

De stad in de omtrek



# De stad in de omtrek

Problemen en perspectieven van de vier  
grootstedelijke gebieden in de Randstad

Ries van de Wouden  
Erica de Bruijne

m.m.v.  
Karin Wittebrood



Sociaal en Cultureel Planbureau  
Den Haag, oktober 2001

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a. wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b. bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c. informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2001

SCP-publicatie 2001/13

Zet- en binnenwerk: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: Bureau Stijlzug, Utrecht

Lay-out figuren: MediagraphiX, Hilversum

Verspreiding in België: Maklu-Distributie

Somersstraat 13-15, B-2018 Antwerpen

ISBN 90-377-0060-8

NUGI 661

*Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier*

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Tel. (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: <http://www.scp.nl>

E-mail: [info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

VOORWOORD	1
1 GROOTSTEDELIJKE PERSPECTIEVEN EN PROBLEMEN	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Drijvende krachten	4
1.3 Ruimtelijke patronen: stad en stedelijke netwerken	6
1.4 Stedelijke problemen en perspectieven	9
1.5 Opzet en inhoud van deze publicatie	12
2 DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van de bevolking	15
2.2.1 Bevolkingsomvang	15
2.2.2 Bevolkingssamenstelling	19
2.3 Migratie	25
2.3.1 Migratie van en naar de vier grote steden: het algemene patroon vanaf de jaren vijftig tot nu	25
2.3.2 Selectieve migratie in de jaren tachtig en negentig	28
2.3.3 (Selectieve) migratie in de toekomst	33
2.4 Samenvatting	35
Noot	36
3 WONEN	37
3.1 Inleiding	37
3.2 Ontwikkelingen in de woningvoorraad	38
3.3 Woonwensen	42
3.4 Woonmilieus	50
3.5 Beleid	54
3.6 Samenvatting	59
Noten	61
4 DE GROOTSTEDELIJKE ECONOMIE	63
4.1 Inleiding	63
4.2 Grootstedelijke gebieden als werkplaats	63
4.3 De postindustriële stad	70
4.4 Economische concentratie en specialisatie: stadsgewest, Randstad, Europa	74
4.4.1 Economische concentraties in stedelijke netwerken	74
4.4.2 Centra binnen de stedelijke regio's: nieuwe concentraties en binnensteden	75
4.4.3 De Randstad als stedelijk netwerk	77
4.4.4 De Randstad in Europa	79
4.5 Samenvatting	81
Noten	83

5	ARBEIDSMARKT EN UITKERINGSAFHANKELIJKHEID	85
5.1	Inleiding	85
5.2	De grootstedelijke arbeidsmarkt in een postindustriële economie: polarisatie of professionalisering?	86
5.3	Werkloosheid en arbeidsparticipatie in de grote steden	88
5.4	De postindustriële arbeidsmarkt 1: selectieve banengroei en perspectieven	92
5.5	De postindustriële arbeidsmarkt 2: het verdwijnend midden?	94
5.6	De stedelijke arbeidsmarkt als open systeem: de invloed van de pendel	96
5.7	Uitkeringsafhankelijkheid in de grote steden	100
5.8	Conclusies	103
	Noten	106
6	CONCENTRATIE EN SEGREGATIE	107
6.1	Inleiding	107
6.2	Oorzaken van segregatie en concentratie naar inkomen en etniciteit	107
6.3	Sociale uitsluiting	110
6.4	Criminaliteit	112
6.5	Concentratie en segregatie in de jaren negentig	115
6.5.1	Concentratie en segregatie in termen van inkomen	115
6.5.2	Concentratie en segregatie in termen van etniciteit	121
6.6	Overheidsbeleid	128
6.7	Slotbeschouwing	130
	Noten	132
7	BELEID, BESTUUR EN DE GROTE STAD	133
7.1	Introductie	133
7.2	De stad als object van nationaal beleid: van stadsvernieuwing tot grotestedenbeleid	133
7.3	Diagnosen en oplossingen: een overzicht van enkele adviezen en evaluaties op het gebied van het grotestedenbeleid	137
7.4	Het 'raadsel' van de stedelijke beleidsuniformiteit en mogelijke verklaringen	147
7.5	De pijlers van het grotestedenbeleid en hun beleidsomgeving	151
7.6	Het grotestedenbeleid en de regio	153
	Noten	157
8	SAMENVATTING EN CONCLUSIES	159
8.1	Ter inleiding	159
8.2	Enkele kerngegevens over de grote steden en hun agglomeratiegebieden	159
8.3	Demografische ontwikkelingen en wonen	160
8.4	Economie en arbeidsmarkt	163
8.5	Concentratie en segregatie	165
8.6	Algemene conclusies en beleidsaanbevelingen	167

SUMMARY	171
BIJLAGEN	179
A GEBRUIKTE DATABESTANDEN	179
B GEBIEDSINDELINGEN	185
LITERATUUR	187
PUBLICATIELIJST SCP	195





De grote steden zijn lang een bron van zorg geweest. Vanaf de jaren tachtig werden ze gekenmerkt door economische stagnatie, hoge werkloosheid, concentraties van huishoudens met lage inkomens en allochtonen en een stijging van de criminaliteit. De laatste jaren is de situatie veranderd. De steden hebben geprofiteerd van de gunstige ontwikkeling van de Nederlandse economie sinds de tweede helft van de jaren negentig. Ook in de stedelijke gebieden was er sprake van een sterke toename van de werkgelegenheid. De sporen van de stedelijke groei zijn op vele plaatsen zichtbaar. Niet alleen aan de randen van de stedelijke gebieden, maar ook in de binnensteden zijn nieuwe kantoren en bedrijfspanden verrezen. Dat betekent niet dat alle grootstedelijke problemen van de baan zijn. De werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de bijstandsafhankelijkheid zijn nog steeds ruim boven het nationale gemiddelde. Vele stadsbuurten kampen met problemen op het gebied van de leefbaarheid.

In deze publicatie wordt de balans opgemaakt van de ontwikkelingen in de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad. Daarmee wordt een vervolg gegeven aan *De beklemd stad*, dat in 1996 is verschenen. Deze nieuwe publicatie heeft dezelfde brede en thematische opzet als haar voorganger. Achtereenvolgens komen onder meer de bevolkingsontwikkeling, de woningmarkt, de economie, de arbeidsmarkt en uitkeringsafhankelijkheid, segregatie naar inkomen en etniciteit en criminaliteit aan de orde. Bijzondere aandacht gaat daarnaast uit naar de positie van de middengroepen in de stad, naar het grotestedenbeleid en naar de wisselwerking tussen de grote steden en hun regio.

Sinds 1994 is het grotestedenbeleid vormgegeven en uitgevoerd. Dat beleid heeft tot doel de structurele achterstanden, die de grote steden in Nederland hadden opgelopen, om te buigen. Inmiddels is er een 'tweede ronde' van het grotestedenbeleid in gang gezet, waaraan 25 steden deelnemen. In het kader van de parlementsverkiezingen en de daaropvolgende kabinetsformatie volgend jaar zal opnieuw een discussie plaatsvinden over de toekomst van het grotestedenbeleid in de periode ná deze 'tweede ronde'. Met *De stad in de omtrek* wil het Sociaal en Cultureel Planbureau een bijdrage leveren aan die discussie.

Prof.dr. Paul Schnabel  
Directeur SCP



# 1 GROOTSTEDELIJKE PERSPECTIEVEN EN PROBLEMEN

## 1.1 Inleiding

De grote stad toont op dit moment twee gezichten. Er is een ware golf van economische innovaties, en tegelijkertijd zijn er meer daklozen op straat. In de populaire woonbuurten worden naar Nederlandse maatstaven ongekende bedragen gevraagd voor koopwoningen, elders is er een overschot aan goedkope huurwoningen. Sommige sectoren kampen met een groot personeelstekort, en daarnaast blijft de bijstandsafhankelijkheid ver boven het Nederlands gemiddelde. Dit alles maakt het veel lastiger aan het begin van de 21e eeuw een eenduidig beeld van de toestand van de grote steden in Nederland te schetsen dan tien of zelfs vijf jaar geleden. Door de bank genomen is dat een gunstig teken, omdat de berichten over de grote steden een aantal jaren terug over het algemeen somber waren. Een haperende economie, een achterblijvende groei, hoge werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid domineerden het beeld. Daarin is verandering gekomen, maar dat geldt niet voor alle sectoren en niet voor alle steden in gelijke mate.

De sterke groei van de Nederlandse economie in de tweede helft van de jaren negentig heeft zijn sporen achtergelaten, ook in de grootstedelijke gebieden van de Randstad. In en rond de steden zijn vele nieuwe bedrijfsvestigingen en kantoren verrezen. De Haagse en Rotterdamse binnenstad en de Amsterdamse Zuidas zien er heel anders uit dan een decennium geleden. De gestegen welvaart uit zich ook in een zeer grote vraag naar de hogere segmenten van de markt voor koopwoningen in de steden. Met name in Amsterdam en Utrecht zijn de prijzen voor koopwoningen in die categorie explosief gestegen. De relatief sombere toonzetting van de toekomstperspectieven van de grote steden uit het begin van de jaren negentig heeft plaatsgemaakt voor een gematigd optimisme, althans voorzover het gaat om de economische ontwikkelingen. Vooral in de noordvleugel van de Randstad is de groei sterk, maar de ontwikkelingen zijn ook merkbaar in de zuidvleugel. De groei van de stedelijke economie werkt ook door in het toekomstperspectief van ondernemers. De minister voor het grotesteden- en integratiebeleid Van Boxtel liet de Tweede Kamer in april 1999 weten bij de werkgeversorganisaties een trend te bespeuren van een positieve herwaardering van de stad als vestigingsplaats. Stadsbesturen en nationale overheid zouden in hun beleid moeten nagaan wat de steden de werkgevers te bieden hebben (TK 1998/1999).

Indien wordt gekeken naar de verdeling van de toegenomen economische groei in de grootstedelijke gebieden, dan dient het optimisme wat getemperd te worden. In eerste instantie heeft vooral de bovenkant van de arbeidsmarkt van de economische groei geprofiteerd, terwijl de werkloosheid aan de onderkant van de stedelijke arbeidsmarkt relatief hoog bleef. Ook in ruimtelijke zin is de verdeling van de economische groei niet geheel evenredig geweest. In sommige stadswijken blijft de werkloosheid hoog en zijn de leefbaarheidsproblemen nog steeds aanwezig (zie ook ISEO 2000). De positieve economische ontwikkelingen hebben kennelijk nog geen oplossing gebracht voor de sociale problemen van de steden. Dat was op grond van hetgeen in de voorganger van

deze publicatie, *De bekleemde stad* uit 1996, over concentratie van sociale problemen in de steden is vastgesteld, ook niet zonder meer te verwachten (Van der Wouden 1996). In *De bekleemde stad* werden de grootstedelijke sociale problemen geanalyseerd in het licht van de selectieve migratie van en naar de steden, de woningmarkt, de economische ontwikkelingen, en de verhouding tussen vraag- en aanbodzijde op de grootstedelijke arbeidsmarkt. Het uitgangspunt van die analyse keert in de hiernavolgende paragrafen terug.

In dit hoofdstuk wordt getracht de thema's uit deze publicatie in een bredere context te plaatsen. In paragraaf 1.2 worden enkele drijvende krachten geschetst die van belang zijn voor de grootstedelijke ontwikkelingen. Vervolgens worden in paragraaf 1.3 enkele ruimtelijke patronen besproken, waarbij de grote steden in hun regionale en wijdere omgeving worden geplaatst. In paragraaf 1.4 komen de grootstedelijke problemen en perspectieven aan de orde. Het hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 1.5, waarin de opzet en inhoud van deze publicatie worden samengevat.

## 1.2 Drijvende krachten

Op het terrein van de economie zijn *de globalisering en de groei van de postindustriële stedelijke economie* de belangrijkste drijvende krachten. Onder verwijzing naar enkele standaardwerken op dit gebied (Sassen 1991, 1994; Castells 1996; Hall 1998, zie ook Brenner 1999 en HUD 2000) kunnen deze als volgt worden samengevat. Na de crisis van de industriële economieën in het Westen van de jaren zeventig is onder aanvoering van sectoren als de zakelijke dienstverlening en de informatietechnologie een sterke transnationale economische vervlechting ontstaan, die zich steeds minder laat kanaliseren binnen nationale grenzen. Vele auteurs benadrukten het 'footloose'-karakter van deze globalisering. Het is vooral de verdienste van Sassen geweest erop te wijzen, dat de brandpunten van deze ontwikkelingen te vinden zijn in specifieke plaatsen: 'global cities' als New York, Londen en Tokio. Zij vormen de 'toppen' van het internationale zakelijk verkeer, de belangrijkste knopen in het stedelijk netwerk. Andere steden nemen op deelterreinen een topositie in, of profileren zich als centra in hun regio. Gezien vanuit de nationale economie betekent de globalisering dus tegelijkertijd een schaalvergroting en een schaalverkleining. Zowel de internationale markten en netwerken als de stedelijke economieën nemen in belang toe. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld, dat in dit proces de steden ook veranderen. Van de klassieke centrumsteden zijn zij uitgegroeid tot stedelijke agglomeraties en polycentrische netwerken met een veel grotere schaal dan voorheen.

Ook in Nederland herstelt een aantal stedelijke gebieden zich van de klappen die ze door de deïndustrialisatie hebben opgelopen. Dat vertaalt zich in een sterke economische groei, zoals de regionale groeicijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) laten zien (zie hoofdstuk 4). De sterkst ontwikkelde postindustriële agglomeraties aan de noord- en oostvleugel van de Randstad groeien beduidend sneller dan het Nederlands gemiddelde, en dat geldt de laatste jaren ook voor de stad Amsterdam.

De grootstedelijke economische ontwikkeling gaat voort in de reeds lang ingeslagen richting van een postindustriële economie. In de vier grootstedelijke gebieden van de Randstad ligt het aandeel van dienstverlening in het bruto regionaal product ruim

boven het landelijk gemiddelde, ook in de Rotterdamse regio waar de industrie voorheen een groot aandeel had. In de Randstad is alleen in IJmond en de Zaanstreek het aandeel van de industrie nog relatief groot. Vanuit het oogpunt van werkgelegenheid zijn takken van dienstverlening, zoals de zakelijke dienstverlening, horeca en detailhandel in de grootstedelijke economieën de bovengemiddelde groeisectoren. Castells heeft er overigens op gewezen dat de economie van de informatiemaatschappij niet zonder meer postindustriële is. Dat is weliswaar het overheersend patroon in de Angelsaksische landen maar in landen als Duitsland en Japan blijft het aandeel van de industrie groot, en toch zijn deze landen ook informatiemaatschappijen (Castells 1996). Het patroon van de Nederlandse economie lijkt wat dat betreft meer op het Angelsaksische. Voor de Nederlandse grote steden gaat de term 'postindustriële' zeker op. In de hoofdstukken 4 en 5 wordt uitvoeriger op deze ontwikkelingen ingegaan.

*Mobiliteit en demografische ontwikkelingen.* Een belangrijke drijvende kracht achter de ontwikkelingen in de grootstedelijke gebieden is de nog steeds toenemende ruimtelijke mobiliteit. Het betreft hier niet alleen de mobiliteit in de dagelijkse leef sfeer, maar ook de ruimtelijke verplaatsingen in andere tijdsverbanden: wekeinden, weken, maanden, jaren. Daarbij gaat het om recreatie en vakanties, maar ook om de groei van de internationale migratie. Deze toenemende ruimtelijke mobiliteit heeft aanzienlijke gevolgen voor steden en stedelijke gebieden. Het duidelijkst zijn deze gevolgen zichtbaar bij de suburbanisatie, die in de jaren zestig en zeventig een ware hausse beleefde. Vele huishoudens verlieten de steden, en ruilden deze in voor suburbane woongebieden. Door de toename van de welvaart, en daarmee van het autobezit, konden velen het zich permitteren op grotere afstand van hun werk te gaan wonen. Wat telde was immers de reistijd naar het werk, niet de afstand. Net als bij bedrijven is voor huishoudens de factor 'tijd' een belangrijke rol gaan spelen in het ruimtegebruik. Met behulp van de auto 'kochten' de voormalige stedelingen meer woon- en leefruimte in de suburbane gebieden dan in de stad beschikbaar was, een behoefte die vooral in gezinnen met kinderen merkbaar was. Voor andere huishoudens, zoals een deel van de tweeverdieners, bleef de nabijheid van 'tijdbesparende' grootstedelijke voorzieningen, van restaurant en traiteur tot honden-uitlaat-service en oppas, van belang. Zij zoeken de nabijheid van de grootstedelijke centra (Boomkens et al. 1997). Die laatste ontwikkeling is echter onvoldoende om de gezamenlijke effecten van de suburbanisatie en de immigratie van doorgaans laagopgeleide allochtonen in de steden tegen te gaan. Er verlaten verhoudingsgewijs nog steeds meer huishoudens met hoge inkomens de steden dan dat er bij komen. Deze selectieve migratie is één van de onderwerpen van hoofdstuk 2.

*Individualisering en leefstijlen.* Indien de individualisering aan de omvang van de huishoudens wordt afgemeten, dan hebben de steden lange tijd een voorhoede positie ingenomen, en die hebben ze nog steeds. In de grote steden is het aandeel alleenstaanden in de bevolking verhoudingsgewijs groot (zie hoofdstuk 2, tabel 2.3). Maar ook in andere opzichten is de individualisering in de steden verder voortgeschreden, zoals blijkt uit de doorgaans hogere arbeidsparticipatie van vrouwen (zie hoofdstuk 5). De grotere economische zelfstandigheid vormt de positieve zijde van de individualisering, de potentiële kwetsbaarheid door het ontbreken van informele zorg door een partner

of andere gezinsleden is de negatieve zijde ervan. Dat betekent ook dat individualisering in principe leidt tot een potentieel hoger aantal uitkeringen: waar het huishoudinkomen steeds meer samenvalt met het persoonlijk inkomen, ontbreken bij het wegvallen daarvan de alternatieven. Ook de ruimtevraag neemt door de individualisering toe. Door de verdunning van huishoudens is de behoefte aan huizen de afgelopen halve eeuw veel sterker gestegen dan het aantal inwoners zou doen verwachten (Schnabel 1999).

Individualisering uit zich niet alleen in de huishoudenssamenstelling, maar ook in consumptief gedrag en vrijetijdsbesteding. In de industriële samenleving was de sociaal-economische status belangrijk voor de identiteit van een persoon, nu lijkt de identiteit vooral in de vrije tijd en consumptie te worden opgebouwd. De Duitse socioloog Gerhard Schulze spreekt in dit opzicht zelfs van een 'Erlebnisgesellschaft': een maatschappij waarin de sociale posities van individuen kunnen worden gedefinieerd in termen van smaak, leefstijl en consumptiepatronen (Schulze 1992). Aanzetten hiertoe waren er overigens al vroeg in de naoorlogse periode, toen steeds meer elementen uit de Amerikaanse levensstijl werden overgenomen, zoals het consumentenkrediet, de supermarkt en het 'bermtoerisme' (Schuyt en Taverne 2000). Deze ontwikkelingen zijn de afgelopen decennia sterk geïntensiveerd, vooral door de groei van het media- en internetgebruik.

Door de 'informatisering' van het dagelijks bestaan is een nieuwe dimensie toegevoegd aan de vrijetijdsbesteding en de vormgeving van de individuele identiteit. Het individu kan nu zijn identiteit ontlenen aan contacten op wereldschaal. Voorheen werd deze vermaaks- en informatiestroom gefilterd door de nationaal georganiseerde omroepen en nieuwsmedia, en de directe internationale contacten waren voorbehouden aan de elite en de kortegolfradio-enthousiast. Nu ontstaat het gedifferentieerde beeld van het 'voor-elk-wat-wils' wereldburgerschap. De immigrant uit Pakistan onderhoudt de traditionele familiebanden met het land van herkomst, de Elvis-fan onderhoudt via het internet contacten met andere fans, de Golf-oorlog en Olympische Spelen kluisterden overal ter wereld mensen aan de televisie.

Deze 'wereldoriëntaties' zijn geen vervanging van de dagelijkse contacten op een klein ruimtelijk schaalniveau, maar ze komen erbij. In het dagelijks bestaan wordt frequent van schaal gewisseld: er wordt e-mail uitgewisseld met een collega aan de andere kant van de wereld, vervolgens worden boodschappen gedaan in de eigen straat, en in het weekeind worden uitgaansgelegenheden buiten de woonplaats bezocht. Het resultaat is dat er per individu verschillende 'pakketten' van bindingen op allerlei schaalniveaus ontstaan.

### **1.3 Ruimtelijke patronen: stad en stedelijke netwerken**

De ontwikkelingen die in de vorige paragraaf zijn besproken, hebben de ruimtelijke nabijheid van verschillende gebieden veranderd. Nabijheid is niet alleen de afstand, maar ook de bereikbaarheid: de tijd die het kost om ergens te komen. Dat geldt voor de toegenomen mobiliteit, en zo mogelijk nog sterker voor de informatisering, die wat ver weg ligt in korte tijd dichterbij brengt. De mobiliteit, de informatisering en de bijbehorende infrastructuur hebben hun beslag gevonden in de verstedelijkingspatronen en het ruimtegebruik.

De strikte scheiding tussen stad en ommeland vervaagde al vrij snel in de naoorlogse periode. De uitbreidingswijken uit die tijd lagen aan de randen van de toenmalige steden. Ze waren niet alleen relatief ver van de stadscentra verwijderd, maar bovendien gebaseerd op principes die radicaal van de klassieke stedenbouw afweken. Er werd sterk uitgegaan van functiescheiding, waardoor de bedrijven zich op andere locaties bevonden dan de woningen. In plaats van de scheiding tussen stad en land ontstond er een onderlinge verwevenheid, die het 'einde van de eindige stad' moest inluiden (Boomkens 1998: 186). Tegelijkertijd heeft deze ontwikkeling van de 'open' stad ook het omliggende land veranderd, het werd als het ware binnen het stedelijk domein getrokken. In grote delen van het 'groene hart' van de Randstad is de stedelijke recreatieve functie inmiddels belangrijker dan de agrarische.

De suburbanisatiegolf van de jaren zestig en zeventig was na de uitbreidingen aan de stadsranden de volgende fase in de verstrooiing van de stedelijke functies over de landelijke omgeving van de grote steden. Dat heeft geleid tot een reeks van nieuwe woonkernen op enige afstand van de steden. Vele van deze groeikernen zijn inmiddels zelf tot steden uitgeroeid (De Bruijne en Knol 2001). Zo hebben Almere en Zoetermeer inmiddels beide meer dan 100.000 inwoners. Met de groei van de suburbane gemeenten groeide ook het netwerkgehalte van de grootstedelijke gebieden. De grote steden werden namelijk omringd door een netwerk van woongebieden en verbindingswegen. Het netwerkarakter van de ruimtelijke verstrooiing van stedelijke functies heeft niet alleen te maken met de huisvesting, maar vooral met de economie. Een karakteristiek economisch spreidingspatroon in de laatste decennia van de vorige eeuw is door de Amerikaanse auteur Garreau (1991) gemunt met de term 'edge city': nieuwe stedelijke concentraties op de knooppunten van vervoersassen. Het meest voortgeschreden voorbeeld in Nederland is het gebied rond Schiphol, al ziet men ook vergelijkbare ontwikkelingen rond pret- en recreatieparken, meubelboulevards en universiteiten met een campus.

De telematica en de informatisering zijn een volgende stap in deze ontwikkeling. Zij maken het vestigen van netwerken op een nog hoger schaalniveau mogelijk. Deze ontwikkelingen zijn nog in volle gang. Ze zijn wel al duidelijk zichtbaar in de financiële wereld: een groot deel van de aandelen en valutahandel vindt 'op afstand' plaats. De gevolgen van deze ontwikkelingen voor de verstedelijkingspatronen zijn niet altijd even duidelijk. Enerzijds lijkt er sprake te zijn van concentratie van economische functies in 'global cities' met hun netwerken op wereldschaal, anderzijds kan er een extra impuls van uitgaan naar de ruimtelijke verstrooiing: de woon- en werkplek in het groen, ver van congestie en stedelijke drukte (Terreehorst 1997).

Deze nieuwe verstedelijkingspatronen betekenen niet dat de stad in de traditionele zin van het woord, met zijn centrum en bebouwingspatronen, een overbodig begrip is geworden. Het betekent wel dat de ontwikkelingen in die steden in samenhang moeten worden gezien met de stedelijke netwerken eromheen. Wanneer industriële vestigingen en groothandelsbedrijven wegtrekken uit de stad en zich vestigen in de 'edge cities' rond de vervoersknooppunten, dan heeft dat gevolgen voor dat deel van het stedelijk arbeidsaanbod, dat op deze bedrijfstakken is georiënteerd. Wanneer gezinnen uit hoge inkomensgroepen zich in groten getale in de suburbane gebieden vestigen, dan heeft

dat gevolgen voor het welvaartsniveau in de steden. Aan de andere kant geeft de toegenomen mobiliteit een impuls aan de binnenstedelijke recreatie, waardoor er nieuwe banen in die sector ontstaan. Verscherpte concurrentie tussen steden leidt tot geheel nieuwe centra van stedelijke kantoorvestigingen, waarbij het goede culturele klimaat in sommige steden een belangrijke factor lijkt te zijn. Deze veranderde patronen van concentratie en specialisatie in stedelijke netwerken zijn een belangrijke verklaringsgrond voor grootstedelijke ontwikkelingen en problemen. In verschillende hoofdstukken van deze publicatie keert deze thematiek terug.

Voor een goed begrip van concentratie- en specialisatiepatronen is het van belang in te zien, dat deze op verschillende schaalniveaus kunnen bestaan. In deze publicatie zijn er drie relevant.

1. Concentratie en specialisatie binnen het stadsgebied. Op dit niveau kan het gaan om nieuwe functies van binnensteden, nieuwe concentraties van werkgelegenheid en wonen in de stad en concentraties van problemen in bepaalde stadsgebieden. Alhoewel in het hoofdstuk over economie de nieuwe rol van de binnensteden zijdelings aan de orde komt, ligt hier toch de nadruk op de concentratie van achterstanden en problemen in bepaalde stadsbuurten. De hoofdstukken over segregatie naar inkomen en etniciteit en over veiligheid spelen zich op dit niveau af. Een belangrijk deel van de verklaring voor die concentraties is overigens te vinden op een hoger schaalniveau.
2. Concentratie en specialisatie binnen de stedelijk netwerken van de eerste orde: de meerkernige bovenlokale ('stadsregionale') netwerken. Hier gaat het om een grootstedelijk gebied met verschillende centra, bestaande uit de stad zelf en verschillende economische en demografische concentraties daaromheen, dat min of meer als één economische eenheid, arbeidsmarkt en woningmarkt functioneert. Deze zijn aan te treffen in de Amsterdamse regio, de zuidvleugel van de Randstad rond Den Haag en Rotterdam (het is de vraag of deze als één of als twee gebieden moeten worden gezien; hier worden ze vanwege de beschikbare data steeds als twee gebieden opgevat), en het gebied rond Utrecht. De meeste onderwerpen die in deze publicatie aan de orde komen, zoals demografie, woningmarkt, economie en arbeidsmarkt, spelen zich op dit niveau af.
3. Concentratie en specialisatie op bovenregionaal en Europees niveau. Agglomeraties binnen een sterk verstedelijkt gebied vormen stedelijk netwerken van de tweede orde. Het schaalniveau is hier niet zozeer bovenlokaal als wel subnationaal. In Nederland is dat er eigenlijk maar één: de Randstad, die nu in de vijfde nota ruimtelijke ordening met Almere, de Drechtsteden en Amersfoort is uitgebreid tot Deltametropool (VROM 2001). Dit schaalniveau komt eigenlijk vooral in het hoofdstuk over de economische ontwikkelingen aan de orde. Daarbij gaat het om specialisatiepatronen van de Randstad ten opzichte van andere grootstedelijke gebieden in Noordwest-Europa.



#### 1.4 Stedelijke problemen en perspectieven

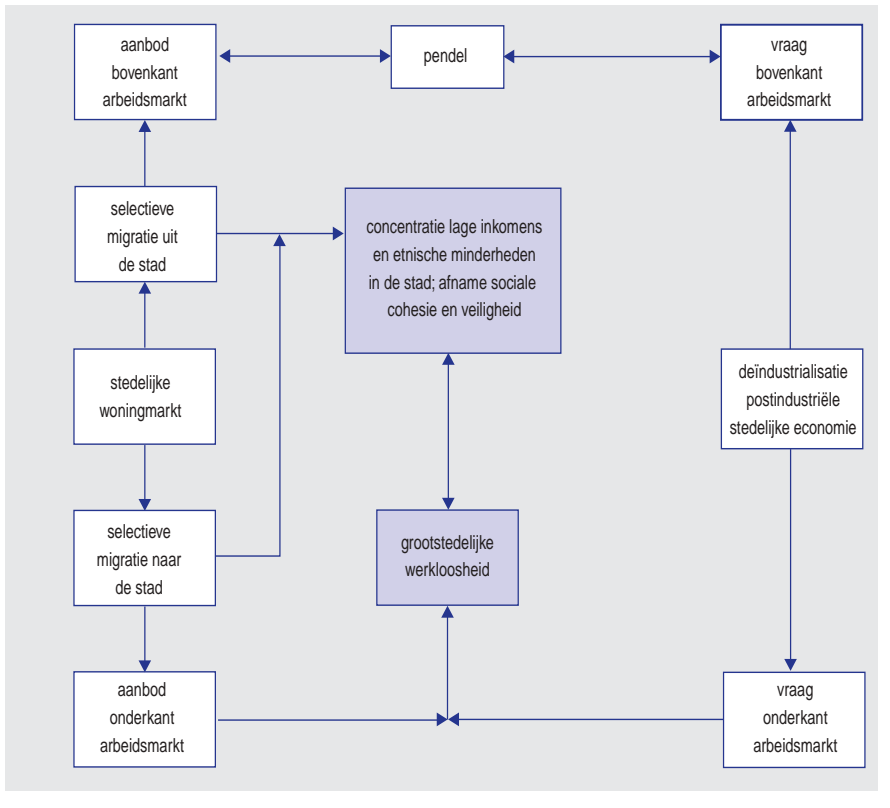
In *De beklemden stad* uit 1996 werd de ruimtelijke en sociale ongelijkheid in de verdeling van welvaart en problemen verklaard aan de hand van de these van de *ruimtelijke scheefheid*. Die these van de ruimtelijke scheefheid had vooral betrekking op de toestand van de grootstedelijke arbeidsmarkt en diende als verklaring voor de relatief hoge werkloosheid in de steden. Zij was gebaseerd op twee tegengestelde bewegingen, te weten de selectieve migratie van en naar de grote steden enerzijds en de economische deconcentratie en de deïndustrialisatie van de grootstedelijke economieën anderzijds. De suburbanisatie rond de grote steden nam in de jaren zestig en zeventig grote vormen aan. Zij had een selectief karakter. Vooral gezinnen met kinderen uit de bovenmodale inkomensgroepen verruilden de stad voor de suburbane woonomgeving. Behalve met deze selectieve emigratie kregen de steden vanaf de jaren zeventig te maken met selectieve immigratie. De veelal kleine woningen in de stadscentra werden betrokken door jonge, hoogopgeleide autochtone alleenstaanden, die naar de grote steden trokken vanwege de sterke uitbreiding van hoger onderwijs, en in toenemende mate ook door laag opgeleide allochtone immigranten. De combinatie van selectieve emigratie en immigratie had grote gevolgen. In de jaren vijftig week het welvaartspeil van de steden niet veel af van dat van Nederland als geheel, in de jaren tachtig en negentig is dat wel het geval. Vooral het aantal huishoudens met een arbeidsloos inkomen is in de steden verhoudingsgewijs enorm toegenomen, terwijl de kansen op het verwerven van een inkomen door arbeid voor laag opgeleiden in de snel veranderende stedelijke economie sterk afnamen. De veranderingen in die stedelijke economie bestonden uit twee componenten. De eerste was een globale deconcentratietendens. Door de toegenomen vervoersmogelijkheden en de verminderde vervoerskosten werd het voor meer bedrijven aantrekkelijk zich buiten de stad te vestigen, omdat de bedrijfsruimte daar minder duur was. Vooral de bedrijfstakken met een relatief groot ruimtebeslag trokken weg, soms om zich aan de rand van de stedelijke gebieden te vestigen, soms om naar het buitenland te verdwijnen. Dat gold vooral voor de industrie. Tezamen met de algehele vermindering van het belang van de industrie in de Westerse economieën zorgde deze ontwikkeling voor een relatief snelle deïndustrialisatie van de grootstedelijke economie. De industrie was echter vanouds de sector met veel werkgelegenheid voor lager geschoolden, terwijl de meeste takken van dienstverlening die de stedelijke economie gingen domineren juist banen voor hoger geschoolden genereerden. De stedelijke arbeidsmarkt bleef dus achter met een verminderde vraag naar lager geschoolde arbeid en een door de selectieve immigratie groot aanbod, terwijl de banen voor hoger geschoolden in de steden niet zelden werden bezet door werknemers uit de suburbane woongebieden. Dit is, kort samengevat, de these van de ruimtelijke scheefheid, die in *De beklemden stad* een goed instrument bleek om de grootstedelijke problemen te verklaren. De these staat in figuur 1.1 als causaal model weergegeven.

In het midden van het model staan de twee maatschappelijke problemen die vanaf de jaren tachtig de discussie over de grote steden domineerden: de concentratie van kansarme groepen in de stad en de hoge werkloosheid. Daaromheen staan de sociaal-economische en demografische ontwikkelingen gegroepeerd die hiervoor een verklaring bieden. Waar de problemen zich in de steden zelf concentreren, spelen deze ontwik-

kelingen zich goeddeels af op een hoger schaalniveau, dat van het grootstedelijk gebied. De wisselwerking tussen de verschillende schaalniveaus, die van het grootstedelijk gebied (en hoger), van de stad en die van gebieden binnen de stad staat ook in deze publicatie centraal.

**Figuur 1.1**

**Causaal model van grootstedelijke problemen**



Een van de centrale vragen van deze publicatie is of de ruimtelijke scheefheid nog steeds de dominante verklaring biedt voor de ontwikkelingen in de grote steden. Intussen zijn er immers behalve de genoemde trends van deïndustrialisatie en selectieve migratie ook andere patronen zichtbaar. In de stedelijke economie tekent zich een sterke groei van de dienstverlenende sectoren af. Ook is de stedelijke woningmarkt in beweging. Niet alleen is er sprake van sterk gestegen prijzen in de koopsector, maar er is bovendien een beleid ingezet om het aandeel van de koopsector in de steden te vergroten. Dit leidt tot een aantal nieuwe vragen. Heeft de combinatie van economische groei en beleid de scheefheid verminderd, of is de tegenstelling tussen de bovenkant en de

onderkant van de arbeidsmarkt er juist door aangescherpt? En hoe zit het met de positie van de middengroepen in de stad? Worden zij door een combinatie van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en woningmarkt uit de steden gedreven? Verder zijn er andere ontwikkelingen rond de steden die om aandacht vragen. De internationalisering van de economie is er één van, die in Europa nog eens wordt versterkt door het proces van Europese integratie. Hoe beïnvloedt deze de stedelijke economie en arbeidsmarkt?

Het causale model beperkt zich in zijn verklaringen tot de economische en demografische trends op de lange termijn. Daarmee kunnen niet alle grootstedelijke problemen worden verklaard. Dat geldt bijvoorbeeld voor een in het oog springend probleem als de toename van het aantal daklozen met psychische stoornissen, waarvoor eerder naar specifieke ontwikkelingen in de psychiatrische zorg gekeken moet worden. Voor andere problemen leidt het model op zijn hoogst tot een gedeeltelijke verklaring. Zo past de concentratie van bepaalde inkomens- en bevolkingsgroepen in delen van de stad wel in het model, maar dat betekent nog geen verklaring voor problemen in de sociale samenhang van de buurten. Daarvoor moet behalve naar de in het causale model genoemde factoren ook naar specifiekere verklaringen worden gezocht. Wel wordt in deze publicatie gekeken naar de concentratie van problemen op het gebied van criminaliteit en veiligheid (§ 6.4).

Ten tijde van de publicatie van *De beklemde stad* in 1996 was er net een begin gemaakt met het grotestedenbeleid. Het kabinet had in 1995 een convenant gesloten met 25 steden, waarin een gezamenlijke aanpak was afgesproken van de grootstedelijke problemen. Inmiddels is in 1999 een tweede convenantsperiode gestart. Het beleid in deze periode omvat een economische, een fysieke en een sociale component. Het heeft daarmee een reikwijdte die vergelijkbaar is met die van het causale model. Naast de economische hoogconjunctuur is dit beleid een potentiële factor bij het verbeteren van de perspectieven van de grote steden. Het is echter niet gemakkelijk de invloed van het beleid te scheiden van die van de autonome maatschappelijke ontwikkelingen, zodat een balans van de effectiviteit van beleidsmaatregelen zou kunnen worden opgemaakt. Om dat te kunnen doen is er méér nodig dan het verzamelen van gegevens over de ontwikkelingen in de steden, zoals op dit moment overigens al wel gebeurt. De effectiviteit van het grotestedenbeleid kan alleen goed worden gemeten in grondig evaluatieonderzoek, waarin de verschillende factoren die van invloed zijn op de ontwikkelingen in grote steden tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Een dergelijk integraal evaluatieonderzoek is nog niet gedaan.

In deze publicatie wordt op twee manieren bijgedragen aan een evaluatie van het grotestedenbeleid. In de eerste plaats wordt zoveel mogelijk een samenhangend beeld geschetst van de ontwikkelingen in de grote steden en hun regio's tot het einde van de jaren negentig. Deze periode overlapt de eerste jaren van het grotestedenbeleid. Daarnaast worden de ontwikkelingen in het grotestedenbeleid zelf besproken in een afzonderlijk hoofdstuk, onder de titel 'Bestuur, beleid en de grote stad' (hoofdstuk 7). Daarin worden de resultaten en knelpunten van het grotestedenbeleid onder de loep genomen aan de hand van een 'meta-evaluatie', een bespreking van de conclusies van een tiental onderzoeksrapporten en adviezen over het grotestedenbeleid. Aan de hand van die bespreking worden de drie belangrijkste problemen van het grotestedenbeleid

eruit gelicht. Dat zijn: de uniformiteit van het stedelijk beleid; de verhouding tussen de drie 'pijlers' van het grotestedenbeleid; de regionale dimensie van het grotestedenbeleid. In de laatste drie paragrafen van hoofdstuk 7 wordt van elk van deze drie probleemvelden de balans opgemaakt.

### 1.5 Opzet en inhoud van deze publicatie

In *De bekleemde stad* uit 1996 was de bespreking van de grootstedelijke ontwikkeling en problemen toegespitst op de vier grote steden in de Randstad (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en hun regio's. Die keuze is in deze publicatie gehandhaafd. De achterliggende veronderstelling is, dat voor een inzicht in de grootstedelijke ontwikkelingen de wisselwerking tussen de stad en de rest van het grootstedelijk gebied van doorslaggevend belang is. Bovendien is de cumulatie van problemen in deze vier grootste steden van Nederland het grootst.

Meer dan in *De bekleemde stad* het geval was, zal in deze publicatie worden gekeken naar de vier gebieden afzonderlijk, en aan de hand van die gegevens naar de verschillen en overeenkomsten tussen de gebieden. Ook komt in enkele hoofdstukken het verband met het niveau van de Randstad (§ 4.4) en de randstedelijke Deltametropool (§ 7.6) aan de orde.

De hoofdstukindeling van deze publicatie volgt globaal de indeling van het causale schema uit de voorgaande paragraaf. De hoofdstukken 2 en 3 behandelen het linkerdeel van het schema. In hoofdstuk 2 komen de bevolkingssamenstelling van de grote steden en hun agglomeratiegebieden aan de orde, in hoofdstuk 3 worden de ontwikkelingen op de grootstedelijke woningmarkten besproken. Deze demografische processen en ontwikkelingen op de woningmarkt vormen een belangrijke bouwsteen voor de verklaring van grootstedelijke problemen. In hoofdstuk 4 wordt de overstap gemaakt naar de rechterkant van het schema, waar zich de andere bouwstenen voor die verklaring bevinden. Dit hoofdstuk begint met een analyse van de grootstedelijke postindustriële economieën en de gevolgen voor de vraag naar arbeid. In hoofdstuk 5 wordt deze analyse voortgezet door de ontwikkelingen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt te vergelijken met die aan de aanbodzijde, waarbij ook de pendel als een belangrijke factor wordt besproken. In dat hoofdstuk gaat het dus om de bovenzijde en de onderzijde van het causale schema. In hoofdstuk 5 komt tevens het eerste belangrijke probleem van de grote steden aan de orde, dat van de hoge werkloosheid (één van de middenblokken in het schema). Enkele problemen, die in het andere middenblok van het schema staan vermeld, komen in hoofdstuk 6 aan bod. Dit zijn de concentratie en segregatie van huishoudens met lage inkomens en etnische minderheden in de stad, en de concentratie van criminaliteit. In hoofdstuk 7 wordt de overstap van het causale schema naar het beleid gemaakt. Daar wordt het grotestedenbeleid besproken. Dat grotestedenbeleid valt niet geheel samen met de keuze die in deze publicatie is gemaakt voor een analyse van de ontwikkelingen van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad. Enerzijds omvat het grotestedenbeleid meer steden, namelijk 25, anderzijds ontbreekt in het grotestedenbeleid de regionale component, die in deze publicatie juist prominent is. Met name dat laatste punt is van belang voor de vergelijking van de bevindingen uit

de andere hoofdstukken van deze publicatie met de opzet van het grotestedenbeleid. Deze publicatie sluit af met thematische samenvattingen, enkele conclusies van algemene aard en beleidsaanbevelingen (hoofdstuk 8).



## 2 DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN

### 2.1 Inleiding

Een van de determinanten van de grootstedelijke problematiek is de ongelijke spreiding van de bevolking en de oververtegenwoordiging van bepaalde, in het algemeen minder draagkrachtige, bevolkingsgroepen in de grote steden. De stedelijke bevolkingsopbouw is het resultaat van demografische ontwikkelingen die tot ver in de vorige eeuw teruggaan. Behalve de meer natuurlijke processen van geboorte en sterfte is de migratie van en naar de steden een belangrijke verklarende factor voor de ontwikkeling van de stedelijke bevolking en vooral voor het verschil tussen stad en randgemeenten. Deze migratiestromen zijn in de loop der tijd veranderd. Zo leidde in vroegere perioden welvaartsstijging vaak tot een stedelijke bevolkingsgroei, terwijl in de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw een toename van de welvaart juist leidde tot een trek uit de steden naar meer suburbaan gelegen gebieden (de randgemeenten en groeikernen). De samenstelling van de woningvoorraad in de grote steden speelt in de selectieve migratie van de afgelopen decennia een belangrijke rol. In hoofdstuk 3 komt de invloed van de woningvoorraad op selectieve migratie van bepaalde bevolkingsgroepen nader aan de orde. In dit hoofdstuk staan de demografische ontwikkelingen gedurende de afgelopen veertig jaar centraal, waarbij de nadruk ligt op het verschil in ontwikkeling tussen de vier steden in de Randstad en hun randgemeenten. De keuze voor de periode van veertig jaar is voornamelijk bepaald door het ontbreken van de meeste bevolkingsgegevens vóór de jaren zestig. Verder zijn vooral de ontwikkelingen in deze periode bepalend geweest voor de huidige bevolkingsopbouw in de vier grote steden en het verschil in ontwikkeling tussen deze steden en de overige gemeenten binnen de vier grootstedelijke agglomeraties. Een deel van de in dit hoofdstuk beschreven demografische ontwikkelingen is al in *De beklemd stad* (Van der Wouden 1996, hoofdstuk 2) aan bod gekomen. De meest recente gegevens in die publicatie dateren van 1994. In dit vervolg op *De beklemd stad* krijgt de periode 1994-1999 daarom extra aandacht. De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 2.2 worden de bevolkingsgroei, veranderingen in de leeftijdsopbouw en de huishoudenssamenstelling, en de ontwikkeling van het aandeel etnische minderheden besproken. De ontwikkeling in de bevolkings-samenstelling naar inkomen wordt uitgebreid beschreven in hoofdstuk 6 en komt daarom hier niet aan bod. In paragraaf 2.3 komen de migratiestromen van en naar de grote steden en het selectieve karakter hiervan aan bod. Paragraaf 2.4 sluit het hoofdstuk af met een samenvatting. Vanwege de samenhang tussen het overheidsbeleid op demografisch gebied en het gebied van wonen, wordt het overheidsbeleid in dit hoofdstuk achterwege gelaten. In hoofdstuk 3 wordt een overzicht geboden van het overheidsbeleid op beide terreinen.

### 2.2 Ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van de bevolking

#### 2.2.1 Bevolkingsomvang

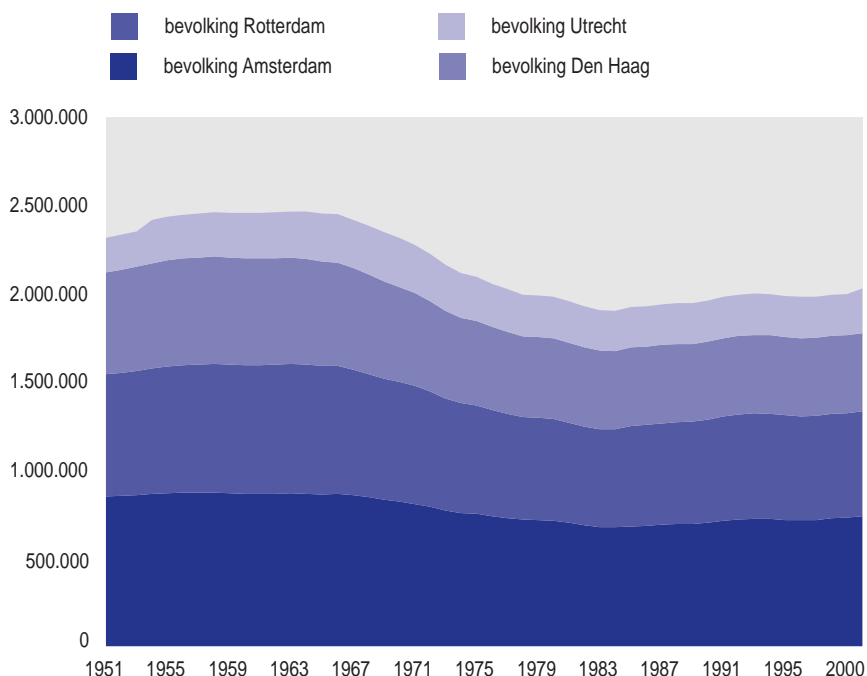
Begin jaren zestig telden de vier grote steden tezamen bijna 2,5 miljoen inwoners. Nu schommelt het aantal inwoners rond de 2 miljoen. Dit verlies van een vijfde deel van

de bevolking is voornamelijk het gevolg van migratieprocessen die eind jaren vijftig begonnen.

In figuur 2.1 is de ontwikkeling van de bevolkingsomvang in de vier grote steden over de jaren 1951-2000 weergegeven.

**Figuur 2.1**

**Totale bevolkingsomvang vier grote steden, 1951-2000**



Bron: CBS, Bevolkings- en migratiestatistiek, diverse jaren, SCP-bewerking

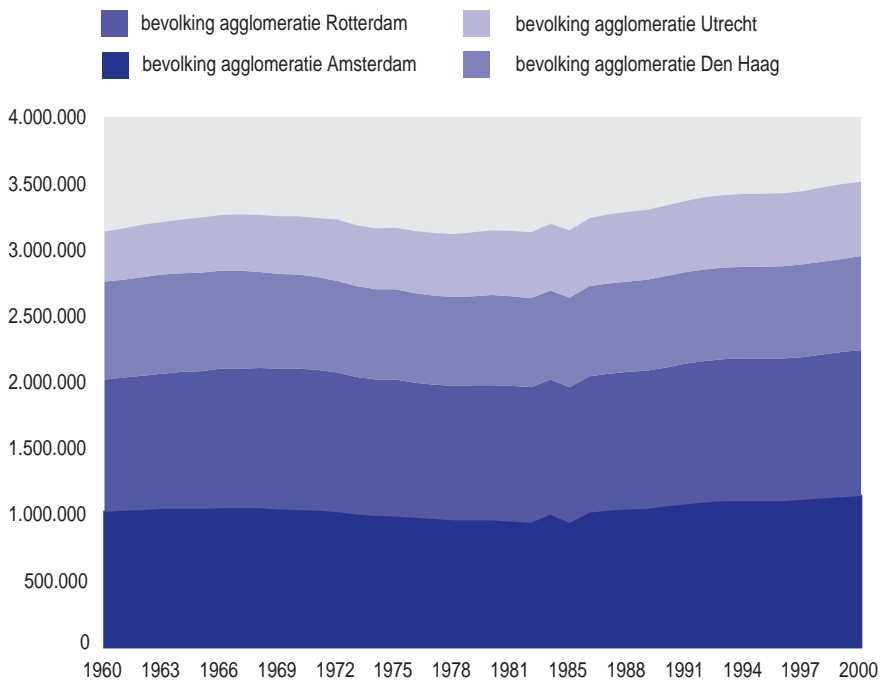
Tussen 1955 en 1965 was de bevolkingsomvang vrij stabiel en op haar hoogtepunt. In de jaren 1965-1985 nam de omvang van de bevolking af. Tussen 1965 en 1975 was deze afname vrij sterk, in de periode 1975-1985 wat minder. Na deze daling steeg de omvang van de bevolking in de jaren 1985-1994 licht. Sinds 1994 is de ontwikkeling van de bevolkingsomvang in de vier grote steden tezamen vrij stabiel. Dit geldt niet voor de vier steden afzonderlijk: in Amsterdam is het bevolkingsaantal in de periode 1994-2000 met bijna 15.000 toegenomen, en in Utrecht met 20.000. De grote toename in Utrecht is het gevolg van een grenswijziging in 2000, waarbij de gemeente Vleuten-De Meern is opgeheven en is opgegaan in de stad Utrecht. In Amsterdam verliep de bevolkings-toename wat geleidelijker.



Tot 1985 volgt de bevolkingsontwikkeling van de vier grootstedelijke agglomeraties in grote lijnen de hiervoor beschreven ontwikkeling van de grote steden (zie figuur 2.2). De afname van de bevolkingsomvang in de periode 1965-1985 is in de agglomeraties echter duidelijk minder sterk dan in de vier kernsteden gedurende dezelfde periode. De suburbanisatie van de stad naar de randgemeenten – dus binnen de grootstedelijke agglomeratie – speelt hierbij een grote rol. Sinds 1985 stijgt het bevolkingsaantal in de grootstedelijke agglomeraties continu. In tegenstelling tot de ontwikkeling in de vier grote steden zet deze stijging ook na 1994 door. Door de gematigde daling in de jaren zeventig en begin jaren tachtig én door de continue stijging na 1985 is de bevolkingsomvang van de vier agglomeraties tezamen in 2000 groter dan die de afgelopen veertig jaar geweest is. In dit opzicht verschillen de agglomeraties dus van de grote steden, waar de bevolkingsomvang veel eerder, namelijk in de periode 1955-1965, op haar hoogtepunt was.

**Figuur 2.2**

**Totale bevolkingsomvang agglomeraties vier grote steden, 1960-2000**



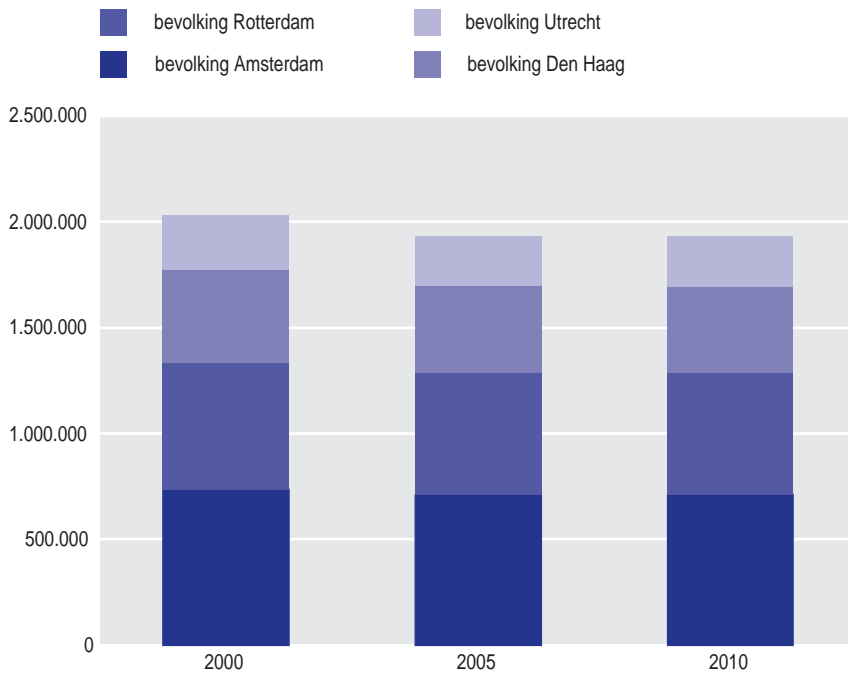
Bron: CBS, Bevolkings- en migratiestatistiek, diverse jaren, SCP-bewerking

Voor een beeld van de toekomstige bevolkingsomvang van de grote steden en de grootstedelijke agglomeraties is gebruikgemaakt van de in *Statline* (CBS) opgenomen Primosprognose. Deze prognose is door het onderzoeksbureau ABF gemaakt voor het ministerie van VROM.

Op grond van deze prognose (uit 1999) wordt verwacht dat de vier grote steden de komende jaren te maken krijgen met een daling van het bevolkingsaantal, terwijl in de vier grootstedelijke agglomeraties de bevolkingsomvang zal blijven toenemen (zie figuren 2.3 en 2.4). Hieruit kan geconcludeerd worden dat het aantal inwoners in de randgemeenten de komende jaren naar verwacht zal toenemen. De populariteit van deze gemeenten blijft in de nabije toekomst groter dan die van de grote steden.

**Figuur 2.3**

**Prognose bevolking grote steden, 2005 en 2010<sup>a</sup>**

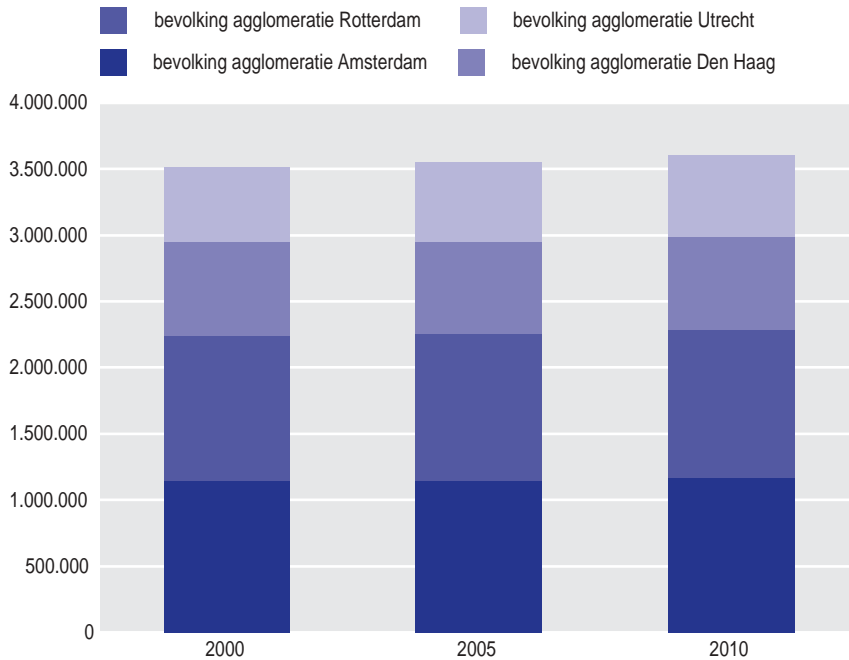


a De werkelijke bevolkingsomvang in 2000 is ter vergelijking in de figuur weergegeven.

Bron: CBS (Statline) SCP-bewerking

**Figuur 2.4**

**Prognose bevolking agglomeraties, 2005 en 2010<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> De werkelijke bevolkingsomvang in 2000 is ter vergelijking in de figuur weergegeven.

Bron: CBS (Statline) SCP-bewerking

### 2.2.2 Bevolkingssamenstelling

Niet alleen de bevolkingsomvang, maar ook de bevolkingssamenstelling in de vier grootstedelijke gebieden is de afgelopen veertig jaar door migratieprocessen beïnvloed. Het verschil in aantrekkingskracht op bepaalde bevolkingsgroepen tussen de vier grote steden enerzijds en de randgemeenten anderzijds, uit zich onder andere in een verschillende leeftijdsopbouw.

In de vier grootstedelijke agglomeraties als geheel wijkt de leeftijdsopbouw slechts weinig af van de landelijke (zie tabel 2.1). Er is sprake van een lichte oververtegenwoordiging van het aandeel 18-34-jarigen, en een lichte ondervertegenwoordiging van de overige leeftijdscategorieën (uitgezonderd de categorie 65-plus).

De leeftijdsopbouw in de vier grote steden wijkt wel duidelijk af van het landelijk gemiddelde. In elk van de vier grote steden is er een oververtegenwoordiging van twintigers en dertigers. Door de aanwezigheid van een aantal vestigingen van universiteiten en hogescholen is vooral in de steden Utrecht en Amsterdam het aandeel

18-24-jarigen en 25-34-jarigen relatief groot. De jongeren (0-17 jaar) en personen boven de 35 jaar zijn daarentegen in de vier grote steden ondervertegenwoordigd. Uitzondering hierop vormt de categorie '65-plus' in Rotterdam en Den Haag: deze categorie is hier relatief groter dan gemiddeld in Nederland.

Tabel 2.1 Bevolking naar leeftijd, per gebiedscategorie, 1999 (in procenten)

	0-17 jaar	18-24 jaar	25-34 jaar	35-54 jaar	55-64 jaar	≥ 65 jaar	totaal
agglomeratie Amsterdam	20	8	20	31	8	13	100
waarvan Amsterdam	18	9	22	30	8	13	100
waarvan randgemeenten	22	8	15	32	10	13	100
agglomeratie Rotterdam	21	9	17	29	9	15	100
waarvan Rotterdam	21	10	18	27	9	15	100
waarvan randgemeenten	22	8	15	31	10	14	100
agglomeratie Den Haag	21	8	17	29	9	16	100
waarvan Den Haag	20	9	18	28	9	16	100
waarvan randgemeenten	22	7	14	32	10	15	100
agglomeratie Utrecht	21	10	19	29	9	12	100
waarvan Utrecht	17	13	24	26	8	12	100
waarvan randgemeenten	24	8	15	32	9	12	100
Nederland (gemiddeld)	22	8	16	30	10	14	100

Bron: CBS (DPG 1999) SCP-bewerking

Het verschil in leeftijdsopbouw tussen de randgemeenten en de kernsteden is groter dan het verschil tussen de randgemeenten en de rest van Nederland. In de randgemeenten komt het aandeel van de leeftijdscategorieën 0-17, 18-24 en 55-64 jaar overeen met het landelijk gemiddelde. De categorieën 25-34 jaar en 35-54 jaar wijken hier net als in de grote steden af van het gemiddelde, maar in tegengestelde richting. Het aandeel 25- tot 34-jarigen is in de randgemeenten relatief kleiner dan gemiddeld, terwijl het aandeel 35-54-jarigen wat groter is. De oververtegenwoordiging van de leeftijdscategorie 35-54 jaar heeft waarschijnlijk te maken met de aantrekkingskracht van deze gebieden op huishoudens met kinderen – waarvan de gezinshoofden vaak binnen deze leeftijdscategorie vallen – vanwege de aanwezigheid hier van voornamelijk eengezinswoningen in een rustige, suburbane woonsfeer.

De afgelopen 25 jaar is het verschil in leeftijdsopbouw tussen de vier grote steden enerzijds en de randgemeenten en de rest van Nederland anderzijds toegenomen (zie tabel 2.2). Tussen 1975 en 1999 is met name het aandeel 25-34-jarigen in de steden relatief sterk toegenomen. Landelijk gezien was er in deze periode slechts een zeer geringe toename, terwijl de meeste randgemeenten het aandeel van deze leeftijdscategorie zelfs zagen afnemen. Verder was er de afgelopen 25 jaar een relatief sterke afname van het aandeel 55-64-jarigen in de vier grote steden. Dit aandeel is in de randgemeenten daarentegen juist toegenomen.

Tabel 2.2 Ontwikkeling van de bevolking naar leeftijd tussen 1975 en 1999, per gebiedscategorie (toe- en afname in %-punten ten opzichte van aandeel in 1975)

	0-17 jaar	18-24 jaar	25-34 jaar	35-54 jaar	55-64 jaar	≥ 65 jaar
agglomeratie Amsterdam	-5	-4	3	7	-2	-1
waarvan Amsterdam	-3	-3	6	7	-4	-3
waarvan randgemeenten	-10	-4	-1	7	2	5
agglomeratie Rotterdam	-6	-2	2	5	-1	2
waarvan Rotterdam	-3	-2	5	4	-3	0
waarvan randgemeenten	-10	-3	-2	7	2	5
agglomeratie Den Haag	-4	-3	3	6	-3	1
waarvan Den Haag	-3	-2	5	6	-5	-1
waarvan randgemeenten	-8	-3	-2	7	1	6
agglomeratie Utrecht	-8	-3	3	7	0	1
waarvan Utrecht	-8	-2	8	4	-2	0
waarvan randgemeenten	-10	-3	0	9	1	3
Nederland	-9	-4	1	8	1	3

Bron: CBS (DPG'75-'99) SCP-bewerking

De vier grote steden en hun randgemeenten verschillen niet alleen wat betreft leeftijdsopbouw, ook de indeling naar huishoudenstypen laat een groot contrast zien tussen beide gebieden. In de vier grote steden is het aandeel eenpersoonshuishoudens en – in mindere mate – het aandeel eenoudergezinnen in 1998 duidelijk groter dan het landelijk gemiddelde (zie tabel 2.3). Meer dan de helft van de huishoudens in de grote steden bestaat uit slechts een persoon. Vooral in Amsterdam en Utrecht is het aandeel alleenstaanden groot, waarschijnlijk als gevolg van de aanwezigheid van een aantal hogescholen en universiteiten. Het feit dat een groot deel van deze alleenstaanden jong is, bevestigt dit. Een hiermee gepaard gaand verschijnsel is dat het aandeel paren met en zonder kinderen in de grote steden klein is. Met name het aantal oudere paren (55 jaar of ouder) is relatief klein.

De huishoudenssamenstelling in de randgemeenten wijkt sterk af van het hiervoor geschetste beeld van de grote steden. Slechts een derde van alle huishoudens in de randgemeenten bestaat in 1998 uit één persoon en het percentage eenoudergezinnen is hier tweemaal zo laag als in de grote steden. Daarbij is het aandeel jongeren (onder de 25 jaar) onder de alleenstaanden hier relatief klein. Het aandeel paren, zowel met als zonder kinderen, is hier daarentegen veel groter. Overigens is het percentage alleenstaanden en eenoudergezinnen in de randgemeenten niet alleen laag in vergelijking tot de vier grote steden, maar ook ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Het aandeel paren met kinderen is hier juist groter dan het landelijk gemiddelde. De randgemeenten van de vier grote steden vertonen in dit opzicht een grote gelijkens met de voormalige groeikernen.<sup>1</sup> Beide typen gemeenten hebben in de jaren zestig, zeventig en tachtig grote aantrekkingskracht uitgeoefend op gezinnen met kinderen vooral uit de bovenmodale inkomensgroepen. Deze gezinnen konden in de grote steden geen geschikte woonruimte (en -omgeving) meer vinden en vanwege de toegenomen vervoersmogelijkheden verkozen zij de suburbane woonomgeving boven de stad. De kleine stedelijke randgemeenten in de directe nabijheid van de grote steden waren vooral eind jaren zestig en begin jaren zeventig aantrekkelijk, de tijd van het beleid van 'gebundelde

deconcentratie'. Deze randgemeenten ontwikkelden zich tot voorsteden en kregen zo het karakter van een forensengemeente. Door de sturing van de overheid eind jaren zeventig en begin jaren tachtig van de migratiestromen richting aangewezen groeikernen, is ook hier het aandeel gezinnen met kinderen sterk toegenomen. Het percentage ligt hier in 1998 zelfs nog iets hoger dan in de (kleinere) randgemeenten.

Tabel 2.3 Huishoudens naar huishoudenssamenstelling, diverse gebiedseenheden (in procenten), indeling als in Gewenste groei

	1981	1985	1989	1993	1998
grote steden					
eenpersoonshuishouden	39	46	49	50	52
paar zonder kind	27	24	24	24	22
paar met kind	28	22	19	19	18
eenoudergezin	6	8	8	7	8
totaal	100	100	100	100	100
randgemeenten					
eenpersoonshuishouden	22	26	27	29	30
paar zonder kind	26	28	29	32	32
paar met kind	46	41	39	35	34
eenoudergezin	6	5	5	4	4
totaal	100	100	100	100	100
groeikernen					
eenpersoonshuishouden	17	25	27	26	28
paar zonder kind	27	27	27	30	30
paar met kind	52	42	40	38	36
eenoudergezin	4	6	6	6	6
totaal	100	100	100	100	100
Nederland (totaal)					
eenpersoonshuishouden	25	29	31	32	34
paar zonder kind	26	26	28	30	31
paar met kind	44	39	36	33	30
eenoudergezin	5	6	5	5	5
totaal	100	100	100	100	100

Bron: CBS (WBO'81-'98) SCP-bewerking

Niettemin is het aandeel paren met kinderen in de randgemeenten (en in de groeikernen) net als in heel Nederland sterk afgenomen sinds de jaren tachtig. De afname in de randgemeenten is in de periode 1981-1998 relatief groter geweest dan in de grote steden. Zeker de laatste tien jaar, wanneer er in de steden een stabilisatie is in het aandeel van dit huishoudenstype. De stabilisatie in de grote steden is mogelijk het gevolg van de aanwezigheid van een relatief groot aantal allochtonen, die vaker dan gemiddeld in gezinsverband wonen. Ook kan een gezinsherenigingseffect hierop van invloed zijn. Sinds de jaren tachtig is het aandeel eenpersoonshuishoudens en het aandeel paren zonder kinderen in de randgemeenten toegenomen, vooral in de leeftijdscategorie

25 tot 65 jaar. Dit is overeenkomstig de landelijke ontwikkeling. In de grote steden is het aandeel eenpersoonshuishoudens eveneens toegenomen, maar sterker dan in de randgemeenten. De aantrekkingskracht van de stad op jonge en hoogopgeleide autochtonen speelt hierbij een grote rol. Aangezien het percentage alleenstaanden in 1981 al relatief hoog was in de grote steden, is het verschil tussen de steden en hun randgemeenten wat betreft het aandeel alleenstaanden de afgelopen decennia alleen maar groter geworden. De sterkere toename van het aandeel alleenstaanden in de vier grote steden is gepaard gegaan met een afname van het aandeel jonge (onder de 25 jaar) en oudere (55 jaar of ouder) paren zonder kinderen. Wellicht ligt de verklaring hiervan voor een deel in het verschijnsel dat steeds meer jongeren eerst een tijd op zichzelf willen wonen alvorens te gaan samenwonen.

In tabel 2.4 is de ontwikkeling weergegeven van het aandeel etnische minderheden in de vier grote steden, de grootstedelijke agglomeraties en heel Nederland, gedurende de afgelopen 25 jaar. Aangezien de definities van de bevolkingsgroepen die tot de etnische minderheden worden gerekend, in de loop der tijd zijn veranderd, en bovendien van gemeente tot gemeente kunnen verschillen, moet de tijdreeks uit tabel 2.4 slechts als indicatie worden beschouwd. Vanaf 1992 is het uniforme herkomscriterium gehanteerd, dat nu door het CBS wordt gebruikt. Bij dat criterium wordt een persoon tot een etnische minderheid gerekend indien ten minste een van de ouders is geboren in Turkije, Marokko, Suriname, de Nederlandse Antillen of Aruba, of een ander niet-geïndustrialiseerd land in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (met uitzondering van Japan en Indonesië). Gegevens die betrekking hebben op de agglomeraties vóór 1995 ontbreken.

Tabel 2.4 Ontwikkeling van het aandeel etnische minderheden in de vier grote steden (en hun agglomeraties) en Nederland

	1975	1980	1986	1992	1995	1997	1999
vier grote steden							
Amsterdam	6	11	16	27	28	29	30
Rotterdam	6	10	14	25	26	27	29
Den Haag	5	9	14	22	23	25	27
Utrecht	5	8	9	17	17	18	19
agglomeraties (incl. g4)							
Amsterdam					21	21	23
Rotterdam					18	19	20
Den Haag					17	19	20
Utrecht					11	11	12
agglomeraties (excl. g4)							
Amsterdam					7	7	8
Rotterdam					8	9	10
Den Haag					8	8	9
Utrecht					6	6	7
Nederland totaal	2.2	3.2	4.3	6.9	7.3	7.8	8.5

Bron: Van der Wouden 1996 (jaren 1975-1992); CBS (Statline 1995-1999)

Uit tabel 2.4 is af te leiden dat de etnische minderheden in 1999 in de vier grote steden met een factor van 2,2 (Utrecht) tot 3,5 (Amsterdam) waren oververtegenwoordigd ten opzichte van Nederland als geheel. Tussen 1975 en 1995 is het aandeel minderheden in de vier grote steden sterker gegroeid dan gemiddeld in Nederland. Hierna is sprake van een kentering in deze ontwikkeling; in de periode 1995-1999 is de relatieve toename van het aantal allochtonen in Nederland als geheel groter dan in elk van de vier grote steden. Alleen Den Haag vormt een uitzondering, waar de toename gelijk is aan het Nederlandse gemiddelde. De oorzaak van deze ommekeer is in de eerste plaats gelegen in een toename van het aandeel asielzoekers in de immigratie naar Nederland. Door actief spreidingsbeleid van de overheid wonen allochtonen uit asielzoekerslanden, zoals Irak, Iran, Afghanistan en Somalië, minder geconcentreerd in de vier grote steden dan allochtonen uit de traditionele immigratielanden Marokko, Turkije, Suriname en de Nederlandse Antillen (Van Huis 2001). In de tweede plaats is het aandeel etnische minderheden onder de vertrekkers uit de grote steden naar de randgemeenten de afgelopen jaren toegenomen, zoals in paragraaf 2.3 wordt aangetoond.

De oriëntatie op de vier grote steden van de groep etnische minderheden als geheel is de afgelopen jaren dus iets afgenomen. In 1992 woonde nog 44% van alle etnische minderheden in Nederland in een van de vier grote steden (tegen 13% van de autochtone bevolking) (Tesser et al. 1995), in 2000 woont 40% van de allochtonen in de vier grote steden (Van Huis 2001), tegen 9% van de autochtone bevolking (CBS, Statline 2000). De etnische minderheidsgroeperingen zijn niet allemaal even sterk gericht op de vier grote steden. Van de vier traditionele minderheidsgroeperingen zijn de Surinamers duidelijk het sterkst op de grote steden gericht: in 2000 woont meer dan de helft in een van de vier grote steden. In Amsterdam woont zelfs een kwart van alle in Nederland woonachtige Surinamers (Van Huis 2001). Van de totale bevolking hier behoort 10% tot de Surinaamse minderheid. Deze sterke oriëntatie van Surinamers op met name Amsterdam is grotendeels het gevolg van de immigratiepiek rond de onafhankelijkheid in 1975 en het tegelijkertijd beschikbaar komen van een enorme hoeveelheid flatwoningen in de Amsterdamse Bijlmermeer. De Antillianen daarentegen zijn meer gericht op de stedelijke randgemeenten en (ex-)groeikernen. Slechts 33% van hen woonde in 1997 in een van de vier grote steden. Ook de Turken zijn ten opzichte van de Surinamers weinig gericht op de vier grootste steden (36%). Deze bevolkingsgroep is van oudsher behalve op de vier grote steden ook gericht op andere oude industriële regio's zoals de stedelijke regio's in Twente en Brabant. De Marokkanen ten slotte zijn net als de Surinamers relatief sterk stedelijk gericht: 48% van alle Marokkanen in Nederland woont in een van de vier grote steden (Musterd en Smakman 2000).

Hoewel het relatieve belang van de centrale steden voor de huisvesting van de minderheidsgroepen de afgelopen jaren iets is afgenomen, blijft de concentratie van de etnische minderheden in de vier grote steden voor Nederlandse begrippen groot, met name in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat het grootste deel van de immigratie nog steeds sterk op de grote steden gericht is. Tevens trekt een aanzienlijk aantal asielzoekers in een later stadium van hun verblijf in Nederland alsnog naar een van de vier grote steden. De (geringe) afname van de belangstelling van de allochtonen voor de steden vindt gelijktijdig plaats met een



afname van de totale bevolking in de grote steden. In de randgemeenten van de vier grote steden is het aandeel etnische minderheden daardoor nog steeds zeer klein. Wel is met name in de agglomeratie van Rotterdam (excl. de stad Rotterdam) het percentage allochtonen relatief sterk toegenomen tussen 1995 en 1999. De toename in de overige drie agglomeraties is in dezelfde periode over het algemeen iets groter dan de toename in de centrale stad, maar wijkt weinig af van het Nederlandse gemiddelde.

## 2.3 Migratie

### *2.3.1 Migratie van en naar de vier grote steden: het algemene patroon vanaf de jaren vijftig tot nu*

Voor de ontwikkeling van de stedelijke bevolking zijn in principe twee factoren verantwoordelijk: het saldo van geboorten en sterften in de steden en het saldo van migratie van en naar de steden. In figuur 2.5 zijn daarom behalve de jaarlijkse bevolkingsgroei tussen 1950 en 1999 ook de jaarlijkse saldi van de binnenlandse en buitenlandse migratie afgebeeld. Tevens is het jaarlijks geboorteoverschot in de figuur opgenomen. Veranderingen door wijzigingen van de gemeentegrenzen zijn voor de bevolkingsgroei buiten beschouwing gelaten, zodat de migratiesaldi en het geboorteoverschot tezamen de jaarlijkse bevolkingsgroei bepalen.

