

# Werkdocument

**No 117**

Op weg naar een effectiever  
grotestedenbeleid

Centraal Planbureau, Den Haag, januari 2000

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80  
Telefax (070) 338 33 50  
Website [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)  
PDF-versie [www.cpb.nl/nl/news/](http://www.cpb.nl/nl/news/)

ISBN 90 5833 028 1

Op weg naar een effectiever  
grotestedenbeleid



## Inhoud

Ten geleide	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	19
2 Een beeld van de programma's	23
2.1 Meerjaren ontwikkelingsprogramma's	23
2.2 Opvallende punten	29
3 De grotesteden problematiek	37
3.1 Demografie, woningmarkt en woonomgeving	37
3.2 Bedrijvigheid en arbeidsmarkt	47
3.3 Bereikbaarheid en verkeersveiligheid	55
3.4 Veiligheid	58
3.5 Jeugd	62
3.6 Kwetsbare groepen en sociaal isolement	66
4 Werk en economie	69
4.1 Activerend arbeidsmarktbeleid: toeleiding en activering van werklozen	69
4.2 Verbetering aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt	75
4.3 Stimulering stedelijke economie	76
5 De fysieke pijler	85
5.1 Verbetering van de woningvoorraad en de openbare ruimte	85
5.2 Beperking van (lokale) milieuhinder	95
5.3 Verbetering van milieu-efficiëntie	95
5.4 Verbetering van de fysieke bereikbaarheid	96

6	De sociale pijler	105
6.1	Algemeen	105
6.2	Bevorderen van veiligheid en bestrijden van criminaliteit	107
6.3	Bevorderen van ontwikkelingskansen van de jeugd	113
6.4	Voorkomen van sociaal isolement	117
7	Nabeschouwing	121
	Literatuur	123
	Bijlagen	
A	Meerjarenontwikkelingsprogramma's	131
B	Deelnemers expert meetings	133
C	Verkeersongevallen	137
	Abstract	139

## Ten geleide

Het CPB is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gevraagd een ex-ante evaluatie op te stellen van de ontwikkelingsprogramma's van de 25 steden van het grotestedenbeleid (G25). Op basis van de in 1998 afgesloten doorstartconvenanten tussen steden en Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid hebben de 25 steden meerjaren ontwikkelingsprogramma's voor de periode 2000-2004 opgesteld. De CPB-evaluatie is in korte tijd tot stand gekomen en heeft zich geconcentreerd op hoofdlijnen over de programma's heen. Deze publicatie is een, mede naar aanleiding van commentaar van steden en departementen, aangevulde en verbeterde weergave van een tussenrapportage, die 18 november beschikbaar kwam. Inmiddels zijn door de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid en de 25 steden convenanten afgesloten. Voor de verdere toekomst hopen we met dit rapport een bijdrage te leveren aan een effectiever grotestedenbeleid.

Het CPB heeft dit onderzoek verricht met medewerking van Rand Europe en IOO bv. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft advies gegeven en commentaar geleverd op conceptstukken. Daarnaast zijn vier expert meetings georganiseerd waaraan in totaal 40 externe deskundigen hebben deelgenomen, waaronder medewerkers van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV). Voorts is er een gesprek geweest met de voorzitter van de Visitatiecommissie Grotestedenbeleid, de heer Brinkman. Het CPB is zeer erkentelijk voor de belangrijke inbreng van de bureaus en de andere deskundigen. De verantwoordelijkheid voor de conclusies die hier worden getrokken, berust bij het CPB.

Het onderzoek is in de periode september tot medio november uitgevoerd op de afdeling Ruimtelijke Economie door John Blokdijk, Gerbrand van Bork (coördinatie) en Carel Eijgenraam. Daarnaast heeft Taco van Hoek meegewerkt aan dit project. Gusta Renes en Mark Stoffers van de afdeling Bouw hebben bijdragen verzorgd over de woningmarkt. Tekstbijdragen, ondersteuning bij het onderzoek en de organisatie van de expert meetings werd geboden door James Paul Cahan, Mirjam van het Loo, Odette van de Riet en Janneke Vader van Rand Europe en Zosja Berdowski van IOO bv.

F.J.H Don  
directeur CPB





## **Samenvatting**

### **Aanleiding en achtergrond**

Op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft het Centraal Planbureau een globale evaluatie uitgevoerd van 25 stedelijke ontwikkelingsprogramma's die door de steden zijn opgesteld in het kader van het Grotestedenbeleid (GSB).

De evaluatie is in zeer korte tijd tot stand gekomen en heeft als bijzondere complicatie gehad dat de definitieve programma's pas begin november gereed zijn gekomen. Voor veel steden waren al eerder voorlopige concept-programma's beschikbaar, maar deze zijn in verschillende ronden vaak sterk aangepast. Op 18 november is een tussenrapportage van de evaluatie ter beschikking gesteld aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze publicatie is een mede naar aanleiding van commentaar van departementen en steden verbeterde en aangevulde versie van de tussenrapportage.

Een belangrijk doel van de evaluatie is om globaal in te gaan op de effectiviteit van het in de meerjarenprogramma's voorgestelde beleid. Hierbij is gebruik gemaakt van inzichten uit verschillende eerdere studies. De expert meetings hebben nuttige aanvullende inzichten opgeleverd. Daarnaast is op basis van verschillende bronnen een nadere probleemanalyse gemaakt. Dit leidt tot een globale beoordeling van de werking van veel voorkomende typen van beleid. Hiermee kan uiteraard geen recht worden gedaan aan specifieke lokale situaties of aan bijzondere invullingen op stedelijk niveau. Wel biedt het op hoofdlijnen meer zicht op de mogelijke werking van beleid. De zinsnede 'werking van beleid' onderstreept nog eens dat niet de doelstellingen worden beoordeeld, maar de middelen in relatie tot de doelstellingen.

Daarnaast verschaft de evaluatie een globale indruk van het beleid in de programma's. Dit is geen overbodige luxe als men bedenkt dat er 25 programma's van soms 100 pagina's of meer per stad zijn ingediend.

Met deze twee elementen wil de evaluatie nuttige informatie aandragen over een aantal belangrijke economische, sociale en fysieke vraagstukken die bij het grotestedenbeleid aan de orde zijn en hiermee ook aandachtspunten in beeld te brengen voor vervolgstappen.

De 25 stedelijke ontwikkelingsprogramma's zijn gegroepeerd rond drie pijlers: economie, fysiek en sociaal. Vanuit het ministerie van BZK is de steden gevraagd om programma's voor deze pijlers op te stellen, meetbare doelstellingen te formuleren en financiële kaders aan te geven.

## Conclusies

Het is de eerste keer dat de steden is gevraagd een integraal programma op te stellen. Uit de programma's blijkt een grote ambitie om problemen en kansen in de steden aan te pakken. De voorgestelde beleidsplannen worden per stad op een overzichtelijke manier voor diverse beleidsterreinen in beeld gebracht, waardoor beleidsmakers worden uitgenodigd om over de eigen schotten heen te kijken. In dit perspectief heeft de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid gesproken over een leerproces. Mede tegen deze achtergrond ligt het accent bij de evaluatie op verbeterstappen die belangrijk lijken op weg naar een effectiever grotestedenbeleid. Dit dient bij de interpretatie van de evaluatie te worden meegewogen.

Uit de inventarisatie van de 25 stedelijke programma's volgen zes centrale conclusies.

1. Er is een grote gelijkvormigheid in het voorgestelde beleid van de G25.
2. Het voorgestelde beleid sluit niet altijd aan bij aard en omvang van de problemen.
3. De gemeentelijke invloed op de grotestedenproblematiek is soms beperkt.
4. Er is nauwelijks aandacht voor beleidsobstakels en prikkels voor betrokken partijen.
5. De programma's en de daarin opgenomen financiële kaders zijn ondoorzichtig.
6. De door BZK voorgestelde meetbare doelstellingen zijn moeilijk te hanteren.

*Er is een grote gelijkvormigheid in het voorgestelde beleid van de G25.*

De gelijkvormigheid in aanpak is bij alle pijlers terug te zien, maar valt het meeste op bij de *economische pijler*, waar men in aansluiting op een inschatting van sterke en zwakke kanten en kansen en bedreigingen een uiteenlopende stedelijke aanpak zou verwachten. Hiervan is zoals gezegd geen sprake. Zo is niet in te zien dat 23 van de 25 steden belangrijke comparatieve voordelen zouden hebben als toeristenstad. Ook doen vrijwel alle steden voorstellen gericht op stimulering van dezelfde kansrijke sectoren, zoals ICT en multimedia. Bijna alle steden stellen maatregelen voor zoals de aanleg en herstructurering van bedrijventerreinen en de ontwikkeling van stationslocaties.

Bij de sociale pijler ziet men eveneens dezelfde projecten stelselmatig in de programma's terugkeren: 'voorschool', 'de brede school' en 'justitie in de buurt'. Een ander gemeenschappelijk kenmerk van de sociale pijler in de programma's is de versnippering. Er zijn tientallen regelingen, die in de programma's terugkomen. Wel zijn er op sociaal gebied relatief meer overeenkomsten in problemen en spelen elementen van gelijke behandeling van burgers een grotere rol, zodat een zekere gelijkheid in aanpak niet a priori onlogisch of onwenselijk is.

Een algemene indruk is dat er weinig beleidsinnovatie is waar te nemen. Zo blijkt dat

nauwelijks projecten voorgesteld worden, die problemen of kansen op een vernieuwende wijze aanpakken.

Deze constatering is om twee redenen van belang. De eerste is dat de decentralisatie van beleid nu juist als doel heeft om meer maatwerk te kunnen leveren, dicht bij de burger en dicht aansluitend bij lokale preferenties en specifieke lokale omstandigheden. De tweede is dat bij aanpak van de hardnekkige stedelijke problematiek, in het bijzonder in de sociaal-economische sfeer, nieuwe creatieve plannen zeer gewenst zijn. Afgaand op wat thans voor ligt, kan men vanuit deze invalshoeken moeilijk tevreden zijn met het resultaat. Een belangrijk aandachtspunt is de rol die de rijksoverheid op zich neemt. Men kan de verschillende departementale wensen zonder moeite terugzien in de gepresenteerde programma's. Op sommige terreinen ligt de aansturing van het Rijk in de vorm van uniforme regelingen voor de hand, bijvoorbeeld omdat ongelijke behandeling moet worden voorkomen (deze regelingen beperken zich ook niet tot de G25), maar op andere fronten ligt een gedifferentieerde lokale aanpak in de rede. Hiervan is, zoals gezegd, nog niet veel terug te zien in de programma's.

De gelijkvormigheid komt niet alleen terug in de aard van het beleid, maar ook bij de verdeling van middelen. Het hanteren van vaste departementale verdeelsleutels richting de steden is hiervan een belangrijke achtergrond, en ook binnen de stedelijke programma's ziet men de verdelende rechtvaardigheid sterk terugkomen. De verschillende diensten en onderdelen delen alle mee in de verwachte extra middelen. In Amsterdam, waar men stadsdeelraden kent, ziet men de verdeelsleutel ook op dit niveau terug. Het proces nodigt wel uit om meer over de schotten heen te kijken, maar blijkbaar nog niet om hier ook over heen te komen, noch aan departementale zijde noch aan gemeentelijke zijde.

*Het voorgestelde beleid sluit niet altijd aan bij aard en omvang van de problemen.*

Uit de probleemanalyse komt naar voren dat de aard en omvang van de problematiek sterk verschilt tussen de 25 steden. In het algemeen zijn er vrij veel overeenkomsten tussen de vier grote steden, maar het beeld bij de G21 is zeer divers. Er zijn steden waar geen sprake is van een scherpe sociaal-economische problematiek en die op basis van verschillende indicatoren duidelijk beter scoren dan het landelijk gemiddelde. Zo liepen de werkloosheidspercentages in de G21 in 1998 uiteen van zo'n 3% in Leiden en 's-Hertogenbosch tot 12% in Groningen en Leeuwarden, bij een landelijk gemiddelde van zo'n 4%. In de G4 loopt het van 6% in Utrecht tot 11% in Rotterdam. Daarnaast hebben de verschillende steden ieder hun specifieke economische comparatieve voordelen en zijn er soms belangrijke verschillen in uitgangssituaties die zeer relevant zijn voor de effectiviteit van beleid. Een voorbeeld van het laatste is de zogenaamde 'goedkope scheefheid', waarbij het gaat om het percentage van de huishoudens met

relatief hoge inkomens die in goedkope huurwoningen zijn gehuisvest. In de G4 is dit percentage bijvoorbeeld 40%, tegen ongeveer 20% in de G21. Dit is een belangrijk gegeven met grote gevolgen voor mogelijkheden om middels volkshuisvestingsbeleid doorstroming te realiseren en daardoor op de lange duur koopkracht in de stad vast te houden.

In het licht van het bovenstaande is een grote gelijkvormigheid in het voorgestelde beleid niet voor de hand liggend en in ieder geval niet bevorderlijk voor de effectiviteit van beleid. Meer in het algemeen rijst de vraag of de intensiveringen in het kader van het grotestedenbeleid niet meer op grond van prestaties en mogelijkheden voor effectief resultaat zouden kunnen worden gebaseerd. Men komt dan meer in de richting van een fonds voor het grotestedenbeleid, waarbij men grotere projecten kan honoreren in aanvulling op de middelen die worden verdeeld met behulp van verdeelsleutels. Dit zou steden kunnen uitnodigen om een aantal duidelijke prioriteiten te stellen en extra beleidsinspanningen te zoeken in die richtingen, waarin de meest effectieve en efficiënte beleidsinzet kan plaatsvinden.

Een belangrijke conclusie ten aanzien van de pijler *werk en economie* is dat er een groot vertrouwen is in de invloed van gemeentelijk beleid op de arbeidsmarkt en economie, terwijl de schaal van de arbeidsmarkt en economie groter is dan die van de gemeente en ontwikkelingen sterk afhankelijk zijn van exogene (inter)nationale ontwikkelingen. Het is opvallend dat oplossingen voor de werkloosheid sterk gezocht worden in het stimuleren van de arbeidsvraag, terwijl uit onderzoek blijkt dat het probleem veeleer aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt ligt. Voorbeelden van maatregelen zijn stimulering van kansrijke sectoren en subsidies voor de ontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen.

Ook bij het stimuleren van meer mogelijkheden voor starters - veelal door gesubsidieerde bedrijfsruimte te bieden - wordt in weinig programma's een verband gelegd met de aard en omvang van de lokale problemen. Is er wel een probleem en zo ja waar liggen dan de grootste obstakels om een nieuw bedrijf te beginnen? Vrijwel nergens wordt aannemelijk gemaakt dat te dure bedrijfsruimte de oorzaak van het probleem is. Het is bovendien niet zonder risico om als overheid in deze sterk cyclische markt 'tekorten' te gaan wegwerken.

Bij de *fysieke pijler* geldt dat er wel specifieke projecten aan de orde zijn in de verschillende gemeenten. Men mag aannemen dat hier relaties liggen met knelpunten, maar in de ontwikkelingsprogramma's is nauwelijks informatie over de stedelijke knelpunten op de woningmarkt of ten aanzien van bereikbaarheid. Hierdoor is de aansluiting van voorgesteld beleid op de problemen moeilijk vast te stellen.

Een belangrijke uitzondering op deze conclusie is het beleid gericht op herstructurering van de woningvoorraad. Herstructurering van de vroeg naoorlogse woningvoorraad kan huidige en toekomstige onevenwichtigheden op de woningmarkten in de steden

voorkomen. Het beleid gericht op een grotere woningdifferentiatie kan in combinatie met een verbetering van de leefomgeving en veiligheid effectief zijn als middel om midden- en hogere inkomens te behouden voor de steden. Dit beleid is het meest effectief in de vier grote steden, aangezien de (kwalitatieve) mismatch tussen woningvraag en woningaanbod en het doorstromingspotentieel daar het grootst zijn. In de G21 is kwaliteitsachterstand beperkter en het doorstromingspotentieel gemiddeld geringer.

Opvallend is dat veel wordt verwacht van uitbreiding van infrastructuur en weinig aandacht uitgaat naar maatregelen die een betere benutting mogelijk maken via het beter prijzen van gebruik (rekening rijden, parkeertarieven). De steden verwachten veel van het 'modal shift' beleid: het verminderen van automobilititeit door meer en beter openbaar vervoer. Uit onderzoek komt evenwel naar voren dat dergelijk beleid niet erg effectief is. Voorzover er in deze richting al resultaat valt te boeken, dan alleen in relatie tot grote knelpunten in het openbaar vervoer en middels slimme netwerkinpassingen. Deze kwesties komen in de programma's niet duidelijk aan bod.

Bij de *sociale pijler* stellen de steden een enorm aantal maatregelen voor gericht op vermindering van criminaliteit en overlast, verkleining van onderwijsachterstanden en schooluitval en het tegengaan van sociaal isolement. Een zekere prioriteitstelling op basis van de belangrijkste problemen zou hier in de rede liggen. Er kan geen duidelijk verband worden gelegd met de verschillen in intensiteit van de problemen op sociaal terrein, de reeds ingezette inspanningen en de speerpunten voor aanvullend beleid die men hieruit af leidt. Inkomensondersteunende maatregelen, die een groot deel van het budget uitmaken, grijpen niet direct aan op het probleem van sociaal isolement en hebben negatieve effecten op de prikkel om werk te zoeken. Tenslotte is het gebrek aan aandacht voor allochtonen in de ontwikkelingsplannen opmerkelijk, zeker gezien de problemen die hier liggen en het geringe bereik van meer algemene maatregelen.

*De gemeentelijke invloed op de grotestedenproblematiek is soms beperkt.*

Een belangrijk punt betreft de beperkingen aan de invloed van gemeenten. Zo valt bij de economische pijler op dat veel steden lijken uit te gaan van het bestaan van een stedelijke arbeidsmarkt. In de praktijk blijkt de arbeidsmarkt minstens een regionaal karakter te hebben. In Amsterdam wordt bijvoorbeeld 42% van de banen in de stad door niet-stedelingen ingenomen en 22% van de beroepsbevolking werkt buiten de stad (SCP, 1996). De gedachte van werk brengen naar waar de werklozen wonen, lijkt dan ook voorbij te gaan aan de realiteit van een brede regionale arbeidsmarkt. Vanuit het perspectief van de Amsterdamse werkzoekende maakt het waarschijnlijk weinig uit of er relatief meer banen worden aangeboden in Amsterdam dan in Amstelveen of op Schiphol.

De vraag rijst voorts hoe omringende gemeenten zullen reageren op intensiveringen van beleid in de grote steden als zij hier nadelen van ondervinden. Denk aan subsidies op bedrijventerreinen in de stad en minder snelle uitgifte van bedrijventerrein op reeds ontwikkelde en geplande locaties daarbuiten. Een subsidiewedloop tussen gemeenten ligt dan op de loer. In het algemeen is het opvallend dat de randgemeenten niet in het beeld voorkomen.

Op het gebied van volkshuisvesting en bereikbaarheid lijkt regionale afstemming in veel gevallen een *conditio sine qua non* en in elk geval zeer relevant voor de effectiviteit. Zo is in het kader van het beleid gericht op een grotere woningdifferentiatie afstemming met randgemeenten onontbeerlijk om voldoende betaalbare huisvesting voor de aandachtsgroep te behouden en onnodige concurrentie te voorkomen. Voor investeringen in infrastructuur is belangrijk, dat deze goed in het netwerk worden ingepast. Dit voorkomt, dat bijvoorbeeld congestie zich verplaatst naar andere delen van het netwerk.

Meer in het algemeen rijst de vraag of de gemeentelijke invalshoek wel de juiste is bij vele beleidsterreinen van het grotestedenbeleid. Op verschillende beleidsterreinen ligt een regionale aanpak meer in de rede dan een puur stedelijke aanpak. Ook als zaken op stedelijk niveau in beginsel effectief kunnen worden aangepakt, dan is het vaak toch belangrijk voor een goede afweging om ook de gevolgen voor de omgeving van de stad in beeld te hebben. Daarnaast is de relatie met het rijksbeleid belangrijk. In sommige gevallen zijn de steden alleen uitvoerders van gedetailleerd voorgeschreven rijksbeleid. In andere gevallen is het nationale beleid van groot gewicht voor de stedelijke ontwikkelingen, denk bijvoorbeeld aan het asielbeleid of de sociale zekerheid.

*Er is nauwelijks aandacht voor beleidsobstakels en prikkels voor betrokken partijen.*

Veel voorgesteld beleid in de sociale- en fysieke pijler (volkshuisvesting) is sterk afhankelijk van de medewerking van vele partijen. Dit geldt niet alleen voor rijk, provincie en gemeenten, maar ook alle hieronder ressorterende uitvoeringsorganisaties. Men kan allerlei regelingen budgettair oprekken, maar succes of gebrek aan succes zal hier sterk samenhangen met effectieve samenwerking. Deze samenwerking kan alleen slagen als de verschillende partijen hier voldoende belang bij hebben. Dit laatste geldt uiteraard ook als samenwerking wordt gezocht met marktpartijen, zoals woningcorporaties en institutionele beleggers. Zelden wordt aangegeven, dat men hier obstakels ziet liggen en wat men voor ogen heeft om deze te slechten.

Een in belang toenemend beleidsobstakel is de krappe arbeidsmarkt. Veel van de programma's richten zich op uitbreiding van activiteiten: meer opvangcentra,

scholingstrajecten, technocentra e.d. Voor al deze activiteiten is personeel nodig, en veelal gekwalificeerd personeel. In de huidige arbeidsmarktverhoudingen wordt al veelvuldig melding gemaakt van problemen bij het aantrekken van gekwalificeerd personeel. Voorbeelden zijn de 'lerarentekorten' en de problemen om in de groeiende vraag naar personeel in de zorgsector te voldoen. De vraag rijst in hoeverre de extra inspanningen, die bovendien gelijktijdig in eenzelfde richting in de G25 plaatsvinden, zullen botsen op beperkingen op de arbeidsmarkt. Ook als men er in slaagt tijdig het benodigde personeel voor de projecten te vinden, dan is dit uiteraard niet kosteloos. Hiermee wordt niet alleen bedoeld op de financiële kosten van de programma's, maar ook op de echte economische kosten in de vorm van het onttrekken van personeel dat nu elders productief is. Zo zullen de docenten op de technocentra goeddeels aan het reguliere technische onderwijs en de opleidingssector moeten worden onttrokken. De vraag is dan wat hiervan de repercussies zijn en meer in het algemeen waar de meest efficiënte inzet van arbeid kan plaatsvinden. Op basis van de informatie in de programma's kan hier geen uitspraak over worden gedaan. Het punt van de krappe arbeidsmarkt is van niet te onderschatten belang en onderstreept nog eens het belang van het verhogen van de efficiëntie door bijvoorbeeld een goede samenwerking tussen instanties.

*De programma's en de daarin opgenomen financiële kaders zijn ondoorzichtig.*

Het uitgangspunt voor de stedelijke programma's, zoals aangegeven door het Ministerie van BZK, is dat deze afzonderlijk leesbaar zijn. Dit is voor geen enkel programma het geval. Zorgelijk is dat er geen heldere financiële overzichten zijn, waaruit blijkt wat men al doet en wat men meer denkt te gaan doen met behulp van de impuls van het grotestedenbeleid. Hierdoor is (nog) niet duidelijk waarop de financiële afspraken in de in december afgesloten convenanten betrekking zullen hebben.

Ook is geen sprake van een eenduidige wijze waarop financiële overzichten worden opgesteld. Sommige gemeenten boeken dezelfde soort regelingen onder andere pijlers, sommigen lijken private investeringen taakstellend in te vullen, anderen lijken eerder een behoedzaam-realistisch uitgangspunt te hanteren.

Ten aanzien van de invulling van de maatregelen wordt nauwelijks informatie gegeven (hoeveel mensen gaat men opleiden, hoeveel woningen of kantooroppervlak ontwikkelen e.d.), maar dit vloeit voort uit afspraken in de doorstartconvenanten tussen Rijk en steden om dit achterwege te laten. Dit bemoeilijkt uiteraard wel een beoordeling, omdat hierdoor ook geen zicht ontstaat op mogelijke bovenmatige budgettering van bepaalde posten, niet alleen op stadsniveau, maar ook en juist door de cumulatieve inspanningen van de G25.

*De meetbare doelstellingen die het Ministerie van BZK voor de steden heeft geformuleerd, zijn moeilijk te hanteren.*

Zo wordt van de steden gevraagd om ambitieuze werkloosheidsdoelstellingen te formuleren. De steden hebben evenwel nauwelijks greep op deze ontwikkelingen. In de eerste plaats hangt de vraag naar arbeid op korte termijn vooral af van de (inter)nationale conjunctuur. Voor sommige steden spelen incidentele bedrijfstakontwikkelingen een belangrijke rol. Er bestaat bovendien nauwelijks een stedelijke arbeidsmarkt, veeleer een regionale arbeidsmarkt. Als het goed of juist slecht gaat met de omringende regio's dan heeft dit een groot effect op stedelijke economie. Aan de aanbodzijde spelen demografische invloeden een grote rol, zoals het aantal migranten dat wordt opgevangen. De beleidsmogelijkheden die structureel invloed hebben op de werkloosheid, liggen bovendien veeleer op nationaal niveau waar belangrijk beleid bestaat dat invloed heeft op de 'wig' en de 'replacement rate'. Men kan goed of slecht gemeentelijk beleid voeren, maar de stedelijke werkloosheid is van zoveel zaken buiten het gemeentelijk beleid afhankelijk, dat het gemeentelijk beleid niet op zo'n indicator afgerekend kan worden.

Meer invloed heeft de gemeente op bijvoorbeeld de nascholingsinspanningen, de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt en de invulling van de ID-banen (voorheen Melkert-banen). Dan ligt het ook voor de hand om de indicatoren af te stemmen op dit beleidsniveau.

Bij verschillende andere meetbare doelstellingen spelen vergelijkbare problemen een rol. De meetbare doelstellingen luiden bijna allemaal in termen van finale doelen, die in belangrijke mate beïnvloed worden door externe factoren. Hierdoor kunnen gemeenten het resultaat maar zeer beperkt beïnvloeden. De gemeentelijke doelstellingen krijgen in dit licht enigszins het karakter van 'papieren tijgers': ze laten zich gemakkelijk opschrijven, maar de steden hebben er nauwelijks greep op en kunnen er in redelijkheid dan ook niet op worden afgerekend. Het probleem is hier dat er geen goede directe koppeling wordt gelegd tussen beleid en beleidseffect. Op diverse terreinen wordt informatie node gemist. Toch zijn verschillende effecten in beginsel goed te meten. Bij investeringen in de leefbaarheid van wijken, zijn enquêtes (voor en na uitvoering van die investeringen) een nuttig middel om de tevredenheid van burgers te registeren, bij de arbeidsbemiddeling volgt men de groepen bijvoorbeeld in samenhang met een referentiegroep waarvoor (nog) geen bemiddeling heeft plaatsgevonden en op diverse terreinen kunnen case-studies worden verricht, die - afgezet tegen globale trends elders - belangrijke informatie kunnen geven en waaruit lering kan worden getrokken voor nieuwe projecten.



In het algemeen valt op dat er weinig bij de steden bekend is over de omvang van bepaalde problemen en dat er nauwelijks informatie is over de effectiviteit van het beleid dat in de achterliggende tien jaar is gevoerd. Veel van het voorgestelde beleid is continuering van eerder beleid, al of niet in enigszins gemodificeerde vorm. Bij gebrekkige informatie over de aard en omvang van problemen en het ontbreken van systematische evaluaties van eerder beleid, is het uiteraard moeilijk effectieve beleidsroutes vast te stellen. Hier liggen dus belangrijke mogelijke verbeteringen op weg naar een effectiever grotestedenbeleid.

*Tot slot*

Hierboven zijn de centrale bevindingen vermeld van een snelle evaluatie van 25 stedelijke ontwikkelingsprogramma's.

Uit de bovenstaande evaluatie komt naar voren dat er nog diverse problemen, obstakels en informatie-lacunes zijn die een effectief grotestedenbeleid in de weg kunnen staan. Het is noch de taak, noch de expertise van het CPB om hieraan aanbevelingen te koppelen in politiek-bestuurlijke zin. De politiek zal moeten bepalen welke eisen men stelt, welke belangen zijn gediend met een snelle totstandkoming van convenanten met de steden en hoe men het proces verder vorm wil geven. De hierboven genoemde aandachtspunten zijn relevant voor een actuele beoordeling, maar evenzeer kunnen deze worden betrokken bij verdere stappen in de toekomstige vormgeving van het grotestedenbeleid.

