandschap. Meer recent investeert de stad in de realisatie van het landschaps- en kunspark Ruhrort-Mercatorinsel, dat direct tegenover de binnenstad

ligt, maar door de waterscheiding tot dusver nauwelijks bereikbaar was en als groene ruimte kon worden gebruikt.

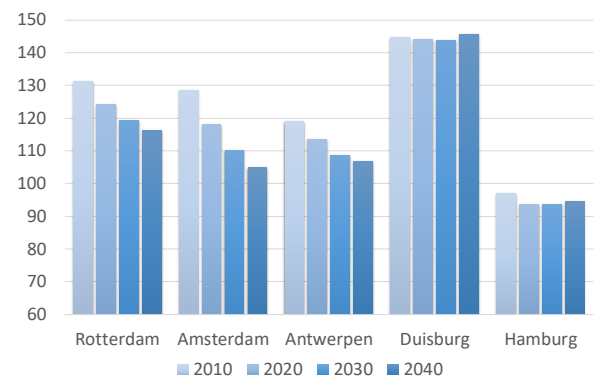
Kan de druk op de groene ruimte in Duisburg beperkt blijven vanwege de matige bevolkingsontwikkeling, in Amsterdam gaat die vlieger niet op. Die stad heeft zich als uitdagende doelstelling gesteld om de huidige groengebieden, de parken in het bijzonder, niet voor bebouwing op te offeren. Sterker, analoog aan de ontwikkeling van het Vondelpark en recenter het Westerpark, wordt een sterke intensivering voorzien voor het gebruik van de stadsparken, zoals het Noorderpark en het Sloterpark. De beheerskosten (schoonmaak, veiligheid) zullen daardoor fors gaan stijgen. Het is aan Rotterdam de taak om het stedelijk groen te versterken, intensiever te gaan beheren en in elk geval te vrijwaren van nieuwbouw. Een op het eerste oog eenvoudige, maar bij nader inzien lastige invulling daarvan zijn waterzones. De Alster-Elbe is een identiteitsdrager in Hamburg en draagt sterk bij aan het stedelijke leefklimaat. Voor de Rotte – weliswaar van een veel kleinere schaal – wordt een in potentie vergelijkbare functie toegedacht. Daarvoor zou meer ruimte voor groen moeten worden gecreëerd en de waterkwaliteit moeten worden verbeterd. Tegelijkertijd daagt een aantrekkelijker waterzone uit tot intensiever gebruik en woningbouw. Plannen voor het realiseren van de zogenoemde ‘Alster-promenade’ leiden in Hamburg daarom tot hevige debatten. Voor Rotterdam is het de kunst om het versterken van de groene infrastructuur niet te verengen tot het aantrekkelijker maken van de waterinfrastructuur. Het gedeeltelijk dempen van de Rijnhaven waardoor ruimte wordt gecreëerd voor onder andere een park is een gunstiger vooruitzicht.

Figuur 9: Aandeel (%) bebouwd gebied



Bron: Bureon en Roots Beleidsadvies o.b.v. Eurostat

Figuur 10: Aantal m2 'groene infrastructuur' per inwoner



Bron: Bureon en Roots Beleidsadvies o.b.v. Eurostat

De inclusieve stad

In de jaren negentig werd de gentrification-golf verwelkomd als mogelijke oplossing voor de grote sociaal-economische problemen waarmee steden kampten, zoals werkloosheid. Via het zogenoemde ‘trickle down’ effect zou de zittende bevolking (met een gemiddeld lager opleidings- en inkomensniveau) meeprofiteren van de komst van creatieven, hoogopgeleiden en hogere inkomens. Helaas heeft dit effect, voor zover het al aanwezig is, niet gezorgd voor een substantiële verbetering ten aanzien van lagere sociale klassen in de stad. De werkloosheid in Rotterdam en de referentiesteden is, op die in Hamburg na, op een hoger niveau blijven liggen dan de landelijke (figuur 11). De lokale werkloosheid deinde min of meer op de nationale (conjuncturele) golfbeweging mee. En dat terwijl de economische

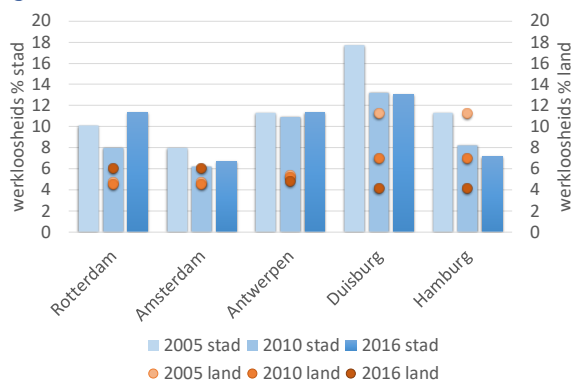
structuur van de steden gestaag is veranderd (figuur 12) en de werkgelegenheidsgroei in een aantal steden die van de bevolking duidelijk overtreft (figuur 2).