Dezelfde figuur is eerder in *De Beklemd Stad* (Van der Wouden 1996) afgebeeld, met dit verschil dat in die publicatie de gegevens niet verder reikten dan tot 1994. In deze publicatie is de cijferreeks met vijf jaar verlengd tot 1999, waardoor het mogelijk is na te gaan of de trends zoals beschreven in *De Beklemd Stad* zich in de afgelopen vijf jaar hebben doorgezet.

Wat het geboorteoverschot betreft kan geconstateerd worden dat het al sinds de jaren zeventig nauwelijks meer bijdraagt aan de bevolkingsgroei. Tussen 1994 en 1999 is het geboorteoverschot licht toegenomen, maar het begeeft zich nog steeds net iets boven de nullijn. Dat het saldo van geboorten en sterften niet negatief is, en sinds 1980 zelfs weer wat toegenomen is, is vooral het gevolg van de toename van het aantal allochtonen in de grote steden, die over het algemeen een wat hoger geboortecijfer kennen dan de autochtone bevolking.

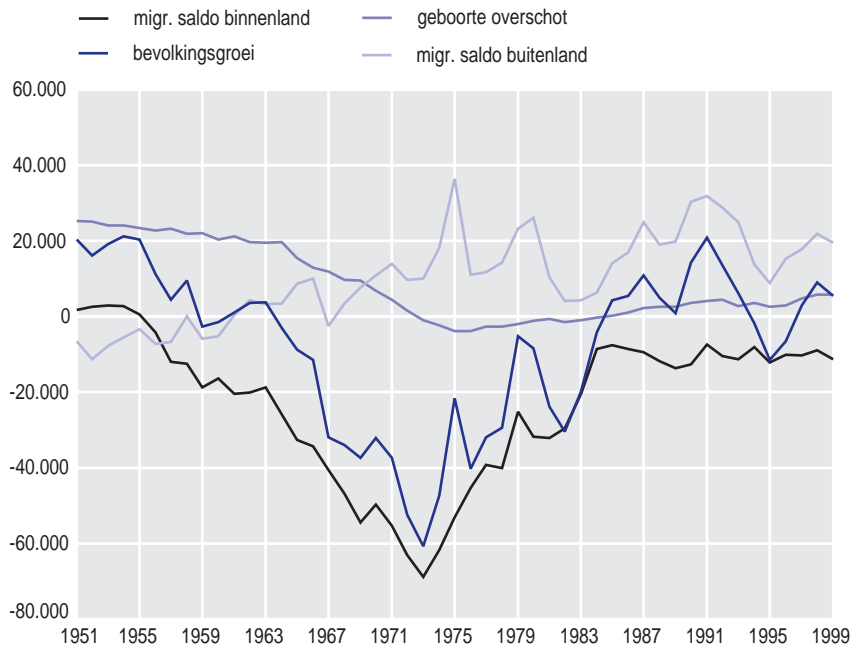
Het binnenlands migratiesaldo is al vanaf het einde van de jaren vijftig negatief, voor een belangrijk deel is dit te danken aan de suburbanisatie in de jaren zestig en zeventig. Sinds halverwege de jaren tachtig is het binnenlandse migratiesaldo redelijk stabiel en ligt het iets onder de nullijn. Na 1994 heeft hierin geen verandering plaatsgevonden.

De grote stijging van het buitenlands migratieoverschot vond plaats na het inzetten van de economische recessie in de jaren zeventig. De immigratie begon met mannelijke arbeidskrachten uit de mediterrane wervingslanden, gevolgd door gezinsleden van deze arbeidsmigranten, migranten ten gevolge van de onafhankelijkheid van Suriname, migranten uit de Antillen en asielzoekers. De grote steden oefenden een grote aantrekkingskracht op deze immigranten uit, in de eerste plaats vanwege de aanwezige banen hier. Maar waarschijnlijk net zo belangrijk voor de stedelijke oriëntatie van de etnische minderheden was dat in dezelfde periode de suburbanisatie in Nederland zijn hoogtepunt bereikte. Hierdoor was er voor de nieuwe bewoners voldoende woonruimte in de steden

beschikbaar om zich te vestigen. Begin jaren negentig daalde het buitenlands migratiesaldo van de vier grote steden, sinds 1994 is echter weer sprake van een stijging. De toename van de bevolkingsgroei in de periode 1994-1999 is zelfs vrijwel geheel aan deze buitenlandse immigratie (vooral asielzoekers) te danken.

**Figuur 2.5**

**Jaarlijkse bevolkingsgroei, geboorteoverschot en migratiesaldi van de vier grote steden, 1951-1999**



Bron: CBS, Bevolkings- en migratiestatistiek, diverse jaren, SCP-bewerking

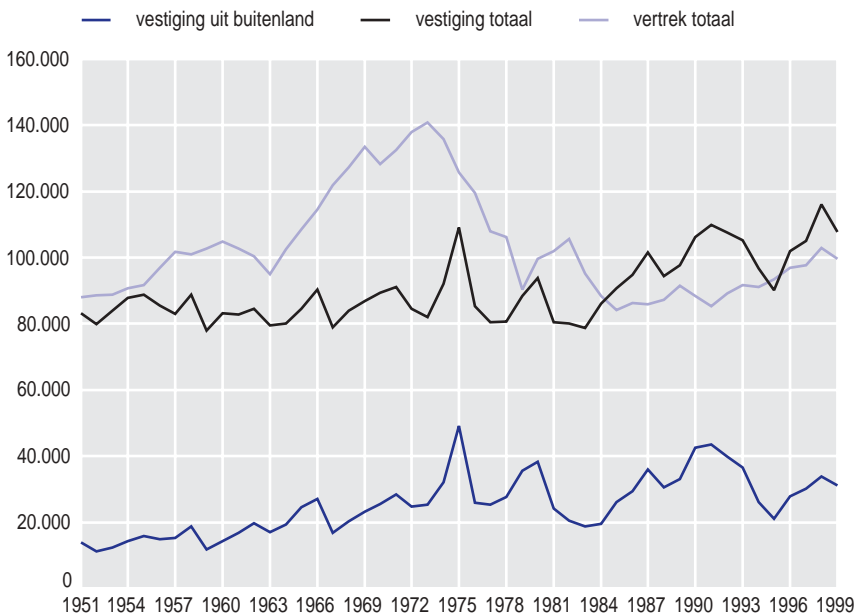
Aangezien migratiesaldi niets zeggen over de omvang van de migratiestromen, is in figuur 2.6 de jaarlijkse omvang van vertrek uit en vestiging in de steden afgebeeld. De omvang van de immigratie uit het buitenland is apart weergegeven, als deel van de totale vestiging in de steden.

De (absolute) omvang van de suburbanisatie komt in deze figuur duidelijk naar voren. In de jaren zestig en zeventig verlieten per jaar tussen de 100.000 en 140.000 mensen de vier grote steden tezamen. In de jaren tachtig was het aantal vertrekkers vervolgens redelijk stabiel en lag iets boven de 85.000 per jaar. Sinds het begin van de jaren negentig is er weer sprake van een lichte toename van het aantal mensen dat de grote steden verlaat. In de tweede helft van de jaren negentig zet deze ontwikkeling door en in 1999 bedroeg het aantal vertrekkers uit de vier grote steden zo'n 100.000.

Het aantal personen dat zich elk jaar in de grote steden vestigt, is de afgelopen vijftig jaar toegenomen. Deze toename is grotendeels het gevolg van een toename van het aantal migranten uit het buitenland. Het aantal personen dat zich vanuit elders in Nederland in de grote steden vestigt, is de afgelopen vijftig jaar slechts licht toegenomen. Het aandeel van de vestiging vanuit het buitenland in de totale vestiging in de vier steden kende enkele toppen. In 1975 was dat aandeel 45%, in de jaren 1979 en 1980 en 1991 ongeveer 40%. In 1994 is het aandeel gedaald naar ruim een kwart. De afname begin jaren negentig van het aantal personen dat zich in de steden vestigde, is halverwege de jaren negentig omgeslagen in een toename. In het 'topjaar' 1998 bedroeg het totale aantal zich vestigende personen in de vier grote steden zo'n 116.000. Dit aantal is sinds de jaren vijftig niet zo groot geweest. Bijna 30% van deze migranten kwam in dat jaar uit het buitenland.

**Figuur 2.6**

**Jaarlijkse migratiestromen van en naar de vier steden, 1951-1999**



Bron: CBS, Bevolkings- en migratiestatistiek, diverse jaren, SCP-bewerking

Bij een dusdanig grote migratieomvang als in de grote steden zou, theoretisch gezien, in één generatie de hele bestaande bevolking van de steden vervangen kunnen worden. Sommige huishoudens verhuizen echter vaker dan andere en weer andere huishoudens zullen de stad nooit verlaten. In de volgende paragraaf staat daarom het selectieve karakter van de migratie van en naar de grote steden centraal.

### *2.3.2 Selectieve migratie in de jaren tachtig en negentig*

Zowel de migratie naar de grote steden als de migratie vanuit deze steden naar suburbane of andere woongebieden heeft een selectief karakter. In deze paragraaf wordt dit selectieve karakter op twee manieren nader onderzocht. Allereerst wordt een typering gegeven van de selectieve migratie aan de hand van enkele gegevens uit het Woningbehoefteonderzoek 1998 (WBO'98). De huishoudens die uit de grote steden zijn vertrokken, worden op enkele kenmerken vergeleken met de huishoudens die zich in de grote steden hebben gevestigd of die in de steden zijn blijven wonen. Het gaat hierbij om migratiebewegingen gedurende de afgelopen vier jaar. De samenstelling van de vertrekkers uit de steden geeft inzicht in hoeverre de stad niet (meer) in de woonbehoefte van een bepaalde groep kan voorzien. De samenstelling van de vestigers in de steden geeft een indicatie voor welke groep de stad wel een functie kan (blijven) vervullen. De blijvers zijn van belang omdat óf de huidige woonsituatie bij hun woonaspiraties aansluit, óf ze geen mogelijkheid zien iets beters te vinden (Bolt 2001). Vervolgens vindt een vergelijking plaats van de verschillende woningbehoefteonderzoeken uit de jaren 1981 tot 1999. Deze longitudinale opzet maakt het mogelijk na te gaan in hoeverre het selectieve karakter van de migratie van en naar de grote steden is veranderd. Aangezien vergelijkbare gegevens voor 1981 ontbreken, vormen de jaren waarin de suburbanisatie en de desurbanisatie op hun hoogtepunt waren geen onderdeel van de bespreking in deze paragraaf.

In figuur 2.7 tot en met 2.10 worden aan de hand van het WBO'98 de uit de grote steden vertrokken huishoudens op enkele kenmerken vergeleken met de huishoudens die in de steden woonden of zich daar vestigden. De categorieën waarin de huishoudens zijn ingedeeld, zijn steeds dezelfde. De huishoudens die uit de steden zijn vertrokken zijn nader ingedeeld naar hun plaats van bestemming: de suburbane gebieden (randgemeenten) en de woonplaatsen buiten de invloedssfeer van de grote steden. Deze 'vertrekkers' worden vergeleken met de 'stadsbewoners' die op hun beurt zijn onderverdeeld in huishoudens die in de steden zijn komen wonen en huishoudens die binnen de stad verhuisden of niet zijn verhuisd.

In figuur 2.7 is de selectiviteit van de migratie van en naar de grote steden naar inkomensgroep weergegeven. Het netto-inkomen van de huishoudens is hiervoor ingedeeld in kwartielen (van de netto-inkomens van alle Nederlandse huishoudens). De huishoudens die tussen 1994 en 1998 uit de stad zijn vertrokken, behoren vaker tot de hoogste-inkomensgroepen dan degenen die nu in de stad wonen. Dat patroon is het sterkst bij de huishoudens die naar de suburbane gebieden zijn vertrokken. Bijna de helft van deze groep behoort tot het hoogste inkomenskwartiel. De stadsbewoners onderling vertonen weinig verschil wat inkomen betreft. De huishoudens die zich de afgelopen vier jaar in de stad gevestigd hebben, behoren iets vaker tot de hogere inkomensgroepen dan de overige stadsbewoners.

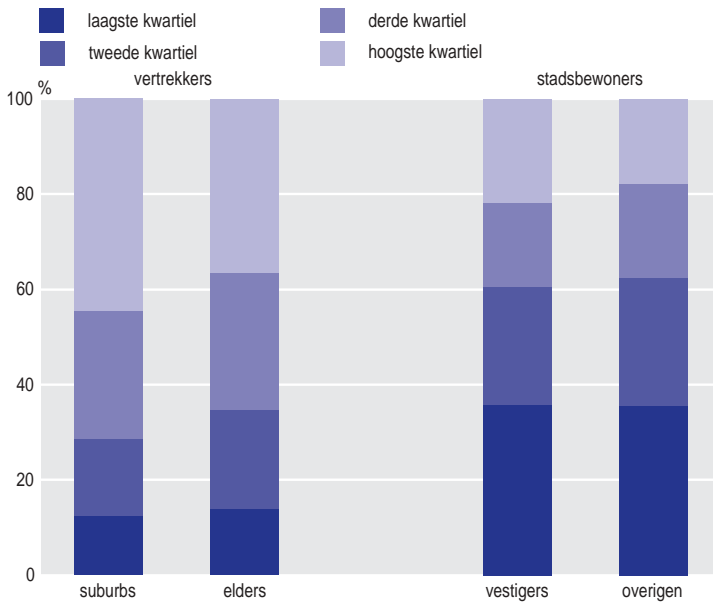
Figuur 2.8 geeft de indeling naar huishoudentype weer. Ook hier is sprake van een groot verschil tussen de huishoudens die uit de steden zijn vertrokken enerzijds en de huidige stadsbewoners anderzijds. Het aandeel van de tweepersonshuishoudens en de gezinnen met kinderen is onder de vertrekkers beduidend groter dan onder de stadsbewoners. Onder de stadsbewoners is het aandeel alleenstaanden zeer groot, met name onder de vestigers. Waarschijnlijk speelt hierin de aanwezigheid van vele opleidingsmogelijkheden een grote rol.

Figuur 2.9 laat zien dat het selectieve karakter van de migratie van en naar de steden samenhangt met het soort woning dat in de steden en de suburbane gebieden wordt aangetroffen. Onder de vertrekkers is het aandeel dat in een eengezinskoopwoning woont relatief groot, het merendeel van de stadsbewoners woont in een meergezinshuurwoning.

Bij de verdeling naar leeftijd van het hoofd van het huishouden ten slotte (figuur 2.10), blijkt dat er niet zozeer een contrast bestaat tussen de vertrekkers en de stadsbewoners, maar tussen de migranten (zowel uit als naar de steden) en degenen die in de stad zijn blijven wonen (de 'overigen' bij de stadsbewoners). De permanente stadsbewoners behoren veel vaker tot oudere leeftijdscategorieën dan de huishoudens die uit of naar de steden gemigreerd zijn. Uit nader onderzoek blijkt dat dit grotendeels het gevolg is van het relatief grote aandeel ouderen onder de huishoudens binnen de steden die niet verhuisd zijn. Ouderen zijn over het algemeen minder geneigd te verhuizen dan jongeren. Het aandeel jongeren is onder de vestigers in de steden het grootst. Net als bij het grote aandeel alleenstaanden dat zich in de stad vestigt, speelt hierbij de aanwezigheid van vele opleidingsmogelijkheden een grote rol.

**Figuur 2.7**

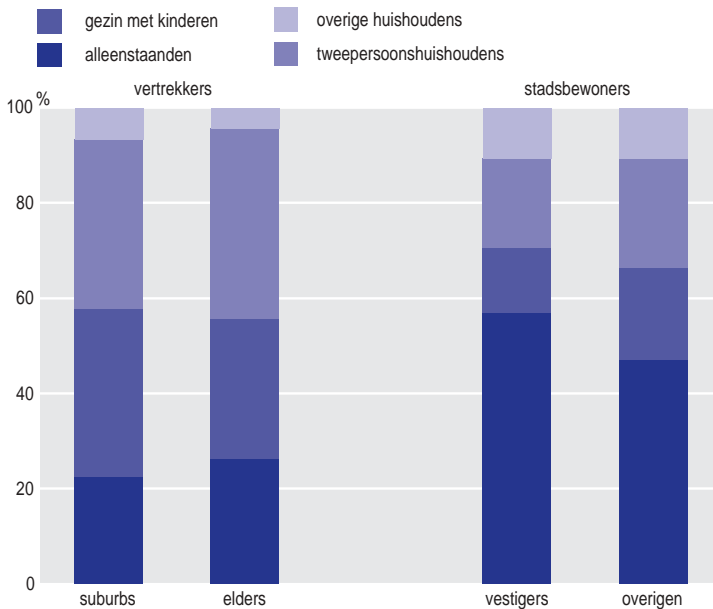
**Gemigreerde en niet-gemigreerde huishoudens van de grote steden, naar inkomenskwartiel, 1998**



Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

**Figuur 2.8**

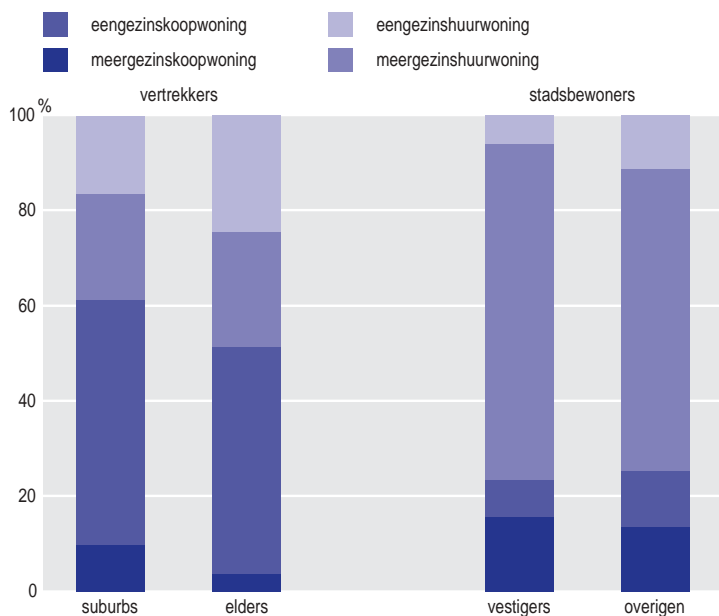
**Gemigreerde en niet-gemigreerde huishoudens van de grote steden, naar soort huishouden, 1998**



Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

**Figuur 2.9**

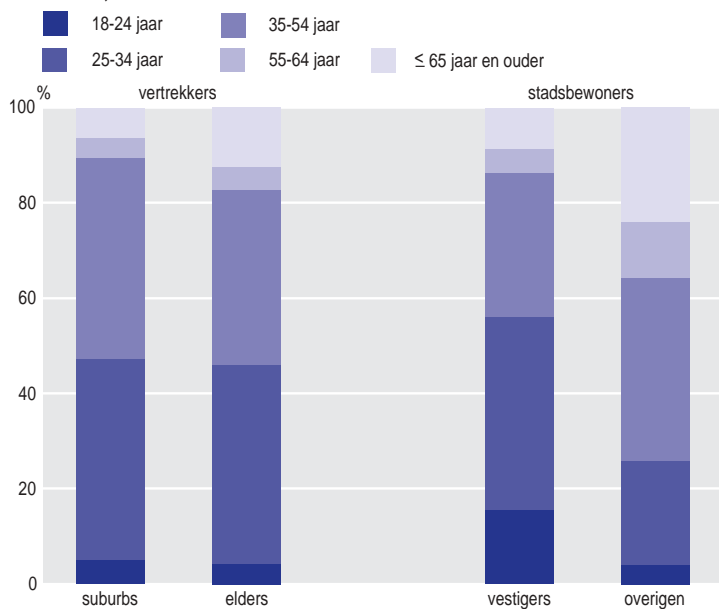
**Gemigreerde en niet-gemigreerde huishoudens van de grote steden, naar woningtype, 1998**



Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

**Figuur 2.10**

**Gemigreerde en niet-gemigreerde huishoudens van de grote steden, naar leeftijd hoofd huishouden, 1998**



Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

Aan de hand van gegevens uit de woningbehoefteonderzoeken van 1981 tot 1998 kan bekeken worden in hoeverre de richting van de migratie en de geconstateerde selectiviteit hierin in de loop der jaren is veranderd.

Het aandeel van de uit de stad vertrokken huishoudens die naar een suburbaan gebied zijn verhuisd, blijkt in de periode 1981-1998 toegenomen te zijn. De populariteit van het grootstedelijke randgebied lijkt – ten opzichte van de rest van Nederland – in de periode 1981-1998 onder stadsbewoners gegroeid te zijn, vooral na 1993. Het aandeel alleenstaanden onder de vertrekkers uit de grote steden is de afgelopen decennia toegenomen. Het aandeel paren met kinderen is daarentegen wat afgenomen. Dit laatste geldt niet voor de huishoudens die zich in de suburbane woongebieden hebben gevestigd. Het aandeel gezinshuishoudens onder de vertrekkers naar de randgemeenten is juist toegenomen, vooral de afgelopen tien jaar. Tegelijkertijd is het aandeel paren in de migratie uit de steden naar deze gebieden afgenomen.

Tussen 1981 en 1993 is bij de huishoudens die zich in de suburbane gebieden gevestigd hebben het aandeel van het hoogste inkomenskwartiel toegenomen, met name in de kleinere suburbane gebieden. Opvallend is dat tussen 1993 en 1998 het aandeel van de hoogste inkomensgroep onder de huishoudens die naar de suburbane gebieden vertrokken zijn, sterk afgenomen is, wat gepaard gaat met een toename van het aandeel middeninkomens. Dit is geheel het gevolg van de afname van het hoogste inkomenskwartiel in de migratie naar de kleinere randgemeenten. Deze ontwikkeling wordt weerspiegeld in het soort woning dat hier wordt betrokken: in 1998 is het aandeel van de eengezinskoopwoningen onder de vestigers in de kleine suburbane gebieden wat gedaald ten opzichte van de andere typen. In de leeftijdscategorieën van de hoofden van de huishoudens is vooral het aandeel van de 35-54-jarigen onder de vertrekkers toegenomen in de periode 1981-1998. Dit hangt mogelijk samen met een algemene toename van het aandeel behorende tot deze leeftijdscategorie onder de bevolking (zie tabel 2.2). Onder de vertrekkers uit de stad is ook het aandeel niet-westerse allochtonen toegenomen, vooral onder degenen die naar de randgemeenten vertrokken zijn. In 1998 was 9% van de vertrekkers uit de stad van allochtone afkomst, tegenover 5% in 1993. Het gaat hier absoluut gezien echter om kleine aantallen.

Ook bij de huishoudens die zich in de stad hebben gevestigd, hebben zich enkele veranderingen voorgedaan in de periode 1981-1998. Net als bij de vertrokken huishoudens is ten opzichte van 1981 het aandeel van de alleenstaanden toegenomen. Tegelijkertijd is het aandeel paren met en zonder kinderen onder de vestigers afgenomen. Verder is het aandeel van het laagste inkomenskwartiel in 1998 ten opzichte van 1993 toegenomen. Dit is mogelijk het gevolg van een toename van het aantal buitenlandse immigranten onder vestigers gedurende dezelfde periode (zie figuur 2.6).

Alhoewel de ontwikkelingen tussen 1981 en 1998 (en met name tussen 1993 en 1998) erop wijzen dat de migratie rond de grote steden in deze periode iets minder selectief is geworden, blijft de migratie van en naar de grote steden in essentie selectief. In 1998 zijn zowel het aandeel huishoudens met een hoog inkomen als het aandeel gezinnen met kinderen nog steeds sterk oververtegenwoordigd onder de vertrekkers uit de steden. In de jaren zestig en zeventig waren het ook al de gezinnen uit de (boven)modale inkomensgroepen die de stad verlieten. Blijkbaar kan de stad (nog steeds) niet in de



woonbehoefte van deze groepen voorzien. De groep voor wie de stad wel een functie blijft vervullen bestaat voornamelijk uit jonge en hoogopgeleide autochtone alleenstaanden én laag opgeleide allochtone immigranten.

### 2.3.3 (Selectieve) migratie in de toekomst

Hoe groot de omvang van de migratie van en naar de grote steden in de toekomst is en in hoeverre deze migratie een selectief karakter blijft hebben, is van verschillende factoren afhankelijk. De samenstelling van de woningvoorraad in de grote steden en in de suburbaan gelegen gebieden heeft een belangrijke invloed op de (selectieve) migratieprocessen. Dit is onderwerp van het volgende hoofdstuk. In deze paragraaf worden toekomstige migratiestromen voorspeld aan de hand van de wens van de bevolking te willen verhuizen. Met behulp van analyses op het WBO van 1998 kan de 'verhuisgeneigdheid' van huishoudens in kaart gebracht worden. Hieruit kan per woongebied afgeleid worden welke huishoudens zouden willen verhuizen en waarheen. Uiteraard is de wens van een huishouden om te verhuizen geen garantie dat een huishouden ook daadwerkelijk zal verhuizen. Of de gewenste verhuizing gerealiseerd wordt, is sterk afhankelijk van de woningmarkt (de beschikbaarheid van de gewenste woning) en de – financiële – middelen. De verhuisgeneigdheid is dus slechts een indicatie voor mogelijk toekomstige migratieprocessen.

Tabel 2.5 Verhuisgeneigdheid<sup>a</sup> van huishoudens, 1998 (in procenten)

	verhuisgeneigd
vier grote steden	39
randgemeenten	28
overig Nederland	26
Nederland (totaal)	28

a Binnen twee jaar willen of moeten verhuizen.

Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

De huishoudens in de grote steden zijn duidelijk het meest verhuisgeneigd (zie tabel 2.5). Bijna 40% van de huishoudens hier heeft het voornemen binnen twee jaar te verhuizen, de helft van deze verhuisgeneigden is zelfs zeer zeker van te zullen verhuizen (WBO'98). In de randgemeenten van de grote steden ligt de verhuisgeneigdheid rond het landelijk gemiddelde. Indien onderscheid wordt gemaakt naar grote en kleine randgemeenten, blijkt dat in de kleinere randgemeenten (met minder dan 50.000 inwoners) de verhuisgeneigdheid relatief laag is en op eenzelfde niveau ligt als in de gemeenten behorende tot de categorie 'overig Nederland'. Slechts een kwart van de huishoudens hier denkt binnen twee jaar te verhuizen. In de grotere randgemeenten is de verhuisgeneigdheid wat groter dan in de kleinere randgemeenten, maar nog beduidend minder dan in de grote steden.

Over het algemeen geldt dat hoe ouder men is, hoe minder men geneigd is te verhuizen. Uit het woningbehoefteonderzoek blijkt dat dit ook voor de bevolking in de vier grote steden en hun randgemeenten opgaat (zie tabel 2.6). Met name jongeren tussen de 18 en 24 jaar zijn zeer verhuisgeneigd. Opvallend is dat in de randgemeenten het aandeel verhuisgeneigden onder de jonge huishoudens groter is dan in de grote steden.

Tabel 2.6 Percentage van de huishoudens dat binnen twee jaar wil/moet verhuizen, naar leeftijdscategorie hoofd huishouden, 1998

	18-24 jaar	25-34 jaar	35-54 jaar	55-64 jaar	≥ 65 jaar	totaal (gemiddeld)
vier grote steden	58	57	36	27	19	39
randgemeenten	61	43	25	21	17	28
overig Nederland	58	42	21	16	16	26
Nederland (totaal)	59	45	24	18	17	28

Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

In Nederland als geheel is de verhuiscapaciteit onder alleenstaanden en eenoudergezinnen groter dan onder de overige huishoudentypen. Dit geldt ook voor de suburbane gebieden en de gebieden in overig Nederland (zie tabel 2.7). Alleen in de vier grote steden is het aandeel verhuiscapaciteit onder de gezinnen met kinderen veel groter dan gemiddeld.

Tabel 2.7 Percentage van de huishoudens dat binnen twee jaar wil/moet verhuizen, naar huishoudentype, 1998

	alleenstaanden	paar zonder kind	paar met kind	eenouder- gezin en overig	totaal (gemiddeld)
vier grote steden	38	35	41	47	39
randgemeenten	34	24	25	36	28
overig Nederland	34	22	21	32	26
Nederland (totaal)	35	23	24	36	28

Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

Om de omvang en selectiviteit van toekomstige migratiestromen te kunnen voorspellen, is het noodzakelijk na te gaan waar de verhuiscapaciteit huishoudens naartoe zouden willen. Daarom is in tabel 2.8 de woonvoorkeur van verhuiscapaciteit huishoudens weergegeven. Uit deze tabel blijkt dat alle huishoudens een grote voorkeur hebben voor het verhuizen binnen het woongebied waar men nu woont. Het merendeel van de verhuiscapaciteit wil zelfs in de eigen gemeente blijven. Vooral in de grote steden is de voorkeur voor de eigen gemeente groot. Slechts een zeer klein percentage van de verhuiscapaciteit huishoudens in de grote steden wil naar een suburbaan gelegen gebied. De gewenste verhuiscapaciteit de andere kant op, van de suburbane gebieden naar een grote stad, is echter nog kleiner.

Tabel 2.8 Gewenste gemeentetype van verhuiscapaciteit huishoudens, 1998 (in procenten)

	vier grote steden	suburb	elders	geen voorkeur, buitenland of onbekend	totaal
vier grote steden	67	4	3	26	100
randgemeenten	2	63	4	31	100
overig Nederland	1	1	67	31	100
Nederland (totaal)	15	14	41	30	100

Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

De relatief grote verhuisgeneigdheid in de vier grote steden en de grotere belangstelling van de stadsbewoners voor de suburbane omgeving dan van de bewoners van de randgemeenten voor de grote steden, doen vermoeden dat de migratiestroom vanuit de grote steden naar de suburbane gebieden de komende jaren groter zal zijn dan de migratiestroom de andere kant op. Ditzelfde vermoeden kwam overigens ook naar voren uit de figuren 2.3 en 2.4. Uit het WBO'98 blijkt tevens dat onder de verhuis-geneigde paren – zowel met als zonder kinderen – in de grote steden, de voorkeur voor de suburbane gebieden relatief groter is dan onder de verhuisgeneigde alleenstaanden en overige huishoudens.

Dit gegeven, in combinatie met het relatief grote aantal gezinnen met kinderen in de grote steden dat wil verhuizen, wijst erop dat het stedelijk woonmilieu onder dit type huishouden (nog steeds) minder populair is dan onder andere huishoudentypen. De migratie uit de steden lijkt zodoende, in ieder geval wat huishoudentype betreft, de komende jaren selectief te blijven.

## 2.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn verschillende demografische ontwikkelingen in de vier grote steden aan de orde gekomen. Daarbij zijn de ontwikkelingen vergeleken met die in de overige gemeenten binnen de vier grootstedelijke agglomeraties, de randgemeenten. Voor de ontwikkeling van de stedelijke bevolking zijn in principe twee factoren verantwoordelijk: het saldo van geboorten en sterften in de steden en het saldo van migratie vanuit en naar de steden. Vanaf de jaren zeventig is het aantal geboorten nagenoeg gelijk aan het aantal sterfgevallen, waardoor het geboorteoverschot nauwelijks meer bijdraagt aan de bevolkingsgroei. Hierdoor is de migratie vanuit en naar de steden de belangrijkste verklarende factor voor de ontwikkeling van de grootstedelijke bevolking de afgelopen dertig jaar. De suburbanisatie vanaf de jaren zestig heeft tot een duidelijke afname geleid van de bevolking in de steden, en tegelijkertijd tot een groei van de bevolking in de omliggende gemeenten. Immigratie vanuit het buitenland heeft dit verlies niet geheel kunnen compenseren, al is er vanaf de jaren tachtig over het algemeen wel sprake van enige bevolkingstoename in de steden. Voor de nabije toekomst wordt verwacht dat de bevolking in de randgemeenten de komende jaren blijft groeien, ten koste van de bevolking in de grote steden.

De migratie van en naar de steden is op verschillende manieren selectief: naar inkomen, naar etniciteit, naar leeftijd en naar huishoudenssamenstelling. De migratie vanuit de steden wordt gekenmerkt door de relatief hoge inkomens van de verhuisden, alhoewel het aandeel van de hoogste inkomensgroep onder de uit de stad vertrokkenen de laatste vijf jaar wel sterk is afgenomen. Deze afname ging gepaard met een toename van het aandeel middeninkomens onder de verhuisden uit de stad. De uit de stad vertrokkenen zijn voor het overgrote deel autochtone Nederlanders. Wel is, ten opzichte van vier jaar geleden, het aandeel allochtonen onder de verhuisden uit de stad bijna verdubbeld. Bij de migratie naar de steden liggen de verhoudingen anders. In enkele piekjaren bedroeg het aandeel van de migratie vanuit het buitenland ongeveer 40%, en nu bijna 30% van de totale migratie naar de steden. Naar huishoudenssamenstelling is de migratie eveneens

selectief. Veel vaker dan bij de vestigers en bij de andere stadsbewoners het geval is, zijn de vertrekkende huishoudens gezinshuishoudens. Ook op dit punt lijkt de selectiviteit van de migratie in de loop der tijd te zijn afgenomen, vooral door een toename van het aandeel van de alleenstaanden onder de vertrekkende huishoudens. Uit de verhuiswensen van de stedelijke bevolking blijkt echter dat de voorkeur voor de suburbane gebieden onder gezinnen nog steeds duidelijk groter is dan onder alleenstaanden. Ten slotte is de migratie ook naar leeftijdsopbouw selectief. De vestigers in de steden zijn veel vaker dan gemiddeld jongeren.

De selectieve migratie vanuit en naar de steden heeft ertoe geleid dat de vier grote steden zich al jaren kenmerken door een oververtegenwoordiging van eenpersoonshuishoudens, van twintigers en jonge dertigers, van lage inkomens en van etnische minderheden. Daarentegen zijn in de randgemeenten de paren (met en zonder kinderen) in de leeftijdscategorie 35-54 jaar, de hogere inkomens en de autochtonen oververtegenwoordigd. Door de slechts geringe afname van de selectiviteit van de migratie wordt het verschil in bevolkingssamenstelling tussen de steden en de omgeving de komende jaren bestendig.

---

1 Overigens valt een aantal voormalige groeikernen binnen de agglomeraties van de vier grote steden: Haarlemmermeer en Purmerend liggen binnen de agglomeratie Amsterdam, Capelle aan den IJssel en Spijkenisse in de agglomeratie Rotterdam, Zoetermeer in de agglomeratie Den Haag en Houten en Nieuwegein ten slotte vallen onder de agglomeratie Utrecht

### 3.1 Inleiding

Tot ver in de twintigste eeuw was het voor het overgrote deel van de Nederlandse bevolking noodzaak daar te gaan wonen waar het gezinshoofd werkte. Met uitzondering van de Nederlanders van wie de werkplek zich steeds verplaatste, zoals werknemers in de bouw of in de wegebouw, zocht men bij voorkeur een woning in de nabijheid van het werk. Ook voor de bewoners van de grote steden vielen woon- en werkplaats doorgaans samen. Daarin kwam door de toenemende welvaart en mobiliteit in de naoorlogse periode echter snel verandering. Steeds vaker gaven elementen uit de woonomgeving zelf de doorslag bij het kiezen van een woonplaats. De toegenomen vervoersmogelijkheden gaven aan vele huishoudens de gelegenheid een woonplaats op enige afstand van de werkplek te zoeken. Dit leidde in de jaren zestig en zeventig tot het proces van suburbanisatie rond de grote steden. Dit had een selectief karakter. Vooral de gezinnen met kinderen uit de bovenmodale inkomensgroepen verruilden de stad voor de suburbane woonomgeving. Behalve deze selectieve emigratie was er ook selectieve immigratie, van jonge en hoogopgeleide autochtone alleenstaanden en van laag opgeleide allochtone immigranten.

De gevolgen van de selectieve emigratie en immigratie voor de demografische opbouw van de vier grote steden en hun randgemeenten zijn in het vorige hoofdstuk uitvoerig besproken. In dit hoofdstuk staat de rol centraal die de woningbouw in de selectieve migratieprocessen speelt. Zo hangt de suburbanisatie van gezinnen met kinderen en hogere inkomens ongetwijfeld samen met de afwezigheid in de steden van voldoende voorraad ruim opgezette eengezinswoningen in de koopsector. De oriëntatie van alleenstaanden en lagere inkomens op de stad heeft voor een groot deel te maken met het ruime aanbod hier van etage- en flatwoningen in de sociale-huursector.

In paragraaf 3.2 komt de samenstelling van de woningvoorraad in de vier grote steden, de randgemeenten en in de overige gemeenten in Nederland aan de orde, evenals ontwikkelingen hierin de afgelopen decennia. Er wordt aandacht besteed aan het verschil in eigendomsverhouding, bouwwijze, verkoop- en huurprijzen en een aantal kwaliteitsaspecten. Paragraaf 3.3 behandelt de woonwensen van huishoudens. Centraal staat voor welk woningtype huishoudens een voorkeur hebben en in hoeverre deze woonwensen samenhangt met de gewenste verhuisrichting en de huidige huisvestingssituatie. De nadruk ligt hier op (potentiële) migratiestromen van en naar de vier grote steden. In paragraaf 3.4 wordt stilgestaan bij de diversiteit binnen de eerder onderscheiden gebiedscategorieën, aan de hand van een woonmilieutypologie. In deze paragraaf worden niet de gemeenten als primaire ruimtelijke eenheid beschouwd, maar de wijken binnen deze gemeenten. Paragraaf 3.5 behandelt enkele beleidsontwikkelingen op het gebied van demografie en wonen sinds de Tweede Wereldoorlog, waarbij de nadruk ligt op de afgelopen decennia. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting (§ 3.6).

### 3.2 Ontwikkelingen in de woningvoorraad

De selectieve migratiebewegingen van en naar de vier grote steden zijn voor een belangrijk deel het gevolg van het verschil in samenstelling van de woningvoorraad van de steden en de omliggende gebieden. In deze paragraaf staan daarom de kenmerken van de woningvoorraad in de grote steden, de randgemeenten en in overig Nederland centraal. Hierbij is gebruikgemaakt van de woningbehoefteonderzoeken 1981-1998. Waar mogelijk zijn ontwikkelingen in de woningvoorraad gedurende de afgelopen decennia weergegeven.

De ontwikkelingen in de bouwwijze (tabel 3.1) laten zien dat het aandeel eengezinswoningen in de vier grote steden al jaren zeer klein is ten opzichte van de randgemeenten, en vooral ten opzichte van de overige gemeenten in Nederland. De afgelopen decennia is het verschil tussen stad en randgemeenten zelfs groter geworden. In de grote steden is het aandeel eengezinswoningen slechts licht toegenomen terwijl in de randgemeenten sprake is geweest van een forse toename. De toename in de randgemeenten, die voornamelijk plaatsvond in de tweede helft van de jaren tachtig, is voor een belangrijk deel het gevolg van het groeikernenbeleid, dat de bouw van eengezinswoningen in een meer suburbaan gelegen milieu stimuleerde.<sup>1</sup>

Tabel 3.1 Kenmerken woningvoorraad (in procenten)

	1981	1985	1989	1993	1998
eengezinswoningen					
vier grote steden	19	18	20	19	21
randgemeenten	59	60	68	69	70
overig Nederland	80	81	81	81	80
Nederland (totaal)	68	69	69	69	69
koopwoningen					
vier grote steden	18	18	19	20	25
randgemeenten	44	43	48	51	54
overig Nederland	53	49	51	53	56
Nederland (totaal)	47	43	45	48	51

Bron: CBS (WBO'81-WBO'98) SCP-bewerking

Uit tabel 3.1 komt ook naar voren dat het aandeel koopwoningen in de vier grote steden nog niet de helft is van het aandeel in de randgemeenten en overig Nederland. Het percentage koopwoningen is in alle hier onderscheiden gebiedscategorieën gedurende de periode 1981-1998 toegenomen. De toename van het aandeel koopwoningen is in de grote steden relatief wat sterker dan in de overige gebieden, waardoor de positie van de grote steden ten opzichte van de meer suburbaan gelegen gebieden de afgelopen decennia iets verbeterd is. Desalniettemin ligt het aandeel huurwoningen in de grote steden nog steeds ver boven het landelijk gemiddelde. Het overgrote deel van deze huurwoningen behoort tot de sociale sector.

Uit een vergelijking van de koop- en huurprijzen van de woningen<sup>2</sup> (tabel 3.2) blijkt dat met name het aandeel goedkope huurwoningen (onder de 702 gulden per maand) in de grote steden zeer groot is.

Het maakt hier zelfs bijna de helft van de woningvoorraad uit. In heel Nederland bestaat de woningvoorraad slechts voor een kwart uit goedkope huurwoningen, in de randgemeenten is dit aandeel nog kleiner, namelijk een vijfde. Het grote aanbod goedkope huurwoningen in de grote steden gaat gepaard met een zeer klein aanbod betaalbare (210.000-300.000 gulden) en duurdere (meer dan 300.000 gulden) koopwoningen. In de randgemeenten is het aandeel dure koopwoningen relatief groot. Gezien de huidige grote vraag naar duurdere koopwoningen zullen de randgemeenten een grote aantrekkingskracht op stedelijke huishoudens met hogere inkomens blijven uitoefenen.

Tabel 3.2 Koop- en huurwoningen naar koop- en huurprijs, 1998 (in procenten)

	huurwoningen			koopwoningen			totaal
	< 702 gulden	702-939 gulden	> 939 gulden	< 210.000 gulden	> 300.000 gulden	> 300.000 gulden	
vier grote steden	48	19	8	9	7	9	100
randgemeenten	21	18	8	6	18	29	100
overig Nederland	24	16	4	12	20	24	100
Nederland (totaal)	26	17	6	10	18	23	100

Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

Het relatief grote aandeel koopwoningen in het duurdere segment in de randgemeenten is onder andere het gevolg van de betrekkelijk recente datum van oplevering van veel woningen hier en de ermee gepaard gaande goede kwaliteit. Uit tabel 3.3 blijkt dat meer dan de helft van de woningvoorraad in de randgemeenten bestaat uit woningen met een bouwjaar na 1970. In de vier grote steden is dit slechts een derde. In deze steden is het aandeel van de vooroorlogse woningvoorraad zeer groot.

Tabel 3.3 Woningvoorraad naar bouwjaar, 1998 (in procenten)

	vooorlogs (vóór 1944)	vroeg-naoorlogs (1945-1969)	laat-naoorlogs (1970-1989)	nieuwbouw (1990 en later)
vier grote steden	37	29	23	11
randgemeenten	16	27	43	14
overig Nederland	18	29	40	13
Nederland (totaal)	20	29	38	13

Bron: CBS (WBO 1998) SCP-bewerking

Nieuwe woningen zijn over het algemeen beter van kwaliteit en dus aantrekkelijker dan oudere woningen. Hier speelt mee dat nieuwe woningen ook vaak groter zijn. Dit blijkt uit tabel 3.4, waarin de gemiddelde grootte van de woningen is weergegeven, gemeten naar de oppervlakte van de woonkamer en het aantal kamers.

Tabel 3.4 Kenmerken woningvoorraad

	1981	1985	1989	1993	1998
gemiddelde oppervlakte woonkamer (in m <sup>2</sup> )					
vier grote steden	23,9	25,6	26,1	27,0	28,4
randgemeenten	30,3	31,1	31,4	32,3	33,3
overig Nederland	29,6	30,7	31,0	31,9	33,1
Nederland (totaal)	28,7	29,9	30,3	31,2	32,4
gemiddeld aantal kamers per woning					
vier grote steden	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4
randgemeenten	4,1	4,1	4,1	4,1	4,2
overig Nederland	4,3	4,2	4,2	4,2	4,3
Nederland (totaal)	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1
bezettingsgraad (aantal kamers per persoon)					
vier grote steden			2,1	2,1	2,2
randgemeenten			2,0	2,1	2,1
overig Nederland			2,0	2,1	2,2
Nederland (totaal)			2,0	2,1	2,2
kwaliteit woningvoorraad (benadering puntenstelsel m.b.v. WBO)					
vier grote steden	86,7	82,2	86,1	90,3	93,5
randgemeenten	127,0	125,2	128,6	133,6	133,3
overig Nederland	136,6	133,3	135,9	139,6	138,7
Nederland (totaal)	127,4	124,6	126,7	130,8	130,9

Bron: CBS (WBO'81-WBO'98) SCP-bewerking

De gemiddelde oppervlakte van de woonkamer is in de grote steden kleiner dan het Nederlandse gemiddelde, in de randgemeenten en overig Nederland groter. De afgelopen decennia is de oppervlakte van de woonkamer in de grote steden sterker toegenomen dan in de randgemeenten, waardoor de positie van de grote steden ten opzichte van de randgemeenten iets is verbeterd. Het gemiddelde aantal kamers per woning is gedurende de afgelopen decennia in alle gebieden constant gebleven, en is zoals verwacht in de grote steden het kleinst.

De geringe grootte van de woningen in de grote steden betekent echter niet dat men hier per persoon ook minder ruimte heeft. Het grote aantal kleinere huishoudens, met name eenpersoonshuishoudens, zorgt ervoor dat het aantal personen per kamer in de grote steden niet afwijkt van dat in de randgemeenten en de overige gemeenten in Nederland (zie tabel 3.4).

In tabel 3.4 is tevens een overzicht van de kwaliteit van de woningvoorraad weergegeven met behulp van een kwaliteitspuntenstelsel. Dit puntenstelsel is gebaseerd op het woningwaarderingssstelsel dat gebruikt wordt om de maximumhuurprijs van een huurwoning vast te stellen. Bij het vaststellen van de kwaliteitspunten van woningen is hier gebruikgemaakt van simulatie met behulp van de vijf Woningbehoefteonderzoeken uit de jaren tachtig en negentig. Voor deze simulatie zijn de woningkenmerken toegepast die in het woningwaarderingssstelsel worden gebruikt en die ook in het WBO worden gemeten.



Voor een overzicht van de wijze waarop deze simulatie plaatsvond wordt verwezen naar het *Sociaal en Cultureel Rapport 1992*, bijlage bij hoofdstuk 6. Uit deze bijlage blijkt dat een groter aantal punten duidt op een betere kwaliteit. Daarbij is voornamelijk de zogenoemde woontechnische kwaliteit van belang (ruimte in de kamers en de aanwezigheid van voorzieningen in de woning). De bouwtechnische kwaliteit (het afwezig zijn van bouwkundige gebreken zoals scheuren, lekkages, verzakkingen, slecht onderhoud) wordt alleen heel indirect via het bouwjaar van de woning gemeten (SCP 1992). In de grote steden is de kwaliteit van de woningen duidelijk lager dan gemiddeld. Dit was te verwachten gezien het grote aandeel vooroorlogse woningen, waaronder veel goedkope, relatief kleine meergezinshuurwoningen. De afgelopen decennia is de kwaliteit van de woningen wel wat toegenomen in de grote steden. Deze toename is groter dan gemiddeld in heel Nederland. De randgemeenten hebben in dezelfde periode echter met een vergelijkbare toename te maken gehad. Hierdoor is het verschil tussen de steden en de randgemeenten wat kwaliteit betreft niet afgenomen.

De vier grote steden verschillen onderling aanzienlijk wat de aard van de woningvoorraad betreft (zie tabel 3.5). In Amsterdam voldoet de samenstelling van woningvoorraad het minst aan de woonwensen van gezinnen en huishoudens met hogere inkomens. Deze stad heeft te maken met een relatief groot aandeel vooroorlogse woningbouw, en een relatief groot aandeel goedkope huurwoningen. Het percentage eengezinswoningen is hier laag, de gemiddelde oppervlakte van de woonkamer en het gemiddelde aantal kamers per woning is relatief gering en de kwaliteit van de woningvoorraad is hier over het algemeen slechter dan in de andere drie grote steden. Het gemiddelde aantal kamers per persoon is hier ook het kleinst. In Utrecht is de samenstelling van de woningvoorraad het gunstigst.

Tabel 3.5 Kenmerken van de woningvoorraad in de vier grote steden, 1998

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
percentage eengezinswoningen	12	28	19	41
percentage koopwoningen	16	24	34	40
gemiddelde oppervlakte woonkamer (in m <sup>2</sup> )	26,1	29,8	30,2	28,9
gemiddeld aantal kamers per woning	3,2	3,5	3,7	3,7
kwaliteit woningvoorraad (punten)	81,6	103,0	97,2	102,3
koop- en huurprijzen (%)				
huur < 702 gulden	58	47	39	35
huur 702-939 gulden	19	21	17	17
huur > 939 gulden	8	8	10	8
koop < 210.000 gulden	3	9	16	9
koop 210.000-300.000 gulden	4	8	8	14
koop > 300.000 gulden	8	7	10	17
totaal	100	100	100	100
bouwjaar				
vooorlogs (vóór 1944)	47	24	38	35
vroeg-naoorlogs (1945-1969)	24	32	30	36
laat-naoorlogs (1970-1989)	19	30	22	22
nieuwbouw (1990 en later)	10	14	10	7
totaal	100	100	100	100
bezettingsgraad (aantal kamers per persoon)	2,05	2,17	2,26	2,27

Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

Het aandeel eengezinswoningen en het aandeel koopwoningen is hier relatief groot – alhoewel ruim onder het landelijk gemiddelde. Verder is het aandeel betaalbare en duurdere koopwoningen groter dan in de drie andere steden. Dit is opvallend, aangezien ten opzichte van de andere steden het aandeel nieuwbouwwoningen in Utrecht juist klein is. De relatief hoge kwaliteit van de woningvoorraad in Rotterdam is grotendeels het gevolg van het betrekkelijk kleine aandeel vooroorlogse woningen.

### 3.3 Woonwensen

Mensen laten zich in hun ruimtelijk woningmarktgedrag voor een belangrijk deel leiden door het aanbod op de woningmarkt. Dit komt zowel bij de gerealiseerde verhuizing naar voren als bij de verhuiswens. In hoofdstuk 2 werd geconstateerd dat gezinnen met kinderen over het algemeen de voorkeur geven aan meer suburbaan gelegen gebieden, terwijl alleenstaanden en allochtone huishoudens vaker de stad prefereren. De oververtegenwoordiging van goedkope meergezinshuurwoningen in de grote steden en van de wat duurdere eengezinswoningen in de gebieden buiten deze steden speelt hierin ongetwijfeld een belangrijke rol. In deze paragraaf wordt een aantal elementen van de woonwensen onder de loep genomen. Eerst komen de woonwensen van de mensen die willen verhuizen aan de orde. Centraal staat de relatie tussen kenmerken van de gewenste woning, kenmerken van de huidige woning en de gewenste verhuisbeweging.<sup>3</sup> De verwachting is dat huishoudens die de vier grote steden willen verlaten vooral op zoek zijn naar een eengezins(koop)woning, terwijl huishoudens die zich in de steden willen vestigen vooral interesse hebben voor flat- of etagewoningen.

Vervolgens zijn de woonwensen van de mensen die willen verhuizen opgeteld bij de woningkenmerken van degenen die niet willen verhuizen, waarmee – per regio – een totale gewenste woningvoorraad van dit moment is geconstrueerd, die afgezet is tegen de huidige voorraad.

In figuren 3.1 tot en met 3.5 worden aan de hand van het WBO 1998 de huishoudens die de steden willen verlaten op enkele kenmerken van de gewenste woning vergeleken met de huishoudens die zich in de steden willen vestigen of binnen de steden willen verhuizen. De huishoudens zijn steeds in dezelfde categorieën ingedeeld. De huishoudens die de steden willen verlaten zijn nader ingedeeld naar hun plaats van bestemming: de suburbane gebieden en de woonplaatsen buiten de invloedssfeer van de grote steden. Het gaat hier zowel om (semi-)starters als om doorstromers op de woningmarkt.

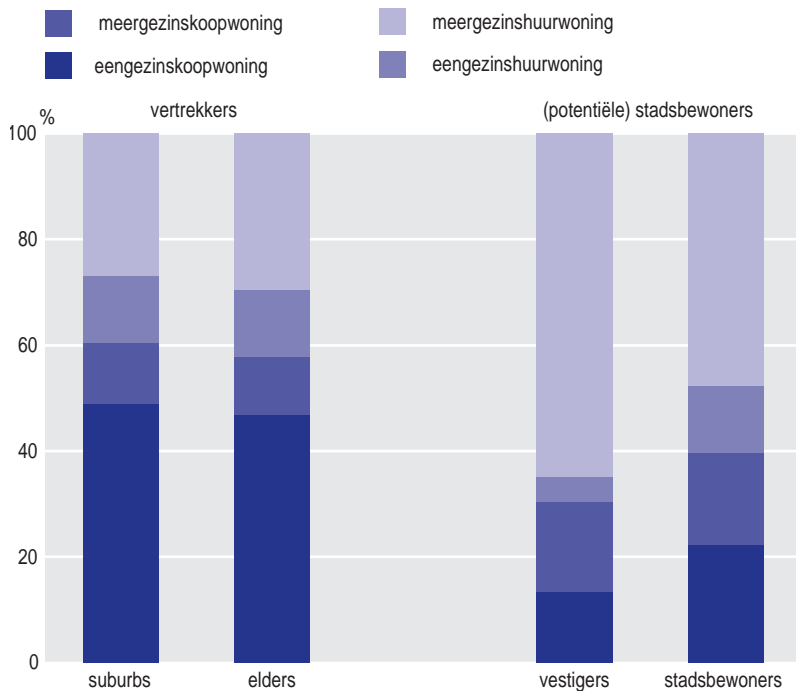
In figuur 3.1 is de potentiële migratie van en naar de grote steden naar gewenste bouwvorm en eigendom van de woning weergegeven. Bijna de helft van de huishoudens die de steden willen verlaten zoekt een eengezinskoopwoning. Onder degenen die zich in de steden willen vestigen of hier al wonen is dit aandeel beduidend lager, namelijk respectievelijk 13% en 22%. Onder deze huishoudens is het aandeel dat een meergezinshuurwoning prefereert het grootst, vooral onder de potentiële vestigers. Ook bij de verdeling van de gewenste koop- en huurprijzen in figuur 3.2 is een contrast zichtbaar tussen de huishoudens die de steden willen verlaten en de toekomstige stadsbewoners. De vertrekkers hebben de grootste voorkeur voor een koopwoning in het duurdere segment, vooral degenen die zich in de omgeving van de vier grote steden

willen vestigen. Onder degenen die zich in de steden willen vestigen of hier willen blijven, overheerst de voorkeur voor de goedkope huurwoning. Vooral onder de vestigers is het aandeel dat een goedkope huurwoning zoekt groot. Dit heeft te maken met het grote aantal minder draagkrachtigen (alleenstaanden en allochtonen) dat zich over het algemeen tot de grootstedelijke omgeving aangetrokken voelt.

Uit de figuren 3.3 en 3.4 blijkt dat de huishoudens die de stad willen verlaten over het algemeen op zoek zijn naar een grotere woning dan de huishoudens die hier willen blijven wonen en vooral dan die zich hier willen vestigen. Het overgrote deel van de huishoudens die zich hier willen vestigen, prefereert een woning met een tot drie kamers, en is tevreden met een relatief kleine oppervlakte van de woonkamer. Wederom speelt hierbij een rol dat een relatief groot aandeel van de vestigers bestaat uit alleenstaanden. Figuur 3.5 geeft de bouwperiode van de gewenste woning weer. Deze figuur laat zien dat het merendeel van de verhuisgeneigde huishoudens geen nieuwbouwwoning prefereert. Het contrast dat in figuur 3.1 bestond tussen de potentiële vertrekkers en de potentiële stadsbewoners is hier niet aanwezig. De huishoudens die in de directe omgeving van de grote steden een woning zoeken, willen vaker een nieuwbouwwoning dan de overige huishoudens, de huishoudens die zich in de steden willen vestigen minder vaak.

**Figuur 3.1**

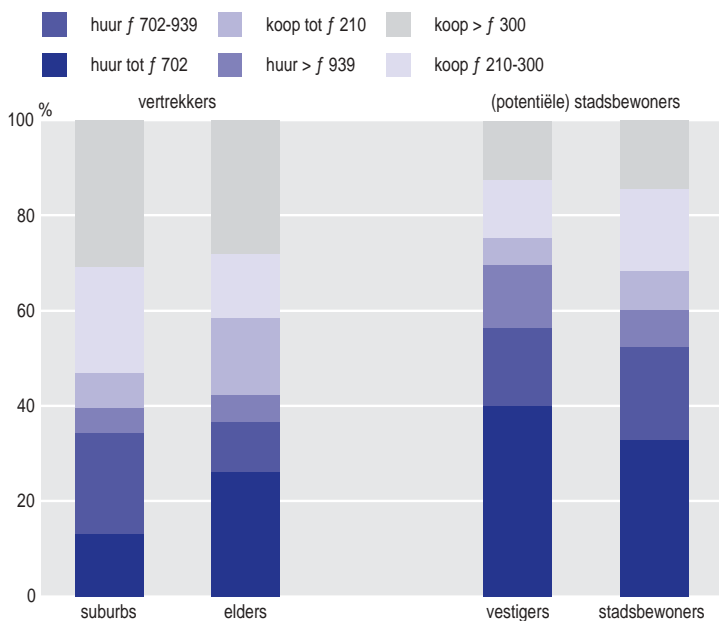
**Woonwensen van verhuisgeneigde huishoudens, naar gewenste bouwvorm en eigendom woning, 1998**



Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

**Figuur 3.2**

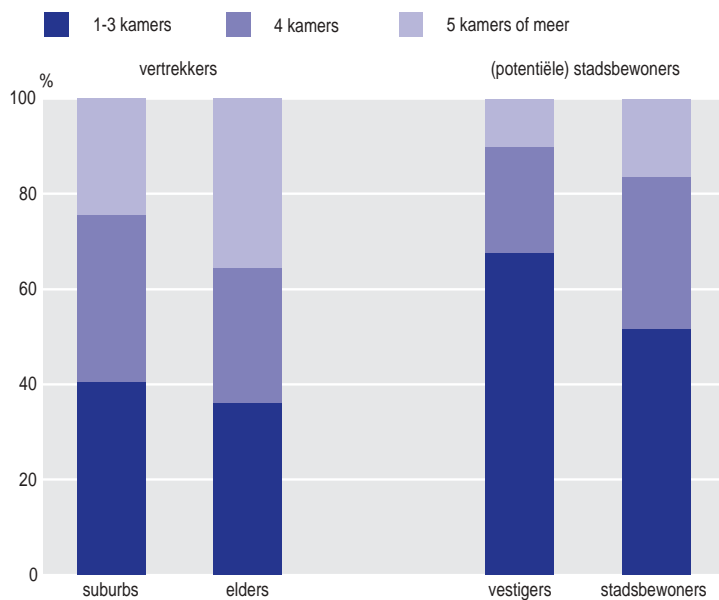
**Woonwensen van verhuiscapable huishoudens, naar gewenste koop- of huurprijs woning, 1998**



Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

**Figuur 3.3**

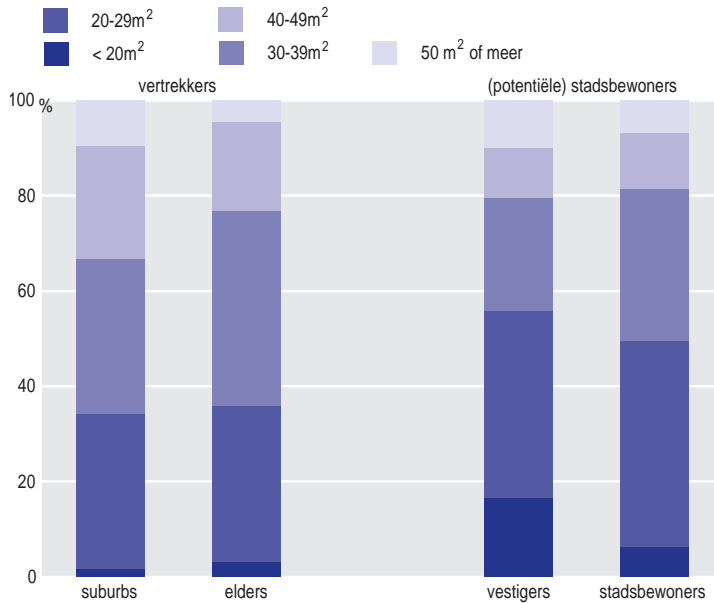
**Woonwensen van verhuiscapable huishoudens, naar gewenst aantal kamers van de woning, 1998**



Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

**Figuur 3.4**

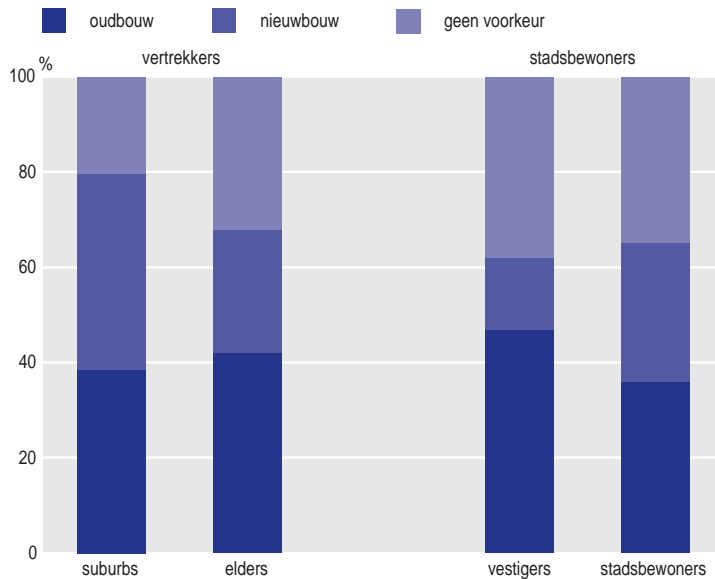
**Woonwensen van verhuisgeneigde huishoudens, naar gewenste oppervlakte woonkamer van de woning, 1998**



Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

**Figuur 3.5**

**Woonwensen van verhuisgeneigde huishoudens, naar gewenste bouwperiode woning, 1998**



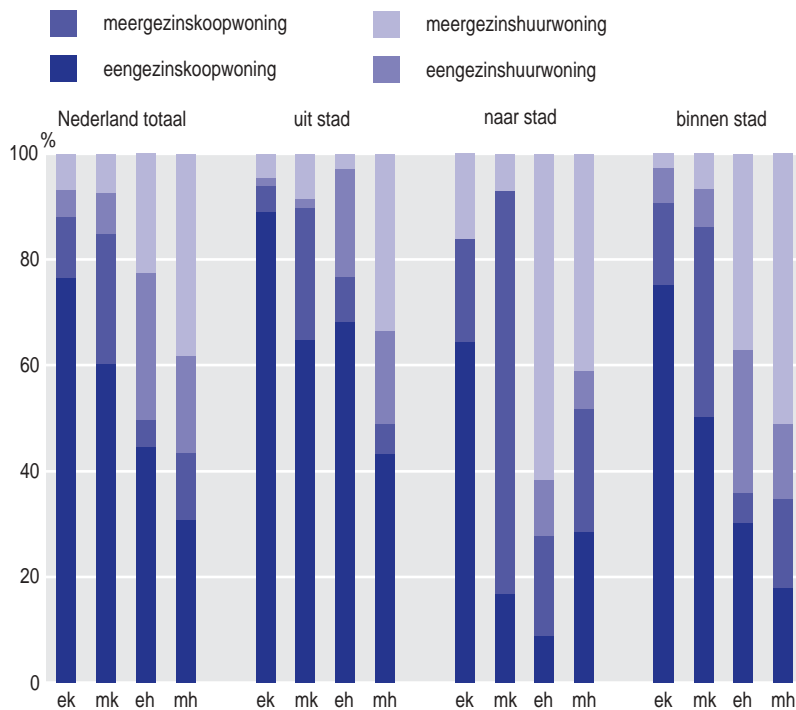
Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

De figuren 3.1 tot en met 3.5 geven de woonwensen van de (semi-)starters en doorstromers op de woningmarkt tezamen weer. Indien onderscheid wordt gemaakt tussen deze twee typen woningzoekenden blijkt dat starters een grotere belangstelling hebben voor goedkope, relatief kleine en meergezinshuurwoningen dan doorstromers. Vooral onder de starters die zich in de stad willen vestigen, komt dit beeld duidelijk naar voren. Dit heeft er mee te maken dat jongeren hier vaak als alleenstaanden de woningmarkt betreden. Dit verschil tussen starters en doorstromers neemt echter niet weg dat de patronen van woonwensen in de figuren 3.1 tot en met 3.5 bij beide groepen woningzoekenden afzonderlijk vast te stellen zijn.

Woonwensen zijn niet alleen gebonden aan de gewenste verhuisrichting, maar deze hangen ook samen met het huidige woningtype. In figuur 3.6 zijn de bouwvorm en eigendomsverhouding van de huidige woning van huishoudens vergeleken met die van de gewenste woning. Aangezien starters op de woningmarkt voor de verhuizing nog geen woning bezitten, zijn deze niet in de analyse betrokken. Zodoende gaat het hier alleen om doorstromers op de woningmarkt. Verder is onderscheid gemaakt naar huishoudens die de stad willen verlaten, huishoudens die zich in de steden willen vestigen en huishoudens die binnen de stad willen verhuizen.

**Figuur 3.6**

**Eigendomsverhouding en bouwvorm huidige woning en gewenste woning, per gewenste verhuisrichting**



Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

Uit figuur 3.6 blijkt dat onder de huishoudens die de stad willen verlaten het huidige woningtype slechts een beperkte invloed heeft. De huishoudens die nu in een eengezinskoopwoning wonen, willen relatief het vaakst naar hetzelfde type woning, maar ook onder de huishoudens die op dit moment in andere typen woningen wonen, is het aandeel met een voorkeur voor de eengezinskoopwoning het grootst. Naast deze duidelijke voorkeur voor eengezinskoopwoningen is ook het woningtype waar men al woont relatief gewild. Onder huishoudens die zich in de steden willen vestigen of hier al wonen is een ander beeld zichtbaar. Voor deze (toekomstige) stadsbewoners geldt dat de voorkeur voor het type woning waarin men op dit moment woont, over het algemeen groter is dan voor de overige woningtypen. Uitzondering hierop vormen de huishoudens die nu in een eengezinsuurwoning wonen en zich in de steden willen vestigen; zij willen relatief het vaakst naar een meergezinsuurwoning.

Tot slot van deze paragraaf worden de woonvoorkeuren vergeleken met het huidige aanbod op de woningmarkt. Hiervoor worden per regio – de grote steden, de randgemeenten en overig Nederland – de woonwensen van de mensen die hier naartoe willen verhuizen opgeteld bij de woningkenmerken van degenen die hier al wonen en niet willen verhuizen, waarmee voor elk gebied een totale gewenste woningvoorraad van dit moment kan worden geconstrueerd. Deze is vervolgens afgezet tegen de huidige voorraad, zodat bepaald kan worden wat er – per gebied – zou moeten veranderen in de woningvoorraad om aan de wensen te voldoen.

Het is niet waarschijnlijk dat iedereen die aangeeft te willen verhuizen dat ook daadwerkelijk doet. Ook is de kans groot dat, wanneer men verhuist, de woningkeuze anders uitvalt dan men eerder heeft voorzien. Hier wordt er echter wel van uitgegaan dat iedereen zal bereiken wat hij aangeeft te willen bereiken. Tevens wordt ervan uitgegaan dat huishoudens die hebben aangegeven op korte termijn niet te willen verhuizen, tevreden zijn met de huidige woning en dat de woonwensen van hen dan ook overeenkomen met de kenmerken van de huidige woning.

Omdat een deel van de potentiële verhuizers niet heeft aangegeven naar welke gemeente ze willen verhuizen (deze huishoudens zijn bij het vaststellen van de woonwensen buiten de analyse gelaten) kunnen geen exacte vraag- en aanbodsaldi worden berekend. Daarom worden in tabel 3.6 verdelingen (percentages) en gemiddelden weergegeven. Verder wordt hier geen rekening gehouden met het mogelijke aanbod in de komende jaren. De in de volgende tabellen gepresenteerde verschillen tussen vraag en aanbod kunnen zodoende een indicatie zijn voor de gewenste samenstelling van de nieuwbouw in de verschillende typen gemeenten.

Uit de vergelijking van vraag en aanbod komt naar voren dat de vraag naar eengezinswoningen, koopwoningen en nieuwbouwwoningen relatief groter is dan het aanbod. Met name in de vier grote steden is dit vraagoverschot relatief groot, gevolgd door de randgemeenten en overig Nederland waar het verschil in vraag en aanbod van deze woningen relatief kleiner is. De oppervlakte van de woonkamer is een belangrijk kwaliteitsaspect van een woning. In de vraagontwikkeling is een algemene trend waarneembaar, waarbij de voorkeur steeds meer uitgaat naar een woning met een grote woonkamer. Dit komt ook uit de hier gepresenteerde gegevens naar voren. In de drie gebieden is sprake van een aanbodoverschot van woningen met kleine woonkamers en tegelijkertijd een vraagoverschot van woningen met grote woonkamers.

Tabel 3.6 Vraag en aanbod woningen naar verscheidene woningkenmerken, 1998

	vier		rand-		overig		Nederland	
	grote steden		gemeenten		Nederland		totaal	
	vraag	aanbod	vraag	aanbod	vraag	aanbod	vraag	aanbod
bouwwijze (%)								
eengezinswoningen	29	21	72	70	80	80	70	69
meergezinswoningen	71	79	28	30	20	20	30	31
eigendom (%)								
koopwoningen	33	25	58	54	60	56	56	51
huurwoningen	67	75	42	46	40	44	44	49
bouwjaar (%)								
na 1985 (nieuwbouw)	24	17	27	22	24	20	24	20
voor 1985	76	83	73	78	76	80	76	80
oppervlakte woonkamer (%)								
< 20 m <sup>2</sup>	12	15	4	5	5	6	6	7
20–29 m <sup>2</sup>	44	46	35	38	34	36	36	38
30–39 m <sup>2</sup>	27	24	35	34	35	34	33	32
40–49 m <sup>2</sup>	10	9	16	14	16	15	16	14
≥ 50 m <sup>2</sup>	7	6	10	9	10	9	9	9
koop- en huurprijzen (%)								
huur < 702 gulden	40	48	19	21	21	24	23	26
huur 702–939 gulden	19	19	16	18	15	16	16	17
huur > 939 gulden	8	8	7	8	4	4	5	6
koop < 210.000 gulden	9	9	7	6	12	12	11	10
koop 210.000–300.000 gulden	12	7	21	19	22	20	20	18
koop > 300.000 gulden	12	9	30	29	26	24	25	23

Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

Ook wat de prijzen van de woningen betreft, is er een – soms aanzienlijk – verschil tussen vraag en aanbod. Het aandeel goedkope huurwoningen blijkt in heel Nederland boven de vraag uit te stijgen, dit is vooral het geval in de vier grote steden waar op dit moment bijna de helft van de woningen tot dit woningtype behoort. Het aanbodoverschot van goedkope huurwoningen gaat gepaard met een vraagoverschot naar betaalbare en duurdere koopwoningen. Dit vraagoverschot is in heel Nederland waar te nemen, maar is het meest opvallend in de vier grote steden.

Het blijkt dat woningzoekenden lang niet altijd de woning krijgen die zij verlangen. Er bestaan voor deze huishoudens op dit moment in principe drie mogelijkheden: niet verhuizen, de wensen ten aanzien van de gewenste woning aanpassen, of naar een andere gemeente verhuizen, waar de gewenste woning wel beschikbaar is. Een andere – beleidsmatige – optie is de woningvoorraad in de verschillende gebieden aanpassen aan de wensen. Met name in de grote steden zouden er meer en grotere eengezins-woningen en koopwoningen in het betaalbare en duurdere segment bij moeten komen. Aan de hand van tabel 3.7, waarin de samenstelling van de woningvoorraad van na 1990 (de nieuwbouw) is weergegeven, kan nagegaan worden of en in hoeverre in het bouwbeleid van de afgelopen jaren al rekening gehouden is met de huidige woonwensen.



Tabel 3.7 Samenstelling woningvoorraad na 1990 (nieuwbouw), 1998

	vier grote steden	randgemeenten	overig Nederland	Nederland totaal
eengezinswoningen (in %)	27	70	75	68
meergezinswoningen (in %)	73	30	25	32
koopwoningen (in %)	31	66	69	63
huurwoningen (in %)	69	34	31	37
gemiddelde opp. woonkamer (m <sup>2</sup> )	31,0	36,5	37,7	36,6
huur < 702 gulden	25	6	8	10
huur 702–939 gulden	31	21	16	19
huur > 939 gulden	13	7	7	8
koop < 210.000 gulden	4	2	6	5
koop 210.000–300.000 gulden	9	19	24	21
koop > 300.000 gulden	17	46	39	38

Bron: (WBO'98) SCP-bewerking

In de vier grote steden komt de samenstelling van de woningvoorraad met een bouwjaar vanaf 1990 meer overeen met de huidige woonwensen van de bevolking dan de samenstelling van de woningvoorraad als geheel (zie § 3.2). Zowel het aandeel eengezinswoningen als het aandeel koopwoningen is in de woningvoorraad na 1990 groter dan in de totale woningvoorraad. Ook de gemiddelde oppervlakte van de woonkamer is in dit verband groter. Het percentage goedkope huur- en koopwoningen is beduidend lager, terwijl het percentage koopwoningen in het betaalbare en dure segment onder de recent gebouwde woningen hoger is.

Onder de woningen die de afgelopen vijf jaar gebouwd zijn, blijkt het percentage koopwoningen zelfs nog hoger, namelijk 35. Het overgrote deel hiervan is in de dure sector gebouwd.

Niet alleen in de grote steden, ook in de randgemeenten en in de overige gemeenten in Nederland is de samenstelling van de woningvoorraad van de laatste jaren beter afgestemd op de woonwensen dan voorheen, zelfs beter dan in de grote steden. Het aandeel (duurdere) koop- en eengezinswoningen in de nieuwbouw is in de randgemeenten en de overige gemeenten veel groter dan in de vier grote steden. Ook de gemiddelde oppervlakte van de woonkamer is in dit verband groter.

