

## **Toekomstverkenning grotestedenbeleid: een beschouwing**

*Ries van der Wouden  
Bas Hamers  
Femke Verwest*

## **1. Aanleiding en uitgangspunt**

Het Nederlandse grotestedenbeleid is in 1994 gestart. De uitvoering begon in 1995 met het afsluiten van convenanten tussen de rijksoverheid en een aantal steden. Het beleid bevindt zich nu in zijn derde vijfjaars-periode, die in 2009 afloopt. Langzamerhand is het gevoel gegroeid dat de huidige beleidsformule, gebaseerd op in convenanten vastgelegde afspraken tussen de rijksoverheid en een beperkt aantal steden, uitgewerkt raakt en na 2009 tenminste aan vervanging toe is. Naar verwachting zal er in de aanloop van de in 2007 voorziene kabinetsformatie een debat plaatsvinden over de voortzetting van het grotestedenbeleid. De directie grotestedenbeleid van het Ministerie van BZK heeft daarom aan RPb, CPB en SCP gevraagd een toekomstverkenning stedelijke gebieden uit te voeren teneinde meer zicht te krijgen op de vraag of een grotestedenbeleid na 2009 nog zinvol is, en zo ja welke vorm dat dan zou kunnen krijgen. De voorliggende beschouwing van het Ruimtelijk Planbureau probeert die vraag vanuit ruimtelijk perspectief te beantwoorden. Het gaat daarbij nadrukkelijk om een beschouwing met een enigszins essayistisch karakter, niet om een systematische analyse of evaluatie van het grotestedenbeleid, en evenmin om een ex-ante evaluatie van de opties voor de toekomst.

Leidend in de beschouwing zijn de drie meest simpele vragen die aan elk beleid kunnen worden gesteld: waarom is het er, hoe is het opgezet, en wat zijn de ontwikkelingen en resultaten van beleid? Om de keuze voor het huidige grotestedenbeleid te kunnen beoordelen en de vraag te kunnen beantwoorden of die keuze ook voor de toekomst zinvol is, is het allereerst van belang te weten *waarom* de overheid in de maatschappelijke ontwikkelingen ingrijpt, welke publieke belangen daarmee zijn gediend (paragraaf 2.2). Daarna volgt de *'hoe'-vraag*: voor welke systematiek is gekozen en wat zijn de alternatieven (paragraaf 2.3). Die keuzen kunnen vervolgens worden afgezet tegen het *'wat'* van het beleid: de ontwikkelingen en resultaten van het beleid (paragraaf 2.4 en 2.5). Tezamen vormen ze een beknopte analyse van het grotestedenbeleid. In paragraaf 3 wordt vervolgens naar de toekomst gekeken. Welke grootstedelijke trends zijn bepalend voor de nabije toekomst en welke toekomstige beleidsopties zijn er?

Deze beschouwing wordt ondersteund door een empirische analyse van trends in de grote steden en hun ommeland. Die analyse heeft betrekking op de vier grootstedelijke gebieden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. De analyse is als afzonderlijke bijlage bijgevoegd. De bijdrage van het RPb heeft vooral betrekking op demografie, wonen en inkomensontwikkeling.

## **2. Beknopte analyse van het grotestedenbeleid**

### ***2.1 Inleiding: kenmerken van het grotestedenbeleid***

In 1995, een jaar na de start van het grotestedenbeleid, werden convenanten tussen de rijksoverheid en een aantal steden afgesloten, eerst met de vier grootste steden, later met andere steden. In de convenanten zijn beleidsafspraken tussen rijksoverheid en de steden vastgelegd. De deelnemende steden kregen extra beleidsfaciliteiten in de vorm van geld of beleidsvrijheid, die in het algemeen niet voor andere gemeenten beschikbaar waren. Criterium voor het toetreden van steden was hun achterstandspositie, gemeten aan de hand van een aantal indicatoren. Grotestedenbeleid is bedoeld om een aantal sociale en economische problemen in de grote steden te verminderen, zoals de hoge werkloosheid en de cumulatie van leefbaarheidsproblemen in bepaalde buurten. Later zijn daar de doelstellingen van economische innovatie en fysieke herstructurering bijgekomen. De eerste conventansperiode van het grotestedenbeleid werd gevolgd door een tweede, van 2000 tot 2004, en een derde van 2005 tot 2009. In deze paragraaf wordt het grotestedenbeleid besproken aan de hand van de eerder genoemde waarom-, de hoe- en de wat-vragen in respectievelijk paragraaf 2.2., 2.3 en 2.4. In paragraaf 2.5 wordt een voorlopige balans opgemaakt van de resultaten van het grotestedenbeleid.

## **2.2 Redenen voor overheidsingrijpen: publiek belang in het ruimtelijk beleid**

De keuze voor een overheidsbeleid is een keuze voor ingrijpen in maatschappelijke ontwikkelingen met publieke middelen. Die keuze komt doorgaans voort uit een beoordeling van de betreffende ontwikkelingen: hoe problematisch of gunstig zijn ze, welke gevolgen brengen ze met zich mee, is overheidsingrijpen legitiem en zinvol? Afwegingen over de aard en ernst van maatschappelijke ontwikkelingen zijn niet te maken zonder politieke waarden, die tezamen inhoud geven aan het publiek belang. In het ruimtelijke beleid, waartoe het grotestedenbeleid behoort, kunnen vier basiswaarden bij de invulling van het publiek belang worden onderscheiden: welvaart, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en belevingswaarde (Van der Wouden et al 2006). De eerste twee waarden zijn verbonden met veel beleidsterreinen in de verzorgingsstaat, de laatste twee zijn meer met het ruimtelijk beleid verbonden. In de politieke keuzen en het debat over het grotestedenbeleid draait het om de eerste twee. De andere worden daarom buiten beschouwing gelaten.

- *Welvaart.* Ruimtelijk beleid kan bijdragen tot welvaarts groei en belemmeringen voor welvaarts groei wegnemen. Investerings in infrastructuur staan dikwijls in het teken van deze waarde. Bij beleid ten aanzien van stedelijke gebieden wordt doorgaans verwezen naar agglomeratie-effecten: de positieve externe effecten die optreden door de concentratie en onderlinge nabijheid van economische activiteiten (Glaeser et al 1992, Anas, Arnott en Small 1998). Beleid bestaat uit het faciliteren van die concentratie of het wegnemen van belemmeringen voor het vestigen van bedrijven. Dat beleid kan ook betrekking hebben op de arbeidsmarkt en woningmarkt: het verhogen van de (verhuis)mobilititeit van de beroepsbevolking, waardoor er gemakkelijker een ruimtelijke 'match' ontstaat tussen werknemers en werk. Uiteraard kan concentratie ook negatieve effecten hebben, in de vorm van congestie of milieubelasting. Alhoewel de welvaartsbevordering niet de aanleiding vormde voor het grotestedenbeleid, is ze in de loop der jaren wel belangrijker geworden.
- *Sociale rechtvaardigheid.* Ruimtelijk beleid kan bijdragen tot een rechtvaardiger verdeling van middelen en kansen. De economische vertaling van deze waarde is inkomensherverdeling, waarbij het kan gaan om directe herverdeling of indirecte herverdeling (bijvoorbeeld door het scheppen van publiek gefinancierde voorzieningen). Deze waarde is in historisch opzicht van groot belang geweest in het ruimtelijke beleid gericht op de stedelijke gebieden. Ze beleefde met de verzorgingsstaat haar hoogtepunt, en kreeg vorm in een koppeling van volkshuisvestingsbeleid en ruimtelijke ordening. Doordat het wonen nu meer van de markt afhankelijk is geworden en van de ruimtelijke ordening is losgekoppeld, is deze waarde minder dominant geworden. Desalniettemin vormde de sociale rechtvaardigheid wel de belangrijkste aanleiding tot het grotestedenbeleid. Grote steden werden immers gezien als achterstandsgebieden: zij hadden een minder gunstige inkomensontwikkeling, een grotere werkloosheid, uitkeringsafhankelijkheid en criminaliteit dan de rest van Nederland. Binnen de steden was er sprake van een concentratie van achterstanden in bepaalde wijken. Hier werd een negatief concentratie-effect gevreesd: door de concentratie van kansarmen zouden die een extra achterstand oplopen, het zogenaamde 'buurt-effect' (Musterd en Ostendorf 2001). Het voorkómen van die effecten vormde een belangrijk motief voor ruimtelijke ingrepen. Deze bespreking laat overigens al zien dat het bij de motivatie van sociale rechtvaardigheid in het grotestedenbeleid gaat om twee zaken: de (her)verdeling tussen ruimtelijke entiteiten (tussen de steden en de rest van het land, tussen wijken in de stad) en ten gunste van doelgroepen (werklozen, achterstandsleerlingen etc).

Twee opmerkingen zijn hier op zijn plaats. Ten eerste worden de hierboven besproken waarden in het ruimtelijk beleid in de descriptieve zin gebruikt, niet in de prescriptieve

zin zoals soms aan de hand van de welvaartstheorie gebeurt. Aan de orde is hier dus de vraag wat de achterliggende redenen voor het overheidsingrijpen zijn (geweest), niet de vraag of dat overheidsingrijpen op zich legitiem is. De afweging van welke waarde er prioriteit moet hebben en hoe de verhouding is tussen de waarden in het publiek belang is een kwestie van politieke keuze. Dat gold ook voor het grotestedenbeleid, en het geldt ook voor de vraag naar de toekomst van het grotestedenbeleid. Als die politieke afweging is gemaakt, is het woord aan de wetenschap om de verschillende opties te wegen in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid, bijvoorbeeld met behulp van de welvaartstheorie en de daarmee verbonden technieken van kosten-baten-analyses (Van der Wouden et al 2006: 18-30).

Ten tweede dient erop gewezen te worden dat in het ruimtelijk beleid het schaalniveau van groot belang is bij het analyseren van de verhouding tussen welvaart en sociale rechtvaardigheid via herverdeling. De welvaart van de stad kan zeer wel worden bevorderd door een nationaal beleid van ruimtelijke herverdeling: de steden krijgen meer middelen toebedeeld om de welvaart te bevorderen ten koste van de algemene middelen. Het lokale effect is welvaartsgroei, het nationaal beleid is herverdeling, waarbij het nationale welvaartseffect positief, negatief of neutraal kan zijn. Natuurlijk is lokale welvaartsgroei ook te bereiken zonder ruimtelijke herverdeling van middelen, bijvoorbeeld door deregulering. In dat geval is er sprake van een beleid dat zowel landelijk als lokaal is gericht op welvaartsgroei.

### **2.3 Keuze van het beleidsregime**

Grotestedenbeleid is gericht op specifieke gebieden, de grote steden. Het is daarmee in wezen ruimtelijk en gebiedsgericht beleid. Er is een beleidsregime gevormd met een exclusieve ruimtelijke toepassing, een selectie van steden. De rest van Nederland is uitgesloten. De motivatie was dat de cumulatie van problemen dusdanig was dat deze specifieke aanpak gewettigd en effectief is. Het principe verschilt niet van het regionale achterstandsbeleid, zoals dat indertijd voor het Noorden en voor de mijnstreek is gevoerd, of in bredere zin van het regionaal economisch beleid (IBO 2004). Indertijd waren het deze regio's met veel problemen die werden voorzien van specifieke maatregelen, vanaf 1995 gold datzelfde voor een aantal grote steden, die van de rijksoverheid specifieke middelen kregen aangereikt. Aanvankelijk (in 1995) sluit de rijksoverheid een convenant met de grootste steden (G4: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht), later dat jaar met nog 15 andere steden. Na uitbreidingen in 1996 en 1999 namen uiteindelijk 30 steden deel aan het grotestedenbeleid. Zo ontstond een nieuw beleidsregime, gericht op deze grote steden. Het was in principe een ruimtelijk beleidregime, maar langs bestuurlijke grenzen, de gemeentegrenzen van de steden waarmee afspraken waren gemaakt. Het grotestedenbeleid was opgezet als een sectoroverstijgend beleid, met Binnenlandse Zaken als coördinerend departement, medeverantwoordelijkheid van andere departementen en de bundeling van budgetten en regelingen. Daarnaast kwamen er maatregelen, die in het bijzonder op de grote steden waren gericht, zoals het investeringsbudget stedelijke vernieuwing. Dit budget is bestemd voor de herstructurering van de woningvoorraad en verbetering van het leefklimaat in achterstandswijken.

Voor dit beleidsregime is een bewuste keuze gemaakt. Dat betekent dat er alternatieve beleidsopties waren voor deze gebiedsgerichte aanpak. Gedacht moet worden aan:

- een generiek beleid gericht op voorzieningen die voor steden van belang zijn (onderwijs, sociale zekerheid, arbeidsbemiddeling etc.)
- een beleid gericht op specifieke doelgroepen
- facilitering van steden via algemene middelen als het Gemeentefonds of vergroting van het gemeentelijk belastingdomein
- niets doen, en de middelen aanwenden voor andere doelen.

Verder is er in het grotestedenbeleid een keuze gemaakt voor een bepaald schaalniveau: dat van de stad binnen de gemeentegrenzen. Ook daar waren alternatieven mogelijk, bijvoorbeeld in de vorm van regionale samenwerkingsverbanden. Een regionale aanpak heeft het voordeel dat het beter aansluit bij het 'daily urban system' van de pendel en arbeidsmarkt. Er is in de jaren negentig geprobeerd een regionaal politiek draagvlak te construeren via de stadsprovincies, maar dat is mislukt. Daarna is gekozen voor de meer bestuurlijke variant van de WGR-plus regio's. Dat maakt de actualiteit van het regionale niveau niet minder, ook niet voor de toekomstige keuze aangaande het al dan niet voortzetten van het grotestedenbeleid.