Het inzetten op de komst van hogere inkomensgroepen leidt dus niet automatisch tot het oplossen van sociale problemen. Eerder kenmerken steden zich in sociaal-economische zin als concentratiegebieden van twee uitersten: een groeiende groep kansarmen (deels arbeidsmigranten) en een groeiende groep kansrijken (hoogopgeleiden, expats). Een gemengd bouwprogramma (met sociale woningbouw en woningen in duurdere segmenten) kan deze trend enigszins en geleidelijk wijzigen. Dat geldt ook voor beleid gericht op ruimtelijke functiemenging.

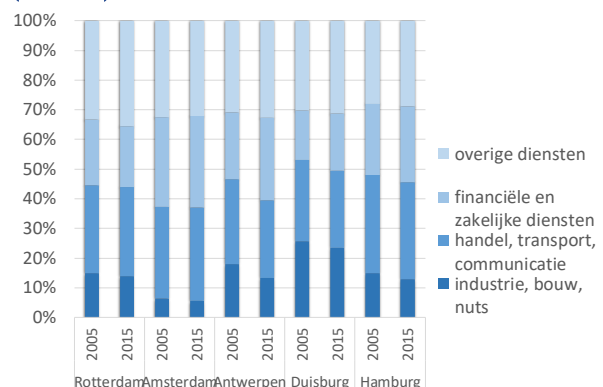
De creatie van nieuwe banen, ook voor het lagere en middelbare niveau, in transformatiegebieden biedt geen garantie op een drastisch lagere werkloosheid onder de gevestigde bevolking in en om die gebieden heen. De grote groep kansarmen komt niet vanzelf voor deze banen in aanmerking. Behalve investeren in de inzetbaarheid van deze groepen (in scholing en vaardigheden), is het van belang om, via onderwijs, ondernemerschap en ontmoeting, sociale verbindingen te leggen tussen nieuwe vestigers en nieuwe bedrijven enerzijds en de gevestigde bevolking anderzijds.

Het aanpakken van sociale achterstanden langs sociaal-culturele lijnen is in alle steden een aandachtspunt. In Rotterdam, maar bijvoorbeeld ook in Antwerpen lijkt dat extra relevant, getuige ook de houding van de bevolking ten aanzien van de aanwezigheid van buitenlanders. De bevolking is hier minder positief over dan die in Amsterdam en Hamburg (figuur 13). Waarschijnlijk komt dat doordat laatstgenoemde steden (al) verhoudingsgewijs meer studenten, arbeidsmigranten en expats aantrekken die echt van meerwaarde zijn voor de economie van de stad.

Figuur 11: Werkloosheid (%) van stad en hele land *)



Figuur 12: Verandering economische structuur steden (% banen)