Ondanks de recente verbeteringen in de woningvoorraad van de vier grote steden, is er hier nog steeds een groot tekort aan grotere eengezinskoopwoningen in het betaalbare en duurdere marktsegment. Het gevolg hiervan is dat het aandeel draagkrachtige huishoudens met een midden of hoog inkomen in de steden relatief klein is en dat zij geneigd zijn de steden te verlaten voor een grotere woning elders. Aangezien dit gevolgen heeft voor de (economische) positie van de steden als geheel, probeert de overheid deze ontwikkeling door middel van beleid tegen te gaan. Alvorens op dit overheidsbeleid in te gaan (§ 3.5), wordt in de volgende paragraaf eerst aandacht besteed aan de diversiteit aan woonmilieus binnen gemeenten.

### 3.4 Woonmilieus

In de voorgaande paragrafen zijn bij de beschrijving van de (gewenste) woningvoorraad steeds drie gebiedscategorieën onderscheiden: de vier grote steden, de randgemeenten en overig Nederland. Elk van deze drie gebieden werd hierbij als één – homogeen – geheel beschouwd. Uitzondering hierop is tabel 3.5, waarin woningkenmerken van de vier grote steden afzonderlijk aan bod kwamen. Bij de analyse van de woonwensen in paragraaf 3.3 werd zodoende bekeken of een huishouden óf naar de vier grote steden wil verhuizen, óf naar een van de randgemeenten óf een voorkeur heeft voor een andere gemeente in Nederland. In de praktijk zal men echter niet zozeer kiezen voor een bepaalde gemeente, als wel voor een bepaald type woonmilieu. Sommige huishoudens, bijvoorbeeld hoogopgeleide jongeren, zullen vaker kiezen voor een stedelijk milieu en zullen dus het centrum van een stad als woonplek prefereren. Dit hoeft overigens niet altijd een van de vier grote steden te zijn; ook in de wat kleinere, middelgrote steden zijn stedelijke milieus te vinden. Andere huishoudens, met name gezinnen met kinderen, zullen een wat minder stedelijke omgeving prefereren. Dit kan betekenen dat ze (ver) buiten de stad willen wonen, in een randgemeente of misschien zelfs op het platteland. Maar ook binnen de stadsgrenzen, vooral in de buitenwijken, zijn meer suburbane woonmilieus te vinden. In bepaalde buitenwijken van een stad hebben de woningvoorraad en woonomgeving vaak meer gemeen met de omringende suburbaan gelegen gemeenten dan met de in dezelfde stad centraal gelegen gebieden. Verder zullen de centrumbuurt in de grote steden meer overeenkomsten vertonen met de centra van de middelgrote steden dan met de meer afgelegen gebieden binnen de eigen stadsgrenzen. De strikte scheiding tussen stad en omgeving zoals in de voorgaande paragrafen gehanteerd is, blijkt in de praktijk in ieder geval veel minder strikt te zijn.

Om aan de diversiteit van de woningvoorraad binnen de gemeentegrenzen – niet alleen van de vier grote steden, maar ook van de kleinere steden en dorpen – recht te doen, heeft het ministerie van VROM in *Woonverkenningen: wonen in 2030* (VROM 1997a) een woonmilieutypologie samengesteld, op basis van fysieke kenmerken van de woningen en de omgeving. Hierbij vormen niet de gemeenten maar de verschillende wijken binnen de gemeenten de primaire ruimtelijke eenheid waarnaar gekeken wordt. Het ministerie van VROM hanteert in deze woonverkenningen de volgende indeling van woonmilieus: centrum-stedelijke milieus, centrum-dorpse milieus, buiten-centrum-milieus, randmilieus en landelijke woonmilieus. Tot centrum-stedelijke woonmilieus worden (historische) binnensteden, city/nieuwe stedelijke centra en centra van nieuwe steden gerekend. Zij kenmerken zich door grootschalige complexiteit. Voorbeelden hiervan zijn de Nieuwmarktbuurt in Amsterdam, de Kop van Zuid in Rotterdam en Almere Centrum. Centrum-dorpse milieus zijn zowel historische kernen als nieuwe kernen van dorpen. De essentie van dit woonmilieu is kleinschalige complexiteit. Voorbeelden hiervan: Muiden en Houten-Rond. Tot het buiten-centrummilieu worden verscheidene milieus gerekend, waaronder de vooroorlogse etagebuurt, vooroorlogse herenhuizen, vooroorlogse tuindorpen en de naoorlogse etagebuurt. De essentie van dit woonmilieu is de stadswijk. Voorbeelden van dergelijke milieus zijn de Berlagebuurt en Betondorp in Amsterdam, de Wittevrouwensingel in Utrecht, het Statenkwartier in Den Haag en Tongelre in Eindhoven. Randmilieus kenmerken zich door een huis met een tuin. Onder dit milieu vallen uitbreidingen van de stad, groeikernen en actuele uitleg.

Voorbeelden: Rijnsweert in Utrecht, Nieuwegein en Prinseneiland in Rotterdam. Tot het laatste woonmilieutype ten slotte, landelijk wonen, behoren villawijken, wonen in het landschap en landgoederen. De Loosdrechtse plassen en de Amsteldijk kunnen tot dit woonmilieutype gerekend worden.

De woonmilieus verschillen onderling niet alleen in fysieke zin, maar ook in sociaal opzicht. Er bestaat vooral een contrast tussen de centrum-stedelijke en buiten-centrum-milieus enerzijds en de centrum-dorpse, rand- en landelijke milieus anderzijds. Rand- en landelijke milieus die binnen een stad liggen, lijken in samenstelling van de bevolking duidelijk meer op de rand- en landelijke woonmilieus in wat kleinere gemeenten dan op andere (meer stedelijke) woonmilieus binnen de eigen stadsgrenzen. In de centrum-stedelijke en – in wat mindere mate – de buiten-centrum milieus overheersen de eenpersoonshuishoudens, is de aandachtsgroep voor het volkshuisvestingsbeleid relatief groot en het aandeel 55-plussers relatief klein (VROM 1999). De karakteristieke wijken met veel betaalbare woningen in de buurt van het centrum zijn populair bij bewoners met lage inkomens en hoge opleidingen, en bij huishoudens met weinig keuzeruimte. In de duurder centrummilieus, met grondgebonden woningen en herenhuizen, wonen de tweeverdieners zonder kinderen met een hoog inkomen. In de centrum-dorpse en in de rand- en landelijke milieus (zowel binnen de dorpen als binnen de steden) daarentegen zijn de gezinnen met kinderen in de meerderheid, is het aandeel van de aandachtsgroep voor het volkshuisvestingsbeleid kleiner en is het aandeel 55-plussers groter. In de gemêleerde dorpsmilieus wonen veel ouderen, terwijl de duurder randmilieus met vrijstaande woningen worden bewoond door de gezinnen met kinderen en een hoog inkomen.

Doordat verschillende bevolkingsgroepen verschillende woonmilieus prefereren, is de toekomstige populariteit van de vijf woonmilieutypen afhankelijk van de toe- of afname van bepaalde bevolkingsgroepen. Met het oog op de sociaal-culturele en sociaal-economische ontwikkelingen de komende jaren kunnen vier dominante groepen woonconsumenten beschouwd worden (VROM 1997). In de eerste plaats zijn er de maatschappelijk perspectiefrijken met een hoog inkomen en veel keuzeruimte. Het gaat hier om jongeren met een baan en tweeverdieners met een middelbare of hoge opleiding, alleenstaanden van middelbare leeftijd zonder kinderen en met een fulltime baan en ouderen met voldoende inkomen of vermogen. Ten tweede zijn er de groepen met speciale woonwensen. Hier gaat het met name om hulpbehoevende ouderen en om andere huishoudens met een voorkeur voor bijzondere woonvormen (woonwagens, woonboten, kamers, groepswoningen). Ten derde kunnen maatschappelijk perspectiefrijken die bewust lagere inkomens verwerven ten gunste van een meer alternatieve leefstijl, onderscheiden worden. Zij vinden de identiteit van een woning en woonomgeving belangrijker dan grootte en luxe. De laatste groep bestaat uit de maatschappelijk kansarmen met een laag inkomen en weinig keuzeruimte. Het gaat hier om laaggeschoolden, meestal ouderen.

Verwacht wordt dat het aantal huishoudens met een geringe sociale binding en met hoge inkomens de komende jaren het meest toe zal nemen. Dit zijn voornamelijk (hoogopgeleide) alleenstaanden, tweeverdieners zonder kinderen en ouderen met een

hoog inkomen. Vooral de ouderen met een hoge opleiding nemen in aantal toe. Zij hebben veelal gedurende lange tijd in de stedelijke woonmilieus gewoond, maar zijn in de loop der tijd naar suburbane gebieden vertrokken vanwege opgroeiende kinderen. Ook de groep met grote keuzeruimte en laag inkomen zal naar verwachting toenemen, deze groep zal in de toekomst bestaan uit ouderen die eerder willen stoppen met werk, tweeverdieners die in deeltijd willen werken en stedelijke sub-culturen van jongeren. Het aantal huishoudens met lage inkomens en weinig keuzeruimte zal in de toekomst afnemen. Huishoudens met veel keuzeruimte laten bij de keuze de stad te verlaten of juist naar de stad te trekken verschillende overwegingen meespelen. Opvallend is dat de relatie met de werkplek bij die keuze weinig dominant is (VROM 1997). De grootte van de woning, de ligging in de buurt van een breed scala aan voorzieningen, de directe nabijheid van groen en/of water, en goede bereikbaarheid zijn veel belangrijker factoren. Daarnaast zijn herkenbaarheid en identiteit, ook van de openbare ruimte, van belang. Een hoge dichtheid van het woonmilieu is niet altijd een bezwaar, mits de privacy maar gewaarborgd wordt.

Als gevolg van de toename van het aantal huishoudens met veel keuzeruimte verwacht het ministerie van VROM dat de vraag naar kwalitatief hoogwaardige centrum-stedelijke woonmilieus zal toenemen en het aanbod zal overtreffen. Ook de vraag naar centrum-dorpse en naar rand- en landelijke milieus zal toenemen, alhoewel de vraag naar de goedkopere rijtjeshuizen in de randmilieus nauwelijks toeneemt of zelfs terugloopt (VROM 1997). De vraag naar buiten-centrummilieus is sterk afhankelijk van economische ontwikkelingen. Dit type woonmilieu wordt op dit moment voornamelijk bewoond door mensen met weinig keuzeruimte en mensen met veel keuzeruimte maar een laag inkomen. Indien bij een grote economische groei de groep met beperkte keuzeruimte afneemt, zal de belangstelling voor dit milieu waarschijnlijk ook afnemen. Indien echter de groep met lage inkomens maar hoge opleiding in omvang toeneemt, kan de vraag naar dit type milieu juist weer stijgen.

Hoe populair verschillende delen van de woningvoorraad zijn, kan onder andere worden geconcludeerd uit de woonruimteverdelingen en statistieken van makelaars. In tabel 3.8 zijn de transactiepreizen en de looptijd van de transacties van koopwoningen aan de hand van gegevens van makelaars weergegeven. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat de gegevens in deze tabel alleen betrekking hebben op transacties van makelaars die lid zijn van de Nederlandse vereniging van makelaars (NVM). De NVM heeft een marktaandeel van 60%. Woningen die op een andere manier verkocht zijn, zonder tussenkomst van een makelaar of met een makelaar die niet lid is van de NVM, vallen hier dus buiten. Ook de verkoop van nieuwbouw verloopt niet altijd via een makelaar. Uit tabel 3.8 blijkt dat in de periode 1990-1997 de woningprijzen in alle woonmilieus fors gestegen zijn. De prijzen in de buiten-centrum en centrum-dorpse woonmilieus zijn het sterkst gestegen, dit waren in deze periode blijkbaar de meest populaire buurten. De rand- en landelijke woonmilieus binnen de steden kenden in dezelfde periode relatief de minste prijsstijging. Centrum-stedelijke woonmilieus hadden te maken met een gemiddelde prijsstijging. De gemiddelde looptijd van de verkopen in de verschillende woonmilieus is in overeenstemming met de gemiddelde prijsstijging.

De grootste afname in de looptijd – wat duidt op een toegenomen populariteit – heeft plaatsgevonden in de centrum-stedelijke, buiten-centrum en centrum-dorpse woonmilieus, terwijl in de rand- en landelijke milieus binnen de steden het gemiddelde aantal dagen dat een woning te koop staat tussen 1990 en 1997 zelfs toegenomen is. Gegevens over transactiepreizen per woonmilieu na 1997 zijn nog niet beschikbaar. Wel zijn de transactiepreizen voor heel Nederland bekend voor de jaren na 1997. Hieruit blijkt (zie tabel 3.8) dat de gemiddelde koopwoning in het eerste kwartaal van 2001, ruim vier ton kost. Dit is een stijging van ruim 40% ten opzichte van 1997. De gemiddelde looptijd is ten opzichte van 1997 gedaald, naar 56 dagen in 2001. Vrijstaande woningen en vooral appartementen zijn de laatste jaren gemiddeld sterker in prijs gestegen dan overige woningtypen (NVM 2001). Gezien de oververtegenwoordiging van appartementen in centrum-stedelijke en buiten-centrum woonmilieus, is het aannemelijk dat in deze woonmilieus de woningpreizen sterker gestegen zijn dan gemiddeld in de periode 1997-2001. Het laatste jaar is er volgens de NVM sprake van een stabilisatie van de markt, wat zich uit in een toegenomen looptijd, een betere betaalbaarheid van woningen en een toename van het aanbod. De prijs van appartementen is echter ook in het afgelopen jaar relatief sterk gestegen. Dit bevestigt het beeld van de huidige populariteit van de centrum-stedelijke (en wellicht ook buiten-centrum) woonmilieus.

Tabel 3.8 Gemiddelde transactieprijs (in guldens) en gemiddelde looptijd (in dagen) van de transacties van koopwoningen

	stad			dorp		Nederland
	centrum-stedelijk	buiten-centrum	rand/landelijk	centrum-dorps	rand-landelijk	
gemiddelde verkoopprijs (NVM)						
bestaande woningen						
1990	180.000	150.000	203.000	194.000	216.000	179.000
1994	222.000	200.000	258.000	255.000	269.000	233.000
1997	290.000	249.000	310.000	325.000	341.000	293.000
toename 1990-1997						
(1990 = 100)	161	166	153	168	158	164
2001 (eerste kwartaal)						414.000
gemiddelde looptijd verkopen						
bestaande woningen (NVM)						
1990	146	124	112	130	133	129
1994	97	78	88	94	109	89
1997	110	88	118	92	110	96
toe- of afname 1990-1997						
(in aantal dagen)	-36	-36	+6	-38	-23	-33
2001 (eerste kwartaal)						56

Bron: NVM (WMD'98); NVM (2001) SCP-bewerking

Zowel de sociale diversiteit als het economisch draagvlak van de vier grote steden is sterk afhankelijk van de aanwezigheid van koopkrachtige huishoudens. Door op de toenemende vraag van deze groep naar hoogwaardige centrum-stedelijke woonmilieus

in te spelen, kunnen de steden een flinke economische en sociale impuls krijgen, zeker als de woonmilieus ook interessant zijn voor huishoudens met kinderen. De bestaande woningen en woonmilieus zijn nu echter nog niet goed genoeg uitgerust om de tweeverdieners (al dan niet met kinderen), rijke jongere alleenstaanden met een grote ruimte-vraag en ouderen met hoge inkomens aan de stad te binden. Een van de mogelijkheden het tekort aan hoogwaardige woonmilieus op te heffen is het transformeren van andere woonmilieutypen tot centrum-stedelijke milieus. Bij deze transformatie is het van belang dat er voor ouderen aangepaste woningen totstandkomen, dat er voldoende voorzieningen aanwezig zijn en dat er zorg is voor veiligheid en leefbaarheid in de buurt. Stedelijke woonmilieus met een grote mate van flexibiliteit op het niveau van de bebouwing en met een sterke identiteit zijn in de toekomst de meest kansrijke. Vooral de vooroorlogse woningen en etagebouw in buiten-centrummilieus en oude werkgebieden – zoals havengebieden en spooreplacements – zijn voor transformatie geschikt. Naoorlogse buiten-centrum woonmilieus zijn minder geschikt, aangezien deze merendeels bestaan uit middelhoge en hoogbouw uit de jaren vijftig en zestig, die vaak weinig flexibel is. De enige manier om deze gebieden te transformeren is door middel van herstructurering: sloop en nieuwbouw. Ook randmilieus binnen de steden zijn over het algemeen niet eenvoudig te transformeren vanwege het niet-flexibele karakter van de bebouwing (veel eengezinswoningen) en de ruimtelijke structuur. In deze milieus zal de transformatie voornamelijk neerkomen op het 'sleutelen aan het bestaande' (VROM 1997).

Alhoewel de transformatie van gunstig gelegen buiten-centrummilieus waarschijnlijk een toename van het aantal hogere inkomens binnen de stadsgrenzen tot gevolg zal hebben, kleven er ook nadelen aan deze oplossing. Door het transformeren van gunstig gelegen, gewilde buiten-centrummilieus voor huishoudens met een hoger inkomen, zullen de huishoudens met een laag inkomen en weinig keuzeruimte steeds meer geconcentreerd worden in bepaalde wijken die niet voor transformatie in aanmerking komen. Met name de naoorlogse wijken met veel etage- en flatwoningen lopen door deze ontwikkelingen het risico in een neerwaartse spiraal terecht te komen.

### 3.5 Beleid

Het aanpassen van de woningvoorraad in bepaalde gebieden is een belangrijk middel dat van overheidswege ingezet kan worden om verandering te brengen in migratiestromen. Na de Tweede Wereldoorlog is van dit middel veelvuldig gebruikgemaakt. De eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog lag de nadruk van het woningmarktbeleid op het wegwerken van de kwantitatieve woningnood. Niet alleen de oorlog was debet aan het grote woningtekort, vanaf de jaren zestig zorgden ook sociaal-culturele ontwikkelingen (de sterke toename van het aantal alleenstaanden en paren zonder kinderen) voor een grotere toename van de woningbehoefte dan voorheen werd gedacht. In de jaren zestig zijn systematisering en uniformering in de woningbouw gestimuleerd, om het bouwen goedkoper te maken en het bouwtempo hoger. In deze tijd zijn veel hoogbouwflats uit de grond gestampt (bv. de Bijlmermeer in Amsterdam). Tegen het eind van de jaren vijftig bleek echter al dat de steden minder populair waren dan voorheen en dat steeds meer mensen de steden verlieten. In deze periode groeide het besef bij de rijksoverheid

dat de bevolking uit de grote steden geconcentreerd opgevangen moest worden. In het rapport *De ontwikkeling van het Westen des Lands* dat in 1958 werd uitgebracht door de toenmalige Rijksdienst voor het Nationale Plan (de voorloper van de Rijksplanologische Dienst), werd dit voor het eerst geconstateerd. Hierin werd gepleit voor het openhouden van het Groene Hart, het behoud van niet te grote, historische centra op de stedelijke ring rond dit hart als 'blijvende en ruimtelijk apart gelegen zwaartepunten', en expansie van de Randstad in buitenwaartse richting. De opvang van de 'overtollige' bevolking moest plaatsvinden in overloopkernen op ongeveer 15 km afstand van deze grote steden (De Bruijne en Knol 2001). Dit idee werd in de Eerste en Tweede nota over de ruimtelijke ordening uitgewerkt. In de Tweede nota kwam het begrip 'gebundelde deconcentratie' voor het eerst ter sprake. Groei moest plaatsvinden in de meer landelijke delen in de omgeving van de grote steden, in de randgemeenten binnen de stedelijke agglomeratie. Dit beleid had tot doel de voordelen van het stedelijk leven te combineren met de voordelen van het wonen in een eengezinswoning in een rustige woonsfeer. Om te veel ruimteconsumptie te voorkomen moest deze groei wel geconcentreerd plaatsvinden. Aangezien de groei groter was dan verwacht, werd in de *Nota volkshuisvesting* uit 1972 het begrip 'groei-kern' geïntroduceerd. In de *Verstedelijkingsnota* uit 1977 (het tweede deel van de Derde nota over de ruimtelijke ordening) werd dit begrip nader gedefinieerd. Gemeenten die als 'groei-kern' werden aangewezen lagen in de buurt van de grote steden, maar meestal wat verder weg dan de oorspronkelijke 'overloopkernen'. Deze groei-kernen werden verplicht een bepaald aantal woningen te bouwen met een attractief woonmilieu, zodat ze konden concurreren met de oorspronkelijke 'overloopkernen'. Hiertegenover stond dat zij een beroep konden doen op (extra) rijkssubsidies.

Overigens zijn deze ontwikkelingen niet specifiek voor Nederland; ook in het buitenland waren soortgelijke initiatieven ontstaan. Zo werden in Frankrijk 'Villes Nouvelles' en in Groot-Brittannië 'New Towns' ontwikkeld die de bevolking in het dichtst bewoonde deel van het land moesten opvangen. Niet alleen in de omgeving van Londen en Parijs werden nieuwe steden ontworpen, maar ook in de regio (in Wales en Schotland en in Frankrijk nabij Lyon, Lille en Marseille).

Het succes van het groei-kernenbeleid had negatieve gevolgen voor de stedelijke samenleving. Door onder andere een daling van het inwonertal, een verminderd draagvlak voor voorzieningen, het wegvallen van werkgelegenheid en een groot tekort aan kwalitatief goede woningen liep de functie van de steden als woonplaats gevaar. Men realiseerde zich dat de uittocht van bewoners en bedrijven tegengegaan moest worden. In de jaren zeventig kwam er daarom meer aandacht voor de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad in de grote steden. Er werd een begin gemaakt met de stadsvernieuwing. De doelstellingen van de nieuwe stadsvernieuwing werden vastgelegd in de *Verstedelijkingsnota* (TK 1976/1977) en het *Structuurschema volkshuisvesting* uit 1977 (Gruijters 1977). Er moest in de stadsvernieuwingswijken voldoende ruimte zijn voor sociale woningbouw, verbetering ging boven sloop, de zittende bewoners moesten voorrang krijgen bij de toewijzing van deze woningen. De kosten voor de overheid van het bouwen van een stadsvernieuwingswijk in de grote steden bleken gelijk zijn aan die van een wijk in een groei-kern. Tevens was in de jaren tachtig sprake van een economische recessie, waar zuinigheid op volgde. Dit alles zorgde ervoor dat groei in en nabij de grote steden



gestimuleerd moest worden. Dit besef werd verwoord in het beleid van de 'compacte stad'. In de *Structuurschets voor de stedelijke gebieden* (beleidsvoornemen 1983; regeringsbeslissing 1985) werd het opvullen van open gaten in het stedelijk gebied aangeraden, een zodanig stadsvernieuwingsbeleid dat een zo gering mogelijk verlies aan woningen, bedrijfs- en andere gebouwen plaatsvindt en het benutten van buiten gebruik geraakte bedrijfsterreinen, kazerneterreinen en spoorwegemplacements. Hierdoor nam de omvang van de woningbouw in de steden weer toe.

De overheid kan door middel van beleid niet alleen de omvang van de woningvoorraad (en dus de bevolkingsomvang) beïnvloeden, ook op de samenstelling van de woningvoorraad heeft zij invloed, en hiermee dus op de samenstelling van de beoogde bevolking. Zo zorgde de overheid in de jaren zeventig en tachtig door de bouw van een groot aantal eengezinswoningen in de randgemeenten en later in de groeikernen dat voornamelijk gezinnen met kinderen uit de steden naar deze nieuwe gebieden vertrokken. Tevens zorgde de overheid door subsidiëring van de woningbouw dat ook lagere inkomens zich in de groeikernen konden vestigen.

Zeker nu de kwantitatieve problemen op de woningmarkt min of meer zijn opgelost, richt de aandacht zich steeds meer op de kwaliteit van de woningvoorraad. Alhoewel de overheid al sinds jaar en dag de bevordering van het eigen woningbezit als doelstelling heeft, was tot in de jaren tachtig de huurwoning een collectief goed, met huren ver beneden de kostprijs. Huren was bedoeld voor brede lagen van de bevolking. Met de *Nota volkshuisvesting in de jaren negentig* (TK 1988/1989) werd het fundament gelegd voor een beleidsomslag. Voorgesteld werd het aandachtsveld van de rijksoverheid in de volkshuisvesting te beperken tot specifieke doelgroepen. De woningvoorraad in de grote steden moest aangepast worden, een deel van de sociale huurwoningen moest vervangen worden door woningen in de vrije-marktsector. Hierdoor zouden de steden meer moeten gaan concurreren met de suburbane woongebieden. Het werd steeds duidelijker dat de problemen van de stad als woonplaats in toenemende mate werden gezien als een probleem van de gehele woningmarkt en niet meer uitsluitend als een probleem van de onderkant van de volkshuisvesting. De zorgen van de stadsbestuurders over het vertrek van bepaalde categorieën bewoners, die eerder tot de bovenkant en de middenmoot van de woningmarkt behoorden dan tot de onderkant, werden omgezet in concrete beleidsvoornemens. Een belangrijke indicatie voor een mogelijk verband tussen de problemen aan de onderkant en de bovenkant van de woningmarkt was de ontdekking van de 'scheefheid' op de woningmarkt als belangrijk beleidsprobleem aan het einde van de jaren tachtig. Sommige huishoudens bewoonden woningen die te goedkoop waren in verhouding tot het inkomen, andere (maar beduidend minder) huishoudens bewoonden woningen die volgens dezelfde maatstaf te duur waren.<sup>4</sup> Gezien de samenstelling van de woningvoorraad in de grote steden is het niet verbazingwekkend dat het aantal huishoudens dat te goedkoop woont, relatief groot is. In Amsterdam en Rotterdam, de twee steden met de meeste sociale huurwoningen in de voorraad, wonen ook in de jaren negentig nog steeds veel huishoudens te goedkoop voor hun inkomen. In Amsterdam woonde in 1999 29,5% van de huurders te goedkoop (SWD 2000), in Rotterdam was dit halverwege de jaren negentig 28% (Van Rosmalen 1995). Het gaat hier met name om jonge alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens (jonger dan 55 jaar) zonder kinderen. In flatwoningen zonder lift en zelfstandige HAT-



woningen is het aantal 'goedkope scheefwoners' het grootst. Wel is het aandeel onder de huurders dat te goedkoop woont de afgelopen jaren afgenomen; in Amsterdam is er een afname van 1,5% ten opzichte van 1997. Het aandeel huishoudens die voor hun inkomen te duur wonen, is in beide steden zeer gering: slechts 1% in Amsterdam en in Rotterdam 2% (in 1995). Dit zijn vooral meerpersoonshuishoudens met kinderen in nieuwbouwbuurtten.

Van de totale woningvoorraad in Amsterdam bestaat 63,5% uit goedkope en betaalbare huurwoningen, terwijl 41% van alle huishoudens tot de primaire doelgroep behoort. Er is hier dus een theoretische<sup>5</sup> overmaat van 36% aan (goedkope) sociale huurwoningen ten opzichte van het aantal huishoudens in de primaire doelgroep. Ook in Rotterdam is er sprake van een groot overschot aan goedkope huurwoningen: de goedkope sociale-huurvoorraad blijkt hier in 1995 bijna een derde groter te zijn dan de doelgroep. Overigens dient dit beeld van een groot overschot aan goedkope huurwoningen wel iets genuanceerd te worden. Indien men ervan uitgaat dat goedkope huurwoningen niet alleen voor de primaire doelgroep maar ook voor de secundaire doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid<sup>6</sup> passend gevonden worden, bedraagt de goedkope scheefheid in Amsterdam in 1999 nog slechts 12% van alle huurders en woont dus 87% van de huurders hier 'passend'.

Eind jaren tachtig kwam men tot het inzicht dat de effectiefste manier voor de grote steden om de scheefheid te bestrijden bestond uit het vergroten van het aanbod aan woningen voor de huishoudens met midden- en hogere inkomens. Daardoor zouden deze huishoudens voor een deel voor de stad behouden blijven, terwijl tevens op de wat langere termijn meer woningen voor de lagere-inkomensgroepen vrij zouden komen. Aan het begin van de jaren negentig komt er echter een forsere beleidsomslag in dit opzicht, en wel vanwege de door de rijksoverheid in gang gezette verandering van de verhoudingen tussen overheid, corporaties en marktpartijen in de volkshuisvesting. Wat medio jaren tachtig nog een subsidie-intensieve sector was, is een decennium later in hoog tempo op weg naar een subsidieloos, gedecentraliseerd en geprivatiseerd systeem. Verder hebben stijgende huren, lage rente en verruimde hypotheekmogelijkheden ertoe geleid dat de belangstelling voor de koopsector sterk is toegenomen in de jaren negentig (SCP 2000). De inkomensgroepen boven modaal zijn in de koopsector vaak voordeliger uit. Tevens is kopen tegenwoordig een uiting van status, huren niet. In de *Nota stedelijke vernieuwing* (TK 1996/1997) wordt de klassieke stadsvernieuwing dan ook omgezet in stedelijke vernieuwing. Er worden nog maar weinig huurwoningen gebouwd, een deel van de huurwoningen wordt verkocht aan de zittende huurders en een deel wordt gesloopt waarna er koopwoningen voor terugkomen. Hiermee tracht men niet alleen een meer draagkrachtige bevolking aan te trekken, ook verwacht men dat de sociale cohesie zal toenemen.

Daarnaast zijn in de grootstedelijke regio's nieuwbouwlocaties gepland in het kader van de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra* (Vinex) (TK 1990/1991a). Op deze Vinex-locaties wordt een verdeling van 30% woningbouw in de sociale sector en 70% in de marktsector nagestreefd. Het creëren van hoogwaardige woonmilieus staat hierbij voorop. Door deze ontwikkelingen neemt het belang van de koopsector in de nieuwbouwplannen van de grote steden toe, waardoor een draagkrachtiger bevolking en meer gezinnen aangetrokken dienen te worden.

De uitbreiding van het aantal woningen voor de hogere inkomens in de steden laat echter onverlet dat deze steden nog steeds een omvangrijke onderkant van de woningmarkt binnen hun grenzen hebben, zowel naar woningvoorraad als naar huishoudens. Dit staat in contrast met de suburbane gebieden, waar het deel van woningvoorraad dat geschikt is voor huisvesting van huishoudens aan de onderkant van de woningmarkt, gering is. De verhoudingen op de woningmarkt laten zich vanwege het statische karakter niet zo snel veranderen. Het aanbod van woningen die aantrekkelijk zijn voor hogere inkomensgroepen in de grote steden en die kunnen voorkomen dat een deel van deze groepen de stad verlaat, kan dus maar langzaam toenemen. Het kwaliteitstekort aan de bovenkant van de woningmarkt is overigens niet alleen een probleem van de steden, maar van heel Nederland. Dit wordt bestendigd door het grootschalige karakter van de nieuwbouw en de geringe mogelijkheden voor individueel opdrachtgeverschap in dit land. Ruimtelijke beperkingen, onder andere door de hoge bevolkingsdichtheid spelen daarin een rol. De beperkte consumptiemogelijkheid voor hogere inkomens op de woningmarkt uit zich de laatste jaren in een sterke stijging van de prijzen van koop- en huurwoningen, met name de luxere woningen, van de woningen op aantrekkelijke locaties en van de woningen in gebieden met schaarste (SCP 2000). Eerder in dit hoofdstuk is geconstateerd dat er vooral in de vier grote steden grote schaarste is aan grotere (koop)woningen. In de jaren negentig zijn hier dan ook zowel de kooprijzen als de huurprijzen sterk gestegen. Hierdoor moeten starters en doorstromers op de woningmarkt steeds meer betalen voor dezelfde kwaliteit.

In het ontwerp van de *Nota wonen*, waarin het volkshuisvestingsbeleid voor de komende tien jaar wordt gepresenteerd (VROM 2000a), wordt dan ook sterker dan voorheen aandacht gevraagd voor een verdere toename van het eigen woningbezit en de vraag naar kwaliteit. De nadruk ligt hierbij op de vrije keuze van het individu. Door de verwachte bevolkingsgroei zal de woningbehoefte blijven toenemen, waardoor er mogelijkheden zijn om via nieuwbouw in te spelen op veranderingen in de woningvraag. Wel zullen door toenemende vergrijzing en ontgroening veranderende woonvoorkeuren meer dan voorheen in de bestaande woningvoorraad moeten worden bevredigd. Het streven is dat in 2010 twee derde van de woningvoorraad bestaat uit koopwoningen.

Het verbeteren van de bovenkant van de woningmarkt kent niet alleen voordelen, maar ook nadelen. In de eerste plaats worden met de nieuwbouw van woningen voor hogere inkomens in de steden de knelpunten aan de onderkant van de woningmarkt in de steden niet opgelost. Een evenwichtiger spreiding van hogere en lagere inkomens over de steden en de suburbane gebieden – zoals de besturen van de grote steden voor ogen hebben – betekent dat er ook met de woningvoorraad voor huishoudens aan de onderkant van de woningvoorraad iets zal moeten gebeuren. In de regionale afstemming van het huisvestingsbeleid tussen de grote steden en de omliggende gemeenten wordt daarmee een begin gemaakt. Maar ook op dat punt is de huidige situatie niet snel te veranderen. Bovendien neemt door de relatief grote huurverhogingen de krapte aan de onderkant van de woningmarkt alleen maar verder toe. Deze ontwikkelingen komen tot uiting in het aandeel van de huurders dat huursubsidie ontvangt: in Amsterdam steeg dit aandeel tussen 1995 en 1999 van 21% naar 29%. Reden voor deze stijging is overigens niet alleen de stijging van de huren en de afname van de voorraad goedkope

woningen waarvoor geen huursubsidie mogelijk is, ook de verbetering van de subsidie-regeling is hier debet aan (SWD 2000). Het feit dat personen die een relatief dure koopwoning betrekken op binnenstedelijke locaties zelden een goedkope huurwoning achterlaten (Smets 2000), draagt ook bij aan de krapte aan de onderkant van de woningmarkt.

Nederland is met zijn nog steeds zeer omvangrijke, door krachtige corporaties beheerde, sociale-huursector altijd redelijk goed bewapend geweest tegen ruimtelijke achterhoede-voorming. De spreiding van de kwaliteit van de woningen over de verschillende inkomensgroepen is (nog) niet zo groot. Mensen die vanwege de marktwerking beperkt worden in hun keuzevrijheid krijgen overheidssteun. De afnemende rol van de overheid, en daarmee de afname van het aantal goedkope huurwoningen, heeft echter tot gevolg dat sociaal-economische verschillen in de toekomst steeds meer tot uiting zullen komen op de woningmarkt. Ruimtelijke concentratie van de minder draagkrachtigen in de samenleving en een tweedeling tussen stad en omgeving, en binnen de stad tussen rijke en arme buurten, kan hiervan de consequentie zijn. Dit thema, en het beleidsmatige antwoord op het probleem van de ruimtelijke tweedeling komt in hoofdstuk 6 aan bod.

Een bijkomend nadeel van het toenemende eigen-woningbezit is dat, nadat er een nieuw evenwicht tussen huren en kopen is gevonden – wanneer het tekort aan koopwoningen is opgeheven –, dit zal leiden tot een verstarring van de woningmarkt, waarvan vooral de nieuwkomers problemen zullen ondervinden. Deze groep heeft tot op heden kunnen profiteren van de dynamiek in de huursector, waar veel meer verhuisbewegingen plaatsvinden en waar de barrière om te verhuizen veel geringer is dan in de koopsector. Het zal voor starters moeilijker worden een geleidelijke start te maken. Het toenemend aantal starters op de woningmarkt die een woning kopen, kan hiervan een eerste signaal zijn (SCP 2000).

Door de liberalisering van de woningmarkt verslechtert niet alleen de positie van de lage inkomens, ook de positie van de middeninkomens op de grootstedelijke woningmarkt kan op den duur achteruitgaan. De sociale-huursector wordt steeds meer het domein van de (zeer) lage inkomens, terwijl de vrije-marktsector zich in toenemende mate richt op de hogere inkomens. Voor de middeninkomens betekent dit dat het aanbod in de steden beperkter wordt en het voor hen dus steeds moeilijker wordt hier een geschikte woonruimte te vinden. Het toenemende aandeel huishoudens met een middeninkomen onder de uit de stad vertrokkenen (zie hoofdstuk 2) kan hiervan een eerste signaal zijn.

### **3.6 Samenvatting**

De afgelopen decennia is de positie van de grote steden wat de woningvoorraad betreft op een aantal punten verbeterd ten opzichte van de randgemeenten en overig Nederland. De toename van het aandeel koopwoningen is relatief sterker dan elders, en ook de grootte van de woningen – gemeten in woonkameroppervlakte – is relatief sterker toegenomen. Toch wordt de woningvoorraad in de vier grote steden nog steeds gedomineerd door goedkope, vooroorlogse en kleine meergezinshuurwoningen, van relatief slechte kwaliteit.

De gewenste verhuisrichting van verhuigeneigden hangt sterk samen met het gewenste woningtype. Potentiële vertrekkers uit de steden naar de randgemeenten en elders zijn overwegend op zoek naar een grote eengezinskoopwoning in het duurdere marktsegment. Degenen die zich in de stad willen vestigen of hier al wonen zijn vooral geïnteresseerd in de relatief kleine, goedkope meergezinshuurwoningen. Hieruit blijkt dat mensen zich in hun woonvoorkeuren voor een belangrijk deel laten leiden door het aanbod op de woningmarkt. Ook hangt het gewenste woningtype samen met het huidige woningtype, vooral onder de huishoudens die zich in de steden willen vestigen of hier al wonen. De voorkeur voor het type woning waarin men op dit moment woont, is over het algemeen groter dan voor de overige woningtypen. Bij een vergelijking van de woonvoorkeuren van degenen die in een van de vier grote steden willen wonen met het huidige aanbod op de grootstedelijke woningmarkt, blijkt in de vier grote steden een groot kwaliteitstekort aan woningen. De (relatieve) vraag naar eengezinswoningen, koopwoningen, grotere en duurdere woningen en nieuwbouwwoningen is duidelijk groter dan het (relatieve) aanbod.

De draagkrachtige huishoudens die zich door de grote steden aangetrokken voelen, met name (hoogopgeleide) alleenstaanden, tweeverdieners zonder kinderen en ouderen met een hoog inkomen, komen over het algemeen af op een bepaald type stedelijk woonmilieu van hoge kwaliteit. Dit is onder meer te vinden in de centrum-stedelijke woonmilieus, met name in de historische binnensteden. De verwachting is dat, als gevolg van de toename van het aantal huishoudens met een hoog inkomen, de vraag naar deze hoogwaardige woonmilieus de komende jaren verder toe zal nemen. Door op deze vraag in te spelen, en meer centrum-stedelijke woonmilieus te creëren, zouden de steden in de toekomst een groot aantal draagkrachtige huishoudens kunnen huisvesten. Stedelijke woonmilieus met veel flexibiliteit op het niveau van de bebouwing en met een sterke identiteit zijn in de toekomst de meest kansrijke.

Op dit moment kan de stedelijke woningmarkt nog lang niet aan deze vraag voldoen. Vanwege het statische karakter laten de verhoudingen op de woningmarkt zich niet zo snel veranderen. De woningmarkt in de grote steden draagt de sporen van decennialang beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Pas recent is de aandacht verschoven naar een meer liberaal, marktgericht woningmarktbeleid, waarbij het kwalitatieve woningtekort meer centraal staat. Een groot overschot aan goedkope sociale-huurwoningen maakt het nu mogelijk een deel van deze woningen te vervangen door kwalitatief betere en duurdere koopwoningen.

## Noten

- 1 Een aantal voormalige groeikernen behoort tot de randgemeenten van de vier grote steden: Haarlemmermeer en Purmerend zijn randgemeenten van Amsterdam, Capelle aan den IJssel en Spijkenisse zijn randgemeenten van Rotterdam, Zoetermeer is een randgemeente van Den Haag en Houten en Nieuwegein zijn randgemeenten van Utrecht
- 2 In het WBO uit 1998, en dus ook in dit hoofdstuk, worden bij de verkoopprijzen drie klassen gehanteerd: tot 210000 gulden, 210.000-300.000 gulden en meer dan 300.000 gulden. De woningen in de categorie boven de 300.000 gulden behoren tot de dure woningvoorraad. De vraag is of deze indeling vandaag de dag niet achterhaald is, met name in de vier grote steden, gezien de afgelopen jaren sterk gestegen en nu hoge koopprijzen. Woningen boven de 300.000 gulden zijn op dit moment, zeker in de Randstad, eerder regel dan uitzondering. De gemiddelde verkoopprijs in Nederland lag in 1998 al boven deze grens van drie ton.
- 3 Drie (potentiële) verhuisbewegingen zijn voor de toekomstige bevolkingssamenstelling van de vier grote steden van belang, namelijk verhuizingen binnen de vier grote steden, verhuizingen uit de vier grote steden en verhuizingen naar deze steden. In hoofdstuk 2 is in paragraaf 2.3 over migratiebewegingen dezelfde indeling gehanteerd.
- 4 Indien een huishouden niet tot de primaire doelgroep behoort en in een goedkope huurwoning woont, is er een goedkope scheefheid. Indien een huishouden wel tot de primaire doelgroep behoort en in een dure huurwoning woont, is er een dure scheefheid. Goedkope huurwoningen hebben (in Amsterdam in 1999) een huur tot 675 gulden, middeldure huurwoningen een huur van 676 tot 910 gulden, dure huurwoningen hebben een huur van meer dan 910 gulden per maand. Tot de primaire doelgroep behoren (in 1999 in Amsterdam) alleenstaanden met een nettomaandinkomen tot en met 2.050 gulden en meerpersoonshuishoudens met een nettomaandinkomen tot 2.900 gulden (SWD 2000).
- 5 Er is een *theoretisch* overschot, aangezien alleen de huidige bewoners en de huidige woningvoorraad zijn meegenomen
- 6 Tot de secundaire doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid behoren alleenstaanden met een nettomaandinkomen vanaf 2051 gulden tot en met 3.500 gulden per maand en meerpersoonshuishoudens met een nettomaandinkomen vanaf 2.901 gulden tot en met 3.500 gulden per maand (de Ziekenfondsgrens).



## 4 DE GROOTSTEDELIJKE ECONOMIE

### 4.1 Inleiding

De ontwikkelingen in de economie van de grote steden zijn dikwijls onstuimiger verlopen dan die in de nationale economie. Dat gold voor perioden van economische voorspoed, waarin de grootstedelijke economie in hoog tempo welvaart en werk genereerde en daarmee nieuwe bevolkingsgroepen naar de stad trok; het gold ook voor perioden van economische neergang, die werden gekenmerkt door grote werkloosheid en armoede. De economische ontwikkelingen van de laatste drie decennia lijken dit patroon te volgen, zij het dat vermindering van de grootstedelijke werkloosheid in tijd en in tempo achterliep bij de economische opleving vanaf de tweede helft van de jaren tachtig.

In dit en in het volgende hoofdstuk worden de complexe relaties tussen de grootstedelijke economie, de arbeidsmarkt en de werkloosheid besproken. In dit hoofdstuk ligt het accent op de ontwikkelingen in de grootstedelijke economie en hun gevolgen voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt. In het volgend hoofdstuk komen het aanbod op de arbeidsmarkt, de werkloosheid en de ontwikkeling van de pendel aan de orde. Dat laatste onderwerp is van belang, omdat de grootstedelijke arbeidsmarkten 'open' markten zijn. Werknemers in de steden worden immers niet alleen gerekruteerd uit de stadsbevolking zelf, maar ook uit de wijde omgeving van de stad. De ontwikkeling van de pendel is daarom een belangrijke interveniërende factor in de relatie tussen economische groei en werkloosheid in de grote steden.

Voor de positie van de economie in de grootstedelijke gebieden zijn twee ontwikkelingen bepalend geweest. In de eerste plaats was dat de concentratie en deconcentratie van economische activiteiten in de steden. Bij de opkomst van de industriële samenleving functioneerden de steden als de 'motoren' van de economie, maar vanaf de jaren zeventig trokken de bedrijven in versneld tempo uit de steden weg en hadden een voorkeur voor de buitengebieden. Vanaf de tweede helft van de jaren negentig is er echter weer een lichte concentratietendens te bespeuren. Deze ontwikkelingen komen in paragraaf 4.2 aan bod. De tweede belangrijke ontwikkeling is de transformatie van een industriële naar post-industriële stedelijke economie. Deze transformatie heeft aanzienlijke gevolgen voor de werkgelegenheidsstructuur, in het bijzonder voor het aanbod van banen voor laag-geschoolden. In paragraaf 4.3 wordt nader op dit onderwerp ingegaan, waarmee tevens een brug wordt geslagen naar het volgende hoofdstuk over de arbeidsmarkt. Vervolgens wordt in paragraaf 4.4 een korte beschouwing gegeven over economische concentratie en specialisatie in stedelijke netwerken op drie verschillende schaalniveaus: het stadsgewest, de Randstad en Noordwest-Europa. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte samenvatting (§ 4.5).

### 4.2 Grootstedelijke gebieden als werkplaats

Lange tijd was het voor vele vormen van economische activiteit profijtelijk om een grote stad als vestigingsplaats te hebben. Dat had vooral te maken met de fysieke nabijheid van transportmogelijkheden via waterwegen of spoor en van relatief grote

afzetmarkten. Het had soms ook te maken met de aanwezigheid van mogelijkheden tot specialisatie en van een bestand aan geschoolde potentiële werknemers. Dergelijke factoren hebben geleid tot een concentratie van economische activiteiten in en rond de grote steden, waaraan de grote steden hun traditionele rol als 'motoren' van de economie te danken hebben. In de hoogtijdagen van de industrialisatie, toen de transportkosten nog (relatief) hoog waren, heeft deze concentratie geleid tot soms explosief groeiende steden. Behalve deze factoren, die leidden tot concentratie van economische activiteit, zijn er echter ook altijd factoren geweest die leidden tot deconcentratie.<sup>1</sup> Die hebben vooral te maken met de hogere vestigingskosten van een bedrijf in de stad. Niet alleen is de bedrijfsruimte in steden dikwijls aanzienlijk duurder dan elders, ook waren in het verleden de arbeidskosten in de stad vaak hoger. Met de uniformering van de lonen via cao's is aan de invloed van de laatste factor goeddeels een einde gekomen, althans binnen Nederland. De eerste factor is echter een steeds belangrijker rol gaan spelen naarmate het belang van de factoren die tot concentratie leidden, afnam. Vooral de toegenomen transportmogelijkheden en de afgenomen transporttijden en -kosten maken concentratie van economische activiteit in grote steden minder dwingend. De afgelopen decennia is in de grote steden de balans tussen de concentratietendens en de deconcentratietendens verschoven ten gunste van de laatste. Met name de bedrijfstakken met een relatief groot ruimtebeslag trekken weg. Soms vestigen ze zich aan de rand van de stedelijke gebieden, soms verdwijnen ze naar het buitenland. Dit verschijnsel doet zich voor in het overgrote deel van de grote steden in de Westerse wereld. In de Verenigde Staten is de deconcentratie al vanaf de jaren vijftig zichtbaar (Linneman en Summers 1993), terwijl verschillende Europese steden vooral in de jaren zestig en zeventig met een grootschalige deconcentratie werden geconfronteerd (Cheshire en Hay 1989; Cheshire 1993). Overigens voltrokken zich in sommige steden al eerder perioden van deconcentratiegolven. Zo was er rond 1900 in Amsterdam al een relatief grote verplaatsing van industriële bedrijfsactiviteit vanuit de stad naar de directe omgeving van de stad. Het betrof vooral bedrijven die door de mechanisatie overstapten van een gestapelde (over verschillende etages verdeelde) productie naar een volledig horizontale productie en daarvoor in de dicht bebouwde stad geen ruimte konden vinden (Wagenaar en Van Engelsdorp Gastelaars 1986).

Het verschuivende evenwicht tussen de concentratie- en deconcentratietendensen is bepalend voor de economische-motorfunctie van de grote stad en het grootstedelijk gebied. Duidelijk is dat de deconcentratie in de Nederlandse grote steden de laatste decennia de overhand heeft. Van belang is echter de vraag waar naartoe de economische activiteiten zich verplaatsen. Is dat naar de directe omgeving van de stad, dan wordt de economie van het grootstedelijk gebied als geheel niet aangetast. Is dat echter buiten de grootstedelijke gebieden of naar het buitenland, dan zal dat een (relatieve) economische neergang veroorzaken van de grootstedelijke gebieden als geheel. In deze paragraaf wordt geprobeerd enkele indicaties te geven voor deze ontwikkelingen in de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad.

De balans tussen concentratie en deconcentratie is echter niet voor elke vorm van economische activiteit gelijk. De hiervoor beschreven factoren die bijdragen tot deconcentratie wegen het zwaarst voor de industrie, met name voor de kapitaals- en ruimte-intensieve industrie. Voor andere sectoren kan de balans anders uitvallen.



Voor bedrijven in de zakelijke en financiële dienstverlening bijvoorbeeld, kan de balans doorslaan ten gunste van de concentratie in de stad, vanwege de nabijheid van de financiële markten en hoofdkantoren van grote bedrijven. Dit type ruimtelijke concentratie van gelijksoortige economische activiteiten wordt vaak aangeduid met de term 'clusters'. Onder invloed van de econoom Michael Porter heeft het verschijnsel van de ruimtelijke clusters veel aandacht gekregen.<sup>2</sup> Clusters hebben als groot voordeel, dat ruimtelijke nabijheid van bedrijven in dezelfde sector de vestiging van gespecialiseerde instituten en voorzieningen mogelijk maakt, zoals onderzoeksinstituten en opleidingsinstellingen. Porter heeft in dit verband ook gewezen op de mogelijkheid van strategische clusters tussen binnenstadsgebieden en de omliggende regio (Porter 1998). Ook culturele factoren kunnen een rol spelen. Zo zijn veel internetbedrijven, die naar de aard van hun werk net zo goed op het platteland gevestigd kunnen zijn, dikwijls in elkaars nabijheid te vinden in stedelijke gebieden, vanwege de onderlinge contacten en het culturele klimaat (Kloosterman 1997). Deze factoren lijken de laatste jaren weer wat meer in het voordeel van de stedelijke gebieden als vestigingsplaats voor bedrijven te werken.

In tabel 4.1 is de economische ontwikkeling van de vier grootstedelijke gebieden in enkele indicatoren uitgedrukt. Die indicatoren zijn: de ontwikkeling van de regionale productiviteit (bruto toegevoegde waarde) en het arbeidsvolume tussen 1995 en 1999, het aandeel van de regio in Nederland (resp. van de subregio in de regio) op beide indicatoren en het bruto regionaal product per hoofd van de bevolking. In de voorganger van dit boek, *De beklemd stad* uit 1996, was een tijdreeks van enkele van deze indicatoren opgenomen vanaf 1970 tot 1993. Aangezien het CBS vanaf 1995 een andere berekeningswijze hanteert van het regionaal product naar aanleiding van de harmonisatie van de nationale rekeningen binnen de Europese Unie, kon deze reeks hier niet worden doorgetrokken.

De economische ontwikkeling van de meeste grootstedelijke gebieden geeft tussen de jaren 1995 en 1999 een ander beeld te zien dan het overheersende beeld van de decennia daarvoor. In de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig was het aandeel in het nationale product van de meeste grootstedelijke regio's afgenomen. De grote uitzondering was Utrecht, die zijn aandeel over de gehele periode zag toenemen. In de tweede helft van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig was het beeld wisselend: in Groot-Amsterdam een geringe toename, in Groot-Rijnmond schommelend, in de agglomeratie-Den Haag een afname. Bij het arbeidsvolume (de omvang van het aantal arbeidsjaren) nam het aandeel van drie van de vier grootstedelijke gebieden gedurende de hele periode vanaf 1970 af. Opnieuw was Utrecht de uitzondering, met een toename van het aandeel over de gehele periode (Van der Wouden 1996).

Vanaf 1995 nemen de productiviteit en het arbeidsvolume in de meeste grootstedelijk regio's en subregio's sneller toe dan het Nederlands gemiddelde. Uitzondering is hier Groot-Rijnmond, dat een lager groeitempo kent dan Nederland als geheel. Opvallend is ook de sterke groei van de Amsterdamse stadseconomie (Amsterdam is de enige stad waarover dit soort gegevens beschikbaar zijn). Waar voorheen de 'randen' van de grootstedelijke gebieden groeiden en de steden sterk achterbleven, is dat nu niet meer overall het geval. Het verschil in groeitempo tussen de vier grootstedelijke gebieden wordt goeddeels verklaard door de verschillen in productiestructuur: Utrecht en Groot-Amsterdam hebben een relatief groot aandeel van de commerciële dienstverlening

in de regionale economie. Van de vier grootstedelijke gebieden heeft Rijnmond het grootste aandeel industrie in de productiestructuur, maar ook dat aandeel ligt inmiddels onder het Nederlands gemiddelde. Binnen de Randstad zijn de gebieden met de sterkste industriële oriëntatie te vinden rond het Noordzeekanaal: IJmond en de Zaanstreek (CBS 2000).

Tabel 4.1 Ontwikkeling grootstedelijke economie naar enkele indicatoren

	economische ontwikkeling				aandeel regio in Nederland (%)	aandeel subregio in regio (%)	BRP per hoofd (Ned = 100)
	(index, 1995=100)						
	1996	1997	1998	1999 <sup>a</sup>	1998	1998	1998
<b>Groot-Amsterdam</b>							
bruto toegevoegde waarde	104	112	120	126	11,2		154
arbeidsvolume	103	108	113		10,5		
waarvan:							
Amsterdam							
bruto toegevoegde waarde	104	110	118	124		63,0	153
arbeidsvolume	104	107	112			65,1	
Haarlemmermeer e.o.							
bruto toegevoegde waarde	102	117	124	128		21,7	242
arbeidsvolume	101	106	109			19,8	
Amstelveen e.o.							
bruto toegevoegde waarde	103	114	129	135		10,9	144
arbeidsvolume	104	116	127			10,5	
Edam-Volendam e.o.							
bruto toegevoegde waarde	107	113	117	121		4,3	57
arbeidsvolume	105	107	110			4,7	
<b>Groot-Rijnmond</b>							
bruto toegevoegde waarde	102	108	114	118	8,8		111 <sup>b</sup>
arbeidsvolume	102	104	107		8,4		
<b>agglomeratie Den Haag</b>							
bruto toegevoegde waarde	103	109	117	123	5,4		123 <sup>c</sup>
arbeidsvolume	101	105	109		5,5		
<b>Utrecht-COROP</b>							
bruto toegevoegde waarde	105	114	122	129	8,7		125
arbeidsvolume	104	108	113		8,4		
waarvan:							
Stadsregio Utrecht							
bruto toegevoegde waarde	105	115	124	131		61,3	158
arbeidsvolume	104	109	114			60,0	
<b>Nederland</b>							
bruto toegevoegde waarde	104	109	115	120	100		100
arbeidsvolume	102	105	109		100		

a Schatting op grond van volumemutaties; bron: CBS 2000.  
b Rijnmond.  
c Zonder Zoetermeer.

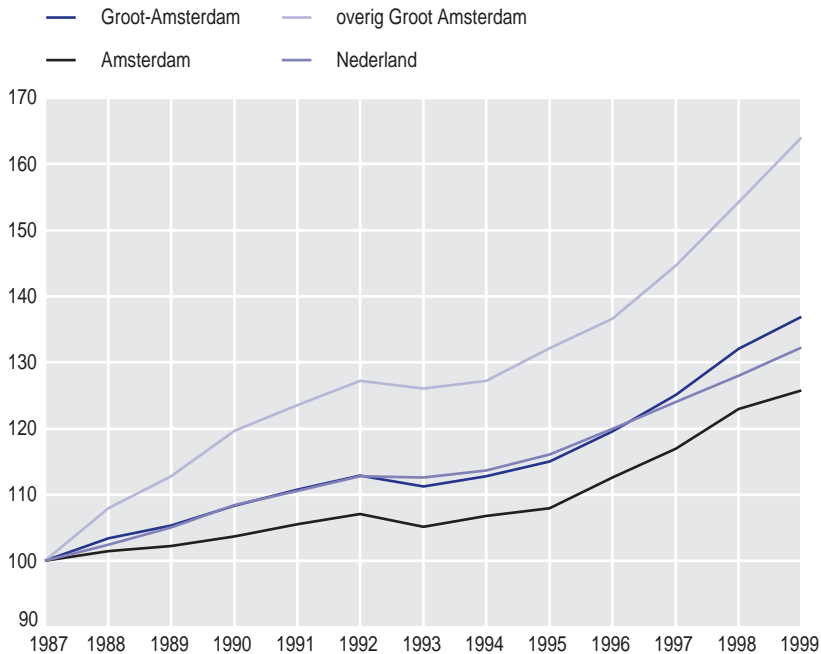
Bron: CBS, SCP-bewerking

Voor alle grootstedelijke gebieden en subregio's (met uitzondering van het landelijke gebied ten Noorden van Amsterdam) is het bruto regionaal product per hoofd van de bevolking hoger dan het Nederlands gemiddelde. Dat komt vooral doordat er in deze gebieden verhoudingsgewijs veel banen zijn ten opzichte van het aantal bewoners. Relatief veel mensen die in deze gebieden werken, wonen elders. In termen van hun productie behoren de grootstedelijke gebieden nog steeds tot de 'motoren' van de economie, en hebben ze de laatste jaren zelfs weer iets van die eerder verminderde functie teruggewonnen.

Voor de bepaling van de effecten van de economische groei op de sociaal-economische problemen in de grootstedelijke gebieden is het van belang vooral naar de ontwikkeling van het aantal banen te kijken. In de tweede helft van de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig was er in de drie grootste steden nog sprake van een absolute afname van het aantal banen (Utrecht vormt hier weer de uitzondering), in de periode daarna is dat doorgaans niet meer het geval. De figuren 4.1 tot en met 4.5 laten dat zien. In die figuren wordt de ontwikkeling van het aantal banen vanaf 1987 eerst voor elk van de grootstedelijke gebieden afzonderlijk weergegeven, waarbij telkens de stad, de randen van het grootstedelijk gebied, de grootstedelijke regio als geheel en Nederland in de grafiek zijn opgenomen (figuur 4.1-4.4). Figuur 4.5 biedt een overzicht over de vier gebieden gezamenlijk, waarbij ter vergelijking ook de Randstad is opgenomen.

**Figuur 4.1**

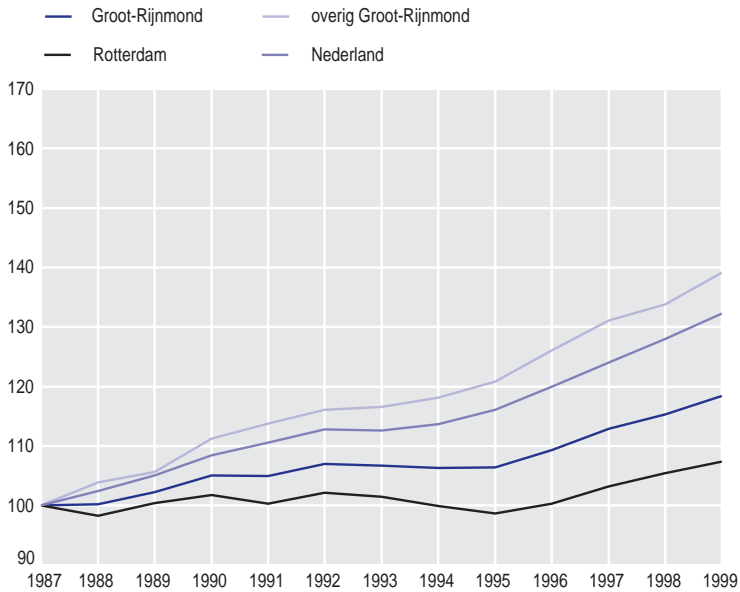
**Ontwikkeling van het aantal banen in de regio Amsterdam, 1987-1999**



Bron: CBS (JWL, EWL v.a. 1995) SCP-bewerking

**Figuur 4.2**

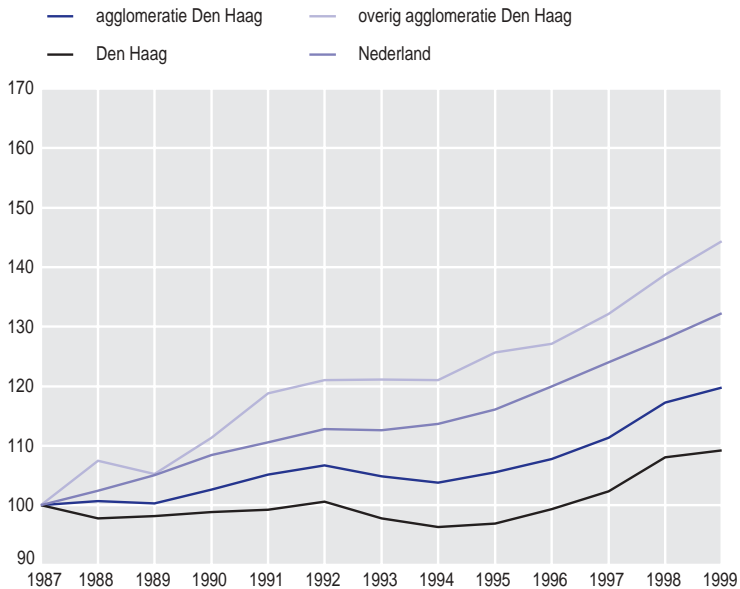
**Ontwikkeling van het aantal banen in de regio Rotterdam, 1987-1999**



Bron: CBS (JWL, EWL v.a. 1995) SCP-bewerking

**Figuur 4.3**

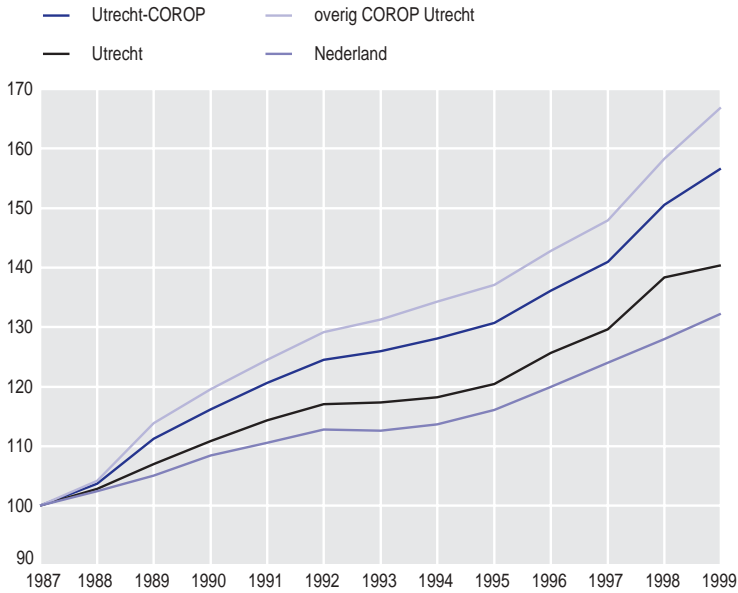
**Ontwikkeling van het aantal banen in de regio Den Haag, 1987-1999**



Bron: CBS (JWL, EWL v.a. 1995) SCP-bewerking

**Figuur 4.4**

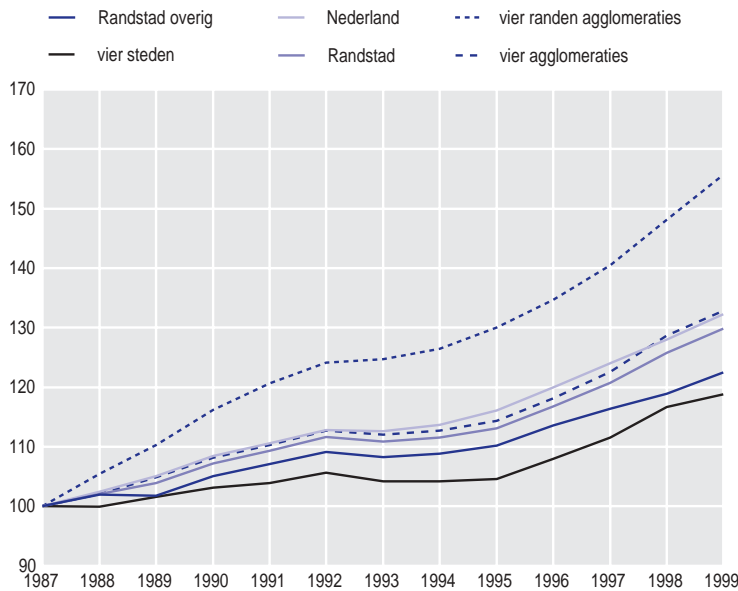
**Ontwikkeling van het aantal banen in de regio Utrecht, 1987-1999**



Bron: CBS (JWL, EWL v.a. 1995) SCP-bewerking

**Figuur 4.5**

**Ontwikkeling van het aantal banen in de vier grootstedelijke regio's en de Randstad, 1987-1999**



Bron: CBS (JWL, EWL v.a. 1995), SCP-bewerking

In de vier grootstedelijke regio's zijn de algemene patronen gelijk: de banengroei in de randen van de gebieden is het grootst en die in de steden het kleinst. In dat opzicht is er nog steeds sprake van een economische deconcentratie binnen de vier grootstedelijke gebieden. De verschillen in groeitempo tussen de vier gebieden zijn echter opmerkelijk. Over de gehele periode 1987-1999 bezien is de relatieve banengroei in de regio Groot-Amsterdam en Utrecht groter dan het Nederlands gemiddelde, terwijl de twee andere regio's daar ruim onder blijven. Het groeitempo in de stad Utrecht is over de gehele periode hoger dan in Nederland als geheel, dat van Amsterdam blijft er enigszins onder. De geringst groei van het aantal banen is te vinden in Den Haag en Rotterdam. In beide steden lag het aantal banen in 1995 zelfs onder dat van 1987, om daarna weer langzaam te stijgen. Het overzicht van figuur 4.5 laat zien, dat de vier grootstedelijke gebieden gezamenlijk relatief meer banengroei genereerden dan de rest van de Randstad. Ook in deze figuur worden de extremen gevormd door de randen van de grootstedelijke gebieden en de vier steden.

Als we, aan het slot van deze paragraaf, de verschillende indicatoren voor de economische ontwikkeling van de grote steden en de grootstedelijke regio's overzien, dan is het in elk geval duidelijk dat de economische deconcentratie van de steden naar de randen van de grootstedelijke gebieden sterk blijft. Bij de economische deconcentratie van de grootstedelijke gebieden naar de rest van Nederland is het patroon minder duidelijk. In de regio Amsterdam en Utrecht is er zeker de laatste jaren weer sprake van een concentratie. In Utrecht geldt dat niet alleen voor het COROP-gebied, dat de gehele provincie beslaat, maar ook voor de kleinere stadsregio (tabel 4.1) en de stad (figuur 4.4). In de regio Groot-Rijnmond blijft de deconcentratie voortgaan, terwijl de agglomeratie-Den Haag op de verschillende indicatoren een wisselend beeld oplevert. Een bovengemiddelde toename van de productie vertaalt zich daar nog niet in een bovengemiddelde toename van het arbeidsvolume en het aantal banen.

#### 4.3 De postindustriële stad

De patronen van deconcentratie en concentratie van de stad naar rand en van de grootstedelijke regio naar elders hangen sterk samen met de transformatie van de industriële naar de postindustriële stad. Bij de deconcentratie vormde de snelle afname van de industriële werkgelegenheid in de stedelijke gebieden de belangrijkste motor. Dat is niet alleen in Nederland zo, maar ook elders in Europa en de Verenigde Staten. Uiteraard is er in de Westerse economieën in het algemeen sprake van een afname van het aandeel van de industriële werkgelegenheid, maar die is doorgaans in de steden sterker. Dat heeft te maken met de hoge kosten van de doorgaans veel ruimte vragende industriële bedrijfsvestingen in de steden en met de toegenomen transportmogelijkheden.

Omgekeerd was de sterke economische groei van de twee grootstedelijke gebieden rond Amsterdam en Utrecht voor een belangrijk deel gebaseerd op het grote aandeel van de commerciële dienstverlening in hun productiestructuur, zoals in de vorige paragraaf is aangegeven. Deze ontwikkelingen maken een groot verschil voor de grootstedelijke arbeidsmarkt: de banen in de industrie hadden een ander karakter dan die in de dienstverlening. De industrie bood in ruime mate werkgelegenheid aan laag

geschoolden, terwijl de banen in de dienstverlening gemiddeld gesproken om een hogere scholing vragen. Door het blijvend aanbod van laaggeschoolden op de stedelijke arbeidsmarkt (onder meer door immigratie) leidde dit tot hoge werkloosheid in de steden. In het volgende hoofdstuk komt dit thema terug.

In tabel 4.2 wordt een overzicht gegeven van de toe- en afname van banen in industrie en dienstverlening in de steden, de grootstedelijke gebieden en Nederland tussen 1973 en 1999. In de figuren 4.1 t/m 4.5 is reeds een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het aantal banen in de diverse delen van de grootstedelijke regio en Nederland. In tabel 4.2 ligt de nadruk op de ontleding van deze ontwikkeling in een industriële en een dienstverleningscomponent.<sup>3</sup>

Op grond van de gegevens in tabel 4.2 kunnen de volgende vier ondubbelzinnige conclusies worden getrokken over de selectieve ontwikkeling van de werkgelegenheid in de grote steden, de grootstedelijke gebieden en Nederland. Ten eerste is de ontwikkeling van de industriële werkgelegenheid in de vier grote steden voor alle perioden negatief, ook in de jaren dat er sprake was van een groei van het totaal aantal banen in de vier steden (1983-1999). De enige uitzondering is Utrecht, dat na 1993 weer een groei van de industriële werkgelegenheid laat zien. De relatieve afname van de industriële werkgelegenheid in de vier steden is bovendien aanzienlijk groter dan de afname in de nationale economie en in het algemeen ook groter dan in de grootstedelijke gebieden (uitzonderingen zijn Rotterdam tussen 1978 en 1988 en Amsterdam na 1993).

Ten tweede is er gemiddeld genomen sprake van een grotere afname van industriële werkgelegenheid in de grootstedelijke gebieden dan de afname in de nationale economie. Dat geldt echter niet voor elk grootstedelijk gebied afzonderlijk in elke periode. Tezamen levert dat het beeld op van een selectieve deïndustrialisatie van de werkgelegenheid, waarbij het tempo in de vier steden het hoogst is en het tempo van de vier grootstedelijke gebieden gemiddeld genomen hoger is dan dat van Nederland als geheel.

Ten derde is de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de dienstverlening in de vier steden in de periode vanaf 1983 zodanig, dat daarmee het verlies aan industriële werkgelegenheid wordt gecompenseerd, terwijl dat in de eerdere perioden niet het geval was. Vanaf 1993 was in Amsterdam en Utrecht het effect van de groei van de dienstverlening op de totale werkgelegenheid zelfs groter dan in Nederland als geheel. Voor alle vier de grote steden geldt echter tegelijkertijd dat het groeitempo van de werkgelegenheid in de dienstverlening gedurende de laatste twee perioden systematisch lager was dan dat van het grootstedelijk gebied waartoe de stad behoort.

Ten vierde is er een verschil tussen grote steden en de grootstedelijke gebieden onderling. Het zwaartepunt van de deïndustrialisatie lag in Amsterdam in de perioden voor 1983<sup>4</sup> (zie ook Kloosterman 1994), terwijl de deïndustrialisatie in Rotterdam en Den Haag juist na 1988 toeneemt. In de perioden na 1983 ontwikkelt de werkgelegenheid zich in de twee steden en grootstedelijke gebieden aan de noordzijde van de Randstad, Amsterdam en Utrecht, in het algemeen gunstiger dan in de twee gebieden aan de zuidkant van de Randstad (zie ook: Louter en De Ruyter 1995).

Tabel 4.2 Verandering van het aantal banen van werknemers<sup>a</sup> in industrie en dienstverlening<sup>b</sup>, 1973-1993  
(in procenten)

	1973-1978	1978-1983	1983/1984-1988 <sup>c</sup>	1988-1993	1993-1999
<b>Amsterdam</b>					
industrie	-20,7	-23,2	-5,5	-12,9	-9,4
dienstverlening	1,6	-2,8	15,9	6,5	23,6
totaal	-4,0	-5,8	12,1	3,6	19,7
<b>Rotterdam</b>					
industrie	-12,2	-9,7	-7,1	-19,1	-17,0
dienstverlening	1,3	-3,4	6,0	7,5	10,2
totaal	-3,4	-4,8	2,3	2,3	5,8
<b>Den Haag</b>					
industrie	-14,5	-13,0	-14,1	-22,0	-23,7
dienstverlening	-0,8	0,1	1,3	3,2	14,5
totaal	-4,0	-2,1	-1,5	0,6	11,6
<b>Utrecht</b>					
industrie	-16,1	-17,4	-18,1	-11,3	7,2
dienstverlening	13,2	3,0	8,9	17,0	20,9
totaal	5,4	-0,6	4,6	12,9	19,6
<b>vier steden</b>					
industrie	-16,1	-15,8	-9,9	-16,6	-12,4
dienstverlening	2,4	-1,6	7,9	7,6	17,6
totaal	-2,7	-4,0	4,0	4,0	14,0
<b>Groot-Amsterdam</b>					
industrie	-19,0	-16,1	5,1	-8,1	-12,3
dienstverlening	6,9	1,5	23,0	10,6	28,8
totaal	0,6	-2,1	19,0	7,5	23,1
<b>Groot-Rijnmond</b>					
industrie	-11,4	-10,1	-9,0	-3,8	-11,7
dienstverlening	5,1	0,1	18,1	10,4	16,0
totaal	-0,8	-3,0	12,0	5,8	10,9
<b>agglomeratie Den Haag</b>					
industrie	-10,8	-6,7	-6,8	-10,2	-16,9
dienstverlening	7,1	3,8	8,6	6,9	17,1
totaal	3,2	1,0	5,6	4,6	14,3
<b>Utrecht-COROP<sup>d</sup></b>					
industrie	-12,0	-10,6	6,0	-2,6	3,9
dienstverlening	17,8	6,9	23,4	22,0	28,3
totaal	8,2	1,8	18,9	16,6	24,4
<b>vier regio's</b>					
industrie	-13,7	-11,5	-1,6	-5,5	-8,4
dienstverlening	8,4	2,7	18,8	12,3	23,3
totaal	2,1	-1,0	14,4	8,6	18,6
<b>Nederland</b>					
industrie	-5,9	-9,6	3,2	-2,8	-3,9
dienstverlening	13,8	6,8	19,9	15,7	24,0
totaal	4,8	-1,3	15,6	9,5	17,4

Voor nadere toelichting: zie eindnoot 5.