#### **2.4 Het verschuivend object van het grotestedenbeleid**

De beleidsmatige aandacht van de rijksoverheid voor de grote steden begon aan het eind van de jaren zeventig op twee verschillende terreinen: dat van de ruimtelijke ordening en dat van de stadsvernieuwing (zie voor een uitvoeriger analyse van het grotestedenbeleid Verwest en Van der Wouden 2006). In de ruimtelijke ordening stond de positie van de stedelijke gebieden als geheel centraal. In de jaren tachtig groeiden zorgen over de afgenomen economische kracht van de steden en over het 'concurrerend vermogen' van de steden in de Europese markt. De Nederlandse steden maakten deel uit van een algehele malaise van steden in de westerse wereld, waarbij de stedelijke welvaart afnam door de-industrialisatie en suburbanisatie. Op een veel lager schaalniveau ontstond vanaf de jaren zeventig de stadsvernieuwing. Die kwam voort uit de steden zelf, en werd later door de rijksoverheid ondersteund. Daar ging het om het woon- en leefklimaat in specifieke stadswijken. Met het probleemcumulatiegebiedenbeleid en de sociale vernieuwing kwam vanaf de jaren tachtig het accent te liggen op de cumulatie van sociale problemen in de stad.

Het grotestedenbeleid combineerde beide voorgaande beleidsterreinen en daarmee ook beide inhoudelijke invalshoeken, de zorg om de economische positie van de stedelijke gebieden en de cumulatie van sociale problemen. En ook de twee verschillende schaalniveaus van de ruimtelijke ordening en de stadsvernieuwing, respectievelijk de stad binnen de regio en de wijk, komen in het grotestedenbeleid aan de orde. De prioriteiten zijn niet gedurende de gehele periode van het grotestedenbeleid dezelfde geweest.

Het grotestedenbeleid was in 1994 ontstaan uit de gedachte, dat de cumulatie van problemen in de grote steden dusdanig groot was dat een specifiek op die grote steden gericht beleid voor de hand lag. De grote steden hadden een achterstand opgelopen ten opzichte van Nederland in het algemeen, en ook ten opzichte van de omgeving van de steden. De werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid was er groter, de criminaliteit was er hoger, er was sprake van segregatie in wonen en onderwijs, er waren wijken met grote problemen in de leefomgeving. Het beleid werd gericht op het verminderen van die achterstanden.

De probleemcumulatie in de steden was daarmee de aanvankelijke reden voor het beleid. Het is daarom niet verwonderlijk dat in de eerste jaren van het grotestedenbeleid het accent sterk lag op het direct bestrijden van sociale achterstanden, zoals het scheppen van additionele banen voor langdurig werklozen (de Melkert-banen e.a), wijkbeleid en onderwijsachterstandsbeleid. Sociale rechtvaardigheid was in die periode de dominante waarde. In de tweede helft van de jaren negentig werd het bevorderen van de grootstedelijke economie echter steeds belangrijker, en het beleid kwam daarmee steeds meer in het licht te staan van de welvaartsbevordering en het benutten van agglomeratievoordelen. De gedachte was dat door het bevorderen van economische groei de welvaart van de steden zou toenemen, en dat uiteindelijk ook de werklozen zouden profiteren van de toename van het aantal banen.

Op het gebied van de woningmarkt werd een vergelijkbare redenering gehanteerd als bij economie en arbeidsmarkt. Het werd van belang geacht huishoudens met hogere en

middeninkomens aan de stad te binden, waardoor de welvaart en de bestedingen zouden toenemen en het draagvlak voor voorzieningen zou groeien. Dat betekende verandering van de woningvoorraad door uitbreiding van de duurdere woningsegmenten. De steden kenmerken zich immers door een oververtegenwoordiging van goedkope huurwoningen, die vooral aantrekkelijk zijn voor lagere inkomensgroepen. Het bouwen van woningen voor de inkomensgroepen daarboven is ook in de stedelijke vernieuwing van de naoorlogse wijken aan de orde. Gerichte inzet van publieke middelen zou moeten leiden tot een verhoging van de stedelijke welvaart, tot uiting komend in een verhoging van de waarde van het woningbestand, en tot positieve effecten op de leefbaarheid. Deze stedelijke vernieuwing was in 1997 gestart, en onderdeel geworden van het grotestedenbeleid. Tegelijkertijd werd diezelfde stedelijke vernieuwing ook nog eens belast met hoge sociale verwachtingen: door 'gemengd bouwen' zou de integratie tussen lage en hogere inkomensgroepen en tussen allochtonen en autochtonen worden bevorderd. De stapeling van doelstellingen maakt realisatie ervan moeilijk.

Voordat de opties voor een toekomstig grotestedenbeleid langs deze lijnen kan worden opgemaakt, worden in de volgende paragraaf de belangrijkste trends in de grote steden samengevat.

## **2.5 Resultaten en trends: een balans**

Het gaat in bepaalde opzichten relatief goed met de grote steden en zeker met de grootstedelijke regio als geheel. Het bruto regionaal product is in de grootstedelijke gebieden is hoger dan het Nederlands gemiddelde, de banen/beroepsbevolking ratio in de steden gunstig. Steden zijn nog steeds economische centra. Er is vanaf de tweede helft van de jaren negentig sprake geweest van een hoge economische groei en een groei van het aantal banen, vaak boven het Nederlandse gemiddelde (zie de Annex bij deze toekomstverkenning, grafiek 1.1). De steden volgen hiermee overigens de algemene conjunctuur, en hierbij kan dus moeilijk het grotestedenbeleid als oorzaak worden aangewezen. In de Noordvleugel van de Randstad is de groei deels te danken aan de zakelijke dienstverlening, die daar is oververtegenwoordigd. Uitzondering in dit patroon is Rotterdam, dat nog steeds kampt met de erfenis van het industriële verleden en een relatief laag opgeleide beroepsbevolking. Ook voor de sociale problemen bood de economische groei soelaas, maar in beperkte mate. De werkloosheidspercentages daalden, maar niet onder alle groepen evenveel. Voor velen, zoals jonge allochtonen, was de afstand tot de arbeidsmarkt te groot. Tegelijkertijd bleef de uitkeringsafhankelijkheid in de grote steden relatief hoog. Het relatieve aantal bijstandsuitkeringen was in 2004 in de vier grote steden een factor 1,5 tot 3 hoger dan het Nederlands gemiddelde (Annex, tabel 1.1). Daarmee lijkt de grens van het economisch groeibeeld in zicht. Economische groei is wel een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde voor de vermindering van sociaal-economische problemen in de steden. Een deel van de discrepantie tussen de hoge economische groei en de sociaal-economische problemen is te verklaren door het feit dat een belangrijk deel van de bevolking die in de stad werkt (en dus van de groei profiteert) niet in de stad woont. Pendelgegevens laten zien hoe groot dat verschil is: voor de vier grote steden varieert het aandeel van de inkomende pendel in het aantal banen in de stad van net onder tot ruim boven de helft (Annex, tabel 5.1).

De verandering van de woningvoorraad lijkt te resulteren in een welvarender stadsbevolking. Uit evaluatieonderzoek kan de voorzichtige conclusie worden getrokken dat de verandering van de stedelijke woonmilieus heeft geleid tot een in sociaal-economisch opzicht meer gemengde stadsbevolking (Marlet en van Woerkens 2006: 42-43). In de tweede helft van de jaren negentig lijken de steden hun inkomensachterstand ten opzichte van Nederland in te lopen (De Vries 2005). En ook de eerste evaluaties van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing wijzen op positieve effecten in de vorm van gestegen waarde van woningen en verbetering van leefbaarheid (Ecorys 2006, SEO 2006). Maar bij de verandering van de stedelijke woningvoorraad is de weg lang. De

woningmarkt is een voorraadmarkt, en steden voegen zelden meer dan 1% nieuwe koopwoningen per jaar aan hun voorraad toe (Annex, grafiek 4.2).

Tegelijkertijd bleken de verwachtingen van de sociale effecten van de veranderingen in de woningvoorraad vooralsnog te hoog gestemd: weliswaar is de waardering onder de bevolking voor de leefomgeving gestegen en de criminaliteit gedaald, maar dat geldt niet voor alle buurten (Jaarboek GSB 2004). Verder stagneren integratieprocessen, en de segregatie in het onderwijs neemt toe (Herweijer in WPRB 2006). Bovendien is de verandering van de stedelijke woningvoorraad vooral succesvol voor de hoogste inkomensgroepen. Middeninkomens kunnen hun woonwensen niet realiseren in de stad, en maken in toenemende mate deel uit van de suburbanisatie-stroom. Dat geldt ook voor de allochtone middengroepen (Annex, grafieken 3.3-3.5). Voor hen lijkt het 'gat' tussen de goedkope huurwoningen en het gewilde duurdere koopsegment in de steden vooralsnog te groot, en er is waarschijnlijk nog een aanzienlijke verandering van de stedelijke woningvoorraad nodig om dat te veranderen. Tijdens het afgelopen decennium was de migratiebalans van autochtonen naar de steden negatief, die van allochtonen positief (Annex, grafiek 3.1, zie ook grafiek 2.6-2.8). Wel zal de suburbanisatie van allochtonen het komend decennium substantieel zijn (Van Duin, De Jong, Broekman 2006).

We kunnen deze paragraaf afsluiten met de conclusie dat de situatie in de grote steden sinds de start van het grotestedenbeleid is verbeterd. Er was een aanzienlijke economische groei, het aantal banen nam fors toe. Dat succes is nauwelijks aan het beleid toe te schrijven: steden bewogen mee met de algemene conjunctuur en profiteerden soms extra door hun gunstige economische sector-samenstelling (of leden daardoor extra verlies, zoals in de recessie in de beginjaren van dit decennium). Bij de bestrijding van de werkloosheid leek het beleid niet zozeer effect te hebben op het algemene werkloosheidsniveau, maar vooral de verdeling van werkloosheid tussen doelgroepen ten gunste van allochtonen en jongeren (Marlet en Van Woerkens 2006: 50-52, 80-81). Zoals gezegd lijken de verbeteringen in de samenstelling van de woningvoorraad wel samen te hangen met het beleid. Daarvan profiteerden de middeninkomens echter nog niet voldoende, vooral het aandeel van de hoogste inkomensgroep in de stadsbevolking nam toe (Annex, grafieken 2.9 en 2.10). Tegelijkertijd blijft een aantal hardnekkige problemen bestaan: hoge uitkeringsafhankelijkheid onder bepaalde groepen, toenemende segregatie in het onderwijs, uit de stad wegtrekkende middengroepen. Het begint erop te lijken dat de in de tweede helft van de jaren negentig binnen het grotestedenbeleid in zwang gekomen nadruk welvaartsgroei via economie en woningmarkt hier zijn grenzen heeft bereikt, dan wel pas op lange termijn zijn doel kan bereiken. De benadering heeft in een aantal opzichten succes geboekt, maar er blijven hardnekkige sociale problemen bestaan waarop deze benadering weinig invloed heeft. Een residu van grootstedelijke problemen lijkt niet via deze weg op te lossen.

### **3 Opties voor grotestedenbeleid in de toekomst**

#### **3.1 Inleiding: vragen voor een toekomstig beleid**

Met de conclusie van de vorige paragraaf over de grenzen van het 'meeliften' van het sociale beleid met de economische groei lijkt het grotestedenbeleid weer terug bij de vragen waarmee het begon: is een gerichte aanpak van die specifieke achterstandsproblemen gewenst, en zo ja hoe? Is daar in de toekomst een grotestedenbeleid voor nodig, of is bijvoorbeeld een specifiek doelgroepbeleid meer gepast? En principiëler: moet grotestedenbeleid vooral in het teken staan van de economische positie en de welvaartsgroei van grote steden of van sociale rechtvaardigheid? Draait het om agglomeratievoordelen of toch om het aanpakken van specifieke achterstanden?

Voordat de huidige convenantsperiode in 2009 afloopt moet een keuze zijn gemaakt of grotestedenbeleid in een of andere vorm moet worden voortgezet, en zo ja welke doelstelling dan prioriteit moet krijgen. Daarbij moet wel worden bedacht dat een keuze voor een grotestedenbeleid ten dienste van welvaarts-groei een andere legitimatie vereist dan de oorspronkelijke legitimatie, de probleemcumulatie in de grote steden. Het leidt bovendien tot een andere selectie van steden. Ook de keuze voor een ruimtelijk en bestuurlijk schaalniveau hangt daarmee samen: bij welvaarts-groei ligt het voor de hand de regio een zwaar gewicht te geven, bij achterstandsbeleid ligt een combinatie van lagere schaalniveaus en doelgroepbeleid in de rede.

Om deze vragen gaat het in deze paragraaf. We schetsen eerst de keuze die voorafgaand aan de vraag over de voortzetting van het grotestedenbeleid moet worden gemaakt, en vervolgens de opties die daaruit volgen. Alvorens die beleids-opties te bespreken laten we in paragraaf 3.2 eerst enkele kenmerken en trends zien, die voor de grote steden in de nabije toekomst van belang blijven, en dus relevant zijn voor de toekomstige opties.

### **3.2 Enkele toekomstige kenmerken en trends van de grote steden**

- Grote steden zullen ook in de nabije toekomst minder vergrijzen dan het Nederlands gemiddelde, een groter aandeel allochtonen bevatten en groter aandeel éénpersoonshuishoudens, al lopen de gemeenten in het ommeland op het laatste kenmerk in op de steden.
- Het vertrek van de middeninkomens uit de steden naar de suburbane gebieden in de regio zal voorlopig voortgaan, en dat geldt ook voor de allochtone middengroepen. Voor de stad betekent dat overigens dat de allochtonen met de meeste achterstanden in bepaalde stadsbuurten geconcentreerd blijven. Bij ontspanning van de woningmarkt of demografische krimp kan dat effect worden versterkt. De opgave voor een stedelijk integratiebeleid zal daarmee aanzienlijk blijven.
- De differentiatie tussen de stedelijke gebieden blijft aanzienlijk, en zal naar verwachting verder toenemen. Met name Groot-Amsterdam vertoont een sterke groei, de Rotterdamse regio blijft achter. Als het gaat om demografie en inkomens, blijft Rotterdam ook in de nabije toekomst worstelen met de afhankelijkheid van zijn industriële verleden: een relatief lage opgeleide beroepsbevolking, een klein aandeel huishoudens met hogere inkomens, ook in vergelijking met de andere steden.
- De huidige samenstelling van de stedelijke woningvoorraad (weinig koopwoningen, veel sociale huur) zal nog lange tijd bepalend zijn voor de steden. De woningmarkt is een voorraadmarkt, en de samenstelling verandert slechts langzaam door toevoegingen via nieuwbouw en herstructurering. Gezien de duidelijke samenhang tussen de samenstelling van de woningvoorraad en die van de bevolking zal de woningmarkt daarmee nog lange tijd een sleutelfactor bij de toekomst van de grote steden zijn.
- Woningmarkt en arbeidsmarkt blijven hun regionale karakter behouden, zoals onder meer blijkt uit de pendelgegevens. In de jaren negentig is een zekere stabilisatie van de pendel opgetreden.