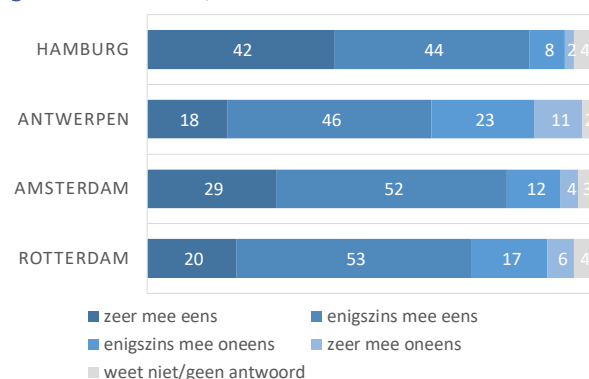


Bron: Bureon en Roots Beleidsadvies o.b.v. div. bronnen

Bron: Bureon en Roots Beleidsadvies o.b.v. div. bronnen

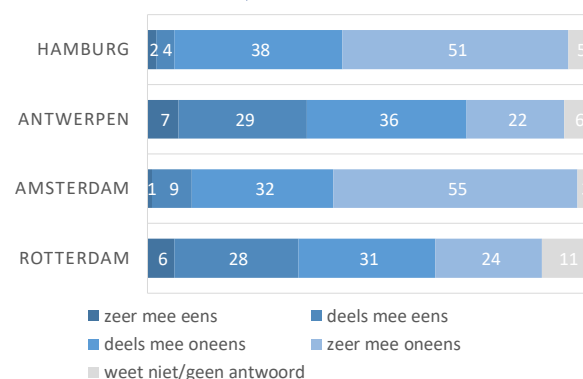
*) Bij Antwerpen zijn de cijfers van Vlaanderen als landsgegevens gebruikt.

Figuur 13: Stelling 'De aanwezigheid van buitenlanders is goed voor de stad', 2015



Bron: Bureon en Roots Beleidsadvies o.b.v. Eurostat

Figuur 14: Stelling: 'In de stad is voldoende betaalbare woonruimte te vinden', 2015



Bron: Bureon en Roots Beleidsadvies o.b.v. Eurostat

Ruimtelijke verdringing van bedrijvigheid

Meer werkgelegenheid leidt zoals gezegd niet automatisch in een verlaging van de werkloosheid. Niettemin is het – vanuit de inclusiviteitsgedachte - van belang dat de stad voldoende banen biedt aan mensen met een laag tot middelbaar onderwijsniveau. Die werkgelegenheid komt in de strijd om de schaarse ruimte, met als gevolg verdringing van laagwaardige door hoogwaardige functies, onder druk te staan. Steden zoeken naar mogelijkheden om de industrie voldoende plek te geven in de steeds verder verdichtende stad. In Rotterdam zijn Merwe-Vierhavens en het ZOHO-kwartier in de Agniesebuurt daarvan treffende voorbeelden. Meer daarover is te lezen in het essay over de maakindustrie.

In alle vergelijkingssteden is de afgelopen decennia de ruimte voor industrie en andere overlast gevende bedrijven geslonken. Dit vond in belangrijke mate plaats door een verschuiving vanuit de oudere, binnenstedelijk gelegen havengebieden richting de nieuwere, verder weg gelegen havengebieden. Daar waar (watergebonden) gebieden zijn getransformeerd, zoals in het Hamburgse Hafen City, het Antwerpse Eilandje en recent in de Amsterdamse Houthavens, is de ruimte voor de industrie doorgaans vrijwel verdwenen. Naar verwachting zal ongeveer de helft van de Amsterdamse bedrijventerreinen de komende decennia worden getransformeerd naar gemengde woon-werkgebieden. Naar schatting 90% van de daar gevestigde bedrijven en 60% van het ruimtebeslag is 'mengbaar'. Een voorbeeld van een gemengd gebied is het Hamerkwartier, waar bedrijven microbrouwerijen, reparatiebedrijven en ateliers en ontwerpstudio's zullen worden gemengd met circa 6.700 woningen. Bepaalde ruimte-extensieve en hogere milieucategorieën, zoals grootschaliger logistieke bedrijven, zullen echter moeten worden uitgeplaatst. In Rotterdam zal naar verwachting een deel van het Merwe-Vierhavens gebied een gemengde woon-werkbestemming krijgen. Duisburg wijkt wat af, aangezien deze stad meer mogelijkheden om te verdichten zonder risico op omvangrijke verdringing van bedrijven. Zo wordt in het stadsdeel Wedau een voormalig spoorwegterrein getransformeerd naar een modern woon-werk-leisuregebied. Het gaat om een gebied van 90 hectare waar in totaal 8.500 inwoners komen te wonen, bedrijfsruimte wordt gecreëerd en een campus gerealiseerd.

Het uitplaatsen van industriële bedrijven uit transformatiegebieden leidt tot het verwijderen van banen voor stedelingen die er werken, waardoor hun woon-werkafstand toeneemt. Maar dan blijft de werkgelegenheid voor de stad (al is het aan de rand) of anders de regio in elk geval behouden. Het blijkt vaak lastig te zijn om te verplaatsen industriële bedrijven überhaupt een alternatieve vestigingsplaats te bieden. En als een ondernemer ergens behoefte aan heeft, dan is het wel aan duidelijkheid over het vestigingsperspectief. Zolang een industrieel ondernemer niet weet of het bedrijf kan blijven, kan geen besluit worden genomen over grote vervangings- laat staan over uitbreidingsinvesteringen. En het perspectief van een oprukkende woningbouw richting de bedrijfslocatie zorgt eveneens voor onzekerheid over de bewegingsruimte in de toekomst.