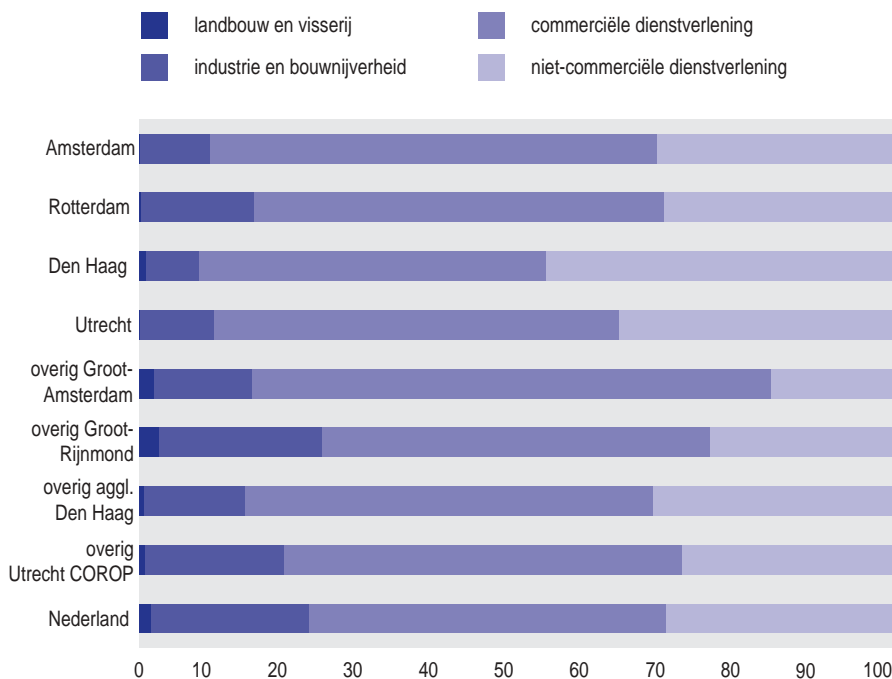
Bron: CBS, Statistiek werkzame personen (1973-1988); EWL (1993 en later) SCP-bewerking



Samenvattend kan worden vastgesteld dat het tempo van de deïndustrialisatie verreweg het hoogst is in de vier steden, terwijl het tempo in de vier grootstedelijke gebieden wat hoger ligt dan dat van de nationale economie. Daaruit kan worden afgeleid dat er per saldo sprake is van een relatieve deconcentratie van industriële werkgelegenheid van de vier steden naar hun randgebieden, en van de grootstedelijke gebieden als geheel naar de rest van Nederland. Het grootste relatieve aandeel van de industrie in de werkgelegenheid bevindt zich nu dan ook in een brede ring, lopend van Noord-Brabant via Oost-Nederland naar de noordelijke provincies (Louter 1999; CBS 2000). Uitzonderingen zijn het relatief grote aandeel van industrie in IJmond, de Zaanstreek en delen van Groot-Rijnmond (Botlek/Europoort).

De voor de vier Nederlandse grote steden vastgestelde patronen van selectieve deïndustrialisatie beantwoorden aan een algemener patroon, dat zich in de grote steden in Noordwest-Europa en het noordoosten van de Verenigde Staten heeft voorgedaan (Linneman en Summers 1993; Sassen 1994). Net als bij de Nederlandse steden zijn er daarbij verschillen in het tempo van de deïndustrialisatie en de mate waarin het verlies aan industriële werkgelegenheid werd gecompenseerd door een groei van de werkgelegenheid in de dienstverlening. Met name oudere industrie- en havensteden in het Verenigd Koninkrijk, zoals Glasgow en Liverpool, hebben gedurende de jaren zeventig en tachtig niet alleen te maken gehad met een neergang van de industriële sector, maar ook met een algehele neergang van de werkgelegenheid (Parkinson et al. 1992). In Londen kon de groei van de dienstverlening in het midden van de jaren tachtig het verlies aan industriële banen compenseren, maar de deconcentratie naar de buitengebieden van de grootstedelijke regio was daar zo sterk, dat deze tendens aan het einde van de jaren tachtig weer ongedaan was gemaakt (Buck et al. 1992). In andere wereldsteden als Parijs en New York bood de groei van de dienstverlening vanaf het einde van de jaren zeventig wel voldoende compensatie voor het verlies aan industriële banen (Parkinson et al. 1992; Buck et al. 1992). Het alomtegenwoordige internationale patroon van de relatief snelle deïndustrialisatie van de grootstedelijke economieën in Noordwest-Europa en het noordoosten van de Verenigde Staten versterkt het beeld van de onomkeerbaarheid van deze ontwikkeling, ook in de grootstedelijke gebieden in Nederland.

Ter afsluiting van deze paragraaf is in figuur 4.6 de samenstelling van de werkgelegenheid in 1999 in de primaire, secundaire, tertiaire en quartaire sector weergegeven voor de vier steden, de vier grootstedelijke gebieden zonder de centrale stad en Nederland. Te zien is dat het aandeel van industrie en bouw inmiddels overal lager is dan in Nederland als geheel, met uitzondering van overig Groot-Rijnmond. Het aandeel van de commerciële dienstverlening is in de regio Amsterdam het hoogst (ruim 68%), maar ligt overal elders boven het Nederlands gemiddelde, met uitzondering van Den Haag waar de commerciële en de niet-commerciële dienstverlening ongeveer even groot zijn.

**Figuur 4.6****Samenstelling van de werkgelegenheid in de grootstedelijke gebieden, 1999**

Bron: CBS

**4.4 Economische concentratie en specialisatie: stadsgewest, Randstad, Europa****4.4.1 Economische concentraties in stedelijke netwerken**

In de voorgaande paragrafen is steeds het onderscheid gemaakt tussen de vier grote steden en de 'randen' van de grootstedelijke regio. Dat onderscheid is ten dele opgelegd door de bestuurlijke en statistische indelingen, op grond waarvan economische gegevens worden verzameld. Daarbij lijkt het, alsof de relatie tussen stad en regio zich ontwikkelt volgens een klassiek centrum-periferie model: er is een stedelijk centrum met een zeer hoge concentratie van economische activiteit, van waaruit activiteiten zich volgens een patroon van concentrische cirkels over de rest van de regio verspreiden. Dat ruimtelijk model beantwoordt steeds minder aan de realiteit van de ontwikkeling van stedelijke economische concentraties. Wie bijvoorbeeld het stedelijk gebied rond Amsterdam bekijkt, ziet eerder een ruimtelijk patroon met verschillende economische centra, een 'meer-kernig' stedelijk gebied met hoge economische concentraties in het centrum, Sloterdijk, Zuidoost, de strook van Zuidas naar Schiphol en Hoofddorp, en ten slotte de industriële concentraties in Zaanstad en IJmond. Dit patroon, dat weliswaar rond Amsterdam het meest uitgesproken is maar ook elders zichtbaar wordt, is in de ruimtelijke debatten van het afgelopen decennium benoemd met de termen 'netwerkstad' en 'stedelijk netwerk'. In het eerste hoofdstuk van dit boek zijn deze termen aan

de orde gesteld (Castells 1996; VROM 2001). Een netwerk bestaat uit een aantal stedelijke centra met hoge concentraties (economisch, demografisch, recreatief) die door middel van infrastructuur met elkaar zijn verbonden. In de volgende paragrafen komen de economische concentraties aan de orde, en wel op drie niveaus: binnen de stedelijke gebieden, tussen de stedelijke gebieden binnen de Randstad, en de Randstad in Noordwest-Europa.

#### *4.4.2 Centra binnen de stedelijke regio's: nieuwe concentraties en binnensteden*

Binnen de stedelijke regio's is vooral de verhouding tussen de stadscentra en de nieuwe economische concentraties van belang. De nieuwe economische concentraties trokken vooral de grootschalige economische activiteiten uit de stad weg. In de industriële economie ontstonden de nieuwe bedrijfsvestigingen vooral aan de randen van de stad, de afgelopen decennia ontstaan er echter steeds vaker concentraties op infrastructurele knooppunten. Deze beginnen vaak met een bepaalde stedelijke functie (bedrijven, winkelcentrum) en leiden vervolgens tot aangroei van andere stedelijke functies. De Amerikaan Garreau gaf aan de ontwikkeling van stedelijke concentraties op infrastructurele knooppunten de naam 'edge cities' (Garreau 1991). In Nederland geldt dit niet alleen voor het meest voor de hand liggende voorbeeld van de luchthaven Schiphol en de gebieden daaromheen, maar ook voor universiteits/ziekenhuiscomplexen als de Uithof bij Utrecht, de meubelboulevards aan de stadsranden en grootschalige vrijetijdsc concentraties zoals bij Scheveningen. Grosso modo heeft de groei van deze concentraties elders de verscheidenheid van de economie van de binnensteden negatief beïnvloed. Voor de binnensteden lijken er in economisch opzicht nog maar twee wegen voor specialisatie open te liggen: die van de 'kantoor tuin' en van het 'pretpark voor bezoekers', oftewel een concentratie in de sectoren van de financiële en zakelijke dienstverlening en de recreatieve economie. De relatieve opmars van deze sectoren in de binnensteden heeft overigens meer te maken met het snel verdwijnen van de andere sectoren uit de binnenstad dan met een autonome groei van de sectoren zelf (Van der Vegt en Manshanden 1997).

De binnensteden hebben de afgelopen decennia veel aandacht gekregen van de stadsbesturen. In Amsterdam heeft een ommezwaai plaatsgevonden in de oriëntatie van de gemeente. Nadat jarenlang de IJ-oeveren rond het Centraal Station beschouwd werden als de ontwikkelingslocatie voor het zakenleven, zijn in de jaren negentig de bakens verzet naar de Zuidas, het gebied rond de spoorlijn en snelweg richting Schiphol. Hierbij sloot men aan bij de vestigingsvoorkeuren van het bedrijfsleven. Grootschalige vestigingen van hoofdkantoren van bedrijven vinden vooral in dit gebied plaats. Door dit nieuwe centrum wordt de 'meerkernigheid' van de Amsterdamse agglomeratie versterkt.

Het gemeentebestuur heeft begin 2001 een viertal verschillende scenario's voor de binnenstad aan de bevolking voorgelegd, daarmee suggererend dat de toekomst van de binnenstad een 'open' kwestie is (Amsterdam 2001). De huidige trends geven aan dat dit niet helemaal het geval is: in alle economische scenario's (grote en geringe groei) zal het aantal banen in de financiële en zakelijke dienstverlening in de binnenstad afnemen. De dienstverlening aan consumenten (winkels, horeca, etc.) zal naast de niet-commerciële dienstverlening (o.a. te danken aan de prominente aanwezigheid van de Universiteit van Amsterdam in de binnenstad) voor de meeste banen zorgen (Van der Vegt en Manshanden 1997). Een andere optie, namelijk het sterker accentueren van de woonfunctie van de binnenstad, versterkt de vermindering van de economische betekenis en is daarom voor een gemeentebestuur minder aantrekkelijk.

Traditioneel is veel economische activiteit in Rotterdam gebonden aan de havengebieden, die zich langs de Nieuwe Waterweg in westelijke richting vanaf Rotterdam uitstrekken. In tegenstelling tot het Schipholgebied bij Amsterdam zijn deze haven- en industriegebieden geen sterke groeipool geweest in termen van werkgelegenheid: het aantal banen lag er in 1999 op ongeveer hetzelfde peil als in 1993. Het centrumgebied kende in diezelfde jaren wel een sterke groei, die ruim boven het stedelijk gemiddelde lag (Cos 1999). Rotterdam heeft gekozen voor een strategie, waarbij op twee plaatsen grootschalige kantoren ontstaan: in het centrum rond het Centraal Station en op de Kop van Zuid. Ondanks dat Rotterdam de permanente bezoekersstroom van Amsterdam ontbeert, probeert het gemeentebestuur de culturele en recreatieve economie van de stad te versterken door middel van festivals en de vestiging van culturele instellingen. Daarbij gaat het niet alleen om de economische betekenis voor de recreatieve sector, maar ook om het vergroten van de levendigheid en het stedelijk karakter van de binnenstad (Pinkster 2001).

In Den Haag ligt het belangrijkste recreatieve centrum, Scheveningen, buiten het binnenstadsgebied. Het gebied rond het Centraal Station heeft zich ontwikkeld tot een kantoreng gebied, waarbij uiteraard de overheidssector sterk is vertegenwoordigd. Binnen het stadsgebied worstelt Den Haag met gebrek aan ruimte, waardoor nauwelijks nieuwe bedrijfslocaties en woonlocaties kunnen worden ontwikkeld. Het effect daarvan was al zichtbaar in figuur 4.3. Hieruit blijkt een sterk achterblijvende groei van het aantal banen in Den Haag. De grootste problemen van de Haagse binnenstad zijn stedenbouwkundig van aard: de aansluiting tussen kantoorgebieden en woongebieden, en de infrastructuur en de kwaliteit van de openbare ruimte.

Utrecht heeft net als Amsterdam specialisaties ontwikkeld op het gebied van de financiële en zakelijke dienstverlening, en binnen de laatste categorie in het bijzonder in de computer- en informatiesector. Zoals figuur 4.4. liet zien, was de stad Utrecht de enige van de vier grote steden met een banengroei, die in de gehele periode vanaf 1987 boven het Nederlands gemiddelde lag. Net als in Den Haag zijn de binnenstadproblemen voor een belangrijk deel stedenbouwkundig van aard, en hebben ze vooral betrekking op het gebrek aan samenhang tussen de gebieden ten oosten en ten westen van het Centraal Station. De geplande renovatie van het stationsgebied, het Utrecht Centrum Project, moet de samenhang weer herstellen (VROM 2000b).

#### 4.4.3 De Randstad als stedelijk netwerk

In tegenstelling tot vele andere Europese landen kent Nederland niet één overheersende metropool, zoals Londen of Parijs. In andere landen leidde het ontstaan van nationale staten en economieën vaak tot een versterking van de nationale metropool, maar Amsterdam raakte juist zijn dominante positie uit de zeventiende en achttiende eeuw kwijt. In de loop van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw ontstond door de relatief snelle demografische en economische groei van Rotterdam, Den Haag en (later) Utrecht en hun ommelanden het meerkernig stedelijk systeem, dat op een zeker moment de Randstad is gaan heten (Wagenaar en Van Engelsdorp Gastelaars 1986).

De naam Randstad is inmiddels ingeburgerd geraakt, en in de discussie over de *Vijfde nota ruimtelijke ordening* zelfs opgewaarderd tot 'Deltametropool', waaronder ook de gebieden rond Almere, Amersfoort en de Drechtsteden vallen. De vraag of het begrip 'Randstad' of 'Deltametropool' meer inhoudt dan een verzamelnaam voor een relatief verspreide en onsamenhangende groep stedelijke en landelijke gebieden is daarmee nog niet beantwoord. Vooraanstaande critici van de 'Randstad' als betekenisvolle ruimtelijke entiteit, wijzen op het ontbreken van een grootstedelijk klimaat, dat aan een metropool zin moet geven (De Boer 1996). Verder stellen ze vast dat de verstedelijking en daarmee het onderscheid tussen stad en land in het westen in het geheel niet langs de scheidslijnen van 'rand' en 'groene hart' verloopt (Van Rossem 1994). In elk geval is duidelijk, dat in het debat over de Randstad het gewenste en het daadwerkelijke patroon van verstedelijking als basis voor argumenten nogal eens door elkaar lopen. Bovendien bewegen de argumenten zich op verschillende schaalniveaus: waar de één zich beroept op onsamenhangende verstedelijkingspatronen op regionaal niveau, kijkt de ander naar de samenhang en betekenis van de twee 'mainports' Schiphol en de Rotterdamse haven in het verband van Noordwest-Europa (zie ook Musterd en De Pater 1994). Geografen kregen een flinke steun in de rug voor het begrip 'Randstad', toen het werd opgenomen in de rij van wereldsteden van Peter Hall (Hall 1966).

Indien het begrip 'Randstad' in economische zin een meerwaarde zou hebben, zou men in elk geval twee dingen kunnen verwachten: ten eerste een patroon van complementaire specialisaties van stedelijke gebieden binnen de Randstad, ten tweede een tendens bij de buitenwereld om de Randstad steeds meer als één (vestigings)gebied te zien. De eerste veronderstelling komt hier aan de orde, de tweede in de volgende paragraaf. Om de economische specialisaties te bekijken is het criterium gehanteerd dat er sprake is van een specialisatie, indien de concentratie van het aantal banen binnen een bedrijfstak of -klasse groter was dan twee. Dat wil zeggen dat het aandeel van die bedrijfstak of -klasse in de werkgelegenheid van het betreffende gebied meer dan twee keer zo groot was als het Nederlands gemiddelde. Concentraties met minder dan 2.500 werknemers zijn daarbij niet meegenomen. Dat levert het patroon op dat in tabel 4.3 is weergegeven.

Deze tabel laat een bepaald patroon van specialisatie en concentratie in de grootstedelijke gebieden van de Randstad zien. De steden in de noordvleugel van de Randstad – Amsterdam en Utrecht – hebben belangrijke concentraties van financiële instellingen. Het gaat hier om vrij hoge concentraties. Amsterdam heeft daarnaast een specialisatie in uitgeverijen (bij de CBS-indeling vallen die onder 'industrie', maar ze passen eerder in het beeld van de mediaspecialisatie van Amsterdam en Het Gooi) en reisorganisaties,

Tabel 4.3 Concentratiegetallen groter dan 2 van banen in bedrijfstakken en -klassen in grootstedelijke gebieden ten opzichte van Nederland, met meer dan 2500 werknemers (meer dan 10.000 werknemers = vet)

	Groot-Amsterdam		Groot-Rijnmond		agglomeratie Den Haag		Utrecht-COROP	
	stad	rand	stad	rand	stad	rand	stad	rand
bedrijfstak, -klasse								
industrie								
waarvan:								
uitgeverijen	3,3							
aardolieverwerkende industrie				7,3 <sup>a</sup>				
handel								
waarvan:								
groothandel landbouwprod. en dieren		6,0						
groothandel voedings- en genotmiddelen				2,1				
groothandel machines en apparaten						2,1		
vervoer en communicatie								
waarvan:								
zeevaart en binnenvaart		3,3		7,2				
reisorganisaties	2,4	3,7						
financiële instellingen	2,7							
waarvan:							2,4	
bankwezen	3,3						2,1	
verzekeringswezen en pensioenfondsen					3,4		3,4	
overig							2,2	
zakelijke dienstverlening								
waarvan:								
computerservice, informatietechnologie							2,7	3,1
openbaar bestuur						2,9		
cultuur en overige dienstverlening, waarvan:								
afvalinzameling en -verwerking				2,6				
ideële en belangenorganisaties							3,4 <sup>a</sup>	

a Geen uitsplitsing tussen stad en rand mogelijk.

Bron: CBS, SCP-bewerking

Utrecht in computerservice en informatietechnologie. Voor deze twee gevallen geldt dat de specialisatie zich ook tot de rand van het grootstedelijk gebied uitstrekt. Groot-Amsterdam heeft daarnaast een concentratie van banen in de vervoers- en communicatiesector die met Schiphol samenhangt. Groothandelspecialisaties worden aan de randen van verschillende grootstedelijke gebieden aangetroffen. Rotterdam en Groot-Rijnmond hebben enkele specialisaties die met de haven samenhangen (aardolieverwerkende industrie, zee- en binnenvaart, afvalinzameling en -verwerking). In termen van werk-

gelegenheid zijn deze specialisaties overigens niet zo omvangrijk. Den Haag en de Haagse agglomeratie zijn niet geheel verrassend gespecialiseerd in openbaar bestuur en belangenorganisaties. Het specialisatiepatroon is het meest prominent in de noordvleugel van de Randstad, met grote concentraties op het gebied van financiële dienstverlening, computerservice en Schiphol-gebonden activiteiten. Met uitzondering van regeringsgebonden concentraties in Den Haag is het patroon in de stedelijke gebieden van de zuidvleugel minder uitgesproken. De havengebonden concentraties rond Rotterdam zijn relatief klein. Duidelijk is ook, dat de industriële specialisaties uit de grootstedelijke gebieden van de Randstad zijn verdwenen. Die treft men eerder aan in west- en zuidoost-Brabant, in Twente en zuidoost-Drenthe (zie ook het ruimtelijk-economisch ontwikkelingsmodel van Louter 1999).

#### 4.4.4 De Randstad in Europa

Het Europese schaalniveau, dat verder in deze publicatie niet centraal staat, is hier om twee redenen van belang. Ten eerste ligt de positiebepaling van het Nederlands stedelijk landschap in Europa in het logisch verlengde van de Randstad-discussie. De Randstad is, zoals in de vorige subparagraaf reeds is vastgesteld, niet een samenhangend stedelijk gebied rond een centrum, maar een stedelijk netwerk. Dat stedelijk netwerk heeft geen politiek-bestuurlijk equivalent, en is daarom niet zelf een actor in het internationale veld. Met het plan voor een 'Deltametropool' in de *Vijfde nota ruimtelijke ordening* heeft deze kwestie opnieuw actualiteit gekregen. Het concept van de Deltametropool is alleen zinvol als het een internationale meerwaarde heeft. Ten tweede zijn door de Europese eenwording en door de globalisering van de economie de internationale economische relaties sterk geïntensiveerd. Steden spelen daarin een belangrijke rol. Het Amsterdamse grootstedelijk gebied met Schiphol en Rotterdam met zijn haven concurreren niet met stedelijke gebieden in Nederland, maar met Londen, Parijs, Frankfurt, Brussel, Antwerpen en Hamburg. Het 'mainport-beleid' en de 'stedelijke knooppunten' uit de *Vierde nota ruimtelijke ordening* waren bedoeld om de positie van de Nederlandse stedelijke gebieden in Europa te versterken.

De positie van de Randstad in Europa is met name aan de mainports gebonden. In vergelijking met andere grootstedelijke gebieden in Europa kent de Randstad een zeer groot aantal distributiecentra van bedrijven uit Japan en de VS (De Smidt 1992). Het aantal distributiecentra in de Randstad is vooral in de tweede helft van de jaren tachtig toegenomen, in het bijzonder in de Schiphol-regio. In de jaren negentig kozen de Japanse en Amerikaanse distributiecentra vaker voor een vestiging buiten het stedelijk gebied. Daar hebben vooral Noord-Brabant en Limburg van geprofiteerd (EZ 1999: 82-84). De Randstad mag dan wellicht voor het internationale bedrijfsleven in de transport- en distributiesector de facto als één grootstedelijk gebied functioneren, in de andere sectoren van de economie is dat veel minder het geval. Ondanks de sterke aanwezigheid van de financiële en zakelijke dienstverlening in met name Amsterdam, lijkt het erop dat de Randstad weer te weinig wereldstad is om als aantrekkelijke plaats voor hoofdvestigingen van internationale bedrijven en als financieel centrum te dienen. Meer in het algemeen dringt zich de conclusie op dat er op dit vlak eerder sprake is van een concentratietendens dan van deconcentratie, met het verschil dat de concentratie zich op Europees niveau afspeelt. Uit een door de RPD uitgevoerd onderzoek naar

veranderingen in hoofdvestigingsplaats van de 500 grootste bedrijven in Europa blijkt dat vooral de wereldsteden Londen en Parijs tussen 1973 en 1988 de meeste winst hebben geboekt en dat dit gedeeltelijk ten koste is gegaan van de subtop van Europese steden, waartoe onder andere Amsterdam behoort (Meijer 1993). Ook wanneer de hoofdvestigingen van een groter aantal bedrijven onder de loep worden genomen en uitgesplitst naar economische sector, blijkt de overheersende positie van Londen en Parijs. Slechts binnen enkele sectoren zijn er uitzonderingen: in de transportsector is (zoals gezien het voorgaande te verwachten was) de positie van de Randstad sterk en in de banksector neemt Frankfurt een belangrijke positie in (De Smidt en Van der Mark 1994; Parkinson et al. 1992).

Toch blijft Nederland een belangrijk vestigingsland voor de Europese hoofdkantoren van Amerikaanse en Japanse bedrijven. Met name de positie van Groot-Amsterdam is op dit punt sterker geworden. In 1995 was het aantal vestigingen in Amsterdam en Schiphol weliswaar kleiner dan dat in het Brusselse grootstedelijk gebied, maar groter dan dat in Parijs en steden van het Ruhrgebied. Onder de productievestigingen van Amerikaanse en Japanse bedrijven is het aantal grootstedelijke locaties in Nederland daarentegen opmerkelijk laag in vergelijking met dat in andere landen (EZ 1999: 82).

Nieuwe technische ontwikkelingen gedurende de laatste decennia laten zien dat de rol van de industrie in de Westerse economieën nog niet is uitgespeeld, al is de industriële werkgelegenheid in de grootstedelijke gebieden marginaal geworden. Het bekende voorbeeld van Silicon Valley in Californië uit de jaren tachtig laat echter zien dat het grootstedelijk milieu niet meer vanzelfsprekend de plaats is waar dergelijke technische ontwikkelingen plaatsvinden. Met het succesverhaal van Silicon Valley voor ogen zijn in diverse landen pogingen ondernomen om ruimtelijke voorzieningen te scheppen ten behoeve van grootschalige technische vernieuwingen, waarbij met name technische universiteiten en instituten en industrie zouden moeten samenwerken. In een aantal gevallen heeft de ontwikkeling van een dergelijke 'technopolis' plaatsgevonden in een grootstedelijk milieu. Dat is bij voorbeeld het geval aan de zuidrand van het Ile de France bij Parijs en het Kanagawa-district bij Tokio. In Duitsland worden vooral in het grootstedelijk gebied van München nieuwe technieken ontwikkeld en ontstaat er veel werkgelegenheid in *research en development* (Castells en Hall 1994; Mackensen 1993). In Nederland lijken de grootstedelijke gebieden in eerste instantie niet erg goed geëquipeerd om plaats te bieden aan een dergelijke technopolis. Dat heeft grotendeels te maken met de spreiding van de technische universiteiten over Nederland, waarvan er zich slechts een, die van Delft, binnen de Randstad bevindt. De regio met verreweg het grootste aandeel *research en development* in de werkgelegenheid in bedrijven ligt buiten de Randstad: de regio zuidoost-Noord-Brabant met Eindhoven als centrum (EZ 1994; zie ook Louter 1999). Toch zijn er in de grootstedelijke gebieden wel wat kleinschaliger concentraties van technisch-innovatieve sectoren te vinden. Dat geldt met name voor Utrecht, waar relatief veel softwarebedrijven gevestigd zijn, zoals al uit tabel 4.3 is gebleken.



#### 4.5 Samenvatting

In de tweede helft van de jaren negentig hebben de grootstedelijke gebieden in de Randstad een sterke economische groei doorgemaakt. In termen van productiviteit en arbeidsvolume lag de groei boven het Nederlands gemiddelde, met uitzondering van Groot-Rijnmond. Het verschil in groeitempo tussen de vier grootstedelijke gebieden wordt goeddeels verklaard door de verschillen in productiestructuur: Utrecht en Groot-Amsterdam hebben een relatief groot aandeel in de commerciële dienstverlening in de regionale economie. Van de vier grootstedelijke gebieden heeft Rijnmond het grootste aandeel industrie in de productiestructuur, maar ook dat aandeel ligt inmiddels onder het Nederlands gemiddelde. Opvallend is ook, dat de economische groei van de stad Amsterdam groter was dan het Nederlands gemiddelde. Dat is een kentering in het patroon van de voorgaande decennia.

In termen van de toename van het aantal banen is er een verschil tussen de twee regio's aan de noordvleugel en die aan de zuidvleugel van de Randstad. In de noordvleugel was de banengroei groter dan gemiddeld, in de zuidvleugel was deze geringer. In elk van de regio's was er een sterk verschil in banengroei tussen de randen van de regio (grote groei) en de centrale stad (geringere groei). Desondanks was de banengroei in de stad Utrecht groter dan het Nederlands gemiddelde.

Een belangrijk deel van de ontwikkelingen, die in dit en in het volgende hoofdstuk worden besproken, hangt samen met de sterke deïndustrialisatie van de grootstedelijke economie gedurende de afgelopen decennia (tabel 4.2). Dat proces heeft ertoe geleid dat het aandeel van industrie en bouw inmiddels overal kleiner is dan in Nederland als geheel, met uitzondering van overig Groot-Rijnmond. De regio Amsterdam heeft het grootste aandeel van de commerciële dienstverlening (ruim 68 procent), maar ook overal elders ligt het boven het Nederlands gemiddelde, met uitzondering van Den Haag waar de commerciële en de niet-commerciële dienstverlening ongeveer even groot zijn. In paragraaf 4.4 van dit hoofdstuk is gekeken naar de economische ontwikkeling van de grootstedelijke gebieden op verschillende schaalniveaus: binnen het grootstedelijk gebied, binnen de Randstad en de Randstad binnen Noordwest-Europa. Binnen de grootstedelijke gebieden heeft het wegtrekken van een aantal activiteiten uit de steden naar de randen geleid tot een specialisatie van de binnensteden tot 'kantoortuinen' of tot recreatieve centra, waarbij de binnenstadeconomie gebaseerd wordt op de consumptieve uitgaven van bezoekers. In de meeste steden staat de toekomst van de binnensteden hoog op de agenda van de stadsbesturen, mede vanwege de angst voor een eenzijdige ontwikkeling van de binnensteden.

Binnen de Randstad zijn er enkele belangrijke specialisatiepatronen te onderscheiden: financiële dienstverlening in Amsterdam en Utrecht, computerservice en informatietechnologie in en rond Utrecht, vervoer en communicatie aan de rand van Groot-Amsterdam (Schiphol-gebied). Den Haag blijft als vanouds gespecialiseerd in openbaar bestuur en belangenorganisaties, terwijl in en rond Rotterdam enkele (in termen van werkgelegenheid niet al te grote) havengebonden specialismen te vinden zijn.

De positie van de Nederlandse grote steden in Europa is sinds de tweede helft van de jaren tachtig op de beleidsagenda beland. In de *Vierde nota ruimtelijke ordening* uit 1988 werden het 'mainport-beleid' en de 'stedelijke knooppunten' opgevoerd om de positie van de stedelijke gebieden in Europa te versterken. In de *Vijfde nota* zijn hier-

voor de stedelijke netwerken in de plaats gekomen, waarvan de Deltametropool (de stedelijke gebieden in de Randstad, inclusief Amersfoort, de Drechtsteden en Almere) de belangrijkste is. Of deze aandacht van de rijksoverheid voor de stedelijke gebieden ook daadwerkelijk tot een betere positie van de Nederlandse steden in Europa heeft geleid, is een vraag die lastig te beantwoorden is. Enerzijds lijkt de Europese eenwording de positie van 'wereldsteden' als Londen en Parijs te versterken ten koste van de kleinere steden, anderzijds is in de jaren negentig met name Groot-Amsterdam een aantrekkelijke vestigingsplaats gebleken voor de Europese hoofdvestigingen van Amerikaanse en Japanse bedrijven. Duidelijk is wel, dat de buitenwereld vooralsnog niet geneigd is om de Randstad of de Deltametropool als één grootstedelijk gebied van wereldformaat te beschouwen.

## Noten

- 1 In de internationale literatuur en dikwijls ook in de Nederlandse economisch-geografische literatuur (zie bv Atzema et al. 1992) wordt dit verschijnsel aangeduid met het begrip 'decentralization', (economische) decentralisatie. Aangezien het begrip 'decentralisatie' in andere hoofdstukken van deze publicatie wordt gebruikt om bestuurlijke processen te omschrijven, is hier gekozen voor het begrip 'deconcentratie' (en de tegenpool 'concentratie'). Bij het gebruik van de begrippen 'concentratie' en 'deconcentratie' zijn de steden en de stedelijke gebieden het uitgangspunt. Concentratie is dus een verschuiving van het economisch gewicht ten gunste, en deconcentratie ten ongunste van steden of stedelijke gebieden. De beide termen worden gebruikt om veranderingen in de ruimtelijke verdelingen van economische activiteiten en werkgelegenheid in algemene zin aan te duiden, en omvatten dus behalve letterlijke bedrijfsverplaatsingen het verdwijnen van oude en het ontstaan van nieuwe economische activiteiten en werkgelegenheid.
- 2 Michael Porter omschrijft een cluster als volgt: 'A cluster is a geographically proximate group of interconnected companies and associated institutions in a particular field, linked by commonalities and complementarities. The geographic scope of a cluster can range from a single city or state to a country or even a network of neighbouring countries' (Porter 1998: 199).
- 3 Vanwege tussentijds veranderde definities van de begrippen 'baan' en 'bedrijfstak' is de presentatie van de ontwikkelingen in één gegevensreeks niet mogelijk. Dat probleem is in tabel 4.2 onderzocht door de periode 1973-1999 te verdelen in korte perioden, waarbinnen de gehanteerde definities wél dezelfde bleven.
- 4 Uit gegevens van De Hen (1986: 28) valt af te leiden dat de Amsterdamse economie al in de jaren zestig te maken had met een zeer sterke deïndustrialisatie: tussen 1963 en 1974 nam de werkgelegenheid in de Amsterdamse industrie met meer dan 35% af.
- 5 Nadere toelichting op de noten behorende bij tabel 4.2
  - a Voor de perioden 1973-1978 en 1978-1983 banen van 15 uur per week of meer, daarna alle banen.
  - b Industrie = inclusief delfstoffenwinning en nutsbedrijven, exclusief bouwrijverheid (SBI 2-4); dienstverlening = alle dienstverlening (SBI 6-9); periode 1993-1999 indeling volgens SBI 93: industrie = C-E, dienstverlening = G-O (commerciële en niet-commerciële dienstverlening).
  - c Voor Amsterdam en de vier grootstedelijke gebieden 1984-1988, voor de andere steden en Nederland 1983-1988; voor Rotterdam, Den Haag en Utrecht is door middel van intrapolatie een schatting gemaakt van het aantal banen van minder dan 15 uur per week in 1983 (zie toelichting onder a).
  - d In 1989 is de gemeente Woerden aan de COROP-Utrecht toegevoegd. Voor de vergelijkbaarheid zijn daarom voor het jaar 1993 de gegevens over de COROP-Utrecht verminderd met de gegevens over Woerden.



## 5 ARBEIDSMARKT EN UITKERINGS-AFHANKELIJKHEID

### 5.1 Inleiding

Vanaf het begin van de jaren tachtig is de hoge werkloosheid een van de meest in het oog springende sociaal-economische problemen in de grote steden geweest. Het verminderen van de werkloosheid wordt door velen gezien als de sleutel voor het oplossen van een reeks andere problemen in de steden. De afgelopen twee decennia is er dan ook veel aandacht en geld besteed aan het werkgelegenheidsbeleid, zowel aan het verbeteren van de kwaliteit van het aanbod als aan het vergroten van de vraag op de arbeidsmarkt. Verder kan worden aangenomen dat de gunstige economische ontwikkelingen in de stedelijke gebieden, die in het voorgaande hoofdstuk zijn besproken, een positieve invloed hebben gehad op de vermindering van de grootstedelijke werkloosheid.

In dit hoofdstuk staat de relatie tussen de werkloosheid, de uitkeringsafhankelijkheid en de ontwikkelingen op de grootstedelijke arbeidsmarkt centraal. Er worden enkele ontwikkelingen besproken die mogelijk een verklaring vormen voor de relatief ongunstige werkloosheidsontwikkeling in de grote steden. De grootstedelijke arbeidsmarkten vertonen ten dele dezelfde trekken als de nationale arbeidsmarkt, maar er zijn ook niet onaanzienlijke verschillen. Een belangrijke ontwikkeling aan de vraagzijde van de grootstedelijke arbeidsmarkt is reeds besproken in hoofdstuk 4: de door de deïndustrialisatie in een hoog tempo veranderde werkgelegenheidsstructuur van de grootstedelijke gebieden. Andere factoren zijn vooral te vinden aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt, vooral in de kenmerken van de werkzoekenden. In dit hoofdstuk staat die wisselwerking tussen vraag en aanbod op de grootstedelijke arbeidsmarkten centraal.

In paragraaf 5.2 worden enkele theorieën en resultaten van onderzoek op het gebied van de arbeidsmarkt en de werkloosheid in de grote steden uiteengezet. Dat vormt de opmaat voor de daaropvolgende paragrafen. Paragraaf 5.3 behandelt de werkloosheid en de arbeidsparticipatie in de grote steden, waarbij in het bijzonder wordt gekeken naar de onderkant van de arbeidsmarkt. In paragraaf 5.4 wordt een brug geslagen met het voorgaande hoofdstuk over economie. Door de banengroei in de grootstedelijke gebieden te onderscheiden naar bedrijfstak, en de bedrijfstakken naar beroepsniveau, wordt gepoogd een indruk te krijgen van de marktperspectieven voor werkzoekenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In paragraaf 5.5 wordt niet zozeer de onderkant van de arbeidsmarkt onder de loep genomen, als wel de werkende beroepsbevolking als geheel. Het beroepsniveau van de werkende bevolking in de vier grote steden wordt met die van Nederland vergeleken. De pendel van en naar de grootstedelijke arbeidsmarkten komt aan de orde in paragraaf 5.6. De ontwikkeling van de pendel laat zien, dat de grootstedelijke arbeidsmarkten steeds meer 'open systemen' zijn, waar werkzoekenden uit de stad dezelfde arbeidsmarkt betreden als forenzen die buiten de stad wonen.

In paragraaf 5.7 komt vervolgens de uitkeringsafhankelijkheid in de steden aan bod. Het hoofdstuk sluit af met een korte beschouwing over het economisch en sociaal beleid voor de arbeidsmarkt (§ 5.8).

## **5.2 De grootstedelijke arbeidsmarkt in een postindustriële economie: polarisatie of professionalisering?**

Zoals in het vorige hoofdstuk is betoogd, zijn de grootstedelijke gebieden de afgelopen decennia in een hoog tempo getransformeerd van industriële naar postindustriële economieën. Die transformatie was natuurlijk ook zichtbaar in de Nederlandse economie als geheel, maar in de grote steden begon ze eerder én was ze omvangrijker. De afname van het aantal banen in de industrie ging in de periode tot halverwege de jaren tachtig gepaard met een afname van de totale werkgelegenheid in de grote steden, en leidde tot zeer hoge werkloosheidscijfers. In de jaren daarna zette de afname van de werkgelegenheid in de industrie weliswaar door, maar leidde de toename van het aantal banen in de dienstensector tot een groei van de totale werkgelegenheid. Vanaf dat moment werden de contouren van de grootstedelijke postindustriële arbeidsmarkt zichtbaar.

Op deze transformatie van de grootstedelijke arbeidsmarkten is de these van de 'sociale polarisatie' van Saskia Sassen gebaseerd (Sassen 1991 en 1998). Naar aanleiding van haar onderzoek in New York, Londen en Tokio poneert zij de stelling dat de postindustriële stedelijke economie een sociale polarisatie teweegbrengt. De expanderende diensteneconomie schept niet alleen goedbetaalde, professionele werkgelegenheid aan de top, maar ook slechtbetaalde, vaak flexibele banen aan de onderkant. Dit gaat ten koste van de middengroepen. Veel van de discussie over deze stelling heeft zich geconcentreerd op de 'onderkant' van dit proces. Men was het doorgaans wel eens met de stelling dat de postindustriële grootstedelijke economie verhoudingsgewijs veel goedbetaalde banen voor professionals tot stand bracht, maar was dat ook het geval met de slechtbetaalde banen aan de onderkant? Zo probeert bijvoorbeeld Chris Hamnett (1994) aan te tonen, dat er in Londen eerder sprake is van een proces van 'professionalisering' op de arbeidsmarkt dan van polarisatie. Professionalisering moet dan worden gezien als een algemene opwaardering van de kwaliteit van het werk in de dienstensector. Het aandeel van het hoger gekwalificeerd werk groeit, dat van het lager gekwalificeerd werk niet. Dat lijkt een zonnig perspectief, maar dat ontstaat door een eenzijdige concentratie op de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Dat vormt overigens een manco in veel van de empirische bewijsvoering in dit debat: er wordt naar de banen- of beroepsstructuur gekeken, en de werkloze uitkeringsgerechtigden blijven buiten beeld. Ook in een ander opzicht is de keuze die men uit de gegevens maakt bepalend voor de bevindingen. Er kan bijvoorbeeld worden gekozen voor de inkomens- en beroepsclassificatie van de stadsbewoners of van degenen die in de stad werken. Het is zeer wel mogelijk dat de polarisatie, die in de Verenigde Staten zichtbaar wordt aan de onderkant van de banenstructuur als de 'working poor', in Europa als werkloosheid in de uitkeringsstructuur is terug te vinden. Daarvoor moet worden gekeken naar de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. In de grote steden concentreert een belangrijk deel van de werkloosheid zich net als in de nationale economie aan de onderkant van

de arbeidsmarkt (De Beer 1996 en 2001). Meer dan in de nationale economie is dit deel van de arbeidsmarkt in de grote steden de afgelopen decennia aangevuld met laagopgeleide immigranten (zie hoofdstuk 2). Een ander belangrijk onderscheidend fenomeen van de grootstedelijke arbeidsmarkten is de grote invloed van de pendel. Een niet onaanzienlijk deel van de personen die in de grote stad werkzaam zijn, woont niet in deze stad maar behoort tot de sterk gegroeide stroom pendelaars. De grootstedelijke arbeidsmarkt heeft daarmee een relatief open karakter: zij wordt ten dele bevolkt door werknemers, die 'van buitenaf' komen. Ook op dat punt speelt de ruimtelijke dynamiek in de relatie tussen stad en stadsregio een belangrijke rol, al komt ook een deel van de pendelaars van buiten de stadsregio. In paragraaf 5.6 zal daarom nader worden ingegaan op de rol van de pendel in de grootstedelijke arbeidsmarkten. Daarnaast wordt vaak het gedragspatroon van een deel van de grote-stadwerklozen genoemd als een factor die de werkloosheid in de steden ongunstig zou beïnvloeden. Door de hoge concentratie van werklozen in bepaalde buurten of in bepaalde bevolkingsgroepen zou een specifieke werkloosheidscultuur ontstaan, die op zijn beurt het vinden van betaald werk zou bemoeilijken. Ondanks hoge concentraties van werklozen in sommige stadsbuurten lijkt dit verschijnsel zich in Nederland in veel mindere mate voor te doen dan in de Verenigde Staten.

De transformatie van een industriële naar een postindustriële economie en het debat over de gevolgen voor de werkgelegenheidsstructuur hebben ook in Nederland tot onderzoek en publicaties geleid. In een van de eerste publicaties op dit gebied rapporteerden Elfring en Kloosterman (1989) aanvankelijk een groei van de laagbetaalde banen in de dienstensector. Dat beeld moest later worden bijgesteld, en bleek ten dele een conjunctuureffect van de eerste helft van de jaren tachtig te zijn (Elfring en Kloosterman 1994). Ook latere onderzoekingen leidden doorgaans tot een genuanceerder beeld, maar de interpretaties bleven uiteenlopen van de signalering van al dan niet complete polarisatietrends tot een ondersteuning van de professionaliseringsthese (Kloosterman 1996; Odé en Hezemans 1997).

In een recent gepubliceerd verslag van een reconstructie van de trends in de Amsterdamse en Rotterdamse beroepshiërarchie komen Steijn, Snel en Van der Laan (2000) tot de constatering van een opmerkelijk verschil tussen de beide steden. In Amsterdam lijkt er tussen 1992 en 1996 sprake te zijn geweest van het patroon dat door de polarisatiethese wordt voorspeld. In traditionele industriële beroepen vond er een professionalisering plaats, waarbij eenvoudige arbeid werd verdrongen door hoogwaardige technologie. Binnen de postindustriële beroepen was er een zekere polarisatie: het aandeel van de professionals en dat van het laag geschoold dienstenpersoneel steeg. In Rotterdam bleek echter het omgekeerde het geval: bij de industriële beroepen was er polarisatie, terwijl de postindustriële beroepen een professionaliseringstendens vertoonden. Deze resultaten moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat ze een relatief korte periode van vier jaar omvatten. Onderzoek naar de ontwikkelingen over een langere periode blijft gewenst, al was het maar om de conjuncturele en de structurele tendensen uit elkaar te kunnen halen.

Twee conclusies uit het tot nu toe verrichte onderzoek zijn in elk geval mogelijk. Ten eerste kan er niet bij voorbaat van worden uitgegaan dat de stedelijke arbeidsmarkten

eenzelfde patroon vertonen. Zelfs tussen twee steden die zo dicht bij elkaar liggen als Amsterdam en Rotterdam en die bovendien dezelfde nationale beleidsstructuur delen, zijn er grote verschillen. Ten tweede geven de uitkomsten in elk geval wel aanleiding voor de voorspelling dat de hogere segmenten in de beroepenstructuur zullen groeien (dat komt uit alle onderzoeken, en wordt overigens ook door zowel de polarisatie- als de professionaliseringstheorie voorspeld). De verschillen tussen de modellen en de onderzoeksresultaten bij de voorspelde trends gelden voor de middengroepen en de groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Het in dit hoofdstuk geboden beknopte overzicht zal geen uitsluitsel kunnen bieden in het debat over de beide thesen. Wel wordt op verschillende aspecten ingegaan die door de beide thesen worden aangedragen. In de volgende twee paragrafen wordt ingegaan op de werkloosheid en de arbeidsparticipatie in de grote steden, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar verschillende bevolkingscategorieën. De nadruk komt daarbij te liggen op de concentratie van problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In de daaropvolgende paragraaf komt de grootstedelijke arbeidsmarkt in termen van beroepsniveaus aan de orde, waarmee ook zicht kan worden geboden op de middengroepen en de bovenkant van de arbeidsmarkt.

### **5.3 Werkloosheid en arbeidsparticipatie in de grote steden**

In de jaren zeventig waren de deïndustrialisatie en de afname van het aantal banen in de grote steden al in volle gang (zie tabel 4.2). Toch weken tot aan het begin van de jaren tachtig de werkloosheidscijfers van de grote steden in het algemeen niet veel af van het landelijk gemiddelde. Hoge werkloosheidspercentages vond men in die periode niet in de Randstad, maar vooral in de noordelijke provincies en in eerste instantie ook in Noord-Brabant en Limburg. Pas in de jaren 1982-1984 steeg de grootstedelijke werkloosheid tot ver boven het landelijk gemiddelde.<sup>1</sup>

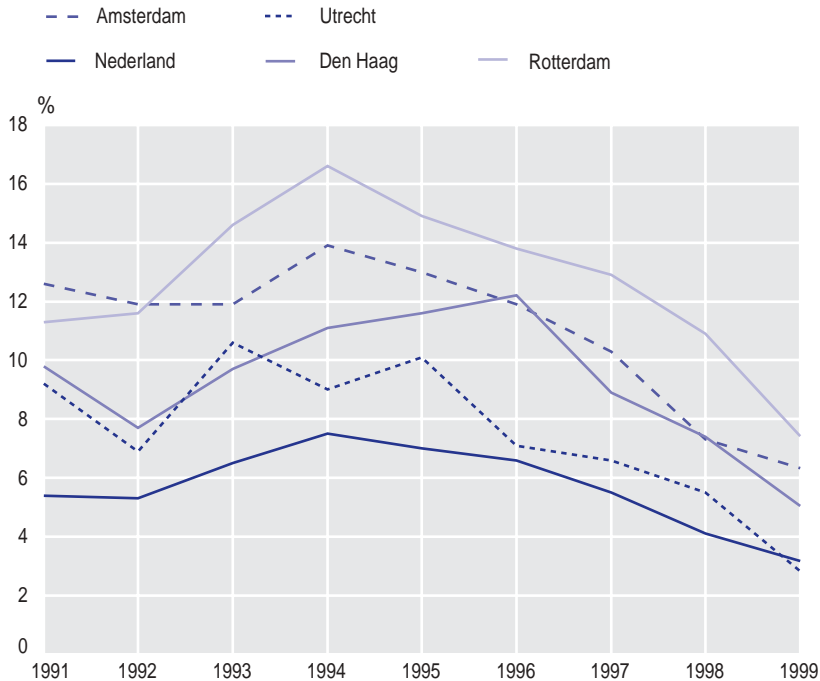
In figuur 5.1 is de ontwikkeling van de geregistreerde werkloosheid in de vier grote steden en in Nederland in de jaren negentig weergegeven. Definitiewijzigingen van 'werkloosheid' en 'beroepsbevolking' maken een vergelijking met de ontwikkelingen in een eerdere periode onmogelijk.

De figuur laat zien, dat de werkloosheidsontwikkelingen in de grote steden gedurende de jaren negentig in het algemeen het Nederlandse patroon volgen, maar doorgaans wel op een hoger niveau. Vanaf de tweede helft van de jaren negentig is er een duidelijke daling van de werkloosheid waarneembaar, en is de werkloosheid in Utrecht zelfs tot onder het Nederlands gemiddelde gedaald.



**Figuur 5.1**

**Geregisteerde werkloosheid in de vier grote steden en Nederland, 1991-1999**  
(in procenten van de beroepsbevolking)



Bron: CBS (GW)

De werkloosheid is echter niet gelijk verdeeld over alle groepen en leeftijdscategorieën. In tabel 5.1 zijn de werkloosheidspercentages in de vier grote steden en in Nederland uitgesplitst naar geslacht, leeftijdsgroep, etniciteit en opleidingsniveau.

De tabel laat een aantal opmerkelijke verschillen zien, zowel tussen de steden onderling als tussen de diverse onderscheiden bevolkingscategorieën. Enkele opmerkelijke verschillen zijn waarschijnlijk terug te voeren op het sterkere postindustriële karakter van sommige grootstedelijk economieën. Zo is in Amsterdam, in tegenstelling tot het landelijke en het Rotterdamse en Haagse patroon de werkloosheid onder de jongeren tot 24 jaar geringer dan onder de hogere leeftijdscategorieën, en is in Amsterdam en Utrecht de werkloosheid onder vrouwen beduidend lager dan onder mannen, dit in tegenstelling tot het landelijke patroon. In Rotterdam en Den Haag ontploen de werkloosheidspercentages van mannen en vrouwen elkaar niet veel.

Het meest opvallend is uiteraard de hoge werkloosheidspercentages onder allochtonen en laagopgeleiden. Op dit punt wordt in de grote steden overigens het landelijk patroon op een wat hoger niveau weerspiegeld: de onderlinge verhouding tussen allochtonen en autochtonen en tussen lager opgeleiden en middelbaar en hoger opgeleiden wijkt nergens dramatisch af van het landelijk patroon.

Tabel 5.1 Geregistreerde werkloosheid in de vier grote steden en Nederland, driejaarsgemiddelden 1996-1998 (in procenten)

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Nederland
totaal	9,9	12,4	9,5	6,4	5,4
geslacht					
mannen	10,9	12,3	9,7	7,1	4,7
vrouwen	8,6	12,6	9,2	5,5	6,3
leeftijd					
15-24 jaar	9,1	15,1	11,8	7,4	6,4
25-44 jaar	9,9	12,4	9,3	5,9	5,4
45-64 jaar	10,3	11,1	8,8	7,6	4,8
etniciteit					
autochtoon	6,6	7,7	6,6	5,1	4,3
allochtoon	19,1	26,4	17,9	14	15,7
opleidingsniveau					
bo, mavo en vbo	19,5	23	20,1	14,2	9,3
havo, vwo en mbo	8,7	8,5	6,7	4,8	3,9
hbo en wo	5,4	4,2	3,4	4,1	3,3

Bron: CBS (EBB en GW)

Een gunstige uitzondering is de verhoudingsgewijs lagere werkloosheid onder de Utrechtse allochtonen. Omdat allochtonen in de lagere opleidingscategorie zijn oververtegenwoordigd, is er een grote overlapping tussen de beide categorieën. Deze patronen geven aan dat de werkloosheid nog steeds sterk geconcentreerd is aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Hierin is sinds het begin van de jaren negentig weinig verandering gekomen. Sinds het inzetten van de daling van de werkloosheid vanaf het midden van de jaren negentig is het 'onderkant'-karakter van de werkloosheid zelfs verscherpt. Dat wordt zichtbaar in tabel 5.2, waarin de werkloosheidsontwikkeling is geïndexeerd ten opzichte van het midden van de jaren negentig.

Weliswaar is de werkloosheid aan de onderkant in absolute zin afgenomen, maar vrijwel overal is de werkloosheid voor hoger en middelbaar opgeleiden sneller afgenomen dan die van de lager opgeleiden. Datzelfde geldt voor de daling van de werkloosheid onder autochtonen ten opzichte van die van allochtonen, met uitzondering van Rotterdam waar de werkloosheid onder allochtonen juist sneller daalde. In Den Haag was de daling onder beide groepen even groot. Hier zouden opnieuw de economische verschillen tussen de steden, die hiervoor al werden aangevoerd, een verklaring kunnen bieden. De typen dienstverlening, die met name in de Amsterdamse en de Utrechtse economie domineren, bieden kennelijk vooral werk aan de hogere opleidingscategorieën. De verliezers zijn de oudere werkzoekenden, de allochtonen en de lager opgeleiden.

Tabel 5.2 Index werkloosheidsontwikkeling in de grote steden en Nederland, driejaarsgemiddelden 1996-1998 (1994-1996 = 100)

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Nederland
totaal	85	76	90	94	76
geslacht					
mannen	81	72	85	95	72
vrouwen	91	83	102	93	79
leeftijd					
15-24 jaar	66	65	74	76	65
25-44 jaar	83	78	92	88	76
45-64 jaar	105	85	101	143	87
etniciteit					
autochtoon	72	75	90	89	73
allochtoon	104	73	90	107	83
opleidingsniveau					
bo, mavo en vbo	97	87	96	113	81
havo, vwo en mbo	80	66	84	98	74
hbo en wo	81	67	92	79	73

Bron: CBS (GW)

Werkloosheid zegt niet alles over het aantal mensen uit de diverse bevolkingscategorieën dat betaald werk heeft. Daarvoor biedt de netto-arbeidsparticipatie een indicatie (de netto-arbeidsparticipatie is het percentage werkende beroepsbevolking binnen de potentiële beroepsbevolking, dat is de bevolking tussen de 15 en 65 jaar). In tabel 5.3 staat dit weergegeven voor dezelfde categorieën die in de tabel 5.1 en 5.2 waren opgenomen.

Tabel 5.3 Netto-arbeidsparticipatie in de vier grote steden en Nederland, driejaarsgemiddelden 1996-1998

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Nederland
totaal	59	55	60	61	61
geslacht					
mannen	65	65	68	68	74
vrouwen	53	44	52	54	47
leeftijd					
15-24 jaar	35	36	38	34	41
25-44 jaar	71	69	73	78	75
45-64 jaar	48	43	52	47	51
etniciteit					
autochtoon	65	60	65	64	62
allochtoon	45	42	48	46	48
opleidingsniveau					
bo, mavo en vbo	37	38	41	41	43
havo, vwo en mbo	63	64	67	60	68
hbo en wo	79	77	81	76	78

Bron: CBS (EBB en GW)

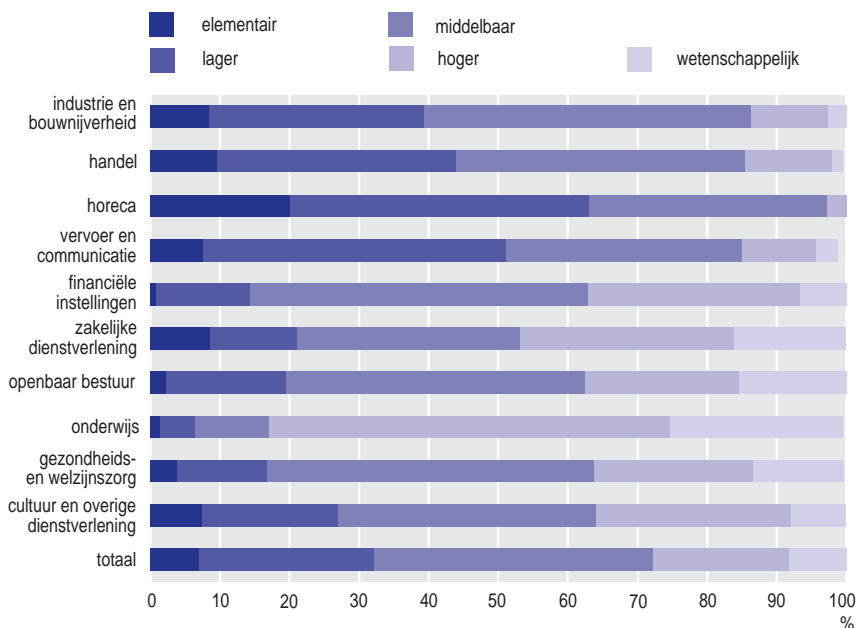
Waar de netto-arbeidsparticipatie in de steden doorgaans iets of beduidend (Rotterdam) lager is dan het landelijk niveau, is met name de hogere arbeidsparticipatie van vrouwen in de steden opmerkelijk (opnieuw met uitzondering van Rotterdam), terwijl die van de mannen juist lager is. In de grote stad is de arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen gelijk verdeeld dan elders in het land. De aanzienlijk lagere arbeidsparticipatie van jongeren in de steden hangt samen met de opleidingsfunctie van deze steden. Een relatief groot deel van deze leeftijdscategorie in de steden volgt onderwijs. De arbeidsparticipatie van lager opgeleiden in de grote steden is ten opzichte van de andere opleidingscategorieën verhoudingsgewijs laag. Datzelfde geldt voor de allochtonen. Dit versterkt het beeld van de concentratie van problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, dat ook al door de gegevens over werkloosheid werd opgeroepen.

#### 5.4 De postindustriële arbeidsmarkt 1: selectieve banengroei en perspectieven

Uit paragraaf 5.3 is gebleken dat de grootste problemen in de verhouding tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in de grote steden zich voordoen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de mogelijke perspectieven voor het verminderen van deze problemen, althans gezien vanuit de vraagkant van de arbeidsmarkt. Daartoe wordt, in aansluiting op de analyse van de banengroei in hoofdstuk 4, nauwkeuriger gekeken naar de verschillende bedrijfstakken. Immers, werkgelegenheidsperspectieven zijn niet voor elk segment van de arbeidsmarkt in elke bedrijfstak gelijk. Zo bieden bedrijven in de financiële sector of het onderwijs veel banen voor hoogopgeleiden, terwijl vele industrietakken en de horeca meer op laagopgeleiden zijn gericht.

Figuur 5.2

#### Bedrijfstakken naar beroepsniveau, 1998



Bron: CBS (EBB)

Allereerst wordt in figuur 5.2 een beeld geschetst van de verschillende bedrijfstakken, ingedeeld naar beroepsniveau. Het beroepsniveau deelt de verschillende beroepen in naar complexiteit van het werk en de voor het werk vereiste scholing.

De figuur laat een duidelijk verschil zien tussen de bedrijfstakken (de landbouw en visserij zijn, vanwege hun marginale betekenis in de grootstedelijke arbeidsmarkten, niet in de analyse opgenomen). De eerste vier bedrijfstakken hebben een duidelijk 'onderkant'-profiel, terwijl de overige bedrijfstakken eerder op de hogere beroepsniveaus zijn georiënteerd. Van de bedrijfstakken is de horeca het sterkst gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt. De horeca bevat ongeveer voor een vijfde deel beroepen op elementair niveau. De vraag is nu echter, in welke van deze bedrijfstakken er daadwerkelijk groei heeft plaatsgevonden.

Dat wordt in tabel 5.4 weergegeven. Daarin is voor de vier grootstedelijke gebieden en voor Nederland de omvang van het aantal banen per bedrijfstak in 1999 geïndexeerd ten opzichte van 1993. De vier grootstedelijke gebieden zijn opgesplitst naar stad en rand. Er wordt van uitgegaan dat ook nieuwe werkgelegenheid in de randgebieden van belang is voor de werklozen in de grote steden zelf.

Tabel 5.4 Ontwikkeling aantal banen van werknemers in de vier grootstedelijke gebieden, 1993-1998 (index 1993 = 100)

	Groot-Amsterdam		Groot Rijnmond		agglomeratie Den Haag		Utrecht-COROP		Nederland
	stad	rand	stad	rand	stad	rand	stad	rand	
industrie en bouwnijverheid	91	92	86	100	82	106	110	108	99
handel	111	125	107	126	101	126	101	124	121
horeca	127	204	131	129	138	107	124	151	134
vervoer en communicatie	118	128	86	115	99	134	94	117	111
financiële instellingen	115	154	93	136	94	110	118	157	119
zakelijke dienstverlening, waarvan:	162	196	136	144	149	145	170	158	154
uitzendbureaus	213	305	205	224	240	305	189	206	208
schoonmaakbedrijven	79	127	94	104	76	103	110	82	105
openbaar bestuur	117	114	114	101	107	101	127	155	119
onderwijs	112	122	111	109	102	98	102	118	108
gezondheids- en welzijnszorg	109	118	113	137	108	115	119	117	117
cultuur en overige dienstverlening	125	162	106	124	144	133	122	126	125
totaal	120	130	106	119	112	119	120	127	117

Bron: CBS (EWL)

De tabel laat enkele duidelijke patronen zien. In het verlengde van het in het vorig hoofdstuk geschetste beeld van de deïndustrialisatie is het niet verrassend, dat voor de personen met geringe scholing de industriële bedrijven als werkgevers niet bijzonder veel perspectieven bieden. Met uitzondering van de regio Utrecht nam overal het aantal banen in deze bedrijfstak af of bleef op zijn best gelijk. De banengroei in andere bedrijfstakken met een 'onderkant'-profiel – de handel, de horeca en vervoer en communicatie – biedt meer perspectieven. Met name de groei in de horeca was aanzienlijk. In twee grootstedelijke gebieden was deze groei geconcentreerd in de randen (Groot-Amsterdam en Utrecht), in de andere twee in de steden zelf. Voor 'handel' en 'vervoer en communicatie' vond de sterkste groei steeds niet in de steden zelf, maar in de randen plaats. Handel en horeca behoorden overigens in het regelmatig herhaald landelijk onderzoek 'Hoe werven bedrijven' tot de bedrijfstakken die in absolute en relatieve zin de meeste mensen aannamen met geringe scholing (Pilgram 1995). De banengroei in met name de horeca kent echter enkele beperkingen, doordat die bedrijfstak verhoudingsgewijs een groot aantal kleine en flexibele banen telt. Die eigenschappen maken dat de werkgelegenheid in de horeca minder aansluit bij de eisen die door werkloze oudere gezinshoofden aan een baan worden gesteld. In deze sector kan met een baan lang niet altijd een volledig huishoudinkomen worden verdiend. Bovendien wordt een niet onaanzienlijk deel van de kleinere banen in de horeca in de grote steden als bijbaan vervuld door scholieren en studenten.

De zakelijke dienstverlening is een wat heterogeen samengestelde bedrijfstak. Hierin zijn naast bedrijfsklassen met een sterk op hoger opgeleiden gericht profiel ook enkele bedrijfsklassen vertegenwoordigd met relatief veel werk, waarvoor minder scholing is vereist. In de tabel zijn twee bedrijfsklassen uit die categorie opgenomen: de in de jaren negentig snel gegroeide uitzendbranche en de schoonmaakbedrijven. Voor de uitzendsector geldt uiteraard bijna per definitie wat in het voorgaande al over de horeca is opgemerkt: de sector biedt relatief veel kleine en flexibele banen, en wordt daarom door werkzoekenden vooral beschouwd als een opstap naar een baan met vastere perspectieven. De schoonmaakbranche vertoont, met uitzondering van Utrecht, vooral groei aan de randen van de grootstedelijke gebieden. Dat laatste lijkt het meest voorkomende patroon voor de banengroei in de sectoren waarvoor relatief weinig scholing nodig is: de perspectieven moeten doorgaans niet zozeer in de grote steden zelf, als wel in de rest van het grootstedelijk gebied worden gezocht. Eerder dan het 'dicht bij huis' creëren van arbeidsplaatsen voor werklozen in de grote stad zou het ruimtelijk 'bij elkaar brengen' van vraag en aanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt een goede optie voor het beleid kunnen zijn. Dan wordt aangesloten bij ontwikkelingen die op de arbeidsmarkt zelf gaande zijn. Daarnaast is de laatste jaren werkgelegenheid geschapen voor de onderkant van de arbeidsmarkt via gesubsidieerde werkgelegenheid. Op dat onderwerp wordt in een latere paragraaf van dit hoofdstuk teruggekomen.

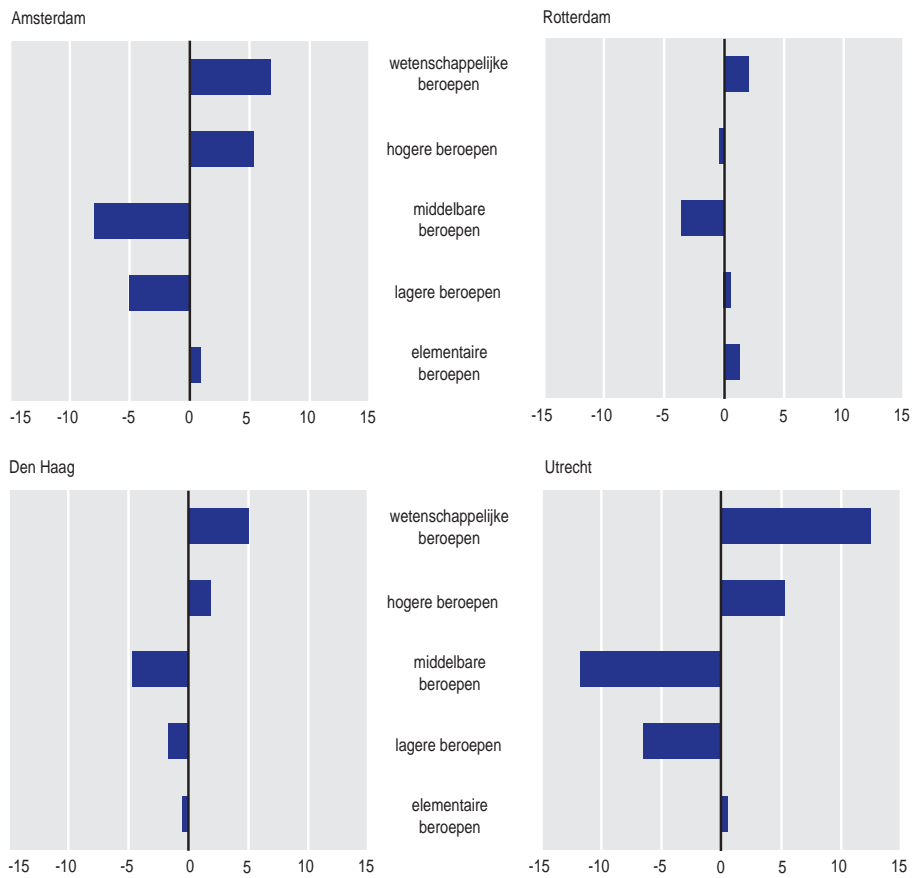
### **5.5 De postindustriële arbeidsmarkt 2: het verdwijnend midden?**

In de vorige paragrafen lag de nadruk op de grootstedelijke werkloosheid en de onderkant van de arbeidsmarkt, in deze paragraaf staat de werkende bevolking als geheel centraal. In het verlengde van de in paragraaf 5.2 besproken thesen van de polarisatie en de professionalisering zal worden gekeken naar de onder- en oververtegenwoordiging van verschillende beroepsniveaus in de steden ten opzichte van Nederland.

Daarvoor is gebruikgemaakt van de CBS-maat 'beroepsniveau' (zie de toelichting in de vorige paragraaf). De gegevens hebben betrekking op de werkende beroepsbevolking van de grote steden. Het gaat dus om degenen, die de steden als *woonplaats* hebben, en niet in eerste instantie om degenen die de stad als *werkplaats* hebben. Figuur 5.3 toont voor elk van de vier grote steden de afwijking in samenstelling van de werkende beroepsbevolking van Nederland als geheel.<sup>2</sup>

**Figuur 5.3**

**De werkende bevolking in de vier steden naar beroepsniveau ten opzichte van Nederland, driejaarsgemiddelde 1996-1998 (in procentpunten)**



Bron: CBS (EBB)

Op enkele punten vertonen de beroepsniveaus in de vier grote steden overeenkomsten. In alle steden is het middensegment ondervertegenwoordigd, het minst in Rotterdam, waar de samenstelling van de bevolking in beroepsniveaus het meest op die van

Nederland als geheel lijkt. De wetenschappelijke en de hogere beroepsniveaus zijn doorgaans oververtegenwoordigd, het meest in Amsterdam en Utrecht. De lagere beroepsniveaus zijn ondervertegenwoordigd, voor de beroepen op elementair niveau is het beeld wisselend. Bij de omvang van de elementaire beroepsniveaus speelt echter ook het beleid een rol. De laatste jaren is, met name door de zogenoemde 'Melkertbanen', de omvang van de sector van de gesubsidieerde arbeid sterk toegenomen. De gemeente Amsterdam telde bijvoorbeeld in 1998 ruim 12.000 banen in deze sector (O+S 2000: 212). De gesubsidieerde arbeid is voor een belangrijk deel gericht op het scheppen van werk voor lager geschoolden, en heeft derhalve vooral effect op de omvang van de lagere beroepsniveaus. Een toename van dit beroepsniveau, die vanaf het midden van de jaren negentig in lichte mate zichtbaar is, behoeft dus niet te wijzen op een autonome polarisatietendens op de arbeidsmarkt, maar is sterk door het beleid beïnvloed.

Duidelijker dan bij de inkomensgegevens in hoofdstuk 6 het geval is, levert de samenstelling van de bevolking in beroepsniveaus het beeld op van een 'missing middle' in de steden, althans in vergelijking met Nederland als geheel. In de steden met een economie die het sterkst postindustrieel is, Amsterdam en Utrecht, is de oververtegenwoordiging van de hogere beroepsniveaus en de ondervertegenwoordiging van de middelbare beroepsniveaus het grootst. Of die trend zich zal voortzetten en zo ja, of dat zal betekenen dat het aandeel van de hogere en wellicht ook dat van lagere beroepsniveaus zal toenemen, moet toekomstig onderzoek uitwijzen.

### **5.6 De stedelijke arbeidsmarkt als open systeem: de invloed van de pendel**

De grootstedelijke arbeidsmarkten zijn veel opener dan de nationale arbeidsmarkt, ongeveer zoals de Nederlandse economie veel opener is dan die van een groot land als de Verenigde Staten. Grootstedelijke arbeidsmarkten kennen veel 'import' en 'export' van werknemers vanuit en naar andere gebieden. Voor de grootstedelijke arbeidsmarkten zijn twee soorten stromen pendelaars te onderscheiden: die binnen het grootstedelijk gebied, met name tussen de grote stad en het randgebied, en die tussen het grootstedelijk gebied en andere regio's. De afgelopen decennia zijn de pendelstromen van en naar de grote steden gegroeid. Dat heeft deels te maken met de suburbanisatiegolf in de jaren zestig en zeventig, die mogelijk werd gemaakt door de toegenomen vervoersmogelijkheden. Daarnaast wordt het verplaatsingsgedrag in meer algemene zin beïnvloed door veranderingen in het leefpatroon van bepaalde categorieën van de Nederlandse bevolking (Batenburg en Knulst 1993). Zo betekent de grote toename van het aantal tweeverdieners, dat woon- en werkplaats van ten minste één van de twee partners steeds minder zullen samenvallen. Veranderingen in de pendelstromen worden in dit hoofdstuk echter niet zozeer besproken vanuit een nieuwsgierigheid naar de oorzaken van het toegenomen woon-werkverkeer, als wel vanwege de gevolgen ervan voor de grootstedelijke arbeidsmarkt, en in het bijzonder voor de onderkant. Inkomende pendel kan immers concurrentie betekenen voor de werkzoekenden in de grote stad, terwijl de stedelijke werkzoekenden zich op hun beurt kunnen begeven op de banenmarkt buiten de stad. De noodzaak van dat laatste wordt versterkt door een van de conclusies van paragraaf 5.4: de banengroei in sectoren met relatief veel werk voor mensen met weinig scholing



heeft vooral plaatsgevonden in de 'randgebieden' van de stedelijke agglomeraties, en niet zozeer in de steden zelf.

In tabel 5.5 zijn enkele gegevens opgenomen over de ontwikkeling van de inkomende en uitgaande pendel in de vier grote steden, respectievelijk als aandeel van het aantal in de stad werkende personen en als aandeel van de in de stad woonachtige beroepsbevolking. Pendelgegevens zijn altijd zeer gevoelig voor de keuze van de geografische schaal en voor min of meer toevallige geografische begrenzingen van gemeenten of grootstedelijke gebieden, in dit geval Groot-Amsterdam (incl. Zaanstreek) en de Stadsregio Rotterdam.<sup>3</sup> Aan een vergelijking van gegevens tussen de vier steden moet daarom niet al te veel waarde worden gehecht. Zo ligt de oorzaak voor de verschillen tussen Amsterdam en Rotterdam bij de respectieve aandelen van in- en uitgaande pendel binnen het eigen grootstedelijk gebied ten dele bij het feit dat de Rotterdamse *mainport* grotendeels wél, en de Amsterdamse *mainport* niet binnen de gemeentegrenzen ligt. De gegevens uit de tabel leveren wél een goede indicatie voor de ontwikkeling van de pendel-stromen in de loop der jaren, zij het dat hier ook definitiewijzigingen van 'werkzame beroepsbevolking' en 'baan' hebben plaatsgevonden. Deze tasten het algemene beeld echter niet aan.