### **3.3 Een keuze: welvaarts-groei, achterstandsbeleid of stoppen?**

In de voorgaande paragraaf stelden we vast, dat het grotestedenbeleid startte als achterstandsbeleid, maar dat de doelstellingen gedurende de looptijd van het beleid verschoven naar een nadruk op welvaarts-groei op het niveau van de steden, met de stilzwijgende veronderstelling dat de aanpak van achterstanden daarbij ook gebaat zou zijn. Die veronderstelling lijkt niet voor alle achterstandsproblemen op te gaan. De



verschuiving van de doelstelling betekende niet dat de oude doelstellingen van tafel verdwenen, en resulteerden erin dat het grotestedenbeleid een container van doelstellingen en instrumenten werd, die niet in alle opzichten consistent waren. Die inconsistentie werd zichtbaar in veranderingen in de criteria voor de toelating van steden tot het beleid (Algemene Rekenkamer 2001).

Het is daarom goed om voorafgaand aan de vraag of en hoe het grotestedenbeleid in de toekomst moet worden voortgezet enkele bewuste keuze te maken. De eerste is de vraag of het grotestedenbeleid moet stoppen of in enigerlei vorm moet worden voortgezet. Daarbij dient de vraag te worden beantwoord of een grotestedenbeleid in zijn gebiedsgerichte vorm de meest effectieve manier is om de grootstedelijke problemen aan te pakken. Indien wordt besloten tot een voortzetting is vervolgens een heldere prioritering geboden. Gezien de toenemende verschillen tussen de grote steden is naar aanleiding daarvan bovendien een herbezinning op de selectie van steden voor het beleid gewenst.

Bij de prioritering gaat het vooral om een keuze tussen de waarde van de welvaartsgroei en die van de sociale rechtvaardigheid, zoals besproken in paragraaf 2.2. Die twee waarden streken immers om de voorrang in het tot nu toe gevoerde grotestedenbeleid. De mate waarin de twee waarden in het beleid zijn te combineren, is aan grenzen gebonden. Voor een aantal sociale problemen bleek welvaartsgroei weliswaar een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde. Bij enkele andere sociale problemen (segregatie, onderwijsuitval etc.) lijkt er nauwelijks een relatie met welvaartsgroei te bestaan. Ter wille van een bezinning op de toekomst van het grotestedenbeleid leggen we in deze notitie de keuzen in de vorm van enkele opties voor een toekomstig beleid voor, in het besef dat het hier om ideaaltypische opties gaat. Maar de dilemma's zijn duidelijk. Moeten met het grotestedenbeleid vooral de agglomeratie-effecten worden bevorderd en belemmeringen daarvoor worden weggenomen, of gaat het om het verminderen van de achterstanden van stad en stedeling? Gaat het grotestedenbeleid richting Pieken in de Delta en de concurrentie tussen stedelijke gebieden in Europa, of keert het terug naar zijn oorspronkelijke doel?

In paragraaf 3.4 wordt dit keuzeproces in drie opties vertaald: welvaartsgroei, achterstandsbeleid of stoppen. Daaraan voorafgaand vier opmerkingen:

- Dit is slechts een beschouwende toekomstschets, en geen volwaardige ex-ante evaluatie. Het is aan te bevelen om die ex-ante evaluaties nog wel te maken ten tijde dat de keuze aan de orde is. Ze kunnen wel de consequenties van de opties verhelderen.
- Er kan natuurlijk ook altijd voor de eerste twee opties tezamen worden gekozen. Het lijkt in dat geval niet verstandig de beide opties in één beleidspakket te willen combineren. Daarvoor zijn de negatieve effecten van de stapeling van doelstellingen in één beleid te groot gebleken, en het verhindert bovendien een effectieve keuze van de gebieden waarop het beleid van toepassing zou moeten zijn, de gebieden waar de potentiële welvaartsgroei het grootst is zijn niet dezelfde als de gebieden met de grootste achterstanden.
- Alle drie opties impliceren de beëindiging van het grotestedenbeleid in zijn huidige vorm, met 30 deelnemende steden in één integraal beleidspakket. Voortzetting in de huidige vorm is niet aan te bevelen, onder meer vanwege de uiteenlopende situaties van de steden, de gebleken ineffectiviteit door stapeling van doelstellingen en de daarmee samenhangende problemen met de scherpe selectie van deelnemende steden. De eerste twee opties behelzen een grondige aanscherping van het grotestedenbeleid. De meest vergaande optie van het geheel stoppen wordt als laatste besproken.
- Zelfs een eventuele beëindiging van het grotestedenbeleid impliceert niet het stoppen van al het sectorale beleid gericht op de grote steden. Met name de achterblijvende kwaliteit van de stedelijke woningvoorraad, zonder twijfel één van

de belangrijkste oorzaken van de achterstand van de grote steden, zal aandacht blijven vragen.

### **3.4 Toekomstopties voor het grotestedenbeleid**

#### **Optie 1: welvaartsgroei door agglomeratie-effecten**

In deze optie wordt gekozen voor een grotestedenbeleid waarbinnen de welvaartsgroei prioriteit krijgt. Daarbij zou het grotestedenbeleid nauw aansluiten bij de doelstellingen van de beleidsnota Pieken in de Delta. Het opnemen van het grotestedenbeleid in het traject van Pieken in de Delta dient in deze optie serieus te worden overwogen. Een beleid ten aanzien van grote steden wordt dan een beleid dat gericht is op het faciliteren van, of belangrijk het wegnemen van belemmeringen voor het optreden van agglomeratie-effecten. Enkele bouwstenen van deze optie:

- Gerichte investeringen in infrastructuur is een belangrijk publiek onderdeel van deze optie. Daarvoor is kennis van ruimtelijk-economische patronen en het effect van investeringen in infrastructuur vereist. Zie onder meer de RPb-studies: Wegen naar economische groei (Thissen, Van de Coevering en Hilbers 2006) en Kennisasassen en kenniscorridors (Van Oort en Raspe 2005). In de eerste studie worden de grootste agglomeratie-effecten voor investeringen in de weg-infrastructuur voorzien in Groot-Amsterdam, en vervolgens in de regio's Rotterdam en Utrecht. De keuze van deelnemende grootstedelijke regio's kan worden beargumenteerd vanuit dit soort analyses. Een scherpe selectie maakt de kans op effectieve inzet van middelen groter.
- Bij een dergelijke optie past ook het nemen van maatregelen ter vergroting van de mobiliteit op de arbeidsmarkt (mensen veranderen makkelijker van baan) en de woningmarkt (mensen verhuizen makkelijker naar gebieden met goede banen). Economische groei kan immers ook worden geremd als werknemers niet in staat zijn een goede woning in de buurt van een (potentiële) werkgever te vinden. De huidige samenstelling van de stedelijke woningvoorraad kent hiervoor te veel belemmeringen: kansarmen blijven aan hun plek gebonden, middeninkomens kunnen geen geschikte woningen vinden.
- Indien een voortzetting van het beleid wordt gericht op welvaartsgroei dienen daaruit ook de consequenties te worden getrokken. De bevordering van de economische groei van steden is nu deels gebaseerd op een herverdeling van nationale publieke middelen ten gunste van de steden. In deze optie zou dat alleen gerechtvaardigd zijn indien dit ook leidt tot een groei van de nationale welvaart als geheel. Dat zal vooral het geval zijn als er agglomeratie-effecten optreden, en het beleid daar consequent op wordt gericht.
- Het adequate interventie-niveau voor de rijksoverheid is hier regionaal, en wellicht in sommige gebieden boven-regionaal. Op het bestuurlijk vlak zou de rijksoverheid zich kunnen beperken tot het faciliteren van de regionale samenwerking. Het beleid zou in elk geval het best kunnen aansluiten bij de systematiek van Pieken in de Delta. Grotestedenbeleid als variant van het regionaal economisch beleid. Die formule lost overigens niet alle dilemma's op: afgezien van investeringen in de infrastructuur blijft het de vraag wat dan verder het gebiedsgerichte in het ondersteunen van groeiregio's zou moeten zijn. Voor het wegnemen van belemmeringen voor het vestigingsgedrag van bedrijven en bewoners lijkt een generiek, niet gebiedsgericht beleid adequaat.

## **Optie 2: achterstandsbeleid voor doelgroepen en specifieke woongebieden**

In deze optie zou het grotestedenbeleid als het ware weer terugkeren naar de oorspronkelijke doelstellingen: het bestrijden van hardnekkige achterstanden. Sociale rechtvaardigheid en herverdeling van kansen krijgt prioriteit. Maar het beeld van 'achterstanden' is sinds de start van het grotestedenbeleid veranderd. Was indertijd het idee, dat de grootstedelijke gebieden als geheel een achterstand hadden, nu is dat veel minder het geval. Het beleid kan daarom veel gericht worden ingezet op problemen die de afgelopen periode relatief ongevoelig bleken voor de economische groei: segregatie en integratie, groepen met een (te) grote afstand tot de arbeidsmarkt, stadwijken met een blijvende positie aan de onderkant van de stedelijke woningmarkt, en niet te vergeten het onderwijs dat te maken kreeg met toenemende segregatie en schooluitval. Enkele bouwstenen van deze optie:

- Het gebiedsgerichte deel van het beleid wordt beperkt tot aanpak van cumulatie van leefbaarheidsproblemen in specifieke stadsgebieden en de verandering van de woningvoorraad die een dergelijke cumulatie kan voorkomen. Dit vereist interventies op een relatief laag schaalniveau, al moeten de maatregelen vanwege het mogelijk optreden van segregatie wel in samenhang worden gezien met de regionale woningmarkt. Naar aanleiding van evaluaties van de stedelijke herstructurering is wellicht de effectiviteit van het eventuele toekomstig beleid verder te verhogen (Ecorys 2006, SEO 2006).
- Voor een aantal andere sociale problemen is het gebiedsgerichte beleid van het huidige grotestedenbeleid een te zwaar en inflexibel middel. Hiervoor zou een gericht doelgroepenbeleid wel eens adequater kunnen blijken. Ook zijn wellicht investeringen in voor steden belangrijke algemene voorzieningen als het onderwijs en de politie effectiever dan een afzonderlijk grotestedenbeleid. Deze observaties zijn ook van toepassing op de segregatie- en integratieproblematiek. Segregatie moge dan een ruimtelijk verschijnsel zijn, het is daarmee niet aannemelijk dat de gevolgen van segregatie het best bestreden kunnen worden met een ruimtelijk beleid.
- Naar aanleiding van deze constatering is het zeer onwaarschijnlijk dat het huidige grotestedenbeleid met de relatief zware constructie van bestuurlijke afspraken tussen rijksoverheid en gemeenten over een groot aantal onderwerpen voor een toekomstig grotestedenbeleid het meest adequaat is.
- Vanuit dit perspectief is binnen de G4 in elk geval specifieke aandacht vereist voor Rotterdam, dat worstelt met een grote afhankelijkheid van het industriële verleden, met als gevolg onder meer een relatief laag opgeleide beroepsbevolking en een ongunstige inkomensopbouw in de stad. Gekeken zou moeten worden naar andere steden met een blijvend vergelijkbaar patroon. Ook in deze optie zou het gebiedsgerichte deel van het beleid gebaseerd moeten zijn op een heldere en scherpe selectie van deelnemende steden.
- Samenvattend: de belangrijkste ruimtelijke component van de achterstandsoptie is de onevenwichtige verdeling van de kwaliteit van de woningvoorraad binnen de stad en tussen stad en ommeland, een belangrijke factor bij de leefbaarheidsproblemen in bepaalde buurten. Die problematiek kan via de woonsector worden aangepakt in de vorm van een sectoraal herstructureringsbeleid (VROM, regiogemeenten, stad), en behoeft geen integraal grotestedenbeleid van het type van de afgelopen 12 jaar. De meeste andere achterstandsproblemen kunnen waarschijnlijk gericht worden aangepakt via een doelgroepen en voorzieningenbeleid. Grotestedenbeleid als gebiedsgericht (maar sectoraal) herstructureringsbeleid en sectoraal doelgroepenbeleid.

### **Optie 3: stoppen met het grotestedenbeleid**

Alhoewel elk van beide voorgaande opties in feite evenzeer een beëindiging van het huidige, naar integrale aanpak strevende grotestedenbeleid impliceren, verdient ook de optie van het geheel stoppen met het grotestedenbeleid aandacht. Dat heeft te maken met de twijfels aan de effectiviteit van het grotestedenbeleid tot nu toe.