Steden zijn daarom naarstig op zoek naar mogelijkheden om enerzijds de inpassingsruimte voor industriële bedrijven te vergroten en anderzijds voldoende alternatieven in de regio te kunnen bieden. Dat laatste vergt nauwe samenwerking in regionaal verband. In Rotterdam en Amsterdam lijkt die samenwerking redelijk van de grond te komen. In Antwerpen en Hamburg is het nog niet zo ver. De regionale samenwerking in Hamburg heeft altijd een minder formeel karakter gekend, zonder harde afspraken over de regionale verdeling van woningbouwcontingenten en de opvang van bedrijven. In Antwerpen is de regionale samenwerking eveneens minder hecht en speelt bovendien de Vlaamse overheid een belangrijke rol in het ruimtelijk-economisch beleid. Tegelijkertijd wordt het woningbouwbeleid lokaal tot regionaal afgestemd, met als gevolg een snellere besluitvorming rond woningbouwopgaven en een achterblijvende borging van de beschikbare ruimte voor economie (zie voor meer info over de steden in hun regionale context onderstaande box).

De stedelijke verdichting resulteert in functiemenging op (her)ontwikkellocaties waar vooral bedrijven in lage milieucategorieën zijn gevestigd. Tegelijkertijd is op andere locaties geen plaats (meer) voor bedrijven die hogere milieucategorieën vallen of feitelijk overlast (kunnen gaan) geven voor omwonenden. Te verwachten valt dat het proces van ruimtelijke verdringing van laagwaardiger en ruimte-extensieve bedrijven onverminderd voortschrijdt. Dit proces van scheiden tussen wonen en werken heeft een mobiliteits-verhogend effect. Het behoud van werk voor lager en middelbaar geschoolden in de stad is derhalve ook van belang omwille van het bereikbaar houden van de stad. Alle steden, inclusief Rotterdam, onderkennen de inclusiviteits- en bereikbaarheidsargumenten voor het behouden van bedrijven voor de stad, maar de kans is groot dat de belangen van wonen en verblijven in de praktijk vaak zullen prevaleren boven die van bedrijfsterrein-gebonden bedrijvigheid en werkgelegenheid (zie ook het essay 'Spanning tussen wonen en maakindustrie').

Stad en regio

Voor alle steden geldt dat de groeiopgave niet zal slagen zonder samenwerking met de omliggende regio. De groeiende populariteit van de stad en de betekenis van steden als centrale punten van economische vernieuwing en groei wakkert nauwere regionale samenwerking aan. De effecten van de economische en bevolkingsgroei zijn in de grotere regio voelbaar. Zie de toenemende druk op de woningmarkt in grootstedelijke gebieden, de

steeds sterkere centrumfunctie van grote steden voor hoogwaardige voorzieningen en de enorme bereikbaarheidsopgave waarmee stedelijke regio's kampen. Amsterdam en Rotterdam opereren inmiddels enige jaren in het verband van een metropoolregio. Ook Duisburg en Hamburg maken deel uit van een - overigens veel grotere - 'Metropolregion'; Duisburg van Metropolregion Rhein-Ruhr (10 miljoen inwoners, waaronder de steden Düsseldorf, Dortmund en Essen) en Hamburg van Metropolregion Hamburg, wat een enorm gebied beslaat (5,3 miljoen inwoners, verdeeld over 4 deelstaten). Antwerpen heeft op ruimtelijk-economisch gebied een minder hechte samenwerking met de grotere Vlaamse steden Gent en Leuven en met Brussel en een sterkere met de direct omliggende gemeenten binnen het Arrondissement Antwerpen.

De interstedelijke verhoudingen variëren nogal. Rotterdam werkt op gelijkwaardige voet samen met Den Haag en wordt na Amsterdam als de (potentiële) tweede groeistad van Nederland gezien. Antwerpen is de onbetwiste hoofdstad en economische trekker van Vlaanderen. Duisburg heeft een specifieke economische functie (met name logistiek) in het grootstedelijk geweld van het Roergebied. En Hamburg is voor Noord-Duitsland wat de stad Groningen voor Noord-Nederland is: de veruit grootste stad van Noord-Duitsland met een verstrekkend verzorgingsgebied.