Tabel 5.5 Ontwikkeling aandeel uitgaande<sup>a</sup> en inkomende<sup>b</sup> pendel in de vier grote steden, 1977-1999 (in procenten)

	1977	1985	1990	1999
<b>Amsterdam</b>				
aandeel uitgaande pendel	11	16	20	31
waarvan % binnen Groot-Amsterdam <sup>c</sup>	58	57		41
aandeel inkomende pendel	31	42	41	52
waarvan % uit Groot-Amsterdam <sup>c</sup>	46	41		36
<b>Rotterdam</b>				
aandeel uitgaande pendel	12	23	19	26
waarvan % binnen Stadsregio				33
aandeel inkomende pendel	35	48	47	53
waarvan % uit Stadsregio				51
<b>Den Haag</b>				
aandeel uitgaande pendel	16	22	22	34
aandeel inkomende pendel	32	42	42	50
<b>Utrecht</b>				
aandeel uitgaande pendel	19	28	32	49
aandeel inkomende pendel	39	50	55	70
a Uitgaande pendel als deel van de in de stad wonende werkzame beroepsbevolking.				
b Inkomende pendel als deel van de in de stad werkende bevolking.				
c Inclusief Zaanstreek.				
Bron: CBS (AKT div. jaren, EBB div jaren); Van der Vegt et al. (1994); COS (1999)				

De tabel laat zien, dat het aandeel van de pendel in de arbeidsmarkt van de vier grote steden in de loop der tijd fors is gestegen. Dat geldt zowel voor de uitgaande pendel als voor de inkomende pendel. Ook de economische hoogconjunctuur uit de tweede helft van het vorig decennium heeft zich vertaald in een stijging van het aantal forenzen (Van der Wouden 1996). Bij de inkomende pendel geldt voor elk van de steden inmiddels, dat de ten minste de helft van het aantal banen in de stad door niet-stadsbewoners wordt bezet. De gegevens zijn indicatief voor de grote openheid van de arbeidsmarkt in de grote steden. De werklozen uit de grote steden ondervinden dus bij het vinden van een baan stevige concurrentie van werkzoekenden van buiten de stad.

In hoeverre geldt die concurrentie nu ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt? Doorgaans hangt het pendelgedrag samen met het opleidingsniveau. Hoe hoger de opleiding, des te groter de afstand die men in het algemeen bereid is te reizen voor het werk. Pendelen is dus eerder een kenmerkend fenomeen voor de bovenkant van de arbeidsmarkt. Veel van de inkomende pendelaars zijn daarom geen directe concurrenten van de grootstedelijke werklozen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het perspectief zou eerder moeten worden omgekeerd: werklozen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zouden zich meer als concurrent van de uitgaande pendelaars kunnen gedragen, indien voldoende transportmogelijkheden beschikbaar zouden zijn. In de Verenigde Staten, waar de hier beschreven situaties in de grote steden zich in versterkte mate voordoen, is daarom wel eens geopperd dat het effectiever is de laag geschoolde werklozen uit de binnensteden naar het beschikbare werk buiten de binnensteden te brengen dan telkens weer te proberen het werk naar de werklozen te brengen (Kasarda 1993). Voorwaarde is dan echter dat er buiten de binnensteden zo veel werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt te vinden is, dat het extra arbeidsaanbod uit de binnensteden geabsorbeerd kan worden, zonder dat dit leidt tot verdringing van de al ter plaatse aanwezige of pendelende werknemers.

Of aan die voorwaarde wordt voldaan, is niet geheel zeker. In combinatie met het aantrekken van werkgelegenheid voor laagopgeleiden in het grootstedelijk gebied zou hier echter wèl een aangrijpingspunt voor beleidsinnovatie kunnen liggen. Waarschijnlijk is het inderdaad doeltreffender op de daarvoor geschikte plaatsen in een grootstedelijk gebied werk voor laagopgeleiden te scheppen, en de werklozen daarnaar toe te brengen dan tegen de stroom in die werkgelegenheid in de binnensteden te scheppen.

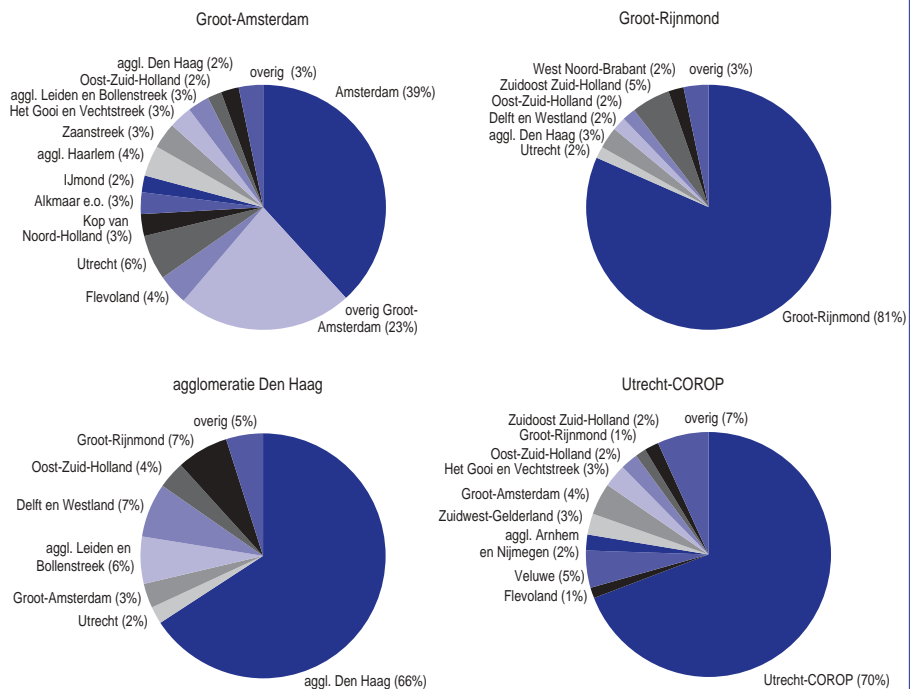
De inkomende pendelaars zijn dus doorgaans geen directe concurrenten van de werklozen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het is wel mogelijk dat door de grote omvang van de inkomende pendel het algemene gedrang op de arbeidsmarkt in de grote steden groter wordt, waardoor de neerwaartse verdringing toeneemt. De werklozen aan de onderkant van de arbeidsmarkt in de grote steden kunnen dus wel indirect hinder van de inkomende pendel ondervinden. Neerwaartse verdringing is een algemeen voorkomend verschijnsel op de nationale arbeidsmarkt, en is niet beperkt tot de grote steden. Van neerwaartse verdringing kan worden gesproken wanneer het opleidingsniveau van een op een baan aangenomen persoon hoger is dan het opleidingsniveau dat voor die baan is vereist. Uit het landelijk survey *Hoe werven bedrijven 1996* blijkt dat de neerwaartse verdringing vooral op het laagste opleidingsniveau zeer aanzienlijk

is. Voor maar liefst 81% van de banen waarvoor basisonderwijs werd gevraagd, werd iemand met een hogere opleiding aangenomen. Bij banen op mavo-niveau was dit 40%, op havo/vwo-niveau 21%. Bij de beroepsopleidingen was de neerwaartse verdringing verhoudingsgewijs wat geringer: op vbo-niveau 23%, op mbo-niveau 14% (Pilgram 1997: 41). Vanwege deze relatief omvangrijke neerwaartse verdringing vergroot de pendel dus naar alle waarschijnlijkheid wel indirect de concurrentie voor de werklozen in de grote steden.

Pendel bestaat ook op interregionaal niveau, van en naar de grootstedelijke gebieden als geheel. De groei van deze interregionale pendel is een belangrijk element in de discussies over de Randstad en zijn opvolger de Deltametropool. Daarbij wordt verondersteld dat de interregionale pendel dusdanig van omvang is, dat de grootstedelijke regio's allang niet meer maatgevend zijn, en het randstedelijk gebied steeds meer één arbeidsmarkt wordt. Figuur 5.4 geeft een indicatie van de omvang van de inkomende pendel in de vier grootstedelijke gebieden.

**Figuur 5.4**

**Werkenden in de vier grootstedelijke gebieden naar herkomst, 1999**



Bron: CBS (EBB'99)

Zoals uit de figuur blijkt, is nog steeds het grootste deel van de in de vier grootstedelijke regio's werkenden afkomstig uit de regio zelf. Dit aandeel is het kleinst in Groot-Amsterdam (61%), het grootst in Groot-Rijnmond (82%). De agglomeratie Den Haag en de regio Utrecht nemen een tussenpositie in (66% en 69%).<sup>4</sup>

Anders gezegd: de interregionale vervoering is in het gebied rondom Amsterdam het grootst. Dit blijkt des te meer wanneer naar de pendelgegevens wordt gekeken van de 'donerende' COROP-gebieden. Zo werkt 36% van de werkende beroepsbevolking uit de Zaanstreek in de regio Groot-Amsterdam. De aandelen van enkele andere omliggende COROP-gebieden (aggl. Haarlem, IJmond, Alkmaar e.o., Gooi en Vechtstreek, Flevoland) zijn weliswaar minder groot, maar toch nog 20% of meer. Hier is dus weliswaar geen sprake van een schaalvergroting van de arbeidsmarkt op Randstad-niveau, maar wel buiten het grootstedelijk gebied zelf. In de andere grootstedelijke regio is een dergelijk percentage alleen te vinden in het pendelverkeer van Delft en het Westland naar de regio Den Haag (24%).

### 5.7 Uitkeringsafhankelijkheid in de grote steden

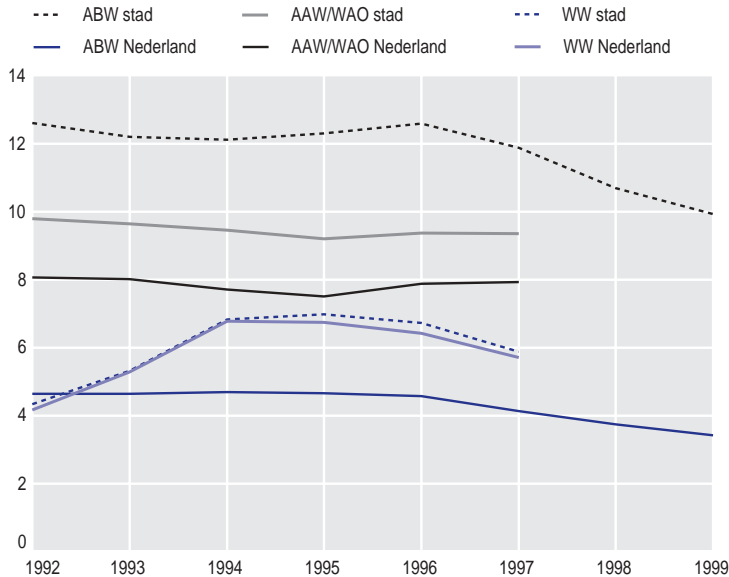
Een aantal uitkeringen vindt plaats vanwege het feit, dat door middel van arbeid geen of onvoldoende inkomen kan worden verworven. Dat geldt bijvoorbeeld voor werkloosheidsuitkeringen, arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en bijstandsuitkeringen. Deze drie uitkeringscategorieën zullen hier centraal staan. In de figuren 5.5 tot en met 5.8 is voor elk van de vier grote steden de relatieve ontwikkeling van deze drie categorieën over de jaren 1992-1999 weergegeven. Ter referentie zijn in elk figuur de gegevens over Nederland opgenomen.

De figuren laten enkele opmerkelijke patronen zien. In alle steden is het aandeel van de bijstandsuitkeringen over de gehele periode aanzienlijk groter dan het landelijk gemiddelde. Alhoewel de stedelijke ontwikkelingen min of meer 'meebewegen' met de landelijke ontwikkelingen, blijft de bijstandsafhankelijkheid in Amsterdam en Rotterdam ongeveer een factor 3 en in Den Haag een factor 2 hoger dan het landelijk gemiddelde. Alleen in Utrecht verloopt de daling sinds 1996 sneller dan landelijk. Wanneer deze gegevens worden vergeleken met die over de werkloosheid (zie figuur 5.1), dan wordt duidelijk dat de oververtegenwoordiging van bijstandsgerechtigden in de steden veel groter is dan die van de werklozen. Ook na vermindering van de werkloosheid blijft er een aanzienlijk 'reservoir' van bijstandsgerechtigden in de steden. Het verschil tussen het aandeel van de geregistreerde werklozen, die direct beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, en dat van de bijstandsgerechtigden, die dat kennelijk voor een belangrijk deel niet zijn, laat zien dat er in de steden aanzienlijke problemen zijn met het toeleiden van uitkeringsgerechtigden naar de arbeidsmarkt, ook in perioden dat de vraag naar arbeid groter wordt. Aandacht voor toename van de vraag naar arbeid is hier onvoldoende.

Bij de WW-uitkeringen is het patroon volkomen anders. Daarvan is het aandeel in de steden vergelijkbaar met de landelijke ontwikkeling, met uitzondering van Rotterdam waar het niveau ongeveer een factor 1,5 hoger ligt. In Rotterdam en Den Haag is het aandeel van de arbeidsongeschikten echter lager dan het landelijk gemiddelde, in Utrecht is dat aandeel iets hoger en in Amsterdam aanzienlijk hoger. Ook hier kan oververtegenwoordiging een indicatie zijn voor een probleem in de toeleiding van uitkeringsgerechtigden naar de arbeidsmarkt. Meer dan bij de bijstand, is dat bij de arbeidsongeschiktheid een landelijk probleem dat keer op keer op de politieke agenda terugkeert.

**Figuur 5.5**

**ABW-, AAW/WAO- en WW-uitkeringen in Amsterdam en Nederland, 1992-1999 (in procenten)<sup>a</sup>**

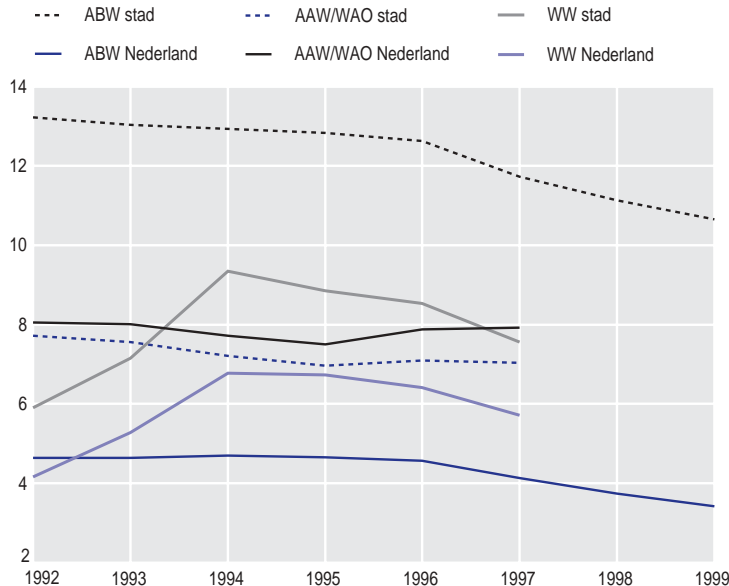


<sup>a</sup> ABW en AAW/WAO als percentage van de potentiële beroepsbevolking, WW als percentage van de beroepsbevolking

Bron: CBS

**Figuur 5.6**

**ABW-, AAW/WAO- en WW-uitkeringen in Rotterdam en Nederland, 1992-1999 (in procenten)<sup>a</sup>**

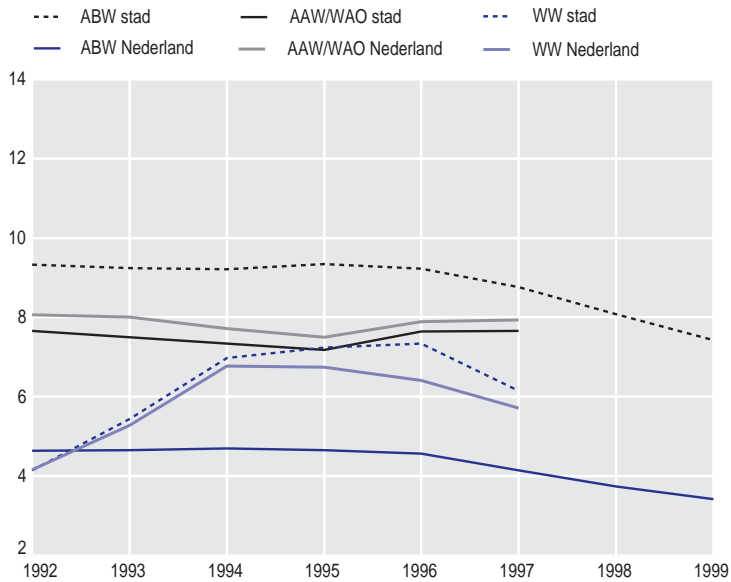


<sup>a</sup> ABW en AAW/WAO als percentage van de potentiële beroepsbevolking, WW als percentage van de beroepsbevolking

Bron: CBS

**Figuur 5.7**

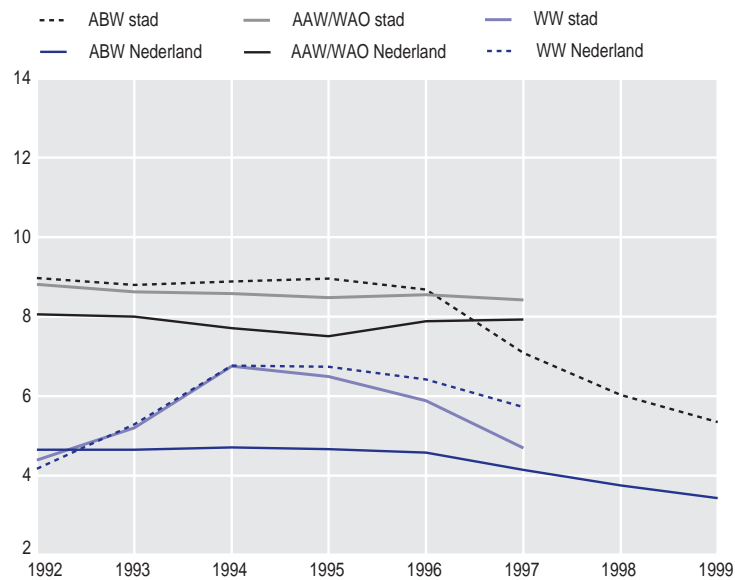
**ABW-, AAW/WAO- en WW-uitkeringen in Den Haag en Nederland, 1992-1999 (in procenten)<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> ABW en AAW/WAO als percentage van de potentiële beroepsbevolking, WW als percentage van de beroepsbevolking  
Bron: CBS

**Figuur 5.8**

**ABW-, AAW/WAO- en WW-uitkeringen in Utrecht en Nederland, 1992-1999 (in procenten)<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> ABW en AAW/WAO als percentage van de potentiële beroepsbevolking, WW als percentage van de beroepsbevolking  
Bron: CBS

## 5.8 Conclusies

Meer dan het geval was in de publicatie *De beklemd stad* uit 1996, dat aan deze publicatie voorafging, zijn in dit en het voorgaande hoofdstuk de gegevens over de economie en de arbeidsmarkt uitgesplitst naar de vier grootstedelijke gebieden afzonderlijk. De eerste vraag die zich in deze afsluitende paragraaf opdringt, is derhalve: welke ontwikkelingspatronen hebben de vier grootstedelijke gebieden gemeen, en op welke punten onderscheiden ze zich?

De gegevens uit de hoofdstukken 4 en 5 overziend, is de conclusie dat er behalve overeenkomsten (deïndustrialisatie, snellere groei randen grootstedelijke gebieden bij achterblijven steden, hogere bijstandsniveaus in steden dan volgens werkloosheidsgegevens te verwachten zou zijn) toch ook belangrijke verschillen zijn. In hoofdstuk 4 is al vastgesteld dat de grotere banengroei in de regio's Groot-Amsterdam en Utrecht gebaseerd lijkt te zijn op de dominantie van de zakelijke dienstverlening in de economie (al is het opmerkelijk, dat in de jaren negentig in Utrecht ook de industriële werkgelegenheid weer is gegroeid). Dit onderscheid lijkt ook op enkele kenmerken van de arbeidsmarkt van toepassing te zijn. Zo is in Amsterdam en Utrecht, ondanks de economische groei in de tweede helft van de jaren negentig, de werkloosheid onder bepaalde categorieën werklozen, te weten de oudere, de allochtone en de laagopgeleide werklozen, niet alleen relatief maar soms ook absoluut toegenomen (tabel 5.2). De concentratie van de werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt is met andere woorden in deze twee steden toegenomen. In Rotterdam en Den Haag was dat veel minder het geval. Ook onderscheiden Amsterdam en Utrecht zich door een veel sterkere ondervertegenwoordiging van de middencategorieën op de arbeidsmarkt en een oververtegenwoordiging van de hogere categorieën (figuur 5.3). Natuurlijk moeten de laatstgenoemde gegevens over een langere periode worden gevolgd, maar tezamen met de gegevens over de concentratie van werkloosheid aan de onderkant zouden ze een indicatie kunnen vormen voor het bestaan van een polarisatietendens op de stedelijke arbeidsmarkten die door de zakelijke dienstverlening worden gedomineerd. De onderkant van deze polarisatie is dan niet zozeer te vinden in de banen, als wel in de samenstelling van het bestand van werklozen en uitkeringsgerechtigden. Dit kan hier echter slechts in de vorm van een voorzichtige hypothese naar voren worden gebracht, temeer daar niet alle gegevens over de inkomensverdeling deze kant op wijzen (§ 6.5). Nader onderzoek over een langere periode met een groter aantal indicatoren en een strikter onderscheid tussen de invloed van verschillende bedrijfs- en beroepstakken kan hierover uitsluitsel verschaffen.

Opvallende verschillen zijn ook te constateren in de pendelgegevens. Alhoewel in alle steden de inkomende en de uitgaande pendel sterk is toegenomen, is met name de schaalvergroting in de regio Amsterdam opvallend. Indien de gegevens over Groot-Amsterdam worden vergeleken met die over Groot-Rijnmond (figuur 5.4 en toelichtende tekst), dan is te zien dat de 'verknoping' tussen Groot-Amsterdam en de omliggende regio vrij sterk is, terwijl in Groot-Rijnmond nog steeds meer dan 80% van de in de regio werkzame bevolking ook in de regio woont. Met name rondom Amsterdam is er dus sprake van een arbeidsmarkt die de stedelijke regio in de strikte zin overstijgt. Van een arbeidsmarkt op Randstad- of Deltametropool-niveau is echter geen sprake.

Een combinatie van gegevens over de banengroei, de concentratie van werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, het grote aandeel van bijstandsuitkeringen in de steden en de groei van de inkomende pendel doet vermoeden, dat het bevorderen van de werkgelegenheid via stimulering van de economie onvoldoende soelaas zal bieden voor het oplossen van de arbeidsmarktproblemen in de grote steden. Dat is ook het uitgangspunt geweest van het beleid dat door de rijksoverheid, de gemeenten en de arbeidsmarkt- en scholingsinstellingen is gevoerd. In deze paragraaf worden enkele algemene kenmerken van dat beleid besproken. Het beleid, gericht op de bevordering van werkgelegenheid in de steden, is inmiddels onderdeel geworden van het grotestedenbeleid. Dat grotestedenbeleid komt in algemene zin aan de orde in hoofdstuk 7 van deze publicatie.

Op het vlak van het economisch beleid valt sinds de tweede helft van de jaren tachtig een sterk toegenomen 'concurrentiebewustzijn' van steden te constateren. De in die tijd nog op handen zijnde eenwording van de Europese markt is hiervoor een grote prikkel geweest. Stadsbesturen zijn zich er weer meer van bewust geworden dat bedrijven naar het stedelijk gebied 'gelokt' moeten worden met een gunstig vestigingsklimaat. Daarbij spelen niet alleen de 'harde' factoren (goede locaties, gunstige financiële vestigingsvoorwaarden, een hoogstaand arbeidsaanbod) een rol, maar ook 'zachte' factoren als het culturele klimaat van de stad, en de aanwezigheid van een goed woonklimaat en voorzieningen voor de werknemers. In het kader van het grotestedenbeleid hebben de steden inmiddels hun visies voor de toekomst gepresenteerd (BZK 2001). Daarin is ook het economisch stimuleringsbeleid opgenomen. Opvallend daaraan is, dat bij veel steden dezelfde specialisaties binnen de postindustriële economie naar voren komen: toerisme, ICT, nieuwe media, congrescentra etc. (zie ook CPB 2000). Deze gelijkvormigheid kan twee oorzaken hebben. Ofwel de steden zijn onvoldoende in staat geweest de plannen af te stemmen op de eigen situatie en mogelijkheden, ofwel het aantal keuzemogelijkheden voor stedelijke economische specialisaties die tot werkgelegenheidsgroei zouden moeten leiden, is binnen de postindustriële economie beperkt. In elk geval kan de onderlinge concurrentie van steden binnen dezelfde economische specialisaties op een hoger schaalniveau, bijvoorbeeld dat van de Randstad of de Delta-metropool, contraproductief uitpakken. Middelen en energie worden ingezet om elkaar de vliegen af te vangen. Indien de steden werkelijk een onderdeel willen vormen van één stedelijk veld, en dat is de intentie van het concept 'Deltametropool', dan zou het streven naar een zekere economische complementariteit binnen dat stedelijke veld productiever zijn.

Het stedelijk werkgelegenheidsbeleid omvat een reeks van maatregelen en instrumenten, variërend van het herstructureren van bedrijventerreinen en financiële prikkels voor werkgevers tot gesubsidieerde arbeid en scholing van laagopgeleide werklozen (TK 2000/2001d: 31-41). Meer dan voorheen worden deze maatregelen en instrumenten onder het regime van het grotestedenbeleid in hun samenhang gezien. In dat opzicht zijn er belangrijke vorderingen gemaakt sinds de publicatie van *De beklemden stad* in 1996, waarin de verhouding tussen het beleid aan de vraag- en dat aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt als een probleem werd gesignaleerd (Van der Wouden 1996).



Niet alleen worden de verschillende maatregelen op het gebied van gesubsidieerde arbeid, de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) voor jongeren, de Instroom/-Doorstroom-banen (I/D-banen, voorheen de 'Melkert-banen') en de Wet sociale werkvoorziening (WSW) als één geheel gezien, ook de aandacht voor de doorstroming naar regulier werk is toegenomen. Een verdere stroomlijning van deze gesubsidieerde arbeid is in de nabije toekomst voorzien (TK 2000/2001d). De gesubsidieerde arbeid is in de steden een belangrijke bron van werkgelegenheid geworden, met name voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Het *Jaarboek grotestedenbeleid 1999*, waarin verslag wordt gedaan van de bevindingen uit de monitor grotestedenbeleid, vermeldt voor de vier grote steden een groei van het aantal, indertijd nog 'Melkert-banen' geheten, gesubsidieerde arbeidsplaatsen tot 4.543 in Amsterdam, 4.224 in Rotterdam, 2.580 in Den Haag en 1.089 in Utrecht (eind 1998). De Melkert-banen in de zorgsector zijn hierbij overigens niet inbegrepen (ISEO 2000). Zoals in paragraaf 5.5. reeds is vermeld, telde de gemeente Amsterdam in 1998 in totaal ruim 12.000 gesubsidieerde arbeidsplaatsen.

Zoals in dit en het voorgaande hoofdstuk steeds weer is benadrukt, is voor de stedelijke economie en de arbeidsmarkt vóór alles het regionale niveau van belang. Dat uitgangspunt staat in het grotestedenbeleid op zijn zachtst gezegd niet erg op de voorgrond. Dat hangt ten dele samen met de structuur van het grotestedenbeleid zelf, dat gebaseerd is op afspraken tussen de gemeenten en de rijksoverheid. Ondanks het feit, dat in sommige gemeentelijke plannen wel de invloed van de regio op de lokale arbeidsmarkt via de pendel wordt erkend (zie bv. Amsterdam 2000), ontbreekt doorgaans een regionale beleidsvisie op het werkgelegenheidsbeleid. Het beleidsterrein loopt in dat opzicht achter bij het woningmarktbeleid, waar de problematiek en het beleid wél in een regionaal kader worden geplaatst. Terwijl in het werkgelegenheidsbeleid nu nog vaak oplossingen worden gezocht die gelokaliseerd zijn rond de woongebieden van vele werklozen, de achterstandswijken, is een belangrijk aantal groeisectoren met werkgelegenheid voor laaggeschoolden juist te vinden aan de randen van de grootstedelijke gebieden (§ 5.4). Alleen in een regionale aanpak kunnen deze werkplaatsen ten volle worden benut voor de werklozen in de grote steden. In hoofdstuk 7 komt het regionale schaalniveau als thema in het grotestedenbeleid nog aan de orde.

## Noten

- 1 Alhoewel in veel landen van West-Europa de werkloosheid aan het eind van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig sterk toenam, volgde de verhouding tussen landelijke en grootstedelijke werkloosheid niet overal hetzelfde patroon als in Nederland. In het Verenigd Koninkrijk kregen vanaf het midden van de jaren zeventig vooral de grote industriële centra in het noorden te maken met werkloosheidspercentages die de landelijke ruim te boven gingen. In Frankrijk bleven de werkloosheidspercentages van steden als Parijs, Lyon en Rennes zich steeds rond het Franse gemiddelde bewegen, terwijl economisch verschillende steden als Marseille en Montpellier veel hogere werkloosheidspercentages kenden. In Duitsland lagen de werkloosheidspercentages in een oude industriestad als Dortmund in de jaren tachtig ver boven die van de BRD, terwijl die van Frankfurt er in dezelfde periode steeds ver onder bleven. Een algemeen patroon is hierin moeilijk te ontdekken, voorzover nationale verschillen in de definities van werkloosheid en in de geografische afbakening van grootstedelijke gebieden een vergelijking al toelaten. Wel is het zo dat de steden die in het verleden een sterk industriële werkgelegenheidsstructuur hadden, het meest lijken te lijden onder relatief hoge werkloosheidspercentages, maar het omgekeerde is niet het geval: steden zonder een industrieel verleden worden soms net zo goed geconfronteerd met een hoge werkloosheid (Parkinson et al. 1992: 108-122; Symes 1995).
- 2 In Nederland was de verdeling over de beroepsniveaus als volgt: elementair 7%, lager 25,2%, middelbaar 40%, hoger 19,6%, wetenschappelijk 8,2%. Ook de relatieve ondervertegenwoordiging van het middelbare beroepsniveau in de steden betekent dus dat dit beroepsniveau in absolute zin doorgaans de grootste is.
- 3 Vanwege de vergelijkbaarheid van de tijdreeksen zijn COROP-gebieden Groot-Amsterdam en Zaanstreek samen genomen. De Stadsregio Rotterdam is iets kleiner dan het COROP-gebied Groot-Rijnmond. Behalve Rotterdam omvat het Maassluis, Vlaardingen, Schiedam, Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek, Bleiswijk, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Albrandswaard, Ridderkerk, Barendrecht, Rozenburg, Spijkenisse, Bernisse, Hellevoetsluis, Brielle, Westvoorne.
- 4 Vanuit het perspectief van de uitgaande pendel is het aandeel van de binnen de regio werkzame personen doorgaans nog hoger, met uitzondering van Groot-Rijnmond. Dit komt door de positieve pendelsaldo's van drie van de vier grootstedelijke regio's.

## 6 CONCENTRATIE EN SEGREGATIE

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen enkele grootstedelijke problemen aan de orde, die voor een belangrijk deel het gevolg lijken te zijn van de selectieve migratie, de economische veranderingen en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, die in de voorgaande hoofdstukken zijn besproken. Concentratie en segregatie van lage inkomens in de grote steden hangen samen met de selectieve migratie van hoge-inkomensgroepen uit de steden naar de randgemeenten en elders, en met de werkloosheid die het gevolg was van de deïndustrialisatie van de grootstedelijke economie. Concentratie en segregatie van etnische minderheden in de grote steden hangen samen met het grote aandeel van deze bevolkingsgroepen in de migratie naar deze steden, en met de slechte inkomenspositie van een groot deel van deze bevolkingsgroepen door de sterke 'etnisering' van de onderkant van de arbeidsmarkt. Vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt is de werkloosheid in de grote steden hoog, zoals in hoofdstuk 5 is aangetoond.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 6.2 wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen die van invloed zijn (geweest) op het ontstaan van ruimtelijke concentratie en segregatie naar etniciteit en inkomen in de grootstedelijke gebieden. Een groot deel van deze ontwikkelingen is al in de voorgaande hoofdstukken ter sprake gekomen, daarom wordt hier volstaan met een korte weergave.

De mogelijk negatieve gevolgen die uit de concentraties van lage inkomens en etnische minderheden voortkomen, zowel voor de bewoners, voor de (fysieke) buurt als voor de gehele stad, hebben aanleiding gegeven tot de huidige discussie over het gevaar van het ontstaan van armoedegetto's of van een onderklasse. In paragraaf 6.3 komt het risico van sociale uitsluiting van de bewoners van concentratiegebieden aan bod, paragraaf 6.4 is gewijd aan het onderwerp criminaliteit. Paragraaf 6.5 vormt de kern van dit hoofdstuk. Deze paragraaf behandelt de mate van inkomenssegregatie en etnische segregatie. Hoe is de huidige situatie binnen de vier grootstedelijke gebieden in Nederland en wat zijn recente ontwikkelingen? Er wordt aandacht besteed aan de ruimtelijke spreiding van de specifieke bevolkingsgroepen zowel op agglomeratieniveau, als op het niveau van de stad. In paragraaf 6.6 komt het overheidsbeleid op het terrein van concentratie en segregatie aan de orde. Paragraaf 6.7 ten slotte sluit dit hoofdstuk af met een samenvatting en een beschouwing over ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn op de mate van segregatie naar etniciteit en inkomen in de toekomst.

### 6.2 Oorzaken van segregatie en concentratie naar inkomen en etniciteit

Ontwikkelingen die van invloed zijn op de ruimtelijke spreiding van bepaalde bevolkingsgroepen zijn – onder andere – demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen, ontwikkelingen met betrekking tot de woningmarkt, veranderingen in de grootstedelijke economie en ontwikkelingen op het gebied van de arbeidsmarkt. Al deze ontwikkelingen, waarvan de meeste in voorgaande hoofdstukken reeds uitvoerig zijn besproken, hebben met elkaar gemeen dat zij selectieve migratie in de hand werken.

Deze selectieve migratie heeft op de lange termijn mogelijk concentratie tot gevolg van bepaalde bevolkingsgroepen in bepaalde gebieden. Met name de concentratie van lage inkomens en etnische minderheden in de vier grote steden en hierbinnen in bepaalde wijken beschouwt men over het algemeen als niet wenselijk. De nadruk in deze paragraaf ligt op een beschrijving van ontwikkelingen die selectieve migratie naar inkomen en dus het ontstaan van concentraties lage inkomens in bepaalde gebieden bevorderen. Aangezien een aanzienlijk deel van de etnische minderheden in Nederland een relatief laag inkomen heeft, door werkloosheid of door werkzaam te zijn in slecht betaalde banen, vallen concentraties van lage inkomens in de grote steden vaak samen met concentraties van allochtonen.

In de eerste plaats is er een aantal ontwikkelingen op macroniveau aan te wijzen die van invloed zijn (geweest) op het ontstaan van ruimtelijke concentraties lage inkomens. Het gaat hier om economische, sociaal-culturele en demografische trends die over het algemeen niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn.

Door de economische herstructurering in de jaren zestig en zeventig veranderde de vraag naar arbeid. De industrie bood in ruime mate werkgelegenheid aan laaggeschoolden, de banen in de dienstverlening vragen echter gemiddeld genomen om een hogere scholing. Dit heeft gevolgen voor de stedelijke bevolking: aan de ene kant ontstaat er een groep die niet mee kan komen met de veranderende economie, bestaande uit voornamelijk laagopgeleide industriearbeiders, onder wie veel allochtonen (de voormalige gastarbeiders). Tegelijkertijd ontwikkelt zich een groep die juist profiteert van de economische veranderingen. Deze groep bestaat voornamelijk uit hoger opgeleiden. Kenmerkend voor deze tijd is de opkomst van de hoogopgeleide tweeverdieners met een hoog inkomen en een hiermee gepaard gaande grote keuzevrijheid.

In de tweede plaats zijn, als gevolg van de emancipatie, individualisering, buitenlandse immigratie en economische ontwikkelingen, sinds de jaren zestig naast het traditionele autochtone gezin met kinderen steeds meer alternatieve huishoudensvormen ontstaan. De alternatieve leefstijlen die hiermee gepaard gaan, zorgen ervoor dat de woonvoorkeuren veranderen. Verschillende huishoudenstypen ambiëren verschillende woonvormen en -omgevingen (Van Kempen et al. 2000).

De laatste ontwikkeling op macroniveau die in dit kader van belang is, is de absolute toename sinds de tweede helft van de jaren tachtig van het aantal huishoudens in de grote steden als gevolg van de individualisering, de immigratie, de toename van het aantal ouderen en eenoudergezinnen en de groeiende populariteit van de grote steden. Deze heeft gezorgd voor een grotere druk op de stedelijke woningmarkt en dus toenemende concurrentie tussen verschillende bevolkingsgroepen.

Voorgaande ontwikkelingen komen in de grootstedelijke agglomeratie in ruimtelijke zin tot uiting. Huishoudens met een hoger inkomen en dus relatief veel keuzemogelijkheden zullen, indien mogelijk, kiezen voor de betere woningen van goede kwaliteit, die voornamelijk in de randgemeenten en de aantrekkelijke, centraal gelegen buurten binnen de steden gelegen zijn. De grote druk op de stedelijke woningmarkt (en hiermee gepaard gaande hoge prijzen) zorgt ervoor dat de aantrekkelijke gebieden nauwelijks of niet toegankelijk zijn voor huishoudens met een laag inkomen, die zodoende sterk

in hun keuzemogelijkheden beperkt worden. Voor hen blijven de woningen van slechtere kwaliteit in de minder aantrekkelijke buurten van de stad over. Deze ontwikkeling naar segregatie wordt versterkt door het toegenomen aantal alternatieve huishoudens-typen met verschillende woonvoorkeuren. Vooral het aantal alleenstaanden en personen behorende tot een etnische minderheid is sinds de jaren zestig sterk toegenomen, ten koste van het traditionele autochtone gezin met kinderen. Zowel allochtone huishoudens als jonge alleenstaanden hebben vaak een laag inkomen en beiden prefereren over het algemeen een stedelijke woonomgeving. Tegelijkertijd heeft het traditionele autochtone gezin met kinderen over het algemeen nog steeds een voorkeur voor de eengezinswoning, die voornamelijk buiten de grote steden te vinden is. Het inkomen in deze huishoudens ligt meestal wat hoger. Alleenstaanden en tweeverdieners met een hoog inkomen prefereren vaak een meer centrum-stedelijk milieu, zoals in hoofdstuk 3 is aangetoond. Het resultaat hiervan is dat er wat inkomen en etniciteit betreft een tweedeling ontstaat tussen stad en randgemeenten en binnen de stad tussen aantrekkelijke, centrum-stedelijke en minder aantrekkelijke buurten.

Behalve de hiervoor besproken ontwikkelingen op macroniveau is ook het landelijke overheidsbeleid van invloed op de ruimtelijke spreiding van bepaalde bevolkingsgroepen. De Nederlandse overheid bepaalt op dit moment nog in belangrijke mate de aard van de woningvoorraad en de toegang tot bepaalde woningtypen, met name in de vier grote steden. Door deze overheidsbemoeyenis zijn de effecten van de hiervoor beschreven ontwikkelingen op macroniveau op de concentratie en segregatie tot nu toe beperkt gebleven in Nederland, en wonen arm en rijk in de grote steden nog redelijk gemengd. De rol van de verzorgingsstaat is de laatste jaren echter wel aan verandering onderhevig. Er vindt een duidelijke verschuiving plaats naar een meer liberale verzorgingsstaat. Deze ontwikkeling is van invloed op bijvoorbeeld wonen, gezondheidszorg, inkomen en onderwijs en blijkt met name ongunstig te zijn voor degenen die buiten de arbeidsmarkt vallen (Blok et al. 2000). De invloed van de liberalisering in de woningsector uit zich in meer privatisering, namelijk een afname van de gesubsidieerde woningvoorraad en een toename van de dure huur- en koopsector. Op den duur kan dit een ruimtelijke scheiding van bevolkingsgroepen tot gevolg hebben. Paragraaf 6.6 gaat nader in op dit probleem en het beleidsmatig antwoord van de overheid hierop.

In het voorgaande zijn voornamelijk ontwikkelingen besproken die van invloed zijn op het ontstaan van concentraties van lage inkomens. Deze ontwikkelingen verklaren voor een groot deel ook het ontstaan van concentraties van etnische minderheden. Er zijn echter ook meer specifieke oorzaken van concentraties van allochtonen aan te wijzen. Migratiepatronen spelen ook hier een grote rol. Op landelijk niveau zijn de migratiepatronen van etnische minderheden van de volgende factoren afhankelijk geweest: de vraag naar arbeid, opleidingsmogelijkheden, de zuigkracht van eenmaal gevestigde concentraties, de aantrekkingskracht van het grootstedelijk leefmilieu en institutionele regelingen. Zodoende trokken de grote steden altijd de grootste groep immigranten. De specifieke oriëntatie van migranten op bepaalde buurten binnen deze grote steden is afhankelijk (geweest) van de ruimtelijke verdeling van de woningvoorraad, de beschikbaarheid van delen van de woningvoorraad, de verdeling van de

koopkrachtige vraag onder etnische groepen, van groepsgebonden woonwensen en voorkeuren, institutionele factoren en discriminatie door verhuurders, verkopers en bemiddelaars op de woningmarkt (Tesser et al. 1995). In paragraaf 6.5 wordt uitvoeriger op de migratiebewegingen van de verschillende etnische minderheidsgroeperingen ingegaan.

### 6.3 Sociale uitsluiting

De grote belangstelling voor concentraties van lage inkomens en etnische minderheden in bepaalde steden en met name in bepaalde buurten komt over het algemeen voort uit de negatieve effecten die men van dergelijke concentraties verwacht. Er bestaat echter grote onenigheid over de vraag in hoeverre er sprake is van negatieve effecten. Deze en de volgende paragraaf behandelen daarom enkele mogelijke gevolgen van concentraties van etnische minderheden en lage inkomens. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de directe gevolgen voor de (kansarme) bewoners van concentratiewijken, namelijk het gevaar van sociale uitsluiting. Paragraaf 6.4 behandelt het onderwerp criminaliteit.

De angst dat etnische minderheden en huishoudens met een laag inkomen door het wonen in buurten met een hoge concentratie 'lotgenoten' sociaal buitengesloten raken, is meestal gebaseerd op de situatie in de armoedegetto's in de Verenigde Staten. Hier hebben zich in de loop der tijd achterstandsgroepen gevormd, met een min of meer permanent karakter. Bekend in dit kader zijn tal van Amerikaanse studies, zoals van Lewis (1966), Wilson (1987), Massey en Denton (1993), die het bestaan van buurt-effecten in de vorm van een armoedecultuur aantonen in dergelijke armoedegetto's. Personen die in deze getto's (komen) wonen nemen bepaalde normen en waarden aan die afwijken van de gangbare normen en waarden binnen de bredere samenleving. Hierdoor raken zij vervreemd van deze samenleving en wordt het voor hen nog moeilijker aan de armoede te ontsnappen.

In de Verenigde Staten is veelvuldig onderzoek naar buurteffecten gedaan, het onderzoek in Europa op dit gebied is daarentegen veel schaarser. Een voorbeeld van onderzoek in Europa is dat van Robson, De Lannoy en Kesteloot (Van Kempen et al. 2000). Zij hebben voor België aangetoond dat de klassenstructuur in stand wordt gehouden door ruimtelijke segregatie. De bewoners van armoedebuurten hebben volgens hen weinig kans op opwaartse mobiliteit. Uit onderzoek van Andersson in Zweden blijkt eveneens dat segregatie van invloed kan zijn op de perspectieven van de bevolking (Andersson 1998).

In Nederland is het onderzoek naar de buurteffecten van concentraties van armoede en etnische minderheden eveneens schaars. Duidelijk is wel dat de situatie hier niet vergelijkbaar is met die in de Verenigde Staten. In de eerste plaats heeft Nederland pas betrekkelijk kort te maken met etnische minderheden, in tegenstelling tot de Verenigde Staten die al veel langer te maken hebben met een grote instroom van migranten. Hierdoor zijn concentratie-effecten hier nog niet goed vast te stellen. Verder wijkt het type verzorgingsstaat duidelijk af. Het verband tussen woonsegregatie, werk, inkomen en opleiding is in Nederland veel zwakker dan in de Verenigde Staten. Hierdoor wordt het ontstaan van grote concentraties van lage inkomens en/of etnische minderheden

in Nederland tegengehouden. De maatschappelijke effecten van de (kleinere) concentraties in Nederland zijn naar verwachting dan ook veel geringer dan in de Verenigde Staten. Dit betekent echter niet dat deze effecten hier geheel ontbreken. Uit onderzoek naar segregatie eind jaren zeventig in Rotterdam (Mik 1991) blijkt dat de integratie in de Nederlandse maatschappij niet varieert met verschillende segregatieniveaus. Musterd en Ostendorf hebben echter aangetoond dat er ondanks de geringe ruimtelijke segregatie in Nederland naast een individueel effect waarschijnlijk toch ook een, zij het gering, buurteffect van kansarmoede bestaat dat de gebrekkige maatschappelijke participatie van kansarmen versterkt (Musterd en Ostendorf 1998). Ook Tesser et al. (1995) hebben in de *Rapportage minderheden 1995* een verband aangetoond tussen de concentratie allochtonen in een buurt en de integratie in de samenleving. Dit verband geldt echter niet voor elke etnische groepering. Geconstateerd wordt dat Surinamers en vooral Antillianen – in tegenstelling tot Marokkanen en Turken – een grote differentiatie vertonen in maatschappelijke kenmerken en dat er bij hen vaak duidelijke verbanden met concentratie zijn. Antillianen en Surinamers die in concentratiewijken wonen, hebben een lager opleidingsniveau, zijn vaker werkloos en wonen vaker in woningen van slechtere kwaliteit dan de leden van dezelfde etnische groep in meer gemengde wijken. Tevens is het aandeel eenoudergezinnen onder de gezinnen met kinderen in concentratiewijken groter dan onder Surinaamse en Antilliaanse gezinnen met kinderen in meer gemengde wijken. De Antillianen in concentratiewijken beheersen daarbij de Nederlandse taal slechter en oriënteren zich sociaal minder op de Nederlandse samenleving. Het gevolg van dit alles is dat Antillianen en Surinamers in concentratiewijken lagere inkomens hebben dan de leden van dezelfde etnische groep in wijken met een kleiner allochtoon bevolkingsaandeel.

De ruimtelijke segregatie van eerdergenoemde bevolkingsgroepen lijkt dus ook in Nederland gepaard te gaan met sociale achterstand en maatschappelijk isolement. Deze achterstand ligt echter zeker niet op eenzelfde niveau als in de Verenigde Staten. Van armoedegetto's kan in Nederland op dit moment dan ook niet gesproken worden.

Sociale uitsluiting van bepaalde bevolkingsgroepen wordt ook om een andere reden dan de hiervoor besproken buurteffecten gevreesd. Over het algemeen wonen de huishoudens met een laag inkomen en etnische minderheden in de vier grote steden. Een belangrijk aantal groeisectoren met werkgelegenheid voor laaggeschoolden is juist te vinden aan de randen van de grootstedelijke gebieden, zoals in paragraaf 5.4 is aangegeven. Zodoende ontstaat er een 'mismatch' tussen wonen en werken. Gezien de geringe financiële middelen die de laagopgeleide stadsbewoners bezitten, is het voor hen moeilijk deze banen te bereiken, waardoor sociale uitsluiting het gevolg kan zijn.

Behalve op de nadelen van de concentratie van specifieke bevolkingsgroepen wordt er de laatste jaren ook vaker op de voordelen hiervan gewezen, vooral op de voordelen van het bijeen wonen van groepen migranten. Uit onderzoek in het buitenland blijkt dat men door de nabijheid van land- en lotgenoten sociale steun vindt. Men kan de eigen taal spreken en er bestaat een zeker draagvlak voor commerciële en culturele voorzieningen voor minderheidsgroepen (Van Kempen et al. 2000). In Nederland is de overheid echter van mening dat deze voordelen over het algemeen niet opwegen tegen de nadelen die aan dergelijke concentraties kleven. Daarom worden dergelijke initiatieven in Nederland niet gestimuleerd.



## 6.4 Criminaliteit

Criminaliteit komt in de vier grootste steden van Nederland vaker voor dan in de rest van Nederland. Zo werd er in het *Sociaal en Cultureel Rapport 1996* op gewezen dat bijna een kwart van de geregistreeerde criminaliteit in de vier grootste steden plaatsvindt, terwijl daar maar 13% van de bevolking woont (SCP 1996: 429). Het verbeteren van de veiligheidssituatie in de grote steden vormt dan ook een belangrijk beleidsdoel van het grotestedenbeleid. Criminaliteit is echter niet alleen ongelijkmatig verspreid over steden, maar ook over buurten. Tesser et al. (1995) hebben voor de vier grootste steden al laten zien dat verschillende typen criminaliteit geconcentreerd zijn in bepaalde buurten. In wijken met een groot aandeel allochtonen en personen met een benedenmodaal inkomen en een grote residentiële mobiliteit is de kans om slachtoffer van een delict te worden beduidend groter dan in wijken waar de concentratie van personen uit deze bevolkingsgroepen gering is. Tevens is er in deze buurten meer sprake van verloedering. Vernieling van bushokjes, bekladding van muren, rotzooi op straat en dergelijke komen hier vaker voor. Cumulatie van problemen vergroot de kans op selectieve migratie naar en vanuit deze wijken. Het gevolg hiervan is een weinig stabiele wijkbevolking waardoor de sociale cohesie en controle gering zijn. Een belangrijke invalshoek van het grotestedenbeleid – en tevens van het integraal veiligheidsbeleid – is dan ook de buurtgerichte aanpak. In beide beleidsplannen wordt meer of minder expliciet verondersteld, dat de criminaliteit kan worden verminderd door de sociale cohesie in een buurt te versterken en de achterstanden terug te dringen.

Om na te gaan in welke mate criminaliteit is geconcentreerd in de grote steden, wordt een beschrijving gegeven van de spreiding van slachtoffers van delicten over Nederlandse steden. Van de vier grootste steden wordt ook de spreiding van slachtoffers beschreven over buurten. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van de gegevens uit de *Politiemonitor bevolking*.<sup>1</sup>

Tabel 6.1 bevat informatie in hoeverre criminaliteit geconcentreerd is in de vier grootste steden van Nederland: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Verder is ter vergelijking ook het gemiddelde percentage slachtoffers berekend voor de overige steden met meer dan 100.000 inwoners en voor heel Nederland. De percentages hebben betrekking op het aandeel bewoners dat de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek slachtoffer is geweest van delicten die *in de eigen woonbuurt* hebben plaatsgevonden. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar vier typen delicten: persoonsdelicten (mishandeling, bedreiging en beroving met geweld), woningdelicten (inbraak en poging tot inbraak), autodelicten (diefstal van auto, diefstal vanaf/vanuit auto en beschadiging van auto) en fietsdelicten (diefstal van fiets). Hiermee wordt aangesloten bij de studie van Tesser et al. (1995).

Zoals verwacht is het aandeel slachtoffers in de vier grootste steden groter dan in de rest van Nederland. Als het gaat om persoonsdelicten is Amsterdam koploper. Het percentage slachtoffers ligt hier ruim twee keer zo hoog als in de rest van Nederland, maar ook veel hoger dan in de andere steden. Met betrekking tot woningdelicten stak Utrecht met ruim 20% slachtoffers met kop en schouders uit boven de andere steden. De laatste jaren is – waarschijnlijk mede door het project *Veilig Wonen* – het percentage slachtoffers van woningdelicten aanzienlijk verminderd in Utrecht. Ook in Rotterdam is het



aandeel slachtoffers van inbraak en pogingen daartoe afgenomen. Autodelicten en fietsdelicten komen in de vier grootste steden eveneens relatief vaak voor, maar de verschillen tussen de steden zijn niet bijzonder groot. Deze cijfers bevestigen dus het beeld dat de criminaliteit in de grote steden vaker voorkomt dan in de rest van Nederland.

Tabel 6.1 Percentage slachtoffers in de eigen buurt onder de bevolking van 15 jaar en ouder in de vier grootste steden, de overige steden met meer dan 100.000 inwoners en in heel Nederland, 1993-1999

	persoonsdelicten				woningdelicten			
	1993	1995	1997	1999	1993	1995	1997	1999
Amsterdam	6,7	6,6	6,5	7,0	12,9	13,4	13,3	11,2
Rotterdam	5,7	5,3	4,6	4,2	14,0	16,0	10,0	6,8
Den Haag	4,2	3,6	5,3	5,1	10,9	13,0	14,1	10,5
Utrecht	4,3	4,9	3,2	5,6	21,2	22,4	11,9	9,7
overige steden > 100.000 inwoners	2,8	3,1	3,2	3,4	9,6	10,5	8,5	8,1
Nederland	2,3	2,3	2,5	2,4	7,9	8,7	7,4	6,2
	autodelicten				fietsdelicten			
	1993	1995	1997	1999	1993	1995	1997	1999
Amsterdam	22,0	21,1	19,7	20,9	15,7	17,3	15,1	19,8
Rotterdam	24,9	26,5	21,1	21,3	11,2	11,0	10,0	7,7
Den Haag	22,2	23,5	26,0	22,7	8,8	11,3	12,0	10,3
Utrecht	24,3	23,5	22,7	27,0	16,1	16,1	11,8	14,8
overige steden > 100.000 inwoners	19,5	21,8	20,1	19,3	8,9	9,5	9,0	9,6
Nederland	16,1	17,1	16,2	14,2	6,3	6,6	6,5	5,9

Bron: BZK/Justitie (Politiemonitor bevolking (1993-1999) ongewogen gegevens)

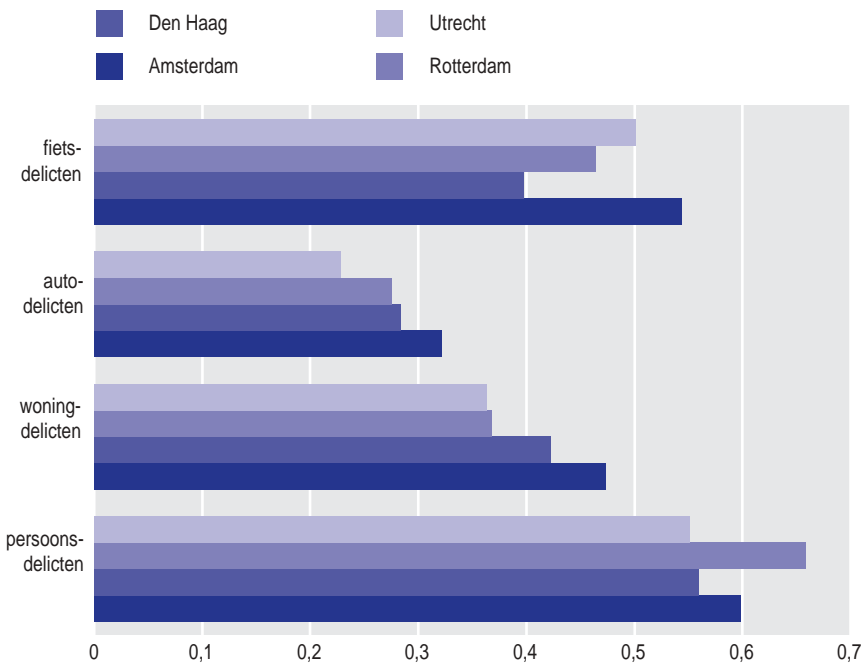
De criminaliteit in de grote steden komt echter niet in elke buurt even vaak voor: in sommige delen van de stad komt meer criminaliteit voor dan in andere delen. Om de spreiding van de criminaliteit – of om precies te zijn: de spreiding van slachtoffers – te bepalen wordt aangesloten bij de studie van Rovers (1996) waarin hij de ruimtelijke spreiding van delicten en delinquenten beschrijft voor Rotterdam. Voor alle vier typen delicten is een variatiecoëfficiënt (standaarddeviatie/gemiddelde) berekend. Indien in de verschillende buurten het percentage slachtoffers ongeveer even groot is, zullen de afwijkingen van het gemiddelde klein zijn en zal ook de waarde van de variatiecoëfficiënt laag zijn. Er is in dat geval sprake van een zeer gelijkmatige verdeling van slachtoffers over de buurten. Indien de verschillen tussen buurten zeer groot zijn, zullen de afwijkingen van de gemiddelde score groter zijn en zal de variatiecoëfficiënt een hoge waarde aannemen. De variatiecoëfficiënt is een concentratiemaat: hoe hoger de score, des te groter is de ruimtelijke concentratie. De minimumwaarde van de coëfficiënt is nul (in dat geval is het aandeel slachtoffers in alle buurten even groot). De maat kent geen maximumwaarde.

Figuur 6.1 toont de variatiecoëfficiënten van de aanwezigheid van slachtoffers van persoonsdelicten, woningdelicten, autodelicten en fietsdelicten voor de vier grote steden.

De figuur maakt een aantal interessante zaken duidelijk. In de eerste plaats blijkt dat persoonsdelicten in alle vier de steden de sterkste ruimtelijke concentratie laten zien. Dat betekent dat de verschillen tussen buurten in vergelijking met de andere delicten groot zijn: er zijn in elk van de vier steden dus buurten met relatief veel slachtoffers en buurten met relatief weinig slachtoffers. Woningdelicten en fietsdelicten vertonen in alle vier de steden een gelijkmatiger spreiding over de steden dan persoonsdelicten. Hoewel ook hier sprake is van een behoorlijke variatie rond het gemiddelde, zijn de contrasten minder groot. Het meest gelijkmatig verspreid over de vier steden zijn de autodelicten. Indien de vier steden onderling vergeleken worden, blijkt dat voor Amsterdam de variatiecoëfficiënten voor de onderscheiden delicten het hoogst zijn. Dit betekent dat de delicten in vergelijking met de andere steden ongelijkmatiger zijn verspreid. Utrecht toont voor de meeste delicten juist de meest gelijkmatige spreiding over de stad.

**Figuur 6.1**

**Mate waarin persoonsdelicten, woningdelicten, autodelicten en fietsdelicten over buurten verspreid zijn (N = 208 buurten)**



Bron: BZK/Justitie (Politiemonitor bevolking 1993-1999) ongewogen gegevens

Een tweede aspect van ruimtelijke spreiding heeft betrekking op de vraag of er sprake is van samenhang in de wijze waarop delicten over de buurten zijn verspreid. Vinden bijvoorbeeld in buurten met veel persoonsdelicten ook veel woningdelicten plaats?

Deze samenhang in ruimtelijke spreiding kan tot uitdrukking worden gebracht in een samenhangsmaat (Spearman's rho). Uit de berekende samenhangsmaten blijkt dat de mate waarin slachtoffers van persoonsdelicten, woningdelicten en fietsdelicten in één buurt wonen, redelijk sterk samenhangt (ongeveer 0,5). In buurten waar veel slachtoffers van persoonsdelicten wonen, wonen dus ook veel slachtoffers van woningdelicten en fietsdelicten. De samenhang tussen elk van de genoemde typen delicten en autodelicten is geringer. Het aandeel slachtoffers van autodelicten hangt het minst samen met persoonsdelicten (ongeveer 0,2) en het meest met woningdelicten (ongeveer 0,4).

De concentratie van verschillende typen criminaliteit in bepaalde buurten kan betekenen dat er sprake is van een buurteffect, waarbij de concentratie van bepaalde problemen in buurten tot meer criminaliteit leidt. Het is echter ook mogelijk dat criminaliteit vaker in een bepaalde buurt plaatsvindt omdat de samenstelling van de bevolking daar anders is en er dus eigenlijk sprake is van een schijnverband. In deze publicatie wordt verder niet ingegaan op de relatie tussen buurtkenmerken en criminaliteit. Voor een dergelijke analyse wordt verwezen naar het artikel 'Buurten en geweldscriminaliteit: een multilevel-analyse' (Wittebrood 2000).

### **6.5 Concentratie en segregatie in de jaren negentig**

In het eerste deel van dit hoofdstuk zijn de oorzaken en de gevolgen van de concentratie en segregatie naar inkomen en etniciteit besproken. Hieruit bleek onder andere dat de angst voor gettovorming aanwezig is, ook in Nederland. Er bestaat voldoende reden om concentraties van etnische minderheden en lage inkomens nauwlettend in de gaten te houden en ervoor te waken dat ze de omvang van die in de Verenigde Staten benaderen. In deze paragraaf staat centraal in welk stadium de concentraties in Nederland zich bevinden. De aandacht gaat uit zowel naar de concentratie en segregatie op dit moment, als naar ontwikkelingen door de jaren heen. In paragraaf 6.5.1 wordt ingegaan op de concentratie en segregatie naar inkomen, in paragraaf 6.5.2 komen de concentratie en segregatie naar etniciteit aan bod. Beide subparagrafen besteden uitgebreid aandacht aan de situatie in de vier grote steden. In de eerste subparagraaf komt verder ook de verhouding tussen de vier grote steden en hun randgemeenten aan de orde.

#### *6.5.1 Concentratie en segregatie in termen van inkomen*

De migratie van huishoudens met een midden- en hoog inkomen vanuit de grote steden naar de randgemeenten en de migratie van huishoudens met een overwegend laag inkomen naar de steden toe, heeft vanaf de jaren zeventig tot een scheve ruimtelijke inkomensverdeling tussen stad en omgeving geleid. De grote steden zijn sindsdien steeds meer het domein van de lage inkomens geworden, terwijl de randgemeenten tegelijkertijd de hogere inkomens aantrokken. Van Kempen et al. (2000) hebben onderzocht of deze ontwikkeling zich ook in de jaren negentig heeft doorgezet. Zij hebben voor 1994 en 1996 de gemiddelde gestandaardiseerde huishoudeninkomens van de grote steden met hun randgemeenten vergeleken. Uit deze vergelijking blijkt dat in de steden Amsterdam en Utrecht in deze (korte) periode duidelijk sprake is van een afname van de inkomensachterstand ten opzichte van de randgemeenten. In de agglomeratie Rotterdam is de achterstand van de stad ten opzichte van de randgemeenten

stabiel gebleven en in de regio Den Haag is de achterstand van de stad ten opzichte van de omgeving toegenomen. Als verklaring voor het verschil in ontwikkeling tussen Utrecht en Amsterdam enerzijds en Rotterdam en Den Haag anderzijds noemen Van Kempen et al. de banengroei in de eerstgenoemde steden, en het ontbreken hiervan in de andere twee.

Uit gegevens van het CBS met betrekking tot het gemiddeld besteedbaar huishoudeninkomen blijkt dat de waargenomen ontwikkelingen tussen 1994 en 1996 zich in de periode daarna voortzetten (zie tabel 6.2). In de stad Utrecht maar met name in de stad Amsterdam is het gemiddelde huishoudeninkomen in de periode 1995-1998 duidelijk sterker toegenomen dan in de agglomeratie. In Rotterdam en iets meer nog in Den Haag nam het gemiddelde inkomen daarentegen juist minder sterk toe ten opzichte van de regio.

Tabel 6.2 Toename gemiddeld besteedbaar gestandaardiseerd huishoudeninkomen per jaar, 1995-1998 (in procenten)

	stad	agglomeratie incl. stad	agglomeratie excl. stad
Amsterdam	11,3	10,5	8,7
Rotterdam	8,7	9,0	9,1
Den Haag	8,1	8,4	8,8
Utrecht	9,4	8,9	8,4

Bron: CBS (Statline'95-'98) SCP-bewerking

Ondanks de grote toename van het gemiddeld besteedbaar inkomen in Amsterdam de laatste jaren is het hier in 1998 niet het hoogst. Van de vier grote steden is Utrecht de stad met het hoogste gemiddelde inkomen (zie tabel 6.3), op de voet gevolgd door Den Haag. Amsterdam en met name Rotterdam volgen op enige afstand.

Tabel 6.3 Gemiddeld besteedbaar gestandaardiseerd huishoudeninkomen per jaar, 1998 (in gulden)

	stad	agglomeratie incl. stad	agglomeratie excl. stad
Amsterdam	32.400	34.410	38.990
Rotterdam	31.200	33.310	36.180
Den Haag	33.400	35.600	39.810
Utrecht	33.800	36.610	38.950

Bron: CBS (Statline 1998) SCP-bewerking

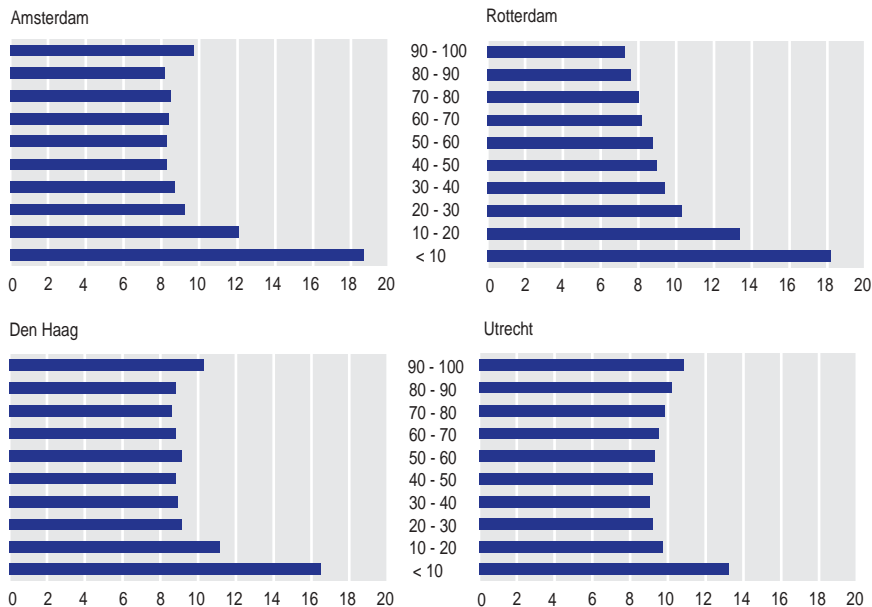
Een toename van het gemiddelde huishoudeninkomen, zowel in de grootstedelijke agglomeraties als in de grote steden zelf, kan verscheidene oorzaken hebben. Er kan sprake zijn van een professionaliseringstendens, waarbij zowel het aandeel midden- als hoge inkomens is toegenomen, terwijl tegelijkertijd het aandeel lagere inkomens is afgenomen. Hamnett (1994) heeft dit voor Londen vastgesteld. Een toename van het gemiddelde inkomen is echter ook mogelijk bij een polarisatie van de inkomens, zoals Sassen bepleit (1991 en 1994). In dat geval neemt zowel het aandeel huishoudens met een hoog inkomen als het aandeel met een laag inkomen toe, terwijl tegelijkertijd het aandeel middeninkomens afneemt. Overigens gaat het in beide theorieën om de

inkomens die in de stad worden verdiend – dus in feite om polarisatie en professionalisering in de arbeidsmarkt –, en niet om de inkomens van degenen die in de stad wonen, en daartussen bestaat sinds de suburbanisatiegolf een groot verschil. Het is dus mogelijk dat geen van beide theorieën juist is.

Teneinde een antwoord te krijgen op de vraag of een van deze theorieën juist is en of er sprake is van een verschil tussen de vier grote steden en de grootstedelijke agglomeraties, wordt in de figuren 6.2 en 6.3 de inkomensverdeling in de vier grootstedelijke agglomeraties en de vier grote steden vergeleken met die in heel Nederland. Uitgangspunt van de figuren is de verdeling van gestandaardiseerde besteedbare inkomens van huishoudens over heel Nederland in decielen. Over Nederland als geheel bevat elk deciel dus precies 10% van de huishoudens met een inkomen (huishoudens van uitsluitend studenten zijn hier niet in opgenomen). In de figuren is weergegeven hoe de verdeling van die decielen in de vier grootstedelijke gebieden en de vier grote steden was. In de figuren zijn de inkomensdecielen steeds van boven naar beneden geordend: de bovenste balk geeft voor elke stad/agglomeratie de relatieve omvang van het hoogste deciel aan, en zo verder naar het laagste deciel onderaan.

**Figuur 6.2**

**Verdeling decielen gestandaardiseerd inkomen particuliere huishoudens van Nederland als geheel in de vier grote steden, 1998 (in procenten)**



Bron: CBS

Het algemene verdelingspatroon dat uit figuur 6.2 naar voren komt, is duidelijk. In de grote steden zijn de lagere besteedbare inkomens van de huishoudens oververtegenwoordigd, en de hogere ondervertegenwoordigd ten opzichte van de besteedbare inkomens van heel Nederland. Hierbij is rekening gehouden met de verschillende huishoudenstypen. Er zijn echter wel aanzienlijke verschillen tussen de vier steden. Met name de twee grootste steden, Amsterdam en Rotterdam, kennen een grote oververtegenwoordiging van lage inkomens. Vooral het patroon in Rotterdam is consistent met de these van de grote stad als woonplaats van lage-inkomensgroepen; hier is de inkomensverdeling vrijwel piramidaal. In de andere drie steden, en met name in Utrecht, zou er naast de concentratie van huishoudens uit de lagere-inkomensgroepen wel eens sprake kunnen zijn van een lichte vorm van sociale polarisatie. Middeninkomens zijn hier ondervertegenwoordigd.

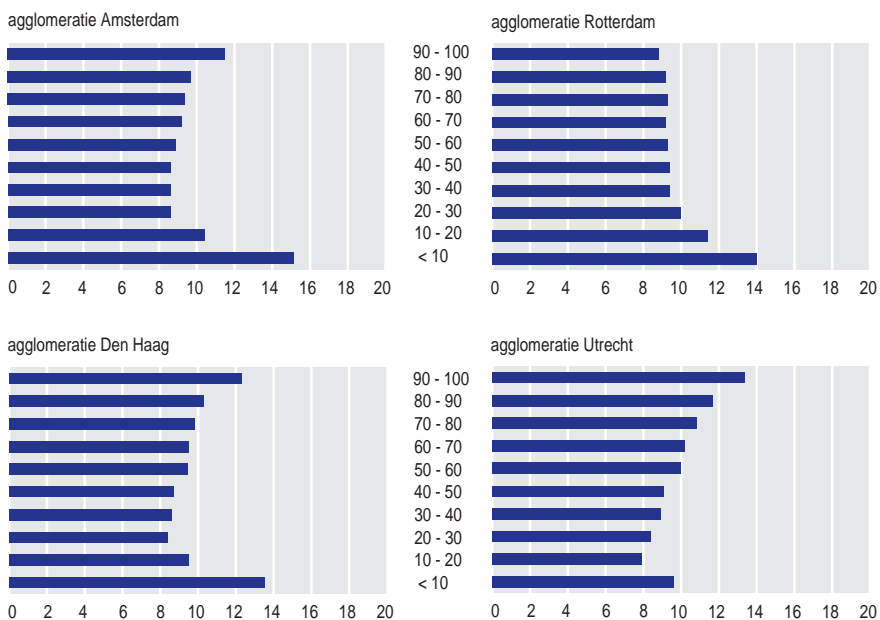
De inkomensverdeling in de agglomeraties komt voor een deel overeen met die in de grote steden (figuur 6.3). De middeninkomens zijn ondervertegenwoordigd, terwijl de lage inkomensgroepen oververtegenwoordigd zijn ten opzichte van de besteedbare inkomens van heel Nederland. Deze oververtegenwoordiging van lage inkomens is in alle agglomeraties echter duidelijk minder groot dan in de grote steden. In de regio Utrecht is zelfs sprake van een lichte ondervertegenwoordiging van lage inkomensgroepen. Verder is in drie van de vier steden (uitzondering is Rotterdam) het aandeel hoge inkomens groter dan het Nederlands gemiddelde. In Utrecht overstijgt het aandeel hoge inkomens zelfs ruim het aandeel lage inkomens. De lichte vorm van sociale polarisatie waarvan mogelijk sprake is in de steden Amsterdam, Den Haag, lijkt in de agglomeraties nog duidelijker aanwezig. In de regio Utrecht is professionalisering echter meer waarschijnlijk.

Behalve de inkomensverdeling in 1998 is ook de verdeling in 1994 bekend. Aan de hand hiervan kan bekeken worden in hoeverre de inkomensverdeling in de grote steden en de grootstedelijke agglomeraties de afgelopen jaren veranderd is. Van de vier grote steden lijkt alleen in Amsterdam in deze periode duidelijk sprake te zijn van een tendens naar professionalisering. Het aandeel huishoudens met een inkomen behorende tot de zes bovenste decielen (de midden- en hoge inkomens) is hier toegenomen, terwijl het aandeel van het een na laagste deciel sterk afgenomen is. De ontwikkelingen in de overige drie steden zijn minder eenduidig.

De agglomeratie Amsterdam laat dezelfde ontwikkeling naar professionalisering zien als de stad Amsterdam. Ook in de agglomeratie Rotterdam lijkt deze tendens, in tegenstelling tot de stad Rotterdam, waarneembaar. Regio Den Haag valt op door een ten opzichte van Amsterdam tegengestelde trend: het aandeel hoge inkomens neemt hier af, terwijl het aandeel lage inkomens toeneemt.