- Ten aanzien van de economische groei van de grote steden (de kern van optie 1) hebben we hiervóór als vastgesteld dat die vooral te danken lijkt aan de economische hoogconjunctuur in combinatie met een gunstige sectorsamenstelling van de meeste grootstedelijke economieën (oververtegenwoordiging zakelijke dienstverlening), niet zozeer aan het grotestedenbeleid. Wel hebben de grootstedelijke werkzoekenden mogelijk meer van de conjunctuur kunnen profiteren dan zonder grotestedenbeleid. Maar op een hoger schaalniveau zou dat wel eens een zero-sum game kunnen zijn: de nieuwe banen kwamen minder ten goede aan werkzoekenden van buiten de stad.
- Ten aanzien van de verandering van de grootstedelijke woningvoorraad door onder meer stedelijke herstructurering (de kern van optie 2) kan wel een positief effect worden vermoed op het welvaartsniveau van de steden (Marlet en van Woerkens 2006, Ecorys 2006, SEO 2006). De waarde van de woningvoorraad steeg, de kosten-baten verhoudingen waren doorgaans positief. Maar ook hier is het de vraag of het positieve effect op het schaalniveau van de stad overeind blijft als naar een hoger schaalniveau wordt gekeken. Ten gevolge van dat beleid vindt een spreiding plaats van achterstandsgroepen over andere wijken en suburbane gebieden buiten de stad, en daardoor kunnen in die gebieden de leefbaarheidsproblemen worden vergoot. Het is immers zeer moeilijk aan te tonen dat spreiding van achterstandsgroepen de totale omvang van de achterstanden minder groot maakt dan bij concentratie het geval zou zijn, en alleen in dat geval zou er ook op het regionaal en nationaal niveau sprake zijn van een effectief beleid.
- Het streven naar een integraal beleid lijkt positief, maar heeft in het kader van het grotestedenbeleid zeker ook negatieve neveneffecten gehad. Het leidt tot 'stapelings' van doelstellingen en instrumenten (men wil teveel met een beleidsterrein en zet er te veel verschillende instrumenten voor in), en het maakt de kans op een effectieve keuze van deelnemende steden minder groot. Als bijvoorbeeld de gemeenten met de hoogste werkloosheid geselecteerd zouden moeten worden is de zaak betrekkelijk eenvoudig, maar de kans dat dat tegelijkertijd ook de gemeenten met de meeste onderwijsachterstanden, met de grootste leefbaarheidsproblemen of de hoogste criminaliteit zijn, is al veel minder groot. En die kans neemt verder af naarmate er meer terreinen aan het beleid worden toegevoegd. De tussentijdse verschuivingen in de selectiecriteria voor de deelname van steden aan het grotestedenbeleid zijn een illustratie van dit probleem.
- Een andere, meer bestuurlijke doelstelling van het grotestedenbeleid was het 'beleid op maat'. De coöperatie tussen rijksoverheid en gemeenten moest ertoe leiden dat de steden beter in staat zouden zijn het beleid op de lokale situatie en de wensen van de lokale burgers af te stemmen. Uit evaluaties van het grotestedenbeleid (zie CPB 2000, en de overzichten in Van der Wouden en De Bruijne 2001, Verwest en Van der Wouden 2006) blijkt dat het stedelijk beleid nog lange tijd zeer uniform is geweest. Grotestedenbeleid is daarmee niet het meest effectieve middel gebleken voor 'beleid op maat', daarvoor is waarschijnlijk een deregulering van de verhouding tussen rijksoverheid en gemeenten veel effectiever.
- Grotestedenbeleid had de intentie een vernieuwingsimpuls te zijn, die de bestaande sectorale structuren zou doorbreken en daarmee een effectiever beleid mogelijk zou maken. Alhoewel op dat punt ongetwijfeld vooruitgang is geboekt,

werd op de langere termijn zichtbaar dat het grotestedenbeleid zelf ook niet kon ontsnappen aan de wetten der bureaucratie. Er kwam een eigen organisatie met ambtenaren en coördinatoren op lokaal en rijksniveau tot stand, er kwam een eigen verantwoordingsstelsel. Dikwijls vervingen die niet de bestaande sectorale stelsels, maar kwamen ze er gewoon naast. Bij evaluaties van de bestuurlijke effecten van het grotestedenbeleid wordt doorgaans alleen naar de 'baten' gekeken (BZK 2006), maar deze effecten dienen aan de 'kosten-kant' te worden vermeld. Stoppen met grotestedenbeleid zou in elk geval deze negatieve effecten opheffen.

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer 2001  
Tweede Kamer, Grotestedenbeleid, vergaderjaar 2000/2001, 27650, nr.2 (Onderzoek Algemene Rekenkamer)
- Anas, Arnott en Small 1998  
Alex Anas, Richard Arnott, Kenneth Small, Urban spatial structure, Journal of Economic Literature, 1998, pp. 1426-1464
- BZK 2006  
Ministerie van BZK, Evaluatie tweede convenantsperiode grotestedenbeleid (1999-2004), Den Haag
- CPB 2000  
Centraal Planbureau, Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid, Den Haag, 2000
- Van Duin, De Jong en Broekman 2006  
Coen van Duin, Andreis de Jong en Rob Broekman, Regionale bevolkings- en allochtonenprognose 2005-2025, Den Haag: RPb/CBS
- Ecorys 2006  
Ecorys, Evaluatie Investeringsbudget stedelijke vernieuwing 2000-2004, Rotterdam, 2006
- Glaeser et al 1992  
Edward Glaeser, Hedi Kallal, Jose Scheinkman, Andrei Schleifer, Growth in Cities, Journal of Political economy, 1992, vol.100/6, pp.1126-1152
- Herweijer 2006  
Lex Herweijer, Onderwijs in de grote steden, in WPRB-boek (werktitel, te verschijnen bij NIDI)
- IBO 2004  
Interdepartementaal beleidsonderzoek regionaal economisch beleid, 2004
- Jaarboek GSB 2004  
Jaarboek Grotestedenbeleid 2004, Den Haag, Ministerie van BZK
- Marlet en van Woerkens 2006  
Gerard Marlet en Clemens van Woerkens (red), De effectiviteit van grotestedenbeleid, Utrecht, St. Atlas voor gemeenten, 2006
- Musterd en Ostendorf 2001  
Sako Musterd en Wim Ostendorf, Beleid van stedelijke vernieuwing: tussen mythe en werkelijkheid, BenM 2001/1, pp. 30-41
- Van Oort en Raspe 2005  
Frank van Oort en Otto Raspe, Kennisassen en kenniscorridors. Den Haag/Rotterdam, RPb/NAi, 2005
- SEO et al 2006  
Seo, Rigo, Cebeon, Stedelijke vernieuwing: kosten en baten, Amsterdam 2006
- Thissen, Van de Coevering en Hilbers 2006  
Mark Thissen, Paul van de Coevering, Hans Hilbers, Wegen naar economische groei. Haag/Rotterdam, RPb/NAi, 2006
- Verwest en Van der Wouden 2006  
Femke Verwest en Ries van der Wouden, De stad in het rijksbeleid, WPRB-boek (werktitel, te verschijnen bij NIDI)
- De Vries 2005  
Aldert de Vries, Inkomensspreiding in en om de stad, een voorstudie. Den Haag/Rotterdam, RPb/NAi, 2005
- Van der Wouden en De Bruijne 2001  
Ries van der Wouden, Erica de Bruijne, De stad in de omtrek. Problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad, Den Haag: SCP, 2001
- Van der Wouden et al 2006  
Ries van der Wouden et al, verkenningen van de ruimte 2006, Den Haag/Rotterdam, RPb/NAi

## **Trends en ontwikkelingen in de vier grootstedelijke gebieden van de Randstad**

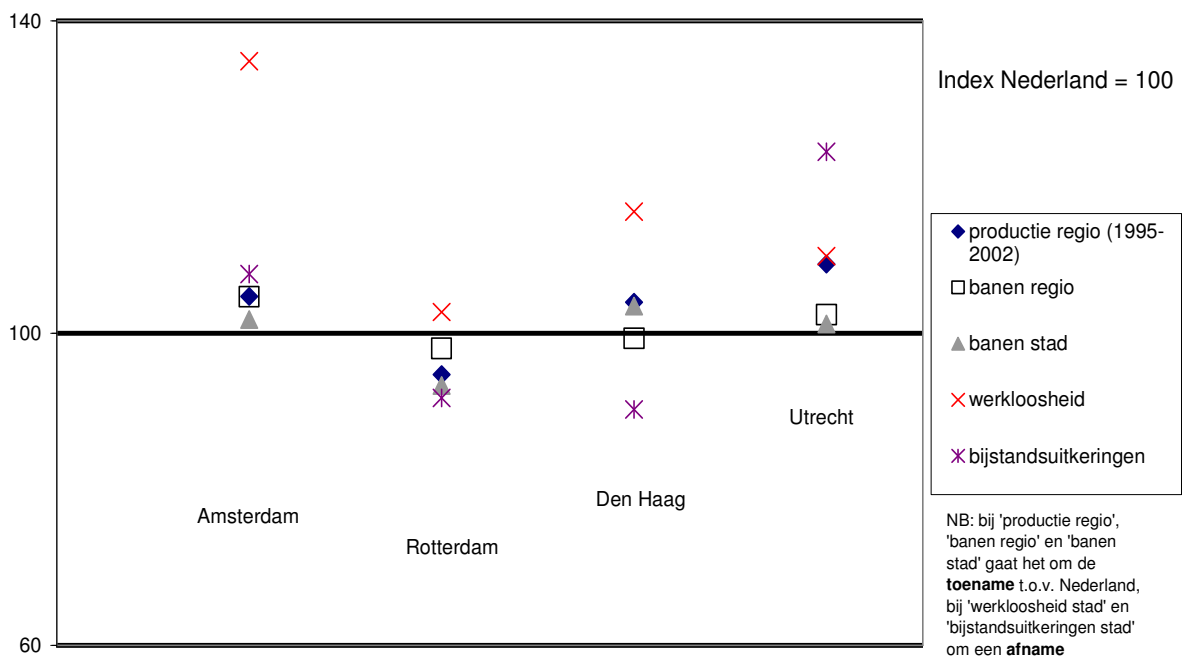
Bas Hamers  
Ries van der Wouden

m.m.v.  
Carola de Groot  
Jan Ritsema van Eck

## 1. Algemene gegevens over de 4 grootstedelijke gebieden

In de eerste grafiek worden enkele regionale en stedelijke ontwikkelingen afgezet tegen het Nederlands gemiddelde voor de periode 1995-2004, dat wil zeggen vanaf het begin van het grotestedenbeleid tot het jaar waarover de meest recente data beschikbaar zijn. De index van Nederland is op 100 gesteld, als een stad hoger scoort is de ontwikkeling gunstiger (meer economische groei, banengroei, of grotere afname van werkloosheid uitkeringsafhankelijkheid). Tabel 1 geeft vervolgens standgegevens over 2004.

Grafiek 1.1 Prestaties grote steden ten opzichte van het Nederlands gemiddelde, 1995-2004



Grafiek 1.1 laat zien dat met name de stedelijke gebieden in de Noordvleugel van de Randstad zich gunstig hebben ontwikkeld. Den Haag beweegt zich rond het gemiddelde, de ontwikkeling in Rotterdam blijft achter. De weergegeven periode bevat zowel hoogconjunctuur als recessie.

Tabel 1.1. Enkele sociaal-economische gegevens grote steden, 2004

	BRP per hoofd	verhouding banen/		Werkloosheid,	Uitkeringen
	(x €1000)	beroepsbevolking	beroepsbevolking		
	regio (2002)	regio	stad		
Amsterdam	42	1,20	1,23	8,0	8,0
Rotterdam	28	0,93	1,26	10,6	10,1
Den Haag	33	1,02	1,12	6,3	7,0
Utrecht	35	0,93	1,49	6,4	4,7
Nederland	28	0,92	0,92	6,4	3,3

Noten: 1. werkloze beroepsbevolking als aandeel totale beroepsbevolking  
2. als aandeel bevolking 15-64 jaar



Tabel 1.1 laat aan de hand van de standgegevens zien dat de steden relatief goed scoren op de economische indicatoren, die in de eerste 3 kolommen staan. Het bruto regionaal product per hoofd van de bevolking is hoger dan het Nederlands gemiddelde, de verhouding tussen banen en beroepsbevolking gunstiger. Dat is een indicator voor de economische centrumfunctie van steden. Op de sociaal-economische indicatoren van de laatste twee kolommen is het beeld anders. De werkloosheid in de twee grootste steden is hoger dan het Nederlands gemiddelde, de bijstandsafhankelijkheid is in alle steden hoger.

## 2. Bevolking

### **Huishoudens**

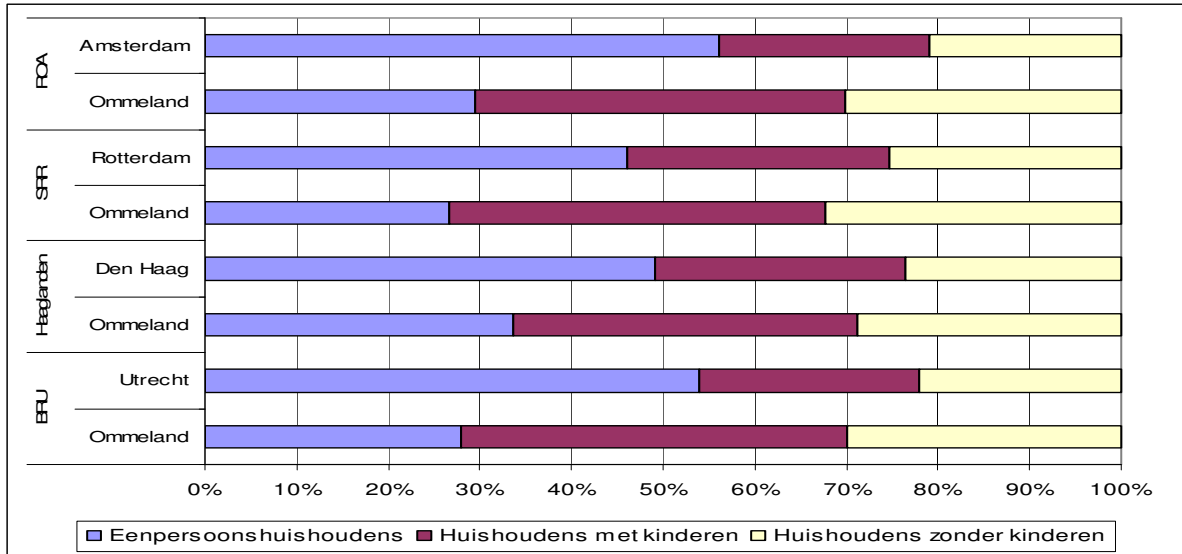
Wanneer gekeken wordt naar de bevolkingssamenstelling naar huishoudenstype, dan zijn er aanzienlijke verschillen waar te nemen tussen de centrale steden en hun ommeland.<sup>1</sup> Alleenstaanden zijn oververtegenwoordigd in de grote steden. In de grote steden bestond in 2005 ongeveer de helft van alle stadsbewoners uit eenpersoonshuishoudens. Ten opzichte van 1995 is er echter wel sprake van een lichte afname. Alleen Rotterdam laat een stijging van het aandeel eenpersoonshuishoudens zien. In tegenstelling tot de alleenstaanden in de grote steden vormen in de randgemeenten de gezinnen met kinderen de grootste bevolkingsgroep. Bij gezinnen met kinderen spelen factoren als de grootte van de woning en de kwaliteit van de woonomgeving een grote rol.<sup>2</sup> De aanwezigheid van een tuin, speeltoestellen voor de kinderen en veiligheid van de leefomgeving spelen een grote rol bij de keuze van een woning. Voor jonge alleenstaanden of jonge stellen die nog niet overwegen kinderen te krijgen, zijn deze voorwaarden van minder belang. Je zou kunnen zeggen dat ouders met kinderen een minder optimale ligging ten opzichte van andere voorzieningen accepteren, in ruil voor een veilige leefomgeving waar hun kinderen kunnen opgroeien. Aangezien deze ruimte vooral buiten de grote steden gezocht moet worden, is het aantal gezinnen met kinderen in randgemeenten dan ook groot. Evenals bij de alleenstaanden in de grote steden is echter ook in de randgemeenten sprake van een lichte daling van het aandeel gezinnen met kinderen. Er lijkt dan ook een trend zichtbaar, waarbij de verschillen tussen stad en ommeland (wat betreft huishoudenssamenstelling) langzaam steeds minder groot worden. Met andere woorden: in de grote steden wonen steeds meer gezinnen, terwijl in de randgemeenten het aantal alleenstaanden toeneemt.