De motivering voor regionale samenwerking varieert enigszins. Amsterdam zoekt de samenwerking vooral om de druk op de stad en de regionale verkeersstromen enigszins te kunnen managen. Amsterdam ziet de regio graag evenveel woningbouw plegen als zij zelf en gaat ze ervan uit dat de regio een deel van de bedrijven kan opvangen die niet langer een plek in de stad kunnen behouden. Maar dat betekent ook dat (lager tot middelbaar geschoolde) werkgelegenheid de stad verlaat. Verder is voor de grote infrastructurele opgaven regionale samenwerking van groot belang.

In Antwerpen geldt dit eveneens, waarbij daar de nadruk nog iets sterker op de bereikbaarheid ligt dan op het woningmarktbeleid. Dat laatste speelt overigens wel degelijk, aangezien de stad, net als Rotterdam, graag meer sociale woningbouw in de regio gerealiseerd ziet worden om zelf meer woningen in het midden- en hogere segment te kunnen bouwen. Een hecht regionaal samenwerkingsverband ontbreekt en Antwerpen dient bij haar ruimtelijk-economisch beleid rekening te houden met de visie en koers van de Vlaamse overheid.

Duisburg heeft, als onderdeel van een groot polycentrisch systeem, alle belang bij samenwerking op het gebied van bovenlokale voorzieningen, economische herstructurering en bereikbaarheid. Vanwege haar omvang en sterke logistieke positie, heeft ze wat betreft de economische vernieuwing wel een voorsprong op de grotere buursteden. Maar de grootstedelijke voorzieningen bevinden zich juist (meer en meer) in die buursteden, met Düsseldorf als de aantrekkelijke groeistad. De opgave is om zich in het geweld van die steden staande en zichtbaar te houden. Daarbij ervaart de stad een spagaat tussen de oost-westoriëntatie (Ruhr-steden) enerzijds en noord-zuidoriëntatie (Rijnsteden) anderzijds. Recentelijk heeft Duisburg de samenwerking met het Ruhrverband beëindigd en heeft ze zich aangesloten bij het samenwerkingsverband Niederrhein.

Hamburg, tot slot, heeft veel belang bij samenwerking op het gebied van arbeidsmarkt en bereikbaarheid. De aanzuigende werking van de stad zorgt voor grote pendel- en bezoekersstromen. Die werking kan op termijn zelfs leiden tot ongezonde verhoudingen

tussen een sterk functionerend Hamburg en omgeving enerzijds en een verzwakt ommeland (inclusief de steden Bremen, Kiel en Lübeck) anderzijds. De regionale samenwerking heeft een minder formeel karakter dan in de Nederlandse Metropoolregio's, maar groeit – onder druk van de omvangrijke ruimtelijk-economische vraagstukken die spelen – wel.

Verdringing op de woningmarkt

Al met al maakt de toekomstige bevolkingsgroei het streven naar een inclusieve stad er niet vanzelf eenvoudiger op. Sterker, de toenemende druk op de stad kan evenzeer leiden tot een bedreiging van de koopkracht en verdringing van lagere inkomensgroepen. Al in 2015 was te zien dat in aantrekkelijke en groeiende steden als Amsterdam en Hamburg de betaalbaarheid van woningen meer onder druk stond dan in Rotterdam (figuur 14). Niet voor niets zet Amsterdam erop in de komende jaren gemiddeld 7.000 woningen per jaar te realiseren, waarvan 40% in de sociale huursector. De bedoeling is dat de omliggende regio nog eens eenzelfde aantal bouwt, maar daarmee zal nog altijd niet aan de vraag worden voldaan. Hamburg streeft naar een verdere stijging van de nieuwbouw richting de 10.000 woningen per jaar, terwijl Rotterdam in deze collegeperiode een woningbouwprogramma voorziet van 18.000 woningen, ofwel 4.500 duizend woningen per jaar. Of daarmee verdere prijsstijgingen sterk worden afgeremd, mag worden betwijfeld.

Omdat de grootste bouwopgave binnen de bestaande stad dient te worden gerealiseerd heeft dit op twee manieren een prijsopdrijvend effect: via inbreiding en transformatie woningbouw plegen kost meer tijd én vergt hogere investeringen dan bouwen in buitengebieden. Bovendien leidt de bouw van relatief meer woningen in het duurdere segment 'automatisch' tot een hoger prijsniveau. Net als Antwerpen gaat Rotterdam ervan uit dat een aanzienlijk deel van de toekomstige sociale woningbouw in de regio wordt gerealiseerd, maar of dat ook gaat gebeuren is niet zeker. En de ambitieuze sociale woningbouwprogrammering in Amsterdam en ook in Hamburg heeft er daar tot op heden niet voor gezorgd dat de druk van de ketel gaat.