**Figuur 6.3**

**Verdeling decielen gestandaardiseerd inkomen particuliere huishoudens van Nederland als geheel in de vier grootstedelijke agglomeraties, 1998 (in procenten)**



Bron: CBS (1998)

Niet alleen binnen de grootstedelijke regio's is sprake van een onevenwichtige verdeling van lage inkomens, ook binnen de steden zijn de lage inkomensgroepen ongelijkmatig verspreid. Deze onevenwichtige verdeling kan worden weergegeven door het berekenen van segregatie-indices. De segregatie-index is een maat om de spreiding van een bepaalde bevolkingsgroep over een bepaald gebied ten opzichte van de overige bevolking te meten. Het gaat om het percentage van de betreffende bevolkingsgroep dat zou moeten verhuizen naar andere gebieden om de verhouding tussen de betreffende bevolkingsgroep en de overige bevolking in elk gebied gelijk te krijgen. De segregatie-index varieert in theorie van 0 (geheel evenredige spreiding) tot 100 (totale segregatie) en is onafhankelijk van de relatieve omvang van de betreffende groep. Het nadeel van de segregatie-index is dat het resultaat van de meting sterk afhankelijk is van het geografische meetniveau. Indien als ruimtelijke eenheid een klein gebied genomen wordt – postcodegebied, huizenblok – zal de segregatie-index in het algemeen hoger zijn dan wanneer een groter gebied – bijvoorbeeld een wijk – als eenheid genomen wordt. Bij een vergelijking van de segregatie-index van een aantal verschillende steden moet het meetniveau in alle steden zodoende gelijk zijn.

In de *Armoedemonitor 2000* (SCP/CBS 2000) is, met behulp van de segregatie-index, de spreiding van huishoudens met een laag inkomen ten opzichte van de overige

huishoudens bepaald, zowel binnen gemeenten als binnen stedelijke agglomeraties. Om de segregatie-indices van lage inkomens te berekenen is Nederland verdeeld in vierkanten van 500 bij 500 meter. Zodoende is de meeteenheid in elk stad en regio gelijk. Voor een exacte berekening van de segregatiemaat wordt verwezen naar de *Armoedemonitor 2000*.

De segregatie-index voor heel Nederland is tussen 1994 en 1998 toegenomen van 26,2% naar 28,5%. Niet alleen voor heel Nederland maar ook voor de meeste gemeenten, alle agglomeraties en de meeste COROP-gebieden is de segregatie-index in deze periode toegenomen. Dit betekent dat huishoudens met lage inkomens in 1998 ruimtelijk gezien meer bij elkaar wonen dan in 1994. Het aandeel lage inkomens is in dezelfde periode juist afgenomen. In de grote gemeenten is de segregatie het grootst. Hier wonen de lage inkomens het meest gescheiden van de andere inkomens.

Tabel 6.4 Segregatie huishoudens met een laag inkomen in de vier grote steden en hun agglomeraties, 1994 en 1998

	1994		1998	
	stad	agglomeratie	stad	agglomeratie
Amsterdam	18,3	26,5	18,6	27,0
Rotterdam	23,0	27,8	24,2	30,2
Den Haag	25,7	29,2	28,1	30,8
Utrecht	18,7	25,7	21,1	26,9

Bron: SCP/CBS (2000)

Van de vier grote steden is in Den Haag de segregatie van lage inkomens het grootst, zowel in 1994 als in 1998 (zie tabel 6.4). Hierna volgen Rotterdam, Utrecht en ten slotte Amsterdam, waar de huishoudens met een laag inkomen duidelijk minder afgezonderd leven. Tussen 1994 en 1998 is in elk van de vier steden de segregatie toegenomen, in Utrecht en Den Haag is deze toename relatief het grootst. In Amsterdam is er sprake van slechts een zeer geringe toename. De segregatie van lage inkomens binnen de grootstedelijke agglomeraties (inclusief de kernsteden) is groter dan de segregatie in de kerngemeenten. Dit is het gevolg van het verschil in inkomen tussen de kern- en randgemeenten, dat eerder in deze paragraaf geconstateerd is. Het aandeel lage inkomens is in de kernsteden duidelijk groter dan in de randgemeenten. Met name het verschil in segregatie tussen Amsterdam en zijn randgemeenten blijkt groot te zijn, maar dit is voor een groot deel het gevolg van de relatief geringe segregatie op stadsniveau hier. Op agglomeratieniveau is de regio Amsterdam niet de meest gesegregeerde agglomeratie, deze rol is – net als bij de kernsteden – weggelegd voor de agglomeraties van Den Haag en Rotterdam.

Ondanks de toename de afgelopen vier jaar is de segregatie van lage inkomens in de vier grote steden en stedelijke agglomeraties nog steeds gering, zeker in vergelijking met het segregatieniveau van bepaalde steden in de Verenigde Staten. Een belangrijke reden hiervoor is dat in de meeste buurten de woningvoorraad wat betreft de eigendomsverhoudingen redelijk gemengd is. Verder speelt de 'goedkope scheefheid' op de woningmarkt die in de grote steden in Nederland bestaat (zie ook hoofdstuk 3) een



belangrijke rol. Veel huishoudens met een midden- en hoog inkomen wonen in een voor hun inkomen te goedkope huurwoning. Hierdoor zijn wijken met veel goedkope huurwoningen wat betreft inkomen toch redelijk gemengd.

#### *6.5.2 Concentratie en segregatie in termen van etniciteit*

Ook de etnische minderheden<sup>2</sup> zijn niet evenredig over de wijken en buurten van de vier grote steden verspreid. In het verleden waren de concentratiewijken vooral de oudere wijken die rond het stadscentrum waren gegroepeerd, alsmede enkele hoogbouwgebieden die vooral hebben gediend als opvang voor de immigratie ten gevolge van de onafhankelijkheid van Suriname. In de periode 1980-1995 is de concentratie van etnische minderheden in de oorspronkelijke concentratiegebieden van de jaren tachtig toegenomen. Dit zijn echter niet de gebieden waar het aandeel allochtonen de afgelopen decennia het sterkst is toegenomen; de sterkste toename vond plaats in de wijken die grenzen aan de aanvankelijke concentratiewijken, gebieden die wat verder van de stadscentra gelegen zijn. Het concentratiegebied beslaat halverwege de jaren negentig dus een groter deel van de stad dan in het begin van de jaren tachtig. Met name in de steden Amsterdam en Utrecht is deze ontwikkeling waarneembaar.

In de *Rapportage minderheden 1995* (Tesser et al. 1995) is voor 1994 onderzocht waarin etnische concentratiewijken van andere stadswijken verschillen. Hiervoor zijn enkele kenmerken van de woonomgeving en enkele sociaal-economische kenmerken van de wijkbevolking in ogenschouw genomen. Wijken waar in 1994 relatief veel etnische minderheden woonden, hadden over het algemeen veel vooroorlogse en veel nieuwe (laat-naoorlogse) woningen in de voorraad. Het gaat hier om wijken die ontstaan zijn voor 1940, waar de woningvoorraad de afgelopen decennia sterk verjongd is als gevolg van stadsvernieuwingsactiviteiten. Verder was de koopsector in concentratiewijken slecht vertegenwoordigd en was de geschatte verkoopwaarde van de woningen laag. Het aandeel eengezinswoningen was er zeer gering en etagewoningen kwamen er relatief vaak voor. Verder waren huishoudens met een laag inkomen en mensen zonder baan hier sterk oververtegenwoordigd.

De recente concentraties in de naoorlogse wijken waren in 1994 nog niet zo ver gevorderd dat van concentratiewijken gesproken kon worden. Wel was de verwachting halverwege de jaren negentig dat door de aanzienlijke hoeveelheid (grote) huurwoningen in deze relatief nieuwe wijken, de kans groot was dat het aandeel minderheden hier verder zou toenemen. Tabel 6.5 brengt voor 1998 enkele kenmerken van de woonomgeving in de wijken in verband met het bevolkingsaandeel van allochtone huishoudens.

De eerste variabele uit tabel 6.5, het bouwjaar van de woning, laat zien dat concentratiewijken (30% of meer allochtone huishoudens) nog steeds veel vooroorlogse en veel nieuwe woningen in de voorraad hebben, en weinig woningen die vlak na de oorlog zijn gebouwd. Dit geldt ook voor wijken met een iets lager percentage allochtonen (20-29%). Ten opzichte van 1994 is het aandeel vroeg-naoorlogse woningen echter wel wat toegenomen in wijken met veel allochtonen. Met andere woorden: in de periode 1994-1998 zijn in de vroeg-naoorlogse wijken meer allochtonen komen wonen. Deze wijken hebben over het algemeen woningen van beperkte kwaliteit – er moest in die jaren snel, veel en goedkoop gebouwd worden – en vormen in steeds sterkere mate de

nieuwe onderkant van de woningmarkt. Hierdoor komen in deze wijken vooral mensen met een beperkt inkomen terecht, die tegelijkertijd niet al te hoge eisen stellen aan de woningkwaliteit. Het gaat dan vooral om jonge starters op de woningmarkt en allochtonen. De laatste groep is overigens ook vaak starter op de Nederlandse woningmarkt. Wijken met zeer weinig allochtonen hebben net als in 1994 een relatief oude woningvoorraad. Het betreft hier wijken met een hoge status, waar grote oude huizen domineren die veelal in de koopsector vallen. Ten opzichte van 1994 is dit beeld verscherpt; in de vooroorlogse wijken wonen in 1998 minder allochtonen dan voorheen.

Tabel 6.5 Enkele kenmerken woonomgeving en aandeel allochtonen in wijkbevolking vier grote steden, 1998 (index = 100 voor elke variabele)

	aandeel allochtone huishoudens (in %)				
	0-4	5-9	10-19	20-29	≥ 30
bouwjaar woning					
vooroorlogs	130	96	79	120	101
vroeg-naoorlogs	78	109	123	79	63
laat-naoorlogs	81	96	104	95	139
eigendomsverhouding					
huursector	70	95	108	117	120
koopsector	178	114	79	57	48
bouwworm woning					
eengezins vrijstaand	241	101	62	58	39
eengezins rijtjes	158	115	76	74	67
etagewoning < 5 hoog	77	92	103	120	126
flatwoning > 4 hoog	69	98	124	95	91
geschatte verkoopprijs woning					
< 150.000 gulden	62	76	130	173	190
150.000–300.000 gulden	105	109	100	76	54
> 300.000 gulden	150	120	54	33	48
huurprijs woningvoorraad					
< 300 gulden	104	67	101	126	153
300–500 gulden	78	82	111	124	113
500–700 gulden	83	98	104	98	114
> 700 gulden	155	138	78	62	48

Bron: (GMP'98) SCP-bewerking

De geringe vertegenwoordiging van de koopsector in de concentratiewijken wordt op een tamelijk eenduidige manier bevestigd in de tweede variabele uit tabel 6.5, die een onderscheid maakt tussen huur- en koopsector. Ten opzichte van 1994 is er wat dit betreft weinig veranderd. De sociaal-economische positie van allochtonen is hier de belangrijkste verklarende factor. Vaker dan de autochtone huishoudens zijn allochtone huishoudens nog immer te vinden in lagere-inkomensgroepen, of zijn zij afhankelijk van een uitkering. Het kopen van een huis behoort dan niet tot de mogelijkheden. Wat de bouwworm van de woning betreft zijn voor 1998 eveneens enkele duidelijk kenmerken van concentratiewijken te onderscheiden. Het is niet verrassend dat de eengezinswoningen in de concentratiewijken zijn ondervertegenwoordigd. In de grote steden horen de eengezinswoningen immers veelal tot de vrij dure koopwoningen, die slechts bereikbaar zijn voor de sociaal-economische toplaag van de stadsbewoners.

Van die topklaag maken zeer weinig allochtone huishoudens deel uit. In wijken met meer dan 30% allochtone huishoudens komen op dit moment de etagewoningen tot vijf verdiepingen het meest voor. Deze bouwvorm is typerend voor de stadsvernieuwingswijken en de vroeg-naoorlogse wijken.

De laatste twee variabelen uit tabel 6.5 hebben betrekking op de waarde van de woning. De geschatte verkoopwaarde is het meest indicatief voor de sociaal-economische status van de wijk. Deze weerspiegelt de marktwaarde van de woningen. De huurprijzen worden daarentegen niet alleen op de markt vastgesteld, maar staan ook onder invloed van overheidsbeleid. Het verband tussen geschatte verkoopwaarde en concentratie van allochtonen is net als in 1994 zeer eenduidig. In concentratiewijken blijken vaak woningen te staan met de laagste geschatte verkoopwaarde, en nauwelijks woningen met hoger geschatte verkoopwaarden. Voor wijken met weinig allochtonen is dit juist andersom. Uit een vergelijking van de huurprijzen blijkt dat de woningen in de concentratiewijken net als in 1994 vaak lage huren hebben. Het huurprijsniveau van 700 gulden per maand en meer is daarentegen slecht vertegenwoordigd. Opvallend is dat de hier tussenin gelegen huurprijsniveaus ook goed vertegenwoordigd zijn in concentratiewijken. De verklaring hiervoor moet worden gezocht in twee ontwikkelingen. Ten eerste is door de stadsvernieuwing het huurpijl van vele oude wijken in de grote steden gestegen, en ten tweede vallen de huurprijzen van etagewoningen in een concentratiewijk als de Bijlmermeer vaak in deze categorie.

De status van concentratiewijken van allochtone huishoudens kan niet alleen worden afgemeten aan kenmerken van de woonomgeving, maar ook aan de sociaal-economische kenmerken van de wijkbevolking. In tabel 6.6 wordt de concentratie van allochtonen in wijken van de vier grote steden in verband gebracht met enkele sociaal-economische kenmerken. Uit deze tabel zijn – net als in 1994 – enkele duidelijke indicatoren voor de sociaal-economische status van concentratiewijken af te leiden. Huishoudens met een laag inkomen, tot minimum en tussen minimum en modaal, zijn sterk oververtegenwoordigd in wijken met meer dan 20% allochtone huishoudens. Deze oververtegenwoordiging lijkt hier zelfs wat groter dan in 1994. Een soortgelijk verband is vast te stellen voor het aantal mensen zonder baan. Tweeverdieners en gepensioneerden zijn oververtegenwoordigd in wijken met weinig allochtonen.

Tabel 6.6 Enkele sociaal-economische kenmerken en aandeel allochtonen in wijkbevolking vier grote steden, 1998 (index = 100 voor elke variabele)

	aandeel allochtone huishoudens (in %)				
	0-4	5-9	10-19	20-29	≥ 30
inkomensverdeling					
tot minimum	47	55	97	183	229
minimum tot modaal	57	75	113	141	156
modaal	96	107	110	88	71
modaal tot 2x modaal	169	133	78	40	29
meer dan 2x modaal	207	150	50	25	16
sociaal-economische positie					
tweeverdieners	119	105	101	79	80
gepensioneerden	111	121	96	72	62
mensen zonder betaalde baan	45	59	101	165	225

Bron: (GMP'98) SCP-bewerking

Aan de hand van de gegevens uit tabel 6.5 en 6.6 kan geconstateerd worden dat het algemene beeld van de concentratiewijk van allochtonen dat in 1994 bestond, in 1998 nog steeds van kracht is. Het aandeel allochtonen in vroeg-naoorlogse wijken is weliswaar licht toegenomen, maar vroeg-naoorlogse woningen zijn in wijken met veel allochtonen nog steeds ondervertegenwoordigd.

De concentratie van etnische minderheden in bepaalde wijken binnen de vier grote steden krijgt de laatste jaren veel aandacht, vooral vanwege de angst voor 'Amerikaanse toestanden' in de grote steden in de vorm van naar etniciteit gesegregeerde armoede-getto's. Gezien de grote verschillen die tussen de Verenigde Staten en Nederland bestaan, onder andere in het type verzorgingsstaat, is het niet waarschijnlijk dat het segregatieniveau in de Nederlandse grote steden overeenkomt met het niveau van segregatie in bepaalde steden in de Verenigde Staten. Het segregatieniveau van etnische minderheden kan op verschillende manieren gemeten worden. Hier wordt, net als bij het bepalen van de segregatie naar inkomen, van de segregatie-index gebruikgemaakt. De index loopt van 0 tot 100; hoe hoger de index des te meer de etnische minderheden geconcentreerd binnen een gemeente wonen. De segregatie-index is onafhankelijk van de relatieve omvang van de betreffende etnische groep, in tegenstelling tot een andere maat die ook wel eens wordt gebruikt voor het in beeld brengen van etnische segregatie, namelijk de isolatie-index, die 'ontmoetingskansen' meet. De ontmoetingskansen tussen personen behorende tot een bepaalde etnische groep nemen in het algemeen toe naarmate het aandeel onder de bevolking van de betreffende etnische groep groter wordt. Zo is tussen 1986 en 1994 de isolatie-index van de meeste minderheidsgroepen fors toegenomen in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht. Dat geldt zowel voor de ontmoetingskansen met leden van de eigen minderheidsgroep als voor die met minderheden in het algemeen (Tesser et al. 1995).

In de vorige subparagraaf over inkomenssegregatie was de meeteenheid voor de segregatie-indices een gebied van 500 bij 500 meter. Gegevens met betrekking tot de segregatie van etnische minderheden zijn helaas niet op eenzelfde (laag) geografisch schaalniveau beschikbaar. Daarom wordt hier volstaan met het weergeven van de etnische segregatie op wijkniveau (zie tabel 6.7). De cijfers vóór 1990 zijn ontleend aan de *Rapportage minderheden 1995* (Tesser et al. 1995), uitgezonderd de cijfers over de segregatie van Turken en Marokkanen in Utrecht, deze zijn ontleend aan Bolt (2001). De cijfers na 1990 zijn ontleend aan Van Kempen et al. (2000) en Van Huis (2001). Bij deze tabel dient een aantal kanttekeningen te worden geplaatst. In de eerste plaats zijn vóór 1990 alleen gegevens beschikbaar over de segregatie (ten opzichte van de rest van de bevolking) van allochtonen van Turkse, Marokkaanse, Zuid-Europese, Antilliaanse en Surinaamse afkomst. Personen uit andere, niet-geïndustrialiseerde, landen – dit zijn meestal asielzoekers – worden in de periode voor 1990 dus niet tot de minderheden gerekend. Dit heeft gevolgen voor de segregatie-index van alle minderheden tezamen ten opzichte van de overige bevolking; hier zijn minderheden uit andere niet-geïndustrialiseerde landen tot de autochtone bevolking gerekend. De segregatie-indices van alle minderheden tezamen in 1995, 1998 en 2000 laten daarentegen wel de segregatie van *alle* niet-Westerse allochtonen zien, ook personen uit niet-geïndustrialiseerde landen worden hier dus tot de minderheden gerekend. Alhoewel het aandeel

personen uit overige niet-geïndustrialiseerde landen vóór de jaren negentig waarschijnlijk relatief gering was binnen de totale groep minderheden, en dus geen grote invloed zou hebben gehad op de segregatie-indices van deze jaren, is toch enige voorzichtigheid geboden bij het vergelijken van de cijfers van voor 1990 en na 1990. Asielzoekers wonen door actief spreidingsbeleid over het algemeen minder gescheiden van de autochtone bevolking dan de andere, meer 'traditionele' minderheden. Het toevoegen van deze nieuwe categorie aan de categorie 'minderheden' na 1990, zal een afname van het totale segregatiecijfer tot gevolg kunnen hebben, terwijl in werkelijkheid de segregatie niet afgenomen hoeft te zijn.

Een tweede kanttekening bij deze tabel is dat er een aantal cijfers in de tijdreeks ontbreekt met betrekking tot de segregatie van de afzonderlijke minderheidsgroeperingen. Dit geldt met name voor de stad Rotterdam. Ook hierdoor wordt de vergelijking in de tijd bemoeilijkt. Ten slotte komt het begrip 'wijk' zoals het hier gebruikt is niet exact overeen met de standaard wijkindeling van het CBS, waarbij een wijk in Amsterdam en Rotterdam soms wel 80.000 bewoners telt. Hier zijn de geografische eenheden gekozen waarvan de gemiddelde omvang het dichtst in de buurt lag van de 10.000 inwoners. De meeteenheid is zodoende niet in alle steden exact gelijk, waardoor de vergelijking tussen de steden minder betrouwbaar is dan in de vorige subparagraaf over de inkomensegregatie. Desondanks zijn de cijfers in tabel 6.7 een goede indicatie van de mate van etnische segregatie in de Nederlandse grote steden.

In drie van de vier grote steden is de segregatie van de groep etnische minderheden als geheel ten opzichte van de autochtone bevolking niet toegenomen in de periode 1980-2000. Alleen in Amsterdam is er sprake van een lichte toename, maar het gaat hier om een toename van slechts een paar procentpunten in een relatief lange periode, namelijk twintig jaar. Bovendien is van de vier grote steden in Amsterdam de segregatie naar etniciteit door de jaren heen het kleinst, alhoewel er in 2000 geen verschil meer met Utrecht bestaat. In Rotterdam en met name in Den Haag ligt de segregatie van de allochtone bevolking ten opzichte van de autochtone bevolking op een wat hoger niveau. In vergelijking met andere steden in Europa en de Verenigde Staten zijn ook hier de segregatie-indices echter niet hoog maar gemiddeld. In Brussel is de segregatie-index wat hoger, in Frankfurt en Düsseldorf wat lager. De segregatie-indices van Londen en Manchester liggen ongeveer op het niveau van Rotterdam (Tesser et al. 1995).

Overigens is bij een dergelijke vergelijking van steden in verschillende landen enige voorzichtigheid geboden bij de interpretatie van de verschillen; verschillen in schaalniveau en definitie kunnen het beeld in meer of mindere mate verstoren. Het verschil in segregatie tussen Rotterdam en Den Haag enerzijds en Utrecht en Amsterdam anderzijds wordt voor een groot deel verklaard door het feit dat veel allochtonen in de eerste twee steden gevestigd zijn in de oudere wijken rond de binnenstad en nog nauwelijks zijn doorgedrongen tot de (kwalitatief betere) naoorlogse wijken. Dit in tegenstelling tot Amsterdam en Utrecht waar de etnische minderheden wel zijn doorgedrongen tot de meer van het centrum afgelegen naoorlogse wijken (Van Kempen et al. 2000).

Tabel 6.7 Segregatie-indices in de vier grote steden op wijkniveau

	1980/1983 <sup>a</sup>	1986/1987 <sup>a</sup>	1995 <sup>b</sup>	1998 <sup>b</sup>	2000 <sup>bc</sup>
Amsterdam (alle minderheden)	30	32	32	33	35
Surinamers	28	34	35	34	33
Antillianen	26	33	35	35	37
Turken	37	39	41	42	41
Marokkanen	39	37	39	41	40
Rotterdam (alle minderheden)	47	43	43	41	41
Surinamers/Antillianen	34	31	–	–	–
Turken/Marokkanen/Zuid-Europeaanen	51	52	–	–	–
Surinamers	–	–	29	26	24
Antillianen	–	–	29	26	30
Turken	–	–	52	50	48
Marokkanen	–	–	47	44	43
Den Haag (alle minderheden)	56	53	43	42	46
Surinamers	–	46	40	39	37
Antillianen	–	27	26	26	27
Turken	66	65	55	53	51
Marokkanen	65	57	50	49	49
Utrecht (alle minderheden)	37	33	33	35	35
Surinamers/Antillianen	22	34	–	–	–
Turken/Marokkanen	46	41	–	–	–
Surinamers	–	–	24	23	20
Antillianen	–	–	23	20	17
Turken	47	46	43	43	39
Marokkanen	37	40	42	45	39

a In totaalcijfers zijn verwerkt: Turken, Marokkanen, Zuid-Europeaanen, Surinamers en Antillianen.

b Als in noot a, maar nu inclusief 'overige niet-geïndustrialiseerde landen'.

c Geografische eenheden zijn hier postcodegebieden.

– = gegevens ontbreken.

Bron: Tesser et al. 1995 (jaren 1980 en 1986/87); Bolt 2001 (Turken en Marokkanen in Utrecht, jaren 1983 en 1987); Van Kempen et al. 2000 (jaren 1995 en 1998); Van Huis 2001 (jaar 2000)

Opvallend is dat de segregatie-index voor de afzonderlijk onderscheiden etnische minderheidsgroeperingen in bepaalde gevallen groter is dan de segregatie-index voor de groep minderheden als geheel. In Amsterdam geldt dit zelfs voor drie van de vier onderscheiden etnische groeperingen. Een mogelijke oorzaak hiervoor is dat minderheden van verschillende herkomst verschillende buurten prefereren. Iedere groep 'kiest' zijn eigen buurt. Ten opzichte van allochtonen van andere herkomst, en ten opzichte van de autochtone bevolking, woont deze groep dan relatief sterk gesegregeerd. De groep minderheden als geheel woont echter toch redelijk evenwichtig over de stad verspreid. Ook is het opmerkelijk dat de segregatie van de afzonderlijke etnische groepen in de jaren tachtig en negentig in sommige gevallen sterker is toegenomen dan de segregatie van de groep etnische minderheden als geheel. Zo is de segregatie van de Antillianen in Amsterdam tussen 1980 en 2000 duidelijk sterker toegenomen dan de segregatie

van de minderheden tezamen, en gaat de toename van de segregatie van de Marokkanen in Utrecht gepaard met een afname van de segregatie van de groep minderheden als geheel. Ook dit is het gevolg van de verschillende voorkeuren van de verschillende etnische groepen. Tussen 1980 en 2000 zijn personen van bepaalde etnische groepen dichter bij elkaar gaan wonen, terwijl de groep etnische minderheden als geheel zich veel minder sterk concentreerde in die periode.

Het vestigingspatroon van etnische minderheden laat grote verschillen zien. In *Perspectief op integratie* (Dagevos 2001) werd geconstateerd dat de Marokkanen – in heel Nederland – het vaakst woonachtig zijn in wijken met een groot aandeel allochtonen. Uit tabel 6.7 blijkt dat inde vier grote steden Turken en Marokkanen het meest geconcentreerd wonen, sterker dan Surinamers en Antillianen. Alleen in Amsterdam liggen de segregatie-indices van de Surinamers en Antillianen in de buurt van die van de Turken en Marokkanen. Dit komt door de relatief lage segregatie-index van de Turken en Marokkanen hier, in combinatie met de hoge concentraties van Surinamers en Antillianen in de Bijlmermeer. Verder blijkt dat Turken en Marokkanen ten opzichte van elkaar weinig gesegregeerd zijn, net als de Surinamers en Antillianen. De verschillende mate van concentratie van Turken en Marokkanen enerzijds en Surinamers en Antillianen anderzijds en de oriëntatie op verschillende delen van de woningvoorraad valt voor een groot deel te verklaren door een verschil in migratiegeschiedenis (Tesser et al. 1995). Turken en Marokkanen kwamen in de jaren zestig af op de werkgelegenheid in de oude industriële regio's (in de Randstad, Noord-Brabant, Gelderland en Twente). Turkse mannen kwamen af op de vraag naar ongeschoolde arbeid in de industrie, Marokkaanse mannen richtten zich een paar jaar later op ongeschoold handwerk in de dienstensector. Beiden deden dit als gastarbeider, met oorspronkelijk de bedoeling na een aantal jaren terug te keren naar hun geboorteland. Velen van hen woonden dan ook in kleine en goedkope kamers. In de jaren zeventig keerden de meeste gastarbeiders inderdaad terug naar het land van herkomst, maar er was ook een grote groep die bleef. De mannen die tot deze laatste groep behoorden, kwamen eind jaren zeventig in het stadium van gezinshereniging terecht en waren gedwongen te verhuizen naar wat grotere, maar toch goedkope woningen, die te vinden waren in de centraal gelegen oude 19de-eeuwse wijken. Dit waren meestal particuliere koop- en huurwoningen van slechte kwaliteit die later, ten tijde van de stadsvernieuwing, zijn vervangen door sociale-huurwoningen. Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat de Turkse en Marokkaanse huishoudens rond de binnensteden zijn blijven wonen en zich nauwelijks hebben verspreid over de rest van de stad. De vestiging in wijken met een gering aandeel allochtonen is voorbehouden aan de 'elite' onder de Turken en Marokkanen – personen werkzaam in hogere en wetenschappelijke beroepsniveaus en personen met een hbo- of een academische opleiding (Dagevos 2001).

Surinamers en Antillianen hebben een andere migratiegeschiedenis. Binnen de groep Surinamers bestaat er een verschil tussen degenen die al in de jaren vijftig gekomen zijn – de vroege migranten – en degenen die zich pas halverwege de jaren zeventig in Nederland gevestigd hebben. De immigranten uit de jaren vijftig behoorden vaak tot de midden- of hogere klassen. Zij hadden een Nederlands paspoort en kenden de Nederlandse taal en gewoonten. Zij kwamen meestal hier naartoe om te gaan studeren en ze vestigden zich dan ook in plaatsen met opleidingsinstellingen: de stedelijke agglomeraties.



Voor hen was het zodoende eenvoudig te integreren in Nederlandse samenleving. De migranten die halverwege de jaren zeventig geïmmigreerd zijn, waren over het algemeen laagopgeleid en hadden minder kennis van de Nederlandse taal en cultuur. Met de naderende onafhankelijkheid 'vluchtten' zij eigenlijk naar Nederland om de te verwachten economische neergang te ontlopen. Eenmaal in Nederland prefereerden zij de nabijheid van familie en bekenden, waardoor er – ook door de grootte van de migratiestroom – concentraties Surinamers ontstonden in stedelijke gebieden waar voldoende woonruimte was (bijvoorbeeld de Bijlmermeer in Amsterdam). Ook de Antillianen die vanaf de jaren zeventig naar Nederland zijn gekomen, zijn meestal laagopgeleid, beheersen vaak het Nederlands niet goed en wonen ruimtelijk geconcentreerd. Tweede generatie Antillianen, en Antillianen die vóór de jaren zeventig naar Nederland zijn gemigreerd, wonen daarentegen ruimtelijk gezien veel meer verspreid dan hun ouders (Dagevos 2001).

Dat de Surinamers en Antillianen in de vier grote steden minder geconcentreerd zijn dan de Turken en Marokkanen, komt doordat de overheid halverwege de jaren zeventig voor speciale groeperingen (in de praktijk voornamelijk Surinaamse en Antilliaanse migranten) woonruimte over de gehele stad verspreid reserveerde. Een andere oorzaak voor het verschil in concentratie tussen beide groepen allochtonen is dat Turken en Marokkanen hun familie en vrienden veel actiever helpen bij het vinden van woonruimte. Deze woonruimte vinden ze meestal in de buurt waar zij zelf al wonen (Blauw 1991).

Concentratiewijken van minderheden kunnen zich in twee tegenovergestelde richtingen ontwikkelen, die van de doorstroomwijk en die van het armoedegetto. Beide typeringen zijn ontleend aan historische ontwikkelingen in grote steden in de Verenigde Staten. De concentratiewijk als doorstroomwijk is een startpunt voor maatschappelijke integratie van immigranten, terwijl armoedegetto's zich in een neerwaarde spiraal van werkloosheid, verpaupering en toenemende criminaliteit bevinden. In de Rapportage minderheden 1995 werd geconstateerd dat de concentratiewijken in de Nederlandse steden weliswaar nog niet de trekken hebben van armoedegetto's, maar dat een ontwikkeling tot doorstroomwijken op de korte termijn evenmin te verwachten is. In de concentratiewijken zijn risicofactoren aanwezig, in de vorm van hoge werkloosheid onder allochtonen, slechte prestaties van concentratiescholen en de criminaliteitsontwikkeling in deze wijken (Tesser et al. 1995). Aangezien de etnische segregatie sinds het verschijnen van deze rapportage in drie van de vier steden is toegenomen, is een ontwikkeling tot doorstroomwijken nog steeds niet te verwachten.

## 6.6 Overheidsbeleid

Op verschillende terreinen wordt beleid ontwikkeld dat meer of minder direct van invloed is op de concentratie en segregatie van lage inkomens en etnische minderheden. Een deel van dit beleid is gericht op de oorzaken ervan, een ander deel op de gevolgen. Tot de eerste categorie behoort beleid dat direct gericht is op de bestrijding van armoede, zoals het verminderen van de werkloosheid. Hoe minder lage inkomens, hoe minder concentratie en segregatie is de gedachte hierachter. Ander beleid dat oorzaakgericht is, behoort tot het beleidsterrein van de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening en



valt onder de noemer 'spreidingsbeleid'. In de jaren zeventig voerde de Nederlandse overheid gericht beleid om, via woningtoewijzing, segregatie van bepaalde etnische bevolkingsgroepen en de negatieve gevolgen hiervan te voorkomen. Dit deed zij door de spreiding van immigranten naar meer suburbane gebieden. Bekend in dit kader is de zogenoemde '5%-regel' in Rotterdam, die bepaalde dat nieuwe immigranten zich niet mochten vestigen in buurten waar meer dan 5% van de bevolking allochtoon was (Mik 1991). Vanwege de vele kritiek hierop (met name de geringe keuzevrijheid voor migranten werd als negatief ervaren) besloot men begin jaren tachtig dit beleid aan de kant te zetten, en te vervangen door een spreidingsbeleid op vrijwillige basis. Het oorzaakgerichte beleid veranderde in een beleid dat zich richtte op de gevolgen van segregatie. Niet de individuele (stads)bewoners maar de concentratiebuurten zelf kwamen centraal te staan in het nieuwe beleid. Doel was het verbeteren van het leefklimaat in bepaalde achterstandsbuurten, ten behoeve van de bevolking aldaar. Hierbij werd geen onderscheid meer gemaakt tussen de allochtone en de autochtone bevolking van de buurt. Beleid dat in dit kader ontwikkeld is, is bijvoorbeeld het achterstandsgebiedenbeleid uit de jaren tachtig, geformuleerd in de *Minderhedennota 1983*. Ook het stadsvernieuwingbeleid, dat het verbeteren van de kwaliteit van de woningvoorraad in achterstandsbuurten tot doel had, dateert uit deze tijd.

Begin jaren tachtig lag de nadruk van het beleid vooral op het verbeteren van de buurt door ingrepen in het fysieke milieu. Eind jaren tachtig, en met name begin jaren negentig, verschoof de aandacht van het beleid in de richting van een meer sociale aanpak van de buurtproblematiek. Het integraal wijkbeheer in het kader van de sociale vernieuwing, begin jaren negentig, vormt het begin van deze nieuwe, sociale benadering. Nog meer dan het achterstandsgebiedenbeleid richt dit beleid zich op de gehele wijkbevolking, in plaats van uitsluitend op de etnische minderheden in de buurt. De doelstelling is het verhogen van de betrokkenheid van de bewoners bij het onderhoud van publieke ruimte, het voorkomen van criminaliteit en het verbeteren van de communicatie tussen bewoners omwille van de sociale cohesie van de buurt (Van Kempen et al. 2000). Deze doelstellingen komen grotendeels terug in het huidige grotestedenbeleid. Het grotestedenbeleid schrijft een meer sociaal-economische benadering van de grootstedelijke problematiek voor. Wijken die zich kenmerken door een grote fysieke en sociale achterstand moeten leefbaarder worden gemaakt. Doel is dat verhuisgeneigden met een wat hoger inkomen besluiten niet te vertrekken, en dat andere draagkrachtige huishoudens besluiten zich in deze buurten te vestigen (BiZa 1998). Een belangrijk middel om dit te bereiken is woningdifferentiatie. De wijken die kampen met fysieke en sociale problemen kenmerken zich door een eenzijdige, goedkope-huurwoningvoorraad. Het woningdifferentiatiebeleid bepaalt dat kwalitatief slechte, of slecht in de markt liggende huurwoningen gesloopt of opgeknapt en verbouwd worden, en dat hiervoor in de plaats nieuwbouw in de marktsector komt. De huurwoningen van goede kwaliteit, die op gunstige locaties gelegen zijn, kunnen verkocht worden. Het creëren van meer woningen in de marktsector is mogelijk doordat de doelgroep van de volkshuisvesting, namelijk de lage inkomens, aan het afnemen is, en er sprake is van een groot overschot aan goedkope sociale-huurwoningen (zie hoofdstuk 3). Door dit differentiatiebeleid moet het evenwicht in de bevolkingssamenstelling weer hersteld worden; er moet een gemengde wijkbevolking ontstaan, naar inkomen en daarmee ook naar etniciteit

(VROM 1997b). De grotere betrokkenheid van deze bewoners bij de buurt zal moeten leiden tot een afname van de verloedering.

### 6.7 Slotbeschouwing

Het aandeel kansarmen is in de vier grote steden duidelijk groter dan in de rest van Nederland. Wel is de afgelopen jaren de tweedeling tussen de stad en de omgeving kleiner geworden. De inkomensachterstand in een aantal steden tegenover die in de randgemeenten is afgenomen, en ook het aandeel etnische minderheden is de afgelopen jaren in de vier grote steden minder snel toegenomen dan in de randgemeenten. Binnen de steden is de tweedeling de laatste jaren daarentegen wel wat toegenomen. Dit uit zich in een toename van de segregatie naar inkomen in elk van de vier steden en een toename van de segregatie naar etniciteit in Amsterdam, Utrecht en Den Haag. Ondanks deze toename is de segregatie binnen de vier grote steden nog steeds gering, zeker in vergelijking met sommige steden in de Verenigde Staten. De Nederlandse 'concentratiewijken', zoals de Bijlmermeer in Amsterdam-Zuidoost, benaderen de Amerikaanse getto's bij lange na niet. Zowel wat betreft inkomen als wat betreft etniciteit zijn deze wijken nog aanzienlijk gemengd.

Onderzoek heeft echter aangetoond dat ondanks de slechts geringe concentraties ook in Nederland een – zij het gering – buurteffect van kansarmoede bestaat dat de gebrekkige maatschappelijke participatie van kansarmen versterkt. Dit is een belangrijke reden om deze concentraties niet uit het oog te verliezen. Ook het vaker voorkomen van criminaliteit, met name de grotere kans op slachtofferschap, in dergelijke concentratiegebieden geeft aanleiding om te voorkomen dat deze concentraties van kansarmoede in de toekomst toenemen.

In paragraaf 6.2 werd geconstateerd dat zowel ontwikkelingen op macroniveau als het overheidsbeleid van invloed zijn op het ontstaan van concentraties kansarmoede. Aangezien het praktisch onmogelijk is de ontwikkelingen op macroniveau te veranderen of tegen te gaan, is het noodzakelijk door middel van overheidsbeleid in te grijpen, zodat de concentratie en segregatie niet zullen toenemen. Het overheidsbeleid van de afgelopen decennia richt zich dan ook sterk op het verminderen en voorkomen van de segregatie. De laatste jaren wordt een belangrijke rol toegekend aan woningdifferentiatie, waarbij goedkope huurwoningen plaats moeten maken voor duurdere huur- en koopwoningen.

Het is echter de vraag of dit beleid afdoende is om segregatie in de toekomst te voorkomen. Door de toenemende liberalisering van de verzorgingsstaat is het volkshuisvestingsbeleid steeds minder in handen van de overheid en steeds meer in handen van de woningbouwcorporaties en andere marktpartijen. Dit betekent dat de overheid steeds minder invloed heeft op de spreiding van bepaalde bevolkingsgroepen. De tweedeling op de woningmarkt dreigt zich hierdoor scherper af te tekenen. De relatief krimpende huursector heeft steeds minder te bieden aan de meer welvarende burgers in de samenleving. Bij de midden- en hogere-inkomensgroepen is het eigenwoningbezit aanzienlijk meer toegenomen dan bij de lagere-inkomensgroepen. Het voordeel van

huren boven kopen is nu voorbehouden aan de lage inkomens waardoor de huursector steeds meer gedomineerd wordt door de lagere-inkomensgroepen.

De kwalitatieve achterstand in grote delen van de sociale-huursector is aanzienlijk. De renovatie van huurwoningen die in stand worden gehouden, wordt gefinancierd door de verkoop van andere huurwoningen. De woningcorporaties verkopen echter met name de kwalitatief goede en gunstig gelegen huurwoningen, de kwalitatief minder goede en minder gunstig gelegen woningen blijven voor de huursector behouden. De kans bestaat dat hierdoor nieuwe vormen van segregatie en concentratie ontstaan, op een lager schaalniveau. De nieuwe, duurdere woningen zullen in de aantrekkelijke delen van de buurt geconcentreerd worden in de zogenoemde 'gouden randjes', de oudere in de minder aantrekkelijke delen.

Ook de ontwikkeling van Vindex-locaties werkt het effect van het differentiatiebeleid tegen. Deze locaties, zowel binnen als nabij de steden, zijn met name op de midden- en hogere inkomens gericht. Vooral de locaties buiten de steden trekken de koopkrachtige stedelijke bewoners aan (Van Kempen et al. 2000).

Tevens voorspellen recente en toekomstige ontwikkelingen op macroniveau weinig goeds voor de tweedeling in de samenleving. Processen van globalisering en verdere computerisering, waardoor laagwaardige banen steeds meer verdwijnen, zullen de tweedeling bestendigen met aan de ene kant de tweeverdieners met goed betaalde banen en aan de andere kant de huishoudens die moeten rondkomen van een uitkering. Deze tweedeling zal ook in ruimtelijke zin tot uiting komen. Verder is van belang waar toekomstige banengroei plaatsvindt, of dit in de steden zelf is of in de regio. Dit kan van invloed zijn op de werkloosheid binnen de grote steden. Tevens moet rekening gehouden worden met een groeiend aantal immigranten in Nederland. In 2015 zal één op de acht inwoners in Nederland een niet-Westerse allochtoon zijn. Een deel zal in de hogere inkomensgroepen vallen, maar een (groot) deel ook in lage inkomensgroepen. Deze laatste groep zal zich naar alle waarschijnlijkheid concentreren in enkele buurten en zich niet gelijkmatig spreiden over het land (Van Kempen et al. 2000).

Ondanks het beleid in de jaren negentig, expliciet gericht op het tegengaan van segregatie, is de segregatie van lage inkomens in de jaren negentig in de grote steden toch toegenomen. Gezien de verminderde sturingsmogelijkheden van de overheid op het gebied van de woningmarkt, is het raadzaam meer aandacht te geven aan de andere hoofdoorzaak van concentratie en segregatie: de hoge werkloosheid in de grote steden. Hierbij kan gedacht worden aan het vergroten van de bereikbaarheid van de werkgelegenheid voor degenen die nu nog buiten het arbeidsproces staan.

## Noten

- 1 Dit is een telefonische enquête die tweejaarlijks in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Justitie wordt afgenomen bij een aselecte steekproef van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder. In 1993 is deze enquête voor het eerst landelijk gehouden onder ruim 50.000 respondenten. In het voorjaar van 1995, 1997 en 1999 is het onderzoek opnieuw uitgevoerd, nu onder een steekproef van ongeveer 75.000 respondenten. In deze enquêtes wordt een aselecte steekproef van mensen gevraagd of zij slachtoffer zijn geweest van bepaalde delicten. Een belangrijk voordeel van het meten van criminaliteit via dergelijke enquêtes is dat de verkregen gegevens buiten de registratie van politie en justitie om worden verkregen en dus niet afhankelijk zijn van de aangiftebereidheid van slachtoffers en van de registratiebereidheid van de politie (zie ook: Wittebrood, 1998; Wittebrood en Junger, 1999).
- 2 In dit hoofdstuk wordt het thans door het CBS gebruikte uniforme herkomstcriterium gehanteerd. Bij dat criterium wordt een persoon tot de etnische minderheden gerekend, indien ten minste een van de ouders is geboren in Turkije, Marokko, Suriname, Nederlandse Antillen of Aruba, of een ander niet-geïndustrialiseerd land in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (met uitzondering van Japan en Indonesië).

### 7.1 Introductie

Sinds 1995 is er een grotestedenbeleid. In dit hoofdstuk komt dat beleid aan de orde, met name de beleidsmatige en bestuurlijke context waarbinnen het grotestedenbeleid plaatsvindt. In paragraaf 7.2 wordt de ontstaansgeschiedenis van het grotestedenbeleid geschetst. In paragraaf 7.3 komt een tiental adviezen en evaluatieonderzoeken over het grotestedenbeleid aan de orde. Daaruit worden drie centrale vraagstukken rond het grotestedenbeleid geformuleerd, die in de rest van het hoofdstuk worden besproken. Dat zijn achtereenvolgens: de door velen vastgestelde lokale beleidsuniformiteit (§ 7.4); de ordening van het beleid in clusters of 'pijlers' (§ 7.5); het grotestedenbeleid en de regio (§ 7.6). In deze laatste drie paragrafen worden ook enkele aanbevelingen gedaan voor toekomstig beleid.

### 7.2 De stad als object van nationaal beleid: van stadsvernieuwing tot grotestedenbeleid

Als er in de periode sinds de Tweede Wereldoorlog een hoogtepunt aangewezen moet worden van de grootschalige nationale ruimtelijke planning, dan ligt dat ongetwijfeld in het midden van de jaren zestig. Niet alleen trad in 1965 de Wet op de ruimtelijke ordening in werking, die de ruimtelijke ordening institutionaliseerde en inpaste in de Nederlandse bestuursstructuur, ook verscheen in 1966 de *Tweede nota over de ruimtelijke ordening*. Hierin stond een ruimtelijk toekomstbeeld geschetst gebaseerd op de geleide spreiding van de bevolking over Nederland, de gebundelde deconcentratie. De grote angst was dat ongebreidelde suburbanisatie en bevolkingsgroei zouden leiden tot een 'huizenzee' in het westen van Nederland. Groeikernen werden aangewezen om de overloop van de grote steden op te vangen (De Bruijne en Knol 2001). In de jaren zeventig groeide het inzicht in de nadelen van deze visie. Een van die nadelen was de achteruitgang van de grote steden, die door het overloopbeleid hun sociale samenhang dreigden te verliezen (Schuyt en Taverne 2000: 142). In de stedelijke samenlevingen zelf groeide bovendien het protest tegen de plannen om door middel van grootschalige projecten de binnensteden om te smeden tot louter functionele economische centra, de 'city-vorming'. Intellectueel gevoed door binnen- en buitenlandse alternatieve visies op de stad, zoals *New Babylon* van de kunstenaar Constant en het vlammende betoog voor een leefbare stad van Jane Jacobs in *The death and life of great American cities* (Jacobs 1994), ontstond er nieuwe aandacht voor de kwaliteit van de stad als woon- en leefmilieu.

Na de spreiding van de bevolking over de omgeving van de stad kwam nu de stad zelf weer als onderwerp op de beleidsagenda. Dat bleek in de eerste plaats uit de stadsvernieuwing: het herstel en de rehabilitatie van de oude stadswijken. In 1981 kwam de *Nota stads- en dorpsvernieuwing* tot stand (TK 1980/1981), voorafgegaan door een decennium van debat over de doelstelling van de stadsvernieuwing, door een in 1977 gestarte experimentele regeling en door activiteiten van de grote steden op dit gebied.

In de grote steden was de stadsvernieuwing aan het begin van de jaren zeventig een actuele kwestie geworden. De daaropvolgende plannen en activiteiten waren gericht op het herstel van de verouderde stadswoningen en op het reserveren van de herstelde woningen voor de oorspronkelijke, vaak weinig draagkrachtige bewoners. In de grote steden namen wethouders als Van der Ploeg (Rotterdam, vanaf 1974; zie Van de Laar 2000: 547) en Schaefer (Amsterdam, vanaf 1978; Roegholt 1993: 363 ev), die in het kabinet-Den Uyl van 1973 tot 1977 staatssecretaris van Volkshuisvesting was geweest, het voortouw bij de stadsvernieuwing. Met de start van de stadsvernieuwing had de *fysieke* innovatie van de grote steden zich een plaats in het beleid verworven, dat nu in de vorm van de stedelijke vernieuwing wordt voortgezet. In dit verband zijn natuurlijk ook de nieuwbouwafspraken in de stedelijke gebieden in het kader van de Vinex van belang. Die afspraken zijn op regionaal niveau gemaakt. Hoewel de stedelijke vernieuwing een totaal andere filosofie heeft dan de stadsvernieuwing, is de uiteindelijke doelstelling gelijk: kwaliteitsverbetering van stedelijke woonmilieus. Dat is (in elk geval in anciënniteit) de eerste belangrijke bouwsteen van het huidige grotestedenbeleid.

Aan het begin van de jaren tachtig steeg de werkloosheid in de grote steden tot ver boven het landelijk gemiddelde. Bestrijding van de werkloosheid werd een centraal uitgangspunt van het overheidsbeleid, maar het nemen van maatregelen was in eerste instantie vooral weggelegd voor de rijksoverheid en de arbeidsvoorziening. De gemeenten waren met name bij de werkloosheid betrokken in hun rol als uitkeringsinstantie voor de bijstand. Een actievere rol krijgen de gemeenten in het probleemcumulatie-gebiedenbeleid (PCG-beleid), dat uit het minderhedenbeleid voortkwam. Dit ging in 1985 van start. Het beleid was gericht op een integrale aanpak van stedelijke achterstandsgebieden. Het werd vanaf 1990 opgenomen in en opgevolgd door de sociale vernieuwing. Door een integratie van verschillende beleidssectoren diende de sociale vernieuwing hardnekkige achterstanden te lijf te gaan. Decentralisatie en deregulering van de kant van de rijksoverheid zorgden voor een belangrijke rol van de gemeenten in dit beleidsproject. Hoewel de vermindering van de werkloosheid van achterstandsgroepen een belangrijke doelstelling binnen de sociale vernieuwing bleef, breidde het beleid zich uit naar andere sectoren. Het leefklimaat in achterstandswijken, achterstanden in het onderwijs en het achterstandsbeleid in zorg en welzijn werden belangrijke onderdelen van het beleid. Op deze wijze kreeg de beleidsmatige aanpak van de sociale problematiek in de steden zijn vorm, de tweede bouwsteen van het huidige grotestedenbeleid.

In de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* uit 1988 werd het concept 'stedelijke knooppunten' geïntroduceerd, nadat in de Structuurschets stedelijke gebieden uit 1985 al de toon was gezet voor de 'stedelijke intensivering' en de 'compacte stad' (Van der Cammen en De Klerk 1999: 197-200). Daarmee werd beoogd de economische positie van de grootstedelijke gebieden in Nederland op de agenda te krijgen. De selectie van een beperkt aantal knooppunten moest het vestigingsklimaat in de geselecteerde regio verbeteren, zodat de concurrentiepositie van deze regio in Europa zou worden verbeterd (zie voor een evaluatie van het stedelijk knooppuntenbeleid onder andere TK 1999/2000: 126-175). Op het breukvlak van de jaren tachtig en negentig verschenen tevens twee invloedrijke rapporten over de grote steden in Nederland: *Grote steden*

*grote kansen* van de commissie-Montijn (Montijn et al. 1989) en *Van de stad en de rand* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 1990). In beide rapporten worden voorstellen gedaan voor de reorganisatie van het grootstedelijk bestuur. De bestuurlijke schaalproblematiek rond de grote steden komt elders in dit hoofdstuk aan de orde. Ondanks grote verschillen tussen beide rapporten hebben ze onder meer gemeen, dat zij het verband leggen tussen de sociale achterstanden in de steden en de economische positie van die steden. Dat zou de derde bouwsteen van het huidige grotestedenbeleid worden.

Het beleid dat expliciet onder de noemer 'grotestedenbeleid' wordt gevoerd, bestaat sinds 1994. Binnen het eerste paarse kabinet-Kok werd een bewindspersoon belast met het grotestedenbeleid, staatssecretaris Kohnstamm. Doel van het grotestedenbeleid was het ombuigen van de structurele achterstanden die de grote steden in de Nederlandse samenleving hadden opgelopen. Daarnaast zou het beleid moeten leiden tot meer samenhang tussen de bestaande beleidsmaatregelen die in allerlei maatschappelijke sectoren voor de grote steden tot stand waren gekomen. Daarbij keerden de bestuurlijke doelstellingen terug die eerder in het sociale-vernieuwingsbeleid waren te vinden: ontkooking, deregulering, decentralisatie, bundeling van geldstromen en het versterken van de regiefunctie van het lokaal bestuur. De eerste afspraken tussen de rijksoverheid en de steden werden in de loop van 1995 vastgelegd in een tweetal convenanten, één met de vier grote steden uit de Randstad, één met vijftien andere grote en middelgrote steden. De laatste groep is in 1997 uitgebreid met zes steden, zodat uiteindelijk 25 steden aan het grotestedenbeleid deelnamen.<sup>1</sup>

Het grotestedenbeleid concentreerde zich in deze kabinetsperiode op enkele centrale thema's: werken, onderwijs, veiligheid, leefbaarheid en zorg. Gezien de relatief grote werkloosheid in de steden en de mogelijkheid om het nieuwe beleidsinstrument van de 'Melkert-banen' in te zetten heeft het thema 'werken' verreweg de meeste aandacht gekregen. Het ging zowel om het scheppen van nieuw werk door het bevorderen van de stedelijke economie als om beleid voor specifieke achterstandsgroepen op de arbeidsmarkt. Het financieel overzicht aan het einde van de kabinetsperiode laat zien dat het overgrote deel van de in het kader van de convenanten aan de steden beschikbaar gestelde middelen betrekking had op het bevorderen van de stedelijke economie en werkgelegenheid (zie tabel 7.1, kolom grotestedenbeleid, eerste periode).

In het tweede kabinet-Kok is het grotestedenbeleid voortgezet door de minister voor het grotestedenbeleid Van Boxtel. De aan het beleid deelnemende steden bleven dezelfde als in de voorgaande periode, zij het dat begin 1999 een vijftal 'partiële deelnemers' werden toegevoegd.<sup>2</sup> Met de 25 steden zijn in december 1999 nieuwe convenanten afgesloten. De convenanten hebben een looptijd tot 2004, met uitzondering van het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV), dat tot 2005 doorloopt. In vergelijking met de voorgaande periode is het beleid sterker gestroomlijnd. Het is ondergebracht in drie grote clusters, die in het beleidsjargon 'pijlers' worden genoemd: de pijler 'economie en werkgelegenheid', de fysieke pijler (waaronder het ISV valt) en de sociale pijler. De financiële betrokkenheid van de rijksoverheid bij het lokaal beleid is niet meer gestoeld op projectbasis, maar geschiedt op grond van programmafianciering. Meerjarige ontwikkelingsprogramma's (MOPs) van de steden vormen de basis voor de financiering

en voor de toetsing van de prestaties van de steden (zie BZK 2001). Doelstelling van deze MOPs was onder meer de steden hun beleid beter te laten afstemmen op de maatschappelijke ontwikkelingen in de steden zelf en te voorkomen dat het beleid zou uitmonden in een 'projectencarroussel', zoals dat in de eerste periode van het grotestedenbeleid enigszins het geval was.

In tabel 7.1 is de financiële betrokkenheid van een aantal sectoren van het rijksbeleid vanaf de stadsvernieuwing tot aan het huidige grotestedenbeleid weergegeven. De omvang van de financiële betrokkenheid is natuurlijk slechts een van de indicatoren voor het belang van de verschillende beleidssectoren, maar een onderlinge vergelijking van de verschillende kolommen geeft een goede indruk van de prioritering binnen het rijksbeleid ten aanzien van de grote steden in verschillende perioden.

Tabel 7.1 Financiële betrokkenheid van beleidssectoren van de rijksoverheid bij beleid ten aanzien van grote steden (in procenten van het totale budget)

	stadsvernieuwing <sup>a</sup>	PCG-beleid <sup>b</sup>	sociale vernieuwing <sup>c</sup>	grotestedenbeleid	
				eerste periode <sup>d</sup>	tweede periode <sup>e</sup>
economie, stimulering van bedrijvigheid	4			14	1
arbeid, sociale zekerheid		83	40	65	53
onderwijs		1	33	1	10
wonen, ruimtelijke ordening	83	1	2	2	17
leefbaarheid, welzijn	4	15	22	12	15
justitie, criminaliteit, veiligheid			2	6	2
milieu	9				1

a Landelijk gemiddelde van gemeentelijke uitgaven 1985-1988.

b Op basis van gemiddelde bijdrage van departementen aan de uitkering van de rijksoverheid aan gemeenten 1985-1989; de bijdragen van het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn bij de categorie 'welzijn' gevoegd, aangezien deze dikwijls voor niet-cliëntgebonden projecten in de sfeer van het buurtwelzijn zijn aangewend.

c Op basis van de gemiddelde bijdrage van departementen aan de brede doeluitkering sociale vernieuwing, 1991-1993.

d De bijdragen voor 'leefbaarheid/stadseconomie' en de van de EU afkomstige 'Urban'-gelden zijn bij 'leefbaarheid, welzijn' ondergebracht. Arbeid, sociale zekerheid inclusief 'Melkert-banen', die bijna de helft van de totaalbudgetten GSB omvatten.

e Budgetten voorzover reeds toegekend aan de G25 over het begrotingsjaar 2001 zonder EU-gelden. Dit totaalbudget bedraagt voor 2001 ruim 3,7 miljard gulden. Het bedrag dat *uitsluitend* aan de grote steden is toegekend is volgens de Algemene Rekenkamer echter aanzienlijk minder: 618 miljoen over de gehele tweede periode van 4 jaar (TK 2000/2001b: 7). Arbeid, sociale zekerheid inclusief 'instroom-doorstroom-banen' (opvolger van 'Melkert-banen'), die 38% van de totale GSB-budgetten omvatten. Het aandeel van 'milieu' is in werkelijkheid iets hoger, doordat een deel van de maatregelen in het ISV-budget is opgenomen (bij 'wonen, ruimtelijke ordening' ondergebracht).

Bron: TK (1990/1991b: 53); SGBO (1990: 16); Van der Wouden et al. (1994: 298); BiZa (1995); TK (1997/1998: 21); TK (2000/2001a : 336-347)

Om een vergelijking tussen de verschillende nationale beleidsprojecten voor de grote steden mogelijk te maken, is gekozen voor een indeling in beleidssectoren. Deze konden voor alle perioden zoveel mogelijk constant worden gehouden, en dat zou niet gelden voor een eventuele indeling in de drie 'pijlers' uit de huidige periode van het grotestedenbeleid. Waar er binnen de stadsvernieuwing en het PCG-beleid een van de sectoren duidelijk domineerde, is de sectorale samenstelling van de sociale vernieuwing wat



evenwichtiger. Dat lijkt bij de twee perioden van het grotestedenbeleid in eerste instantie weer wat minder het geval, omdat daar de financiële betrokkenheid van de rijksoverheid voor meer dan de helft in de sector 'arbeid en sociale zekerheid' plaatsvindt. Dat heeft te maken met de sterke groei van de gesubsidieerde arbeid, waarbij de 'Melkert-banen' (eerste periode) en de Instroom- en doorstroom-banen (tweede periode) in financieel opzicht het meest omvangrijke instrument vormen. Wanneer de tweede periode van het grotestedenbeleid met de eerste wordt vergeleken, valt op dat het aandeel 'wonen en ruimtelijke ordening' (door het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing) en dat van 'onderwijs' sterk zijn toegenomen. Het aandeel van de sector 'economie', dat in de eerste periode een van de belangrijkste verbredingen vormde ten opzichte van de sociale vernieuwing, is echter afgenomen. Dat heeft er vooral mee te maken dat de subsidies voor de ontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen niet meer zijn opgenomen. Op de onderlinge verhouding van de verschillende beleidssectoren en 'pijlers' in het huidige grotestedenbeleid wordt in paragraaf 7.5 nader ingegaan. In de volgende paragraaf worden eerst enkele belangrijke evaluatieonderzoeken en adviezen over het grotestedenbeleid besproken.

### **7.3 Diagnosen en oplossingen: een overzicht van enkele adviezen en evaluaties op het gebied van het grotestedenbeleid**

In deze paragraaf wordt een selectie van de evaluaties van en adviezen over het grotestedenbeleid besproken. Daarbij ligt het accent op de periode vanaf 1995, toen een start werd gemaakt met het grotestedenbeleid. Een uitzondering hierop vormen twee gezichtsbepalende adviezen die in 1989 en 1990 zijn verschenen, te weten het rapport van de commissie-Montijn en het advies *Van de stad en de rand* van de WRR. De voornaamste doelstelling van rapport van de commissie-Montijn, *Grote steden grote kansen* (Montijn et al. 1989) was het verbeteren van concurrentiepositie van de grote steden in Nederland ten opzichte van andere steden in Europa met het oog op de Europese economische integratie. De economische potenties van de Nederlandse grote steden kunnen in de ogen van de commissie slechts op agglomeratieniveau worden ontwikkeld. Op dat niveau ontbraken de mogelijkheden voor een krachtige bestuurlijke aanpak. De Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR), die in 1985 in werking was getreden om samenwerking tussen gemeenten mogelijk te maken, was voor de commissie-Montijn onvoldoende, omdat deze op vrijwilligheid was gebaseerd en dus aan gemeenten binnen het agglomeratiegebied de mogelijkheid gaf zich aan de grotestedenproblematiek te onttrekken. De adviezen voor bestuurlijke reorganisatie van de grootstedelijke agglomeraties waren dan ook vérgaand. Ten eerste zouden er vier agglomeratiegemeenten moeten worden gevormd. Die zouden de gemeenten in de vier randstadagglomeraties moeten vervangen. Ten tweede zou de beleidsvrijheid van die nieuw te vormen agglomeratiegemeenten sterk moeten worden uitgebreid door middel van decentralisatie. Ten derde zou er een Bestuurlijk platform Randstad moeten komen dat ervoor kan zorgen dat het economisch belang van de Randstad als geheel wordt behartigd. Verder zou dit platform zich vooral moeten richten op het bevorderen van de infrastructurele eenheid van de Randstad (Montijn et al. 1989: 43-46).

De WRR bepleitte in het rapport *Van de stad en de rand*, dat in 1990 verscheen, net als de commissie-Montijn een grotere prioriteit voor de bevordering van de economische concurrentiekracht van de grote steden in Nederland. Meer dan de commissie-Montijn besteedt de WRR aandacht aan de institutionele verhoudingen tussen de rijksoverheid en de gemeenten, aan de rol van voorzieningen en hun financieringswijze, en aan de verschillen tussen de vier grote steden en hun randgemeenten. De commissie-Montijn opteerde voor de vorming van de agglomeratie als bestuurlijke eenheid, de voornaamste zorg van de WRR is echter het tot stand brengen van een responsief grootstedelijk beleid. De bestuurlijke hervormingen zouden daarom zodanig moeten worden ingericht, dat zowel de betrokkenheid van de nationale overheid bij de grote steden als de rol van gemeentebesturen zelf groter zou worden. De voorstellen van de WRR voor de hervorming van het grootstedelijk bestuur bestonden uit drie elementen.

Het eerste element was het vergroten van de gemeentelijke financiële autonomie, met het doel het verband tussen lokale uitgaven en inkomsten te verstevigen. De WRR veronderstelde dat dit noodzakelijk was om meer financiële prikkels in het bestuurlijk stelsel in te bouwen, zodat de stadsbesturen flexibeler en weerbaarder zouden worden en het beleid van de grote steden daarmee effectiever. De gemeentelijke financiële autonomie zou moeten worden vergroot door middel van een uitbreiding van het eigen belastinggebied van de gemeenten (heffingen en lokale belastingen) van minder dan 10% van de totale inkomsten naar ongeveer 20% tot 25% (WRR 1990: 207; Kreukels 1992: 31). Ook zou een verschuiving moeten plaatsvinden in de financieringsstroom van rijksoverheid naar gemeenten van de specifieke geormerkte uitkeringen naar een algemene uitkering via het gemeentefonds.

Het tweede element was het vergroten van de gemeentelijke betrokkenheid bij de allocatie van voorzieningen in de steden. De WRR spitte dit advies in haar rapport toe op een drietal voorzieningencusters, die ze als strategische voorzieningen beschouwde: de arbeidsvoorziening, het onderwijs en de gezondheidszorg. De Raad stelde vast dat in de stelselherzieningen uit de tweede helft van de jaren tachtig, die vooral een herdefiniëring van de taakverdeling tussen nationale overheid en marktpartijen inhielden, de stadsbesturen 'aan twee zijden' dreigden te worden gepasseerd (WRR 1990: 134). Om hun rol als 'gebiedsautoriteiten' voor de grootstedelijke agglomeraties beter te kunnen vervullen, zouden de gemeentebesturen van de steden en van de randgemeenten een belangrijker positie moeten krijgen binnen deze strategische voorzieningensystemen. Het derde element was de herziening van de bestuurlijke inrichting van de grootstedelijke gebieden. De commissie-Montijn had gekozen voor de vorming van agglomeratiegemeenten, de WRR opteerde echter voor een wat voorzichtiger variant. De Raad stond de vorming van functionele gebiedsautoriteiten voor op een beperkt aantal strategische functies in de grootstedelijke gebieden (WRR 1990: 221; Kreukels 1992: 34-36). De democratische verantwoordingsplicht zou in een dergelijk geval blijven berusten bij de deelnemende gemeenten. Deze constructie, waarbij vooral was gekeken naar de *Public Authorities* in de Angelsaksische wereld, zou het grote voordeel hebben van flexibiliteit, waar nieuwe regionale bestuurslagen al snel weer achterhaald konden worden door nieuwe ontwikkelingen. Via deze constructie zou enerzijds een gedifferentieerd grootstedelijk bestuur mogelijk worden zonder het basisstramien van de drie bestuurslagen geweld aan te doen, terwijl er tegelijkertijd een bestuursstelsel tot stand zou komen dat flexibel kon worden aangepast aan maatschappelijke ontwikkelingen.

Over de eerste, in 1999 afgesloten convenantsperiode van het grotestedenbeleid is geen integrale evaluatie beschikbaar. In opdracht van het coördinerend ministerie, Binnenlandse Zaken, is een drietal activiteiten ter vergroting van de inzichten in de effecten van het beleid geïnitieerd, te weten kwalitatieve 'quick-scan' naar het grotestedenbeleid van het EIM, een bestuurlijk onderzoek naar jeugd- en veiligheidsbeleid in vier gemeenten door de Universiteit Twente en een door het onderzoeksbureau ISEO uitgevoerde monitor. Daarnaast is er een advies van een visitatiecommissie onder leiding van Brinkman met bevindingen over de vijftien steden, die als 'tweede groep' na de vier grote steden een convenant met de rijksoverheid afsloten (zie noot 1). Deze evaluaties en adviezen worden hieronder in zeer kort bestek besproken. Vervolgens komen enkele andere publicaties aan de orde. Dat is in de eerste plaats het advies *Samen voor de stad* van de SER, dat in hoge mate bepalend is geweest voor de besluitvorming over de tweede convenantsperiode van het grotestedenbeleid. Vervolgens wordt ingegaan op enkele bevindingen van een rapport van de Algemene Rekenkamer, waarin onder meer de doorwerking van twee onderdelen van het grotestedenbeleid is onderzocht (drugsoverlastbeleid en stadseconomiebeleid). De door het SCP uitgevoerde evaluatie van het stedelijk jeugdbeleid bevat eveneens relevante conclusies over het grotestedenbeleid, en komt daarna aan de orde. Als laatste rapport wordt besproken *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid* van het CPB, waarin een evaluatie is gemaakt van de Meerjarige ontwikkelingsprogramma's van de steden voor de tweede convenantsperiode.

Het evaluatierapport van het EIM, gepubliceerd in juni 1998 onder de titel *Grote-Stedenbeleid: op zoek naar de keer ten goede* (EIM Zoetermeer 1998), had het karakter van een quick-scan naar met name de bestuurlijke effecten van het grotestedenbeleid op lokaal niveau. Onderzocht zijn de beleidsclusters werk, onderwijs, veiligheid, leefbaarheid en zorg. Het EIM stelt vast, dat het grotestedenbeleid bij de lokale besturen heeft geleid tot een beleidscultuur met een innovatiever karakter dan voorheen, waarbij ook de resultaatgerichtheid van het beleid meer aandacht krijgt. Lokale beleidsvernieuwingen waren met name de sterke opkomst van de gebiedsgerichte aanpak van de leefbaarheids- en veiligheidsproblemen binnen de gemeente en de integratie van de beleidsterreinen economie en werkgelegenheid. Op de terreinen van onderwijs en zorg waren daarentegen onvoldoende vorderingen bij de integratie van maatregelen en beleid te bespeuren. Knelpunten werden vastgesteld bij de vormgeving van de regierol van de gemeenten, de nog sterk verkokerde beleidscultuur van de departementen en de onderlinge communicatie tussen gemeenten over beleidservaringen, lokale onderzoeksresultaten en 'best practices'. Een belangrijk aandachtspunt voor de verbetering van het beleid is volgens het EIM gelegen in de communicatiestructuur, die niet alleen moet zorgen voor een betere onderlinge uitwisseling tussen de gemeenten die aan het grotestedenbeleid deelnemen, maar ook voor een betere verspreiding van de ervaringen met lokale beleidsinnovaties naar gemeenten die niet aan het beleid deelnemen.

Het bestuurskundig onderzoek van het Van Poelje Instituut van de Universiteit Twente naar de eerste periode van het grotestedenbeleid was, zoals gezegd, beperkt van opzet. Het had betrekking op één beleidsterrein binnen het grotestedenbeleid, dat van 'jeugd en veiligheid', terwijl het onderzoek bovendien slechts in vier gemeenten is uitgevoerd,

namelijk Amsterdam, Rotterdam, Groningen en Nijmegen. De resultaten van het onderzoek zijn te vinden in een eindrapport (Van der Laan et al. 1998). Verder zijn de belangrijkste bevindingen in de vorm van een tijdschriftartikel gepubliceerd (Denters, Van Heffen en De Jong 1999). Omdat de onderzoekers in dit artikel wat vrijmoediger zijn in het formuleren van hun bevindingen, is het als uitgangspunt genomen. Hoofdvraag van het onderzoek was of de gemeenten gebruik hebben gemaakt van de nieuwe beleidsruimte, die naar verwachting door het grotesteden-beleid zou worden geschapen. Voor het toetsen van die vraag is de diversiteit aan lokale probleemsituaties op het beleidsterrein als uitgangspunt genomen. De conclusie luidde, dat het beleid zoals dat door de gemeenten werd geformuleerd slechts in beperkte mate was afgestemd op de lokale probleemsituatie, al trad hierin bij twee van de vier onderzochte gemeenten na verloop van een jaar wel wat verbetering op. De diversiteit in het beleid was dus minder groot dan men op grond van de verschillende probleemsituaties zou verwachten, het lokale beleid vertoonde grote uniformiteit.

De auteurs zijn op zoek gegaan naar enkele mogelijke verklaringen voor deze beleidsuniformiteit. Gezien de slechts partiële verbetering na een jaar kan tijdsgebrek niet als de hoofdoorzaak worden aangewezen. De onderzoekers wijzen op een mix van vier andere mogelijke oorzaken, die een verklaring zouden kunnen bieden, namelijk gebrek aan goede informatie over de aard van lokale problemen, het dóórwerken van departementale toetsing van maatregelen die in het grotestedenbeleid zijn opgenomen, de eenzijdige samenstelling van lokale netwerken, en risicomidend gedrag van de gemeenten. Als panacee voor de twee laatstgenoemde knelpunten pleiten de auteurs voor een sterkere participatie in het beleid van niet-professioneel belanghebbenden, zoals bewoners, winkeliers en doelgroepen.

De jaarlijks uitgevoerde monitor van het grotestedenbeleid door onderzoeksbureau ISEO had in eerste instantie een signalerende functie, en was niet bedoeld om de effecten van het beleid in de onderzochte gemeenten te evalueren. Toch wordt in het *Jaarboek grotestedenbeleid 1999* (ISEO 2000) een voorzichtige balans opgemaakt van de eerste periode van het grotestedenbeleid. De onderzoekers merken op, dat op circa de helft van de kerndoelstellingen van het beleid waarop de indicatoren die in de monitor zijn opgenomen, zijn gebaseerd, flinke vorderingen zijn geboekt. Positieve ontwikkelingen in de ervaringen en percepties van bewoners van achterstandswijken bleken echter goeddeels achterwege te zijn gebleven. De door de bewoners ervaren problemen met de woon- en omgevingskwaliteit en met de veiligheid verminderden bij lange na niet zoveel als in de doelstellingen van het beleid werd verondersteld.

In *Groot onderhoud der steden; samenwerking in samenhang* (commissie-Brinkman 1998) doet de visitatiecommissie onder leiding van Brinkman verslag van haar bevindingen naar aanleiding van de in de 'G15' (zie noot 1) gevoerde gesprekken met betrokkenen bij het grotestedenbeleid. Kernpunt van de visitatiecommissie was het proces van beleidsvorming en de sturing en organisatie van de lokale beleidsuitvoering. De commissie stelt vast, dat het grotestedenbeleid in de bezochte steden een grote meerwaarde heeft gehad, omdat het zicht biedt op de samenhang van problemen, leidde tot een versnelling in het beleidsproces, en aangrijpingspunten biedt voor een meerjarige aanpak.

Desondanks signaleert de commissie een aantal problemen en knelpunten. Zo wordt te veel op bestaande instrumenten vertrouwd, krijgt preventie te weinig aandacht, en is er te weinig oog voor het belang van de verschillende schaalniveaus. De aanbevelingen luiden: 1. Het bieden van continuïteit in het beleid, met voor de steden een 'majeure geldstroom' en meer beleidsvrijheid; 2. De ontwikkeling van stedelijke meerjarenvisies en -plannen in plaats van een haastige projectenmachine; 3. Een grotere, maar flexibele aandacht voor preventie in het beleid. Onderwijs zou hierin een veel grotere rol moeten spelen; 4. Meer aandacht voor beleidsinhoudelijke innovatie; 5. Meer aandacht voor de participatie van allochtonen.

Voor de ontwikkeling van de stedelijke meerjarenvisies is een belangrijk kenmerk geworden van de tweede periode van het grotestedenbeleid, zoals in de vorige paragraaf reeds is aangegeven. Uit tabel 7.1 is bovendien op te maken, dat de rol van het onderwijs in het beleid eveneens is toegenomen.

Zoals het rapport van de visitatiecommissie-Brinkman een aantal bouwstenen aandroeg voor de tweede periode van het grotestedenbeleid, geldt dat zeker ook voor het advies *Samen voor de stad* van de Sociaal-economische raad (SER 1998). Anders dan in de vier voorgaande evaluaties en adviezen het geval was, heeft de SER niet alleen gekeken naar de ontwikkelingen binnen het grotestedenbeleid zelf, maar ook naar de bredere maatschappelijke en beleidsmatige context van het grotestedenbeleid. In het advies worden daarom enkele thema's uit de rapporten van de commissie-Montijn en van de WRR weer opgepakt, zoals de relatie tussen economisch beleid en achterstanden en de verhouding tussen stad en regio. Daarnaast wordt de verhouding tussen het grotestedenbeleid en het ruimtelijk-economisch beleid, het huisvestings- en ruimtelijke ordeningsbeleid en het mobiliteitsbeleid in de beschouwing meegenomen.

