

Datum : 23 oktober 2006  
Aan : Projectgroep Grotestedenbeleid

### Grote Stedenbeleid na 2009

Sinds midden jaren negentig voert het rijk een grotestedenbeleid. Het CPB is samen met andere planbureaus gevraagd om mee te denken over de vorm en de mogelijkheden van een toekomstig grotestedenbeleid na afloop van de huidige convenantperiode. Welke vraagstukken dienen zich aan? Geven deze vraagstukken aanleiding voor overheidsbeleid? Wat zijn (on)mogelijkheden van het beleid om daar adequaat op te reageren? Dit memo schetst enige aspecten die het CPB belangrijk voorkomen.

### Twee recente studies

Recentelijk zijn twee rapporten verschenen waarin het onderwerp 'grote steden' (mede) aan bod kwam. Het gaat in beide gevallen om de G4. In deze steden komt de problematiek het duidelijkst naar voren, zij het zelfs bij deze vier al niet in gelijke mate, en is alleen al door de grootte van de steden de kans op cumulatie en ruimtelijke concentratie van problemen het grootst.

In de WPRB studie onder redactie van het NIDI *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2006. Grote steden in demografisch perspectief* wordt ingegaan op de gevolgen van de huidige demografische trends op de ontwikkelingen in de G4. De demografische cijfers laten zien dat de vier grote steden momenteel aan het 'vergroenen' en het 'verkleuren' zijn, terwijl de individualisering er verder is doorgezet dan elders in Nederland. Het aandeel niet-westerse allochtonen neemt gestaag toe. In contrast met de nationale trends stijgt het percentage jongeren onder de 15 en daalt het percentage 65 plussers in de grote steden. Het percentage eenpersoonshuishoudens en eenoudergezinnen ligt in de steden op een veel hoger niveau dan elders.

Momenteel is een kleine meerderheid van de jongeren onder de 15 in de G4 van niet-westerse afkomst (tegen 16% nationaal gemiddeld). Deze zijn bovendien ongelijk gespreid over de wijken. Bijna een op de drie basisscholen in de vier grote steden bestaat voor meer dan 80%

uit allochtone leerlingen. Door de grote aantallen leerlingen uit achterstandsgroepen blijven de leerprestaties in de G4 achter en is de doorstroming naar HAVO/VWO lager dan landelijk. Het percentage leerlingen dat slaagt voor het eindexamen in het voortgezet onderwijs, ligt zeven tot tien procentpunten lager dan elders. De schooluitval is hoger dan elders. Opvallend is ook dat het onderwijsniveau van autochtone leerlingen in de G4 iets hoger ligt dan elders, maar van allochtone leerlingen juist iets lager.

De recente demografische trends leiden ertoe dat de potentiële beroepsbevolking in de G4 zich kwantitatief gunstig, maar kwalitatief ongunstig ontwikkelt. De van oudsher bestaande voorsprong in gemiddeld opleidingsniveau in de G4 in vergelijking met de rest van het land neemt langzaam af. De gemiddelde werkloosheid ligt in de vier grote steden iets boven het landelijke gemiddelde. Op grond van het hoge gemiddelde opleidingsniveau van de huidige beroepsbevolking zou dit percentage eigenlijk eronder moeten liggen. De op de arbeidsmarkt meest kwetsbare groep van laag opgeleide en jonge allochtonen is in de grote steden oververtegenwoordigd. De werkloosheid onder deze groep als geheel is met gemiddeld 17% in 2001-2003 alarmerend hoog, bij sommige etnische groepen is zij nog veel hoger.

De ontwikkeling van het gemiddelde inkomen per hoofd in de G4 blijft steeds verder achter bij het nationale gemiddelde. Per saldo trokken de afgelopen decennia met name de hoge en middeninkomens de stad uit en werden vervangen door jongeren die een opleiding kwamen volgen en, meer recentelijk, door niet westerse migranten. Vooral beperkte mogelijkheden op de woningmarkt worden als oorzaak van deze migratiestromen gezien. De woningvoorraad in de vier grote steden wordt immers gekenmerkt door een sterke oververtegenwoordiging van relatief kleine en oude woningen en een laag aandeel van koopwoningen. Het lijkt daarom moeilijk om welvarende bewoners vast te houden, tenzij tegen hoge kosten. Suburbanisatie lijkt bij verdere welvaartsstijging een robuuste voortgaande trend. Het tekort aan koopwoningen is nog wel aan te pakken, maar het tekort aan eengezinswoningen is moeilijk op te lossen binnen de bestaande stadsgrenzen. De beste mogelijkheden voor nieuwe eengezinswoningen bieden nog de uitleglocaties aan de stadsranden en voor aantrekkelijke appartementen de wijken in en rond het centrum.