---

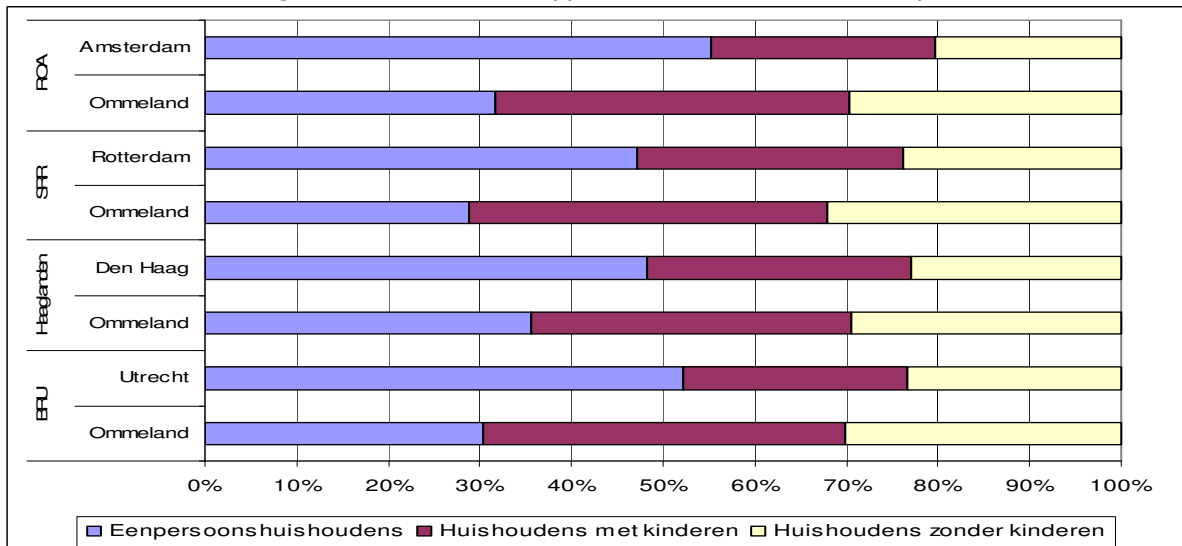
<sup>1</sup> COROP's Groot-Amsterdam en Zaanstreek, Groot-Rijnmond, Agglomeratie Den Haag en Delft & Westland en Utrecht.

<sup>2</sup> Mulder, C.H., & P. Hooimeijer. (1999). Residential relocations in the life-course. In: L.J. G. Van Wissen & P.A. Dykstra (Eds.), *Population issues: An interdisciplinary focus*, 159-186. New York: Plenum.

Grafiek 2.1. Bevolking naar huishoudenstype in stad en ommeland op 01-01-1995



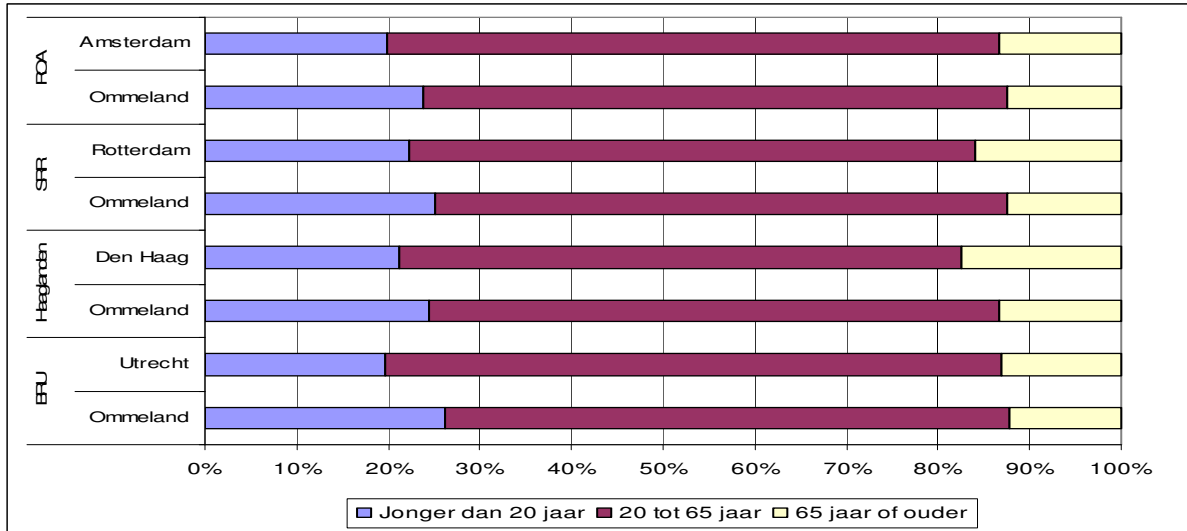
Grafiek 2.2. Bevolking naar huishoudenstype in stad en ommeland op 01-01-2005



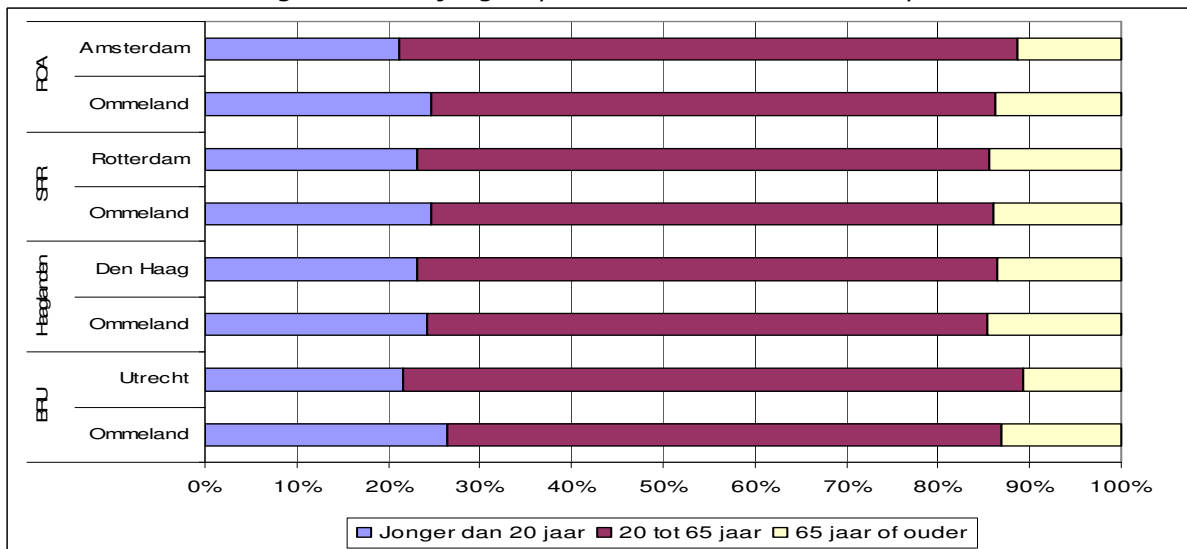
### Leeftijd

Voor de leeftijdssamenstelling van de bevolking is eveneens onderscheid te maken tussen stad en ommeland. Zo wonen in de randgemeenten van de grote steden relatief meer jongeren dan in de grote steden. Dit kan verklaard worden door het grote aantal gezinnen met kinderen dat in de randgemeenten van de grote steden woont. Toch is een trend waar te nemen, waarbij het aantal jongeren in de grote steden toeneemt. Een verklaring hiervoor is het relatief hoge kindertal onder niet-westerse allochtonen, welke voor een groot deel geconcentreerd zijn in de grote steden (zie samenstelling naar etniciteit). Indien wordt gekeken naar de leeftijdscategorie 65 jaar of ouder, is een duidelijke afname van het aantal ouderen in de grote steden te zien. Deze 'ontgrijzing' van de grote steden staat lijnrecht tegenover de toenemende vergrijzing in Nederland.

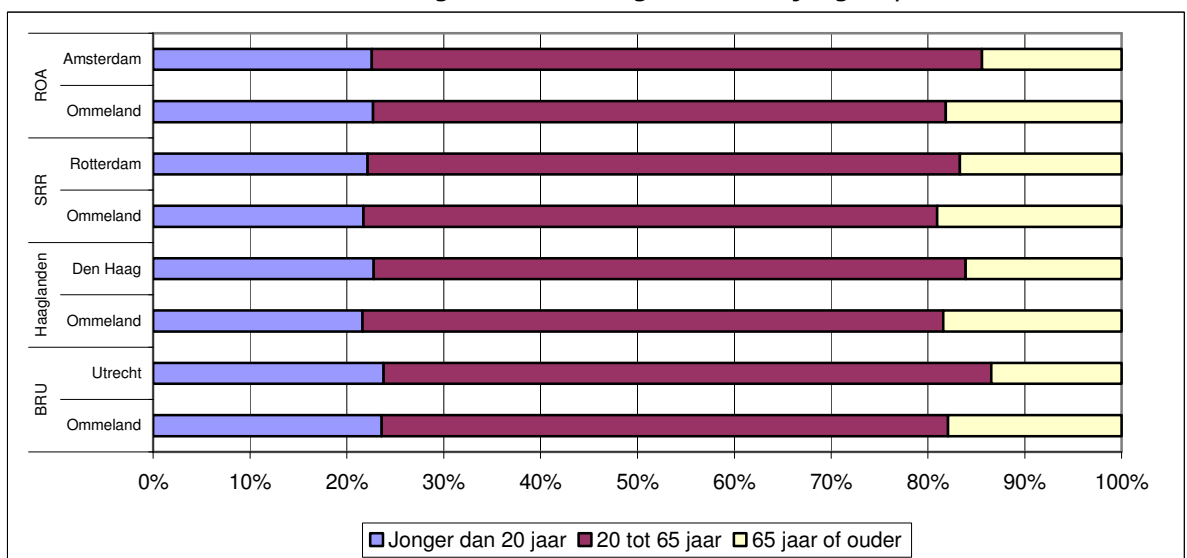
Grafiek 2.3. Bevolking naar leeftijdsgroepen in stad en ommeland op 01-01-1995



Grafiek 2.4. Bevolking naar leeftijdsgroepen in stad en ommeland op 01-01-2005



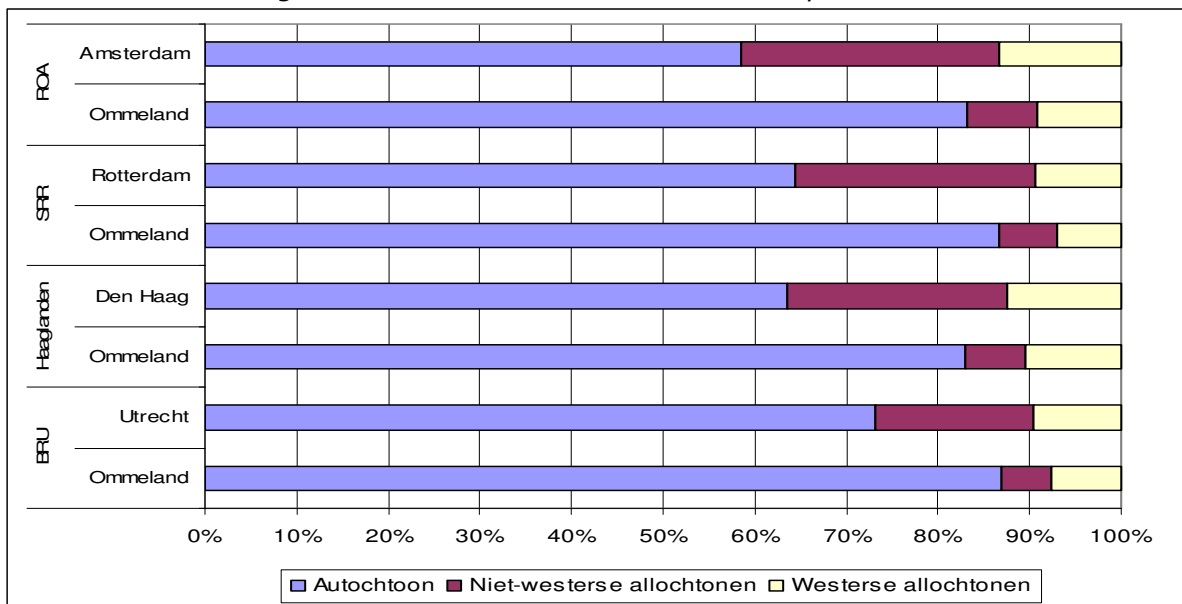
Grafiek 2.5. Verwachte bevolkingssamenstelling naar leeftijdsgroep 2015



## Etniciteit

De samenstelling naar etniciteit<sup>3</sup> is zowel in de grote steden als in hun randgemeenten aan grote veranderingen onderhevig. Als gevolg van selectieve migratiestromen (zie migratiestromen naar etniciteit) is de bevolkingssamenstelling in de vier grote steden sterk veranderd. Er is een trend zichtbaar, waarbij het aantal niet-westerse allochtonen in de stedelijke bevolking toeneemt ten koste van het aantal autochtonen. Dit leidt tot een 'verkleuring' van de grote steden. Elk van de vier grote steden kende de afgelopen jaren een toename van het aantal niet-westerse allochtonen. Het aandeel westerse allochtonen was daarentegen aan weinig veranderingen onderhevig. Wel is er een duidelijk verschil waarneembaar tussen de vier grote steden. Zo is het aandeel westerse allochtonen in Amsterdam en Den Haag beduidend groter dan dat van de steden Rotterdam en Utrecht. Deze verschillen komen hoogstwaarschijnlijk voort uit de aantrekkingskracht op een ander type arbeidsmigrant.<sup>4</sup> Het is mogelijk dat een grote groep westerse allochtonen wordt aangetrokken door het grote aantal buitenlandse hoofdkantoren dat in Amsterdam en Den Haag gevestigd is. Zo is het internationale bankwezen vooral terug te vinden in Amsterdam, met hoofdkantoren van de ING en ABN-Amro aan de Zuidas. Den Haag is bij uitstek de Nederlandse diplomatenstad. Niet alleen in de grote steden, maar ook in de randgemeenten is de afgelopen jaren een stijging waar te nemen van het aantal allochtonen (en dan met name het aantal niet-westerse allochtonen). Geconcludeerd kan dan ook worden dat het aandeel niet-westerse allochtonen in zowel de grote steden als in hun randgemeenten aanzienlijk is toegenomen.