De SER stelt een aantal knelpunten vast ten aanzien van het grotestedenbeleid. De belangrijkste zijn:

1. De verbodskeling van het ruimtelijk(-economisch) beleid in samen-hang met het grotestedenbeleid;
2. De geringe ontwikkeling van een gebiedsgericht economisch stimuleringsbeleid;
3. Problemen in de regionale samenwerking;
4. Enkele intern-bestuurlijke gebreken, zoals een te grote interne en te geringe externe oriëntatie, tekortschietende ontkokering en kortetermijnoriëntatie via projecten.

Opmerkelijk in de advisering is dat de Raad een geheel andere thematische indeling van het beleid hanteert dan die van het grotestedenbeleid uit de eerste periode (werk, onderwijs, veiligheid, zorg en leefbaarheid). De SER onderscheidt vier clusters: stedelijke vernieuwing, economische stimulering, bevordering arbeidsdeelname en vergroting leefbaarheid. Deze vier clusters zouden het kader moeten vormen voor verdere bundeling van de middelen in het grotestedenbeleid. Er zou 'beperkte schuifruimte' tussen de verschillende clusters moeten komen, terwijl ook een begin zou moeten worden gemaakt met het invoeren van financiële prikkels ter bevordering van de kwaliteit van het beleid. Verder beveelt de SER de ontwikkeling van meerjarige programma's aan, waarbij ook derden zoals de sociale partners en de woningbouwcorporaties zouden moeten worden betrokken. Bovendien is meer aandacht van de rijksoverheid noodzakelijk voor de regionale samenwerking. Andere aanbevelingen hadden betrekking op de

nadere invulling van de vier beleidsclusters. Opvallend daarbij is dat de Raad weinig zag in het toen vigerende idee van de regelvrije 'kansenzones' in de steden, die de economie van achterstandswijken zouden moeten bevorderen.

Behalve het idee van de meerjarige beleidsprogramma's, dat ook in het rapport van de commissie-Brinkman voorkwam, is vooral het denken in brede beleidsclusters binnen het grotestedenbeleid maatgevend geweest voor de tweede periode van het grotestedenbeleid. Weliswaar heten de clusters nu 'pijlers' en wijkt de indeling af van die in het voorstel van de SER, maar het advies van de SER heeft bij de totstandkoming van deze vormgeving van het beleid een grote rol gespeeld.

De *Algemene Rekenkamer* heeft zich in haar onderzoek naar het grotestedenbeleid (TK 2000/2001b) gericht op een viertal onderwerpen: de doorwerking van het grotestedenbeleid in de gemeenten; de selectie van gemeenten die in het beleid zijn opgenomen; de kwaliteit van de beleidsinformatie (monitoring en visitatie); de financiële verantwoordingsrelatie tussen rijksoverheid en gemeenten. De laatste twee onderwerpen blijven hier buiten beschouwing.

Om de doorwerking te bepalen van het grotestedenbeleid in de deelnemende gemeenten zijn twee beleidsterreinen onderzocht: het stadseconomiebeleid en het drugsoverlastbeleid. Gekeken is naar de mate waarin in de eerste, en voorzover al te overzien, in de tweede periode van het grotestedenbeleid de integraliteit en de resultaatgerichtheid van het beleid zijn toegenomen. De Rekenkamer stelt opmerkelijke verschillen in de doorwerking vast tussen de twee beleidsterreinen. Zowel in de eerste als in de tweede periode was de integraliteit en de resultaatgerichtheid van het stadseconomiebeleid beduidend groter dan voor het drugsoverlastbeleid het geval was, al is er op dit beleidsterrein in de tweede periode wel enige vooruitgang geboekt. Dat verschil tussen de beleidsterreinen heeft te maken met de vormgeving van het beleid van de rijksoverheid (bundeling van regelingen heeft bij het drugsoverlastbeleid nauwelijks plaatsgevonden) en met lokale factoren, zoals het aantal bij het beleid betrokken actoren. De Rekenkamer ziet de overgang van een projectensturing naar een sturing op basis van meerjarige programma's als een mogelijke vooruitgang. Nog een aanbeveling van de Rekenkamer is bij een volgende convenantsperiode óók de beleidsbelemmerende factoren die de gemeente zelf kan beïnvloeden in het convenant op te nemen.

Zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven, zijn de aan het grotestedenbeleid deelnemende gemeenten in verschillende stappen geselecteerd. De Rekenkamer heeft dat proces onderzocht, en is tot de conclusie gekomen dat er in de verschillende fasen voor een deel andere selectiecriteria zijn gehanteerd. Bovendien berustten de criteria niet in alle gevallen op volledige en kwalitatief toereikende informatie. Met het oog op een eventuele nieuwe convenantsperiode zou een evaluatie van de selectiecriteria moeten plaatsvinden.

De Rekenkamer stelt in haar rapport bovendien vast, dat er nog onvoldoende inzicht bestaat in de effecten en de mate waarin de doelen van het grotestedenbeleid bereikt worden. De door het kabinet aangekondigde 'tussenstand' in 2002 zou daarom de vorm van een gedegen evaluatieonderzoek moeten krijgen.

Op verzoek van het kabinet en naar aanleiding van moties van de Kamerleden De Cloe en Van Heemst, die vroegen om een verkenning van de mogelijkheden voor een experimentele wet voor het jeugdbeleid in de stad, heeft het SCP in 2000 een onderzoek naar het lokaal jeugdbeleid verricht, waarvan de resultaten zijn gepubliceerd in *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid* (Gilsing et al. 2000). Behalve bevindingen over het jeugdbeleid zelf bevat het rapport een aantal opmerkingen over de verhouding tussen het grotestedenbeleid en het jeugdbeleid. Die staan hier centraal.

Jeugdbeleid is een samenstelsel van verschillende beleidssectoren, zoals onderwijs, zorg en sport. De meeste problemen van jeugdigen kunnen binnen deze sectoren worden aangepakt. Voor sommige groepen is dat niet het geval en bestrijken de afzonderlijke voorzieningen maar een deel van het probleem. Voor deze 'risicojeugd', en in het bijzonder voor de allochtone jeugd, is daarom gepoogd een meer integraal beleid tot stand te brengen. Dat gebeurde onder meer in het kader van het grotestedenbeleid.

Voor het grotestedenbeleid zijn vooral de conclusies van belang die worden getrokken over de verschillende decentralisatiemodellen en over het regionale schaalniveau. Binnen verschillende sectoren vindt weliswaar decentralisatie van taken en bevoegdheden plaats naar de lokale overheid, maar het gehanteerde decentralisatiemodel varieert per beleidssector. Er is te weinig aandacht voor de wijze waarop de decentralisatie kan worden ingepast in een breder lokaal jeugdbeleid, waardoor een zeer hoge coördinatielast bij de gemeente wordt gelegd. Het grotestedenbeleid biedt op zichzelf beleidsruimte aan de gemeenten, maar heft de sectorale wetgeving en de bijbehorende bestuurlijke modellen niet op. Het SCP beveelt een stroomlijning en onderlinge afstemming van verschillende decentralisatiemodellen aan, waarin duidelijk wordt wat de rol en visie van de rijksoverheid is, wat van de gemeenten kan worden verwacht, en wat de mate van autonomie van de instellingen is.

In het verlengde van de stroomlijning van de verschillende decentralisatiemodellen zou ook de regionale problematiek moeten worden onderzocht. Op regionaal niveau wordt het jeugdbeleid geconfronteerd met verschillende bestuursstructuren, variërend van intergemeentelijk overleg in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen, centrum-gemeente constructies en Kaderwet-gebieden rond de grote steden. Ook zijn er voor de verschillende sectoren verschillende gebiedsindelingen. Een minimale optie voor een verbetering van deze situatie is een helder gestructureerd overleg voor regionaal jeugdbeleid.

Het SCP stelt verder vast dat een op de lokale situatie toegesneden visie op de jeugdproblematiek een belangrijke voorwaarde is voor een goede gemeentelijk sturing. Een analyse van de meerjarige ontwikkelingsplannen in het kader van de tweede ronde van het grotestedenbeleid maakte duidelijk, dat die visie niet altijd aanwezig was. Problemen en beleid zijn vaak in zeer globale termen omschreven. De diversiteit van de lokale situaties keert in de visies en de beleidsvoornemens niet terug, en dat vormt in potentie een hindernis voor het voeren van een effectief beleid.



Tabel 7.2 Overzicht knelpunten en aanbevelingen

rapport	diagnose knelpunten	aanbevelingen beleid	aanbevelingen bestuurlijke organisatie
Commissie-Montijn 1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>– slechte concurrentiepositie Nederlandse steden in Europa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– economische potenties op agglomeratieniveau ontwikkelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– vorming vier agglomeratiegemeenten in de Randstad</li> <li>– decentralisatie naar agglomeratiegemeenten</li> <li>– vorming krachtig bestuurlijk platform Randstad</li> </ul>
WRR 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>– slechte economische positie grote steden</li> <li>– te grote verschillen steden en randgemeenten</li> <li>– te weinig responsief stedelijk bestuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– samenhangend beleid voor strategische voorzieningen op stadsregionaal niveau met gemeenten meer als 'gebiedsautoriteit'</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– vergroten financiële autonomie en responsiviteit gemeenten door uitbreiding eigen belastingdomein</li> <li>– vorming 'functionele gebiedsautoriteiten' op stadsregionaal niveau</li> </ul>
EIM 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>– regierol gemeenten blijft achter</li> <li>– verkokering, met name bij onderwijs en zorg</li> <li>– te weinig onderlinge communicatie gemeenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– verbetering communicatiestructuur</li> </ul>	
Van Poelje Instituut 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>- te grote uniformiteit in beleid tussen gemeenten in vergelijking met verschillen tussen lokale problemen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sterkere positie in beleid voor 'niet- professioneel belanghebbenden'</li> </ul>	
ISEO 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>– doelstelling eerste periode grotestedenbeleid slechts ten dele bereikt</li> <li>– percepties van bewoners achterstandswijken bleven te negatief</li> </ul>		
Commissie-Brinkman 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>– te veel bestaand beleid</li> <li>– te weinig preventief beleid</li> <li>– te weinig oog voor verschillende schaalniveaus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ontwikkeling meerjarenvisies</li> <li>– meer aandacht voor preventief beleid</li> <li>– meer ruimte voor beleidsinnovatie</li> <li>– meer participatie allochtonen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– grotere beleidsvrijheid voor gemeenten</li> <li>– continuïteit door 'majeure geldstroom' van rijksoverheid naar gemeenten</li> </ul>



Tabel 7.2 Overzicht knelpunten en aanbevelingen (vervolg)

rapport	diagnose knelpunten	aanbevelingen beleid	aanbevelingen bestuurlijke organisatie
SER 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>– verbrokkeling ruimtelijk beleid in samenhang met grotestedenbeleid</li> <li>– weinig gebiedsgerichte economische stimulering</li> <li>– tekortschietende regionale samenwerking</li> <li>– beleid te weinig extern- en langetermijngericht, te verkokerd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–erschikking beleid in vier grote clusters: stedelijke vernieuwing, economische stimulering, arbeidsdeelname, leefbaarheid</li> <li>– meerjarige ontwikkelingsprogramma's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– vergroting beleidsvrijheid gemeenten doorerschikking middelen in clusters</li> <li>– bevordering regionale samenwerking</li> <li>– invoeren financiële prikkels voor kwaliteit beleid</li> </ul>
Algemene Rekenkamer 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>– grote verschillen in vorderingen integraliteit en resultaatgerichtheid tussen beleid stads-economie en drugs-overlast</li> <li>– bij drugsoverlast te weinig bundeling rijksbeleid en te veel lokale actoren</li> <li>– gebreken in informatievoorziening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– meerjarige ontwikkelingsprogramma's</li> <li>– wegnemen lokale belemmerende factoren door gemeente in nieuw convenant</li> <li>– vergroting inzicht effectiviteit door evaluatieonderzoek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– herziening selectiecriteria deelnemende gemeenten</li> </ul>
SCP 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>– te grote uniformiteit beleid tussen gemeenten</li> <li>– verschillende decentralisatiemodellen per beleidssector</li> <li>– te weinig inpassing beleidsmaatregelen in bredere lokale beleidscontext</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– betere afstemming gemeentelijke visie op lokale problemen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– onderlinge afstemming verschillende decentralisatiemodellen</li> <li>– versterking regionale coördinatie</li> </ul>
CPB 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>– te grote uniformiteit beleid, zowel bij economisch als bij probleemgericht beleid</li> <li>– hardnekkige continuïteit financiële verdeelsleutels en departementale invloed</li> <li>– te weinig oog voor regionaal niveau en structurele inperkingen beleid</li> <li>– gebreken in informatievoorziening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– meer aandacht voor evaluatieonderzoek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– meer aandacht voor regionaal schaalniveau</li> </ul>

Dezelfde meerjarige ontwikkelingsplannen, die door het SCP op het jeugdbeleid waren gescreend, zijn door het CPB over de volle breedte voor alle 25 steden geanalyseerd. In *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid* (CPB 2000) zijn de resultaten gepubliceerd. Het CPB vat de resultaten samen in een aantal conclusies. Het bureau ziet het niet als zijn taak om beleidsaanbevelingen te doen, maar formuleert soms 'tussen de regels' wel voorzichtige aanwijzingen voor een betere koers.

De meest pregnante conclusies hebben betrekking op de vastgestelde grote gelijkvormigheid in het beleid in de 25 meerjarige ontwikkelingsprogramma's. Zo bleek dat 23 van de 25 steden de ontwikkeling van de toeristensector als een van de kansrijke richtingen voor de stad zien, en willen veel steden centrum van de ICT- en multimediasector worden. Deze gelijkvormigheid deed zich niet alleen voor aan de 'kansenzijde' van de ontwikkelingsprogramma's, maar ook aan de probleemzijde. Daar bleek dat de programma's en probleemformuleringen weinig aansloten bij daadwerkelijke interstedelijke verschillen. De gelijkvormigheid wordt mede zichtbaar in de telkens terugkerende departementale wensen in de programma's en in de hardnekkigheid van de in het verleden gehanteerde verdeelsleutels, zowel tussen als binnen gemeenten.

Andere conclusies geven de beperkte beïnvloedbaarheid van problemen door de verschillende overheden aan. Gemeentelijke maatregelen op het gebied van de arbeidsmarkt en de woningmarkt stuiten snel op hun grenzen vanwege de grote 'openheid' van deze markten (zie ook de pendelgegevens in hoofdstuk 5 van deze publicatie).

Een regionale aanpak is hier gewenst. Er treden ook andere structurele beperkingen op bij de verschillende maatregelen, zoals de krapte op de arbeidsmarkt. Intensivering van de inspanningen op het gebied van onderwijs, zorg of veiligheid wordt hierdoor beknot, of zorgt voor het perverse effect dat goede werknemers elders worden weggezogen. Daarnaast stelt het CPB vast, dat de informatievoorziening binnen het grotestedenbeleid onvoldoende is. Dat geldt zowel voor de financiële verantwoording van de steden als voor de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Net als de Algemene Rekenkamer constateert het CPB dat van het grotestedenbeleid en zijn voorgangers nauwelijks systematische evaluaties voorhanden zijn. Dit werkt conformisme in de hand in de vorm van voortzetting van bestaand beleid. Een structurelere aandacht voor effectiviteitsonderzoek zou een belangrijke verbetering van het beleid kunnen betekenen.

De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen uit de besproken rapporten en evaluaties worden samengevat in tabel 7.2.

Een aantal van de aanbevelingen uit de tabel zijn inmiddels in het beleid opgenomen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het idee van de ontwikkeling van meerjarige programma's. Op die aanbevelingen wordt hierna niet verder ingegaan. Andere aanbevelingen zijn weliswaar ten dele overgenomen, maar blijken toch nog niet bevredigend uit te pakken. Dat geldt bijvoorbeeld voor de herordening van het beleid in grotere clusters, zoals onder andere door de SER is voorgesteld. Uit de ontwikkelingen van het huidige grotestedenbeleid blijkt, dat de constructie van de drie 'pijlers' van het beleid nog niet geheel probleemloos is. Ook enkele andere kwesties keren steeds in de adviezen terug: de regionale kwestie en de uniformiteit van het lokale beleid, al dan niet in samenhang met (gebrekkige) decentralisatie.

De verdere bespreking van het grotestedenbeleid in dit hoofdstuk concentreert zich op een drietal urgente dan wel smeulende kwesties:

1. Het 'raadsel' van de stedelijke beleidsuniformiteit en de daarmee verbonden kwesties van de stedelijke marktposities, de decentralisatie, de gemeentelijke beleidsvrijheid en de 'naar binnen gerichtheid' van het beleid;
2. De organisatie van het grotestedenbeleid rond clusters of pijlers en de verwevenheid met andere beleidsterreinen;
3. De regionale kwestie.

#### **7.4 Het 'raadsel' van de stedelijke beleidsuniformiteit en mogelijke verklaringen**

Al jarenlang verwonderen onderzoekers en beleidsmakers zich erover dat ondanks allerlei decentralisatiemaatregelen het beleid van gemeenten zo uniform is en zo weinig lokale variëteit vertoont. Dat is niet alleen recent vastgesteld in het hiervóór besproken rapport van het CPB over de meerjarige ontwikkelingsplannen van de 25 steden voor de tweede periode van het grotestedenbeleid, maar speelde ook al in een van de voorgangers van het grotestedenbeleid, de sociale vernieuwing (Van der Wouden et al. 1994). In gemeentelijke en bestuurskundige kring wordt vaak als verklaring aangevoerd, dat gemeenten zich nog steeds moeten conformeren aan departementale regels, en daarom een sterke beleidsuniformiteit kennen. Dat vormt wellicht een deel van de verklaring, maar is niet voldoende. De uniformiteit is er namelijk ook op beleidsterreinen, waarop de gemeenten traditioneel veel vrijheid hebben, zoals de economische stimulering. Geen enkele departementale richtlijn schrijft voor dat gemeenten prioriteit moeten geven aan de ontwikkeling van de toeristensector, en toch namen 23 van de 25 steden dit op in hun meerjarige ontwikkelingsprogramma, zoals het CPB vaststelde (CPB 2000: 10). In deze paragraaf worden enkele mogelijke oorzaken van de beleidsuniformiteit onder de loep genomen.

Waarom wordt die lokale beleidsuniformiteit eigenlijk als probleem gezien? Daarvoor zijn drie soorten argumenten. Ten eerste het argument van de democratische responsiviteit. Daarbij wordt ervan uitgegaan, dat uniformiteit wijst op een democratisch deficiet, in de zin dat de lokale variëteit in politieke meningen en belangen onvoldoende tot uiting komt. Ten tweede is er het argument van de effectiviteit. Aangezien lokale probleemsituaties in samenstelling en ernst verschillen, zou dat aanleiding moeten zijn het beleid op de specifieke situatie toe te snijden. Uniformiteit is een teken dat dat niet gebeurt, en dat daardoor de effectiviteit suboptimaal is. Het derde argument ligt meer in het economisch vlak. Slechts door te variëren in ontwikkelingsrichting en beleidsprioriteit kunnen de steden hun comparatieve voordeel ten opzichte van andere steden en gebieden ten volle uitbuiten. Als steden allemaal met dezelfde kwaliteiten op de 'vestigingsmarkt' staan, wordt de spoeling erg dun. Ook hier is uniformiteit een teken van suboptimaliteit.

Stadsbesturen zijn er zich steeds meer bewust van geworden dat ze als 'locatie' op een markt van bedrijfsvestigingen opereren, waarbij andere stedelijke gebieden potentiële concurrenten zijn. In Europa heeft de eenwording van de Europese markt in 1992 een sterke impuls aan dit besef gegeven (Van den Berg, Braun en Van der Meer 1998: 3-5).

Het in de vorige paragraaf besproken rapport van de commissie-Montijn, dat enkele jaren vóór deze eenwording van de Europese markt is geschreven, hamert dan ook op de noodzaak van de economische profilering van stedelijke agglomeraties. Bij Amerikaanse steden, die altijd al op een veel grotere ruimtelijke markt opereerden, was dit besef al langer aanwezig. Bovendien werden deze steden met name door de 'urban fiscal crisis' in de jaren zeventig en tachtig nog eens met de neus op de feiten gedrukt dat ze niet alleen op een vestigingsmarkt van bedrijven, maar ook op een vestigingsmarkt van bewoners opereerden. Doordat rijkere bewoners massaal naar de suburbane gebieden vertrokken, viel een belangrijke bron van lokale inkomsten in de vorm van belastingheffing weg. Naast het creëren van wervende vestigingsplaatsen voor bedrijven is het maken van wervende woonmilieus aan de orde, en wel in een situatie met een grote achterstand ten opzichte van de suburbane gebieden. Dit is overigens een van de prikkels voor innovatie, die de WRR in het in de vorige paragraaf besproken advies aan de orde stelde: via uitbreiding van het eigen belastingdomein krijgt de gemeente er een veel groter belang bij om de 'eigen klanten' in de gaten te houden. Deze gaan hun heil anders elders zoeken en dat levert minder belastingopbrengsten op.

Er zijn verschillende hypothesen om de sterke beleidsuniformiteit in het Nederlandse grotestedenbeleid te verklaren, variërend van competitie door imitatie van succesgevallen, risicomijdend gedrag van gemeenten tot de dominantie van ambtelijk-professionele waarden en standaardoplossingen (zie o.a. Denters 2001). Om een goede inschatting te kunnen maken welke factoren in het grotestedenbeleid de bovenaan voeren, is het zinnig vast te stellen, dat de steden niet in elk beleidsdomein evenveel beleidsvrijheid hebben. Die vrijheid is waarschijnlijk het grootst binnen het domein, dat het best wordt gedekt door het begrip 'economische stimulering', het bevorderen van het lokale vestigingsklimaat voor bedrijven. Binnen het nationale grotestedenbeleid beslaat dit domein overigens slechts een zeer klein deel van de pijler 'economie en werkgelegenheid'. Deze bestaat immers voor het overgrote deel uit regelingen op het gebied van de gesubsidieerde arbeid, waarbinnen veel minder beleidsvrijheid bestaat. Bij de economische stimulering staat het gemeenten vrij de richting te kiezen: van het versterken van de havenactiviteiten tot toerisme en ICT. Een 'matige' beleidsvrijheid is er op het terrein van de stedelijke vernieuwing, waar gemeenten zich weliswaar moeten houden aan prestatieafspraken op een aantal terreinen, maar daarbinnen de nodige vrijheid hebben om eigen prioriteiten te leggen en vernieuwingsconcepten op te stellen. De stedelijke vernieuwing is verreweg het belangrijkste onderdeel van de fysieke pijler van het grotestedenbeleid.

Binnen de sociale pijler ligt de situatie anders. Daar is, in tegenstelling tot de fysieke pijler, geen 'dragend project' zoals de stedelijke vernieuwing, maar een verzameling relatief kleine maatregelen, op het gebied van onderwijs, jeugd, sport, verslavingszorg, veiligheid en leefbaarheid. Met uitzondering van de gesubsidieerde arbeid, die in de pijler 'economie en werk' is ondergebracht, lijkt de sociale pijler daarmee sterk op de sociale vernieuwing uit het begin van de jaren negentig. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat dezelfde klachten over de sociale vernieuwing duidelijk zijn terug te vinden in de kritiek op de sociale pijler. Steden verwijten de rijksoverheid dat slechts

tamelijk willekeurige delen van beleidsterreinen in het grotestedenbeleid zijn ondergebracht, terwijl bovendien de departementale bemoeizucht binnen het grotestedenbeleid erg groot blijft, vooral als het gaat om de verantwoording van de resultaten. Departementen verwijten op hun beurt de steden een gebrek aan innovatie en te veel onderlinge kopieerzucht. Door deze versnippering en regulering is de beleidsvrijheid binnen de sociale pijler het minst omvangrijk. Alle bestuurlijke inspanningen sinds het begin van de jaren negentig, toen de sociale vernieuwing van start ging, hebben die situatie niet fundamenteel kunnen veranderen.

De oorzaken van beleidsuniformiteit zullen naar alle waarschijnlijkheid verschillen voor de genoemde beleidsdomeinen, en dat geldt ook voor de mogelijkheden om de diversiteit te vergroten. Daarbij moet worden opgemerkt dat het vaststellen van uniformiteit/diversiteit op het terrein van de stedelijke vernieuwing een lastige zaak is, gezien het nog zeer jonge karakter van dit beleidsterrein. Weliswaar is ook bij de stedelijke vernieuwing enige vrees ontstaan voor de productie van woonmilieus met een eenvormig karakter vergelijkbaar met dat van de Vinx-locaties, maar daaraan kan het nog vroege stadium van de lokale planontwikkeling debet zijn (Meindertsma et al. 2000).

Iets van de contouren van de beleidsuniformiteit wordt zichtbaar als gekeken wordt naar groeimogelijkheden voor binnenstedelijke werkmilieus. Een beperking van stedelijke ontwikkelingsplannen is immers, dat het beleid vooral wordt gericht op de mogelijkheden binnen de gemeentegrenzen, en dat de groeiperspectieven in de regio buiten de gemeentegrenzen buiten beschouwing blijven (al kijkt bijvoorbeeld Amsterdam wel naar de mogelijkheden om het plaatselijk werklozenbestand meer te laten profiteren van de groei van het gebied rond Schiphol). In de hoofdstukken 4 en 5 van deze publicatie zijn enige indicaties van die groeiperspectieven te vinden. Zo zijn in tabel 4.3 enkele specialisaties van de vier grote steden en hun regio weergegeven, en is in tabel 5.4 een overzicht te vinden van groei en krimp van verschillende bedrijfstakken. Dat levert niet zoveel verrassingen op. Een industriële specialisatie als die in de uitgeverijen in Amsterdam is geïncorporeerd in de stimulering van de multimedia, terwijl die van de aardolieverwerkende industrie deel uitmaakt van het Rotterdamse havenbeleid. Andere specialisaties liggen allemaal in de dienstverlening: financiële en zakelijke dienstverlening, overheid en belangenorganisaties (Den Haag). Tezamen met een duidelijk stedelijke groeisector als de horeca (al groeide daar de werkgelegenheid in de rest van de regio soms sterker) bepaalt dat het beeld van de te kiezen groeimogelijkheden. Het is daarom niet zo verwonderlijk dat gezien de potentie van de horeca, voor toerisme als prioriteit wordt gekozen. Daar kan immers de attractiviteit van de historische binnenstad dikwijls als voordeel worden ingezet. Ook de prioritering van ICT en zakelijke dienstverlening door veel steden is niet verbazingwekkend. Waarschijnlijk is ook een grote onzekerheid over het concurrentieveld debet aan enige mate van conformisme. Dezelfde beperkte binnenstedelijke ontwikkelingspotenties moeten zorgen voor een internationale concurrentie, een concurrentie met andere steden in Nederland, en niet te vergeten een concurrentie met niet-stedelijke locaties. Schaken op verschillende borden met één strategie is buitengewoon lastig. Er is nog een belangrijke bron van onzekerheid, die maakt dat de doelstellingen van de economische stimulering breed en vaag worden

geformuleerd. Die komt voort uit het schijnbaar steeds diffuser worden van de redenen voor een bepaalde locatiekeuze door bedrijven in de post-industriële economie. Het gaat daarbij niet meer alleen om goed toegankelijke en betaalbare locaties, maar ook om zaken als de kwaliteit van het stedelijke en culturele klimaat.

De beleidsuniformiteit op het gebied van de economische stimulering zou dus wel eens verklaard kunnen worden door een relatief beperkte keuze uit binnenstedelijke economische groeimogelijkheden, in combinatie met onzekerheid over het concurrentieveld en locatiekeuzegedrag van bedrijven. Uitbreiding van stedelijke tot regionale economische stimulering zou wellicht tot meer differentiatie leiden. Het aantal (combinaties van) groeisectoren neemt dan immers toe, terwijl één veld van concurrentie, dat tussen de binnenstedelijke en de rand-regionale werklocatie, grotendeels wordt geneutraliseerd. Een volgende stap zou kunnen zijn te kijken naar de economische stimulering op een nog hoger schaalniveau, bijvoorbeeld dat van de noord- of zuidvleugel van de Randstad.

Binnen het domein van de sociale pijler moeten de oorzaken voor beleidsuniformiteit elders worden gezocht. Hier speelt een combinatie van factoren als de fragmentatie van de pijler in een groot aantal maatregelen met hun bijbehorende departementale regimes, het feit dat de regelingen die in de sociale pijler zijn ondergebracht slechts delen zijn van bredere beleidsdomeinen (zie het SCP-rapport over jeugdbeleid in de voorgaande paragraaf), en niet te vergeten de professionele en soms publieke nadruk op 'gelijke behandeling van gelijke gevallen'. Daarnaast zal soms ook een gebrek aan inzicht in de aard en oorzaken van lokale problemen een rol spelen. Aan enkele van deze factoren is iets te veranderen. Zo zou een veel eenduidiger keuze kunnen worden gemaakt om hele beleidsdomeinen (jeugdbeleid, leefbaarheid etc.) al dan niet onder het regime van het grotestedenbeleid te brengen, en niet één of enkele maatregelen uit een domein. Doordat de fragmentatie van de sociale pijler niet fundamenteel afwijkt van die van de sociale vernieuwing uit de eerste helft van de jaren negentig, zoals hiervóór al is vastgesteld, zijn waarschijnlijk drastischer stappen nodig om de beleidsuniformiteit te verminderen.

Een sleutelrol voor de ontwikkeling van een minder uniforme sociale pijler zou wel eens gelegen kunnen zijn in de fysieke pijler. In de stedelijke vernieuwing liggen op zichzelf nog voldoende mogelijkheden om specifieke programma's te ontwikkelen die zijn toegesneden op de eigenschappen van de locatie en de gewenste woonmilieus. De gunstige woningmarkt kan hier een prikkel zijn voor innovatie. De lokale projecten, die het sterkst verbonden zijn met de woonmilieus, zoals die op het gebied van veiligheid en leefbaarheid, zouden dan wel eens 'meegesleept' kunnen worden in de differentiatie. Dat hoeft overigens niet altijd differentiatie te zijn ten opzichte van de programma's van andere steden (dat is op dit punt niet altijd de belangrijkste vergelijkingsmaat), maar bijvoorbeeld wel ten opzichte van suburbane of andere woonmilieus in het stedelijk gebied. Het meenemen van de openbare ruimte in de plannen, met soms verdichtings- en soms vergroeningsmogelijkheden, kan behulpzaam zijn bij het streven naar duidelijk omschreven woon- en leefmilieus, zeker als daaraan ook de aanliggende recreatieve en werkmilieus worden gekoppeld (Van der Wouden 2000). De relatief grote uniformiteit van de naoorlogse stadsuitbreidingen, de stadsvernieuwing en de Vinex in morfologisch én sociaal-economisch opzicht, zou als negatief spiegelbeeld voor de stedelijke vernieuwing kunnen dienen.

De conclusie uit deze korte beschouwing kan als volgt worden samengevat. Indien de verschillende onderdelen van het grotestedenbeleid in hun huidige vorm met elkaar worden vergeleken, dan lijken de beste mogelijkheden voor een gedifferentieerd stedelijk beleid te liggen op het terrein van de stedelijke vernieuwing, het 'dragend project' van de fysieke pijler in het grotestedenbeleid. Om ook binnen de sterk gefragmenteerde en regeldichte sociale pijler een vermindering van de uniformiteit te bereiken, zou een sterkere koppeling tussen stedelijke vernieuwing en sociaal beleid op lokaal niveau het overwegen waard zijn. De differentiatie in de stedelijke vernieuwing kan dan die in de sociale pijler 'op sleeptouw' nemen. In de volgende paragraaf wordt hierop nader ingegaan.

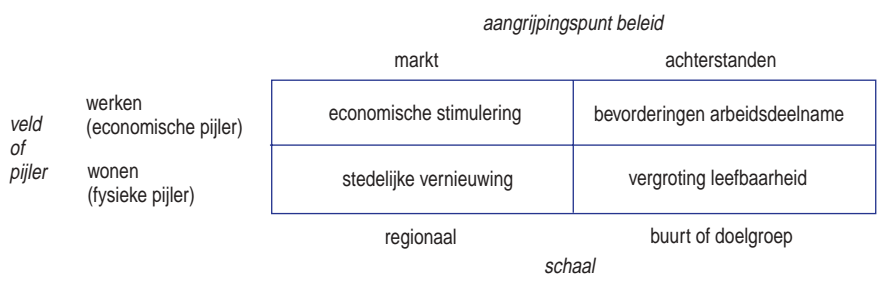
### 7.5 De pijlers van het grotestedenbeleid en hun beleidsomgeving

In de voorgaande paragraaf zijn al enkele knelpunten van de organisatie van het grotestedenbeleid in 'pijlers' aan de orde geweest. Daar draaide het vooral om de mate van beleidsvrijheid voor gemeenten, die per pijler verschilt (waarbij binnen de pijler 'economische en werkgelegenheid' een onderscheid is gemaakt tussen de 'economische stimulering' en de gesubsidieerde werkgelegenheid). De indeling in pijlers was in feite een vertaalslag van de clusterindeling die door de SER was voorgesteld (zie § 7.3). Een terugblik op het indelingsvoorstel van de SER kan iets van de problemen van de huidige pijlerindeling duidelijk maken, die in hoofdzaak zijn geconcentreerd rond de positie van de sociale pijler in het grotestedenbeleid.

De SER stelde vier beleidsclusters voor: stedelijke vernieuwing, economische stimulering, bevordering arbeidsdeelname en vergroting leefbaarheid. Die clusters kunnen in een schema worden geplaatst, waarbij een duidelijke logica zichtbaar wordt (vergelijk het schema in SER 1998: 46).

**Figuur 7.1**

#### Grotestedenbeleid in vier clusters



Aan deze vierdeling ligt een duidelijke logica ten grondslag. Er wordt uitgegaan van twee hoofdvelen van het grotestedenbeleid, werken en wonen. Voor die velden zijn twee regionale markten van belang, de regionale arbeidsmarkt en de regionale woning-



markt. Op deze beide markten zijn er structurele achterstandsposities, die ruimtelijk (buurt) dan wel sociaal (doelgroep) zijn geconcentreerd. Beleid kan zowel het aangrijpingspunt zoeken in deze regionale marktprocessen als in de achterstandsbuurten of -groepen. Zo ontstaan de vier beleidsclusters, waartussen gemakkelijk verbanden te leggen zijn: binnen de twee kolommen, maar vooral ook binnen de twee rijen, waar gezocht kan worden naar manieren om de marktprocessen te laten 'meewerken' aan de achterstandsproblemen. Economische stimulering kan gekoppeld worden aan de uitstroom van gesubsidieerde arbeid, in de stedelijke vernieuwing kunnen leefbaarheidsprojecten worden meegenomen.

Waar zou in dit schema de sociale pijler gesitueerd moeten worden? De toevoeging van een derde rij in het schema ligt niet voor de hand, omdat binnen de sociale pijler de logica van de indeling in markt/regionaal en buurt of doelgroep/achterstanden ontbreekt. Als de sociale pijler in dit schema zou moeten worden ingepast, dan zou ze niet samenvallen met een rij, maar met een kolom, en wel met de kolom 'achterstanden'. Dan zou in de sociale pijler het specifieke achterstandsbeleid zijn ondergebracht, dat is gekoppeld aan het beleid in de andere twee pijlers. Dat zou een belangrijke beperking voor de inhoud van de sociale pijler hebben opgeleverd: niet alle negentien maatregelen uit de huidige sociale pijler passen in deze systematiek. Wel is er uiteraard ruimte voor maatregelen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid, of ter verbetering van het arbeidsaanbod. De maatregelen die in een dergelijke constructie zullen afvallen, zijn vooral de maatregelen die sterk zijn gekoppeld aan de grote voorzieningensystemen, zoals het onderwijs en de zorg. Die zijn ook nu vaak problematisch vanwege de hoge coördinatielast tussen het deel dat onder het regime van het grotestedenbeleid valt en het reguliere deel. Aan de ander kant echter zou een dergelijk duidelijk selectie criterium ook een politiek drukmiddel zijn geweest om maatregelen, die wél in de systematiek thuishoren, aan het beleid toe te voegen dan wel in een soort 'groesystematiek' in te passen. Te denken valt aan beroepsgerichte vorming of het beleid ter bestrijding van lokale milieuhinder.

Een belangrijk deel van de problemen van de huidige sociale pijler ligt erin dat niet is gekozen voor de hiervoor genoemde systematiek, maar voor een poging de sociale pijler op eenzelfde manier te laten functioneren als de andere twee. Enkele van die problemen kwamen al aan de orde: het gefragmenteerde karakter door de vele kleine maatregelen; het feit dat vrijwel al die maatregelen deel uitmaken van een breder beleidsterrein dat niet onder het grotestedenbeleid valt; de voortgaande departementale bemoeienis met elk van de maatregelen. Bij hantering van de hiervóór weergegeven systematiek wordt de fragmentatie verminderd, doordat de maatregelen uit de sociale pijler kunnen worden gekoppeld aan de grote 'dragende projecten' van de economische en de fysiek pijler, de gesubsidieerde arbeid en de stedelijke vernieuwing. Bovendien zou het selectie criterium een hefboom zijn geweest om niet met enige willekeur maatregelen aan bredere beleidsterreinen te onttrekken en in het grotestedenbeleid onder te brengen (zie het SCP-rapport over jeugdbeleid), maar om deze brede beleidsterreinen in hun geheel op te nemen of ze in hun geheel eruit te laten. Dat zou de coördinatielasten op lokaal niveau verminderen. Met dat laatste punt zou ook de noodzaak voor voortgaande departementale bemoeienis verminderen.



De belangrijkste problemen van de organisatie van het grotestedenbeleid zijn weliswaar in de sociale pijler gesitueerd, maar ook de andere pijlers zijn er niet vrij van. Dat heeft vooral te maken met de verhouding tussen het grotestedenbeleid en andere beleidsprocessen, zoals die op het gebied van de ruimtelijke ordening en die in het kader van het Fonds economische structuurversterking (FES, naar de belangrijkste coördinerende ambtelijke commissie ook wel ICES-beleid genoemd). De afstemming met de ruimtelijke ordening heeft veel te maken met de ruimtelijke schaal, en komt daarom in de volgende paragraaf aan de orde. Het investeringsbeleid in het kader van FES/ICES levert frappante voorbeelden op van elkaar verstorende beleidsprocessen. Zo is er in de tweede periode van het grotestedenbeleid op goede gronden voor gekozen op rijksniveau af te zien van het toetsen van lokale projecten, en alleen te kijken naar effectiviteit van de lokale meerjarige ontwikkelingsprogramma's. Inmiddels is echter met het oog op de nieuwe ronde van investeringsvoornemens in het kader van FES/ICES, waarover in de nieuwe kabinetsperiode zal worden beslist, een procedure op gang gekomen waarbij via de 'landsdelen' een grote reeks van regionale en lokale investeringsvoorstellen ter toetsing is ingediend. Vele van deze lokale investeringsvoorstellen zijn projecten die onder het grotestedenbeleid vallen. Waar dus door de voordeur van het grotestedenbeleid de toetsing van lokale projecten is losgelaten, wandelt een deel van die projecten door de achterdeur van het FES/ICES-beleid de toetsingsprocedures van de rijksoverheid weer binnen. Het oplossen van dit soort tegenstrijdige beleidsprocedures zou een belangrijke bijdrage leveren aan de eenduidigheid van het grotestedenbeleid.

De beschouwingen in deze paragraaf leiden tot een tweetal conclusies. Ten eerste kan de fragmentatie van de sociale pijler naar alle waarschijnlijkheid beter worden aangepakt, indien deze niet als een aparte 'kolom' wordt beschouwd, waarin vervolgens allerlei maatregelen van verschillende departementen terechtkomen, maar als de achterstandsdimensie van de fysieke en de economische pijler. Dat biedt een beter selectie criterium voor de maatregelen die in de sociale pijler zouden moeten worden ondergebracht, waardoor de samenhang in het beleid groter wordt. Ten tweede werd vastgesteld, dat de beleidsprocedures in het grotestedenbeleid in belangrijke mate interfereren met die uit 'belendende' terreinen, zoals het ICES-beleid of het ruimtelijk beleid. Om ongewenste effecten te voorkomen is een betere afstemming op dit punt wenselijk.

## **7.6 Het grotestedenbeleid en de regio**

In deze publicatie is veel aandacht besteed aan de stedelijke regio, omdat deze voor een groot aantal terreinen als een betere maat beschouwd kan worden dan de stad binnen de gemeentegrenzen. Suburbanisatie en de bouw van nieuwe groeikernen hebben het stedelijke woongebied doen uitdijen tot ver over de gemeentegrenzen van de stad (zie hoofdstuk 3). Nieuwe bedrijvigheid had de neiging zich eerder op goed toegankelijke locaties aan de randen van de stedelijke regio te vestigen dan in de centra van de steden zelf (hoofdstuk 4). De pendelgegevens laten zien, dat inmiddels ook de stedelijke arbeidsmarkten een sterk regionaal karakter hebben. Met name rond Amsterdam gaat dit zelfs zo langzamerhand het stadsregionaal niveau te boven, en zijn ook enkele omliggende regio's met de economie en arbeidsmarkt vervlochten geraakt (hoofdstuk 5).

Gezien de evidente schaalvergroting van de stedelijke economie, de woningmarkt en de arbeidsmarkt wekt het enige verwondering dat de regionale dimensie in het grotestedenbeleid vrijwel afwezig is. Dat heeft er onder meer mee te maken met dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken zich als coördinerend departement van het grotestedenbeleid via het afsluiten van convenanten direct tot de steden richt, waarbij de regionale en/of provinciale verbanden worden overgeslagen. De directe relaties tussen steden en rijksoverheid zijn door het grotestedenbeleid dusdanig geïntensiveerd, dat ze vanuit de ruimtelijke ordening als een verstoring van het broodnodige regionaliseringsproces kunnen worden beschouwd (CPB/RIVM/RPD/SCP 2001: 79 e.v.).

De afgelopen decennia is veel energie gestoken in de vorming van bovenlokale besturen in Nederland. Vele hervormingsplannen zijn gelanceerd, en even zovele zijn gesneuveld. In het hoofdstuk 'Openbaar bestuur' van het *Sociaal en Cultureel Rapport 1998* is de geschiedenis van deze hervormingsplannen te vinden (SCP 1998: 192-198). Voor de grootstedelijke gebieden waren het laatste decennium met name de pogingen tot vorming van stadsprovincies van belang. De plannen waren aanvankelijk zeer ambitieus. In het licht van de operatie 'Bestuur op niveau' (BoN) en de in 1994 aangenomen Kaderwet bestuur in verandering zouden er in de loop der tijd in zeven grootstedelijke gebieden volwaardige regionale besturen ontstaan. Naast de vier Randstad-gebieden waren dat Eindhoven/Helmond, Arnhem/Nijmegen en Enschede/Hengelo. Deze plannen strandden echter op de lokale referenda, die in 1995 werden gehouden in Amsterdam en Rotterdam over de plannen om de beide gemeenten op te heffen en te verdelen in kleinere gemeenten op het niveau van de deelgemeenten, teneinde de vorming van stadsprovincies mogelijk te maken. De bevolking van beide steden wees dit voornemen massaal af. Het politieke lot van de stadsprovincies was daarmee op den duur eveneens bezegeld. Wat restte waren de regionale samenwerkingsverbanden die tot stand waren gekomen naar aanleiding van de 'Kaderwet bestuur in verandering', kortweg ook wel 'de Kaderwet-gebieden' genoemd. De Kaderwet verplicht de deelnemende gemeenten op een aantal terreinen gemeenschappelijke regelingen te treffen, en kent bovendien een aantal taken direct aan de samenwerkingsverbanden toe. De voornaamste regionale gemeenschappelijke regelingen liggen op het gebied van de ruimtelijke ordening en het grondbeleid, de huisvesting (waaronder het Vinex-beleid), het verkeer en vervoer, het regionaal-economisch beleid en het regionaal milieubeleid. Het accent ligt dus op het fysiek-ruimtelijk beleid. De Kaderwet is een tijdelijke wet, die in 2003 afloopt. Het kabinet heeft inmiddels laten weten, dat het deze tijdelijke wettelijke voorziening wil vervangen door een permanente wettelijke regeling met vergelijkbare doelstelling (TK 2000/2001c).

Zoals in de vorige paragraaf reeds is vastgesteld, is door de opname van de economische en de fysieke pijler in het grotestedenbeleid de wisselwerking tussen de ontwikkelingen op regionale schaal en die op stadsniveau van eminent belang geworden. Bij de economische pijler gaat het daarbij onder meer om het ten nutte maken van de economische groei in de randgebieden ten gunste van de vermindering van de werkloosheid in de steden. Dit is met name het geval indien er in de randgebieden werkgelegenheid ontstaat voor lagergeschoolden. Bij de fysieke pijler gaat het onder meer om de regionale

afstemming van nieuwbouwlocaties, van stedelijke vernieuwingsprojecten, grondbeleid en infrastructuur. Deze afstemming is ook van groot belang vanwege de gevolgen voor de leefbaarheid in stadsbuurten, zowel in de gebieden die tot de stedelijke vernieuwing behoren als voor andere gebieden. Opmerkelijk is overigens dat de laatste jaren ook sterke vooruitgang is geboekt in de regionale samenwerking tussen de woningbouwcorporaties als de belangrijkste verhuurders van woningen. In een aantal regio's zijn inmiddels regionale aanbodmodellen gerealiseerd, waarbij de woningzoekenden direct kunnen reageren op vrijkomende woningen in de gehele regio. Het belang van deze regionale dimensie staat in groot contrast met de verwaarlozing ervan in het grote-stedenbeleid.

Op regionaal niveau is ook de verhouding tussen het grotestedenbeleid en het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening van belang. In december 2000 is de tekst van de *Vijfde nota voor de ruimtelijke ordening* gepubliceerd (VROM 2001). De regionale ruimtelijke sturingsopgave uit de *Vijfde nota* is bijzonder complex, met name in de Randstad. Dat heeft onder meer te maken met het in de nota geïntroduceerde concept van de 'stedelijke netwerken'. Dit krijgt een uitwerking in de Randstad in de vorm van de Deltametropool, die het gehele gebied van de Randstad omvat met inbegrip van Almere, de Drechtsteden en Amersfoort. Er ontstaat daarmee in feite een stedelijk netwerk van de tweede orde, dat wil zeggen een netwerk dat op zichzelf weer is opgebouwd uit stedelijke netwerken van een stadsregionaal niveau (zie ook § 1.3). Een aantal ruimtelijke beslissingen dient in de toekomst op netwerkniveau plaats te vinden. Voor de deelnemende steden in de Randstad betekent dit, dat er tegelijkertijd samenwerking moet worden aangegaan met de gemeenten binnen de eigen grootstedelijke regio (op het niveau van de Kaderwet-gebieden) en met de steden, die deel uitmaken van de Deltametropool. Daarnaast moet dan nog rekening gehouden worden met de afspraken die in het kader van het grotestedenbeleid door de steden afzonderlijk (of als 'G4') met de rijksoverheid zijn gemaakt.

Dit wordt zo langzamerhand een onontwarbare knoop van interbestuurlijke verbanden en lagen, die een effectieve uitvoering van het grotestedenbeleid in de weg staat. Gezien deze situatie, gezien de in andere hoofdstukken van deze publicatie geschetste majeure ontwikkelingen op regionaal niveau, en gezien de in deze en de vorige paragraaf geschetste ontwikkelingen in het grotestedenbeleid zelf ligt het voor de hand binnen de bestuurlijke samenwerkingsverbanden de prioriteit te leggen bij het niveau van de grootstedelijke regio. Daarbij moeten nog wel enkele obstakels worden weggewerkt. Een belangrijk probleem is het ontbreken van eenduidigheid in de territoriale regionale inrichting. Op regionaal niveau blijkt dat de functionaliteit van de specifieke beleids-terreinen doorgaans de boventoon heeft gevoerd, zodat een lappendeken van verschillende regionale structuren is ontstaan (Herweijer 1999). Hier dient voor een veel grotere territoriale samenhang te worden gekozen, in elk geval op de terreinen die het grote-stedenbeleid direct raken. De Kaderwet-gebieden kunnen hiervoor wellicht als een soort 'groeimodel' worden gebruikt.

Aan de horizon van de discussie over de territoriale bestuurlijke organisatie verschijnt in de Nederlandse structuur van de drie bestuurslagen onmiddellijk een ander probleem, dat van het democratisch deficiet. Regionale bestuurlijke constructies leiden doorgaans tot grote ondoorzichtigheid, doordat niet direct verantwoording wordt afgelegd aan een gekozen orgaan. De plannen voor stadsprovincies uit de jaren negentig van de vorige eeuw vormden een poging om dit te ondervangen. Nu deze stadsprovincies van de politieke agenda zijn verdwenen, zal naar andere wegen moeten worden gezocht om het democratisch deficiet van de regionale bestuurlijke organisatie te verminderen. In de huidige bestuursstructuur zal dat in eerste plaats moeten gebeuren door een betere zichtbaarheid van de gemeentelijke betrokkenheid bij besluiten op regionaal niveau. Daarnaast kan worden voortgebouwd op hoopvolle experimenten met de directe betrokkenheid van burgers, zoals de debatten over toekomstscenario's in diverse steden en het vanuit Rotterdam aangezwengelde debat over de toekomst van de Hoekse Waard (zie ook Hajer 2000). Op de lange termijn blijven regionale bestuursorganen met een directe verantwoordingsplicht naar burgers het meest wenselijk.

De vormgeving van de regionale dimensie van het grotestedenbeleid wordt urgent bij een volgende convenantsperiode. Het ligt voor de hand dan te streven naar regionale ontwikkelingsprogramma's, in plaats van de stedelijke ontwikkelingsprogramma's uit de huidige convenantsperiode. Natuurlijk zijn dan nog niet alle eerdergenoemde problemen met de bestuurlijke regionale vormgeving opgelost. Dat hoeft ook niet, omdat wellicht het werken aan deze regionale ontwikkelingsprogramma's als een katalysator kan dienen om ook de bestuurlijke problemen aan te pakken. In de Kaderwet-gebieden of hun opvolgers kunnen in elk geval de daarbij gevormde bestuurlijke organisatie en samenwerking als uitgangspunt worden gebruikt. Voor de stedelijke regio's waar de netwerken duidelijk uit het jasje van de Kaderwet-gebieden groeien (zoals rond Amsterdam) zou gekeken moeten worden naar de mogelijkheden van een soort 'aangroeimodel'. Met de regionale ontwikkelingsprogramma's wint het grotestedenbeleid aan duidelijkheid en aan afstemmingsmogelijkheden met het ruimtelijke ordenings- en infrastructuurbeleid.

## Noten

- 1 Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht (G4); Almelo, Arnhem, Breda, Deventer, Eindhoven, Enschede, Groningen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen, Tilburg, Zwolle (G15); Dordrecht, Haarlem, Heerlen, Leiden, Schiedam, Venlo (G6) G15 + G 6 = G21, G21 + G4 = G25.
- 2 Alkmaar, Amersfoort, Emmen, Lelystad en Zaanstad



## 8 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

### 8.1 Ter inleiding

In deze publicatie zijn ontwikkelingen in de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad onderzocht. Daarbij kwamen achtereenvolgens demografie, woningmarkt, economie, arbeidsmarkt, concentratie en segregatie en grotestedenbeleid aan de orde. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen samengevat. Dat gebeurt allereerst in tabelvorm. Paragraaf 8.2 bevat een overzicht van enkele kerngegevens over de ontwikkelingen in de vier grote steden en hun agglomeratiegebieden. Die gegevens zijn afkomstig uit verschillende tabellen en grafieken elders in deze publicatie. Daarna volgen de belangrijkste conclusies, naar thema geordend. In paragraaf 8.3 zijn dat de ontwikkelingen op het gebied van demografie en wonen (hoofdstukken 2 en 3), in paragraaf 8.4 economie en arbeidsmarkt (hoofdstukken 4 en 5), in paragraaf 8.5 concentratie en segregatie (hoofdstuk 6). De conclusies over het grotestedenbeleid uit hoofdstuk 7 zijn ondergebracht in paragraaf 8.6, waar ook enkele observaties van algemene aard te vinden zijn.

### 8.2 Enkele kerngegevens over de grote steden en hun agglomeratiegebieden

Omvang bevolking, 31 december 2000 (figuur 2.1 en 2.2)				
	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
stad	736.538	595.066	443.745	256.202
agglomeratie	1.139.192	1.105.890	710.609	560.577

Migratie van huishoudens van en naar de vier grote steden naar inkomenskwartiel, in procenten, 1998 (figuur 2.7)				
	laagste kwartiel	tweede kwartiel	derde kwartiel	hoogste kwartiel
vertrekkers naar suburbs	13	16	27	45
vertrekkers naar elders	14	21	29	36
vestigers in de stad	36	25	18	22
overige stadsbewoners	36	27	20	18

Enkele kenmerken van de woningvoorraad in de vier grote steden, in procenten, 1998 (tabel 3.5)				
	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
eengezinswoningen	12	28	19	41
koopwoningen	16	24	34	40
lage huur (≤ 701 gulden p.m.)	58	47	39	35

Potentiële vraag en aanbod woningen naar enkele woningkenmerken, in procenten, 1998 (tabel 3.6)				
	vier grote steden		randgemeenten	
	vraag	aanbod	vraag	aanbod
eengezinswoningen	29	21	72	70
koopwoningen	33	25	58	54
lage huur (≤ 701 gulden p.m.)	40	48	19	21

Economische ontwikkeling naar enkele indicatoren, 1995-1999 (index 1995=100, tabel 4.1, figuren 4.1 t/m 4.4, 5.1, 5.5)

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Nederland
regio					
bruto toegevoegde waarde	126	118	123	129	120
banen	119	111	113	120	114
stad					
banen	116	109	113	117	114
gereg. werkloosheid	49	50	44	28	45
bijstandsuitkeringen (ABW)	81	83	79	60	74

Geregistreerde werkloosheid onder categorieën van de beroepsbevolking, 1998 (driejaarsgem.) (in procenten) (tabel 5.1)

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Nederland
etniciteit					
autochtoon	6,6	7,7	6,6	5,1	4,3
allochtoon	19,1	26,4	17,9	14	15,7
opleidingsniveau					
bo, mavo en vbo	19,5	23	20,1	14,2	9,3
havo, vwo en mbo	8,7	8,5	6,7	4,8	3,9
hbo en wo	5,4	4,2	3,4	4,1	3,3

Slachtoffers in de eigen buurt onder de bevolking van 15 jaar en ouder, 1999, in procenten (tabel 6.1)

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Nederland
persoonsdelicten	70	51	42	56	24
woningdelicten	112	105	68	97	62
autodelicten	209	227	213	270	142
fietsdelicten	198	103	77	148	59

Segregatie-index huishoudens met een laag inkomen, 1998 (tabel 6.4, zie aldaar voor een toelichting van de index en meeteenheid)

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
stad	186	242	281	211
agglomeratie	270	302	308	269

Segregatie-index van etnische minderheden, 2000 (tabel 6.7, zie aldaar voor een toelichting van de index en meeteenheid)

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
alle minderheden	35	41	46	35

### 8.3 Demografische ontwikkelingen en wonen

De suburbanisatie beïnvloedt al decennialang de samenstelling van de bevolking in de grote steden. Ze heeft vanaf de jaren zestig tot een duidelijke afname van de stadsbevolking geleid, en tegelijkertijd tot een groei van de bevolking in de omliggende gemeenten. Immigratie vanuit het buitenland heeft dit verlies niet geheel kunnen compenseren, al is er vanaf de jaren tachtig doorgaans wel sprake van enige bevolkingstoename in de steden. Voor de nabije toekomst wordt verwacht dat de bevolking in de randgemeenten blijft groeien, ten koste van de bevolking in de grote steden.



De migratie van en naar de steden is op verschillende manieren selectief: naar inkomen, naar etniciteit, naar leeftijd en naar huishoudenssamenstelling. De migratie vanuit de steden wordt gekenmerkt door de relatief hoge inkomens van de verhuisden, alhoewel het aandeel van de hoogste inkomensgroep onder de uit de stad vertrokkenen de laatste vijf jaar wel sterk afgenomen is. Deze afname ging gepaard met een toename van het aandeel middeninkomens onder de verhuisden uit de stad. De inkomens van de huishoudens die zich in de stad vestigden, lagen weliswaar iets hoger dan die van de daar reeds wonende stadsbewoners, maar lagen tegelijkertijd beduidend lager dan die van de vertrokkenen. Ook naar etniciteit is de migratie selectief. De uit de stad vertrokkenen waren in 1998 voor het overgrote deel autochtone Nederlanders. Wel is, ten opzichte van vier jaar geleden, het aandeel allochtonen onder de verhuisden uit de stad bijna verdubbeld, en dat ligt nu rond de 10%. Bij de migratie naar de steden liggen de verhoudingen anders. In enkele piekjaren bedroeg het aandeel van de migratie vanuit het buitenland ongeveer 40%, en nu bijna 30% van de totale migratie naar de steden. Naar huishoudenssamenstelling is de migratie van en naar de steden eveneens selectief. Veel vaker dan bij de vestigers en bij de andere stadsbewoners het geval is, waren de vertrekkende huishoudens gezinshuishoudens. Op dat punt lijkt de selectiviteit van de migratie in de loop der tijd te zijn afgenomen, met name door een toename van het aandeel van de alleenstaanden onder de vertrekkende huishoudens. Uit de verhuiscriteria van de stedelijke bevolking blijkt echter dat de voorkeur voor de suburbane gebieden onder gezinnen nog steeds duidelijk groter is dan onder alleenstaanden. De komende jaren zal de migratie uit de grote steden, wat huishoudentype betreft, dan ook selectief blijven. Ten slotte is de migratie ook naar leeftijdsopbouw selectief. De vestigers in de steden waren veel vaker dan gemiddeld jongeren. Dat komt uiteraard grotendeels door de functie van de steden als centra van hoger onderwijs.

De selectieve migratie van en naar de steden heeft ertoe geleid dat de vier grote steden zich al jaren kenmerken door een oververtegenwoordiging van eenpersoonshuishoudens, van twintigers en jonge dertigers, van lage inkomens en van etnische minderheden. Daarentegen zijn in de randgemeenten de paren (met en zonder kinderen) in de middelbare leeftijd, met de hogere inkomens en de autochtonen oververtegenwoordigd. Door de slechts geringe afname van de selectiviteit van de migratie wordt het verschil in bevolkingssamenstelling tussen de steden en de omgeving de komende jaren bestendig.

De selectieve migratie hangt onlosmakelijk samen met het functioneren van de woningmarkt, en in het bijzonder met de verdeling van categorieën woningen over de steden en de suburbane woongebieden. De woningvoorraad in de vier grote steden wordt nog steeds gedomineerd door goedkope, vooroorlogse en kleine meergezinswoningen van matige kwaliteit. Doordat met name alleenstaande jongeren, allochtonen en huishoudens met een laag inkomen afhankelijk zijn van dit segment van de woningmarkt, is het aandeel van deze bevolkingsgroepen in de totale bevolking van de grote steden relatief groot.

De afgelopen decennia is de positie van de grote steden ten opzichte van de randgemeenten en overig Nederland op een aantal punten wel wat verbeterd. De toename van het aandeel koopwoningen is in de vier grote steden relatief sterker dan elders, en ook de grootte van de woningen is relatief sterker toegenomen. Dit heeft mogelijk zijn

uitwerking gehad op de selectiviteit van de migratie: de laatste jaren is het aandeel hogere inkomens in de migratie uit de steden kleiner dan voorheen.

Mensen laten zich in hun woonvoorkeuren voor een belangrijk deel leiden door het aanbod op de woningmarkt. Dit blijkt niet alleen uit de gerealiseerde verhuizingen, maar ook uit de verhuishwensen. Potentiële vertrekkers uit de steden – voornamelijk paren met en zonder kinderen – zijn overwegend op zoek naar een grote eengezinswoning in het duurdere marktsegment. Degenen die zich in de stad willen vestigen of hier willen blijven wonen – overwegend alleenstaanden – zijn vooral geïnteresseerd in de relatief kleine, goedkope meergezinshuurwoningen. Het gewenste woningtype bepaalt dus voor een belangrijk deel de gewenste verhuisrichting. Hiernaast hangt het gewenste woningtype samen met het huidige woningtype, met name onder de huishoudens die zich in de steden willen vestigen of hier al wonen. De voorkeur voor het type woning waarin men op dit moment woont, is over het algemeen groter dan voor de overige woningtypen.

Desalniettemin is er een groot aantal huishoudens met wensen die op gespannen voet staan met het huidige aanbod op de woningmarkt. Het gaat hier hoofdzakelijk om draagkrachtige huishoudens met veel keuzeruimte. Indien de woonvoorkeuren van degenen die in een van de vier grote steden willen wonen, worden vergeleken met het huidige aanbod op de grootstedelijke woningmarkt, blijkt dat er in de vier grote steden een groot kwaliteitstekort is. De vraag naar eengezinswoningen, koopwoningen, grotere en duurdere woningen en nieuwbouwwoningen is duidelijk groter dan het aanbod. De draagkrachtige huishoudens die zich door de grote steden aangetrokken voelen, met name (hoogopgeleide) alleenstaanden, tweeverdieners zonder kinderen en ouderen met een hoog inkomen, komen over het algemeen af op een type stedelijk woonmilieu van hoge kwaliteit. Dit is onder meer te vinden in de centrum-stedelijk woonmilieus, met name in de historische binnensteden. De verwachting is dat, als gevolg van de toename van het aantal huishoudens met een hoog inkomen, de vraag naar deze hoogwaardige woonmilieus de komende jaren verder zal toenemen. Door op deze toenemende vraag in te spelen, en meer centrum-stedelijke woonmilieus te creëren, zouden de steden in de toekomst een groter aantal draagkrachtige huishoudens kunnen huisvesten.

Op dit moment kan de stedelijke woningmarkt nog lang niet aan deze vraag voldoen. Vanwege het statische karakter laten de verhoudingen op de woningmarkt zich niet zo snel veranderen. De woningmarkt in de grote steden draagt de sporen van decennialang beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting. In de naoorlogse periode lag de nadruk op het wegwerken van het kwantitatieve woningtekort, door de bouw en het renoveren van sociale-huurwoningen. Pas recent is de aandacht verschoven naar een meer liberaal, marktgericht woningmarktbeleid, waarbij het kwalitatieve woningtekort meer centraal staat. Een groot overschot aan goedkope sociale-huurwoningen maakt het thans mogelijk een deel van deze woningen te vervangen door kwalitatief betere en duurdere koopwoningen. Hiernaast moet door het VINEX-beleid het aandeel nieuwbouwwoningen in de duurdere koopsector binnen de steden toenemen. Door het geringe aanbod van betaalbare koopwoningen op de stedelijke woningmarkten is het op dit moment met name voor de huishoudens met middeninkomens zeer

moeilijk om de woonwensen in de stad te realiseren. Bij een sterk doorgevoerde liberalisering zouden in de toekomst ook de lage inkomensgroepen te maken kunnen krijgen met een verminderde keuzevrijheid en sterkere segregatie.

#### **8.4 Economie en arbeidsmarkt**

In de grootstedelijke gebieden waren de economische ontwikkelingen in de tweede helft van de jaren negentig gunstiger dan in de decennia daarvoor. In de jaren zeventig en tachtig was het aandeel van de grootstedelijke gebieden in het bruto nationaal product afgenomen, met uitzondering van het grootstedelijk gebied rond Utrecht. In de jaren negentig werd dat anders. De productiviteit en het arbeidsvolume groeiden in de grootstedelijke gebieden vanaf 1995 meer dan het Nederlands gemiddelde, met uitzondering van Groot-Rijnmond. Het verschil in groeitempo tussen de vier grootstedelijke gebieden wordt goeddeels verklaard door de verschillen in productiestructuur: Utrecht en Groot-Amsterdam hebben een relatief groot aandeel van de commerciële dienstverlening in de regionale economie. Van de vier grootstedelijke gebieden heeft Rijnmond het grootste aandeel industrie in de productiestructuur, maar ook dat aandeel ligt inmiddels onder het Nederlands gemiddelde. Het aandeel van de commerciële dienstverlening is in de regio Amsterdam het grootst (ruim 68%), en ligt ook in de andere grootstedelijke gebieden boven het Nederlands gemiddelde, met uitzondering van Den Haag waar de commerciële en de niet-commerciële dienstverlening ongeveer even groot zijn. In het algemeen zijn de Randstedelijke grootstedelijke gebieden voorlopers in de ontwikkeling naar een postindustriële economie.

In de toename van het aantal banen is er een verschil tussen de twee regio's aan de noordvleugel en die aan de zuidvleugel van de Randstad. In de noordvleugel was de banengroei groter dan gemiddeld, in de zuidvleugel was deze lager. In elk van de regio's was er een sterk verschil in banengroei tussen de randen van de regio (grote groei) en de centrale stad (geringere groei, waarbij die van Utrecht desondanks boven het landelijk gemiddelde lag, en die van Amsterdam de laatste jaren daaraan ongeveer gelijk was). Het klassieke centrum-periferiemodel van stedelijke gebieden is steeds minder in staat de realiteit van de ontwikkeling van stedelijke economische concentraties te beschrijven. Er is eerder een ruimtelijk patroon met verschillende economische centra, die door middel van infrastructuur met elkaar zijn verbonden. Dit patroon wordt aangeduid met 'netwerkstad' en 'stedelijk netwerk'. Binnen de stedelijke regio's is vooral de verhouding tussen de stadscentra en de nieuwe economische concentraties ('edge cities') van belang (zie § 4.4). Grosso modo heeft de groei van deze concentraties elders de verscheidenheid van de economie van de binnensteden negatief beïnvloed. Door het wegtrekken van verschillende economische activiteiten uit de binnensteden naar elders, lijken er voor de binnensteden nog maar twee soorten specialisatie voorhanden te zijn: die van de kantoorlocaties in de zakelijke en financiële dienstverlening en die van de recreatieve economie.

Op het niveau van de Randstad zijn er enkele belangrijke specialisatiepatronen te onderscheiden: financiële dienstverlening in Amsterdam en Utrecht, computerservice en informatietechnologie in en rond Utrecht, vervoer en communicatie aan de rand van Groot-Amsterdam (Schiphol-gebied). Den Haag blijft gespecialiseerd in openbaar

bestuur en belangenorganisaties, terwijl in en rond Rotterdam enkele (in termen van werkgelegenheid niet al te grote) havengebonden specialismen te vinden zijn. De positie van de Nederlandse grote steden binnen Europa is sinds de tweede helft van de jaren tachtig op de beleidsagenda beland. Of deze aandacht van de rijksoverheid voor de stedelijke gebieden ook daadwerkelijk tot een betere positie van de Nederlandse steden in Europa heeft geleid, is een vraag die lastig te beantwoorden is. Enerzijds lijkt de Europese eenwording de positie van 'wereldsteden' als Londen en Parijs te versterken ten koste van de kleinere steden, anderzijds is in de jaren negentig met name Groot-Amsterdam een aantrekkelijke vestigingsplaats gebleken voor de Europese hoofdvestigingen van Amerikaanse en Japanse bedrijven. Duidelijk is wel, dat de buitenwereld vooralsnog niet geneigd is om de Randstad als één grootstedelijk gebied van wereldformaat te beschouwen.

De verschillen tussen de grootstedelijke gebieden in economische ontwikkeling, waarbij de twee gebieden in de noordvleugel van de Randstad zich onderscheiden door een sterke groei die is gebaseerd op de zakelijke en financiële dienstverlening, zijn er ook op de arbeidsmarkt. Alhoewel in alle grote steden gedurende de tweede helft van de jaren negentig de werkloosheid is verminderd, zijn er opmerkelijke verschillen tussen de steden onder de verschillende doelgroepen. Zo is in Amsterdam en Utrecht ondanks de economische groei in de tweede helft van de jaren negentig de werkloosheid onder bepaalde categorieën werklozen – de oudere, de allochtone en de laagopgeleide werklozen – niet alleen relatief maar soms ook absoluut toegenomen. De concentratie van de werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt is met andere woorden in deze twee steden toegenomen (tabel 5.2). In Rotterdam en Den Haag was dat veel minder het geval. Doordat de werkloosheid in Rotterdam en Den Haag onder allochtonen en lageropgeleiden al op een hoger niveau lag, zijn de vier steden in dit opzicht meer op elkaar gaan lijken. Ook onderscheiden Amsterdam en Utrecht zich door een veel sterkere ondervertegenwoordiging van de middencategorieën op de arbeidsmarkt en een oververtegenwoordiging van de hogere categorieën. Natuurlijk moeten de laatstgenoemde gegevens over een langere periode worden gevolgd. Tezamen met de gegevens over de concentratie van werkloosheid aan de onderkant zouden ze echter een indicatie kunnen vormen voor het bestaan van een polarisatietendens op de stedelijke arbeidsmarkten die door de zakelijke dienstverlening worden gedomineerd. De onderkant van deze polarisatie is dan niet zozeer te vinden in de banen, als wel in de samenstelling van het bestand van werklozen en uitkeringsgerechtigden. Nader onderzoek zou op dit punt verheldering kunnen brengen.

Verschillen zijn er ook in de ontwikkeling van de pendel (§ 5.6). Alhoewel in alle steden de inkomende en de uitgaande pendel sterk is toegenomen, is met name de schaalvergroting in de regio Amsterdam opvallend. Indien de gegevens over Groot-Amsterdam worden vergeleken met die over Groot-Rijnmond, dan is te zien dat de 'verknoping' tussen Groot-Amsterdam en de omliggende regio vrij sterk is, terwijl in Groot-Rijnmond nog steeds meer dan 80% van de in de regio werkzame bevolking ook in de regio woont. Met name rondom Amsterdam is er dus sprake van een arbeidsmarkt die de stedelijke regio in de strikte zin overstijgt. Van een arbeidsmarkt op Randstad- of Deltametropoolniveau is echter geen sprake.

Een combinatie van gegevens over de banengroei, de concentratie van werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de groei van de inkomende pendel doet vermoeden, dat de groei van de markteconomie onvoldoende soelaas biedt voor het oplossen van de werkloosheidsproblemen in de grote steden. De gegevens over de mate van uitkeringsafhankelijkheid in de steden zijn hiervoor eveneens een indicator. Met name de bijstandsafhankelijkheid is in de grote steden beduidend hoger dan het landelijk gemiddelde, in Amsterdam en Rotterdam zelfs 2,5 à 3 keer zo hoog. Beleid op het gebied van scholing en gesubsidieerde arbeid blijft voor deze uitkeringsgerechtigden relevant. De sector van de gesubsidieerde arbeid is in grote steden gedurende de jaren negentig aanzienlijk gegroeid.

### **8.5 Concentratie en segregatie**

Verscheidende categorieën huishoudens zijn niet gelijkmatig over stad en omgeving en over wijken binnen de stad verspreid. Sommige delen van de stad en de suburbane woongebieden herbergen vooral welvarenden, terwijl andere juist gekenmerkt worden door een groot aandeel huishoudens met lage inkomens of afkomstig uit bepaalde etnische groepen. Bij een oververtegenwoordiging van een bepaalde categorie bewoners ten opzichte van een landelijk of stedelijk gemiddelde spreekt men van concentratie, terwijl het begrip 'segregatie' duidt op de mate waarin een bepaalde bevolkingsgroep ruimtelijk gescheiden woont van andere groepen. Segregatie gaat dus altijd over de verhouding tussen verschillende bevolkingsgroepen (zie verder § 6.5). Concentratie en segregatie hebben een politieke lading gekregen door de negatieve effecten die men ervan verwacht: sociale uitsluiting en een verhoogde kans op confrontatie met verwante sociale problemen, zoals criminaliteit. De politieke discussie is bovendien gevoed door het beeld van de Amerikaanse, sterk etnisch bepaalde armoedegetto's. Alhoewel in Nederland zeker geen sprake is van vergelijkbare stedelijke gebieden, zijn ook hier in enkele onderzoeksprojecten vooralsnog geringe effecten aangetoond in de vorm van sociale isolatie van het wonen in een buurt met veel kansarme huishoudens.

Concentratie en segregatie zijn het gevolg van een reeks van factoren, waarvan een belangrijk deel in deze publicatie aan de orde is gesteld. De ruimtelijke verdeling van verschillende woningtypen, de woonvoorkeuren van verschillende etnische en inkomensgroepen, de ruimtelijke verschuiving van concentraties van werkgelegenheid, de selectieve migratie en de groei van de pendel spelen elk een rol. Daarnaast is ook het beleid ten aanzien van de woningmarkt van belang: maatregelen als stadsvernieuwing, stedelijke vernieuwing en individuele huursubsidie zijn van invloed op de ruimtelijke spreiding van verschillende bevolkingscategorieën.

Het aandeel huishoudens met lage inkomens en het aandeel etnische minderheden is in de grote steden aanzienlijk groter dan daarbuiten. Dat is al enkele decennia zo. In de jaren negentig is het aandeel van beide groepen in de grote steden minder snel gestegen dan in de randgemeenten en daarbuiten. De gemiddelde inkomensachterstand van de steden ten opzichte van de randgemeenten is afgenomen. Wanneer wordt gekeken naar de onder- en oververtegenwoordiging van de verschillende inkomensgroepen in de steden ten opzichte van het Nederlands gemiddelde, dan is het duidelijk dat de lagere inkomens-

groepen zijn oververtegenwoordigd, en de middeninkomens zijn ondervertegenwoordigd. Voor de hoogste inkomensgroep is het patroon per stad verschillend: in Rotterdam is deze groep het kleinst, terwijl in de andere steden de hoogste inkomensgroep verhoudingsgewijs weer wat groter is dan die van de middeninkomens, in Den Haag en Utrecht zelfs boven het landelijk niveau. Op agglomeratieniveau is dit patroon nog sterker. De trends zijn echter verschillend: terwijl in Amsterdam het aandeel van de hoogste inkomensgroepen toeneemt, neemt dat in Den Haag juist af.

Een van de negatieve effecten die met concentratie en segregatie worden verbonden, is de concentratie van criminaliteit. Criminaliteit komt in de vier grootste steden van Nederland veelvuldiger voor dan in de rest van Nederland. Als het gaat om persoonsdelicten is Amsterdam koploper, met betrekking tot woningdelicten steekt Utrecht met kop en schouders uit boven de andere steden. Criminaliteit is echter niet alleen ongelijkmatig verspreid over steden, maar ook over buurten. In elk van de vier steden laten persoonsdelicten de sterkste ruimtelijke concentratie zien.