Bij het laatste dient te worden bedacht dat er bij alle tekortkomingen die kunnen worden gesignaleerd, wel degelijk ook een aantal positieve kanten zijn te signaleren. Positief is alleen al dat de programma's er zijn, wat het mogelijk maakt om een meer integraal beeld van stedelijk beleid te verkrijgen. De Visitatiecommissie Grotestedenbeleid is het opgevallen dat door de gehanteerde aanpak binnen de gemeenten nieuwe verbindingen zijn gelegd tussen diverse beleidsvelden. Kennisname van alle inzichten kan zowel bij de gemeenten maar zeker ook bij het Rijk in zijn diverse departementale verschijningsvormen bijdragen aan het leerproces in de richting van een meer integrale aanpak van het grotestedenbeleid. De grotere aandacht voor verbetering van het woonklimaat en de veiligheid in de steden is een positief aspect van het grotestedenbeleid. Een door velen gewaardeerd punt is, tenslotte, de zekere ontschotting die is bereikt door de instelling van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).



# **1 Inleiding**

## **Aanleiding**

In december 1998 zijn doorstartconvenanten tussen het rijk en de 25 bij het grotestedenbeleid betrokken gemeenten (G25) gesloten. Deze doorstartconvenanten vormden het richtinggevend kader voor de drie pijlers van het grotestedenbeleid (GSB) - versterking van de fysieke, sociale en economische infrastructuur in de grote steden. Op basis van hun doorstartconvenant hebben de 25 steden ontwikkelingsprogramma's opgesteld met daarin een visie op de toekomst van de stad tot 2010 en een programma met beleidsmaatregelen, aansluitend bij de drie pijlers en vooral gericht op de periode 1999-2003. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft inmiddels in december 1999 convenanten met de steden gesloten over de uitvoering van het grotestedenbeleid voor de periode 1999-2003.

Het CPB is in augustus 1999 door BZK gevraagd een ex-ante evaluatie op te stellen van de ontwikkelingsprogramma's van de G25. Samen met andere informatie, bijvoorbeeld een meer procesmatige toetsing, zal dit een basis vormen voor adviezen van de Interdepartementale Commissie Grotestedenbeleid (IC-GSB) en de ICES aan de ministerraad.

## **Doel en aard van de evaluatie**

De programma's zijn vrij globaal van aard en zijn sterk gericht op een beschrijving van doelstellingen. Veelal worden de voorgestelde beleidsmaatregelen in globale termen beschreven en ontbreekt inzicht in de kosten van de afzonderlijke maatregelen. Dit is een uitvloeisel van de doorstartconvenanten, waarin rijk en steden overeen zijn gekomen zich bij de beschrijving van programma's vooral op doelstellingen te richten. Desondanks geven de programma's wel enig zicht op hoe de gestelde doelen bereikt kunnen worden. In sommige programma's zijn vrij concrete projectbeschrijvingen opgenomen, terwijl in andere gevallen voor clusters van maatregelen op hoofdlijnen inzicht in de aanpak (beleidsinstrumenten) gegeven wordt.

Een complicerende factor bij de evaluatie is dat veel beleid nog weinig concreet is vormgegeven en dat heldere taakstellingen in termen van directe output veelal ontbreken. Hierdoor is de evaluatie veelal noodgedwongen globaal van karakter, zeker daar waar het om de efficiëntie van beleid gaat. Bovendien was het niet mogelijk een analyse van afzonderlijke programma's of individuele projecten te maken. Deze evaluatie heeft derhalve het karakter van een beoordeling op hoofdlijnen van veel voorkomende typen beleid in de 25 ontwikkelingsprogramma's.

Bij de evaluatie staan drie criteria centraal<sup>1</sup>:

- rol van de overheid

Een primaire vraag die bij iedere maatregel behoort te worden gesteld is die naar de rechtvaardiging van het overheidsingrijpen. Overheidsingrijpen dient gerechtvaardigd te zijn door enigerlei vorm van een gebrekkig werkende markt. Afwezigheid van marktfalen impliceert dat de markt de betreffende investering ook van nature zou doen of, indien dit niet het geval is, dat de betreffende investering beter niet gedaan kan worden. Marktfalen kan diverse verschijningsvormen aannemen, van misbruik van marktmacht tot externe effecten, schaalvoordelen, coördinatieproblemen, informatie-onzekerheden e.d.

- effectiviteit

De ex-ante evaluatie concentreert zich op de vraag in hoeverre de maatregelen aangrijpen bij de problemen in de steden: het probleemoplossend vermogen. Hierbij kan echter niet altijd recht worden gedaan aan specifieke lokale situaties of bijzondere invullingen van beleid. Hierbij staat de effectiviteit van de gehanteerde beleidsinstrumenten centraal. De werking van het beleid wordt derhalve beoordeeld en niet de doelstellingen. Belangrijk is wel effect de maatregel sorteert in termen van het primaire doel en het daarmee verbonden achterliggende doel. Voorts komen zowel beoogde als niet beoogde effecten op andere doelen aan de orde.

- efficiëntie

Bij dit criterium wordt globaal bekeken in welke mate de kosten van maatregelen in verhouding staan tot de baten (kosteneffectiviteit) en of er prioritering van maatregelen plaatsvindt. Aangezien bij veel maatregelen geen concrete output is beschreven, is de bespreking hiervan veelal noodgedwongen zeer globaal of summier. Voorts wordt bezien in welke mate er prikkels zijn voor een efficiënte uitvoering. Tenslotte wordt bezien of er *aanvullende of alternatieve vormen van beleid* denkbaar zijn die knelpunten in de steden effectiever kunnen verminderen. Tevens wordt ingegaan of er aanvullend beleid voorstelbaar is dat in combinatie met voorgestelde maatregelen tot een beter resultaat kan leiden.

Aangezien de effectiviteit van het type instrument ten aanzien van het verminderen van stedelijke problemen centraal staat, hebben we ons geconcentreerd op de belangrijkste beleidsinstrumenten die in de programma's voorkomen. Hierbij kan echter niet altijd

<sup>1</sup> Zie voor een uitgebreide behandeling van deze criteria: 'Kiezen of Delen, ICES maatregelen tegen het licht', CPB (1999)

recht worden gedaan aan specifieke lokale situaties of bijzondere invullingen van beleid. De belangrijkste maatregelen (instrumenten) worden in deze publicatie aan de hand van de genoemde criteria besproken. De evaluatie van maatregelen is gebaseerd op ervaringsfeiten, inzichten uit onderzoek en op basis van expert meetings die over de thema's van het grotestedenbeleid door het CPB zijn georganiseerd.

Het CPB heeft de evaluatie verricht met medewerking van Rand Europe en IOO bv. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft advies gegeven en commentaar geleverd op conceptstukken.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode eind september tot 18 november. Eind september kwamen concept ontwikkelingsprogramma's beschikbaar. Het CPB heeft in oktober de belangrijkste maatregelen in de stedelijke ontwikkelingsprogramma's geïnventariseerd. Uit deze eerste inventarisatie bleek dat de instrumentering en kosten van vele maatregelen nog nauwelijks waren uitgewerkt. Desondanks zijn eind oktober door CPB en RAND Europe vier expert meetings georganiseerd, waarbij de belangrijkste maatregelen aan diverse deskundigen zijn voorgelegd. Aan deze expert meetings hebben 40 externe deskundigen deelgenomen, waaronder medewerkers van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV). Een overzicht van deze expert meetings en de deelnemers treft u in bijlage B. Verder heeft een gesprek plaatsgevonden met de heer Brinkman, voorzitter van de Visitatiecommissie grotestedenbeleid.

De evaluatie is derhalve in zeer korte tijd tot stand gekomen en heeft als bijzondere complicatie gehad dat de definitieve programma's pas begin november gereed zijn gekomen. Voor verschillende steden waren al eerder voorlopige concept-programma's beschikbaar, maar deze zijn in verschillende ronden vaak sterk aangepast. 18 november is een tussenrapportage van de evaluatie ter beschikking gesteld aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze publicatie is een verbeterde en aangevulde versie van de tussenrapportage. De conclusies zijn ten opzichte van de tussenrapportage ongewijzigd.

De opbouw van deze rapportage is als volgt. Hoofdstuk 2 geeft een indruk van de programma's in vogelvlucht, zonder in te gaan op de inhoud van de maatregelen. Om de effectiviteit daarvan te evalueren is eerst een analyse nodig van de grotestadsproblemen. Deze staat in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt de economische pijler besproken, waarna in de hoofdstukken 5 en 6 respectievelijk de fysieke en sociale pijler aan de orde komen. Tenslotte wordt in de slotbeschouwing over de pijlers heen gekeken.



## 2 Een beeld van de programma's

*Een opvallend punt is de grote gelijkvormigheid tussen stedelijke programma's; veel bestaand beleid van de departementen keert terug. Veel voorgesteld beleid wordt onvoldoende onderbouwd met een gedegen probleemanalyse van de lokale situatie. Verder vindt nauwelijks prioritering van beleid plaats op basis van de belangrijkste lokale problemen. De verdelende rechtvaardigheid speelt zowel tussen steden als binnen steden een rol. Er blijkt een groot vertrouwen in de invloed van gemeentelijk beleid op arbeidsmarkt, woningmarkt en bereikbaarheid te zijn. De effectiviteit van lokaal beleid is echter beperkt door de regionale schaal van deze markten en de afhankelijkheid van andere instanties bij de uitvoering. Tenslotte zijn er onvoldoende prikkels voor effectief en efficiënt beleid en blijkt de financiële transparantie van de programma's gering te zijn. De totale kosten van de programma's belopen ongeveer f100 mld.*

### 2.1 Meerjaren Ontwikkelingsprogramma's

De definitieve versies van de meerjarenontwikkelingsprogramma 's (MOP's) zijn pas begin november 1999 gereed gekomen. Voor de meeste steden waren er weliswaar eerder al voorlopige programma's beschikbaar, maar deze zijn in verschillende rondes vaak sterk aangepast. Hierdoor was het ten tijde van het onderzoek niet mogelijk in te gaan op alle afzonderlijke programma's.

De MOP's bestaan uit twee delen:

- een stedelijke visie met een analyse van de lokale situatie;

Deze visie vormt de basis voor:

- ontwikkelingsprogramma's voor de periode 1999 tot en met 2003, die meetbare doelstellingen en prestaties bevatten.

In de doorstartconvenanten is vastgelegd dat in het ontwikkelingsprogramma, dat bestaat uit een strategische planning voor investeringen en maatregelen, wordt aangegeven:

- welke concrete resultaten gerealiseerd dienen te worden;
- op welke wijze de betrokken partijen hun rol vormgeven;
- een schatting van de benodigde investeringen en de verdeling over betrokkenen;
- de regeling van flankerend beleid, van het volgen van de uitvoering en van eventuele bijsturing.

De wijze van uitvoering door gerichte maatregelen of projecten valt onder verantwoordelijkheid van de steden. Terugkoppeling naar het Rijk over de voortgang van de uitvoering vindt plaats door monitoring en verantwoording op programmaniveau.

Het beleid is in de programma's in het algemeen geclusterd in *drie pijlers: economie en werk, fysieke infrastructuur en sociale infrastructuur*. Elk van de pijlers bestaat uit een groot aantal maatregelen. Belangrijk beleid in de economische pijler bestaat uit de gemeentelijke uitvoering van het arbeidsmarktbeleid, de sluitende aanpak en gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Daarnaast vormt de stimulering van de stedelijke economie middels ondersteuning van starters en MKB en de aanleg en herstructurering van bedrijfslocaties onderwerp van beleid. In de fysieke pijler ligt in budgettaire termen het accent op de herstructurering van naoorlogse wijken en bodemsanering, en in mindere mate op woningverbetering en investeringen in wegen en stadsgewestelijk openbaar vervoer. Het beleid in de sociale pijler is vooral gericht op het bestrijden van criminaliteit en overlast, het voorkomen van onderwijsachterstanden en het verminderen van sociaal isolement.

In onderstaande tabel wordt een overzicht van de kosten van de programma's onderverdeeld naar de drie pijlers getoond.



Tabel 2.1 *Totale geschatte kosten ontwikkelingsprogramma's 25 steden, 1999-2003 of 2000-2004.*

	Werk en economie	Fysiek	Sociaal	Totaal <sup>a</sup>	Bijdrage rijk
	mln gld				
<b>G4</b>					
Amsterdam	2872	10512	2000	20384	3946
Rotterdam	4442	8297	964	13703	3016
Den Haag	5774	3550	539	9899	2097
Utrecht	778	8858	691	10359	892
<b>G21</b>					
Almelo	149	1196	115	1460	206
Arnhem	1988	3497	393	5878	521
Breda	1233	1782	340	3358	362
Deventer	286	1412	82	1780	229
Dordrecht	146	342	155	643	311
Eindhoven	474	684	250	1408	416
Enschede	511	1929	136	2576	385
Groningen	278	3380	95	3753	685
Haarlem	405	255	659	1320	326
Heerlen	505	908	139	1553	258
Helmond	538	433	194	1185	165
Hengelo	842	498	65	1404	150
's-Hertogenbosch	754	395	544	1693	312
Leeuwarden	1074	1184	164	2421	273
Leiden	.	.	.	.	281
Maastricht	300	3973	104	4377	282
Nijmegen	480	580	296	1365	488
Schiedam	234	670	53	1924	168
Tilburg	1602	1890	2389	5882	425
Venlo	362	398	156	916	138
Zwolle	97	2429	93	2619	231
<b>Totaal</b>	<b>26124</b>	<b>59052</b>	<b>10616</b>	<b>101860</b>	<b>16564</b>

Bron: Ministerie van BZK, Financiële dekking meerjarenprogramma's.

<sup>a</sup>De bedragen in de pijlers tellen veelal niet op tot de totale kosten, aangezien veel gemeenten nog overige kosten voor bijvoorbeeld organisatie opvoeren. Doordat er geen transparante en gelijkvormige financiële overzichten beschikbaar zijn, verschilt de periode nogal eens tussen gemeenten of pijlers. De vergelijkbaarheid tussen gemeenten is derhalve enigszins gebrekkig.

Als er ondanks de moeilijke optelbaarheid toch een schatting wordt gemaakt van de totale investeringen die met de ontwikkelingsprogramma's gemoeid zijn, gaat het om ruim f100 mld voor de 5-jaarsperiode 1999-2003/2000-2004. Uit de programma's is niet op te maken welk deel hiervan voortzetting van bestaand beleid betreft (zoals vastgesteld in diverse regelingen) en wat echt nieuw beleid is. Uit een overzicht van het ministerie van BZK is op te maken dat verreweg het grootste deel voortzetting van bestaande departementale regelingen betreft.

Maatregelen in de fysieke pijler beslaan zo'n 60% van de totale kosten. De vier grote steden hebben een aandeel van iets meer dan de helft in de totale kosten. Binnen de G21 nemen Arnhem en Tilburg een koploperspositie in op het gebied van de totale investeringen.

De totale kosten zullen opgebracht moeten worden door de gemeenten, rijk, EU en derden (private partijen, woningcorporaties e.d.). Het rijk heeft inmiddels toegezegd f16,5 mld ter beschikking te stellen, waarvan zo'n f10 mld voor de vier grote steden. Ook de gemeenten stellen aanzienlijke bedragen ter beschikking. In Amsterdam is de gemeente bijvoorbeeld voornemens bijna f7,5 mld van de f 20 mld voor haar rekening te nemen. Het gemeentelijk aandeel in de totale kosten varieert vrij sterk tussen gemeenten, van zo'n 10 tot 40%. De beoogde aandelen van derden in de totale kosten verschillen eveneens enorm tussen de gemeenten. Zo schat Amsterdam dat ongeveer 40% door derden opgebracht zal worden, terwijl dit door Rotterdam op slechts 6% en in Dordrecht op 0% wordt geschat. Dit duidt vermoedelijk meer op een andere aanpak bij de financiële onderbouwing dan dat het werkelijke verschillen betreft.

De financiële onderbouwingen zijn in het algemeen moeilijk te interpreteren. Ten eerste is vaak niet helder welke uitgangspunten ten grondslag liggen aan de inschatting van de bijdrage van derden (private partijen, woningcorporaties e.d.). Er wordt geen onderscheid tussen bestaand en nieuw beleid gemaakt en gemeenten hanteren verschillende perioden. Daarnaast bleek de inschatting van gemeenten van rijksbijdragen uit diverse regelingen niet altijd te sporen met de inzichten van departementen. Dit ondoorzichtige financiële kader is een zorgwekkend punt.

Twee voorbeelden van ontwikkelingsprogramma's worden in onderstaande kaders geschetst. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de teksten, zoals die in de programma's zijn verwoord.

### **Visie 2010 Rotterdam op Koers**

*Rotterdam voert volgens haar visie de verkeerde lijstjes aan: de hoogste werkloosheid, het laagste opleidingspeil van de bevolking en een grote onveiligheid. De belangrijkste problemen volgens de Rotterdammers zelf zijn onveiligheid, verkeersoverlast en congestie, en milieuhinder en vervuiling. Rotterdam heeft het grootste aantal achterstandswijken, waar meer dan 40% van de bevolking afhankelijk is een uitkering. Arme wijken zijn Delfshaven, Noord, Kralingen-Crooswijk, Feijenoord en Charlois.*

*Om de problemen te verminderen en kansen te benutten heeft Rotterdam vier programma's geformuleerd: een stad voor elkaar, een stad die werkt, een stad met kwaliteit en wijken van waarde. De totale kosten van het ontwikkelingsprogramma bedragen bijna f 14 mld, waarvan de gemeente ruim f 2,5 mld, het rijk bijna f 5,5 mld en derden zo'n f 900 mln voor hun rekening zouden moeten nemen. Voorts is er nog een ongedekt bedrag van bijna f 5 mld.*

*In het programma 'een stad voor elkaar' staan centraal maatregelen gericht op een 'succesvol burgerschap'. Daarbij gaat het om opvoedings- en onderwijsondersteuning voor jongeren ter voorkoming van onderwijsachterstanden en criminaliteit, sociale activering van langdurig werklozen en opvang of zorg voor ouderen, dak- en thuislozen en drugsverslaafden. Inkomensondersteuning en schuldhulp zijn bedoeld ter bestrijding van armoede. Tenslotte is in het veiligheidsbeleid voorzien in buurtpreventie, extra toezichthouders, het 'doe-efte normaal'-project en taakstraffen en CRIEM-projecten gericht op Marokkaanse jongeren.*

*De hoofddoelstellingen van het programma 'een stad die werkt' zijn: een sterkere stadseconomie, een substantiële daling van de werkloosheid en een vitaal ondernemersklimaat. Belangrijke voorgestelde maatregelen zijn versterking van de mainport middels de aanleg van een tweede Maasvlakte, herstructurering van verouderde haventerreinen, stimulering van de clusters audiovisueel, ICT, recycling en chemie en startersondersteuning. Daarnaast wordt de ontwikkeling van de bedrijventerreinen Hoeksche Waard en Noordrand voorgesteld. Verder wordt beoogd binnen 3 jaar alle werklozen een arbeidsmarkttraject aan te bieden (de sluitende aanpak) en zullen tot 2003 12.000 gesubsidieerde arbeidsplaatsen worden gecreëerd.*

*Bij 'een stad met kwaliteit' wordt versterking van de positie van Rotterdam als woonstad, duurzaamheid en verbetering van de bereikbaarheid nagestreefd. Een grotere verscheidenheid in woonmilieus wordt vormgegeven middels nieuwbouw van middeldure woningen, sloop en vervangende nieuwbouw in bijv. Hoogvliet aan de oude Maas en verbetering van de huurvoorraad. Verder staan stedenbouwkundige projecten zoals de herontwikkeling van Rotterdam CS en omgeving en kantoorlocaties Alexander en Kralingse Zoom op de rol. Aanleg van de A4-Noord en Zuid, A13/16, Randstadrail, Viersporigheid Delft-CS, Tramplus en P+R-locaties en transferia zijn gericht op verbetering van de bereikbaarheid van Rotterdam.*

*Dwars op bovenstaande drie programma's staat de wijkgerichte aanpak. In de gebiedsgerichte aanpak hebben de genoemde achterstandswijken als strategische aandachtsgebieden voorrang. Veel van het veiligheidsbeleid wordt vormgegeven in zogenaamde wijkontwikkelingsplannen, die opgesteld worden in samenspraak met bewoners en andere betrokkenen. Verder is het volkshuisvestingsbeleid veelal op wijkniveau bepaald. Verder wordt in wijkvisies versterking van de wijk economie beoogd ondermeer door te investeren in betaalbare bedrijfsverzamelgebouwen en ondersteuning van allochtone starters.*

### **Stadsvisie Groningen: het stedelijk alternatief**

*De afgelopen jaren gaat het goed met Groningen. De bevolking nam sinds jaren weer toe tot 171.000 inwoners, de werkgelegenheid steeg met 12.000 banen en de werkloosheid nam af met zo'n 5000 personen. Desalniettemin blijft de werkloosheid met bijna 12% relatief hoog. Bovendien blijft de economische groei achter, aangezien Groningen, stad en provincie, een ijle economische structuur en een (gepercipieerde) geïsoleerde ligging kennen. Positieve kanten daarvan zijn dat Groningen over voldoende ruimte en schaal beschikt. Aangezien de factor afstand steeds minder belangrijk wordt door informatietechnologie en nieuwe transportmiddelen, is de stad Groningen volgens de stadsvisie een goed alternatief voor de centrale regio's in het land, 'waar de kwaliteit van het bestaan gaat lijden onder drukte en gedrang'.*

*In het plan 'Groningen werkt' staat de versterking van de economische positie van de stad centraal. Volgens de gemeente is de aanleg van een HSL of zweef trein naar de Randstad cruciaal om het imago dat Groningen ver ligt, te veranderen. Stimulering van de kansrijke clusters ICT, Life Sciences en transport en logistiek is een belangrijk thema. Daarnaast wordt in PPS verband extra ruimte voor bedrijvigheid ontwikkeld op de locaties 'Stationsgebied Zuid, Europapark en de Grote Markt'. Daarnaast worden de sluitende aanpak van (langdurige) werklozen en extra gesubsidieerde arbeidsplaatsen voorgesteld om de werkloosheid te verminderen.*

*Volgens 'de stads van straks' is de Groninger woningmarkt zeer ontspannen en in sommige segmenten neemt de leegstand toe. Om de woningen aantrekkelijker te maken en de onevenwichtige woon-werk balans te verminderen wordt geïnvesteerd in wijkvernieuwing. Belangrijke wijkvernieuwingsgebieden zijn o.a. de zone Siersteenlaan, het Oosthamriktracé en Europaweg. Daarnaast wordt gestreefd naar invoering van hoogwaardige openbaar vervoerverbindingen in de regio (het Stadsgewestelijk Openbaar Vervoer Groningen, STOV) om een goed alternatief te bieden voor het autogebruik.*

*In het 'sociaal structuurplan Over Groningers' staan verbetering van leefbaarheid, veiligheid en participatie centraal. Belangrijke instrumenten zijn beheer van de openbare ruimte (om. door onderhoudsteams), extra speel-, sport- en culturele voorzieningen. Om de veiligheid te verbeteren wordt gedacht aan extra preventie en een repressieve aanpak van jeugdcriminaliteit. Uitbreiding van het aantal vensterscholen en opvoedingsondersteuning zijn gericht op voorkoming van achterstanden bij jongeren. Tenslotte wordt toeleiding naar de arbeidsmarkt, sociale activering en inkomensondersteuning ingezet om participatie te vergroten en sociaal isolement te voorkomen.*

## 2.2 Opvallende punten

In deze paragraaf worden algemene indrukken van de programma's gegeven. Deze indrukken zijn globaal getoetst aan het SER-rapport: Samen voor de stad (1998a) en aan het laatste rapport van de Visitatiecommissie Grotestedenbeleid (1999): Perspectief op prestaties. Aan een zekere onevenwichtigheid in de bespreking in vogelvlucht is niet geheel te ontkomen. De nadruk valt vooral op verbeterpunten.

### *Waarop zijn de MOP's gericht?*

De steden noemen veel doelen. Er is niet een zekere concentratie op zeg de drie grootste lokale problemen. Dit komt mede door het door BZK aangereikte analysekader dat 9 doelstellingen voor het GSB omvat met ieder weer een aantal 'meetbare doelen' (zie ook het aan de brief van 16-6-99 ontleende kader aan het eind van § 2.2). Er is wel visie maar door de veelheid van onderwerpen *geen heldere prioritering*. De algemene indruk is dat men het bestaand beleid van alle betrokken ministeries terugziet.

Door de concentratie op enerzijds 'visie' en anderzijds de 'meetbare doelen' blijft de probleemanalyse gebrekkig. Er is weinig analyse van de oorzaken van stedelijke problemen en veelal ontbreken kwantitatieve inzichten in de omvang van problemen. Zo ontbreekt bijvoorbeeld een kwantitatief onderbouwde analyse van congestie- en arbeidsmarktproblemen (waaronder een bestandsanalyse van groepen werklozen). Er is bijgevolg weinig zicht op hoe de doelen te bereiken. De MOP's gaan weinig in op het verband tussen de concrete beleidsmaatregelen en hun afzonderlijke bijdrage aan het bereiken van de doelen.

Het punt van weinig prioritering geldt ook voor de verdeling binnen maatregelpakketten. Gelijktijdig worden zowel nieuwe woningbouwlocaties als projecten binnen de bestaande voorraad financieel ondersteund. Hetzelfde geldt voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van bestaande. Het punt is niet dat gemeenten niet aan beide kanten beleid zouden moeten voeren (bijv. bestemmingsplannen), maar dat subsidiëring van beide kanten niet wijst op het efficiënt inzetten van middelen. Er is weinig focus op bijvoorbeeld specifieke groepen of wijken. Zo ontbreekt een samenvattend beleid voor allochtonen. Het lijkt erop dat ook binnen de gemeenten de regel van de *'verdelende rechtvaardigheid' de belangrijke verdeelsleutel* is geweest. Dat geldt zowel voor de verdeling van de gelden over de diverse portefeuilles als voor de verdeling over de wijken. Dit min of meer in navolging van de aansluiting op de departementale gelden.

Bovenstaande aanpak leidt min of meer vanzelf tot het volgende, op het eerste gezicht nogal verrassende resultaat. Er is grote *gelijkvormigheid* tussen de programma's. Veel bestaand departementaal rijksbeleid keert terug in de programma's (zie Tabel 2.2).

*Tabel 2.2 Aantal steden dat een programma-onderdeel in het MOP heeft opgenomen.*

Programmaonderdeel	aantal steden
Uitbreiding I/D-banen	25
Startersbegeleiding	24
Bedrijventerreinen, herstructurering	21
Bedrijventerreinen, nieuw	23
Bevorderen toerisme	23
ICT	19
Technocentra	15

Het is niet voor te stellen dat bijvoorbeeld 23 van de 25 gemeenten werkelijk comparatieve voordelen hebben op het gebied van toerisme. Het feit dat een aantal van deze onderwerpen expliciet in de doorstartconvenanten is genoemd, heeft er blijkbaar toe geleid dat gemeenten het ook opportuun vonden om ze in de programma's op te nemen. Verder spreekt uit bovenstaand lijstje een zeker geloof in de mogelijkheid van effectieve sturing van de economie. Dat werkt echter alleen als wordt aangeknoopt bij de lokale sterke punten.

Op diverse beleidsterreinen, met name in de economische pijler, is er sprake van beleidsconcurrentie tussen gemeenten, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van stationslocaties, stimulering ICT of toerisme. Er blijkt niet van een afstemming op dit soort onderdelen tussen gemeenten.

Ook in de sociale pijler komen dikwijls dezelfde projecten terug, zoals 'brede school' of 'justitie in de buurt'. Nu is het enerzijds wel te verwachten dat sommige maatregelen vaak terugkeren, er is tenslotte ook een gemeenschappelijke component in de problematiek. Anderzijds ontstaat de indruk dat de tientallen departementale regelingen in de sociale pijler versnippering in de hand werken en vaak leiden tot meer van hetzelfde.

Het is opvallend hoe weinig aansluiting er is in de programma's tussen de voorgestelde maatregelen en specifieke lokale problematiek. Er blijkt niet een samenhang tussen de verschillen in intensiteit van de diverse problemen in de diverse steden en verschillen in de voorgestelde maatregelen. Ook zijn er nauwelijks gemeenten die met nieuwe innovatieve beleidsplannen komen.

#### *Proces, integraliteit, legitimiteit*

De veelheid van projecten, met name in de sociale pijler, roept allerlei coördinatieproblemen op. Op de expert meeting zijn diverse voorbeelden genoemd. De indruk van de visitatiecommissie (pag. 34) werd bevestigd dat het maken van de integrale ontwikkelingsprogramma's inderdaad integratie en samenwerking binnen de gemeente bevordert.

De visies in de programma's verschillen duidelijk in de mate waarin lokale kennis naar voren komt of wordt teruggegrepen op landelijke informatie. Bij sommige gemeenten is kennisopbouw nodig.