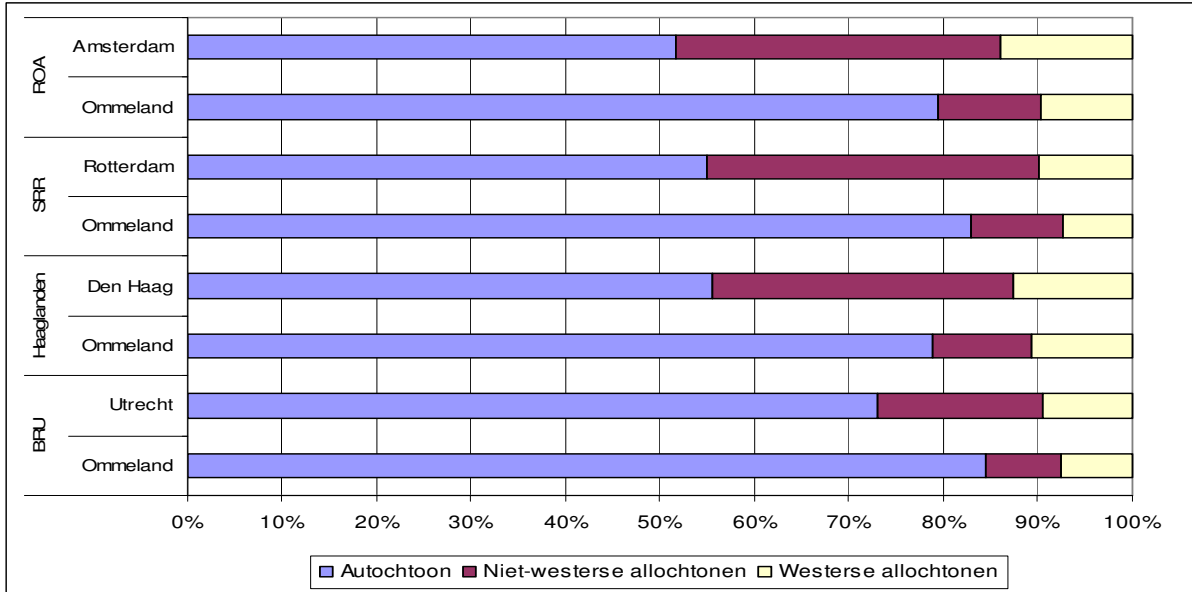
Grafiek 2.6. Bevolking naar etniciteit in stad en ommeland op 01-01-1996



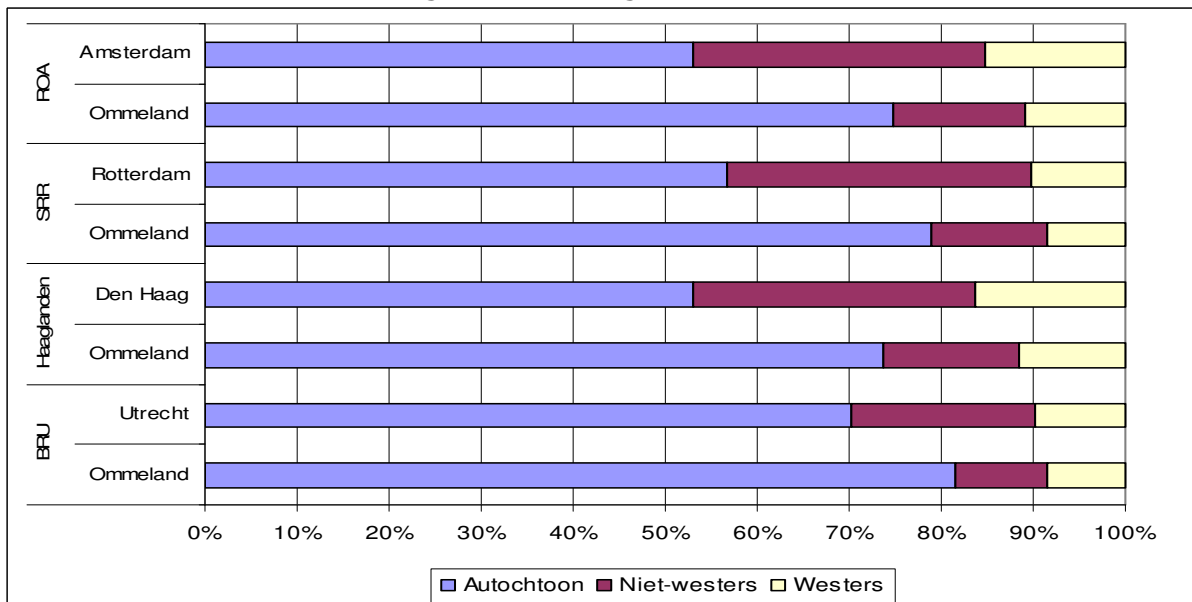
<sup>3</sup> Tot de categorie 'niet-westers' behoren allochtonen uit Turkije, Afrika, Latijns-Amerika en Azië met uitzondering van Indonesië en Japan. Tot de categorie 'westers' behoren allochtonen uit Europa, Noord-Amerika, Oceanië, Indonesië en Japan. Exclusief Nederland (autochtonen).

<sup>4</sup> Burgers, J. en S. Musterd (2002). Understanding urban inequality: A model based on existing theories and an empirical illustration. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, 2, Juni 2002, 403-413. Blackwell Publishers.

Grafiek 2.7. Bevolking naar etniciteit in stad en ommeland op 01-01-2005



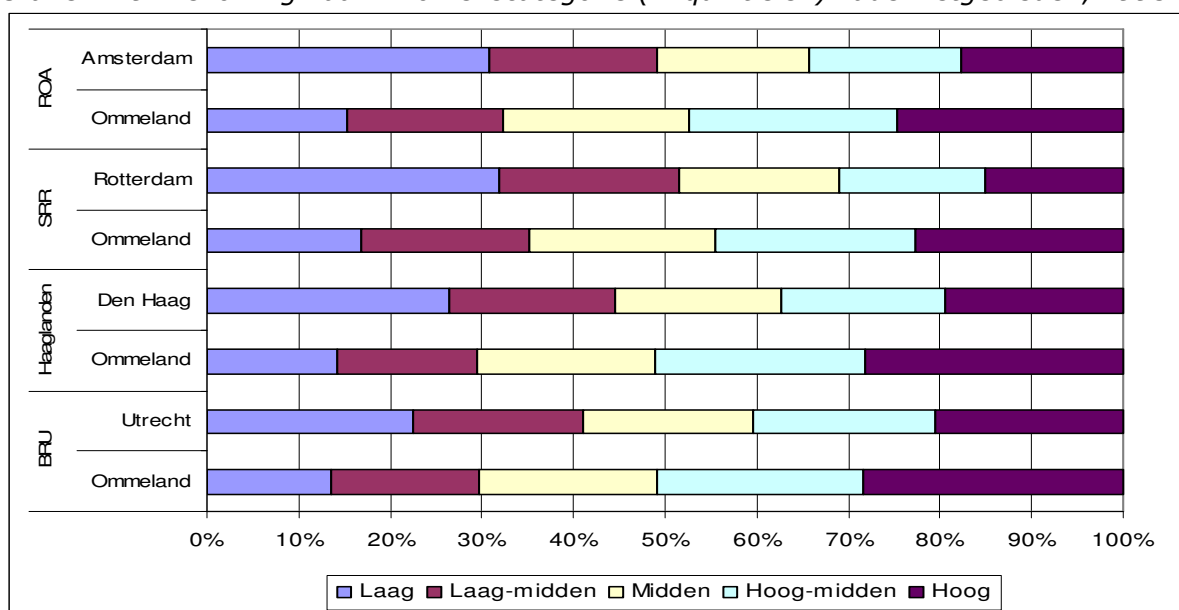
Grafiek 2.8. Verwachte bevolkingssamenstelling naar etniciteit in 2015



## Inkomens

Indien wordt gekeken naar de inkomensverdeling<sup>5</sup>, zijn de laagste inkomensgroepen duidelijk oververtegenwoordigd in de grote steden. In het ommeland<sup>6</sup> ligt het aandeel lage inkomensgroepen beduidend lager. Van de hogere inkomensgroepen woonden daarentegen juist meer mensen in de randgemeenten. Met andere woorden: er is een beeld zichtbaar, waarbij de grote steden telkens een groter aandeel lage inkomensgroepen en juist een kleiner aandeel hoge inkomensgroepen kennen dan het Nederlands gemiddelde. Er is echter wel een ontwikkeling gaande, waarbij het percentage lage inkomensgroepen in de grote steden afneemt, terwijl in randgemeenten juist sprake is van een lichte toename. Dat geldt ook voor de hogere inkomensgroepen; steeds meer mensen met een jaarinkomen hoger dan 23,5 duizend euro blijven of gaan in de grote steden wonen. Het gaat echter nog maar om kleine veranderingen. Het beeld met overwegend lage inkomensgroepen in de grote steden en hoge inkomensgroepen in de randgemeenten blijft vooralsnog bestaan.

Grafiek 2.9. Bevolking naar inkomenscategorie (in quintielen) kaderwetgebieden, 1995

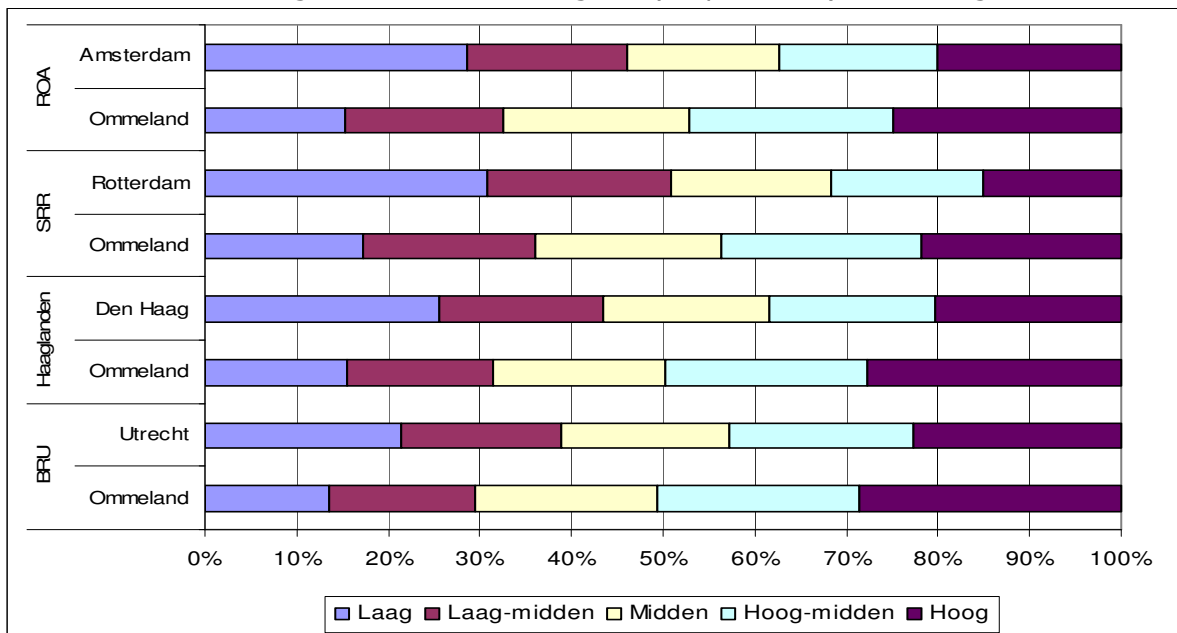


5

Grenswaarden inkomensgroep (x 1.000 euro)	1995		2000	
	Ondergrens	Bovengrens	Ondergrens	Bovengrens
Laag inkomen - eerste quintiel	-	9,3	-	11,6
Middenlaag inkomen - tweede quintiel	9,3	12,3	11,6	15,1
Midden inkomen - derde quintiel	12,3	15,5	15,1	18,7
Middenhoog inkomen - vierde quintiel	15,5	19,6	18,7	23,5
Hoog inkomen - vijfde quintiel	19,6	-	23,5	-

<sup>6</sup> Op basis van CBS-stadsgewesten.