Tussen 1994 en 1998 is in Nederland en in elk van de vier steden en agglomeraties de inkomenssegregatie toegenomen. Den Haag en Rotterdam zijn de meest gesegregeerde steden en agglomeraties. De omvang en de spreiding van de relatief goedkope woningvoorraad in de steden draagt ertoe bij dat de segregatie binnen de steden in vergelijking met veel steden in het buitenland meevalt.

In diezelfde periode zijn allochtonen vaker in de vroeg-naoorlogse wijken gaan wonen. In de hoge-statusgebieden met veel vooroorlogse bouw is het aandeel allochtonen afgenomen. Verder kenmerken wijken met een hoge concentratie allochtonen zich door een groot aantal goedkope huurwoningen, etagewoningen tot vijf verdiepingen (kenmerkend voor stadsvernieuwingswijken en de vroeg-naoorlogse woningbouw). Zoals te verwachten valt, zijn hier eveneens veel lage inkomens en mensen zonder baan. Uitgezonderd Amsterdam is de afgelopen decennia de segregatie naar etniciteit niet toegenomen. Indien echter gekeken wordt naar de afgelopen vijf jaar, blijkt er wel sprake te zijn van een geringe stijging in de steden Utrecht en Amsterdam. Ook lijken de afzonderlijke etnische groeperingen meer van elkaar gescheiden te zijn gaan wonen. Het ligt voor de hand dat etnische segregatie samenhangt met inkomenssegregatie: in Amsterdam en Utrecht zijn beide relatief laag, terwijl in Den Haag en Rotterdam beide wat hoger zijn.

Verskillende beleidsinstrumenten zijn ingezet om de effecten van de segregatie te verminderen, variërend van een woon- en leefomgevingsbeleid tot maatregelen op het gebied van scholing, werkgelegenheid en onderwijs, waarmee bewoners van achterstandsgebieden hun eigen positie kunnen verbeteren. Gezien de vermindering van het volkshuisvestingsinstrumentarium door de liberalisering van de woningmarkt is te voorzien dat meer nadruk zal worden gelegd op sociaal-economische en educatieve maatregelen.

## 8.6 Algemene conclusies en beleidsaanbevelingen

De hoogconjunctuur in de tweede helft van de jaren negentig is niet aan de grote steden voorbijgegaan. Vooral de grootstedelijke gebieden in de noordvleugel van de Randstad, de agglomeraties van Amsterdam en Utrecht, hebben een sterke economische groei gekend, die beduidend groter was dan het Nederlands gemiddelde. Deze heeft zich in beide gebieden vertaald in een eveneens bovengemiddelde banengroei, die zich niet alleen uitstrekt tot de randgebieden, maar ook tot de steden zelf.

De daling van de werkloosheid hield niet in alle opzichten gelijke tred met de economische ontwikkeling in de verschillende agglomeraties. Zo lag de daling van de geregistreerde werkloosheid in Amsterdam onder het Nederlands gemiddelde. Gezien de sterk gestegen pendel hebben waarschijnlijk veel niet-Amsterdammers van de grote banengroei geprofiteerd. Bij de bijstandsuitkeringen is de 'mismatch' met de bovengemiddelde banengroei nog sterker te zien (zie het overzicht in § 8.2).

De algemene indruk uit deze gegevens is, dat in de tweede helft van de jaren negentig de werkloosheid op de stedelijke arbeidsmarkten nog veel meer dan voorheen een kwestie is geworden van de onderkant van de arbeidsmarkt. Ook op die plaatsen, met name in de randen van de grootstedelijke gebieden, waar de bedrijfstakken met veel banen voor lageropgeleiden sterk zijn gegroeid (tabel 5.4), konden de werklozen aan de onderkant van de arbeidsmarkt uit de stad kennelijk slecht de concurrentie met 'buitenstaanders' aan. Hier zijn nog aanzienlijke inspanningen nodig om het arbeidsaanbod te verbeteren, waarbij een betere aansluiting bij de ontwikkelingen in de regionale economische groeipolen mogelijk is. Opvallend is bijvoorbeeld dat nog steeds vele plannen voor het scheppen van gesubsidieerd werk 'in de buurt' worden gelanceerd, terwijl slechts zelden wordt gekeken naar het verbeteren en/of compenseren van vervoer en vervoerskosten van werklozen naar hun potentiële werkplek.

### *De vertrekkende middengroepen*

Vanouds gaat bij beschouwingen over de sociaal-economische ontwikkelingen in de grote steden de meeste aandacht uit naar de achterstandsgroepen. Wie echter een aantal ontwikkelingen uit deze publicatie op een rij zet, stuit op een ander opmerkelijk fenomeen: de verhoudingsgewijs sterke ondervertegenwoordiging van de middengroepen in de steden. Dat heeft vermoedelijk veel te maken met het sterk 'gepolariseerde' karakter van de grootstedelijke woningmarkten, waarbij de situatie in Amsterdam het meest extreem is. Er is een relatief kleine, en daardoor zeer dure koopsector, en een grote sociale-huursector. Huishoudens met middeninkomens en een koopwens kunnen die wens nauwelijks in de steden realiseren, en vertrekken naar elders. Bij de migratie uit de steden naar de suburbane woongebieden buiten de stad is bijvoorbeeld het aandeel van de middeninkomens sterk toegenomen ten opzichte van eerdere periode. Ook bij de inkomensverdelingen en bij de beroepenstructuur op de arbeidsmarkt is een ondervertegenwoordiging van de middengroepen in de stedelijke samenleving waar te nemen. Lange tijd is aan deze ontwikkeling niet zoveel gewicht toegekend. Nu door de krapte op de arbeidsmarkt een aantal vacatures in het middensegment van de stedelijke beroepenstructuur steeds moeilijker vervuld kunnen worden, wordt het problematische karakter ervan zichtbaar. Zoals bijvoorbeeld blijkt uit de discussies over de samenstelling



van de geplande woningvoorraad in de nieuwe Amsterdamse wijk IJburg, is er nu bij enkele stedelijke overheden meer aandacht voor de benarde positie van de midden-groepen op de woningmarkt. De samenstelling van de woningvoorraad is echter veel statischer dan de economische en demografische ontwikkelingen. Substantiële veranderingen in de woningvoorraad nemen veel tijd in beslag. Omdat de samenstelling van de woningvoorraad van fundamenteel belang is voor de toekomstige samenstelling van de stedelijke bevolking, ligt hier desalniettemin een buitengewoon belangrijke beleidsopgave voor de stedelijke overheden, die zich uitstrekt van de vernieuwing van de bestaande stedelijke gebieden tot de nieuwbouwlocaties en die bovendien een sterk regionale dimensie heeft. De doelstellingen van de verandering van de stedelijke woningvoorraad zijn daarbij uiterst complex en potentieel tegenstrijdig. Niet alleen is meer ruimte op de stedelijke woningmarkt gewenst voor de hogere en met name de midden-inkomens, maar tegelijkertijd zal bij vermindering van het aandeel van de goedkope huursector gewaakt moeten worden voor een sterke toename van de segregatie van lagere-inkomensgroepen en etnische minderheden.

#### *De sociale pijler bestaat niet*

Het gestegen belang van de verandering van de stedelijke woningvoorraad heeft zijn beslag gekregen in de opname van het investeringsbudget stedelijke vernieuwing in de fysieke pijler van het grotestedenbeleid. De stedelijke vernieuwing is vanwege zijn omvang en het groter wordend toekomstig belang te beschouwen als het dragend project van deze fysieke pijler.

Bij de beschouwing over het grotestedenbeleid in hoofdstuk 7 van deze publicatie is gebleken, dat de 'sociale pijler' van dat beleid een dergelijk dragend project ontbeert. In plaats daarvan bestaat de sociale pijler uit een grote reeks relatief kleine maatregelen, op het gebied van onderwijs, jeugd, sport, verslavingszorg, veiligheid en leefbaarheid. Met uitzondering van de gesubsidieerde arbeid, die in de pijler 'economie en werk' is ondergebracht, lijkt de sociale pijler daarmee sterk op de sociale vernieuwing uit het begin van de jaren negentig. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat dezelfde klachten over de sociale vernieuwing in sterke mate zijn terug te vinden in de kritiek op de sociale pijler. Steden verwijten de rijksoverheid dat slechts tamelijk willekeurige delen van beleidsterreinen in het grotestedenbeleid zijn ondergebracht, terwijl bovendien de departementale bemoeizucht binnen het grotestedenbeleid erg groot blijft, vooral als het gaat om de verantwoording van de resultaten. Departementen verwijten op hun beurt de steden een gebrek aan innovatie en te veel onderlinge kopieerzucht. Om het innovatieve karakter te vergroten en de verkokering te doorbreken is in hoofdstuk 7 van dit rapport dan ook gepleit voor een andere benadering van de sociale pijler. Deze zou niet meer gezien moeten worden als een pijler met dezelfde structuur als de economische en de fysieke pijler, maar eerder als de sociale-achterstandsdimensie van de twee andere pijlers. Daarbij wordt aangesloten bij het advies dat de SER na de eerste periode van het grotestedenbeleid heeft uitgebracht. Het voordeel daarbij is, dat scherper geselecteerd kan worden op maatregelen die goed bij de grote dragende projecten uit de andere pijlers passen, te weten de gesubsidieerde arbeid en de stedelijke vernieuwing. De geselecteerde 'sociale' maatregelen liften dan vanzelf mee met de lokale innovaties op die twee terreinen.



Vanzelfsprekend behoren maatregelen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid daartoe, terwijl uitbreidingen denkbaar zijn naar bijvoorbeeld het gebied van de beroepsgerichte scholing of de lokale milieuhinder. De maatregelen die in een dergelijke constructie zullen afvallen, zijn met name de maatregelen die zijn gekoppeld aan de grote voorzieningenstelsels, zoals het onderwijs en de zorg. Die zijn ook nu vaak problematisch vanwege de grote coördinatielast tussen het deel dat onder het regime van het grotestedenbeleid valt en het reguliere deel. Op deze wijze zou het grotestedenbeleid aan helderheid en slagkracht winnen.

### *De miskende regio*

Een groot manco van het grotestedenbeleid blijft de onderwaardering van het regionale karakter van de grootstedelijke ontwikkelingen. Uit vrijwel alle onderwerpen, die in deze publicatie zijn besproken, blijkt hoe belangrijk de regionale dimensie is. Economie, arbeidsmarkt en woningmarkt spelen zich in hoge mate op regionaal niveau af, en de ontwikkelingen op die gebieden bepalen voor een belangrijk deel de toekomst van de grote steden. Het grotestedenbeleid kent echter een structuur van directe onderhandelingen en afspraken tussen de rijksoverheid en de afzonderlijke gemeenten, waarbij de regionale component vrijwel automatisch onder tafel verdwijnt. In het verleden zijn pogingen ondernomen om dit probleem te ondervangen door middel van stadsprovincies. Sinds het sneuvelen van dat project zijn in zeven stedelijke regio's de zogenoemde Kaderwet-gebieden overgebleven (de vier Randstedelijke regio's en Eindhoven/Helmond, Arnhem/Nijmegen, Enschede/Hengelo, zie § 7.6). Daarin zijn gemeenschappelijke regelingen van de gemeenten in die regio's ondergebracht die betrekking hebben op de ruimtelijke ordening en het grondbeleid, de huisvesting (waaronder het Vinex-beleid), het verkeer en vervoer, het regionaal-economisch beleid en het regionaal milieubeleid.

De huidige convenantsperiode van het grotestedenbeleid is gebaseerd op meerjarige ontwikkelingsprogramma's van de grote steden. Indien voor een volgende periode (vanaf 2004) opnieuw gekozen wordt voor meerjarige ontwikkelingsprogramma's, dan zou de regionale dimensie van het grotestedenbeleid een grote impuls krijgen door niet te kiezen voor lokale programma's, maar voor regionale. In de zeven Kaderwet-gebieden kan dan in elk geval worden aangesloten bij de ervaringen met bestuurlijke samenwerking die op andere beleidsterreinen zijn opgedaan. In deze grootstedelijke gebieden is de regionale kwestie het meest urgent. Vooralsnog sluit het schaalniveau van de Kaderwet-gebieden beter aan bij het regionale schaalniveau van de woningmarkt en de arbeidsmarkt dan het nu in de wereld van de ruimtelijke ordening vigerende 'Deltametropool', dat de gehele Randstad en enkele uitlopers daarbuiten omvat. Voor de steden, die wel tot het grotestedenbeleid behoren, maar niet tot een Kaderwet-gebied, zou gezocht moeten worden naar een andere, en waarschijnlijk 'lichtere' vorm van regionale samenwerking. Een groot probleem van de regionale samenwerkingsverbanden blijft hun ondoorzichtigheid en de geringe betrokkenheid van burgers, het 'democratisch tekort'. Nu met het verdwijnen van de stadsprovincies ook de directe verkiezingen op regionaal niveau geen perspectief meer zijn voor de nabije toekomst, zal het democratisch tekort op andere manieren moeten worden verminderd. Dat kan in de huidige bestuursstructuur ten eerste door de zichtbaarheid van de gemeenten in de regio te vergroten, en ten

tweede door bijvoorbeeld de hoopvolle experimenten met debatten over toekomst-scenario's voor de steden uit te breiden naar het regionale niveau. Op de langere termijn blijven uiteraard direct gekozen regionale bestuursorganen de meest verkieslijke optie. Duidelijk is in elk geval dat door de schaalvergroting van maatschappelijke ontwikkelingen de regionale kwestie rond de grote steden met steeds grotere urgentie op de politieke agenda zal terugkeren.

## SUMMARY

This publication investigates developments in four metropolitan regions in the Randstad conurbation, namely the agglomerations of Amsterdam, Rotterdam, The Hague and Utrecht. A number of the results are first summarised below, in a table. The table is followed by a brief explanation of the key subjects discussed in this publication.

### A number of core data about the large cities and their agglomeration areas

Population size, 31 December 2000 (figures 2.1. and 2.2)				
	Amsterdam	Rotterdam	The Hague	Utrecht
city	736,538	595,066	443,745	256,202
agglomeration	1,139,192	1,105,890	710,609	560,577

Migration of households from and to the four large cities according to income quartile, 1998 (in percent) (figure 2.7)				
	lowest quartile	second quartile	third quartile	highest quartile
departed to suburbs	13	16	27	45
departed to elsewhere	14	21	29	36
established in city	36	25	18	22
other city residents	36	27	20	18

Various characteristics of the housing stock in the four large cities, in percent, 1998 (table 3.5)				
	Amsterdam	Rotterdam	The Hague	Utrecht
single family homes	12	28	19	41
owner-occupied properties	16	24	34	40
low rent (up to NLG 701 p.m.)	58	47	39	35

Potential housing supply and demand, based on various characteristics, in percent, 1998 (table 3.6)				
	four large cities		exurbia	
	demand	supply	demand	supply
single family homes	29	21	72	70
owner-occupied properties	33	25	58	54
low rent (up to NLG 701 p.m.)	40	48	19	21

Economic development according to various indicators, 1995-1999 (index 1995=100, table 4.1, figures 4.1-4.4, 5.1, 5.5)				
	Amsterdam	Rotterdam	The Hague	Utrecht
Region				
gross added value	126	118	123	129
jobs	119	111	113	120
City				
jobs	116	109	113	117
registered unemployment	49	50	44	28
social security benefits (national assistance Act – ABW)	81	83	79	60

Registered unemployment according to categories of the working population 1998 (3-year average) (in percent) (table 5.1)					
	Amsterdam	Rotterdam	The Hague	Utrecht	Netherlands
ethnicity					
native	6.6	7.7	6.6	5.1	4.3
non-native	19.1	26.4	17.9	14	15.7
education level*					
bo, mavo and vbo	19.5	23	20.1	14.2	9.3
havo, vwo and mbo	8.7	8.5	6.7	4.8	3.9
hbo and wo	5.4	4.2	3.4	4.1	3.3
Victims in their own neighbourhood amongst the population of 15 years and older, 1999, in percent (table 6.1)					
	Amsterdam	Rotterdam	The Hague	Utrecht	Netherlands
crimes against persons	7.0	5.1	4.2	5.6	2.4
house crime	11.2	10.5	6.8	9.7	6.2
car crime	20.9	22.7	21.3	27.0	14.2
cycle crime	19.8	10.3	7.7	14.8	5.9
Segregation index, households with a low income, 1998 (table 6.4, refer to 6.4 for an explanation of the index and measurement unit)					
	Amsterdam	Rotterdam	The Hague	Utrecht	
city	18.6	24.2	28.1	21.1	
agglomeration	27.0	30.2	30.8	26.9	
Segregation index of ethnic minorities, 2000 (table 6.7, see table 6.7 for an explanation of the index and measurement unit)					
	Amsterdam	Rotterdam	The Hague	Utrecht	
all minorities	35	41	46	35	

\* bo = vocational education; mavo = junior secondary general education; vbo = prevocational education  
havo = senior secondary general education; vwo = pre-university education; mbo = senior secondary vocational education  
hbo = higher vocational education; wo = university education

### *Demography and housing*

For decades, suburbanisation has been influencing the composition of the population in the large cities. Many have exchanged their city home for a home in the surrounding green belt. The migration from and to cities is selective on a number of levels: according to income, ethnicity, age and household composition. Migration from cities is characterised by relatively high incomes of the migrants, although the share of the highest income group amongst those leaving the city over the last five years has fallen considerably. This fall has gone hand in hand with an increase in the number of middle incomes amongst those moving away from the city. The incomes of households establishing in the city, although slightly higher than the city residents already living there, were at the same time considerably lower than those of the households departing the city. According to ethnicity, migration is also selective. The vast majority of those leaving the city in 1998 were native born Dutch residents. As compared with the last four years, the proportion of non-native Dutch residents moving away from the city has almost doubled, currently at around the 10% mark. The proportions are different,

when it comes to migration to the cities. In a number of peak years, the proportion of migration from abroad was approximately 40%, today representing almost 30% of total migration to the cities.

Selective migration is related closely to the functioning of the housing market, and in particular the distribution of categories of houses amongst the cities and the suburban residential areas. Housing availability in the four large cities is still dominated by cheap, pre-war and small multi-family rented homes, of moderate quality.

Over the last few decades, the position of the large cities as compared with the exurban regions and the remainder of the Netherlands has however improved in a number of areas. The increase in the share of owner-occupied homes in the four large cities is relatively more dominant than elsewhere, and also the size of the homes has increased relatively more considerably. Nonetheless, there is a large number of households with wishes which are contradictory to the current availability on the housing market. These are primarily the financially well-off households with plenty of space for choice. If the housing preferences of those wishing to live in one of the four large cities are compared with the current availability on the metropolitan housing market, it emerges that in the four large cities, there is a major shortage of quality. Demand for single-family homes, owner-occupied homes, larger and more expensive homes and new-built homes is clearly greater than the supply. The financially well-off households still attracted to the large cities, in particular (highly educated) single persons, double earners with no children and older people with a high income, are generally attracted to a specific type of urban living environment, of high quality. These environments can for example be found in city centre areas, in particular in the historical inner cities. According to expectations, as a result of the increase in the number of households with a high income, demand for these high value living environments will further increase over the coming years. By responding to this increase in demand, and creating more city centre living environments, the cities in the future could accommodate a larger number of financially well-off households.

At present, the urban housing market is far from being able to meet this demand. Because of its static character, the situation on the housing market cannot be changed very rapidly. The housing market in the large cities bears the scars of a policy implemented for decades, in the field of physical planning and public housing. In the post-war period, the emphasis was on eliminating the quantitative housing shortage, by building and renovating social rented housing. Only recently has attention shifted towards a more liberal, market-oriented housing market policy, whereby the qualitative housing shortage is receiving greater attention.

### *Economy and labour market*

In the metropolitan areas, economic developments in the second half of the nineteen nineties were more favourable than in the previous decades. In the nineteen seventies and eighties, the share of gross national product generated by the metropolitan areas fell, with the exception of the metropolitan area around Utrecht. In the nineteen nineties, the situation changed. In terms of productivity and labour volume, from 1995 onwards, growth in the metropolitan areas was higher than the Dutch average, with the exception

of Greater Rijnmond (the metropolitan area of Rotterdam). The discrepancy in growth tempo between the four metropolitan areas is for the most part explained by the differences in production structure: Utrecht and Greater Amsterdam have a relatively high proportion of commercial service provision in the regional economy.

In terms of increase in the number of jobs, there is a discrepancy between the two regions in the Northern wing (Amsterdam and Utrecht) and those in the Southern wing (Rotterdam and The Hague) of the Randstad conurbation. In the Northern wing, job growth was higher than average, and in the South wing lower. In each of the regions, there was a major discrepancy in job growth between the peripheries of the region (high growth) and the city centre (lower growth, whereby growth in Utrecht was nonetheless higher than the national average, whilst growth in Amsterdam over the last few years has been approximately equal to the average).

Although unemployment fell in all the large cities over the second half of the nineteen nineties, there are remarkable discrepancies between the cities, amongst the various disadvantaged groups. For example, in Amsterdam and Utrecht, despite the economic growth in the second half of the nineteen nineties, unemployment amongst certain categories of the unemployed namely the elderly, non-native Dutch and the low-educated unemployed grew not only in relative terms, but sometimes also in absolute terms. In other words, the concentration of unemployment at the bottom of the labour market increased in these two cities. In Rotterdam and The Hague, this was far less the case. Because in Rotterdam and The Hague unemployment amongst non-native Dutch residents and the lower educated was already at a higher level, in this respect, the four cities have become more similar. Amsterdam and Utrecht also stand out thanks to a far clearer underrepresentation of the middle categories on the labour market, and an overrepresentation of the higher categories. Naturally, these last mentioned details must be monitored over a longer period; together with the information on the concentration of unemployment at the underside of the job market, they could be an indication for the existence of a trend towards polarisation in the urban labour markets, which are dominated by commercial services. The bottom of this polarisation is not so much to be found in the jobs, but in the composition of the group of unemployed and benefit receivers.

### *Concentration and segregation*

Various categories of households are not distributed evenly amongst the city and its surroundings, or amongst districts within the city. Some parts of the city and the suburban residential areas are home above all to the well-off, whilst others are specifically characterised by a large proportion of households with low income or from particular ethnic groups.

The proportion of households with low incomes and the proportion of ethnic minorities is considerably greater in the large cities, than beyond their boundaries. This has been the case for a number of decades. In the nineteen nineties, the proportion of both groups in the large cities grew less rapidly than in the suburban areas and beyond. The average income arrears in the cities as compared with the suburban areas has fallen. If we look at the underrepresentation and overrepresentation of the various income groups in the cities as compared with the Dutch average, it is clear that the lower income

groups are overrepresented and the middle income groups underrepresented. For the highest income group, the pattern differs from city to city: in Rotterdam, this group is smallest, whilst in the other cities, the highest income group is proportionally somewhat greater than the middle income group, and in The Hague and Utrecht, is even above the national level. At agglomeration level, the pattern is even clearer. However, the trends vary: whereas the proportion of the highest income groups is increasing in Amsterdam, in The Hague it is decreasing.

One of the negative effects related to concentration and segregation is the concentration of criminality. Criminality is more common in the four largest cities in the Netherlands than in the remainder of the country. In terms of crimes against persons, Amsterdam is the frontrunner, whilst in respect of house crimes, Utrecht is head and shoulders above the other cities.

Between 1994 and 1998, income segregation increased in each of the four cities and agglomerations. The Hague and Rotterdam are the most segregated cities and agglomerations. The size and spread of relatively cheap housing availability in the cities means that segregation within the cities, as compared with many cities abroad, is at a reasonable level. In the same period, the non-native Dutch residents have increasingly moved into the early post-war districts. In the high-status areas with a large proportion of pre-war building, the proportion of non-native Dutch residents has fallen. With the exception of Amsterdam, over the last decades, segregation according to ethnicity has not increased. However, if we look at the last five years, there is evidence of a minimal rise in the cities of Utrecht and Amsterdam. The individual ethnic groups also seem to be increasingly moving to live separately from one another. It seems obvious that ethnic segregation is related to income segregation: in Amsterdam and Utrecht, both are relatively low, whilst in The Hague and Rotterdam, both are somewhat higher.

#### *The departure of the middle groups*

Traditionally, in observing socio-economic developments in the large cities, most attention is paid to the disadvantaged groups. However, anyone who looks at a number of the developments outlined in this publication will come across a remarkable phenomenon, namely the relatively high underrepresentation by the middle groups, in the cities. This is thought to be related to the highly 'polarised' character of the metropolitan housing markets, whereby the situation in Amsterdam is the most extreme. There is a relatively small and hence very expensive owner-occupier sector, and a large social rented sector. Households with middle incomes and the wish to buy are barely able to realise that wish in the cities, and hence move elsewhere. For example, in the migration from the cities to the suburban residential areas outside the city, the proportion of middle incomes has increased considerably in comparison with earlier periods. Also in income distribution and the job structure on the labour market, underrepresentation of the middle groups in urban society can be observed. For quite some time, little importance was attributed to this development. However, due to the scarcity on the labour market, a number of vacancies in the middle segment of the urban job structure are becoming increasingly difficult to fill and the problematic character of this development is becoming visible. This is for example demonstrated

by the discussions about the composition of the planned housing stock to be provided in the new Amsterdam district IJburg; a number of urban government authorities are focusing more attention on the difficult position of the middle groups on the housing market. However, the composition of the housing stock is far more static than economic and demographic developments. Substantial changes in housing stock take a considerable time. Because the composition of the housing stock is of fundamental importance for the future composition of the urban population, this area does however represent an extremely important policy task for urban government.

### *Large cities policy*

The large cities policy of the Dutch government consists of an economic, a physical and a social pillar. The physical pillar and the economic pillar both have one major 'supporting project', namely urban renewal and subsidised employment opportunities, respectively.

In evaluating the large cities policy in chapter 7 of this publication, it emerged that the 'social pillar' of that policy still lacks such a supporting project. Instead, the social pillar consists of a large series of relatively minor measures in the field of education, youth, sport, care and treatment of drug addicts, safety and living conditions. This fragmentation within the social pillar is resulting in many administrative problems in implementing the policy. Cities are accusing central government that only relatively random components of policy fields have been embedded in the large cities policy, whilst in addition, the departmental desire to remain involved in large cities policy remains very considerable, particularly when it comes to accounting for the results. The departments in turn are accusing the cities of a lack of innovation, and an excess of copycat behaviour. In order to increase the innovative character and to break through the fragmentation, this publication calls for a different structuring of the social pillar. This pillar should no longer be viewed as having the same structure as the economic and physical pillars, but rather as the social dimension of the two other pillars. The advantage of this approach is that selection can be focused more precisely on those measures which tie in well with the major support projects from the other pillars. The selected social measures will then automatically be borne along by the innovations in these two areas. In this way, the large cities policy would become clearer and more effective.

### *The undervalued region*

One major shortfall in large cities policy remains the undervaluation of the regional character of the metropolitan developments. Nearly all the subjects discussed in this publication demonstrate just how important that regional dimension is. Economy, the labour market and the housing market are to a considerable degree regional, and the developments in these areas to a major degree determine the future of the large cities. However, the structure of large cities policy is one of direct negotiations and agreements between central government and the individual municipalities, whereby the regional component is practically automatically lost out of sight.

The current covenant period for large cities policy is based on multiyear development programmes for the cities. If, in the following period (from 2004), the same choice is made for multiyear development programmes, the regional dimension of the large



cities policy could be given a major impulse by not opting for municipal, but instead for regional programmes. In this connection, the existing regional cooperative links, the so-called 'framework act areas' could be expanded upon. One major problem in these cooperative ventures is the low level of involvement amongst the local residents. This could for example be expanded by extending the hopeful experiments with debates about future scenarios for the cities, to a regional level. In the longer term, directly-elected regional administrative bodies of course remain the most preferred option. Whatever the case, it is clear that given the increased scale of social developments, the regional question in respect of the large cities is due to return to the political agenda, with ever increasing urgency.



## BIJLAGE A GEBRUIKTE DATABESTANDEN

### Arbeidskrachtentelling (AKT)

In de Arbeidskrachtentelling zijn gegevens verzameld over de bevolking en beroepsbevolking om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, in aansluiting bij de enquête naar arbeidskrachten van het Bureau voor de Statistiek van de EG. De Arbeidskrachtentelling is de voorloper van de Enquête beroepsbevolking (EBB)

Doelpopulatie	NL-bevolking van 14 jaar en ouder, zelfstandig wonend
Soort onderzoek	enquête
Steekproefeenheid	adres
Entiteiten	personen en huishoudens
Steekproefkader	telregisters van de Volkstelling 1971, aangevuld met nieuwe woningen
Steekproefmethode	systematische steekproef met aselekt begin; stratificatie naar 5 regio's
Verzamelmethode	mondelijke vragenlijst
Opdrachtgever	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
Uitvoerder veldwerk	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in samenwerking met de gemeenten
Frequentie	tweejaarlijks, van 1973 tot en met 1985

### Enquête beroepsbevolking (EBB)

In de Enquête beroepsbevolking worden sinds 1987 gegevens verzameld ten behoeve van de beschrijving van personen naar hun positie op de arbeidsmarkt. De EBB bevat demografische en arbeidsmarktkenmerken, waaronder één variabele die de aggregatie tot een huishouden mogelijk maakt. De demografische kenmerken hebben betrekking op alle leden van het huishouden. De vragen naar positie op arbeidsmarkt worden alleen gesteld aan personen van 15 jaar of ouder.

Met ingang van oktober 1999 is de EBB een roterend panelonderzoek geworden en is de vragenlijst gewijzigd.

Doelpopulatie	NL-bevolking van 15 jaar en ouder, zelfstandig wonend
Soort onderzoek	enquête
Steekproefeenheid	adres
Entiteiten	personen en huishoudens
Steekproefkader	geografisch basisregister
Steekproefmethode	gestratificeerde tweetrapssteekproef: gemeenten, adressen; stratificatie naar gemeente
Verzamelmethode	computerondersteunde mondelinge vragenlijst (CAPI)
Opdrachtgever	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
Uitvoerder veldwerk	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Frequentie continu, sinds 1987  
Weging naar leeftijd, geslacht, burgerlijke staat, stedelijkheid  
Berichtgevers proxi-interview door ander lid van het huishouden mogelijk

#### **EBB'91**

Veldwerkperiode 1991  
Steekproefomvang 92.000 adressen  
Respons 54.000 adressen (59%); 83.966 personen

#### **EBB'92**

Veldwerkperiode 1992  
Steekproefomvang 105.000 adressen  
Respons 58.000 adressen (55%); 97.359 personen

#### **EBB'93**

Veldwerkperiode 1993  
Steekproefomvang 109.000 adressen  
Respons 60.000 adressen (55%); 89.678 personen

#### **EBB'94**

Veldwerkperiode 1994  
Steekproefomvang 117.000 adressen  
Respons 62.000 adressen (53%); 85.942 personen

#### **EBB'95**

Veldwerkperiode 1995  
Steekproefomvang 116.000 adressen  
Respons 70.000 adressen (60%); 99.137 personen

#### **EBB'96**

Veldwerkperiode 1996  
Steekproefomvang 115.000 adressen  
Respons 66.000 adressen (57%); 98.197 personen

#### **EBB'97**

Veldwerkperiode 1997  
Steekproefomvang 116.000 adressen  
Respons 65.000 adressen (56%); 89.315 personen

#### **EBB'98**

Veldwerkperiode 1998  
Steekproefomvang 107.000 adressen  
Respons 58.000 adressen (54%); 80.541 personen

#### **EBB'99**

Veldwerkperiode 1999  
Steekproefomvang circa 99.000 adressen  
Respons circa 47.000 adressen (47%); 69.021 personen

### Geomarktprofielen (GMP)

Geo-Marktprofiel b.v. verzamelt regionale informatie voor commerciële doeleinden. De gegevens zijn afkomstig uit verschillende bronnen: de PTT, het RAI Data Centrum (informatie over particuliere autobezitters), Interlanden Spreigroep (verspreidpunten en bezorgwijken), Geodan (coördinaten op geografische kaart), Grote Consumenten Enquête (om de kans te bepalen op het aantreffen van een huishouden met bepaalde kenmerken) en telefonische interviews met twee informanten per postcodegebied. Gevraagd wordt naar een aantal kenmerken van de woningen en huishoudens in het betreffende postcodegebied. Jaarlijks worden ongeveer 100.000 interviews gehouden, zodat in vier jaar alle gebieden aan de beurt komen.

Entiteiten	zescijferig postcodegebied
Opdrachtgever	Geo-Marktprofiel b.v.
Uitvoerder veldwerk	Geo-Marktprofiel b.v.
Verzamelmethode	compilatie van gegevens van derden
Aantal	ca. 400.000 postcodegebieden

### Politiemonitor bevolking (PMB)

De Politiemonitor bevolking is een landelijk onderzoek naar criminaliteit, onveiligheid en de kwaliteit van de basispolitiezorg. Hierbij wordt gevraagd naar slachtofferschap, gevoelens van onveiligheid en ervaringen met de politie.

Doelpopulatie	NL-bevolking van 15 jaar en ouder
Soort onderzoek	enquête
Steekproefeenheid	persoon
Entiteiten	personen
Steekproefkader	telefoonregister van de PTT: huishoudens met niet-geheim telefoonnummer
Steekproefmethode	aselecte steekproef per quotagebied; eerstjarige persoon van 15 jaar of ouder
Verzamelmethode	computerondersteunde telefonische enquête (CATI)
Opdrachtgever	ministerie van Binnenlandse Zaken en ministerie van Justitie
Frequentie	tweejaarlijks, vanaf 1993
Weging	naar leeftijd, geslacht en regio
Verslagperiode	slachtofferschap en politiecontacten worden gepeild voor een voorafgaande periode van twaalf maanden

### PMB'93

Veldwerkperiode	april 1993 -juli 1993
Uitvoerder veldwerk	Intomart, NIPO en NSS
Steekproefomvang	98.200 personen
Netto respons	50.704 personen (52%)

### **PMB'95**

Veldwerkperiode	januari 1995 -maart 1995
Uitvoerder veldwerk	Intomart en NIPO
Steekproefomvang	136.686 personen
Netto respons	75.560 personen (55%)

### **PMB'97**

Veldwerkperiode	januari 1997 -maart 1997
Uitvoerder veldwerk	Intomart en NIPO
Steekproefomvang	149.825 personen
Netto respons	76.248 personen (51%)

### **PMB'99**

Veldwerkperiode	januari 1999 – maart 1999
Uitvoerder veldwerk	Intomart en ProInfo
Steekproefomvang	167.148 personen
Netto respons	77.539 personen (46%)

### **Woningbehoefte Onderzoek (WBO)**

Het WBO is een grootschalige, landelijke enquête over het wonen die sinds 1964 periodiek uitgevoerd wordt om woningmarktontwikkelingen in beeld te brengen. Met dit onderzoek wil men inzicht krijgen in de huishoudenssamenstelling, de huisvestings-situatie, de woonwensen en het verhuisgedrag van de Nederlandse bevolking. Hiertoe wordt informatie verzameld over de huisvestingssituatie, de woonuitgaven en de gerealiseerde en gewenste verhuizingen. Daarnaast levert het WBO informatie over de sociaal-demografische en sociaal-economische kenmerken van huishoudens. Er zijn verschillende vragenlijsten voor hoofdbewoners, inwonenden en leden van huishoudens. Met ingang van 1998 is het WBO een zelfstandige module van POLS, het Permanent Onderzoek naar de Leefsituatie van het CBS.

Doelpopulatie	NL-bevolking van 18 jaar en ouder, zelfstandig wonend
Soort onderzoek	enquête
Steekproefeenheid	persoon
Entiteiten	personen, huishoudens; woningen
Steekproefkader	gemeentelijke persoonsregisters; gemeentelijke basis-administratie (GBA)
Steekproefmethode	enkelvoudige aselecte steekproef (tot 1998)
Verzamelmethode	mondelijke vragenlijst, vanaf 1998 computerondersteund (CAPI)
Opdrachtgever	Ministerie van Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu (VROM) en Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vanaf 1998
Uitvoerder veldwerk	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in samenwerking met verschillende onderzoeksbureaus
Frequentie	vierjaarlijks vanaf 1977, na een pilotonderzoek in 1975

Weging	naar geslacht, leeftijd, burgerlijke staat, nationaliteit en woonregio (tot 1998)
Berichtgevers	in uitzonderlijke gevallen kan de partner van de steekproef persoon de vragen beantwoorden
Verslagperiode	de gerealiseerde verhuizingen in de vier jaren voorafgaand aan de datum van ondervraging, de gewenste verhuizingen binnen een termijn van twee jaar

#### **WBO'75**

Veldwerkperiode	augustus 1975 en november 1975
Steekproefomvang	4.961 adressen
Respons	3.829 adressen (77%)

#### **WBO'77/'78**

Veldwerkperiode	oktober 1977 en februari 1978
Steekproefomvang	65.685 personen
Respons	54.895 personen (84%)

#### **WBO'81/'82**

Veldwerkperiode	oktober 1981 en maart 1982
Steekproefomvang	83.309 personen
Respons	66.255 personen (80%)

#### **WBO'85/'86**

Veldwerkperiode	oktober 1985 en maart 1986
Steekproefomvang	70.816 personen
Respons	54.342 personen (77%)

#### **WBO'89/'90**

Veldwerkperiode	oktober – december 1989 en februari – april 1990
Steekproefomvang	75.023 personen
Respons	54.341 personen (72%)

#### **WBO'93/'94**

Veldwerkperiode	september – december 1993 en november 1993 – april 1994
Steekproefomvang	84.326 personen
Respons	63.049 personen (75%)

#### **WBO'97/'99**

Veldwerkperiode	maandelijkse deelsteekproeven van november 1997 tot april 1999
Steekproefmethode	tweetrapssteekproef: gemeente, persoon; stratificatie naar gemeentegrootte; maandelijkse deelsteekproeven met landelijke spreiding + oversampling
Steekproefomvang	259.014 personen
Respons	117.569 personen (45%)
Weging	naar geslacht, leeftijd, burgerlijke staat, woonregio, etniciteit, huishoudgrootte, huisvestingswijze en woningvoorraad

### Woonmilieudatabase (WMD)

De woonmilieudatabase is opgezet om op een uniforme en integrale wijze de beschikking te hebben over gegevens op wijk- en buurtniveau. Er wordt naar gestreefd per gebiedseenheid informatie bijeen te brengen over de thema's bevolking, wonen, werk, gebouwen, mobiliteit, voorzieningen, bodemgebruik en bereikbaarheid. De woonmilieudatabase van 1998 bevat ook gegevens over verhuizingen naar nationaliteit, geboorteland en postcode, en over de vestigingsplaats van winkels.

Doelpopulatie	wijken en buurten in Nederland
Entiteiten	viercijferige postcodegebieden
Opdrachtgever	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM); Rijks Planologische Dienst (RPD) in samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
Uitvoerder	ABF Onderzoek
Frequentie	vierjaarlijks
Verzamelmethode	compilatie van gegevens van derden, onder meer van PTT, CBS, RPD, Geo-Marktprofiel bv, ministeries, provincies en gemeenten.
Aantal	4.506 postcodegebieden



*Hoofdstuk 2 en hoofdstuk 6: De vier grote steden en de vier grootstedelijke agglomeraties (bestaande uit kernsteden en randgemeenten)*

De indeling in agglomeraties is ontworpen om de (sociaal-economische) vervlechting tussen kerngemeente en randgemeenten weer te geven. De vier grootstedelijke agglomeraties bevatten de volgende gemeenten (CBS, Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari 1999):

**Agglomeratie Amsterdam:** de kernstad Amsterdam en de randgemeenten Abcoude, Amstelveen, Diemen, Edam-Volendam, Haarlemmerliede c.a., Haarlemmermeer, Landsmeer, Muiden, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Weesp en Waterland;

**Agglomeratie Rotterdam:** de kernstad Rotterdam en de randgemeenten Barendrecht, Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Maassluis, Nieuwerkerk aan den IJssel, Ridderkerk, Rozenburg, Schiedam, Spijkenisse, Albrandswaard en Vlaardingen;

**Agglomeratie Den Haag:** de kernstad Den Haag en de randgemeenten Leidschendam, Rijswijk, Voorburg, Wassenaar en Zoetermeer;

**Agglomeratie Utrecht:** de kernstad Utrecht en de randgemeenten De Bilt, Bunnik, Harmelen, Houten, Maarssen, Maartensdijk, Vleuten-De Meern, IJsselstein, Zeist, Nieuwegein en Vianen.

*Hoofdstuk 3: De vier grote steden, de randgemeenten en overig Nederland*

De meeste gegevens in dit hoofdstuk komen uit het woningbehoefte onderzoek, waarin afzonderlijke gemeenten niet te onderscheiden zijn. In het WBO is een indeling van Nederland in 46 woningmarktgebieden gemaakt.

De randgemeenten zijn hier de gemeenten met minder dan 150.000 inwoners binnen de volgende woningmarktgebieden: Oost-Utrecht, West-Utrecht, Het Gooi, Amsterdam, Zaanstreek/Waterland, Amstelland/Meerlanden, Den Haag, Westland, Rijnstreek/Midden-Holland/Alblasserwaard en Rijnmond.

De "overige gemeenten in Nederland" zijn alle gemeenten die in de overige 36 Woningmarktgebieden gelegen zijn.

*Hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5: De vier grote steden en grootstedelijke gebieden*

De grootstedelijke gebieden zijn hier Corop-gebieden. De keuze voor Corop-gebieden in deze hoofdstukken is ten dele opgelegd door de bestuurlijke en statistische indelingen, op grond waarvan economische gegevens worden verzameld.

**Corop-gebied Groot-Amsterdam** omvat naast de kerngemeente Amsterdam ook de randgemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Graft-De Rijk, Beemster, Diemen, Edam-Volendam, Haarlemmermeer, Landsmeer, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Zeevang en Waterland.

**Corop-gebied Groot-Rijnmond** omvat naast de kerngemeente Rotterdam tevens de randgemeenten Barendrecht, Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs, Bleiswijk, Brielle, Capelle aan de IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Maassluis, Bernisse,

Ridderkerk, Rozenburg, Schiedam, Spijkenisse, Albrandswaard, Westvoorne, Vlaardingen, Dirksland, Goedereede, Heerjansdam, Middelharnis, Nieuwerkerk aan den IJssel, Oostflakkee, Oud-Beijerland, Binnenmaas, Korendijk, Cromstrijen, Strijen, Nederlek en Ouderkerk.

**Corop-gebied Agglomeratie Den Haag** omvat naast de kerngemeente Den Haag ook de randgemeenten Leidschendam, Nootdorp, Rijswijk, Voorburg, Wassenaar en Zoetermeer.

**Corop-gebied Utrecht:** komt overeen met provincie Utrecht, met kernstad Utrecht.

**Stadsregio Rotterdam** (tabel 5.5): is iets kleiner dan het COROP-gebied Groot-Rijnmond en bestaat alleen uit het sub-Corop-gebied Rijnmond. Naast Rotterdam omvat het Maassluis, Vlaardingen, Schiedam, Berkel & Rodenrijs, Bergschenhoek, Bleiswijk, Capelle a.d. IJssel, Krimpen a.d. IJssel, Albrandswaard, Ridderkerk, Barendrecht, Rozenburg, Spijkenisse, Bernisse, Hellevoetsluis, Brielle, Westvoorne.

- Amsterdam (2000)  
Gemeente Amsterdam. Amsterdam complete stad. Stadsvisie tot 2010. Amsterdam, 2000.
- Amsterdam (2001)  
De toekomst van de binnenstad. <http://www.binnenstad.amsterdam.nl/strategischevisie>
- Andersson (1998)  
R. Andersson. Socio-spatial dynamics: ethnic divisions of mobility and housing in post-Palme Sweden. In: *Urban Studies* 35 (1998) 3 (397-428).
- Atzema et al. (1992)  
O.A.L.C. Atzema, E. Lensink en H. Zondag. Economische dynamiek en werkgelegenheid in de Randstad. Utrecht: RUU, 1992 (Stedelijke Netwerken-Werkstukken 47).
- Batenburg en Knulst (1993)  
R.S. Batenburg en W.P. Knulst. Sociaal-culturele bewegredenen. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1993 (Cahier 96).
- De Beer (1996)  
P. de Beer. Het onderste kwart. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1996 (Cahier 132).
- De Beer (2001)  
P. de Beer. Over werken in de postindustriële samenleving. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (SCP-publicatie 2001/10).
- Van den Berg, Braun en Van der Meer (1998)  
L. van den Berg, E. Braun en J. van der Meer (eds.). *National Urban Policies in the European Union. Aldershot etc: Ashgate*, 1998.
- BiZa (1995)  
Convenant grote-stedenbeleid. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995.
- BiZa (1998)  
Doorstartconvenant grote-stedenbeleid. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, 1998.
- Blauw (1991)  
W. Blauw. Housing segregation for different population groups in the Netherlands. In: E.D. Huttman, W. Blauw en J. Saltman (red.). *Urban housing segregation of minorities in Western Europe and the United States*. Durham/London: Duke University Press, 1991.
- Blok et al. (2000)  
H. Blok, S. Botman, R. van Kempen, M. Langemeijer, S. Musterd, en W. Ostendorf. Comparative statistical analysis at national, metropolitan, local and neighbourhood level. *URBEX Series No.6*, 2000.
- De Boer (1996)  
N. de Boer. *De Randstad bestaat niet. De onmacht tot grootstedelijk beleid*. Rotterdam: NAI Uitgevers, 1996.
- Bolt (2001)  
G. Bolt. *Wooncarrières van Turken en Marokkanen in ruimtelijk perspectief*. Utrecht: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, 2001.
- Boomkens et al. (1997)  
R. Boomkens, B. van Delden, L. de Klerk, S. Musterd, H. S. Yap en R. van der Wouden. *Stad zonder horizon. Stadspolitiek en stedelijke ontwikkeling in Nederland*. Amsterdam: Van Gennep, 1997.
- Boomkens (1998)  
R. Boomkens. *Een drempelwereld: moderne ervaring en stedelijke openbaarheid*. Rotterdam: NAI Uitgevers, 1998.
- Brenner (1999)  
N. Brenner. Globalisation as reterritorialisation. The rescaling of urban governance in the European Union. In: *Urban Studies* 36 (1999) 3 (431-451).
- De Bruijne en Knol (2001)  
E. de Bruijne en F. Knol. *Gewenste groei*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (SCP-publicatie 2001/1).

- Buck, Drennan, en Newton (1992)  
 Nick Buck, Matthew Drennan en Kenneth Newton. Dynamics of the Metropolitan Economy.  
 In: S. Fainstein, Ian Gordon en Michael Harloe (red.). *Divided Cities: New York and London in the Contemporary World*. Oxford/Cambridge: Blackwell, 1992.
- BZK (2001)  
 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. [Http://www.grotestedenbeleid.net](http://www.grotestedenbeleid.net)
- Van der Cammen en De Klerk 1999  
 H. van der Cammen, en L. de Klerk. *Ruimtelijke ordening*, Utrecht: Het Spectrum, 1999.
- Castells en Hall (1994)  
 M. Castells en P. Hall. *Technopoles of the World: The Making of 21st Century Industrial Complexes*. Londen en New York: Routledge, 1994.
- Castells (1996)  
 M. Castells. *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell, 1996 (The Information Age: Economy, Society and Culture Volume I).
- CBS (2000)  
 Centraal Bureau voor de Statistiek. *Statistisch Bulletin* 43, 26 oktober 2000.
- Cheshire en Hay (1989)  
 P.C. Cheshire en G.D. Hay. *Urban Problems in Western Europe*. Londen: Unwin Hyman, 1989.
- Cheshire (1993)  
 P.C. Cheshire. Some Causes of Western European Patterns of Urban Change, 1971-1988. In: A.A. Summers, P.C. Cheshire en L. Senn (red.). *Urban Change in the United States and Western Europe*. Washington: The Urban Institute Press, 1993.
- Commissie-Brinkman (1998)  
 Groot onderhoud der steden; samenwerking in samenhang. Eindrapport van de visitatiecommissie grote-stedenbeleid (commissie-Brinkman). Den Haag, 1998.
- Cos (1999)  
 Kerngegevens arbeidsmarkt Rijnmond 1999. Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek, 1999.
- CPB (2000)  
 Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid. Den Haag: Centraal Planbureau, 2000 (werkdocument 117).
- CPB/RIVM/RPD/SCP (2001)  
 OETs: ex-ante evaluatie van de Vijfde nota ruimtelijke ordening. Den Haag: Centraal Planbureau, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Rijksplanologische Dienst, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
- Dagevos (2001)  
 J. Dagevos. *Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2001 (WRR-Werkdocument 121).
- Denters, Van Heffen en De Jong (1999)  
 S.A.H. Denters, O. van Heffen en H.M. de Jong. *Grotestedenbeleid: proeftuin of procrustusbed?*
- Denters (2001)  
 S.A.H. Denters. *Verscheidenheid in het verschiep? Mogelijke achtergronden van uniformiteit in het grotestedenbeleid*. In: VROM-raad, *Verscheidenheid in samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave*. Den Haag: VROM-raad, 2001 (advies 25) (82-115).
- EIM (1998)  
 Grote-Stedenbeleid: op zoek naar de keer ten goede. Zoetermeer: EIM, 1998.
- Elfring en Kloosterman (1989)  
 T. Elfring, en R.C. Kloosterman. *De Nederlandse 'job machine'; de snelle expansie van laagbetaald werk in de dienstensector, 1979-1986*. Amsterdam: Economisch-geografisch instituut van de Universiteit van Amsterdam, 1989.
- Elfring en Kloosterman (1994)  
 T. Elfring en R.C. Kloosterman. *Een miljoen banen erbij: de groei van de werkgelegenheid in Nederland na 1979 nader bekeken*. In: H. Scholten en S.C. de Groot (red.). *Arbeidsmarkt en sociale zekerheid; beleid in beweging*. Tilburg/Delft: IVA/Eburon, 1994.
- EZ (1994)  
*Indicators Science and Technology 1994*. Den Haag: ministerie van Economische Zaken, 1994.

- EZ (1999)  
Nota ruimtelijk-economisch beleid. Den Haag: ministerie van Economische Zaken, 1999.
- Garreau (1991)  
J. Garreau. *Edge City; Life on the New Frontier*. New York, London etc.: Doubleday, 1991.
- Gilsing et al. (2000)  
R. Gilsing, Th. Roes, V. Veldheer en M. Vorthoren. Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000 (Onderzoeksrapport 2000/8).
- Gruijters (1977)  
J.P.A. Gruijters. Structuurschema volkshuisvesting. Tweede Kamer, vergaderjaar 1976/1977, 14435.
- Hajer (2000)  
M. Hajer. *Politiek als vormgeving*. Amsterdam: AUP Vossiuspers, 2000 (oratie).
- Hall (1966)  
P. Hall. *Zeven wereldsteden. Problemen van groei en leefbaarheid*. Amsterdam: De Haan/Meulenhoff, 1966.
- Hall (1998)  
P. Hall. *Cities in Civilization*. New York: Pantheon, 1998.
- Hamnett (1994)  
Chris Hamnett. Socio-Economic Change in London: Professionalization not Polarization. In: *Built Environment* 20 (1994) 3 (192-203).
- De Hen (1986)  
P.E. de Hen. 1961-1985: wat er veranderde. In: P.E. de Hen (red.). *Om het behoud van een explosieve stad; werk en welvaart in en om Amsterdam 1961-1985*. Muiderberg: Coutinho, 1986.
- Herweijer (1999)  
M. Herweijer. Over de regierol van het (samenwerkende) provinciebestuur. In: *Raad voor het Openbaar bestuur, De provincie in het vizier*. Den Haag: ROB, 1999 (9-48).
- HUD (2000)  
*The State of the Cities 2000*. Washington: Department of Housing and Urban Development, 2000.
- Van Huis (2001)  
L.T. van Huis. Spreiding van niet-westerse allochtonen over Nederland. In: *Maandstatistiek van de bevolking* 49 (2001) 6 (20-24).
- ISEO (2000)  
*Jaarboek grotestedenbeleid 1999*. Rotterdam: ISEO, 2000.
- Jacobs (1994)  
J. Jacobs. *The Death and Life of Great American Cities*. Harmondsworth: Penguin (oorspr. 1961), 1994.
- Kasarda (1993)  
John D. Kasarda. Urban Industrial Transition and the Underclass. In: William Julius Wilson (red.). *The Ghetto Underclass*. Newbury Park etc.: Sage, 1993.
- Van Kempen et al. (2000)  
R. van Kempen, P. Hooimeijer, G. Bolt, J. Burgers, S. Musterd, W. Ostendorf en E. Snel. Segregatie en concentratie in Nederlandse steden: mogelijke effecten en mogelijk beleid. Assen: Van Gorcum, 2000.
- Kloosterman (1994)  
R. C. Kloosterman. Amsterdamed: The Rise of Unemployment in Amsterdam in the 1990s. In: *Urban Studies* 31 (1994) 8 (1325-1344).
- Kloosterman (1996)  
R. Kloosterman. Double Dutch: polarization trends in Amsterdam and Rotterdam after 1980. In: *Regional Studies* 30 (1996) 5 (467-476).
- Kloosterman (1997)  
R.C. Kloosterman. Face 2 face. In: M.A. Hajer en F. Halsema (red.). *Land in zicht! Amsterdam: Bert Bakker – WBS*, 1997.
- Kreukels (1992)  
A.M.J. Kreukels. Naar stedelijke gebiedsautoriteiten voor de Randstad? In: H. Priemus en H. van der Wusten (red.). *Het raadsel van de Randstad*. Utrecht: Stedelijke netwerken, 1992.
- Van der Laan et al (1998)  
F. van der Laan, H.A.P. van Aart, S.A.H. Denters, H.S. Halbersma, O. van Heffen en H.M. de Jong. *Wondermiddelen zijn niet voorhanden*. Delft: Eburon, 1998.

- Van de Laar (2000)  
P. van de Laar. Stad van formaat. geschiedenis van Rotterdam in de negentiende en twintigste eeuw. Zwolle: Waanders, 2000.
- Lewis (1966)  
O. Lewis. La vida: a Puerto Rican family in the culture of poverty – San Juan and New York. New York: Random House, 1966.
- Linneman en Summers (1993)  
P.D. Linneman en A.A. Summers. Patterns and Processes of Employment and Population Decentralisation in the United States, 1970-1987. In: A.A. Summers, P.C. Cheshire en L. Senn (red.). Urban Change in the United States and Western Europe. Washington: The Urban Institute Press, 1993.
- Louter en De Ruyter (1995)  
P.J. Louter en P.A. de Ruyter. Ruimtelijk-economische ontwikkelingspatronen in Nederland. Den Haag: ministerie van Economische Zaken, 1995.
- Louter (1999)  
P. J. Louter. De economie van steden en stadsgewesten: verleden en toekomst. Delft: TNO/Inro, 1999.
- Mackensen (1993)  
R. Mackensen. Urban Decentralization Processes in Western Europe. In: A.A. Summers, P.C. Cheshire en L. Senn (red.). Urban Change in the United States and Western Europe. Washington: The Urban Institute Press, 1993.
- Massey en Denton (1993)  
D.S. Massey en N.A. Denton. American apartheid: segregation and the making of the underclass. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1993.
- Meindersma et al (2000)  
Meindersma, M. (red.). Stadslab: over stedelijke vernieuwing en herstructurering. Rotterdam: KEI, 2000.
- Meijer (1993)  
M. Meijer. Growth and Decline of European Cities: Changing Positions of Cities in Europe. In: Urban Studies 30 (1993) 6 (981-990).
- Mik (1991)  
G. Mik. Housing segregation and policy in the Dutch Metropolitan Environment. In: E.D. Huttman, W. Blauw en J. Saltman (red.). Urban housing segregation of minorities in Western Europe and the United States. Durham/London: Duke University Press, 1991.
- Montijn et al. (1989)  
Grote steden grote kansen; Rapport van de Externe Commissie Grote-Stedenbeleid. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, 1989.
- Musterd en De Pater (1994)  
S. Musterd en B. de Pater. Randstad Holland. Assen: Van Gorcum, 1994.
- Musterd en Ostendorf (1998)  
S. Musterd en W. Ostendorf. Segregation and social participation in a welfare state: The case of Amsterdam. In: S. Musterd en W. Ostendorf (red.). Inequality and exclusion in western cities. London/New York: Routledge, 1998.
- Musterd en Smakman (2000)  
S. Musterd en N. Smakman. Integration of Caribbean immigrants in a welfare state city: Surinamese and Antilleans in Amsterdam. In: International journal of population geography (2000) 6 (303-320).
- NVM (2001)  
Nederlandse Vereniging van Makelaars. [Http://www.nvm.nl](http://www.nvm.nl).
- O + S (2000)  
Amsterdam in cijfers 2000. Amsterdam: Onderzoek en Statistiek Amsterdam, 2000.
- Odé en Hezemans (1997)  
A.W.M. Odé en M.L. Hezemans, Structuurwijzigingen en verdringing op de Rotterdamse arbeidsmarkt, Rotterdam: ISEO, 1997.
- Parkinson et al. (1992)  
M. Parkinson, F. Bianchini, J. Dawson, R. Evans en A. Harding. Urbanisation and the Functions of Cities in the European Community. Brussel/Luxemburg: Commissie van de Europese Gemeenschap, 1992.
- Pilgram (1995)  
K. Pilgram. Hoe werven bedrijven 1994. Rijswijk: Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening, 1995 (O&A Rapport 95/2).

- Pilgram (1997)  
K. Pilgram. Hoe werven bedrijven 1996. Rijswijk: Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening, 1997 (O&A rapport 97/1).
- Pinkster (2001)  
F. Pinkster. Stedenstrijd? Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (stageverslag SCP).
- Porter (1998)  
M.E. Porter. On competition. Boston: Harvard Business School Press, 1998.
- Roegholt (1993)  
R. Roegholt. Amsterdam na 1900. Den Haag: Sdu, 1993.
- Van Rosmalen (1995)  
B. van Rosmalen. Mozaïek woningmarkt stadsregio Rotterdam. Delft: universitaire pers, 1995.
- Van Rossem (1994)  
V. van Rossem. Randstad Holland. variaties op het thema stad. Rotterdam: Nai Uitgevers, 1994.
- Rovers (1996)  
B. Rovers. Criminografie van Rotterdam: jeugdigen en veel voorkomende criminaliteit in de periode 1990-1994. Arnhem: Gouda Quint, 1996.
- Sassen (1991)  
Saskia Sassen. The Global City. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.
- Sassen (1994)  
Saskia Sassen. Cities in a World Economy. Thousand Oaks, Cal.: Pine Forge Press, 1994.
- Sassen (1998)  
Saskia Sassen. Megacities lecture 2, Megacities Foundation: Rotterdam, 1998.
- Schnabel (1999)  
P. Schnabel. Individualisering in wisselend perspectief. In: P. Schnabel (red.). Individualisering en sociale integratie. Nijmegen: SUN, 1999.
- Schulze (1992)  
G. Schulze. Die Erlebnisgesellschaft. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1992.
- Schuyt en Taverne (2000)  
C. J. M. Schuyt en E. Taverne. 1950 – Welvaart in zwart-wit. Den Haag: Sdu, 2000 (Nederlandse cultuur in Europese context).
- SCP (1992)  
Sociaal en Cultureel Rapport 1992. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1992.
- SCP (1996)  
Sociaal en Cultureel Rapport 1996. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1996.
- SCP (1998)  
Sociaal en Cultureel Rapport 1998. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, 1998.
- SCP (2000)  
Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.
- SCP/CBS (2000)  
Armoedemonitor 2000. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek, 2000 (SCP-publicatie 2000/6).
- SER (1998)  
Samen voor de stad. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 1998 (advies 98/1).
- Smets (2000)  
A.J.H. Smets. Wervende woonmilieus in de stad? Stedelijke herstructurering geëvalueerd. Utrecht: Koninklijk Nederlands aardrijkskundig Genootschap (etc.), 2001.
- De Smidt (1992)  
M. de Smidt. A World City Paradox; Firms and the Urban Fabric. In: F.M. Dieleman en S. Musterd (red.). The Randstad: A Research and Policy Laboratory. Dordrecht: Kluwer, 1992.
- De Smidt en Van der Mark (1994)  
M. de Smidt en R. van der Mark. European metropolises in competition for offices. In: O.A.L.C. Atzema en E. Wever (red.). Economisch geografische variaties. Assen: Van Gorcum, 1994.
- SWD (2000)  
Wonen in Amsterdam 1999, deel 1: stand van zaken, ontwikkelingen en trends. Amsterdam: Stedelijke Woningdienst Amsterdam, 2000.

- Steijn, Snel en Van der Laan (2000)  
 B. Steijn, E. Snel en L. van der Laan. 'Een postindustriële klassenstructuur?' In: Sociologische Gids (2000) 2 (77-94).
- Symes (1995)  
 V. Symes. Unemployment in Europe; Problems and Policies. Londen en New York: Routledge, 1995.
- Terreehorst (1997)  
 P. Terreehorst. Langzame stad, snelle mensen. Amsterdam: Van Gennep, 1997.
- Tesser et al (1995)  
 P.T.M. Tesser, C.S. van Praag, F.A. van Dugteren, L.J. Herweijer en H.C. van der Wouden. Rapportage minderheden 1995; concentratie en segregatie. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/-VUGA, 1995.
- TK (1976/1977)  
 Derde Nota over de ruimtelijke ordening, deel 2. Verstedelijkingsnota. Tweede Kamer, vergaderjaar 1976/1977, 13754.
- TK (1980/1981)  
 Nota stads- en dorpsvernieuwing. Tweede Kamer, vergaderjaar 1980/1981, 16713, nr. 1-2.
- TK (1988/1989)  
 Nota volkshuisvesting in de jaren negentig. Tweede Kamer, vergaderjaar 1988/1989, 20691, nr. 2-3.
- TK (1990/1991a)  
 Vierde nota over de ruimtelijke ordening (extra), deel III: kabinetsstandpunt. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990/1991, 21879, nr. 10-11.
- TK (1990/1991b)  
 Evaluatienota stadsvernieuwing jaren '80. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990/1991, 21894, nrs. 1-2.
- TK (1996/1997)  
 Nota stedelijke vernieuwing. Tweede Kamer 1996/1997, 25427, nr. 2.
- TK (1997/1998)  
 Grotestedenbeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 21062, nr. 62.
- TK (1998/1999)  
 Nota marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 24036, nr. 129.
- TK (1999/2000)  
 Werkgroep Vijfde nota ruimtelijke ordening. verslag van het onderzoek. Bijlagen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 27210, nr. 3.
- TK (2000/2001a)  
 Vaststelling van de begroting van uitgaven en ontvangsten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2001. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27400 VII, nr. 2.
- TK (2000/2001b)  
 Grotestedenbeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27650, nr. 2 (Algemene Rekenkamer).
- TK (2000/2001c)  
 Bestuur in stedelijke gebieden. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27633, nr. 1.
- TK (2000/2001d)  
 Sociale nota 2001. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27402, nr. 2.
- Van der Vegt et al. (1994)  
 C. van der Vegt, T. Poot en W. Manshanden. ROA in economisch perspectief. Amsterdam: SEO, 1994.
- Van der Vegt en Manshanden (1997)  
 C. van der Vegt en W. Manshanden. De Amsterdamse binnenstad als economisch centrum. terugblik 1970-1996 en verkenning 1997-2015. Amsterdam: SEO, 1997 (SEO-onderzoek).
- VROM (1988)  
 Vierde Nota over de ruimtelijke ordening. Den Haag: ministerie van VROM, 1988.
- VROM (1997a)  
 Woonverkenningen: wonen in 2030. Den Haag: ministerie van VROM, 1997.
- VROM (1997b)  
 Nota stedelijke vernieuwing. Den Haag: ministerie van VROM, 1997.
- VROM (1999)  
 Volkshuisvesting in cijfers 1999. Den Haag: ministerie van VROM, 1999.



- VROM (2000a)  
Nota wonen (ontwerp). Den Haag: ministerie van VROM, 2000.
- VROM (2000b)  
Voortgangsrapportage nieuwe sleutelprojecten. Den Haag: ministerie van VROM, 2000.
- VROM (2001)  
Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening. Den Haag: ministerie van VROM, 2001.
- Wagenaar en Van Engelsdorp Gastelaars (1986)  
M. Wagenaar en R. van Engelsdorp Gastelaars. Het ontstaan van de Randstad, 1815-1930. In: *Geografisch Tijdschrift XX* (1986) 1 (14-29).
- Wilson (1987)  
W.J. Wilson. *The truly disadvantaged, the inner city, the underclass and public policy*. Chicago/London: The University of Chicago Press, 1987.
- WRR (1990)  
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Van de stad en de rand*. Den Haag: Sdu, 1990 (Rapporten aan de regering, 37).
- Wittebrood (1998)  
K. Wittebrood. *Cijfers omtrent geweld*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 1998.
- Wittebrood en Junger (1999)  
K. Wittebrood en M. Junger. Trends in geweldscriminaliteit: een vergelijking tussen politiestatistieken en slachtofferenquêtes. In: *Tijdschrift voor Criminologie* (1999) 41 (250-267).
- Wittebrood (2000)  
K. Wittebrood. *Buurten en geweldscriminaliteit: een multilevel-analyse*. In: *Mens en Maatschappij* 75 (2000) 2 (92-109).
- Van der Wouden et al. (1994)  
R. van der Wouden, M. Ruinaard, R. Kwekkeboom, E. ter Borg, P. Voogt en W. Wiertma. *Evaluatie sociale vernieuwing: het eindrapport*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1994 (Cahier 109).
- Van der Wouden (1996)  
R. van der Wouden. *De bekleemde stad; grootstedelijke problemen in demografisch en sociaal-economisch perspectief*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1996.
- Van der Wouden (2000)  
R. van der Wouden. *Verkeerd verbonden – de openbare ruimte, de netwerkstad en de naoorlogse wijk*. In: M. Meindersma, (red.). *Stadslab: over stedelijke vernieuwing en herstructurering*. Rotterdam: KEI, 2000 (76-87).



### **Werkprogramma**

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2000-2001) is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

### **SCP-publicaties**

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

### **Sociale en Culturele Rapporten**

*Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. ISBN 90-5749-114-1 (f 90,50/EUR 41)

*Sociaal en Cultureel Rapport 2000*. ISBN 90-377-0015-2 (f 75,00/EUR 34)

*The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000*. ISBN 90-377-0062 4 (English edition 2001) (\$ 99.50)

### **Nederlandse populaire versie van het SCR 1998**

*Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport*. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8 (f 24,50/EUR 11)

### **Engelse populaire versie van het SCR 1998**

*25 years of social change in the Netherlands; Key data from the Social and Cultural Report*. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x (f 24,50/EUR 11)

### **Nederlandse populaire versie van het SCR 2000**

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4 (f 29,50/EUR 13,40).

### **Sociale en Culturele Studies**

26 *Tussen bed en budget*. (1998) ISBN 90-5749-119-2 (f 62,00/EUR 28)

27 *De stad op straat*. (1999) ISBN 90-5749-120-6 (f 51,00/EUR 23)

28 *Scholen onder druk*. (1999) ISBN 90-5749-138-9 (f 62,00/EUR 28)

29 *Naar andere tijden?* (1999) ISBN 90-5749-510-4 (f 51,00/EUR 23)

## Cahiers

- 157 *Sociale en Culturele Verkenningen 1999* (1999) ISBN 90-5749-130-3 (f 41,50/EUR 19)
- 158 *Naar draagkracht (1999) Een verkennend onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg.* ISBN 90-5749-131-1 (f 36,00/EUR 16)
- 159 *Variatie in participatie. Achtergronden van arbeidsdeelname van allochtone en autochtone vrouwen* (1999) ISBN 90-5749-133-8 (f 31,00/EUR 14)
- 160 *Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt* (1999). ISBN 90-5749-136-2 (f 52,00/EUR 24)
- 161 *Lokaal jeugdbeleid. Een inventariserend onderzoek* (1999). ISBN 90-5749-134-6 (f 31,00/EUR 14)
- 162 *Tussen overschot en tekort. De aansluiting tussen onderwijs en arbeid in de quartaire sector en in de marktsector vergeleken* (1999). ISBN 90-5749-135-4 (f 36,00/EUR 16)
- 163 *Armoedemonitor 1999* (1999). SCP/CBS. ISBN 90-5749-140-0 (f 41,50/EUR 19)
- 164 *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Een inhoudelijke en bestuurlijke typering.* (1999) ISBN 90-5749-517-1 (f 31,00/EUR 14)
- 165 *Duurzaam milieu, vergankelijke aandacht. Een onderzoek naar meningen, media en milieu* (2000). ISBN 90-5749-524-4 (f 31,00/EUR 14).
- 166 *Het bereik van de kunsten. Het culturele draagvlak deel 4* (2000). ISBN 90-5749-511-2 (f 41,50/EUR 19)
- 167 *Digitalisering van de leefwereld. Een onderzoek naar informatie- en communicatietechnologie en sociale ongelijkheid* (2000) ISBN 90-5749-518-x (f 41,50/EUR 19)
- 168 *Rapportage gehandicapten 2000. Arbeidsmarktpositie en financiële situatie van mensen met beperkingen en/of chronische ziekten* (2000) ISBN 90-377-00-136 (f 39,95/EUR 18)

## SCP-publicaties 2000

- 2000/1 *De maat van de verzorgingsstaat. Inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen* (2000). ISBN 90-377-0014-4 (f 35,00/EUR 15,90)
- 2000/2 *Sociaal en Cultureel Rapport 2000.* ISBN 90-377-0015-2 (f 75,00/EUR 34)
- 2000/3 *Secularisatie in de jaren negentig. Kerklidmaatschap, veranderingen in opvattingen en een prognose* (2000). ISBN 90-377-0019-5 (f 25,00/EUR 11,35)
- 2000/4 *De kunst van het combineren. Taakverdeling onder partners* (2000). ISBN 90-377-0021-7 (f 35,00/EUR 15,90)
- 2000/5 *Emancipatiemonitor 2000* (2000). SCP/CBS (2000) ISBN 90-377-0022-5 (f 35,00/EUR 15,90).
- 2000/6 *Armoedemonitor 2000* (2000). SCP/CBS (2000). ISBN 90-377-0026-8 (f 40,00/EUR 18,20).
- 2000/7 *Rapportage jeugd 2000* (2000). ISBN 90-377-0028-4 (f 35,00/EUR 15,90).

### SCP-publicaties 2001

- 2001/1 *Gewenste groei. Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groeikernen* (2001). ISBN 90-377-0031-4 (f 35,00/EUR 15,90).
- 2001/2 *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief* (2001). ISBN 90-377-0027-6 (f 60,00/EUR 27,30).
- 2001/3 *Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten* (2001). ISBN 90-377-0050-0 (f 30,00/EUR 13,60).
- 2001/4 *Verstandig verzorgd. Een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de intramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten* (2001). ISBN 90-377-0051-9 (f 25,00/EUR 11,35).
- 2001/5 *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening* (2001). ISBN 90-377-0068-3 (f 40,00/EUR 18,20).
- 2001/6 *Vrij om te helpen. Verkenning betaald langdurig zorgverlof* (2001). ISBN 90-377-0053-5 (f 40,00/EUR 18,20).
- 2001/10 *Over werken in de postindustriële samenleving* (2001). ISBN 90-377-0057-8 (f 75,00/EUR 34,10).
- 2001/11 *Rapportage ouderen 2001. Veranderingen in de leefsituatie* (2001). ISBN 90-377-0059-4 (f 65,00/EUR 29,55).
- 2001/13 *De stad in de omtrek* (2001). ISBN 90-377-0060-8, (f 45,00/EUR 20,45).
- 2001/14 *De sociale staat van Nederland 2001*. ISBN 90-377-0067-5 (f 79,50/EUR 36,15.)
- 2001/17a *Rapportage minderheden 2001. Deel 1 Vorderingen op school*. ISBN 90-377-0075-6 (f 49,00/EUR 22,50).
- 2001/17b *Rapportage minderheden 2001. Deel 2 Meer werk*. ISBN 90-377-0077-2 (f 32,50/EUR 14,80).
- 2001/17 *Deel 1 en 2 Rapportage minderheden 2001*. ISBN 90-377-0078-0 (f 72,50/EUR 32,95).

### Onderzoeksrapporten

- 2000/2 *Altijd weer die auto!* (2000). ISBN 90-377-0030-6 (f 25/EUR 11,35).
- 2000/8 *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid* (2000). ISBN 90-377-0047-0 (f 25/EUR 11,35).
- 2001/9 *Het beeld van de wetenschap* (2001). ISBN 90-377-0056-x (f 30/EUR13,60).
- 2001/15 *Een model voor de strafrechtelijke keten* (2001). ISBN 90-377-0066-7 (f 40/EUR18,20)
- 2001/16 *Efficiency of Homes for the Mentally Disabled in the Netherlands* (2001). ISBN 90-377-0064-0 (f 25/EUR11,35)

### Werkdocumenten (rechtstreeks te verkrijgen bij het SCP)

- 65 *Hybrid governance. The impact of the nonprofit sector in the Netherlands* (2000). ISBN 90-377-0029-2 (f 25,00/EUR 11,35).
- 66 *Van arbeids- naar combinatie-ethos* (2000) (f 15/EUR 6,80).
- 67 *De vraag naar kinderopvang* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 68 *Trends en determinanten in de sport* (2000) (f 15/EUR 6,80).
- 69 *De toekomst van de AWBZ* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 70 *The non-profit sector in the Netherlands* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 71 *Oudkomers in beeld* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 72 *Het nieuwe consumeren* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 73 *Voorstudie onderzoek 0-12-jarigen* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 74 *Maten voor gemeenten* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 75 *Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers* (2001) (f 30/EUR 13,60).

### Overige publicaties

*On Worlds of Welfare. Institutions and their effects in eleven welfare states.* ISBN 90-377-0049-7 (\$ 19.95/EUR 22). (Integrale vertaling van *De maat van de verzorgingsstaat.*)