De benodigde *integraliteit* kan soms nodig zijn bij de probleemanalyse: waar zit nu het *echte* probleem en waar liggen belangrijke samenhangen? Integraliteit is dan wellicht minder vereist bij de uitvoering. In een aantal gevallen lijkt het uit de integrale wijkaanpak alsof alles met alles samenhangt, terwijl deze samenhangen niet aangegeven worden. Soms zit het probleem juist bij het ontbreken van te weinig samenwerking in de uitvoering. Uit het onderzoek van de visitatiecommissie blijken er niet zozeer belemmeringen te zijn van wettelijke aard om de verkokering te verminderen, maar wel grote problemen bij administratieve voorschriften en privacy-regelingen.

Een duidelijk gebrek aan integrale aanpak is ook in deze programma's te zien rond het thema *allochtonen*, een punt waarop al eerder door de visitatiecommissie is gewezen. Zo worden slechts in enkele steden projecten geformuleerd ten aanzien van de problemen van oudere migranten. Daarnaast is de aanpak van jeugdcriminaliteit onder Marokkaanse jongeren veelal onderbelicht. Er zijn wel op onderdelen projecten voorzien, maar niet blijkt hoe men de problemen wil overwinnen om deze groepen ook daadwerkelijk te bereiken of bij de uitvoering te betrekken. Op dit punt is er nog geen verbetering ten opzichte van de constatering van de visitatiecommissie (Visitatie Commissie, 1999, p. 28).

Mede uit de diverse versies van de programma's komt naar voren dat in de steden intensief overleg is geweest, bijvoorbeeld met burgers en andere betrokkenen in de wijken. Het nadeel daarvan is terug te vinden in een zekere verdelende rechtvaardigheid tussen wijken. In de plannen ligt bovendien een sterke nadruk op de wijkgerichte aanpak. De wijkaanpak is echter niet altijd het meest effectief voor de oplossing van sommige belangrijke problemen, die een groter schaalniveau kennen dan de wijk. Voorbeelden hiervan zijn werkloosheid, problemen op de woningmarkt en bepaalde vormen van criminaliteit. Tenslotte kan de wijkaanpak de behoefte aan coördinatie vergroten.

### *Effectiviteit*

De effectiviteit van gemeentelijk beleid is soms beperkt door geringe sturingsmogelijkheden van gemeenten. Op de beleidsterreinen onderwijs, zorg en volkshuisvesting is de gemeente sterk afhankelijk van onderwijsinstellingen, zorgverleners en woningcorporaties. Nergens wordt duidelijk of de gemeenten hier obstakels zien liggen en hoe die dan moeten worden opgelost.

Op een aantal beleidsterreinen is de effectiviteit van gemeentelijk beleid bovendien gering, aangezien de schaal van de problematiek de gemeentegrenzen overstijgt. Dit punt speelt vooral bij arbeidsmarktbeleid, economisch stimuleringsbeleid en bereikbaar-

heid. Het is opvallend dat de programma's weinig of geen aandacht aan de randgemeenten of de regio besteden. (Een uitzondering hierop vormt in een aantal gevallen het volkshuisvestingsbeleid). Toch zullen de randgemeenten vaak moeten meewerken aan bereikbaarheid en de aanleg van bedrijventerreinen. Een deel van de grotestadsproblematiek, bijvoorbeeld op het punt van bereikbaarheid, zal toch deels ook in de randgemeenten moeten worden opgelost. Er zijn ook geen meldingen van het meebetalen van randgemeenten. De sterke gerichtheid op de eigen gemeente is deels ook ingegeven door de koppeling van het grotestedenbeleid aan de administratieve grenzen van de 25 steden. Gegeven de regionale schaal waarop vele processen werken, is dit een nadeel<sup>2</sup>.

Gemeenten maken nog niet veel gebruik van de kennis bij andere gemeenten over de factoren die leiden tot succes of falen. Er wordt ook niet systematisch melding gemaakt van lessen over de effectiviteit van maatregelen in het verleden. Zo blijken er nauwelijks evaluatiestudies beschikbaar van in het verleden gevoerd beleid. Wat dit betreft, moet het leerproces in het GSB nog starten.

In de programma's ligt een sterke nadruk op investeringsbeleid als remedie voor veel problemen. Soms is echter ander beleid, zoals prijsbeleid of samenwerking met andere partijen effectiever. Zo is er ten aanzien van de openbare ruimte weinig aandacht voor onderhoud en beheer, buurtbetrokkenheid of de benodigde samenwerking met bijvoorbeeld woningcorporaties, politie en winkelcentra. Verder ontstaat de indruk dat de gemeenten hun regierol in het bij elkaar brengen van partijen, zoals bedrijven en onderwijs, onderschatten. Ten aanzien van het mobiliteitsbeleid valt op dat weinig gemeenten prijsbeleid (rekening rijden of parkeertarieven) voorstellen.

#### *Efficiëntie en prikkels*

De programma's geven nauwelijks informatie over kosten, omvang en beoogde directe effecten van afzonderlijke maatregelen. Zo worden bijvoorbeeld bij het arbeidsmarktbeleid zelden concrete taakstellingen genoemd. Wel wordt voor clusters van maatregelen aangegeven welke effecten op finale doelen, zoals werkloosheid, verwacht worden. Dit is in overeenstemming met de in de convenanten geformuleerde wijze waarop de programma's worden getoetst. Het is echter niet duidelijk waarop de inschatting van dergelijke resultaten is gebaseerd. Om de efficiëntie te kunnen beoordelen is zicht nodig

<sup>2</sup> Het nationale stedelijk beleid in het United Kingdom richt zich daarentegen op metropolitane gebieden. De nationale overheid sluit daar overeenkomsten met partijen binnen grootstedelijke gebieden (zie Van den Berg, 1998).



op kosten en directe resultaten. Een beoordeling van de efficiëntie kan daarom bijna niet worden gegeven. Wel is te constateren dat goede prikkels bij de uitvoering in de vorm van een soort prestatiebeloning veelal ontbreken. Er is geen premie op effectiviteit of afrekenen op resultaat, bijvoorbeeld bij succesvolle arbeidsbemiddeling (outputfinanciering).

Aangezien veel rijksbijdragen in diverse regelingen vast liggen en middels vaste verdeelsleutels worden verdeeld, wordt het indienen van efficiënte alternatieve of aanvullende maatregelen niet gestimuleerd. Bovendien lokt dit het indienen van claims bij elk van de beleidsterreinen uit. Hierdoor vindt nauwelijks prioritering door gemeenten plaats. Om de efficiëntie te vergroten is het aan te bevelen zoveel mogelijk rijksmiddelen te bundelen in één fonds waarop gemeenten (of andere partijen) een beroep kunnen doen. Daarbij zouden de beste (effectieve en efficiënte) projecten in aanmerking kunnen komen voor een rijksbijdrage. Een voorbeeld van een dergelijk fonds is het 'Single Regeneration Budget' in de United Kingdom, waarin de middelen voor 'urban policy' van alle betrokken ministeries gebundeld zijn (zie Van den Berg, 1998). In het UK kunnen lokale partnerships (gemeenten, ontwikkelingsmaatschappijen, arbeidsbemiddelingsbureaus) uit de aangewezen metropolitane gebieden projecten voorstellen die concurreren om een bijdrage uit dat fonds.

Tenslotte is de rol en inbreng van private partijen in de programma's weinig uitgewerkt. Toch wordt van hen een grote bijdrage verwacht, ook financieel. Het is onduidelijk onder welke voorwaarden private partijen deze inspanning zouden willen leveren.

#### *Financiële verantwoording, transparantie proces*

De transparantie van de MOP's is zeer beperkt. Zo is de zelfstandige leesbaarheid gering en ontbreken heldere financiële overzichten.

Een van de redenen daarvoor is het nog steeds zeer grote aantal departementale regelingen, dat op onderdelen van het GSB van toepassing is. Zo meldt Amsterdam dat het de financiële bijdrage van het Rijk voor de sociale pijler pas kan uitrekenen nadat project voor project is nagegaan welke regeling daarop van toepassing is en wat die in het betreffende geval voor bijdrage impliceert. Het idee van ontschotting wordt daarmee ondergraven. Het is ook duidelijk dat dit niet direct bevorderlijk werkt voor de juist in de sociale pijler zo nodige verbetering van de onderlinge samenwerking in de uitvoering.

Tot op zekere hoogte speelt hier ook dat nu veel regelingen onder het hoofd GSB zijn gebracht, terwijl de aard van de regeling eigenlijk losstaat van deze problematiek. Zo is het niet duidelijk waarom arbeidsmarkt maatregelen, zoals 'Melkertbanen', in de G25 een ander karakter zouden hebben dan daarbuiten. Het is dan eerder verwarrend dan

verhelderend dat dit soort landelijke regelingen in het GSB zijn opgenomen.

De indruk bestaat dat er wel een zekere ontschotting is in de fysieke pijler door de samenvoeging van diverse regelingen in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). De transparantie van de globale aanwending over soorten maatregelen is hier groter. Anderzijds vormen de middelen van Verkeer en Waterstaat een aparte pot.

Er is over het algemeen een gebrekkige onderbouwing van de omvang en kosten van de maatregelen. Zo wordt zelden inzicht gegeven in de behoefte aan bepaalde voorzieningen en de bijbehorende kosten. In de programma's komen zulke verschillende verhoudingen bij de financiering voor, dat het niet goed voorstelbaar is dat de steden met name de private bijdragen op dezelfde wijze hebben behandeld. Sommige gemeenten melden grote tekorten, andere geven grote bedragen aan onder een kop 'andere bronnen'. Het is in het laatste geval niet duidelijk of hierover al afspraken zijn gemaakt, of er een redelijke verwachting kan zijn om deze bedragen binnen te krijgen dan wel dat het hier pure 'taakstellende' bedragen betreft.

#### *Meetbaarheid doelstellingen en resultaten*

In de convenanten is afgesproken dat terugkoppeling naar het Rijk over de voortgang van de uitvoering plaatsvindt door monitoring en verantwoording op programmaniveau. Om hiervoor vooraf een kader vast te stellen moeten de steden zelf aangeven hoe zij op aangegeven tijdstippen zullen scoren op door BZK aangereikte 'meetbare doelen' binnen de 9 doelstellingen van het GSB (zie het tekstkader). De indicatoren liggen door de beperking tot het programmaniveau op een zo hoog aggregatieniveau, dat de relatie met de maatregelen in de MOP's niet meer duidelijk is. Bovendien is het bij veel voorgestelde meetpunten nog maar de vraag of de gemeente deze doelstelling in belangrijke mate zelf kan beïnvloeden. Dit geldt bijvoorbeeld voor een criterium als daling van het werkloosheidspercentage.

Het is opvallend dat er nauwelijks evaluaties van gemeentelijk beleid of voorgaande GSB-impuls beschikbaar zijn. Zo hanteren noch rijk noch gemeenten evaluatievereisten bij de beschikbaarstelling van middelen.

Monitoring en verantwoording dragen bij tot het leerproces om effectiviteit en efficiëntie te verbeteren. Van diverse maatregelen laten zich de effecten goed meten op het daarbij behorende niveau. Dit hele proces kan ook bijdragen aan de legitimering van de beslissing binnen steden over voortzetting of juist staken van maatregelen. Een tussen gemeenten vergelijkbare resultaatmeting van gelijksoortige projecten is wellicht een goede manier om enerzijds niet te kiezen voor te geaggregeerde indicatoren en anderzijds te voldoen aan de wens voor een scherp houden van de gemeenten in de besteding van gelden. Dit sluit aan bij de aanbeveling van de SER om een expertisecentrum op te richten voor uitwisseling van resultaten van projecten (SER 98/01, pag. 8).

Op het punt van de 'meetbare doelen' ligt er nog een duidelijke beleidsopgave om enerzijds niet weer terug te vallen in de oude situatie van project voor project afrekenen en anderzijds de verantwoordelijkheid en betrokkenheid van het Rijk niet te ondergraven.

### **GSB-doelstellingen en door BZK voorgestelde toetsingsindicatoren**

1. *Terugdringing (structurele) werkloosheid en bevorderen arbeidsplaatsen.*
  - Percentage geregistreerde werklozen (GWL) op stadsniveau (naar etnische herkomst en werkloosheidsduur)
  - Aandeel NWW-ers in de potentiële beroepsbevolking in de aangewezen wijken ten opzichte van stedelijk gemiddelde (naar etnische herkomst en werkloosheidsduur)
  - Aantal werkzame personen (arbeidsplaatsen) naar SB-sector
2. *Versterking economische concurrentiepositie van de stad.*
  - Rapportcijfer voor het ondernemersklimaat (uitsluitend stadsniveau)
3. *Verbeteren aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt.*
  - Aandeel op de bevolking (van 16 tot 25 jaar) dat maximaal over een vbo/mavo-diploma beschikt (uitsluitend stadsniveau)
4. *Versterken positie stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt.*
  - Aandeel huishoudens behorend tot de midden- en hogere inkomensgroepen
5. *Verbeteren (fysieke) leefomgeving/leefbaarheid.*
  - Gemiddeld rapportcijfer voor de woonomgeving
  - Aandeel inwoners dat (zeer) tevreden is over de groenvoorziening in de buurt
  - Kengetal 'verloedering'
6. *Vergroten bereikbaarheid economische activiteiten.*
  - Kwalitatieve toetsing
7. *Versterken sociale infrastructuur.*
  - Kengetal 'sociale kwaliteit van de woonomgeving'
  - Maat gebaseerd op een (nog te ontwikkelen) vragenblok over aanvullend voorzieningenbeleid
  - Kwalitatieve toetsing voor beleid t.a.v. kwetsbare groepen
8. *Verbeteren veiligheid, tevens veiligheid op scholen.*
  - Slachtofferschap in de eigen buurt van vermogensmisdrijven, vernielingen en verstoring van de openbare orde
  - Aandeel in de bevolking dat zich 'wel eens' onveilig voelt
  - Aandeel in de bevolking dat zich in de eigen buurt 'wel eens' onveilig voelt
  - Aandeel jeugdige delictplegers en aandeel zware delicten ten opzichte van de totale omvang van de leeftijdscategorie 12 - 25 jaar
  - Kwalitatieve toetsing voor veiligheid op scholen
9. *Duurzaam herstel kwetsbare wijken.*
  - Gemiddelde waarde van onroerende goederen in het kader van de Wet Onroerende Zaakbelasting (WOZ)

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999d)

### 3 De grotesteden problematiek

*De voornaamste problemen van de steden liggen bij de aanbodzijde van de arbeids- en woningmarkt, en op het gebied van veiligheid en onderwijsachterstanden. De relatief lage kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving heeft geleid tot het wegtrekken van hogere inkomensgroepen. De concentratie van sociaal-economisch zwakke groepen in de steden is gepaard gegaan met achterstanden in het onderwijs en een relatief hoge criminaliteit. De hardnekkige werkloosheid wordt vooral veroorzaakt door de gebrekkige aansluiting tussen de arbeidsvraag en de kwaliteit en motivatie van het arbeidsaanbod. De groei van het aantal banen in de steden ligt in recente jaren ongeveer gelijk aan de nationale ontwikkeling en er is sprake van een stijging van het aantal laagbetaalde banen in de dienstensector. De problemen op de woningmarkt, arbeidsmarkt en op het gebied van veiligheid en onderwijsachterstanden zijn in de vier grote steden beduidend groter dan in de G21.*

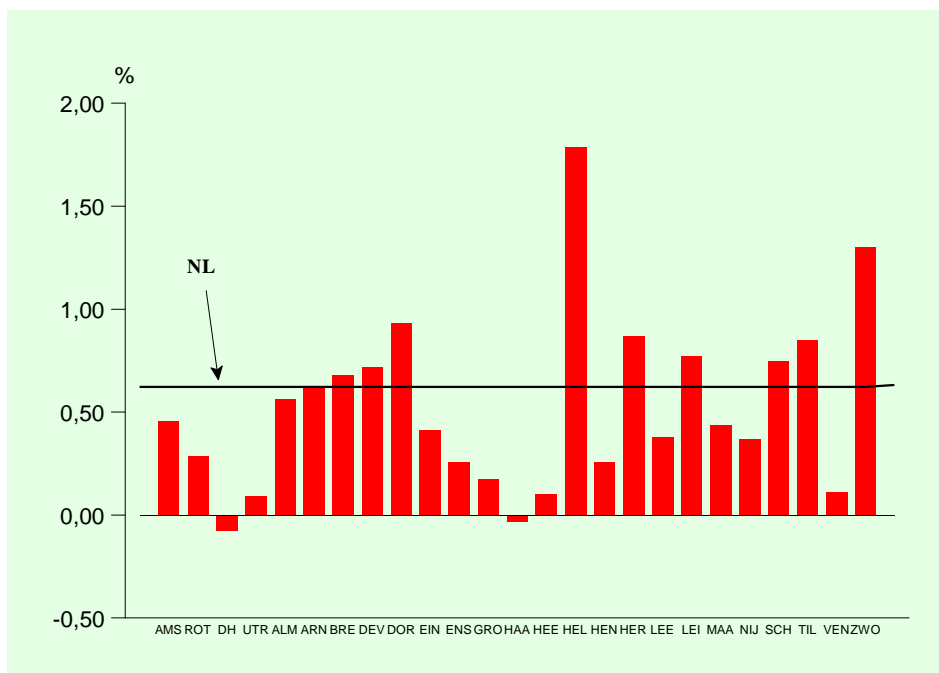
#### 3.1 Demografie, woningmarkt en woonomgeving

##### *Demografische ontwikkelingen*

In de periode 1970-1995 is de bevolking in de vier grootste steden (G4) met gemiddeld 0,2% per jaar teruggelopen, terwijl deze in de overige 21 grote steden (G21) met 0,2% en in Nederland met 0,7% per jaar toenam. Afnemende vruchtbaarheidscijfers, het langer ongehuwd zelfstandig wonen (gezinsverdunning) en suburbanisatie zijn hier sinds het midden van de jaren zestig verantwoordelijk voor. Huishoudens met midden en hogere inkomens, vooral die met kinderen, hebben de steden verlaten wegens de relatief lage kwaliteit van de woningen in de steden. De bouw van ruimere (koop)woningen, vaak met tuin, in de randgemeenten heeft bijgedragen aan dit proces. Een en ander is mede mogelijk gemaakt door gedaalde reële vervoerskosten als gevolg van stijgend autobezit en infrastructurele verbeteringen. Voor een deel is dit proces onvermijdelijk, gegeven dat ruimte in de steden schaarser (en dus duurder) is, en omdat de voorkeur voor kwalitatief betere (ruimere) woningen groter wordt met het stijgen van het inkomen en tot een bepaalde leeftijd.

Ook in de meer recente periode 1988-1998 (zie figuur 3.1) is de bevolkingsgroei in de vier grote steden achtergebleven bij de landelijke groei. Wel is de daling van de bevolking in de G4 inmiddels omgebogen in een lichte stijging. Voor een belangrijk deel hangt dit samen met de afvlakkende gezinsverdunning, een verminderend vertrekoverschot en de hoge buitenlandse immigratie.

*Figuur 3.1* Bevolkingsgroei in de G25 en Nederland in de periode 1988-1998, in % per jaar.



Bron: CBS, Statistisch Bestand Nederlandse Gemeenten (SBG).  
 Voor gemeentelijke herindelingen is gecorrigeerd, niet voor grenscorrecties.

### *Kwaliteit woningvoorraad*

De verschillen in woonkwaliteit tussen steden en omgeving kunnen als belangrijke oorzaak worden gezien van het wegtrekken van welvarende bevolkingsgroepen uit de stad. Een indruk van de (relatieve) kwaliteit van de woningvoorraad in de G25 wordt in tabel 3.1 gegeven. Uit tabel 3.1 blijkt dat er een sterke oververtegenwoordiging van goedkope huurwoningen is in de vier grote steden. Deze worden veelal bewoond door huishoudens met een laag inkomen. Vooral in Amsterdam en Rotterdam is de voorraad zeer eenzijdig uit goedkope huurwoningen opgebouwd. Ook het aandeel eengezinswoningen ligt vooral in Amsterdam en Den Haag extreem laag. In de G21 is de situatie in het algemeen beter, maar toch zijn er kwalitatieve achterstanden in de woningvoorraad ten opzichte van Nederland als geheel. In sommige G21 steden ligt het aandeel eengezinswoningen echter hoger dan landelijk.

Tabel 3.1 *Kwaliteit woningvoorraad G25 en Nederland, 1996.*

	koopwo- ningen	eengezins- woningen	vooorlogs (bouwjaar voor '45)	naoorlogs (bouwjaar '45- '71)
	% van de woningvoorraad			
G4				
Amsterdam	13	14	51	22
Rotterdam	18	26	38	31
Den Haag	33	20	50	28
Utrecht	36	44	43	36
G21				
Almelo	46	73	22	35
Arnhem	28	56	28	34
Breda	40	70	22	38
Deventer	39	70	32	39
Dordrecht	43	56	27	31
Eindhoven	36	72	20	30
Enschede	43	70	26	37
Groningen	30	39	33	32
Haarlem	43	60	53	26
Heerlen	34	67	20	37
Helmond	38	83	13	30
Hengelo	48	76	24	35
's-Hertogenbosch	40	68	14	37
Leeuwarden	44	63	32	33
Leiden	41	51	35	24
Maastricht	38	63	22	40
Nijmegen	34	63	26	37
Schiedam	26	27	31	38
Tilburg	41	73	23	36
Venlo	44	68	18	40
Zwolle	48	71	22	31
Nederland	48	71	24	32

Bronnen: OTB gemeentelijk databestand (Priemus et. al, 1998), Gemeente Schiedam.

De gemiddelde leeftijd van het woningbestand is in de G4 relatief hoog. Een aanzienlijk deel van de woningen is vóór de oorlog gebouwd. Dit geldt met name voor Amsterdam

en Den Haag, waar ongeveer de helft van het woningbestand vooroorlogs is. Bijna driekwart van de woningen in de G4 bestaat uit vooroorlogse en vroeg-naoorlogse bouw. In de G21 is dit een stuk minder (60%), maar toch nog wat meer dan voor Nederland als geheel. Een belangrijk deel van de vooroorlogse en vroeg-naoorlogse woningen bestaat uit minder aantrekkelijke etagewoningen in de huursector.

In de vier grote steden is het gemiddelde aantal punten per woning op grond van de geschetste kenmerken van de woningvoorraad lager dan in randgemeenten en overig Nederland. Een belangrijke rol speelt hierbij de grootte van de woningen (oppervlakte en aantal kamers). In de vier grote steden heeft bijna 50% van de woningen 3 of minder kamers. In de middelgrote steden is de situatie wat beter, maar de gemiddelde kwaliteit per woning is toch een stuk lager dan die in de randgemeenten en de rest van Nederland. In de suburbane woningvoorraad domineren ruime eengezinswoningen met tuin, deels in de koopsector.

Wanneer de kwaliteit van de woningvoorraad tussen de steden wordt vergeleken, valt op dat de achterstand in de G21 beduidend minder ernstig is dan in de drie grootste steden van ons land. In sommige steden, zoals Almelo, Eindhoven, Helmond, Hengelo en Tilburg is het aandeel eengezinswoningen zelfs hoger dan landelijk. In steden als Haarlem, Zwolle, Deventer, Almelo en Venlo is bovendien de omvang van de kwaliteitsachterstand (bijvoorbeeld in termen van het aantal vroeg- naoorlogse huurwoningen) veel geringer dan in steden als Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Opvallend is overigens dat een stad als Lelystad, die niet tot de G25 wordt gerekend, grotere knelpunten op de woningmarkt kent dan sommige G21 steden.

De achterblijvende kwaliteit en eenzijdigheid van de woningvoorraad in de steden is problematisch vanuit een aantal gezichtspunten. Ten eerste is sprake van een gebrekkige aansluiting tussen de voorkeuren van woonconsumenten en de kwaliteit van het aanbod. Uit het WBO 1998 blijkt dat vooral in de grootste steden de tevredenheid met de woning het geringst is (zie tabel 3.3). Zo zijn door het geringe aanbod van eengezinswoningen en koopappartementen de keuzemogelijkheden van woonconsumenten met wat hogere inkomens zeer beperkt in de grote steden. Een indicatie hiervoor is dat slechts één op de drie à vier woningzoekenden er binnen een jaar in slaagt om in de drie grote steden een middeldure of dure koopwoning te vinden, tegen de helft voor Nederland (VROM, 1995).

Dit betekent dat huishoudens met hogere inkomens of kinderen hun wooncarrière vaak niet meer in de steden kunnen voortzetten en vertrekken. Dit kan leiden tot een vrij eenzijdige bevolkingssamenstelling, een verminderend draagvlak voor allerlei voorzieningen en een uitholling van de grondslag voor lokale belastingen in de steden. De tengevolge van stijging van de welvaart toenemende vraag naar kwalitatief betere



woningen kan op termijn in leegstand van goedkope huurwoningen resulteren met negatieve externe effecten op de leefomgeving. Bovendien kan een gebrekkige staat van woningen negatieve externe effecten op de ruimtelijke kwaliteit hebben. Tenslotte kan een tekortschietend woonmilieu van invloed zijn op het vestigingsgedrag van bedrijven, zeker als bedrijven vanwege schaarste op de arbeidsmarkt meer rekening gaan houden met de woonmogelijkheden van (potentiële) werknemers.

#### *Oorzaken van de eenzijdigheid in de woningvoorraad*

De oorzaken van de eenzijdigheid in de woningvoorraad en het onvoldoende aansluiten van het woningaanbod op de vraag zijn terug te voeren op het voorraadkarakter van de woningmarkt en het in het verleden gevoerde volkshuisvestingsbeleid. Aangezien de woningmarkt een voorraadmarkt is - de jaarlijkse toevoeging is maar 1½% van de voorraad - verloopt het aanpassingsproces tussen aanbod en vraag zeer traag. Het aanbod van woningen in de steden, dat grotendeels bestaat uit vooroorlogse en vroeg naoorlogse woningen, heeft geen gelijke tred gehouden met de mede door welvaarts-groei stijgende vraag naar kwalitatief betere woningen. Dit is (afgezien van grootschalige sloop) onvermijdelijk, aangezien de meeste woningen een lange levensduur kennen en de nieuwbouw een zeer beperkt effect heeft op het totale woningaanbod. Bovendien kan er bij private partijen op de woningmarkt bij een beslissing om al dan niet tot sloop en herontwikkeling over te gaan sprake zijn van coördinatieproblemen tussen de eigenaren van woningcomplexen. Daarnaast kunnen private partijen (externe) effecten van bijv. leegstand op de ruimtelijke kwaliteit van buurten onvoldoende in hun afwegingen betrekken.

Een andere factor is dat het volkshuisvestingsbeleid in de grote steden sterk gericht is geweest op de creatie van voldoende goedkope huurwoningen. Dit beleid was bedoeld om de enorme vraag naar woningen van de lagere inkomensgroepen - de aandachtsgroep van het volkshuisvestingsbeleid - te accommoderen. De grote steden hebben ten opzichte van omliggende gemeenten het overgrote deel van deze vraag opgevangen. Hierdoor is echter ook de vraag naar goedkope woningen in de steden toegenomen. Er is dus sprake van een wederkerige relatie tussen de kwaliteit van de woningvoorraad en de bevolkingssamenstelling. De huidige grotere behoefte aan betere koopwoningen in de steden heeft in het grootstedelijk volkshuisvestingsbeleid altijd weinig aandacht gekregen. Zelfs bij het stadsvernieuwingsbeleid stond verbetering van de bouwtechnische kwaliteit van bestaande woningen voorop, veel minder aandacht ging naar woningdifferentiatie en de woonomgeving.

De geringe kwaliteit van de woningen en het tekortschietend onderhoud van vooral particuliere huurwoningen zijn voor een deel ook te wijten aan het gedrag van (se-

mi)marktpartijen. Particuliere verhuurders vertonen in het algemeen een geringe neiging tot onderhoud of neigen tot uitstel van onderhoud. Dit is het gevolg van marktmacht door de overspannen woningmarkt en wordt veroorzaakt door het lage rendement op onderhoudsuitgaven door de huurprijsregelingen. Daarnaast is het rendement op onderhoud mede afhankelijk van het gedrag van andere woningeigenaren, hetgeen ieder kan weerhouden om het initiatief te nemen. Ook is wel sprake van een korte termijn horizon bij de beoordeling van uitgaven door particuliere eigenaren.