Ook in de lange termijn scenario studie *Welvaart en Leefomgeving* van CPB, RPB en MNP is een hoofdstuk gewijd aan de lange termijn vooruitzichten van de G4. Vooral over de demografische vooruitzichten bestaan grote onzekerheden. In twee scenario's neemt de bevolking van de G4 sterk toe, in twee andere scenario's stabiliseert zij op het huidige niveau. De bevolkingsaanwas in de twee groei scenario's komt hoofdzakelijk door de instroom van niet westerse migranten. In het ene scenario is verondersteld dat het vooral gaat om goed opgeleide werkmigranten, in het andere scenario om laag opgeleide gezinsmigranten. De druk op de grootstedelijke woningmarkt neemt in beide gevallen toe, maar in het eerste geval is sprake van een koopkrachtiger vraag met meer mogelijkheden voor rendabele woningbouwinvesteringen

dan in het tweede geval. Maar ook als de grootstedelijke bevolkingsomvang stabiliseert, zullen flinke investeringen nodig zijn om de kwaliteit van het woningbestand op peil te houden. De feitelijke vraag op de woningmarkt wordt niet zozeer bepaald door de bevolkingsomvang maar meer door het aantal huishoudens. De grote stad is aantrekkelijk voor kleine huishoudens. Een verdergaande individualisering vergroot de vraag naar wooneenheden in de stad nog eens extra.

## **Aandachtspunten voor toekomstig beleid**

Centrale vraag voor het rechtvaardigen van een afzonderlijk grote stedenbeleid moet steeds zijn in hoeverre de aard en de omvang van de problemen in de grote steden afwijken van die van de rest van het land. Wordt de omvang van de problemen daarbij veroorzaakt door verschillen in bevolkingssamenstelling of is een sprake van een cumulatief-effect of een additioneel ruimtelijk effect. In het eerste geval ligt specifiek beleid voor de grote stad niet meteen voor de hand, maar eerder een generiek beleid voor bepaalde bevolkingsgroepen. In het laatste geval is er wel een duidelijke reden voor een apart grotestedenbeleid.

### **Arbeidsmarkt**

Arbeidsmarktproblemen in de grote steden zitten niet zozeer aan de vraagkant. Door de toegenomen pendelbereidheid is de arbeidsvraag binnen de stad maar van beperkt belang voor de stadsbevolking. Banen voor hoog opgeleiden worden voor een belangrijk deel door mensen van buiten de stad bezet. Beleid op dit gebied ligt dan ook niet zo voor de hand.

Arbeidsmarktproblemen voor de grote stad zijn er wel aan de aanbodkant, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Terwijl het gemiddelde opleidingspeil nationaal stijgt, neemt het aandeel laagopgeleiden in de stad niet af. Omdat laag opgeleiden in het algemeen pendelen over kortere afstanden zijn zij meer aangewezen op de beschikbaarheid van banen in de buurt. De werkloosheid onder laag opgeleiden in de steden ligt beduidend hoger dan het landelijk gemiddelde. Werkloosheid onder laag opgeleiden heeft vooral te maken met instituties op de arbeidsmarkt. Veel laag opgeleiden in de G4 hebben een productiviteitsniveau dat onder het minimumloon ligt. In een recente CPB-studie over de Welvaartsstaat wordt voor de overheid een drietal argumenten gegeven om te interveniëren op de arbeidsmarkt<sup>1</sup>. Vanuit de economische literatuur worden daarbij genoemd: nalatig gedrag (moral hazard) bij werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten om aan het werk te komen; onvolledige informatie bij werknemers en werkgevers waardoor een minder efficiënte match op de arbeidsmarkt ontstaat, en herverdeling van werk en inkomen richting laag productieve werknemers waardoor deze aan

<sup>1</sup> Mooij, R.A. de (2006), Reinventing the welfare state, CPB. Bijzondere publicaties, nr. 60. Den Haag: Centraal Planbureau, pagina 106-109

het werk kunnen worden gehouden. Generiek arbeidsmarktbeleid in de vorm van loonkostensubsidies, van aanvullende scholing en stageplaatsen voor het opdoen van werkervaring en van antidiscriminatiewetgeving voor allochtonen ligt dan het meest voor de hand. Bij de uitvoering kunnen plaatselijke initiatieven van groot belang zijn om echt resultaten te bereiken. Uit de ervaring met de nieuwe wet WBB blijkt dat decentrale uitvoering goed werkt.