Ten opzichte van Antwerpen, Duisburg en Hamburg hebben Nederlandse steden en zeker Rotterdam een relatief omvangrijke sociale woningvoorraad met daaraan gekoppeld het systeem van begrensde huurstijgingen en huurtoeslagen. Dat gegeven en de realisatie van een aanzienlijk aandeel sociale woningen (oplopend tot 30 à 40% van de bouwprogramma's) zal er echter hooguit voor zorgen dat het wonen in de stad voor de huidige lagere inkomensgroepen niet onmogelijk wordt. Voor lagere inkomens van buiten de stad wordt het in de toekomst alleen maar lastiger om zich in de stad te gaan vestigen. Datzelfde geldt voor een deel van de bedrijvigheid in de maakindustrie en logistiek. Juist het deel dat veel werk biedt aan minder hoog geschoolden in de stad kan hogere huisvestingskosten verhoudingsgewijs moeilijker dragen, waardoor uitbreiding steeds lastiger wordt en de stad als mogelijke nieuwe vestigingsplaats verder buiten beeld raakt. Zie daarvoor ook het essay over de maakindustrie in de EVR.

Steden als centra van de kenniseconomie

Steden herwinnen sinds de jaren negentig aan economisch belang onder invloed van de verdienstelijking van de economie en de agglomeratievoordelen die steden de kenniseconomie bieden. In figuur 12 is te zien dat het proces van verdienstelijking het afgelopen decennium nog altijd voortschrijdt. Dat geldt in het bijzonder voor de Duitse steden, die een sterkere industriële erfenis hebben. Rotterdam is niet meer een industriestad dan Hamburg of Antwerpen en leunt veel minder sterk op de industrie dan Duisburg. Hier zijn vooral verzorgende diensten, zoals de zorgsector en het onderwijs, een prominenter rol gaan spelen. Daarnaast vertonen de producenten- en consumentendiensten de laatste jaren weer groei na enkele lastige jaren in de crisistijd.

In de EVR van 2017 is al gewezen op het belang en de sterke groei van de Rotterdamse hightechsector, die van de digitale economie in het bijzonder. De Amsterdamse economie zou inmiddels grotendeels op de digitale economie drijven: 80.000 arbeidsplaatsen (15% van de werkgelegenheid) zouden ermee verbonden zijn, variërend van IT-infrabedrijven tot softwareontwikkelaars en big data-bedrijven. Het is dan ook niet voor niets dat Amsterdam zich opwerpt als dé big data hub van Nederland. Antwerpen profileert zich als 'Internet of Things'-stad. Daar vormt digitalisering een centraal thema in het economisch beleid. Duisburg is recent een alliantie aangegaan met Huawei en DU-IT op diens weg een Smart City te worden. Hamburg uit zijn digitale ambities onder andere in smartPORT, het digitaliseringsprogramma gericht op optimalisering van logistieke stromen en beperking van de milieubelasting in de haven economie. En in Rotterdam zien we de aandacht voor digitalisering terug in de Roadmap Next Economy (in MRDH-verband), die een concrete, programmatische uitwerking krijgt in onder andere het Innovation Quarter.

De informatie- en kenniseconomie zijn belangrijke, zo niet de belangrijkste motoren van de economische groei van steden. Dat geldt ook voor Rotterdam. Binnen het ondernemingsklimaat is de aanwezige kennisinfrastructuur de kernfactor waaraan steden hun centrale rol in de kenniseconomie ontleen. Nu laat de kennisinfrastructuur van afzonderlijke steden of stedelijke gebieden zich niet eenvoudig onderling vergelijken. Laat staan dat te zeggen is wie de 'beste' kennisinfrastructuur heeft.