Ook lijkt het bezit van woningcorporaties onvoldoende aan te sluiten op de (toekomstige) voorkeuren van woonconsumenten. Woningcorporaties hebben blijkens de benodigde subsidies wellicht in het verleden te weinig geïnvesteerd om hun bezit (en de woonomgeving) ook op langere termijn voldoende te laten aansluiten op de woonwensen van huidige en toekomstige bewoners. Deels kan de wet op de huurverhoging, die voldoende medewerking vereist van de bewoners, hier een factor zijn. Daarnaast speelt wel een rol dat de woningmarkt tot nu toe gekenschetst kan worden als een aanbiedersmarkt die sterk door het overheidsbeleid beïnvloed werd, waardoor aanbieders weinig mogelijkheden en prikkels hebben gehad om hun aanbod af te stemmen op de huidige en toekomstige marktvraag. In de grote steden kan daarnaast de slechte financiële positie van de corporaties in de jaren zeventig en tachtig een factor zijn.

#### *Bevolkingssamenstelling*

Het grote aantal goedkope huurwoningen in de G4 dat vrijkwam door het wegtrekken van welvarende groepen, heeft de instroom van migranten grotendeels opgevangen. In samenhang met het gemiddeld lagere inkomen van de overblijvende bewoners van goedkope (huur)woningen heeft dit tot een concentratie van allochtonen en lage inkomens geleid. Aangezien veel van deze bewoners een relatief laag opleidingspeil kennen, is door de sinds de jaren zeventig stijgende werkloosheid onder laaggeschoolden eveneens een ruimtelijke concentratie van werkloosheid ontstaan.

Uit tabel 3.2 blijkt dat het aandeel van allochtonen fors groter is in de grote steden dan in Nederland als geheel. De verschillen tussen G4 en G21 zijn echter groot. De grootste concentratie blijkt zich in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam voor te doen. In Utrecht is het aandeel allochtonen met zo'n 15% van de bevolking veel lager door de veel geringere instroom van Surinamers in het verleden. Volgens SCP (1995) neemt het aantal buurten met meer dan 30% allochtonen in Nederlandse steden sterk toe. Overigens is volgens Anderiessen en Rijndorp (1991) geen sprake van etnisch homogene achterstandswijken; in vele achterstandsbuurten is sprake van meerdere etnische bevolkingsgroepen.

*Tabel 3.2 Bevolkingssamenstelling naar etniciteit en inkomen G25 en Nederland.*

	1998	1996
	Minderheden <sup>a</sup>	Inkomen tot 105% Sociaal minimum
	aandeel in % van de bevolking	% van het aantal huishoudens
G4		
Amsterdam	22	19
Rotterdam	21	19
Den Haag	20	15
Utrecht	15	14
G21		
Almelo	9	.
Arnhem	9	15
Breda	5	12
Deventer	8	12
Dordrecht	9	13
Eindhoven	7	12
Enschede	7	16
Groningen	3	19
Haarlem	7	10
Heerlen	3	13
Helmond	6	13
Hengelo	6	11
's-Hertogenbosch	6	11
Leeuwarden	3	16
Leiden	7	12
Maastricht	3	14
Nijmegen	6	16
Schiedam	12	13
Tilburg	7	13
Venlo	6	.
Zwolle	4	10
Nederland	6	11

Bron: CBS, Statistisch Bestand Nederlandse Gemeenten (SBG)

<sup>a</sup> Allochtonen van de eerste en tweede generatie volgens de beperkte definitie.

Er is in de grote steden sprake van grote concentratie van lage inkomens. In Amsterdam, Rotterdam, Groningen, Leeuwarden, Nijmegen en Enschede moet een zesde tot een vijfde van het aantal huishoudens rond komen met een inkomen tot 105% van het sociaal minimum. Meer dan 10% van huishoudens in de G4 heeft zelfs al drie jaar of langer een dergelijk laag inkomen (Engbersen en Snel, 1996). Het grootste deel van deze huishoudens bestaat uit uitkeringsgerechtigden met een bijstandsuitkering. Het percentage huishoudens met een bijstandsuitkering ligt in de 4 grote steden twee tot drie

keer zo hoog als voor Nederland (van der Wouden, 1996). Bij de WW en WAO-uitkeringen is het aandeel uitkeringsgerechtigden niet veel afwijkend van het landelijke cijfer. Vooral personen die langdurig zijn aangewezen op een bijstandsuitkering zijn in de vier grote steden oververtegenwoordigd ten opzichte van de andere steden en vergeleken met Nederland. In 1994 waren er in de vier grote steden 6 buurten waar meer dan 50% van de inwoners van een uitkering leeft, vijf zijn gelegen in Rotterdam en één in Den Haag (Schilderswijk) (Engbersen en Snel, 1996). Het merendeel van de buurten in de G4 met zeer hoge aandelen uitkeringsgerechtigden betreft vooroorlogse buurten.

Uiteindelijk is niet zozeer de eenzijdige samenstelling van woningvoorraad of bevolking het probleem, maar de cumulatie van sociale problemen die samenhangt met de concentratie van specifieke groepen. Concentratie van sociaal-economisch zwakke groepen kan gepaard gaan met negatieve effecten op veiligheid, een verminderend draagvlak voor voorzieningen (en lokale belastingen) en verwaarlozing van de openbare ruimte. In het kader wordt hier nader op ingegaan.

Een eenzijdige bevolkingsamenstelling (naar inkomen of etniciteit) hoeft niet per definitie te leiden tot sociale problemen. In eenzijdig samengestelde buurten met een grote sociale cohesie of betrokkenheid van bewoners bij de buurt kan sprake zijn van een goede leefbaarheid. Zo kan de sociale controle in eigen kring bijdragen tot een goed beheer van de buurt en afglijden naar criminaliteit tegen gaan. Juist dit soort buurten zijn een goede voedingsbodem voor bijvoorbeeld startende allochtone ondernemers (zie Kloosterman en van der Leun, 1999). Wel is het dan zaak om degenen die stijgen op de maatschappelijke ladder, vast te houden in de buurt door een gevarieerd woonmilieu aan te bieden.

*Is ruimtelijke concentratie van bepaalde groepen erg?*

*Vaak wordt gesteld dat eenzijdigheid van de bevolking of concentraties van bepaalde groepen in een wijk ongunstig is. Eenzijdigheid van wijken hoeft echter niet per definitie gepaard te gaan met negatieve effecten. Zo betekent het veel voorkomen van gelijkgezinden ook dat sociale contacten en netwerken makkelijker verlopen. Daarnaast kan het mogelijkheden bieden voor specifiek ondernemerschap (Wilson en Portes, 1981). In de buitenlandse literatuur worden een aantal nadelige effecten van de concentratie van lage inkomens of werkloosheid genoemd.*

*Concentratie van armoede kan leiden tot een daling van de woonkwaliteit. De inkomensituatie van de huurders kan de mogelijkheden tot verbetering van de woningen beperken (Massey en Denton, 1993). Hierdoor verslechtert de woningvoorraad en woonomgeving ten opzichte van concurrerende wijken. Dit kan het wegtrekken van hogere inkomens versterken, waardoor een vicieuze cirkel kan ontstaan. Aangezien de prijs van de ene woning afhankelijk is van de kwaliteit van naburige woningen en de woonomgeving, kan dit leiden tot lagere woningprijzen en een geringere investeringsbereidheid van private partijen.*

*Een groeiende concentratie van armoede kan leiden tot een verschraling van het winkelaanbod. Dit is het gevolg van inkomensdaling en kan verergeren wanneer de omzet van winkels in een buurt beneden bepaalde drempelwaarden (kritische massa) komt. Daarnaast kan concentratie van armoede negatieve effecten hebben op niet commerciële voorzieningen en openbare ruimte, wanneer de betrokkenheid met de buurt en mogelijkheden voor organisatie afnemen.*

*Concentratie van werkloosheid (of gebrek aan kansen op de arbeidsmarkt) kan een zekere werkloosheidscultuur of beperkte informatie over vacatures door het geringe contact met werkenden met zich meebrengen (Morris, 1987, Hughes en Madden, 1991). Concentratie van werklozen kan bovendien een stigmatiserend effect hebben op wijkbewoners voor werkgevers (Van Kempen, 1999). Daarnaast kan er een relatie zijn tussen concentratie van achterstanden en criminaliteit. Zo constateren Snel et. al (1998) dat buurten in Rotterdam en Utrecht met een combinatie van een hoog aandeel lage inkomens, uitkeringsgerechtigden en minderheden een grote mate van overlast en criminaliteit vertonen. Criminaliteit kan bovendien volgens Cullen en Levitt (1999) het wegtrekken van hoogopgeleiden en huishoudens met kinderen bevorderen. Tenslotte kunnen er effecten zijn van concentratie van minderheden op andere groepen, bijvoorbeeld door schoolsegregatie. Een voorbeeld hiervan is dat (autochtone) ouders kunnen besluiten hun kinderen niet op scholen met hoge concentraties leerlingen uit de minderheden te plaatsen vanwege achterblijvende prestaties op die scholen.*

*Woonomgeving en lokale milieuhinder*

Objectieve gegevens over de woonomgeving in de steden zijn niet bekend. Wel wordt in het onderzoek leefbaarheid de perceptie van bewoners over verloedering van de woonomgeving gevraagd. Uit de ISEO Monitor voor de Grote Steden (Verweij et al., 1998) blijkt dat volgens bewoners de verloedering van de leefomgeving het grootst is in Amsterdam, Den Haag, Heerlen en Schiedam. Uit het Woningbehoefte onderzoek blijkt dat de grootste percentages bewoners die niet tevreden zijn met de woonomgeving, te vinden zijn in de vier grote steden, Arnhem, Heerlen, Hengelo en Nijmegen.

*Tabel 3.3 Beleving woonomgeving G25 en Nederland, 1998.*

	Wonen niet tevreden	Milieu stank/lawaai/vuil	Verkeer overlast
	in % van de bevolking		
G4			
Amsterdam	11	19	13
Rotterdam	12	16	12
Den Haag	11	16	15
Utrecht	14	22	19
G21			
Almelo	8	10	12
Arnhem	13	22	17
Breda	7	12	13
Deventer	8	11	9
Dordrecht	8	11	12
Eindhoven	9	18	17
Enschede	9	13	12
Groningen	11	11	10
Haarlem	8	14	12
Heerlen	10	18	18
Helmond	3	4	4
Hengelo	12	18	14
's-Hertogenbosch	7	12	12
Leeuwarden	8	9	8
Leiden	8	13	12
Maastricht	9	16	11
Nijmegen	11	17	15
Schiedam	8	15	8
Tilburg	6	13	12
Venlo	7	12	14
Zwolle	6	9	9
Nederland	6	11	11

Bron: CBS, Woningbehoefteonderzoek 1998

De (cumulatieve) geluidsbelasting veroorzaakt door industrie, weg-, rail- en vliegverkeer is in de Randstad en overige stedelijke gebieden hoger dan in meer landelijke gebieden. Vooral rond Schiphol en in de regio Rijnmond is sprake van een hoge geluidbelasting. De woningen met een geluidbelasting boven de 65 MKM (de saneringswaarde voor wegverkeerslawaai) liggen vooral in de steden. Ruim 70% van de woningen in de Randstad heeft een geluidbelasting van meer dan 50 dB(A). Het grootste probleem in de steden is geluidhinder door burens en door verkeer (weg en rail) rond belangrijke routes.

Uit het Woningbehoefteonderzoek blijkt dat de overlast van verkeer vooral in de vier grote steden en Arnhem, Heerlen en Eindhoven negatiever wordt gewaardeerd dan gemiddeld in Nederland.

#### *Oorzaken*

Verloedering van openbare ruimte is moeilijk verklaarbaar. Wel kunnen belangrijke oorzaken van een negatieve perceptie van de kwaliteit van de openbare ruimte liggen in onveiligheid, een verwaarloosd beheer en een gebrekkige (onveilige) inrichting van de openbare ruimte. Een belangrijke oorzaak van een gebrekkig beheer en toezicht op de openbare ruimte is gelegen in 'het van niemand zijn' van de openbare ruimte. Terwijl bewoners, woningcorporaties, winkels e.a. belang hebben bij een goede staat van de openbare ruimte, wordt veel van de verantwoordelijkheid voor het beheer bij de eigenaar (de gemeente) gelegd. Betrokkenheid van bewoners (buurtbinding) is essentieel voor de openbare ruimte. Deze buurtbinding kan laag zijn in buurten met weinig sociale samenhang, een hoge verhuisgeneigdheid en een laag eigen woningbezit. Daarnaast kan de concentratie van armoede leiden tot geringe mogelijkheden voor investeringen in woningonderhoud. Door verloedering van woningen kan de kwaliteit van de woonomgeving afnemen en daaruit kan een geringe bereidheid tot beheer en investeringen in openbare ruimte volgen. Juist bij het beheer van de openbare ruimte ligt een coördinatievraagstuk tussen bewoners, woningcorporaties, winkeliers en gemeente.

### **3.2 Bedrijvigheid en arbeidsmarkt**

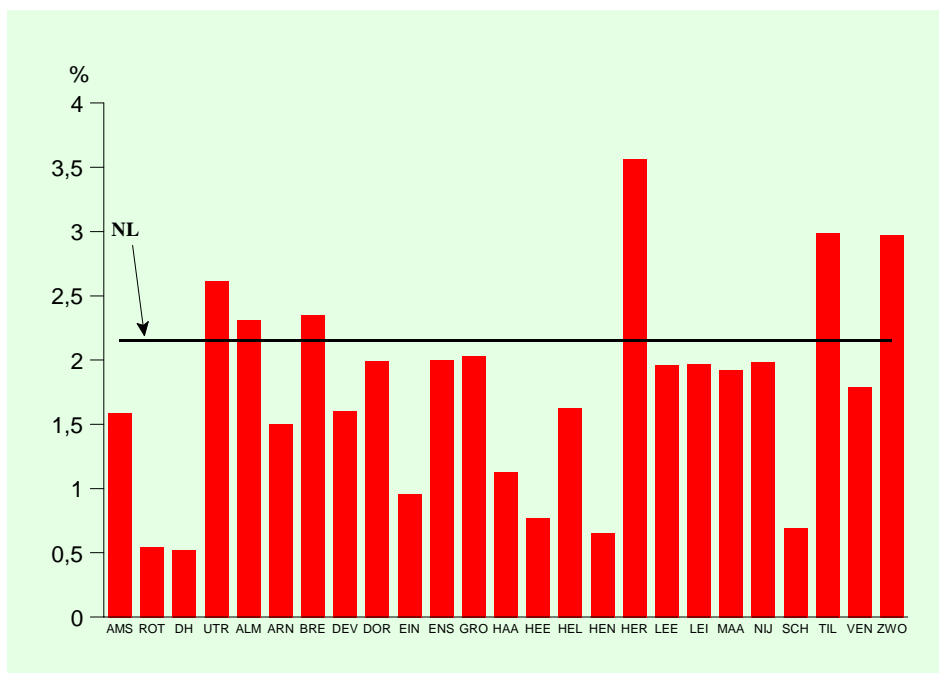
#### *Economische ontwikkeling steden*

De productie en werkgelegenheid zijn vooral in de grote steden minder snel gestegen dan gemiddeld in Nederland. Het is opvallend dat de productiegroei vooral in qua inwonertal grote steden is achtergebleven. Zo is de economische groei in de drie grootste steden in de periode 1970-1995 nog niet de helft geweest van het gemiddelde voor Nederland (Van der Vegt en Manshanden, 1996). Het verschil tussen de nationale ontwikkeling en die in de G21 is veel geringer. In het algemeen geldt dat naarmate de

stad groter wordt, de productie- en werkgelegenheidsgroei lager liggen (overigens is Utrecht hierop een belangrijke uitzondering).

Wel blijkt dat er grote verschillen in groeitempi kunnen zijn. Zo is het aantal banen in de G4 zelfs afgenomen in de periode 1970-1995, terwijl in steden als Leiden, Zwolle, 's-Hertogenbosch en Tilburg de banengroei hoger lag dan landelijk. Sinds het midden van de jaren tachtig ontwikkelt de werkgelegenheid in de grootste steden zich overigens meer in lijn met de landelijke ontwikkeling. In figuur 3.2 is te zien dat in de periode 1988-1997 de banengroei in veel van de G25 steden niet veel afweek van de landelijke trend. De groei van het aantal banen in Rotterdam, Den Haag, Haarlem, Heerlen, Hengelo en Schiedam bleef echter beduidend achter bij de nationale ontwikkeling. Eind jaren negentig ligt de banengroei in de G25 zelfs iets hoger dan landelijk.

*Figuur 3.2 Groei van het aantal banen in G25 en Nederland in % per jaar, 1988-1997*



Bron: CBS, Arbeidsrekeningen

Er moet overigens voor worden gewaakt om snelle conclusies te trekken op basis van de 'stedelijke' cijfers. De stedelijke economie is in het algemeen groter dan gemeenten door de grote verwevenheid tussen stad en ommeland. Natuurlijke beperkingen van het ruimteaanbod binnen de gemeentegrenzen kunnen de groei op het beperkte schaalniveau van de stad dan per definitie beperken. In dat geval kunnen randgemeenten sterker



groeien. De achterblijvende groei van grote gemeenten is derhalve veel minder zorgwekkend dan uit bovenstaande cijfers blijkt, aangezien de omgeving van die steden veelal sneller is gegroeid dan landelijk. Stedelingen en bedrijven in Amsterdam ondervinden bijvoorbeeld ook profijt van de groei rond Schiphol.

#### *Oorzaken achterblijvende ontwikkelingen*

De achterblijvende stedelijke banengroei kan slechts in beperkte mate aan het specialisatiepatroon van de diverse steden worden toegeschreven. De snel groeiende dienstensector is immers in het algemeen goed vertegenwoordigd in de (middel)grote steden. Wel kan er voor de drie grootste grote steden een samenhang zijn met de achterblijvende bevolkingsgroei. De relatief lage bevolkingsgroei is van belang geweest voor de achterblijvende vraag (en werkgelegenheidsontwikkeling) van de consumentendiensten in de drie grootste steden (zie Van der Vegt en Manshanden 1996, p. 69)<sup>3</sup>. Bovendien kan een achterblijvende bevolkingsgroei een remmende werking hebben op de ontwikkeling van het arbeidsaanbod, en daarmee op de productiegroei.

De werkgelegenheid in de industrie en de logistieke sector in de steden is achtergebleven bij de landelijke ontwikkeling. Steden zoals Rotterdam, Schiedam en Hengelo met een specifiek industriële specialisatie hebben te kampen gehad met een sterke arbeidsproductiviteitsstijging en krimpende werkgelegenheid in bepaalde industrieën. Sterkere internationale concurrentie door mondialisering heeft juist de exporterende industrieën in een aantal steden tot rationalisatie gedwongen.

Bovendien is een deel van de bedrijvigheid in de industrie en transportsector verplaatst naar locaties buiten de gemeentegrenzen. Hiervoor worden veelal verklaringen gezocht in de verslechterde bereikbaarheid van binnensteden en milieuregeling. Het afnemende gewicht van transportkosten, en derhalve het geringere belang van nabijheid tot grote bevolkingscentra, vormt wellicht een andere verklaring. Het proces van schaalvergroting (en concentratie van productie) kan een andere factor zijn. Uit enquêtes blijkt dat het gebrek aan ruimte in steden bij een ruimer aanbod van bedrijventerreinen in de omgeving een belangrijke reden kan zijn voor verhuizing naar locaties buiten de stad. Ruimtegebrek lijkt vooral in Den Haag en Haarlem een oorzaak voor de geringere banengroei binnen de gemeentegrenzen te zijn geweest. Porter (1995) noemt enkele andere vestigingsnadelen van steden, zoals hogere grond- en bouwkosten, hogere lokale lasten, regelgeving (strengere milieurestricties of vestigingseisen) en geringere toegang tot kapitaal (zowel vreemd als eigen vermogen) voor kleine

<sup>3</sup> Bradbury, Downs en Small (1982) vinden voor Amerikaanse stedelijke gebieden (SMA's) een positief verband tussen werkgelegenheidsgroei en bevolkingsgroei, waarbij het werken eerder de bevolking volgt dan andersom.

ondernemingen in steden.

Veelal wordt de ‘broedplaatsfunctie’ van steden zeer belangrijk geacht om het verlies door vertrekkende bedrijven te compenseren<sup>4</sup>. De gedachte is dat startende bedrijven doorgaans directer zijn aangewezen op het lokale milieu door hun sociale netwerken (Kloosterman en van der Leun, 1999). Met name de laagwaardige startende bedrijven kunnen een beroep doen op de lager opgeleide beroepsbevolking in de steden. Grote steden bieden door het grote jonge potentiële arbeidsaanbod (studenten), mogelijkheden voor kennisuitwisseling en aanwezige clusters van diensten zekere agglomeratievoordelen voor startende dienstverleners.

De drie grootste steden blijken evenwel een steeds geringer aandeel in het totaal aantal startende bedrijven te hebben in de periode 1988-1997 (Priemus, et al 1998). Voor een deel zou dit te maken kunnen hebben met het fenomeen dat hoog opgeleiden veelal buiten de drie grote steden wonen, en dat veel starters aan huis beginnen. Veel woningen in de steden zijn door het geringe aantal kamers bovendien niet erg geschikt om aan huis te starten. Onduidelijk is in welke mate belemmerende factoren, zoals gebrek aan betaalbare huisvesting voor starters, vestigingsregelgeving, of geringe toegang tot kapitaal, in de steden een rol spelen. In veel ontwikkelingsprogramma’s (zie bijv. ‘Amsterdam complete stad’) wordt slechts in kwalitatieve zin melding gemaakt van een tekort aan ruimte voor startende bedrijven.

Wel is bekend dat het uitvalpercentage vooral bij Turkse en Marokkaanse starters in het eerste jaar van ondernemerschap erg hoog is (SER, 1998b). Dit wordt veroorzaakt doordat vaak wordt gestart in zeer risicovolle branches (horeca en detailhandel met veel onderlinge concurrentie), een achterblijvend kennis- en opleidingsniveau en geringe netwerken buiten de eigen groep. Daarnaast ondervinden (door)starters soms problemen bij het aantrekken van externe financiering. Volgens de SER kunnen financiers problemen hebben om het risicoprofiel van ondernemingsplannen goed in te schatten, ook door taal- en cultuurverschillen.

### *Arbeidsmarkt*

De 25 steden worden in het algemeen gekenmerkt door werkloosheidspercentages die veelal boven het landelijk gemiddelde liggen. Tussen de 25 steden bestaan wel aanzienlijke verschillen. Zo is de werkloosheid bijzonder hoog vergeleken met het nationaal gemiddelde in Rotterdam, Almelo, Deventer, Groningen, Heerlen, Leeuwar-

<sup>4</sup> Op het schaalniveau van gemeenten is deze gedachtegang te begrijpen. Vertrekkende bedrijven komen echter veelal in de omgeving van steden terecht; de meeste bedrijfsverplaatsingen vinden plaats binnen kamer van koophandeldistricten. Bezien vanuit het schaalniveau van het gehele grootstedelijke gebied (bijvoorbeeld het stadsgewest) is de gedachtegang derhalve minder voor de hand liggend.

den, Schiedam en Venlo. In een aantal andere steden is de werkloosheidsproblematiek juist geringer dan gemiddeld voor geheel Nederland. Tot deze laatste categorie steden behoren: Zwolle, Haarlem, Leiden en s'-Hertogenbosch. In alle steden van de G25 is overigens wel sprake van specifieke concentratie van (langdurige) werkloosheid in bepaalde wijken. In tabel 3.4 wordt de werkloosheid in de G25 in beeld gebracht.

Tabel 3.4 *Geregistreeerde werkloosheid en bijstandsuitkeringen in de G25, 1990-1998.*

	werkloosheid		personen met bijstandsuitkering	
	1990	1998	1998	
	% van beroepsbevolking		* 1000 personen	% van huishoudens
G4				
Amsterdam	12	7	55	15
Rotterdam	14	11	44	15
Den Haag	10	8	24	11
Utrecht	10	6	10	10
G21				
Almelo	14 <sup>a</sup>	10 <sup>b</sup>	3	10
Arnhem	13	5	8	12
Breda	5	6	5	7
Deventer	7 <sup>a</sup>	9 <sup>b</sup>	2	9
Dordrecht	5	8	5	10
Eindhoven	6	4	7	7
Enschede	12	9	6	10
Groningen	12	12	12	14
Haarlem	4	4	4	6
Heerlen	10 <sup>a</sup>	10 <sup>b</sup>	4	10
Helmond	9 <sup>a</sup>	8 <sup>b</sup>	3	8
Hengelo	6 <sup>a</sup>	7 <sup>b</sup>	2	6
's-Hertogenbosch	8	3	4	7
Leeuwarden	12 <sup>a</sup>	12 <sup>b</sup>	5	11
Leiden	4	3	4	7
Maastricht	9	6	4	8
Nijmegen	17	7	9	14
Schiedam	8 <sup>a</sup>	10 <sup>b</sup>	3	9
Tilburg	9	5	6	8
Venlo	6 <sup>a</sup>	7 <sup>b</sup>	2	7
Zwolle	6	4	2	5
Nederland	6	4	397	6

Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking (EBB)

<sup>a</sup> Cijfers voor 1990 waren niet aanwezig voor gemeenten met minder dan 100.000 inwoners. Derhalve is een driejaarsgemiddelde voor de periode 1991-1993 gehanteerd.<sup>b</sup> Driejaarsgemiddelde 1996-1998.

Indien wordt gekeken naar bijstandsontvangers als (onvolkomen) maat voor langdurig werklozen en werklozen zonder arbeidsverleden, is het beeld voor de G25 problematischer. Het aantal bijstandsontvangers in procenten van het aantal huishoudens is in de G4 tussen de 2 en 3 keer zo hoog als landelijk. In de G21 wijken deze percentages gemiddeld wat minder af van het landelijk beeld. Wel kennen Groningen, Leeuwarden, Almelo, Enschede, Nijmegen, Arnhem, Dordrecht en Heerlen relatief veel bijstandsontvangers.

Overigens is werkloosheid niet alleen een probleem in de 25 steden, ook andere plaatsen zoals het Noorden of Lelystad hebben te kampen met hoge werkloosheidspercentages.

De arbeidsmarktproblematiek concentreert zich steeds meer bij moeilijk bemiddelbare langdurig werklozen. Volgens cijfers van het CBS (EBB) is de werkloosheid in de meeste steden in de periode 1990-1998 teruggelopen. De teruggang van het aantal werklozen is in Rotterdam vergeleken met andere steden het geringst. De vermindering van de werkloosheid doet zich het sterkst voor bij kortdurig werklozen (w.o. veel jongeren), maar ook wel bij langdurig werklozen. In ongeveer de helft van de steden loopt de werkloosheid de laatste jaren zelfs in de achterstandswijken terug (Verweij et al., 1999). Tegelijkertijd is echter in bepaalde achterstandswijken juist sprake van een stabilisatie of vergroting van het werkloosheidspercentage. Laagopgeleiden, vrouwen en allochtonen lijken in het merendeel van de steden minder geprofiteerd te hebben van de werkloosheidsdaling dan mannen, hoogopgeleiden en autochtonen (Verweij et al., 1999, p. 44). Hierdoor is wel sprake van een verdere ruimtelijke concentratie van werkloosheid en een toenemende oververtegenwoordiging van allochtonen. Ook de minder sterke daling van het aantal personen met een bijstandsuitkering in de G4 ten opzichte van de G21 wijst hierop (zie ook SCP, 1999a). Vaak gaat het om moeilijk bemiddelbare werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in bepaalde wijken.

#### *Oorzaken werkloosheid*

Door het afnemend aantal (laaggeschoolde) banen in de industrie zijn in de jaren zeventig veel personen uit de eerste generatie allochtonen in de steden werkloos geworden. Het opleidingspeil van werknemers is in het algemeen in Nederland toegenomen, zowel door ontwikkelingen vanuit de vraagzijde als de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Zo is door technologische ontwikkelingen en het kennis-intensiever worden van de economie de vraag naar hoog opgeleiden gestegen, terwijl de vraag naar

laagopgeleiden is afgenomen in de periode 1983-1995<sup>5</sup>. Het aantal laaggeschoolde banen is bovendien sneller teruggelopen in de grootste steden dan elders (Van der Vegt en Manshanden, 1996, p. 76).

De belangrijkste oorzaken van het hoge werkloosheidsniveau in de steden liggen op het gebied van een gebrekkige aansluiting tussen het onderwijsniveau of andere vaardigheden van laag opgeleiden en de gevraagde kwaliteit op de arbeidsmarkt. Voor een zeer belangrijk deel liggen de oorzaken van het hoge werkloosheidsniveau aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt.

De grote steden worden gekenmerkt door een groot aandeel 'zwakke groepen' in de beroepsbevolking. De afwijkende samenstelling van de beroepsbevolking verklaart ongeveer de helft van het verschil in werkloosheidspercentage tussen de grote steden en de rest van het land (SCP, 1996). Veel allochtonen hebben een achterblijvend opleidingsniveau. Zo was in 1991 de helft van de allochtone beroepsbevolking ongekwalificeerd, terwijl dit voor de totale bevolking 17% is. Daarnaast hebben vooral Marokkanen en Turken een significant lagere kans op deelname aan de arbeidsmarkt ten opzichte van vergelijkbare autochtone groepen (SCP, 1999b). Met name migratiehistorie en sociale integratie zijn belangrijke verklarende variabelen voor dit verschil.