### **Onderwijs**

De leerprestaties in de grote steden blijven achter bij de rest van het land, maar dat hangt voor een belangrijk deel samen met de hoge concentratie van achterstandsgroepen. Toch lijkt er sprake van een klein aanvullend ruimtelijk effect. De schooluitval is relatief hoog. De verklaring moet vooral gevonden worden in het grootstedelijke leefklimaat met zijn cumulatie van problemen en zijn vele vormen van tijdsbesteding, die de kans op spijbelen doen toenemen. Uit onderzoek blijkt dat kinderen in achterstandsgezinnen wel degelijk baat hebben bij stimulerend beleid.

### **Woningmarkt**

De bestaande woningvoorraad van de grote stad maakt het moeilijk om het geleidelijk wegtrekken van midden en hoge inkomensgroepen te stoppen. De vraag is of dit specifiek beleid rechtvaardigt. De hoge en middeninkomens gaan veelal elders in de regio wonen, maar verlaten niet de regionale arbeidsmarkt. Wel kan het zijn, dat het draagvlak voor sommige stedelijke voorzieningen op die manier wordt uitgehold. De woningmarkt is een voorraadmarkt, waarvan omvang en samenstelling slechts langzaam kunnen veranderen van jaar op jaar. Kansen om hogere inkomens meer aan de stad te binden liggen vooral in nieuwbouw van eengezinswoningen aan de stadsranden en kwalitatief verbetering van de meergezinswoningen nabij het centrum. Etagewoningen in centraal gelegen wijken, welke vroeger door gezinnen werden bewoond, zijn veelal ruim genoeg voor een- of tweepersoonshuishoudens, en blijken aantrekkelijk voor hogere inkomensgroepen, mits ook de kwaliteit wordt aangepast.

Een groot deel van de woningvoorraad, vooral in de sociale huursector, is in handen van woningcorporaties. Dat biedt op zichzelf kansen om aanpassing van de woningvoorraad aan de consumentenwensen grootschalig en integraal aan te pakken, omdat een beperkt aantal partijen erbij betrokken is. Te denken valt daarbij aan het beschikbaar maken van een hoger percentage van de woningvoorraad voor de koopsector, aan sloop en vervangende nieuwbouw die beter aansluit bij de woonwensen, en aan het verbeteren van de kwaliteit van bestaande goedkope huurwoningen. Dit laatste is deels te financieren uit verkoop van (bestaande) woningen en hogere toekomstige huuropbrengsten. De verdere individualisering van de samenleving leidt tot een toenemende koopkrachtige potentiële vraag van één- en tweepersoonshuishoudens naar goede appartementen in de grote steden. Dit biedt marktpartijen mogelijkheden om de

problemen zelf op een efficiënte manier aan te pakken. Rechtstreekse overheidsinvesteringen lijken daarbij niet op voorhand nodig.

### **Woonkwaliteit en leefbaarheid**

De fysieke woonkwaliteit heeft een belangrijke invloed op de leefbaarheid van de stad. Leefbaarheid wordt dan vooral gezien als een weergave van de algehele kwaliteit van de woonomgeving. Daarbij bestaan grote verschillen tussen wijken. Achterstandsgroepen zijn ongelijk verdeeld over de stad. Ze wonen veelal in wijken met de kwalitatief slechtste woningen. Aan de ander kant zijn dergelijke wijken op hun beurt weer toevluchtsoord voor mensen met een lage inkomenspositie. De woonomgevingkwaliteit kan onder druk komen door factoren als criminaliteit, fysieke verloedering, hoge bevolkingsdichtheid, overlast of een tekort aan voorzieningen als winkels voor dagelijkse levensbehoeften en huisartsen.

In achterstandswijken lijkt sprake van een zekere cumulatie van problemen. Vanuit maatschappelijk oogpunt is het niet op voorhand duidelijk dat meer ruimtelijke spreiding van de problemen te prefereren zou zijn boven concentratie in beperkte gebieden. Maar als door cumulatie de problemen worden versterkt, lijkt er reden voor actief overheidsbeleid. Beleid lijkt daarbij het best te kunnen worden gevoerd op een decentraal schaalniveau. De gemeentelijke overheden zijn beter op de hoogte van de algehele situatie en de specifieke problemen in bepaalde wijken en kunnen daar dan beter en meer maatgericht op inspelen.