In het algemeen vormt een grote, vooraanstaande universiteit een belangrijke drager van de regionale kennisinfrastructuur. In dat opzicht doen Rotterdam (EUR) en Amsterdam (UvA en VU) het ten opzichte van de andere drie steden goed, zowel qua rankings als qua studentenaantallen. Wanneer we de TU Delft met het Rotterdamse kennis 'ecosysteem' meerekenen, doet de stad ook op technologisch gebied volop mee. Tegelijkertijd vervullen Hochschulen in Duitsland van oudsher een belangrijke rol in met name het technologische innovatiesysteem in de regionale economie. Hamburg telt er maar liefst 21! Daarnaast is in Duitsland de rol van het bedrijfsleven (het mkb inclusief) in kennis- en innovatienetwerken traditioneel groter dan in Nederland. Dit wordt ook weerspiegeld door het opleidingsniveau van de beroepsbevolking. In Duisburg en Hamburg is het aandeel middelbaar opgeleiden met respectievelijk 57% en 52% beduidend hoger dan in Rotterdam (35%) en Amsterdam (29%).

Een ander cultuuraspect is het verschil in handelsgeest, waarbij veel aandacht uitgaat naar relaties, connectiviteit en dienstverlening. Het ondernemerschap in Amsterdam en Hamburg is van oudsher sterk handelgedreven. Dit kan uitmonden in een minder pregnante economisch profiel. Zo is Hamburg bijvoorbeeld vanaf het begin van haar missie om een 'Metropole des Wissens' te worden (tevergeefs) op zoek geweest naar de juiste focus. De stad heeft enerzijds een haven economie, een grote vestiging van Airbus, een technische universiteit en technologische instituten. Anderzijds heeft zij een algemene universiteit, veel dienstverlenende bedrijvigheid en is het een aantrekkelijke stad voor interactie en handel. Het zoeken naar de meest effectieve en robuuste kennisinfrastructuur lijkt voor Amsterdam, Antwerpen en Duisburg een wat minder groot probleem te zijn.

Rotterdam lijkt met een enigszins vergelijkbaar dilemma te kampen als Hamburg. De EUR is in het bijzonder sterk in het juridische, economische en medische domein. Rotterdam is daarnaast een stad van handel en logistiek én heeft enkele toonaangevende technologische kennis- en innovatieclusters (maritiem/HTSM). Wat daarmee te doen: inzetten op cross-overs als innovatiefilosofie en vertrouwen hebben in de natuurlijke, organische kracht van het innovatie-ecosysteem, of toch gerichte keuzes maken in programma, promotie en investeringen?

De Rotterdamse situatie in perspectief

De groeiende aantrekkelijkheid van Rotterdam mag in de eerste plaats worden gezien als een kans, een verhaal van potentiële baten. Weliswaar brengt de bevolkingsgroei opgaven met zich mee vanwege de toenemende druk op de woningmarkt, het ruimtegebruik, de mobiliteit en op de sociale cohesie. Maar ten opzichte van Hamburg, Antwerpen en zeker Amsterdam valt de ruimtelijke situatie in de Maasstad mee. In Amsterdam is de groei lastiger te managen, is de druk op de ruimte groter (ook door meer toeristen en bezoekers van buiten) en wordt de stad eerder te duur dan in Rotterdam. Hetzelfde geldt voor Hamburg, terwijl Antwerpen met grote bereikbaarheidsproblemen kampt en minder ver met de ruimtelijk-economische 'sprong over de rivier' (linkeroever van de Schelde) is dan Rotterdam (verbinding van Noord en Zuid).

Tegelijkertijd heeft Rotterdam een positievere bevolkingsdynamiek dan Duisburg, dat een nog stuggere industriële erfenis en kleiner verzorgingsgebied heeft. In tegenstelling tot Duisburg gaat Rotterdam niet op in het geweld van andere grote steden, maar kan het juist verder uitgroeien tot de tweede groeistad van de Randstad en (mee) profiteren van de economische oververhitting van Amsterdam. Vanuit landelijk en Randstedelijk perspectief zijn Amsterdam en Rotterdam partners in het accommoderen van het succes van grote steden. De stad moet de komende jaren juist de vruchten plukken van de jarenlange investeringen in het centrum en Stadshavens en de herstructurering van een traditionele industriële haven economie naar een moderne, kennisintensieve maak-diensten-leisurestad.

De schaa sprong vergt echter forse investeringen in infrastructuur en nieuwe woon-werkmilieus. Transformatie van binnenstedelijke werklocaties, zeker van industriegebieden, is voor de gemeente geen lucratief verdienmodel. Ook Amsterdam en Antwerpen zijn op zoek naar de strategische aanpak om die kosten enigszins beheersbaar te houden. Steden

willen hun groene gebieden ontzien en de balans tussen wonen en andere functies verbeteren, waarbij ook zoveel mogelijk ruimte wordt geboden aan sociale woningbouw en maakbedrijven.