Het is op voorhand niet precies in te schatten hoe de arbeidsparticipatie onder allochtonen zich zal ontwikkelen. Het aandeel allochtonen zal door de hoge bevolkingsgroei van deze groepen toenemen tot bijna 30% in 2015 in de vier grote steden (CBS). Samen met de grote onderwijsachterstanden (juist ook bij jongere Marokkanen en Turken) is het aannemelijk dat allochtonen voorlopig nog een steeds groter aandeel van het werklozenbestand zullen gaan vormen. Momenteel behoort 58% van de werklozen in Rotterdam tot de etnische minderheidsgroepen, terwijl dit percentage in Amsterdam op 42% ligt.

Daarnaast worden wel verklaringen gezocht in geringe prikkels om een baan te zoeken/accepteren door het geringe verschil tussen uitkering en de netto verdiensten van werk ('hoge replacement-rate'). Een gebrekkige motivatie van sommige groepen werklozen kan ook veroorzaakt worden door sociale omgevingsfactoren (bijv. werkloosheidscultuur). Tenslotte kan gewezen worden op zekere percepties of selectiecriteria van werkgevers. Zo blijkt uit onderzoek van Van Beek et. al (1997) dat belangrijke selectiecriteria voor werkgevers leeftijd, gezondheid en (etnische) afkomst zijn. Hierdoor zijn met name etnische minderheden in het nadeel.

<sup>5</sup> Overigens wijst Kloosterman (1996) erop dat het aantal laagbetaalde banen in Nederland als geheel, en in de steden Amsterdam en Rotterdam, is toegenomen in de periode 1980-1992. De afname van laagbetaalde banen in de industrie is meer dan gecompenseerd met een toename van deze banen in de dienstensector.

Er is weinig bekend omtrent oorzaken van hoge werkloosheid in de steden die niet samenhangen met de samenstelling van de beroepsbevolking, maar expliciet samenhangen met grootstedelijke factoren. Wel vindt De Beer (1996) bij een verklaring van baankans op grond van kenmerken van personen een onverklaard groter residu bij de grote steden. Uit dit grootschalig kwantitatief onderzoek (SCP, 1996, p.125) blijkt dat wanneer gecontroleerd wordt voor opleiding, leeftijd, etniciteit en geslacht voor de steden Amsterdam en Rotterdam de kans op werkloosheid anderhalf respectievelijk een derde hoger is dan in de rest van Nederland. Dit kan echter zowel betrekking hebben op niet gespecificeerde persoonskenmerken (niet gemeten variabelen) als op typisch grootstedelijke oorzaken. Wellicht dat een zekere werkloosheidscultuur, een geringe sociale controle en de grotere mogelijkheden om (ongemerkt) in het informele circuit te opereren hier een rol spelen. Kwalitatieve studies op dit gebied geven een indicatie voor het bestaan van een dergelijke 'grootstedelijke werkloosheidscultuur' (Engbersen et al., 1993). Meer kwantitatieve studies op een hoger aggregatieniveau laten zien, dat sprake is van een toenemende concentratie van uitkeringsafhankelijkheid in bepaalde stadsbuurten (Engbersen en Snel, 1996). Zowel over de oorzaken als over de individuele en maatschappelijke gevolgen van dit verschijnsel is echter nog relatief weinig bekend.

Het werkloosheidsprobleem in de steden is dus voor een groot deel een algemeen probleem, waarbij sprake is van een sterke concentratie van werkloosheid door de bevolkingssamenstelling in de grote steden. Daarnaast lijkt er in de grote steden ook sprake te zijn van specifieke factoren die leiden tot een hogere werkloosheid.

### **3.3 Bereikbaarheid en verkeersveiligheid**

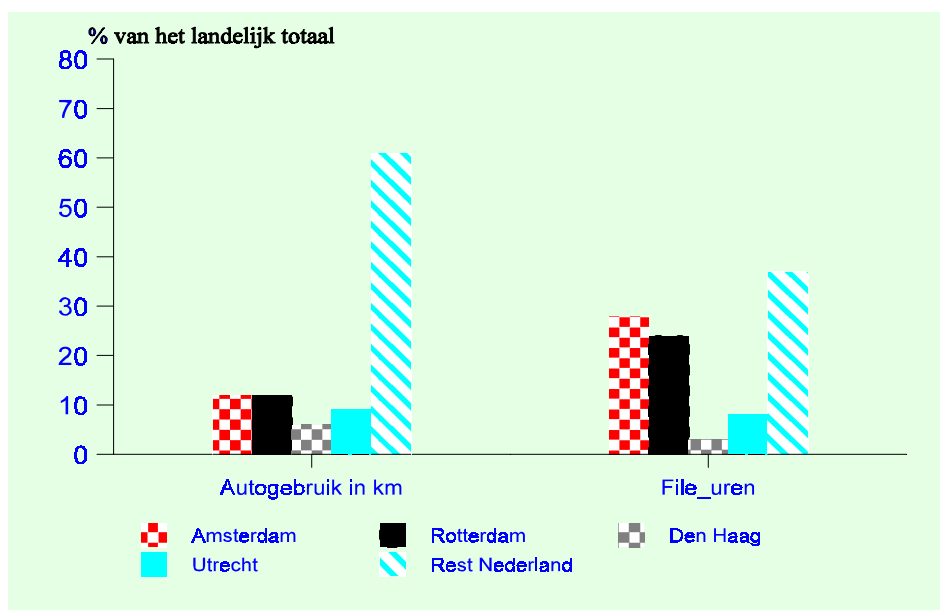
In de afgelopen decennia is de automobilititeit fors toegenomen. Belangrijke factoren hierachter zijn bevolkingsgroei, inkomensstijging en suburbanisatie. De groei van automobilititeit heeft geleid tot congestie op het hoofdwegennet. Congestie is vooral in de Randstad een probleem. In figuur 3.3 is te zien dat Amsterdam en in mindere mate Rotterdam in verhouding tot het aantal autokilometers een veel groter aandeel in de file-uren hebben dan de andere grote steden. Wanneer wordt gekeken naar de file-zwaarte op het hoofdwegennet, blijkt dat - op één punt na - stelselmatige files alleen in de Randstad voorkomen. In de file-top 20 zijn notoire knelpunten te vinden rond Utrecht (A2), Amsterdam (A2, A9, A10) en Rotterdam (A13).

#### *Congestie*

Oorzaken van congestie zijn vooral gelegen in de sterke toename van het woon-werk (auto)verkeer ondermeer door groei van bevolking, werkgelegenheid en inkomens. Aangezien het grootste aantal autoverplaatsingen wordt afgelegd in de ochtend- en

avondspits door woon-werkverkeer, ontstaat op die tijdstippen schaarste aan wegcapaciteit. Congestie is dus in de kern een spitsprobleem op specifieke knelpunten; op die locaties en tijdstippen is er een grote onevenwichtigheid tussen vraag naar wegcapaciteit en het aanbod daarvan.

*Figuur 3.3 Bereikbaarheid hoofdwegennet vier grote stadsgewesten*



Bron: Adviesdienst Verkeer en Vervoer

Omtrent de bereikbaarheid binnen de gemeentegrenzen is nauwelijks goede informatie beschikbaar. Wel is bekend dat de groei van het autogebruik op het onderliggend wegennet binnen de bebouwde kom gemiddeld voor het gehele land onder de totale groei van het aantal autokilometers ligt (AVV, 1998). Pendelcijfers (CBS, EBB 1998) laten zien dat de in- en uitgaande pendel in de periode 1993-1998 het sterkst is gestegen in steden als Arnhem, Eindhoven, Groningen, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Utrecht en Zwolle. Uit enquêtes blijkt dat burgers in steden als Utrecht en Rotterdam de toenemende verkeersdruk in de stad als een belangrijk probleem ervaren. De bereikbaarheid van binnensteden kan bovendien in de toekomst verslechteren door een toenemend aantal binnen-stedelijke verkeersbewegingen ondermeer door een toename van het recreatief verkeer. Het toenemend aantal tweeverdieners kan leiden tot extra autobezit



en andere woon-werkpatronen. Voorts leidt de deconcentratie van werkgelegenheid naar de randen van de stad in combinatie met nieuwe uitleglocaties tot veranderingen in woon-werk patronen en extra kris-kras verkeer in de stad.

Congestie heeft belangrijke economische consequenties: hogere kosten voor zakelijke weggebruikers en minder welvaart (reistijdverliezen) voor particuliere weggebruikers. Naast directe vertragingkosten worden ondernemers ook geconfronteerd met de kosten van het vermijden van de files. Verder speelt ook de (on)betrouwbaarheid van de reistijd een rol. Tenslotte kan een slechte objectieve bereikbaarheid of de perceptie daarvan aanleiding zijn voor bedrijven om zich buiten de binnensteden te vestigen. Uit onderzoek van TNO-Inro (1995) blijkt dat de relatieve kwaliteit van de verbindingen in de Randstad overigens niet slecht scoort in vergelijking met andere metropolitane gebieden in West-Europa. Wel is het hoofdwegennet in de Randstad gemiddeld zwaarder belast dan in vergelijkbare regio's zoals het Ruhrgebied en regio Antwerpen-Gent-Brussel.

#### *Verkeersveiligheid*

Naast congestieproblemen is *verkeersveiligheid* een belangrijk stedelijk thema. Het aantal door de politie geregistreerde verkeersongevallen binnen de bebouwde kom ligt per hoofd van de bevolking in de G25 tot 2 keer zo hoog als voor Nederland als geheel (zie Bijlage C). Binnen de bebouwde kom in de steden gebeurt het grootste aantal verkeersongevallen op de belangrijke verkeersaders, vaak op kruisingen of oversteekplaatsen. Fietsers en in iets mindere mate automobilisten zijn in de meeste gevallen betrokken bij een ongeval (Polak en Blokspoel, 1998). In 1998 waren Eindhoven, Hengelo en Tilburg met 8 door de politie geregistreerde verkeersongevallen binnen de bebouwde kom per 10.000 inwoners de meest verkeersonveilige gemeenten. Ook in 1997 was Eindhoven de gemeente met relatief de meeste verkeersongevallen in de bebouwde kom. Schiedam en Leeuwarden kenden in 1998 met 3 het geringste aantal geregistreerde ongevallen binnen de bebouwde kom per 10.000 inwoners en namen daarmee dezelfde positie in als in 1997. In Nederland werden in 1998 ruim 11.000 verkeersongevallen door de politie geregistreerd. Geschat wordt dat in werkelijkheid 19.000 ongevallen plaatsvonden (Polak en Blokspoel, 1998). In heel Nederland werden bijna 13.000 personen in het ziekenhuis opgenomen of kwamen direct te overlijden tengevolge van een verkeersongeval, dit is bijna 1 slachtoffer per 1.000 inwoners.

### 3.4 Veiligheid

#### *Criminaliteit*

Tussen 1975 en 1995 is de omvang van de criminaliteit in Nederland verdrievoudigd. De toename van criminaliteit blijkt zowel uit politieregistraties als uit landelijke slachtofferenquêtes. De sterkste groei deed zich voor tussen 1975 en 1985; daarna nam de criminaliteit geleidelijker toe. Het afvlakken van deze groei geldt niet voor geweldsdelicten. Deze criminaliteitsvorm nam ook na 1985 sterk in omvang toe, vooral de zwaardere vormen zoals diefstal met geweld, misdrijven tegen het leven, bedreiging en mishandeling. De toename van criminaliteit ging gepaard met een daling van het ophelderingspercentage. In 1975 lag dit percentage op 33% en in 1995 is dit gehalveerd naar 17%.

Criminaliteit komt in de G25 veelvuldiger voor dan in de rest van Nederland. In de G25 vindt ruim 40% van de geregistreerde criminaliteit plaats, terwijl maar 28% van de bevolking er woont. Deze verhouding is sedert 1992 overigens wel in positieve zin veranderd. In dat jaar vond nog 48% van de geregistreerde criminaliteit in de G25 plaats. Deze gunstige ontwikkeling komt vrijwel geheel voor rekening van de G4. Het criminaliteitsaandeel van de vier grootste steden daalde van 26% in 1992 naar 20% in 1996. Naar delictcategorie zijn er wel verschillen. Het aantal vernielingen en verstoringen van de openbare orde nam sedert 1992 licht toe. De omvang van geregistreerde vermogensdelicten daalde spectaculair, vooral in de G4. De omvang van het aantal geweldsdelicten veranderde niet. Tegenover een afname van geweld in de G4 stond een even grote toename in de G21.

Anno 1997 is het aantal slachtoffers van geweld in de G4 nog steeds hoger dan in de G21 (respectievelijk 92 en 79 slachtoffers per 1000 inwoners) en in overig Nederland (55 slachtoffers per 1000 inwoners). Slachtoffers van geweld doen in de grote steden vaker aangifte dan die in de rest van Nederland. In de G4 doet 17% van de slachtoffers aangifte, in de G21 is dit 13% en in overig Nederland 9%. De pakkans van gewelddadige daders is in de grote steden lager dan in de rest van het land. In de G4 en de G21 zijn respectievelijk 35 en 38 personen aangehouden per 100 aangiften van geweld en in overig Nederland waren dat er 47.

Inwoners van de G4 voelen zich vaker onveilig dan die van de G21 (respectievelijk 40% en 30%). Landelijk bedraagt dit percentage 25%. Tussen de steden onderling en daarbinnen tussen wijken kunnen veiligheid en criminaliteit sterk verschillen. Bewoners van wijken met veel uitgaans- en winkelgelegenheden hebben meer kans om slachtoffer van een delict te worden. Daarnaast kunnen uiteenlopende factoren een rol spelen bij

criminaliteitsverschillen tussen wijken. Het gaat daarbij om een samenspel van kenmerken van sociale samenhang in de wijk, de maatschappelijke positie van bewoners en/of een gebrekkig onderhoud van de woningvoorraad of de woonomgeving.

In tabel 3.5 is een aantal indicatoren van criminaliteit in beeld gebracht voor Nederland en de G25. Wanneer we het totaal van indicatoren van criminaliteit overzien, dan springen een aantal steden in het oog. Van de G4 is de criminaliteit in Utrecht de afgelopen periode enorm gedaald. Desondanks is de criminaliteit in deze stad het hoogst als gevolg van de hoge score op het terrein van vermogensdelicten. Amsterdam staat nummer één op het terrein van geweldsdelicten. Van de G21 springen Heerlen en Tilburg er negatief uit. De geregistreerde criminaliteit nam daar sterker dan gemiddeld toe en de pakkans is gering. Ook in Maastricht, Dordrecht, Groningen, Arnhem en Breda ontwikkelde de criminaliteit zich ongunstiger dan gemiddeld. Van de middelgrote steden komt Nijmegen het meest negatief in beeld. Nijmegen is koploper op het gebied van vernielingen, en staat op de tweede plaats met vermogens- en geweldsdelicten.

Tabel 3.5 *Indicatoren voor criminaliteit en de ontwikkeling daarvan in de periode 1992-97, in Nederland en de G25.*

	Meetjaar	G4	G21	NL
Aantal geregistreerde delicten per 1000 inwoners				
Gewelddelicten	1992	11	5	3
	1994	11	6	4
	1996	10	6	4
Vermogensdelicten	1992	131	83	58
	1994	126	90	63
	1996	95	75	59
Vernielingen	1992	11	13	10
	1994	12	13	10
	1996	11	14	10
Ontwikkeling delicten per 1000 inwoners 1992-1996				
Gewelddelicten		-1	1	1
Vermogensdelicten		-36	-8	1
Vernielingen		1	1	0
Indicatoren geweld 1997				
Geweld: aantal slachtoffers per 1000 inw.	1997	82	67	55
Geweld: % slachtoffers dat aangifte doet	1997	15	9	9
aanhoudingen in % van aangiften				
Pakkans geweldsmisdrijven	1997	35	38	47
Pakkans vermogensmisdrijven	1997	17	9	14
Blauw op straat per 10.000 inwoners				
Politiesterkte	1997	25	16	

Bron CBS Statline en ISEO (Verweij et al. 1998)

### *Oorzaken*

In de loop der jaren is in Nederland vanuit verschillende invalshoeken onderzoek gedaan naar de oorzaken van crimineel gedrag, de laatste jaren vooral vanuit het perspectief van de controle- of bindingstheorie van Hirschi. Volgens Hirschi gaan jongeren zich

crimineel gedragen, wanneer ze onvoldoende binding hebben met de samenleving. Versterking van 'normale' relaties, bijvoorbeeld het contact met ouders, verkering, een vriendenkring of de wereld op school kan resulteren in verbetering. Soms kan een verbreking van ongunstige relaties en het aanbieden van een gunstige sociale omgeving nodig zijn (Weerman, 1998).

In toenemende mate wordt duidelijk dat langdurige criminele carrières reeds op zeer jeugdige leeftijd worden voorafgegaan door problemen van de jongere en/of zijn gezin. Het is - gegeven de matige successen van de diverse strafmaatregelen die op latere leeftijd toegepast moeten worden - beter om de jongere hulp te bieden voordat hij of zij probleemgedrag gaat vertonen. Onderzoek naar de levensloop van jongeren die zich vergrijpen aan meer ernstige vormen van criminaliteit, toont aan dat bepaalde condities (een disfunctionerend gezinsleven, armoede) of bepaalde indicatoren (slechte leerprestaties) in de kindertijd belangrijke signalen voor een mogelijk criminele carrière kunnen zijn.

Criminaliteit ligt hoger in grotere steden in vergelijking met kleinere steden of het platteland. Volgens onderzoek van Glaeser en Sacerdote (1996) voor de VS zijn er een aantal factoren die samenhangen met het grootstedelijk leefmilieu die dit veroorzaken. Ten aanzien van sociaal-economische factoren is vooral de aanwezigheid van relatief meer opgebroken gezinnen en belangrijke verklaring. Hogere financiële baten van misdaad in de grote steden en de lagere pakkansen door de geringere sociale controle en lage kans om herkend te worden (anonimiteit) zijn andere belangrijke factoren. Daarnaast wijzen de auteurs op lagere transportkosten, een grotere markt voor te helen goederen en geringere informatiekosten over slachtoffers. Mannen en armere mensen (vooral huurders) blijken in de VS een grotere kans te hebben om slachtoffer te zijn dan rijke mensen.

Het verband tussen criminaliteit en sociale deprivatie (werkloosheid, armoede) op individueel niveau is in de literatuur omstreden. Zo vinden Glaeser en Sacerdote (1996) voor de VS geen significant verband tussen het plegen van delicten en het inkomen of werkloosheid onder daders. Wel lijken een zeker ongeduld en neiging tot experimenteren bij daders en de familiestructuur (wel of geen vader in huis) belangrijke verklarenden voor crimineel gedrag. In ander onderzoek wordt wel een relatie gelegd met achterstanden of het verstoord sociaal-evenwicht in buurten en het opvoedingsklimaat waarin kinderen in deze buurten opgroeien. Snel, van der Leun en Engbersen (1998) vinden in empirisch onderzoek voor Rotterdam en Utrecht een concentratie van overlast en criminaliteit in buurten met veel lage inkomens en uitkeringsgerechtigden en een hoog minderhedenaandeel. Dit zou erop kunnen wijzen dat er zekere negatieve concentratie-effecten uitgaan van sociale achterstanden. Dit kan echter ook een dwaling

zijn, aangezien niet duidelijk is of de daders in diezelfde wijken wonen. Bovendien kan sprake zijn van een puur samenstellingseffect op basis van individuele kenmerken van personen. Nader onderzoek zou verder inzicht moeten geven in de mate waarin de hogere criminaliteit in bepaalde stadsbuurten wordt veroorzaakt door sociale interacties of het bieden van gelegenheid voor misdaad in die buurten.

### 3.5 Jeugd

#### *Onderwijs*

Het jarenlange proces van selectieve migratie, waarbij de meer welvarende bevolking (veelal gezinnen met kinderen) van de grote steden is vervangen door laag opgeleide mensen van allochtone komaf heeft ertoe geleid dat de jeugd in de grote steden qua omvang en samenstelling sterk afwijkt van die in overig Nederland.

Het aandeel jongeren in de bevolking is in de grote steden iets lager dan landelijk. Het percentage minderheden onder jeugdigen is in de G4 bijna vier keer zo hoog als in de rest van het land en het percentage laag opgeleide ouders van basisscholieren is er twee maal zo hoog. In overig Nederland zijn ouders van leerlingen in het basisonderwijs doorgaans hoger opgeleid dan de 15-65 jarige bevolking in zijn geheel. Dat komt doordat daar ouderen de belangrijkste groep laag opgeleiden vormen. In de G4 zijn ouders van basisscholieren juist veel lager opgeleid dan de bevolking in zijn geheel. De situatie in de G21 is ongeveer gelijk aan die in de rest van het land.

*Tabel 3.6 Achtergrondkenmerken van de jeugd in Nederland en de grote steden.*

	G4	G21	NL
	in %		
bevolking van 0-19 jarigen	21	22	24
minderheden in bevolking	24	8	8
minderheden op basisscholen	46	16	12
laag opgeleiden onder 15-64 jarigen	40	38	41
laag opgeleide ouders van basisscholieren	61	36	32

Bron: CBS, Jeugd, feiten en cijfers 1999.

Louter op grond van de achtergrond van de leerlingen in de G4 kan worden verwacht dat de schoolprestaties er op een lager peil liggen dan elders in het land; de schoolbevolking in de vier grote steden telt immers onevenredig veel allochtone leerlingen van laag opgeleide ouders. Allochtone leerlingen starten de school carrière met een grote taalachterstand, die - alle doelgroepen- en stimuleringsbeleid ten spijt - vooralsnog niet wordt ingehaald gedurende de basisschoolperiode. Achterblijvende prestaties in het

basisonderwijs zijn de voorbode van een geringer schoolsucces in het voortgezet onderwijs en het bereiken van een onvoldoende gekwalificeerd eindniveau.

Uit de scores op de eindtoets basisonderwijs van het Cito blijkt dat de schoolprestaties van basisscholieren in de G4 inderdaad zwakker zijn dan die van leerlingen uit de rest van het land. Leerlingen van de G21 behalen dezelfde resultaten als landelijk. Na correctie voor de samenstelling van de schoolpopulaties liggen de scores van Amsterdam op het landelijk gemiddelde. De schoolprestaties van basisscholieren in Den Haag, Utrecht en Deventer zijn iets lager dan op grond van de achtergrond van leerlingen verwacht zou kunnen worden. De prestaties van leerlingen in Breda zijn iets beter dan zou worden verwacht.

Ook de taal- en rekenvaardigheid in groep 8 van het basisonderwijs ligt in de vier grote steden op een lager peil dan in de rest van het land. Ook wanneer gecorrigeerd wordt voor de samenstelling van de leerlingenpopulatie (opleidingsniveau ouders, etnische herkomst) blijft een aanzienlijk verschil in rekenvaardigheid bestaan tussen G4 en overige gemeenten (SCP, 1999a).

#### *Voortgezet onderwijs*

De prestaties in het basisonderwijs en het schooladvies afgegeven door de basisschool spelen een grote rol bij de keuze voor vervolgonderwijs. Allochtone leerlingen krijgen landelijk gezien bij eenzelfde prestatieniveau hogere adviezen en kiezen voor hogere vormen van vervolgonderwijs dan autochtone leerlingen (SCP 1999b). De advisering in de G21 wijkt niet af van dit landelijke patroon.

In de G4 krijgen alle leerlingen, zowel allochtoon als autochtoon, een hoger advies dan in de rest van het land en velen kiezen daardoor voor een school van een te hoog niveau (SCP, 1999b).

Leerlingen in de grote steden raken tijdens hun schoolloopbaan steeds verder achterop bij de leerlingen in de rest van het land. Die achterstand kan verschillende vormen aannemen: deelname aan lagere schoolsoorten, vertraging en ongediplomeerde schooluitval. In tabel 3.7 is te zien welk deel van de leerlingen gedurende de onderwijsloopbaan in het voortgezet onderwijs blijft zitten of zakt voor het eindexamen en vervolgens de loopbaan op dezelfde school continueert dan wel de school voortijdig verlaat.

Anders dan in het basisonderwijs, blijken schoolloopbanen in het voortgezet onderwijs van de grote steden minder gunstig te verlopen dan op grond van de sociale en etnische herkomst van de leerlingen valt te verwachten. Binnen alle schooltypen lopen leerlingen van de G4 aanzienlijk meer vertraging op dan in de rest van het land. Voorts verlaten zittenblijvers en gezakten vaker voortijdig de school. Zo lag het percentage drop-outs in de vier grote steden in 1996 met 18% driemaal zo hoog als in

de rest van het land (6%). De school carrière van leerlingen van de G21 is voor de meeste steden vergelijkbaar met die uit de rest van het land. Alleen in Dordrecht, Leeuwarden en Schiedam zijn de prestaties minder gunstig.

*Tabel 3.7 Leerlingen die gedurende de schoolloopbaan blijven zitten of zakken voor het eindexamen in Nederland, de G4 en de G21.*

		G4	G21	NL
		in % leerlingen aantal		
Op dezelfde school doorgaat	vbo	34	23	23
	mavo	36	23	24
	havo	49	38	38
	vwo	51	41	40
De school voortijdig verlaat	vbo	27	18	15
	mavo	28	15	14
	havo	33	22	20
	vwo	24	18	15

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Actuelere gegevens over het ongediplomeerd schoolverlaten in de vier grote steden, of over het aantal leerlingen dat in de steden zonder startkwalificatie uitstroomt, zijn niet beschikbaar. Wel is het mogelijk op basis van gegevens uit de Enquête Beroepsbevolking aan te geven welk deel van de jeugdige grootstedelijke bevolking niet in het bezit is van een diploma van het voortgezet onderwijs, terwijl men ook niet meer bezig is met een opleiding. In de vier grote steden heeft in 1996 bijna een kwart (23%) van de jongeren tot 25 jaar die niet meer aan het onderwijs deelnemen, geen diploma van het voortgezet onderwijs gehaald. Landelijk is dat percentage maar half zo hoog (12%) (SCP, 1999a).

### *Oorzaken*

Er zijn drie typen oorzaken van de hoge schooluitval in de steden te geven. Een eerste oorzaak is de gebrekkige aansluiting van het gekozen niveau van het voortgezet onderwijs op de mogelijkheden en prestaties van betrokken leerlingen. Tegenvallende prestaties op het voortgezet onderwijs kunnen een belangrijke reden zijn voor schooluitval. Een belangrijke verklaring is veelal een te positief schooladvies aan het eind van de basisschool in verhouding tot prestaties van de leerlingen. Juist bij allochtone leerlingen blijkt veelal sprake te zijn van positievere schooladviezen in verhouding tot hun schoolprestaties (zie eerder en SCP, 1999b). Andere oorzaken liggen



veelal op sociaal-emotioneel terrein Tenslotte wezen enkele deelnemers van de expert meeting wel op de relatieve onaantrekkelijkheid van het volgen van onderwijs in relatie tot mogelijke andere activiteiten voor jeugdigen in de steden.

### *Jongeren en werk*

De helft van de jongeren tot 25 jaar heeft een betaalde baan. Veel scholieren en studenten werken naast hun studie. Allochtone jongeren hebben minder vaak bijbaantjes. In 1998 was 10% van de jongeren werkloos. In de G4 ligt dit percentage iets hoger (11%) en in de G21 iets lager (9%). Het percentage jeugdwerklozen is het hoogst in Groningen (17%), gevolgd door Nijmegen, Leeuwarden (beide 13%) en Rotterdam (12%) (CBS, Jeugd, feiten en cijfers 1999).

### *Jeugdcriminaliteit*

Experimenteren met nieuwe of spannende zaken hoort bij het leven van jongeren. Ruim een derde deel van de jongeren rookt en een kwart behoort tot de groep zware drinkers (ten minste een keer per week 6 of meer glazen alcohol op een dag). Ruim een derde deel experimenteert met softdrugs als hasj of marihuana en zo'n 5% gebruikt wel eens XTC of pado's.

De meeste jongeren vertonen tijdelijk en incidenteel norm- overschrijdend gedrag. Als daarbij wettelijk voorgeschreven regels worden overschreden, is sprake van crimineel gedrag. Over criminaliteit onder jongeren zijn nauwelijks gegevens over langere periode bekend. Dat komt doordat de politie lange tijd uitsluitend minderjarige verdachten van zwaardere delicten en misdrijven registreerde. In de periode 1980-1994 nam het aantal door de politie gehoorde jeugdige verdachten toe met 20%. Jongens komen vaker met de politie in aanraking dan meisjes (respectievelijk 7% en 1% van de leeftijdsgroep). Gewelddcriminaliteit is in de periode 1990-1997 meer dan verdubbeld in omvang.