### **Veiligheid**

Stedelijke samenlevingen bieden door hun anonieme karakter gunstige voorwaarden voor criminaliteit. Binnen een relatief klein gebied doen zich grote verschillen tussen arm en rijk voor. Ook etnische heterogeniteit biedt een extra voedingsbodem voor criminaliteit. Hoewel criminaliteit overal voorkomt, blijken slachtoffers en daders vaker in steden te wonen dan daarbuiten. Binnen de grote steden, met name de grootste drie, bestaan er ook duidelijke verschillen tussen wijken. Uit slachtofferenquêtes komt het beeld naar voren dat een aantal specifieke vormen van criminaliteit, zoals autocriminaliteit en inbraak, aan het dalen is. Het aantal geweldsdelicten, met name bedreiging, neemt nog wel toe. Opvallend is dat de afgelopen jaren een stijgend percentage van 12-24 jarigen in de G4 verdacht wordt van misdrijven. Het ligt voor de hand om hierbij een verband te leggen met de eerder gesignaleerde hoge schooluitval en slechte arbeidsmarktpositie van laag opgeleide allochtone jongeren.

In tegenstelling tot het beleid ten aanzien van de onderkant van de arbeidsmarkt gaat het beleid hier juist in de richting van meer centralisatie. Het is de vraag of dit de openbare veiligheid in de grote steden ten goede zal komen.

### **Bereikbaarheid en milieu**

Tot slot worden bereikbaarheid en milieu wel gezien als typische probleemvelden voor de grote steden. De groei van de mobiliteit manifesteert zich vooral in toenemende congestie in stedelijke gebieden. De ruimtelijke concentratie van activiteiten in de steden zorgt voor hoge lokale milieudruk. Omdat een succesvolle aanpak van dergelijke problemen de stadsgrenzen veelal zal overstijgen, leent een regionaal of nationaal vervoers- en milieubeleid zich beter voor de aanpak van de meeste van dit soort zaken.

## **Vormgeving van toekomstig beleid**

### **Centraal of decentraal?**

Bij elk van de bovengenoemde aandachtspunten is het van belang zich af te vragen in hoeverre de overheid actief beleid zou moeten voeren en of dat centraal dan wel decentraal moet gebeuren. Met andere woorden: is generiek overheidsbeleid wenselijk of juist meer lokaal beleid? Meer nadruk op lokaal 'grootsteden'beleid kan ook overheveling inhouden van financiële middelen naar het Gemeentefonds met aanpassing van de criteria. Dit brengt in ieder geval minder regeldruk met zich als een apart grootstedenbeleid direct gefinancierd door het Rijk.

Ten aanzien van de problemen aan de onderkant van de grootstedelijke arbeidsmarkt ligt in eerste instantie een generiek beleid het meest voor de hand. In specifieke gevallen is het wellicht mogelijk om lokale omstandigheden meer te benutten, waarbij universiteiten, Hbo-instellingen of bedrijven meer kunnen betekenen voor hun directe omgeving. Bij problemen op de woningmarkt moeten marktpartijen zeer wel in staat zijn om een deel van de problemen aan te pakken en is een directe, actieve overheidsrol minder evident. Dat neemt niet weg dat de overheid wel een indirecte, initiërende of coördinerende rol kan spelen. Bij onderwijs, criminaliteit en leefbaarheid en in samenhang daarmee ook een deel van de problemen met de woningvoorraad, ligt door hun onderlinge samenhang lokaal beleid het meest voor de hand.

### **Evaluatie**

Wat is er nu geleerd van een decennium grootstedenbeleid? Zijn er successen die zijn toe te schrijven aan specifiek grootstedenbeleid of hangen succesvolle ontwikkelingen meer samen met externe factoren als bijvoorbeeld een gunstige conjuncturele ontwikkeling? Op het gebied van een goede evaluatie van specifieke projecten is weinig betrouwbare informatie voorhanden. Vergelijking van de resultaten van vergelijkbare projecten in meerdere steden met ontwikkelingen in steden zonder dergelijke initiatieven kan een goede invalshoek geven voor evaluatie.

## **Experimenten**

Om voor de toekomst uit te vinden welk soort beleid succesvol kan zijn, is het wellicht wenselijk om te experimenteren met een aantal beleidsopties. Op die manier kan beter inzicht worden gekregen wat nu precies de invloed van specifieke maatregelen. Een voorbeeld is de uitgifte van vouchers voor specifieke doelgroepen bij het actief zoeken naar een baan.