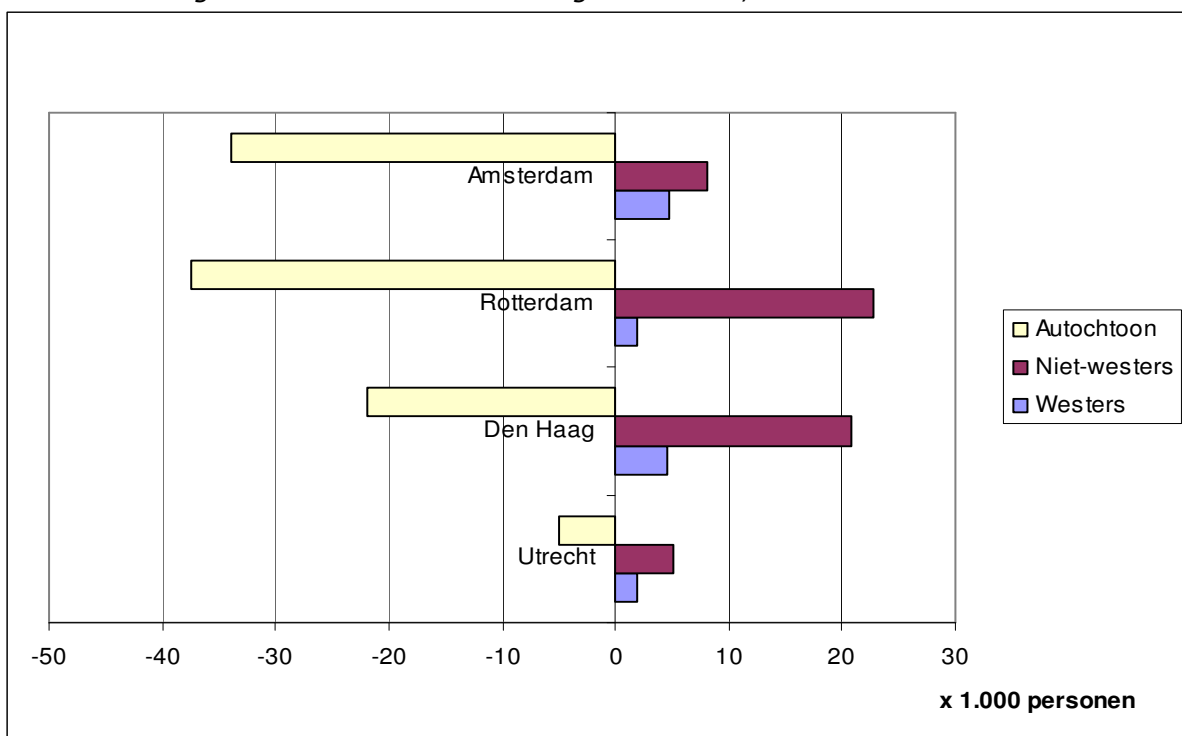
Grafiek 2.10. Bevolking naar inkomenscategorie (in quintielen) kaderwetgebieden, 2000



### 3. Migratiestromen

Reeds eerder is waargenomen dat de groep allochtonen in de grote steden aanzienlijk is toegenomen. Een van de belangrijkste oorzaken hiervan zijn de selectieve verhuisstromen uit en naar de grote steden. Zowel niet-westerse allochtonen als westerse allochtonen laten een positief vestigingssaldo zien. Het migratiesaldo van westerse allochtonen blijft wel ver achter bij dat van niet-westerse allochtonen. Autochtonen laten een geheel ander beeld zien. Autochtonen vertrekken vaker uit de grote steden dan dat zij zich er vestigen. Bij autochtonen is dan ook een vertrekoverschot zien. Het al eerder genoemde vertrek van gezinnen met kinderen naar veilige en rustige gebieden buiten de stad speelt daarin een voorname rol. Het vertrekoverschot van autochtonen is zelfs groter dan het vestigingsoverschot van allochtonen. Hierdoor zijn de afgelopen jaren zelfs meer mensen uit de grote steden vertrokken dan er naartoe kwamen.

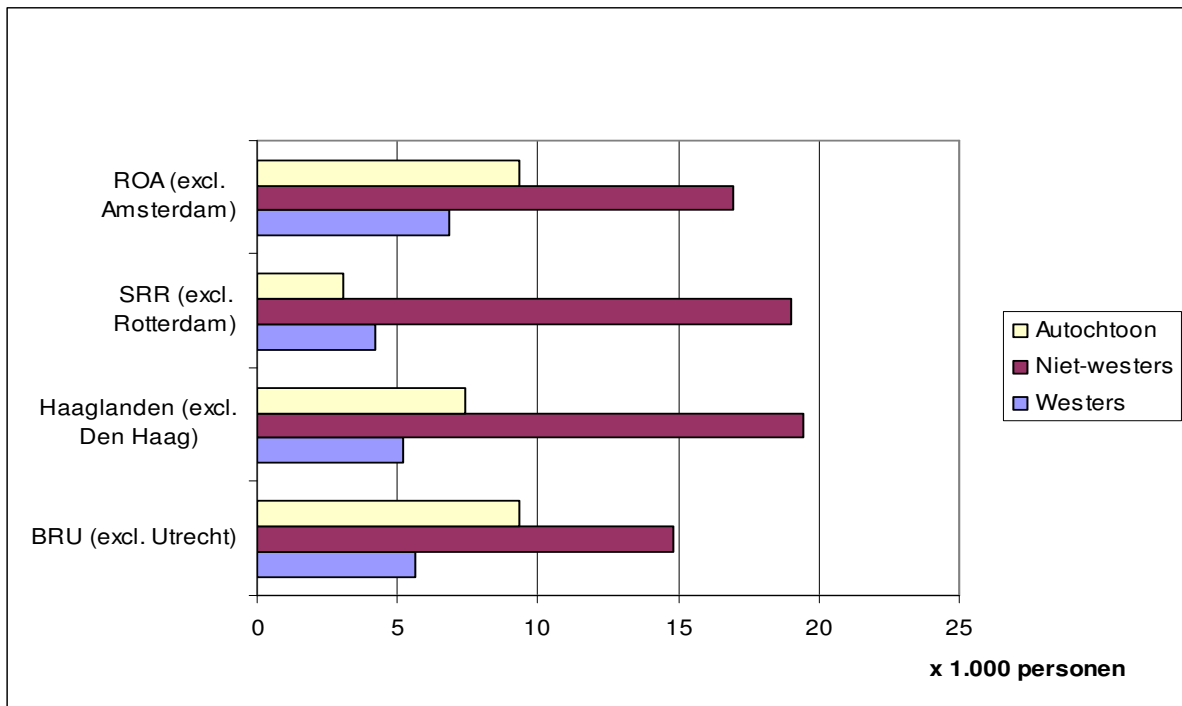
Grafiek 3.1. Migratiesaldo naar etniciteit 4 grote steden, 1995-2004



Hoewel voor alle vier de grote steden geldt dat autochtonen een vertrekoverschot en allochtonen een vestigingsoverschot kennen, zijn er wel degelijk verschillen tussen de steden waar te nemen. Zo vertrekken in Rotterdam per saldo de meeste autochtonen. Het overschot aan westerse allochtonen is gering in Rotterdam. Dit kan mogelijk verklaard door de focus op de Rotterdamse haven en de daarmee gepaard gaande aantrekkingskracht op een ander type arbeidsmigrant (zie samenstelling naar etniciteit). Ook in Amsterdam is een aanzienlijk vertrekoverschot te zien van autochtonen. In tegenstelling tot Amsterdam en Rotterdam is er in de steden Den Haag en Utrecht wel sprake van een toename van het aantal stedelingen door verhuizingen. Wel laat ook bij laatstgenoemde steden de autochtone bevolkingsgroep een vertrekoverschot zien. Dit wordt echter opgevangen door de komst van allochtonen.

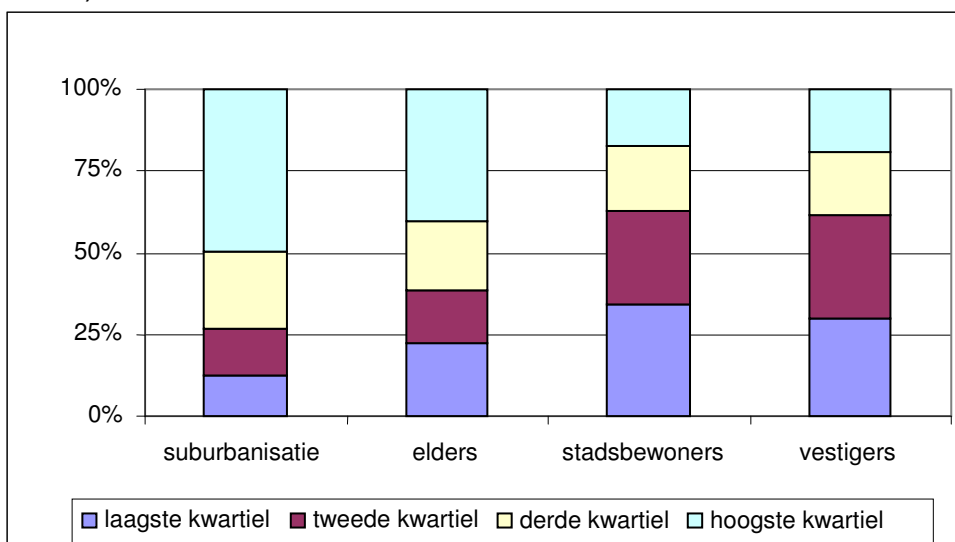


Grafiek 3.2. Migratiesaldo naar etniciteit kaderwetgebieden (excl. 4 grote steden), 1995-2004



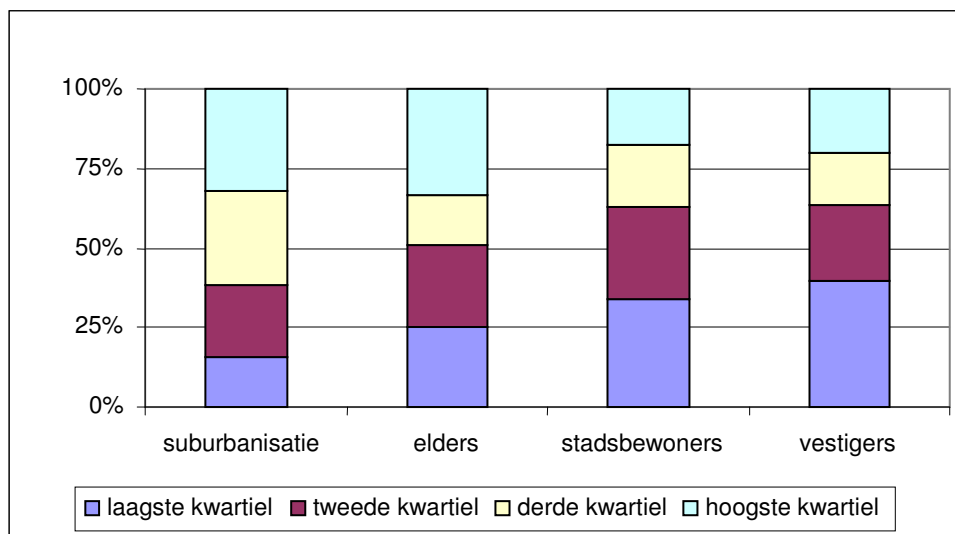
Als de grote steden worden vergeleken met het ommeland valt op dat de randgemeenten wel een vestigingsoverschot van autochtonen kennen. Een verklaring hiervoor kan zijn dat een groot deel van de uitstroom uit de grote steden zich vestigt in de randgemeenten. Speciale aandacht moet worden besteed aan het relatief grote vestigingsoverschot van niet-westerse allochtonen in een van de randgemeenten van de grote steden. Is hier sprake van de zogenaamde 'zwarte vlucht'<sup>7</sup>?

Grafiek 3.3. Migratiestromen naar inkomenscategorie (in kwartielen) totaal 4 grote steden, 1994



<sup>7</sup> De Groot, C. (2004). 'Zwarte vlucht'; De (sub)urbane locatiekeuze van klassieke allochtonen in Amsterdam. Den Haag: Ministerie van VROM.

Grafiek 3.4. Migratiestromen naar inkomenscategorie (in kwartielen) totaal 4 grote steden, 2002



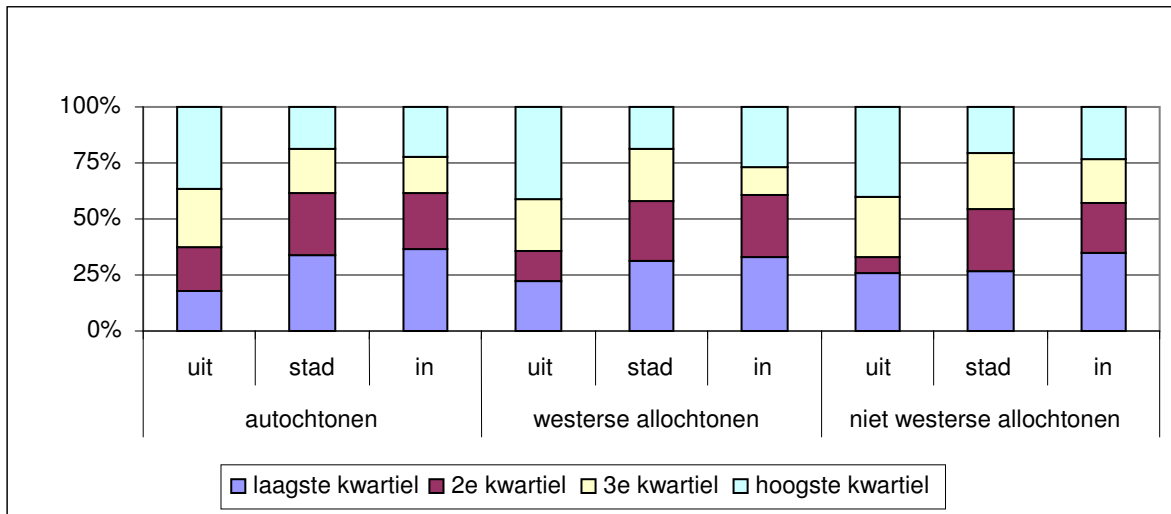
De huishoudens die de stad achter zich hebben gelaten, behoren vaker tot de hogere inkomens dan de stadsbewoners en de mensen die zich in de stad hebben gevestigd. Toch neemt de selectiviteit wel af. Huishoudens die de grote steden verlaten, behoren steeds minder vaak tot de hoogste inkomensgroep. Vooral bij de suburbanisatiestroom<sup>8</sup> is dit goed te zien: in 1994 behoorde ongeveer de helft van de huishoudens tot het hoogste inkomenskwartiel<sup>9</sup>, in 2002 gold dit nog maar voor eenderde van de huishoudens. De middengroepen zijn juist steeds sterker vertegenwoordigd in de verhuisstroom naar buiten toe. De laagste inkomens blijven daarentegen in alle perioden ondervertegenwoordigd in de uitstroom. Voor armere huishoudens is het dus nog altijd lastiger om de stad te verlaten, dan voor meer welvarende huishoudens. Al met al hebben de grote steden te maken met het vertrek van meer welvarende huishoudens. In de afgelopen jaren is de instroom echter minder welvend geworden: het aantal gevestigde huishoudens met een laag inkomen is namelijk toegenomen. Ondanks het vertrek van vooral meer welvarende huishoudens en de vestiging van steeds minder welvarende huishoudens, is de inkomensverdeling van de stadsbewoners de afgelopen jaren wel hetzelfde gebleven.