Gegevens over de etnische herkomst van verdachten zijn tot ver in de jaren negentig niet systematisch geregistreerd. De regiopolitiekorpsen Rotterdam-Rijnmond en Amsterdam-Amstelland vestigden als eerste de aandacht op etniciteit als belangrijke achtergrondvariabele van criminaliteit. Marokkaanse en Antilliaanse jongeren blijken veelvuldig in aanraking met de politie te komen (een kwart).

Uit zelfrapportages van jongeren blijkt dat de politie maar een gering deel van de criminaliteit in beeld krijgt. Bijna de helft van de jongeren zegt het afgelopen jaar ten minste één maal een delict te hebben gepleegd. Een aanzienlijk deel van de delicten wordt door 15-17 jarigen gepleegd. Twee derde deel van deze leeftijdsgroep zegt het afgelopen jaar een delict te hebben gepleegd.

Jongeren die door de politie zijn aangehouden, worden steeds vaker doorverwezen naar een Halt-bureau<sup>6</sup>. In 1987 ging het nog om 1200 zaken en in 1997 zijn 21000 jongeren (19 per 1000 jongeren) naar een Halt-bureau verwezen. De sterke toename van deze straf-afhandelingen is het gevolg van een sterke toename van het aantal Halt-bureaus en een uitbreiding van het aantal delicten dat voor een Halt-afdoening in aanmerking komt.

In de G25 zijn iets meer jongeren doorverwezen dan in de rest van Nederland (respectievelijk 19 en 23 jongeren per 1000 van dezelfde leeftijdsgroep). In Eindhoven en 's-Hertogenbosch was het aantal Haltafdoeningen het hoogst (respectievelijk 40 en 60 op de 1000 jongeren).

Een indicatie voor een toename van het aantal ernstige problemen onder jongeren vormt de sterke groei van het aantal kinderen dat onder een maatregel van de kinderbescherming (toezichtstelling) valt. Het jaarlijks aantal ondertoezichtstellingen steeg van 69 per 100.000 kinderen in 1980 naar 148 kinderen in 1995. Een lange geschiedenis van vrijwillige hulpverlening gaat hieraan veelal vooraf. In 1997 zijn ruim 18 duizend kinderen onder toezicht geplaatst. Het aandeel van de G25 daarin is niet bekend.

### **3.6 Kwetsbare groepen en sociaal isolement**

Tot kwetsbare groepen behoort een aantal (deels overlappende) doelgroepen met een minder kansrijke maatschappelijke positie. Hoogbejaarden, mensen met een minimum inkomen, drugsverslaafden, dak- en thuislozen, slachtoffers van huiselijk geweld, en nieuwkomers zijn voorbeelden hiervan. Een kenmerk dat de meeste van deze doelgroepen met elkaar gemeen hebben, is een laag inkomen. Van 'armoede' wordt wel gesproken wanneer het inkomen lager is dan 105% van de bijstandsnorm.

Het armoedepercentage is tussen 1990 en 1997 weinig veranderd. Ruim 10% van de huishoudens had een inkomen op of onder het sociaal minimum. De werkgelegenheids-groei sinds het midden van de jaren tachtig heeft het armoedepercentage nauwelijks beïnvloed, omdat de werkgelegenheid vooral terecht is gekomen bij tweeverdieners, die voorheen leefden van één arbeidsinkomen. De in 1998 en 1999 doorgevoerde koopkrachtverbeteringen zullen het armoedepercentage waarschijnlijk wel doen dalen. Deze daling komt voor het grootste deel terecht bij 65-plussers, omdat zij het meest profiteren van maatregelen zoals de verhoging van de ouderenaftrek.

<sup>6</sup> Een Halt-afdoening is een alternatieve afhandeling (bijv. herstel van schade) voor kleine criminaliteit van jeugdigen. Het is niet een justitiële afdoening van de rechter of het Openbaar Ministerie, maar een prejustitiële afhandeling: de politie verwijst de desbetreffende jongere naar een Halt-bureau.

Arme mensen, die eerst van een uitkering leefden en daarna werk vinden, krijgen op den duur wel een hoger inkomen, maar het duurt ongeveer vier jaar voordat het minimumloon is ontstegen. Helaas slagen veel voormalige uitkeringsgerechtigden er niet in hun baan lang te houden. 20% is de baan na een jaar weer kwijt en maar 40% slaagt erin lang genoeg aan het werk te blijven om boven de lage-inkomensgrens te komen.

Het verband tussen armoede en sociaal isolement lijkt op basis van kenmerken van de leefsituatie maar beperkt aanwezig. Op het terrein van criminaliteit bestaan geen grote verschillen tussen de lage-inkomensgroep en welvarender personen. De dagindeling van arme en rijke mensen verschilt ook niet veel. Arme personen besteden gemiddeld iets meer tijd aan onderwijs (tien minuten per dag) en brengen iets meer tijd door met televisie, video en audio (een half uur per dag). De hoeveelheid tijd besteed aan allerlei sociale activiteiten (vrijwilligerswerk, sport, cultuur, bezoek vrienden e.d.) is voor beide groepen nagenoeg gelijk (zie SCP, 1998b). De groep die minder dan een keer per maand familie, vrienden of bekenden ontmoet is onder de lage inkomens met 5% weinig groter dan onder hogere inkomens (3%). Een cumulatie van problemen op het gebied van welbevinden, gezondheid, maatschappelijke participatie en materiële welvaart treedt bij armen wel vaker op dan bij meer welvarenden.

Huishoudens met een inkomen tot 105% van het minimum komen in de drie grootsteden vaker voor dan gemiddeld in Nederland (in 1996 respectievelijk 17% en 11%). Rotterdam, Amsterdam en Den Haag hebben volgens de armoedemonitor 1997 meer arme gebieden dan Utrecht (SCP, 1997). Rotterdam kent naast het hoogste percentage minima ook het grootste aantal arme buurten. Van de G21 is het percentage huishoudens met een inkomen tot 105% van het sociaal minimum het hoogst in Groningen, Leeuwarden, Enschede en Arnhem (zie tabel 3.2).

### *Doelgroepen*

Het percentage nieuwkomers dat zich in 1997 in de grote steden heeft gevestigd, bedraagt 1% van de bevolking. In de G4 vestigden zich twee maal zo veel nieuwkomers als in de G21 (respectievelijk 1,5% en 0,7% van het inwonertal). Een op de vijf binnengekomen nieuwkomers is gestart met een inburgeringsprogramma. In Rotterdam en Zwolle zijn meer nieuwkomers de inburgering gestart (respectievelijk 27% en 42%). De meeste nieuwkomers zullen een zwakke maatschappelijke positie blijven behouden. Maar één op de vijf nieuwkomers die start met een cursus NT2 (Nederlands als 2e taal), is in staat om het minimale eindniveau van Cito-5 te halen (= vergelijkbaar met de Nederlandse taalbeheersing aan het eind van het basisonderwijs). Dit niveau is minimaal vereist om op termijn een baan te kunnen krijgen.

Ruim 13% van de Nederlanders is 65 jaar of ouder en 3 % heeft de hoogbejaarde leeftijd van 80-plus. Het aandeel ouderen in de G25 is iets hoger dan landelijk; ruim 14% is ouder dan 65 jaar. Den Haag telt relatief de meeste hoogbejaarde ouderen: ruim 4%, op de voet gevolgd door Haarlem, Rotterdam en Leeuwarden met 4% hoogbejaarden. Het is bekend dat de behoefte aan huishoudelijke en lichamelijke zorg toeneemt met de jaren. Gegevens over het beschikbare voorzieningenaanbod voor deze doelgroep zijn op dit moment niet voorhanden.

## 4 Werk en economie

*Een belangrijke conclusie ten aanzien van de pijler werk en economie is dat er een groot vertrouwen is in de invloed van gemeentelijk beleid op de arbeidsmarkt en economie, terwijl de schaal van de arbeidsmarkt en economie veel groter is dan die van de gemeente en ontwikkelingen sterk afhankelijk zijn van exogene (inter)nationale ontwikkelingen. Er is nog weinig zicht op de effectiviteit van het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid (sluitende aanpak en gesubsidieerde arbeid), terwijl er in de uitvoering weinig prikkels zijn voor een efficiënte aanpak. Verder valt op dat oplossingen voor de werkloosheid sterk gezocht worden in het stimuleren van de arbeidsvraag, terwijl uit onderzoek blijkt dat het probleem veeleer aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt ligt. Voorbeelden hiervan zijn stimulering van kansrijke sectoren en subsidies voor de ontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen. Tenslotte is de grote gelijkvormigheid in aanpak tussen de steden opvallend. Vrijwel alle steden stimuleren dezelfde kansrijke sectoren (ICT, multimedia en toerisme). Uit de stedelijke visies blijkt echter zelden dat de steden hier ook daadwerkelijk (unieke) lokale comparatieve voordelen hebben.*

De pijler werk en economie betreft maatregelen op het gebied van arbeidsmarkt en stimulering van bedrijvigheid. De arbeidsmarktmaatregelen worden ondersteund door verschillende regelingen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het rijk heeft voor de stimulering van de stedelijke economie het zogenaamde stadseconomiebudget gecreëerd. De verbetering en aanleg van bedrijventerreinen worden mede ondersteund door het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (fysieke economie). De totale kosten van de 25 programma's voor werk en economie zijn ruim f13 mld. Voor de periode 1999-2003/2004 is f7,7 mld beschikbaar gesteld door het rijk. Gesubsidieerde arbeidsplaatsen vormen verreweg de grootste kostenpost. Met uitzondering van de TIPP-gelden worden deze rijksbijdragen aan de hand van verdeelsleutels over de G25 verdeeld.

### 4.1 Activerend arbeidsmarktbeleid: toeleiding en activering van werklozen

Onder deze noemer worden in de ontwikkelingsprogramma's maatregelen voorgesteld die gericht zijn op het bevorderen van werktoeleiding, activering en scholing van werklozen. Deze maatregelen betreffen in het algemeen de decentrale uitvoering van het arbeidsmarktbeleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Een belangrijk algemeen punt bij het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid is de invloed van het gemeentelijk beleid en de schaal van de arbeidsmarktproblematiek. De arbeidsmarkt

heeft een boven lokale schaal, aangezien pendelafstanden in de meeste gevallen de gemeentegrenzen overstijgen. Hierdoor zijn er belangrijke beperkingen ten aanzien van gemeentelijk beleid om problemen op de arbeidsmarkt te beïnvloeden. Daarnaast laat Nyfer (1999b) zien dat meer dan 90% van de variatie van het aantal bijstandsgerechtigden in gemeenten te verklaren is uit objectieve sociaal-economische factoren, die nauwelijks door gemeenten beïnvloed kunnen worden. De invloed van het gemeentelijk beleid op het aantal uitkeringsafhankelijken is derhalve beperkt. De algehele economische ontwikkeling en het rijksbeleid ten aanzien van de arbeidsmarkt, waaronder het beleid op het gebied van belastingen, uitkeringen en regelgeving, is veel belangrijker voor de ontwikkeling van de werkloosheid en het aantal uitkeringsgerechtigden.

#### *Uitbreiding gesubsidieerde arbeidsplaatsen*

Veel gemeenten proberen meer mensen uit de uitkeringssituatie te halen door middel van uitbreiding van het aantal gesubsidieerde banen en de WIW-werkervaringsplaatsen. Een belangrijk instrument zijn de zogenaamde Instroom-Doorstroom banen. Deze regeling is de opvolger van de Melkert I regeling en beoogt bovenop de (beoogde) 40.000 Melkert-I banen 5000 extra banen per jaar in de collectieve sector in de periode 1999-2002 te scheppen. ID-banen hebben als bijzonder kenmerk dat de instroom in deze regeling is voorbehouden aan langdurig werklozen, waarbij het accent ligt op werklozen met een bijstandsuitkering. Ten opzichte van de Melkert I regeling is doorstroming een expliciete doelstelling geworden. De uitbreiding van het aantal ID-banen betreft 20.000 banen voor de periode 1999-2002, waarvoor een subsidie geldt van gemiddeld f35.000 per arbeidsplaats. Per arbeidsplaats wordt ongeveer een bijstandsuitkering aan overheidsuitgaven bespaard. Aan het einde van het eerste half jaar in 1999 zijn 38.241 ID-banen gerealiseerd. Met dit cijfer is 85% van de 45.000 beoogde banen tot en met eind 1999 gerealiseerd. In het eerste halfjaar van 1997, 1998 en 1999 lag de instroom gemiddeld op ruim 3500 werknemers per halfjaar. Hiervan is ongeveer 70% afkomstig uit de bijstand.

De voorgestelde aanzienlijke uitbreiding van het aantal gesubsidieerde banen in de collectieve sector is opmerkelijk gezien het feit dat er nog geen grondige evaluatie van de Melkert I-regeling voor handen is. Hierdoor is niet duidelijk of gesubsidieerde arbeidsplaatsen daadwerkelijk effectief zijn in vergroting van de kans op een reguliere baan. Zo is op basis van de huidige inzichten niet helder in welke mate de deelnemers ook zonder de gesubsidieerde arbeidsplaats een baan hadden gevonden. Evaluatie van andere projecten, zoals banenpools en JWG, laten zien dat de meest kansrijke werklozen (de groep die ook zonder het project een baan zou kunnen vinden) het eerst voor deze projecten worden geselecteerd (SCP, 1996, p. 130). Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat

'public service employment programs' alleen voor vrouwen positieve effecten op baankans en lonen hebben. Voor mannen werd geen significant effect gevonden (Bashi en Ashenfelter, 1986).

Een positief effect van gesubsidieerde arbeidsplaatsen is de zingeving van het bestaan van mensen die zonder een dergelijke baan zeer moeilijk een reguliere baan kunnen bereiken. Het gemiddeld lage opleidingsniveau van langdurig werklozen (lager dan MBO) in de bijstand in verhouding tot gevraagde kwalificaties bij vacatures duidt wel op de zwakke positie van deze groep op de arbeidsmarkt. Het is echter niet duidelijk in welke mate deelnemers bruikbare kennis en vaardigheden opdoen gericht op regulier werk. Het opdoen van arbeidsritme en sociale vaardigheden kan positief uitwerken op de motivatie van betrokkenen. Een ander positief effect is dat bepaalde taken of collectieve voorzieningen gecreëerd worden, waar de samenleving profijt van heeft. Volgens de recente monitor kan hierbij vooral gedacht worden aan voorzieningen in de sfeer van zorg, toezicht, onderwijs en kinderopvang. Hierbij dient wel bedacht te worden dat dergelijke collectieve voorzieningen ook op een alternatieve wijze, die wellicht kosteneffectiever is, aangeboden kunnen worden.

Gesubsidieerde arbeidsplaatsen kunnen een aantal neveneffecten hebben, zoals verdringing van reguliere arbeidsplaatsen. Voorts kunnen gemeenten ID-banen gebruiken voor normale collectieve voorzieningen, waar zij ook gemeentelijke middelen voor zouden kunnen gebruiken. Hier ligt een zeker risico van subsidiegedrag van gemeenten. Tenslotte kunnen ID-banen enigszins stigmatiserend zijn voor de betrokkenen vanuit de perceptie van werkgevers<sup>7</sup>. Onzeker is of de beoogde uitbreiding van het aantal banen op termijn realistisch is, gegeven de wervingsmogelijkheden op de steeds krappere arbeidsmarkt en de daling van het aantal werklozen. Wel lijkt het aanbod voorlopig voldoende groot, gezien de omvang van het huidige bestand van langdurig werklozen in de bijstand in combinatie met het lage opleidingsniveau (lager dan MBO) van deze groep.

Uit Nyfer (1999a) blijkt dat de Melkert-I regeling een lage uitstroom naar regulier werk kent. Van 13.000 personen die tot 1997 in de regeling waren ingestroomd, zijn 4000 personen vertrokken, waarvan 1300 naar een andere baan (10% uitstroom). Deze lage uitstroom zou kunnen samenhangen met de (tot voor kort) onbeperkte aanstellingsduur, waardoor de prikkel om een andere baan te zoeken gering was. Zo kenden de Nederlandse programma's, in tegenstelling tot programma's in het buitenland, tot voor

<sup>7</sup> Dit hangt evenwel af van de wijze waarop I/D-werknemers binnen de organisatie waar zij werken, worden aangesteld en opgenomen.

kort geen maximale aanstellingsduur<sup>8</sup>. Anderzijds legde de Melkert I-regeling relatief weinig verantwoordelijkheid voor de eigen toekomst (en doorstroom) bij de individuele persoon. Het probleem van de geringe uitstroom zou wellicht verminderd kunnen worden door gesubsidieerde arbeidsplaatsen te combineren met een individueel plan van de deelnemer en inspanningen van gemeentelijke kant gericht op doorstroming<sup>9</sup>. Gemeenten formuleren echter nauwelijks taakstellingen ten aanzien van de uitstroom. Bij de huidige krapte op de arbeidsmarkt is wellicht een wat grotere uitstroom te verwachten. Om de doorstroming naar regulier werk te bevorderen zijn prikkels nuttig, zoals financiële incentives voor uitvoerders gericht op uitstroom. Daarnaast blijkt uit een onderzoek naar de doorstroom van gesubsidieerde en reguliere arbeid dat vormgevingsaspecten als een beperkte aanstellingsduur en een niet te hoge beloning van ID-banen de uitstroom kunnen bevorderen (Gravesteyn-Ligthelm et. al, 1998). Tenslotte blijkt uit dat onderzoek dat maatregelen die ook in de marktsector worden toegepast hogere doorstroomresultaten hebben dan maatregelen die uitsluitend in de collectieve sector mogen worden uitgevoerd.

De maatregel is vrij kostbaar per arbeidsplaats, maar bespaart ongeveer een gemiddelde bijstandsuitkering aan overheidsuitgaven per plaats. Daarnaast is een flexibele inzet voor andere doeleinden, zoals scholing of (kortdurende) werkervaring, of voor aanstellingen in de marktsector niet mogelijk. Uit Amerikaanse evaluatiestudies blijkt dat werkgelegenheidsprogramma's in termen van daarna verdiende lonen in het algemeen minder kosteneffectief zijn dan specifieke trainingsprogramma's. Dit verschil wordt voornamelijk verklaard door de hogere kosten van gesubsidieerde arbeidsplaatsen, aangezien tenminste het minimumloon dient te worden betaald voor een veel langere periode (Bashi en Ashenfelter, 1986).

### *Sluitende aanpak*

Het beleid gericht op langdurig werklozen zal in 2001 worden aangevuld met een (overkoepelende) meer preventieve aanpak gericht op het voorkomen van een te lange werkloosheidsduur. Dit zal gebeuren middels de zogenaamde 'Sluitende Aanpak'. Het doel van deze aanpak is dat iedere werkloze binnen 12 maanden (jongeren 6 maanden) na het werkloos worden een arbeidsmarkttraject aangeboden krijgt. Deze arbeidsmarkt-

<sup>8</sup> Bij de Melkert-II regeling, die een aanstellingsduur van 2 jaar kent, ligt de uitstroom naar regulier werk hoger (33%, Nyfer, 1999a).

<sup>9</sup> Het per 1-1-2000 in werking getreden besluit ID-banen kent het bevorderen van doorstroom en uitstroom expliciet als doelstelling. Instrumenten daartoe zijn ondermeer scholing, training en een uitstroompremie voor de ID-werknemer en werkgever bij uitstroom.



trajecten zijn gericht op activering en arbeidsbemiddeling en kunnen door gemeenten zowel bij Arbeidsvoorziening als bij particuliere reïntegratiebedrijven worden ingekocht.

Over de *effectiviteit* van een dergelijk nieuwe 'overkoepelende' aanpak is nog weinig te zeggen. Positief is dat de aanpak het groter worden van de afstand tot de arbeidsmarkt in de tijd voorkomt door de directe (tijdige) reactie na het werkloos worden. Onderzoek van het CPB (1999) naar de effectiviteit van gehanteerde instrumenten in de arbeidsbemiddeling laat zien dat de effectiviteit van het huidige bemiddelings- en reïntegratie instrumentarium bescheiden is. Zo worden alleen voor beroepsgerichte cursussen en beroepkeuzetests significant positieve effecten gevonden op de werkhervangstkans. Ervaringen met een soortgelijke sluitende aanpak bij de JeugdWerkGarantieWet (JWG) tonen aandachtspunten. Zo onttrok bij JWG een kwart van de betrokkenen zich aan de verplichtingen voor scholing of een ander traject. Van diegenen die wel meededen, bereikte 30% het doel van scholingskwalificaties of regulier werk niet. Bij minder dan de helft van de betrokkenen werden de doelstellingen gehaald.

Een positief punt van de sluitende aanpak is dat individuele motivatieproblemen met individuele begeleiding en maatwerk aangepakt worden. Recent CPB onderzoek laat echter zien dat de motivatie van werklozen sterk beïnvloed wordt door het al dan niet ontvangen van een uitkering (CPB, 2000). De instrumenten van de sluitende aanpak lijken derhalve alleen substantieel effect te kunnen sorteren als deze gecombineerd worden met een actief gebruik van financiële sancties. De effectiviteit zou voorts vergroot kunnen worden door groeisectoren met tekorten aan arbeidskrachten nauw te betrekken bij dergelijke arbeidsmarkttrajecten.

De *efficiëntie* wordt gunstig beïnvloed door de afstemming van de aanpak op categorieën werklozen (de zogenaamde fasen 1 t/m 4). Direct bemiddelbare (fase 1) werklozen, 43% van het werkzoekendenbestand van de Arbeidsvoorziening, krijgen niet meteen een traject. Fase 2 werklozen (10% van het werkzoekendenbestand) krijgen een kortdurig traject. De fase 3 werklozen (17%) krijgen een langdurig traject bestaande uit bemiddeling en een intensieve begeleiding aangeboden. Moeilijk bemiddelbare werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (fase 4, 30% van het werklozenbestand) krijgen een niet direct op de arbeidsmarkt gericht traject dat bedoeld is om andere belemmeringen weg te nemen. Sociale activering (vrijwilligerswerk of andersoortige activiteiten) kan hier onderdeel van uitmaken.

Wellicht zou de efficiëntie verbeterd kunnen worden door een nadere prioritering binnen de groepen op basis van (nadere) informatie over motivatie en vaardigheden van betrokkenen. Hierbij zal een afweging gemaakt moeten worden tussen sociale motieven en de efficiëntie van de sluitende aanpak. Daarnaast zou de efficiëntie vergroot kunnen worden door meer op basis van output (geslaagde reïntegratie) te financieren. Zo blijkt

uit Nyfer (1999b) dat er voor gemeenten en uitvoeringsinstanties nauwelijks financiële prikkels zijn om de uitstroom uit de bijstand naar werk te vergroten. Om ongewenste selectie van alleen makkelijk toeleidbare werklozen door aanbieders van reïntegratietrajecten te voorkomen zal echter ook op basis van input (reïntegratiekosten per groep) gefinancierd kunnen worden.

Een voor de effectiviteit belangrijk punt betreft de *uitvoering* van het beleid. De gemeente heeft bij de uitvoering van het beleid te maken met een groot aantal spelers (UVI's, arbeidsvoorziening, particuliere reïntegratiebureaus etc.). Verder zijn er nog onvoldoende prikkels ingebouwd gericht op een efficiënte en effectieve uitvoering. Zo blijkt uit onderzoek van Nyfer (1999b) voor 5 Brabantse gemeenten dat gemeenten nauwelijks invloed hebben op de uitvoering van bemiddelingstrajecten en dat uitvoerders nog nauwelijks worden afgerekend op output (uitstroom naar werk).

#### *Scholingstrajecten*

Scholing vormt in Nederland een belangrijk instrument ter bevordering van de reïntegratie van langdurig werklozen. In 1997 volgden zo'n 43000 werklozen (een vorm van) scholing (zie CBS, 1998). De regie van het scholingsbeleid ligt in handen van de Centrale Arbeidsvoorziening, terwijl de uitvoering ligt bij arbeidsbureaus, gemeenten en branche- en uitzendorganisaties. Het aanbod van deze instanties kan sterk variëren (Koning, 1999). Naast beroepsopleidingen voor volwassenen en training van basisvaardigheden kan ook gedacht worden aan scholingssubsidies.

In het algemeen zijn de resultaten van scholingsonderzoek enigszins teleurstellend. Het grootste deel van de bewijsvoering daarvoor is echter gebaseerd op Amerikaanse gegevens; in de VS bestaat zelfs een wettelijke plicht tot evaluatie van scholingsprogramma's. Effecten zijn slechts in geringe mate en/of niet significant aanwezig. Alleen voor volwassen vrouwen lijkt scholing redelijk effectief. Voor volwassen mannen zijn de resultaten echter gering, terwijl bij jongeren soms zelfs negatieve resultaten waarneembaar zijn. In Nederland is veel minder bekend over de effecten van scholing, het ontbreekt dan ook aan adequate evaluatiestudies.

Wel zijn er vanuit de praktijk sterke aanwijzingen dat scholing voor werklozen in ieder geval geen eenvoudige zaak is (Warmerdam, 1999). Ten eerste staat tegenover de groeiende vraag naar laag geschoolde arbeid inmiddels een steeds moeilijker bemiddelbaar arbeidsaanbod dat weinig ontvankelijk is voor scholing. Ten tweede vindt scholing plaats in een ingewikkeld stelsel van regelgeving en een complex systeem van uitkerings-, bemiddelings-, en scholingsinstanties, die elk veelal vanuit hun eigen beleidskaders, doelstellingen en belangen opereren. De resultaten van scholingsinspan-

ningen hangen bovendien af van het zicht dat betrokkenen hebben op een eventuele baan daarna.

#### *Ander beleid*

Aan het begin van deze paragraaf werd reeds geconstateerd dat de invloed van het gemeentelijk beleid op het aantal bijstandsgerechtigden of de werkloosheid beperkt is. Een belangrijker instrument om de werkloosheid terug te dringen is het rijksbeleid ten aanzien van het verschil tussen uitkeringen en netto-loon bij werken. Aangezien het wel of niet ontvangen van een uitkering belangrijk is voor de motivatie van werklozen kunnen financiële sancties een nuttige ondersteunende rol vervullen. Voorts kan een gerichte belastingkorting voor werkenden met een uurloon beneden een bepaalde grens: de Earned Income Tax Credit (EITC) zeer effectief zijn in vermindering van de werkloosheid onder laaggeschoolden. De EITC vergroot het verschil tussen uitkering en inkomen bij werken juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waardoor het matchingsproces tussen vacatures en werklozen aanzienlijk wordt versoepeld. Hierdoor treedt een forse werkloosheidsdaling op onder laaggeschoolden. Simulaties met het MIMIC-model van het CPB laten zien dat het lange termijn effect op de totale werkloosheid bij EITC-varianten groter is dan bij een algemene heffingskorting voor werkenden<sup>10</sup>.

## **4.2 Verbetering aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt**

Maatregelen binnen dit thema proberen de aansluiting tussen onderwijs en behoeften vanuit het bedrijfsleven te verbeteren. Veel genoemde maatregelen betreffen Technocentra, kenniscentra en samenwerkingsverbanden tussen onderwijs en bedrijven.

#### *Technocentra*

Technocentra zijn (publiek-private) opleidingscentra die als doel hebben onderwijsfaciliteiten te verschaffen voor technisch beroepsonderwijs voor bedrijven. Vaak worden de technocentra opgezet door gemeenten in samenwerking met Regionale OpleidingsCentra (ROC's) en het bedrijfsleven.

Het betreft potentieel interessante maatregelen, aangezien technocentra voorzien in behoefte vanuit het bedrijfsleven (bouw e.d.) aan hoger en middelbaar technisch

<sup>10</sup> In Graafland, J. en de Mooy R. (1998) wordt een overzicht gegeven van de effecten van een aantal vormen van lastenverlichting.

opgeleiden. Het is de bedoeling dat de centra zichzelf zoveel mogelijk bedruipen. De effectiviteit van de maatregelen is echter niet goed te beoordelen. Ten eerste blijkt niet uit de stedelijke probleemanalyses in welke mate en waar er knelpunten in de aansluiting tussen onderwijs-en arbeidsmarkt in de betreffende regio's zijn. Een bijdrage van technocentra aan de vermindering van de werkloosheid in de steden is gegeven het beoogde onderwijsniveau niet direct te verwachten.

Een ander belangrijk aandachtspunt betreft het aantal en de omvang van de voorgestelde technocentra. Zo blijkt uit de ontwikkelingsplannen dat van de 25 gemeenten er 15 gemeenten voorstellen doen voor een technocentrum. In geen van de plannen wordt een inschatting gemaakt van de behoefte van het bedrijfsleven (waar liggen er knelpunten, tekorten/aantal benodigde arbeidskrachten) en het aanbod van potentiële leerlingen. Ook is onduidelijk in welke mate eventuele knelpunten in de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in het reguliere onderwijs opgevangen kunnen worden

### **4.3 Stimulering stedelijke economie**

Onder de noemer stimulering stedelijke economie vallen diverse maatregelen gericht op stimulering van specifieke sectoren, ondersteuning van MKB en starters en het bieden van een goede bedrijfsomgeving.