Op dat laatste en ook andere punten lijken Rotterdam en Antwerpen veel overlap met elkaar te vertonen. Ze willen beide meer voor midden- en hogere inkomensgroepen bouwen, investeren in de (deels maritieme) kenniseconomie en werken aan een aantrekkelijker centrumfunctie. Voor dat laatste punt mist Rotterdam een historische binnenstad. Maar qua omvang en stedelijke allure mag Rotterdam wellicht een grotere broek aantrekken dan Antwerpen.

Zonder regionale samenwerking gericht op het verdelen van lusten en lasten die de aantrekkingskracht van de stad oplevert, bestaat het gevaar dat de wal het schip gaat keren. Worden wonen en werken niet beter op elkaar afgestemd en wordt er onvoldoende in bereikbaarheid geïnvesteerd, dan dreigt in groeisteden een infrastructureel hartinfarct, zowel op het niveau van de binnenstad als dat van de functionele regio.

Lessen per stad

Antwerpen lijkt het meest op Rotterdam, maar wijkt natuurlijk ook op een aantal punten af, zoals de oude binnenstad, de sterkere focus op ICT en data, de ligging in een minder verstedelijkt gebied en een minder hechte regionale samenwerking. Dus leren van Antwerpen moet vooral worden gezien in de zin van onderlinge uitwisseling op basis van punten van wederzijdse herkenning en kansen voor partnerships. Die parallellen zijn bijvoorbeeld te vinden in de (bestuurlijke) afstemming tussen stad, haven en regio bij de transformatie- en verdichtingsopgaven, met daarbij de lastige opgave voldoende ruimte beschikbaar te houden voor industriële bedrijvigheid.

Amsterdam laat zien dat een economische structuurverandering mogelijk is en kan resulteren in een herwaardering van de stad om te wonen en te werken. De ruimtelijke verdichtingsopgave is hier voor Nederlandse begrippen ongekend: jaarlijks duizenden woningen in bestaand gebied bijbouwen én dat zonder de voorraad aan bedrijfsruimte significant aan te tasten. De wijze waarop de stad dit tracht klaar te spelen bevat zeer interessante leerstof voor Rotterdam. Denk daarbij ook aan het selectieve remmingsbeleid, zoals op het gebied van toerisme, (binnenstedelijke) mobiliteit en overloop van bedrijvigheid naar de regio, waarvoor de ruimte in Amsterdam zelf ontbreekt.

Duisburg is, als onderdeel van het Roergebied, bezig met een langdurig, hardnekkig proces van economische herstructurering. De stad probeert zich economisch steeds opnieuw uit te vinden: van industriestad naar logistieke stad naar stad van digitale economie. Dit vloeit deels voort uit de gedachte om van haar zwakte haar kracht te maken: de kleinere stad in de grote Rijn-Roer metropool. Misschien is de stad hierin niet leidend en het meest zichtbaar, maar wel wendbaar en bewust op zoek naar een eigen positie en gezicht. Ook de groen-industriële landschapsprojecten kunnen als inspiratiebron dienen voor het behoud en het verbeteren van de kwaliteit van groene ruimte in Rotterdam.

Hamburg zet, gesteund door haar omvang en functie als hoofdstad van Noord-Duitsland, in op kwaliteit en grote ambities, met HafenCity als het duidelijkste voorbeeld. Het realiseren van die grote doelstellingen, waaronder een sterke werkgelegenheidsgroei en de realisatie van top-stedelijke voorzieningen, vereist een nauwere afstemming met de grotere regio, opdat de scheefgroei tussen Hamburg en ommeland niet teveel doorschiet. Tegelijkertijd koestert de stad de brede, mkb-gedreven economische structuur en laat ze zich niet verleiden tot een herkenbare, maar beperkte economische profilering.

In het kader van dit essay zijn de volgende personen geïnterviewd:

- Dhr. Dr. R.-B. Foth – Freie Universität und Hansestadt Hamburg
- Dhr. W. Stokman – Gemeente Amsterdam
- Dhr. D. Diels – Stad Antwerpen
- Dhr. B. De Greef – Stad Antwerpen
- Dhr. L. De Houwer – Stad Antwerpen

Wij willen hen hartelijk bedanken voor hun medewerking.