<sup>8</sup> Op basis van CBS-stadsgewesten.

<sup>9</sup>

Kwartielgrenzen	WBO 1994	WBO 1998	WBO 2002 (in euro's)
25	24110,00	26139,00	14812,00
50	37640,00	40829,00	23148,89
75	56060,00	60347,00	34481,00

Grafiek 3.5. Selectiviteit verhuisstromen totaal 4 grote steden, 1994-2002 (Netto huishoudinkomen per herkomstgroep)

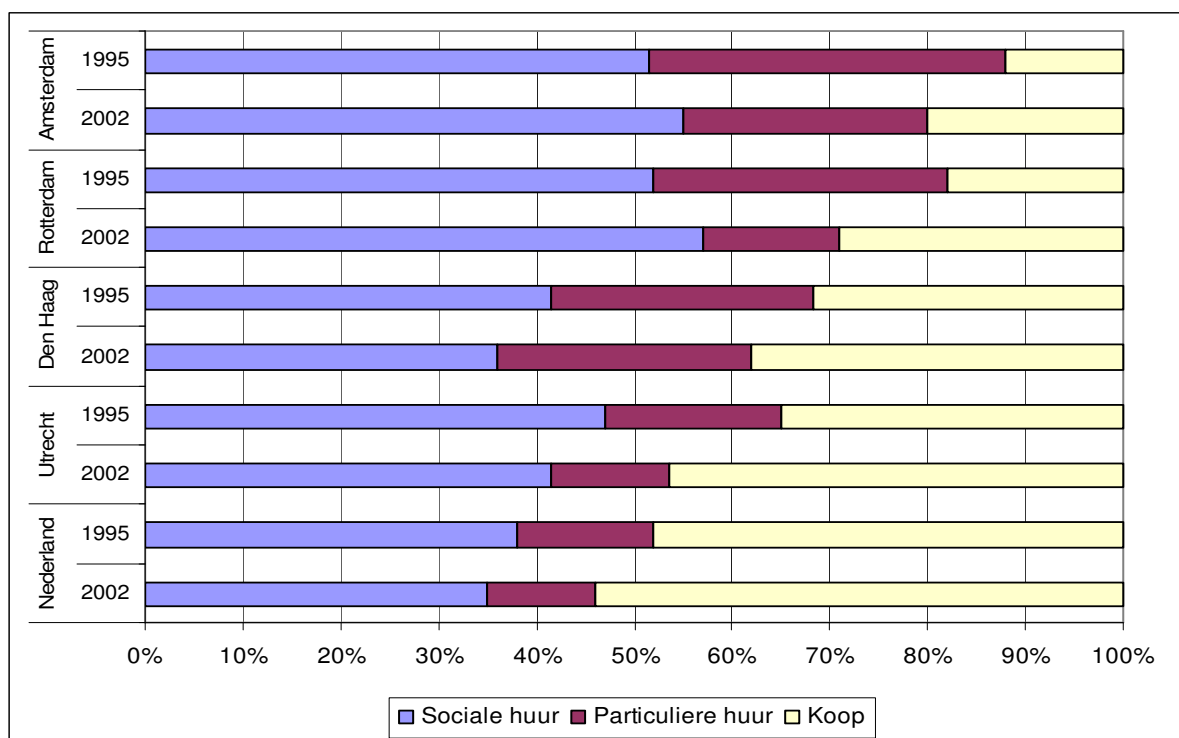


Dat de instroom in steden 'armer' is dan de uitstroom wordt vaak toegeschreven aan de roltrapfunctie van steden: binnen steden weten mensen zich op te werken. Deze roltrapfunctie van steden is bij alle herkomstgroepen terug te zien. De vestigers behoren vooral vaker tot de laagste inkomensgroep, dan de huishoudens die de steden verlaten. Wanneer rekening gehouden wordt met de inkomensverdeling binnen de eigen groep, dan zijn het vooral de hogere inkomens die de stad verlaten. Binnen de eigen groep, verhuizen vooral de meer welvarende allochtonen naar buiten. Maar meer welvend onder allochtonen, hoeft dus nog niet meer welvend te betekenen ten opzichte van alle herkomstgroepen.

#### 4. Woningmarkt

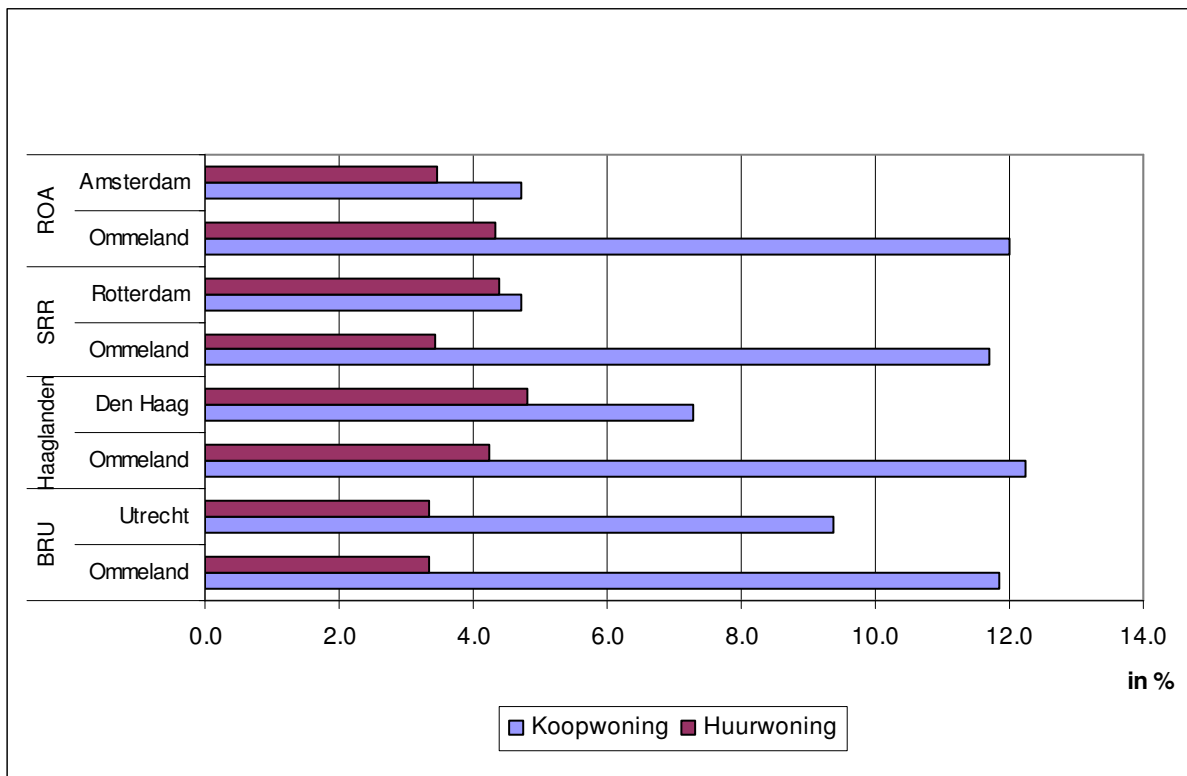
Indien wordt gekeken naar de verandering in de samenstelling van de woningvoorraad in de afgelopen jaren, is voor de vier grote steden een toename van het aantal koopwoningen te zien. Utrecht wijkt qua woningvoorraad behoorlijk af van de drie andere grote steden. Het aandeel koopwoningen is in Utrecht bijna gelijk aan het landelijk gemiddelde. Amsterdam is een uitschieter aan de 'onderkant'. In Amsterdam was in 2002 het aandeel huurwoningen maar liefst 80 procent; tegenover een landelijk gemiddelde van nog geen 50 procent. De stijging van het aantal koopwoningen in de vier grote steden lijkt met name te gaan ten koste van het aantal particuliere huurwoningen. Verkoop van laatstgenoemde sector lijkt een voor de hand liggende verklaring. Ondanks de waargenomen stijging van het aantal koopwoningen in de vier grote steden, blijft het aandeel koopwoningen nog ver achter bij dat van de randgemeenten. Het grote aandeel koopwoningen in de randgemeenten van de grote steden kan met name verklaard worden door de relatief grote voorraad eengezins(koop)woningen.

Grafiek 4.1. Woningvoorraad naar eigendomsverhouding 4 grote steden en NL, 01-01-1995 en 01-01-2002



De afgelopen jaren zijn nieuwbouwwoningen overwegend in de koopsector gebouwd. Voor de randgemeenten van de grote steden is het aandeel koopwoningen telkens niet minder dan 70 procent. In de grote steden ligt dit aandeel wel lager; zij kennen namelijk ook een groot aantal nieuwbouwwoningen in de huursector. Een interessante vraag is of de verandering van de woningvoorraad leidt tot een meer gevarieerde samenstelling. Dit blijkt voor de grote steden het geval te zijn. Er is een ontwikkeling waar te nemen, waarbij de woningvoorraad door de nieuwbouw van overwegend koopwoningen steeds gevarieerder wordt. Dit gaat echter betrekkelijk langzaam. Zo is in de afgelopen jaren het aantal koopwoningen in Amsterdam met nog geen 5 procent toegenomen. Het aantal huurwoningen blijft hierbij nog achter. Deze tendens is ook te zien bij de andere grote steden. Ondanks deze ontwikkeling blijft het verschil tussen stad en ommeland echter bestaan. Het aantal toegevoegde koopwoningen ligt in de randgemeenten namelijk aanzienlijk hoger dan in de grote steden. In het ommeland van de grote steden ligt het aantal toegevoegde koopwoningen rond de 12 procent. En ook voor de randgemeenten geldt dat het aantal toegevoegde huurwoningen achter blijft bij het aantal koopwoningen. Hier is het verschil tussen huur- en koopwoningen zelfs nog aanmerkelijk groter dan in de grote steden. Geconcludeerd kan nu worden dat de woningvoorraad van de grote steden steeds diverser wordt. Een kanttekening is dat ook in de randgemeenten het aandeel koopwoningen toeneemt, terwijl hier juist, omwille van differentiatie, meer huurwoningen bijgebouwd zouden moeten worden.

Grafiek 4.2. Groei aantal nieuwbouwwoningen in procenten van de totale woningvoorraad van 1995 in kaderwetgebieden, naar eigendomsverhouding, 1995-2004



## 5. Pendel

In onderstaande tabel staat de ontwikkeling van inkomende en uitgaande pendel in de grote steden vermeld. De gegevens van voor 1992 zijn niet geheel vergelijkbaar met die van daarna vanwege definitieverschillen. Ze zijn opgenomen om een indicatie te geven van de groei van de pendel vóór de jaren negentig. In de jaren negentig is er grosso modo een stabilisatie van de pendel, in Amsterdam is er zelfs sprake van een daling van zowel inkomende als uitgaande pendel. Een mogelijke verklaring is dat de banengroei in Amsterdam in die periode vooral ten goede gekomen aan de eigen beroepsbevolking.

Tabel 5.1. Aandeel uitgaande en inkomende pendel in de vier grote steden, 1977-2002, in procenten

	1977	1985	1992	2002
<b>Amsterdam</b>				
Uitgaande pendel	11	16	27	21
w.v. binnen s.g.	58	57	44	47
Inkomende pendel	31	42	49	46
w.v. binnen s.g.	46	41	47	46
<b>Rotterdam</b>				
Uitgaande pendel	12	23	27	30
w.v. binnen s.g.			39	35
Inkomende pendel	35	48	52	52
w.v. binnen s.g.			51	52
<b>Den Haag</b>				
Uitgaande pendel	16	22	28	31
w.v. binnen s.g.			62	53
Inkomende pendel	32	42	45	45
w.v. binnen s.g.			48	46
<b>Utrecht</b>				
Uitgaande pendel	19	28	37	42
w.v. binnen s.g.			33	30
Inkomende pendel	39	50	61	63
w.v. binnen s.g.			39	35

Toelichting:

- Door wijzigingen in de definities van 'beroepsbevolking' en 'baan' zijn de gegevens van 1977 en 1985 niet geheel vergelijkbaar met die van de latere jaren, ze dienen slechts als indicator van de ordegrrootte van de verandering. bronnen = AKT div jaren, EBB 1992 en EBB 2002, Van der Vegt et al 1994 (Amsterdam 1977 en 1985)
- uitgaande pendel als deel van de in de stad wonende werkende beroepsbevolking; inkomende pendel als deel van de in de stad werkende bevolking
- s.g. = stadsgewest; dit zijn grofweg de CBS-stadsgewesten; voor Amsterdam is dit Groot-Amsterdam incl de Zaanstreek en Almere; voor Rotterdam gaat het om Rijnmond maar niet om de Hoekse Waart en Goeree-Overflakkee; voor Den Haag is het Haaglanden en Delft en Westland, voor Utrecht gaat het om de stad Utrecht met de randgemeenten.