#### *Stimulering kansrijke sectoren (ICT, multimedia en toerisme)*

De maatregelen binnen dit cluster bestaan uit het bieden van ICT-voorzieningen, het stimuleren van multimedia en maatregelen gericht op het bevorderen van toerisme. Voorbeelden zijn ICT-infrastructuur, ICT-stimulering bij sectoren en ICT-onderwijs. Bij de projecten gericht op toerisme kan gedacht worden aan promotie, herstel van singels en groen en de organisatie van evenementen.

Een belangrijk punt bij deze maatregelen betreft de rol van de overheid. De overheid heeft in het algemeen een taak wanneer de markt niet goed werkt of tot ongewenste uitkomsten leidt. Bij de stimulering van kansrijke activiteiten is niet duidelijk in welke mate de markt er niet voor kan zorgen dat kansrijke sectoren zich ontwikkelen. Het aanleggen van ICT-infra kan gezien worden als de verschaffing van een privaat goed, waarvoor een prijs in rekening gebracht kan worden. De schaalvoordelen bij ICT-infrastructuur zijn zeer groot, zodat monopolioïde situaties kunnen ontstaan. Het belang van een goede nationale regelgeving die snelle ontwikkelingen ondersteunt, is evident. Een financiële bijdrage van de overheid ligt alleen dan in de rede als hier ook positieve externe effecten (bijv. een snellere diffusie van kennis) tegenover staan. Zeker op gemeentelijk niveau is dat niet zonder meer het geval. Tevens kan de overheid de

benutting van ICT bevorderen door voorlichting en educatie aan burgers en bedrijven.

Uit de programma's blijkt dat 19 van de 25 steden zich richten op stimulering van de ICT-sector, en daarnaast nog een groot aantal op de multimedibranche. Dit duidt erop dat het hier niet werkelijk om een comparatief voordeel voor al deze steden gaat, juist het uitbouwen van unieke voordelen van de stad zou hier voor de hand liggen. Het zou in de rede liggen dat, voorzover sprake is van marktfalen, alleen steden die daadwerkelijk clustervoordelen kunnen bieden deze sectoren stimuleren. Bovendien rijst de vraag of met deze maatregelen geen onnodige concurrentie om ICT- of multimedia-bedrijven tussen de steden wordt aangemoedigd.

De stimulering van toeristische activiteiten kan positieve effecten hebben op toeristische bestedingen en werkgelegenheid (veelal laaggeschoolde banen in de horeca) in de steden. In het algemeen neemt het binnenlands toerisme toe door de toename van vrije tijd. Vrijwel alle steden hebben echter plannen met betrekking tot evenementen en het anderszins aantrekken van meer toeristen. Wel zijn er steden die zich vooral richten op kooptoerisme en dagrecreatie, terwijl anderen zich meer richten op internationaal verblijf- en cultuurtoerisme. Het is echter niet goed voorstelbaar dat het hier bij 23 gemeenten gaat om een in aanleg sterk punt dat uitgebouwd kan worden. Alleen van steden met een sterke centrumfunctie of potentie daarvoor, een historische stadskern of een specifiek cultuuraanbod zou hier een belangrijk comparatief voordeel verwacht kunnen worden.

Het is overigens opvallend dat maar weinig steden beleid noemen gericht op versterking van de winkel- en uitgaansfunctie van steden in de regio. Juist hier lijkt door de toename van welvaart en vrije tijd en in samenhang met de wens om hogere inkomens aan de steden te binden een belangrijke uitdaging voor steden zoals onder andere Rotterdam te liggen. Een dergelijk beleid zou de concurrentiepositie van centrumsteden om de consumptieve bestedingen van de consument kunnen versterken. Voorbeelden van dergelijk beleid zijn versterking van het winkelapparaat en verruiming van openingstijden in combinatie met verbetering van de openbare ruimte en culturele voorzieningen in binnensteden.

In het algemeen is stimulering van economische activiteiten niet direct een antwoord op het stedelijke werkloosheidsprobleem. De oorzaken van werkloosheid zijn vooral gelegen aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt. Het probleem is niet zozeer dat er onvoldoende vraag zou zijn naar arbeidskrachten, maar dat een deel van beroepsbevolking onvoldoende productiviteit (vaardigheden of opleiding) heeft in relatie tot de vraag. De grote arbeidsvraag in de steden toont dat het probleem niet zozeer uit een tekort aan arbeidsvraag bestaat. 60% van de banen in Amsterdam wordt uitgeoefend

door forensen. Stimulering van lokale arbeidsvraag lokt derhalve voor een groot deel inkomende pendel uit, zeker als de beroepsbevolking in de steden onvoldoende concurrerend is ten opzichte van de omgeving.

Het is opvallend dat de stimuleringsactiviteiten in vrijwel geen van de programma's aansluiten bij de sterke/zwakte analyse van de stedelijke economie. In veel programma's is de sterke/zwakte analyse van de stedelijke economie bovendien gebrekkig. Goed zicht op knelpunten of belemmeringen voor de economische ontwikkeling van de stad en specifieke comparatieve voordelen ontbreekt veelal. Het verdient aanbeveling stimuleringsactiviteiten te verrichten op basis van (het verminderen van) knelpunten en unieke stedelijke comparatieve voordelen. Echte comparatieve voordelen van steden zijn in het algemeen niet makkelijk elders te bereiken, zij maken de stad uniek (zie Porter, 1995)<sup>11</sup>. Wel moet bedacht worden dat een aantal knelpunten voor bedrijven in grote steden lastig te verminderen zal zijn. Verdere groei van bevolking en activiteiten in de steden gaat in het algemeen gepaard met toenemende agglomeratienadelen zoals vermindering van de bereikbaarheid en vergroting van de ruimtedruk. Voorts leiden processen als schaalvergroting en het steeds geringere gewicht van transportkosten tot veranderende vestigingsvoorkeuren van bedrijven. Het beïnvloeden van deze processen door lokaal beleid is bijzonder moeilijk.

#### *Startersbegeleiding en adviezen*

Veel gemeenten geven in de programma's aan dat zij een wijkloket willen opzetten voor voorlichting en ondersteuning van starters, of doen voorstellen voor de aanstelling van zogenaamde wijkconsulenten. Daarnaast schenkt een aantal gemeenten speciale aandacht aan allochtone ondernemers gericht op specifieke (achterstands)wijken. De maatregelen zijn gericht op vergroting van het aantal starters en vermindering van uitval onder startende bedrijven.

In geen van de stedelijke probleemanalyses wordt echter duidelijk in welke mate het aantal starters lager is of de uitval van starters in de steden (of in bepaalde wijken) hoger is dan daarbuiten en waar eventuele knelpunten liggen. Een belangrijk punt is wat er met eventuele uitvallende starters gebeurt. Als deze ondernemers doorstarten of elders goed terecht komen, ligt hier geen probleem; in het marktproces van 'creative destruction' zal altijd een deel van de startende ondernemingen mislukken.

<sup>11</sup> Porter (1995) noemt enkele typen comparatieve voordelen van binnensteden: strategische locatie (logistiek knooppunt), de omvang van de markt, de aard van de vraag (innovatief, heterogeen) en integratiemogelijkheden met specifieke clusters van bedrijvigheid (en kennis).

Voorzover kennislacunes bij startende bedrijven leiden tot onnodige uitval, is advisering en begeleiding van startende bedrijven nuttig. Het ligt in de rede hier de markt bij te betrekken. Marktpartijen hebben immers meer kennis over ondernemen dan de gemeente. Wel kan een gemeentelijk doorverwijsloket nuttig zijn. In verband met de onbekendheid van allochtone starters met lokale regelgeving en beleid en specifieke kennisachterstanden (zie hoofdstuk 3) kan startersbegeleiding gericht op allochtonen een positieve rol vervullen. Wijken met een grote concentratie van allochtonen zijn een goede voedingsbodem voor allochtoon ondernemerschap door de grote groep potentiële allochtone klanten (Kloosterman en van der Leun, 1999). Van goed etnisch ondernemerschap kan een voorbeeldwerking uitgaan op andere allochtonen (zie ook SER, 1998b). Aangezien de SER (1998b) constateert dat starters soms problemen hebben bij het aantrekken van externe financiering, is het opvallend dat er geen beleid wordt voorgesteld gericht op het voorkomen van knelpunten bij de financiering.

#### *Bedrijfsverzamelgebouwen*

Veel gemeenten doen voorstellen op het gebied van het ontwikkelen van bedrijfsverzamelgebouwen. Een groot aantal steden geeft aan dat er een tekort is aan goedkope bedrijfsruimte voor startende ondernemers. De ontwikkeling van bedrijfsverzamelgebouwen wordt in veel voorstellen gecombineerd met startersadviespunten in de verzamelgebouwen. In de meeste steden wordt voorgesteld dat de lokale overheid bijdraagt aan de ontwikkelingskosten. In Amsterdam wordt daarentegen in het algemeen uitgegaan van particuliere financiering, met uitzondering van bedrijfsverzamelgebouwen in achterstandswijken.

Een belangrijk punt betreft hier de rol van de overheid. Bedrijfsverzamelgebouwen zijn private goederen, waarvoor een prijs in rekening gebracht kan worden aan bedrijven. Bovendien is het de vraag in hoeverre de lokale overheid de marktvrage (ontwikkelingsrisico's) van dergelijke gebouwen goed kan inschatten. Een financiële bijdrage aan de ontwikkeling van bedrijfsverzamelgebouwen kan alleen gelegitimeerd worden door positieve externe effecten. De voorbeeldfunctie van starters voor andere potentiële ondernemers in de wijk kan hiervan een voorbeeld zijn. Daarnaast kunnen er ruimtelijke of andere belemmeringen zijn voor de ontwikkeling van bedrijfsverzamelgebouwen. In dat geval ligt een andere rol van de gemeente dan als subsidiant meer voor de hand: de gemeente zou belemmeringen weg kunnen nemen zoals bijv. in het bestemmingsplan of ten aanzien van de grondverwerving of openbare ruimte.

Een ander punt is dat onduidelijk is in welke mate er tekorten aan (betaalbare) bedrijfsruimte zijn voor startende ondernemers. Voorzover de betaalbaarheid een probleem vormt, is het de vraag of de startende onderneming dan wel voldoende

rendabel is (ook op termijn). De effectiviteit van dergelijke huisvestingsprojecten gericht op starters is bovendien beperkt, aangezien het gros van de starters vanuit de eigen woning begint. Volgens onderzoek van Schutjens (1996) onder 255 over Nederland gespreide starters begon 74% aan huis, slechts 14% zocht een bedrijfsruimte. Uit onderzoek van de Kamer van Koophandel Amsterdam/Haarlem blijkt dat het profiel (afgezien van etniciteit) van starters in een aantal Amsterdamse wijken nagenoeg overeen te komen met dat voor Nederland. Meer dan de helft van de startende ondernemers start in de zakelijke of verzorgende dienstverlening, waarvoor weinig specifieke ruimtelijke voorwaarden van belang zijn. Een starter in de dienstensector begint veelal met niet veel meer dan een kamer, een telefoon en een computer (Schutjens en Wever, 1999). Van het volkshuisvestingsbeleid gericht op meer aanbod van betere woningen is voor dit type starters wellicht meer te verwachten. Aangezien allochtone starters veel meer starten in branches als detailhandel en horeca met een specifieke behoefte aan huisvesting, lijkt het effectiever om zorg te dragen voor voldoende passende huisvesting voor deze groep. Begeleiding van allochtone ondernemers kan gunstige effecten hebben, aangezien de werkloosheid onder deze groep zeer hoog ligt.

#### *Ruimte voor bedrijvigheid*

In vrijwel alle ontwikkelingsprogramma's wordt de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en kantoorlocaties voorgesteld. Voorbeelden betreffen de ontwikkeling van de Hoeksche Waard en Noordrand rond Rotterdam, en stationslocaties zoals Hoog-Haage in Den Haag en UCP in Utrecht. Daarnaast is de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen een belangrijke maatregel. Van de 25 steden geven 18 aan dat zij 1729 hectaren willen aanleggen. Van de overige is het aantal hectares niet vermeld.

#### *Aanleg van bedrijfslocaties*

De aanleg van geschikte bedrijfslocaties is, wanneer daar voldoende behoefte aan is in de markt, belangrijk om de economische ontwikkeling van de regio niet te frustreren. In veel van de plannen worden echter overheidssubsidies (ofwel rijk, ofwel gemeentelijk) ingezet voor de ontwikkeling van bedrijfslocaties in of rond de steden. Een eerste punt hierbij is dat bedrijfslocaties een privaat goed zijn, waarvoor aan ieder bedrijf een kostendekkende prijs in rekening gebracht kan worden. Specifieke overheidssubsidies voor bedrijventerreinen in of rond de steden hebben (bij voldoende concurrentie) als gevolg dat de prijs van grond voor bedrijven wordt verlaagd ten opzichte van andere terreinen in de regio. Het gevolg kan zijn dat nieuwvestigende en verplaatsende bedrijven wat eerder voor de stad zullen kiezen in plaats van voor een plek elders.

De effectiviteit ten aanzien van het verminderen van de werkloosheid in de steden



is echter zeer beperkt. Bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen is het grootste effect dat verplaatsingen uit de gemeente en de regio worden uitgelokt. Onderzoek van ETIN (1998) laat zien dat slechts 1% van de bedrijven op een nieuw terrein afkomstig is uit het buitenland. Meer dan 70% is afkomstig uit de eigen regio en de rest komt van elders in Nederland. Bij een verandering van relatieve prijzen tussen stad en ommeland kunnen eveneens verplaatsingseffecten verwacht worden. In het algemeen is het effect van grondprijsverlagingen klein door het geringe belang van grondkosten in de productiekosten van bedrijven. Over het effect van specifieke (regionale) grondprijsveranderingen is echter weinig bekend. Vermoedelijk is het effect dat nieuwvestiging in grootstedelijke gebieden iets gestimuleerd wordt ten koste van vestiging buiten de steden. Indien hierdoor de arbeidsvraag in de steden gestimuleerd wordt, is dit nog niet effectief ten aanzien van het werkloosheidsvraagstuk. De stedelijke arbeidsmarkt is groter dan de stad. De gemiddelde pendelafstand van werknemers in Nederland is 15 km, terwijl ook laagopgeleiden altijd nog gemiddeld zo'n 8 km pendelen naar hun werk.

Een groot risico bij de gesubsidieerde aanleg van bedrijventerreinen, stationslocaties en andere kantoorprojecten door de 25 gemeenten is het gevaar van te grote onderlinge concurrentie. Markten voor kantoren en bedrijventerreinen hebben een regionaal of soms zelfs groter schaalniveau. Vaak wordt in de plannen voor bijvoorbeeld stationslocaties (waaronder de Nieuwe Sleutelprojecten: Amsterdam Zuid-as, Hoog-Haage, Utrecht Centrum Project, Rotterdam CS, Arnhem-Coehoorn en Breda Spoorzone) gemikt op een hoogwaardig kantorenssegment. Juist in de hoogwaardigere segmenten gericht op hoofdkantoren is sprake van concurrentie op een Randstedelijk schaalniveau. Door het groot aantal gelijksoortige plannen onder de 25 steden van het GSB-beleid wordt de effectiviteit van het GSB-beleid ondermijnd. Meer coördinatie tussen gemeenten of een grotere regierol voor provincies en het Rijk zou onderlinge concurrentie kunnen voorkomen. In een aantal steden wordt overigens aangegeven dat afgestemd is met de regio. Van afstemming tussen regio's of provincies lijkt echter geen sprake te zijn. Naast het risico van onderlinge concurrentie is er een risico van overcapaciteit bij uitvoering op korte termijn van alle plannen.

#### *Herstructurering van bedrijventerreinen*

Vrijwel alle programma's bevatten maatregelen gericht op het revitaliseren van verouderde bedrijventerreinen. Herstructurering kan zowel gaan om het verrichten van een 'face-lift' en aanbrengen van extra voorzieningen als om het herindelen en herontwikkelen van terreinen. Voorbeelden van verouderde terreinen die in de plannen aangepakt gaan worden, zijn: Amstel I en II in Amsterdam en in Arnhem Westervoortse-dijk, 't Broek en Kleefse Waard Arnhem. Herstructurering van terrein heeft drie directe effecten: creatie van additionele hectares door herontwikkeling, opwaardering van braakliggend terrein, en een kwaliteitsverbetering van terrein in gebruik bij (gevestigde)

bedrijven. 13 steden geven aan 1243 ha te herstructureren. Ook de andere 12 steden noemen vele projecten, maar vermelden geen hectares.

Het subsidiëren van herstructurering met het doel werkgelegenheid voor de stad te behouden is niet op voorhand effectief. Het revitaliseren van terrein impliceert namelijk niet automatisch dat de gevestigde bedrijven voor de stad behouden blijven. Uit enquêtes (BCI, 1997, ETIN, 1998) blijkt dat de meeste bedrijven binnensteden verlaten vanwege gebrek aan uitbreidingsruimte en een slechte bereikbaarheid in binnensteden. Zo kunnen verouderde minder gunstig bereikbare locaties in binnensteden leiden tot kostennadelen voor bedrijven. Voorzover deze problemen niet tegelijkertijd met revitalisering aangepakt worden, is het effect op behoud van gevestigde bedrijven beperkt. Daarboven komt dat een deel van de activiteit bij het ontbreken van het geherstructureerde terrein elders in de gemeente wordt gehuisvest. Uit het ETIN-onderzoek blijkt dat bijna 70% van de bedrijfsvestiging een andere locatie binnen de eigen gemeente als kernalternatief ziet voor de huidige vestiging.

Hiertegenover staat dat het creëren van ruimte in de binnensteden door herontwikkeling wel kan leiden tot potentiële werkgelegenheidsgroei in stedelijk gebied. Ook hier geldt echter dat de minder gunstige bereikbaarheid van binnensteden dergelijke terreinen een zeker concurrentienadeel oplevert. Daarnaast kan de leefbaarheid een belangrijke kwestie zijn. Verloedering van bedrijventerrein heeft een negatieve invloed op de belevingswaarde van omwonenden. Voorts kan dit repercussies hebben op criminaliteit (veiligheid). De projecten die juist op deze aspecten veel voordelen opleveren, kunnen een belangrijk motief zijn om de hoge kosten per hectare van herstructurering te rechtvaardigen. Bij de bestudering van de herstructureringsaanvragen komt dit aspect echter weinig expliciet in beeld.

Een belangrijk punt is dat herstructurering van verouderde bedrijventerreinen in sommige gevallen ten koste kan gaan van zeer geschikte locaties voor woningbouw of een andere bestemming. Voorzover er een verdringing van nieuwe woningbouw (en daarmee van een gevarieerder woningaanbod in de steden) plaatsvindt, kan dit negatieve repercussies hebben op de leefbaarheid. In principe zullen voor iedere locatie de baten en kosten van herstructurering afgewogen moeten worden ten opzichte van de baten en kosten van woningbouw of een andere bestemming van die locatie.

De *efficiëntie* van deze maatregelen lijkt niet erg gunstig, aangezien geen duidelijke prioritering tussen terreinen plaatsvindt. Er zullen situaties zijn waarin tegen redelijke kosten belangrijke positieve externe effecten kunnen worden gerealiseerd, maar er zullen ook situaties zijn waarin excessieve kosten moeten worden gemaakt in vergelijking tot de maatschappelijke baten. Zo loopt het kostensaldo van door Arcadis geïnventariseerde projecten uiteen van f12.000 tot f842.000 per bruto hectare (gemiddeld f143.000) (Arcadis, 1997). Logischer zou het zijn de meest kansrijke

terreinen in termen van behoud en aantrekken van bedrijven en leefbaarheidsaspecten te subsidiëren. In ieder geval is duidelijk dat herstructurering in algemene zin duur is en dat de kostenverschillen tussen projecten enorm zijn. Een aandachtspunt bij de herstructurering is het 'groot onderhoud'. Voorkomen moet worden dat er een premie wordt gezet op slecht onderhoud door de cumulatie hiervan te belonen met subsidies. In dit licht is het vreemd dat onderhoud geen normale kostenpost vormt op de exploitatie van bedrijventerreinen (NIBConsult, 1998).



## 5 De fysieke pijler

*Het beleid gericht op herstructurering van de vroeg-naoorlogse woningvoorraad is noodzakelijk om gegeven het voorraadkarakter van de woningmarkt een inhaalslag tot stand te brengen ten aanzien van de kwaliteit van de woningvoorraad. Een grotere woningdifferentiatie kan in combinatie met verbetering van de leefomgeving en veiligheid bovendien effectief zijn als middel om midden- en hogere inkomens te behouden voor de steden. Dit beleid is het meest effectief in de vier grote steden, aangezien de mismatches op de woningmarkt en het doorstromingspotentieel daar het grootst zijn. Opvallend is dat veel wordt verwacht van uitbreiding van verkeersinfrastructuur en weinig aandacht uitgaat naar maatregelen die een betere benutting mogelijk maken middels het beter prijzen van gebruik (rekening, rijden en parkeertarieven). Zo lijken enkel wegwitbreidingen niet de meest efficiënte oplossing voor het fileprobleem, dat in de kern een specifiek tijdstipprobleem is. Voorts blijkt uit onderzoek dat investeringen in het openbaar vervoer weinig effectief zijn in vermindering van automobiliteit en congestie.*

De fysieke pijler is gericht op het verbeteren van de fysieke leefomgeving in de steden. Daarbij gaat het om het voltooiën van de klassieke stadsvernieuwing, herstructurering van naoorlogse wijken, het verbeteren van openbare ruimte (woonomgeving), betaalbare nieuwbouw, bodemsanering en het verminderen van lokale milieuhinder. Om dergelijke maatregelen financieel te ondersteunen heeft het rijk (ministeries VROM, EZ en LNV) een groot aantal bestaande subsidieregelingen gebundeld in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Voor de komende 5 jaar heeft het rijk f4,3 mld uitgetrokken voor de fysieke pijler in de 25 steden. Deze gelden worden met behulp van vaste verdeelsleutels over de G25 verdeeld. Daarnaast vallen maatregelen ter verbetering van de fysieke bereikbaarheid in de steden onder deze pijler. De investeringen in wegen, verkeersmanagement of openbaar vervoer worden ofwel gedekt uit gemeentelijke middelen of worden als claim ingediend bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat (t.b.v. opname in het MIT). De totale kosten van de fysieke programma's zijn voor de periode 1999-2003/2004 begroot op ruim f50 mld.

### 5.1 Verbetering van de woningvoorraad en de openbare ruimte

#### *Subsidies voor woningverbetering*

Subsidies voor woningverbetering zijn vooral gericht op het verbeteren van de bestaande voorraad goedkope huurwoningen (corporatiewoningen en particuliere huurwoningen). In de vier grote steden geven de corporaties aan dat zij het grootste deel van deze

verbetering zelf kunnen bekostigen (onder meer door de verkoop van woningen). Een belangrijk deel is derhalve gericht op verbetering van particuliere huurwoningen. Hierbij wordt de subsidie als bijdrage gegund aan de particuliere verhuurder (bijv. 50% van de kosten in Rotterdam) teneinde particuliere eigenaren aan te zetten tot groot onderhoud. Daarnaast worden in de programma's subsidies voorgesteld voor funderingsherstel (t.g.v. daling van het grondwaterpeil).

Woningverbetering zou in beginsel door de markt tot stand gebracht moeten worden. Woningeigenaren ondervinden tenslotte de baten van goed onderhoud via de huren ofwel bij verkoop via hogere opbrengsten van de woning. In een overspannen woningmarkt kan marktmacht van verhuurders evenwel leiden tot een slechte prijs-kwaliteitsverhouding. Dit speelt vooral bij particuliere verhuurders. Bovendien kan de maximaal toegestane huurverhoging het lastig maken om de kosten van onderhoud terug te verdienen door hogere huuropbrengsten. Zo is het de vraag of oudere woningen met huurprijzen beneden of rond de minimale huurprijs wel voldoende huuropbrengsten genereren om de vaak hoge onderhoudskosten op te brengen.

Externe effecten van woningen op de ruimtelijke kwaliteit van de buurt kunnen een reden zijn voor subsidie. Voorzover marktmacht, coördinatieproblemen tussen woningeigenaren of een korte termijn horizon (gebrek aan informatie) aan de orde is, ligt een regelgevende (aanschrijving), coördinerende of educatieve rol van de gemeente meer voor de hand dan subsidies. Om marktmacht van verhuurders te verminderen zou de positie van huurders versterkt kunnen worden. Subsidies grijpen in beginsel niet direct aan op marktmacht of informatie- of coördinatieproblemen. Voorzover subsidies noodzakelijk zijn voor de coördinatie om meerdere particuliere verhuurders (bijv. in een blok) of verenigingen van eigenaars over de streep te trekken, kan er een argument zijn voor een beperkte overheidsbijdrage in de kosten van groot onderhoud.

Voorzover verbetering van bestaande woningen geen grote kwaliteitsverandering betreft, leidt het nauwelijks tot behoud van hogere inkomens. In eerste instantie komt woningverbetering namelijk vooral ten goede aan het woongenot van zittende bewoners<sup>12</sup>. Indien woningverbetering wel een daadwerkelijke kwaliteitsverbetering inhoudt en wordt gecombineerd met verbetering van openbare ruimte en veiligheid, kan

<sup>12</sup> Een terugblik op de klassieke stadsvernieuwing, die vooral gericht was op het verbeteren van de bouwtechnische staat van bestaande woningen, leert dat deze woningen na renovatie veelal werden ingenomen door studenten, allochtonen en middeninkomens uit andere wijken. De oorspronkelijke bewoners van stadsvernieuwingswijken in Amsterdam zijn veelal vertrokken naar Almere en Purmerend (SCP, 1992). Het is echter de vraag of dit zonder stadsvernieuwing niet ook gebeurd was, en dat verhuisprocessen door de stadsvernieuwing slechts versneld zijn. Ten aanzien van het verminderen van de eenzijdigheid van de woningvoorraad in de steden lijkt de klassieke stadsvernieuwing een gemiste kans. Zo was er nauwelijks aandacht voor woningdifferentiatie en verbetering van de woonomgeving.

het effect op de samenstelling van de bevolking en het draagvlak van voorzieningen groter zijn. Woningverbetering zou dan een verdere concentratie van kansarmen en verloedering van de fysieke omgeving in buurten kunnen voorkomen.

Ten aanzien van subsidies voor funderingsherstel kan er een sociaal argument zijn, voorzover weinig draagkrachtige eigenaren de kosten van herstel niet op kunnen brengen. Overigens lijkt een financieringsregeling gericht op een specifieke doelgroep in dat geval efficiënter dan subsidiëring van alle funderingsherstelwerkzaamheden.

De efficiëntie van subsidies voor woningverbetering is gering, omdat veelal een aanzienlijk deel van de totale kosten wordt gesubsidieerd. Voorkomen moet worden dat subsidies voor woningverbetering een beloning vormen voor slecht onderhoudsgedrag.

#### *Herstructurering van de woningvoorraad*

Herstructurering van de woningvoorraad bestaat in het algemeen uit een combinatie van sloop van naoorlogse etage woningen en vervanging door nieuwbouw van kwalitatief betere woningen mede gericht op de hogere- en middeninkomens. De herstructureringsprojecten zijn vaak gericht op naoorlogse wijken met veel portiekflats. Alle 25 steden voeren beleid gericht op differentiatie van de woningvoorraad en het aantrekken of behouden van midden- en hogere inkomens. Getracht wordt een meer evenwichtige samenstelling van de bevolking te creëren mede ter verbetering van het draagvlak van voorzieningen. Veelal wordt bevordering van eigen woningbezit als belangrijke (neven)doelstelling geformuleerd. Aansprekende voorbeelden van dergelijke herstructureringsprojecten zijn de grootschalige sloop van flats in de Bijlmermeer (Amsterdam) en Hoogvliet-Noord (Rotterdam) en vervangende nieuwbouw met laagbouw woningen.

Een dergelijk ingrijpen van de overheid op de woningmarkt is te begrijpen vanuit een aantal imperfecties op de woningmarkt. Aangezien het aanbod op deze voorraadmarkt zeer traag kan reageren op vraagveranderingen, ligt een zeker overheidsingrijpen gericht op een verbetering van het aanpassingsproces in de rede. Zo zullen private partijen pas besluiten tot sloop en herontwikkeling over te gaan als het verwachte integrale rendement van herontwikkeling hoger is dan het marginale rendement van de bestaande woningen. Private partijen houden echter bij deze beslissing onvoldoende rekening met negatieve externe effecten van leegstand of positieve effecten van de woningen op andere woningen en de leefomgeving. Het herstructureringsbeleid kan gegeven het voorraadkarakter van de woningmarkt derhalve een effectief middel zijn om een betere aansluiting te bewerkstelligen tussen de kwaliteit van de voorraad en de voorkeuren van woonconsumenten. Negatieve externe effecten van (huidige en toekomstige) onevenwichtigheden op de woningmarkt kunnen op die wijze voorkomen

worden. De invloed van gemeenten kan in de praktijk echter beperkt zijn, aangezien zij voor de uitvoering van het herstructureringsbeleid afhankelijk zijn van de medewerking van woningcorporaties.

De effectiviteit van het herstructureringsbeleid hangt aldus sterk af van de mate waarin sprake is van (huidige of toekomstige) onevenwichtigheden op woningmarkt in de stedelijke gebieden. In steden met grote tekorten aan bijvoorbeeld koopwoningen (Amsterdam, Utrecht, Den Haag) of (dreigende) leegstand in segmenten van de goedkope huurvoorraad (Groningen, Leeuwarden) kan herstructurering zeer effectief zijn om onevenwichtigheden op de woningmarkt te verminderen.

In de vier grote steden zijn er een aantal zaken die erop wijzen dat herstructureringsbeleid aldaar effectiever kan zijn dan in andere steden. De grote onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod op de woningmarkt in de G4 blijkt ondermeer uit de geringe kwaliteit van de woningvoorraad in combinatie met forse prijsstijgingen in de koopsector en enorme wachtrijen voor nieuwbouwwoningen. Bovendien is het aandeel van huishoudens met een hoog inkomen dat in een goedkope huurwoning woont (de zogenaamde goedkope scheefheid) in de vier grote steden veel groter dan in de rest van Nederland, als gelet wordt op het aantal huishoudens. De goedkope scheefheid is in Nederland 40% van het aantal sociale huurwoningen, dat wil zeggen: van de woningen uit de goedkope huursector wordt 40% door een huishouden met een hoog inkomen bewoond. Dit komt neer op ongeveer 740.000 woningen. In de vier grote steden ligt dit percentage op 42%. Binnen de sociale huursector is de goedkope scheefheid in de drie onderscheiden gebieden praktisch even groot. Dat is anders als deze aantallen worden omgerekend naar een percentage van het totale aantal huishoudens. Dan zijn er wel grote verschillen tussen de drie gebieden.

*Tabel 5.1 Goedkope scheefheid in de G4, G21 en Nederland, 1994*

	goedkope scheefheid	
	% van de sociale huurwoningen	% van de huishoudens
G4	42	42
G21	36	22
Rest van Nederland	41	14
Totaal Nederland	40	20

Bron: CBS WoningBehoeftte Onderzoek 1994

Het is op het eerste gezicht opvallend dat de goedkope scheefheid als percentage van het aantal huishoudens in de G4 niet lager is dan de goedkope scheefheid in procenten van



uitsluitend het aantal sociale huurwoningen. Dit wordt veroorzaakt door de zeer eenzijdige samenstelling van de woningvoorraad in de vier grote steden. Amsterdam spant daarbij de kroon. Een beleid gericht op doorstroming moet daar uiterst effectief werken om aan beide zijden van de woningmarkt tekorten te verminderen.

Aangezien de kwaliteit van woningvoorraad in de G21 minder achter blijft, is de effectiviteit van het beleid van vervangende nieuwbouw gemiddeld in die steden waarschijnlijk lager. Daar komt bij dat het doorstromingspotentieel (de goedkope scheefheid) gemiddeld in de G21 veel kleiner is dan in de G4 en zelfs geringer dan in de rest van Nederland. Wel dient aangetekend te worden dat het doorstromingspotentieel binnen de G21 sterk verschillend is. Bovendien kan de goedkope scheefheid op wijkniveau sterk variëren. Tenslotte is de concurrentiepositie van wijken in de G21 ten opzichte van de (nabije) omgeving van die steden beduidend ongunstiger dan in steden als Amsterdam of Utrecht met specifieke grootstedelijke kwaliteiten. Het lijkt dan ook nuttig om in een aantal steden van de G21 de woningvoorraad te herstructureren om situaties als in de vier grote steden te voorkomen.

De vraag of beleid gericht op meer woningdifferentiatie effectief is om de hogere inkomens te behouden, is lastig te beantwoorden. Wel kan gewezen worden op een aantal condities waaraan voldaan moet zijn, wil deze aanpak slagen. Belangrijk voor het behouden of aantrekken van middeninkomens is dat in de wijken die aangepakt worden, tegelijkertijd ook de openbare ruimte en veiligheid verbetert. Bovendien zal er voldoende vraag naar betere woningen moeten zijn. Het doorstromingspotentieel in de wijk geeft hier een goede indicatie van. Indien de wijken al relatief veel hogere inkomens tellen die in goedkope woningen zijn gehuisvest, is er een gerede kans dat strategische nieuwbouw deze groepen in de wijken kan houden. Daarnaast zullen de woningen en de woonomgeving in de aangepakte wijken voldoende concurrerend moeten zijn ten opzichte van de omgeving. Het behouden of aantrekken van middeninkomens is sterk afhankelijk van de concurrentiepositie van de wijken. Hierbij kan gedacht worden aan specifieke stedelijke kwaliteiten. Het is nog maar de vraag of veel van de 'herstructureringswijken' (vroeg-naoorlogse wijken) wel voldoende aantrekkelijk zijn voor midden- en hogere inkomens. Tenslotte zal er een duidelijke afstemming moeten zijn met grote concurrerende nieuwbouwprojecten.

Mogelijke neveneffecten, zoals verdringing van lagere inkomens, negatieve externaliteiten tussen rijk en arm of een sociale tweedeling binnen buurten, kunnen voorkomen worden door strategisch te bouwen gericht op de woonwensen van potentiële doorstromers in de wijk of vergelijkbare wijken. Voorzover verdringing van lagere inkomens optreedt, zullen afspraken met buurgemeenten noodzakelijk zijn ten aanzien van het aldaar bieden van voldoende geschikte woningen voor de doelgroep. In een groot aantal programma's wordt dan ook melding gemaakt van afstemming binnen de

regio<sup>13</sup>. Een ander neveneffect kan zijn dat er verdunning optreedt door de bouw van ruimere woningen. Het is dan de vraag of de extra koopkracht die ontstaat door het behoud of aantrekken van hogere inkomens, het verlies aan inwoners (door verdunning) compenseert.

Een positief (neven)effect van de bouw van kwalitatief betere woningen in de steden kan zijn dat de samenhang tussen de arbeidsvraag in de steden en het woningaanbod verbetert. Zo is er in de steden vooral veel vraag naar hoogopgeleide werknemers in de dienstensector. Veel van deze beter betaalden zijn voor betere woningen echter aangewezen op woningen buiten de grote steden. Strategische nieuwbouw gericht op die beter betaalden die een voorkeur hebben voor een stedelijk woonmilieu, kan dan leiden tot een verbetering van de woon-werkbalans (voorkoming van pendel). Daarnaast kan verbetering van het woonmilieu ertoe leiden dat het vestigingsklimaat voor bedrijven verbetert, zeker als bedrijven bij toenemende schaarste op de arbeidsmarkt meer rekening gaan houden met de woonmogelijkheden van (potentiële) werknemers.

Het mengen van wijken in de zin dat er middels woningdifferentiatie gestreefd wordt naar een evenwichtige bevolkingsopbouw (naar inkomen of etniciteit) kan echter geen doel op zich zijn. Het streven naar een evenwichtiger sociale mix is alleen zinvol als er aan homogene wijken of concentraties van groepen belangrijke negatieve externe effecten verbonden zijn, die niet zouden optreden bij meer spreiding van deze groepen of problemen. Bij concentratie-effecten kan gedacht worden aan verlies van draagvlak voor voorzieningen, verloedering van de leefomgeving of een zekere werkloosheidscultuur (zie Van Kempen, 1999 en het kader in hoofdstuk 3). De concentratie van problemen of probleemgroepen in specifieke wijken betekent nog niet dat het probleem op wijkniveau aangepakt moet worden, aangezien de oorzaken van het probleem op hogere schaalniveaus kunnen liggen. De wijk is niet de oorzaak van problemen van bewoners op de arbeidsmarkt of woningmarkt. Als de oorzaken van problemen elders liggen en er geen negatieve concentratie-effecten zijn, leidt menging slechts tot spreiding van problemen (zie ook Duyvendak, 1999). Het mixen van bevolkingsgroepen kan bovendien gepaard gaan met problemen tussen arm en rijk (burengerucht, sociale tweedeling etc.). Wijken met een zekere sociaal-economisch eenzijdige samenstelling kunnen wel degelijk sociaal stabiel zijn.

De *efficiëntie* van het herstructureringsbeleid wordt belemmerd door de toepassing van

<sup>13</sup> De algemene beleidslijnen zouden op een hoger schaalniveau dan dat van de gemeente geformuleerd kunnen worden. De invulling van concrete maatregelen dient echter per wijk te worden bekeken, aangezien de situatie en mogelijkheden voor herstructurering per wijk kunnen verschillen.

een verdeelsleutel voor de gelden van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). In deze verdeelsleutel speelt het aantal vroeg-naoorlogse woningen in de steden weliswaar een belangrijke rol, maar er is nauwelijks aandacht voor indicatoren die iets zeggen over de omvang van de problematiek (zoals de 'kwalitatieve mismatch' tussen woningvraag en -aanbod). Een belangrijk positief punt is dat gemeenten een zekere prioritering hebben aangebracht tussen de wijken (in aandachtsgebieden en beheersgebieden), mede op grond van het ISV-beleidskader. De ontschotting in het ISV maakt het bovendien mogelijk voor gemeenten om de middelen op doelmatige wijze aan te wenden.

#### *Aanvullend beleid*

In de programma's wordt zelden melding gemaakt van ander beleid dan herstructurering. Door het verdwijnen van de kwantitatieve woningnood wordt de positie van woonconsumenten sterker. In de vier grote steden zal dit proces zich pas op langere termijn gaan voordoen, gegeven de huidige structurele krapte op de woningmarkt in de G4. Om flexibel in te kunnen spelen op de veranderende woonwensen kan een andere rol van gemeenten op woning- en grondmarkt gewenst zijn. Een van de oorzaken van de huidige eenzijdige samenstelling van de woningvoorraad in de steden is immers gelegen in het onvoldoende rekening houden met de stijgende voorkeur voor kwalitatief betere (koop)woningen.

Tenslotte kan een vermindering van regelgeving op de woningmarkt ertoe leiden dat het bestaande aanbod van woningen zich sneller kan aanpassen aan de veranderende marktvrage. Zo bemoeilijken regelingen ten aanzien van splitsing van woningen en de verordeningen op woningonttrekking de aanpassingsmogelijkheden van de aangeboden hoeveelheid ruimte in woningen aan de vraag. Voorts beperken de gehanteerde inkomensgrenzen (bijv. in Amsterdam) bij de verkoop van voormalige huurwoningen de doorstroming vanuit goedkope huurwoningen naar koopwoningen.

#### *Subsidies nieuwbouw (VINEX)*

Een groot aantal gemeenten voert de nieuwbouw van VINEX (en VINAC)-woningen in de programma's op. In het kader van de afspraken tussen rijk en regio's zijn de steden gebonden aan de nieuwbouw van een afgesproken aantal woningen tot 2010. Het rijk streeft in het kader van een zekere woningdifferentiatie na dat er minimaal 70% woningen in de marktsector en (maximaal) 30% in de goedkope huursector op deze locaties gebouwd worden. Aangezien de bestaande subsidies in 2000 eindigen, vragen de gemeenten een rijksbijdrage in de onrendabele top van de VINEX woningbouwplannen. In de plannen wordt niet aangegeven waaruit deze onrendabele top bestaat en

waardoor deze veroorzaakt wordt. Het zou zowel kunnen gaan om wijkvoorzieningen, als om problemen om goedkope huurwoningen rendabel te ontwikkelen.

In principe zou de markt zelf zorg moeten dragen voor de nieuwbouw van woningen. Het betreft hier een privaat goed, waarvoor de prijzen in principe doorberekend kunnen worden aan de woonconsumenten. De ervaring dat de prijzen van koopwoningen op VINEX-locaties lager liggen dan voor vergelijkbare huizen in de bestaande voorraad, wijst er nog eens op dat subsidieverstrekking geen automatisme moet zijn.

Huisvesting is echter ook een noodzakelijke levensbehoefte. Er kunnen sociale motieven zijn om in deze behoefte te voorzien wanneer de markt er onvoldoende in slaagt om voor alle groepen op een sociaal gewenste manier in deze behoefte te voorzien. Zo kunnen er problemen zijn op een vrije markt ten aanzien van de bouw van voldoende goedkope huurwoningen. De stichtingskosten voor deze categorie kunnen dusdanig hoog worden dat ze onbetaalbaar worden voor de doelgroep. In dat geval kan een vrije markt ertoe leiden dat onvoldoende goedkoop aanbod tot stand komt. De overheid kan er in die gevallen voor kiezen voldoende betaalbaar aanbod tot stand te laten komen door subsidiering van de onrendabele top.

Voor een deel wordt dit probleem opgelost via verevening van de grondkosten met duurdere woningen voor de markt. Er kan echter een probleem ontstaan bij de verevening indien de grond niet meer in eigendom is van de gemeente en afwenteling op de duurdere koopsector daardoor niet meer mogelijk is. In dat geval kunnen subsidies voor goedkope huurwoningen benodigd zijn om de woningen betaalbaar te houden voor de doelgroep.

Bij beide vormen van subsidiëring zijn echter twee kanttekeningen te maken. Ten eerste zijn objectsubsidies of kruissubsidies via de grondkosten weinig efficiënt ten opzichte van subjectsubsidies. Bij objectsubsidies bestaat het gevaar van inkomensstijging van de bewoner, waardoor de gestolde objectsubsidie ten onrechte aan een hoger inkomen toevalt. Ten tweede is vermindering van de grondkosten voor goedkope huurwoningen wellicht effectiever te bereiken door een andere grondpolitiek. Overigens is het de vraag of 30% goedkope huurwoningen overal nagestreefd moet worden. Tenslotte bestaat de woningvoorraad in de steden reeds voor een (te) hoog percentage uit deze woningen, met name in de G4. Gegeven de afnemende vraag naar goedkope huurwoningen en mogelijkheden voor doorstroming van te goedkoop wonenden is het efficiënter de verhoudingen markt/goedkope huur af te stemmen op de regionale situatie op de woningmarkt. Hierbij kan rekening gehouden worden met het voorkomen van eenzijdigheid op VINEX-locaties en het opvangen van vraag naar goedkope huurwoningen vanuit herstructureringsgebieden.

De nieuwbouw in en nabij de steden kan een positief effect hebben op een meer gedifferentieerde sociaal-economische samenstelling van de bevolking van de gemeente als geheel. Daarnaast betekent de nieuwbouw dat het inwonertal van steden zal groeien, wat positieve effecten kan hebben op consumptieve bestedingen in die steden en op de gemeentelijke inkomsten. De maatregel heeft afgezien van enige positieve effecten op consumptieve bestedingen in binnensteden weinig effect op het draagvlak van voorzieningen in specifieke (achterstands)wijken.

Nieuwbouw kan soms op gespannen voet staan met het herstructureringsbeleid. De nieuwe woningen op VINEX-locaties kunnen aantrekkelijke alternatieven zijn voor de vervangende nieuwbouw in de herstructureringswijken. Daarnaast kunnen goedkope huurwoningen op de nieuwbouwlocaties benodigd zijn om personen uit de aandachtsgroep op te vangen, die door verdunning niet in herstructureringswijken terecht kunnen. Afstemming tussen nieuwbouw en herstructurering is derhalve zeer belangrijk.

Een punt van aandacht is het *schaalniveau van de woningmarkt*. Woningmarkten zijn in het algemeen groter dan gemeenten. Aangezien woningen binnen de 25 steden concurreren met woningen daarbuiten, kleven er beperkingen aan de invloed van individuele gemeenten op de woningmarkt. In veel van de ontwikkelingsprogramma's wordt daarom melding gemaakt van coördinatie met omliggende gemeenten om te garanderen dat ook omliggende gemeenten voldoende woningen voor de aandachtsgroep beschikbaar houden. Daarnaast ligt hier ook een zekere samenhang met het ruimtelijk ordeningsbeleid. Ook provincie en rijk zullen bij het plannen van nieuwbouwlocaties rekening dienen te houden met de gevolgen daarvan voor de regionale woningmarkten (waaronder de woningmarkt in het grootstedelijk gebied).

#### *Investerings in openbare ruimte*

Verbetering van de woonomgeving in samenhang met herstructurering van de woningvoorraad is een belangrijke conditie voor het verminderen van de suburbanisatie. Juist voor welvarende bevolkingsgroepen is de kwaliteit van de woonomgeving van belang bij het kopen van een huis. Daarnaast kunnen investeringen in openbare ruimte nuttig zijn als signaal dat het ernst is de wijk te verbeteren (bron expert meeting). Ook kunnen investeringen in pleinen en groen positieve effecten hebben op onroerend goed prijzen. Stijgende onroerendprijzen kunnen de investeringsbereidheid van particuliere partijen vergroten, aangezien het rendement op particuliere investeringen in woningverbetering in dat geval stijgt. Het is opvallend dat empirisch onderzoek over het gebruik en de waardering van openbare ruimte in Nederland niet voorhanden is.

Een punt van aandacht is echter dat investeringen in fysieke verbetering van de woonomgeving alleen effectief zijn als het beheer en onderhoud van die openbare ruimte

goed worden geregeld. Investerings in openbare ruimte grijpen op zichzelf namelijk niet aan op de oorzaken van het verval van openbare ruimte. Die oorzaken zijn immers veeleer gelegen in sociale en veiligheidsproblemen en een coördinatieprobleem rond het beheer. Om deze problematiek rond de openbare ruimte op te lossen zijn andere maatregelen onontbeerlijk. Een daarvan is dat maatregelen worden getroffen die de veiligheid vergroten. Van belang zijn dan de aanpak van criminaliteit en overlast en een goede toegankelijkheid, verlichting en openheid van de openbare ruimte. De integrale wijkaanpak die veel steden voorstaan, biedt hier goede mogelijkheden. Daarnaast is het van belang dat de betrokkenheid van bewoners verbetert, bijv. door vergroting van het eigen woningbezit. Eigenaar-bewoners zijn in de regel meer betrokken met de woonomgeving en voelen verval daarvan uiteindelijk in de portemonnee (de huizenprijs). Daarnaast zal de betrokkenheid van woningcorporaties en winkels vergroot moeten worden door deze partijen attent te maken op het belang van de openbare ruimte voor de waarde van het onroerend goed en hun klanten. Veel gemeenten werken dit uit in zogenaamde wijkbeheerplannen.

#### *Monumentenzorg*

Bijna 30% van de monumenten met restauratiebehoefte staat in de vier grote steden. Het zwaartepunt van de behoefte ligt in het Westen van het land (vooral Noord-Holland). Van het algehele monumentenbestand bevindt zich ongeveer 50% in de vier grote steden, waarbij Den Haag de kroon spant met voorbeelden als het Mauritshuis, het Binnenhof en Huis ten Bosch. Ongeveer 35% van de restauratie behoefte betreft publiekstoegankelijke monumenten. Investerings in monumenten leveren een belangrijke bijdrage aan de instandhouding van de *cultuur-historische waarde* van het nationale erfgoed.

Daarnaast is de *belevingswaarde* van monumenten voor bewoners, bezoekers, dagjesmensen en toeristen van belang. Uit vele onderzoeken (zie bijv. Ganzeboom, 1983) blijkt een positieve beleving bij burgers van monumenten vanwege onder meer vorm (materialen, uniekheid e.d.) en passendheid in de omgeving. Dagjesmensen en toeristen uit binnen- en buitenland bezichtigen de steden waar deze bezienswaardigheden sterk vertegenwoordigd zijn. Dit brengt bestedingen met daaraan gerelateerde extra vraag naar laaggeschoolde arbeidskrachten (toerisme, horeca etc.) voor de steden met zich mee. In 1995 werden 1,4 miljoen bezoeken aan monumenten door dagjesmensen gebracht. Voorts bezoekt 17% van de binnenlandse vakantiegangers een monument en is voor 8% van de buitenlandse toeristen monumenten en musea het belangrijkste motief om naar Nederland te komen.

Naast deze effecten heeft de instandhouding van monumenten een positieve invloed op de kwaliteit van openbare ruimte, en daarmee op de leefbaarheid in steden. Uit interviews met makelaars blijkt een positief effect van de aanwezigheid van monumen-

ten op de kwaliteit van de woonomgeving en de waarde van onroerend goed. Monumenten kunnen hierdoor een belangrijke rol vervullen in het behoud en aantrekken van welvarende bevolkingsgroepen in de steden. Uit de programma's blijkt echter niet of er van enige prioritering sprake is. Er wordt niet aangegeven of het alle monumenten op de monumentenlijst betreft en of het enkel gaat het om groot onderhoud.

## **5.2 Beperking van (lokale) milieuhinder**

### *Geluidwerende maatregelen woningen*

Geluidwerende maatregelen zijn niet erg kosten-effectief. Bronmaatregelen zijn kosten-effectiever dan maatregelen bij de consument. Voorbeelden van bronmaatregelen zijn aanpassingen aan het asfalt, de rails of de treinen. De aanleg van stil asfalt in stedelijk gebied is verreweg het meest effectief om de geluidshinder van het wegverkeer te verminderen. Verder hebben snelheidsverlagingen relatief veel effect, evenals de plaatsing van extra geluidsschermen. Uit onderzoek van KPMG-BEA (1998) blijkt, dat het mogelijk is met bronmaatregelen de geluidshinder door railverkeer tot 30% van het huidige niveau terug te dringen, en de ernstige geluidshinder tot 17%. Het gaat om het vervangen van remsystemen van bestaand materieel, afscherming door middel van schorten aan de wagons en schermplaten langs het spoor en verlaging van de snelheden van het goederenrailvervoer in de avond- en nachtelijke uren. Wel kunnen op specifieke zeer drukke locaties bronmaatregelen onvoldoende zijn, waardoor geluidwerende isolatie noodzakelijk is om de geluidshinder te beperken. Een andere effectieve maatregel is het verleggen van verkeersstromen, waardoor geconcentreerde verkeersdrukte bijvoorbeeld rondom woningen wordt vermeden.

## **5.3 Verbetering van de milieu-efficiëntie**

### *Watermanagement*

Veel gemeenten doen voorstellen op het gebied van duurzaam waterbeheer. Belangrijke doelstellingen zijn een verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater in de steden, het beperken van wateroverlast t.g.v. overstort en het tegengaan van verdroging (daling van de grondwaterstand). Het probleem van overstort is dat bijvoorbeeld bij zware regenval vies afvalwater in grachten en vijvers terecht kan komen. De genoemde problemen worden aangepakt door middel van een vermindering van het gebruik van water en door het vergroten van de bergingscapaciteit. Meer bergingscapaciteit voor water wordt verkregen door het realiseren van meer oppervlaktewater of door bestaand water de functie van spaarwater te geven. Voorts worden wel achterstallige baggeron-

derhoudswerkzaamheden opgevoerd. Gemeenten trachten een efficiënter verbruik van water te stimuleren door een gescheiden watervoorziening tussen drinkwater en niet drinkwater. Het probleem van de overstort van vies water wordt opgepakt door de scheiding van rioleringsystemen.

Een punt hier is in welke mate van een typisch grootstedelijk probleem sprake is. Verdroging is ook buiten de steden (bijv. door de landbouw) een probleem. Wel is het zo dat de hoeveelheid asfalt in steden het probleem van waterberging kan vergroten. Het vergroten van de bergingscapaciteit lijkt derhalve nuttig. De maatregelen gericht op gescheiden watervoorzieningsystemen en gescheiden rioleringsystemen kunnen in het algemeen als zeer duur gekenschetst worden. Daarnaast is de effectiviteit van gescheiden watervoorziening sterk afhankelijk van het gedrag van huishoudens. Beide maatregelen zijn derhalve als vrij risicovol en duur te kenschetsen. In de huidige programma's komt duurzaam waterbeheer in een groot aantal gemeenten voor. De efficiëntie van dergelijke maatregelen kan verbeterd worden, indien gescheiden water- of rioleringsystemen op experimentele basis in de planvorming van nieuwbouwwijken worden opgenomen. Op deze wijze kan middels experimenten in enkele gemeenten eerst inzicht in de werking van de maatregelen en het gedrag van huishoudens verkregen worden.

#### **5.4 Verbetering van de fysieke bereikbaarheid**

##### *Uitbreiden capaciteit van het wegennet*

Een groot aantal steden stelt uitbreiding van het hoofdwegennet en onderliggend wegennet voor teneinde de bereikbaarheid van de steden te verbeteren. Voor het hoofdwegennet is het rijk verantwoordelijk. Een aantal gemeenten suggereert uitbreidingen van het hoofdwegennet die door het ministerie van V&W gefinancierd zouden moeten worden. Vaak gaat het dan om projecten die niet in het MIT zijn opgenomen. Concreet gaat het bijvoorbeeld rond Rotterdam om aanleg van de A4 Noord, verbreding van de A15, aanleg van de verbinding A13/A16 en aanpak van de A20. Daarnaast worden veel uitbreidingen of aanpassingen van het onderliggend wegennet voorgesteld. Bij veel gemeenten ligt daarbij de nadruk op de ontsluiting van bedrijfslocaties.

Door verhoging van de capaciteit van een wegvak kan meer verkeer over het betreffende wegvak zonder vertraging worden afgewikkeld. De aanleg van geheel nieuwe wegen verbetert de structuur van het hoofdwegennet in de zin van een betere ontsluiting van de steden. Naast een vergroting van de capaciteit op het betreffende wegvak kan de



verdeling van het verkeer over het netwerk wijzigen door alternatief route-, tijdstip-, vervoerwijze- en eventueel bestemmingskeuzegedrag. Door dergelijke reacties zal er meer (bestaand) verkeer, afkomstig van alternatieve routes (sluipwegen), naar het relatief veilige hoofdwegennet worden getrokken. Ook zal er meer verkeer in de spits worden afgewikkeld. Dit is bestaand autoverkeer dat terug gaat vanuit de dal-, naar de spitsperiode. Daarnaast zal er sprake zijn van beperkt echt nieuw autoverkeer in de zin van autoverplaatsingen naar alternatieve bestemmingen en autoverplaatsingen die eerder met alternatieve vervoerwijzen werden gemaakt.

Al met al hebben capaciteitsuitbreidingen drie voordelen. Voorzover congestie verdwijnt, wordt er algehele reistijdwinst geboekt. Deze bestaat uit minder congestie (voertuigverliesuren) en uit reistijdwinsten in verband met een snellere afwikkeling van het verkeer. Het tweede voordeel bestaat uit substitutie naar tijdstip en naar route. Congestie zorgt voor uitwijkgedrag; reizigers wijken af van het voor hen optimale tijdstip en de voor hen optimale route om de files te mijden. Op het moment dat er succesvolle maatregelen worden genomen om de doorstroming te bevorderen, wordt het voor reizigers weer aantrekkelijk om op het door hen gewenste tijdstip en de voor hen meest ideale route te reizen. Hierdoor wordt het initiële positieve effect op de doorstroming weer gemitigeerd, maar door de substituerende reiziger is er wel voordeel behaald. Het derde voordeel bestaat uit het extra verkeer dat wordt opgeroepen. Congestie onderdrukt de vraag. Reizigers zien af van bepaalde ritten, wijken uit naar alternatieve vervoersmodaliteiten en passen eventueel het reisdoel aan (minder verre bestemming). Een vermindering van congestie brengt daarmee weer een deel van deze onderdrukte vraag op de weg. Ook hiermee zijn baten voor de automobilist verbonden. Door de extra opgeroepen vraag wordt het uiteindelijke (lange termijn) effect van capaciteitsuitbreidingen op congestie echter beperkt.

Een belangrijk punt ten aanzien van de effectiviteit is, dat de capaciteitsuitbreidingen alleen gunstige effecten op congestie en reistijdwinsten sorteren, wanneer daadwerkelijk van een knelpunt sprake is. Uit de probleemanalyse is gebleken dat congestie vooral een spitsprobleem is op het hoofdwegennet (HWN) rond de vier grote stadsgewesten. Maatregelen gericht op de grootste knelpunten op het hoofdwegennet rond de vier grote stadsgewesten kunnen derhalve vrij effectief zijn in het terugdringen van congestie, zolang er nog voldoende restcapaciteit is op aansluitende wegvakken. Maatregelen in en rond de overige steden zullen in het algemeen geringere effecten hebben door de geringere omvang van knelpunten. Aangezien geen van de steden een feitelijke weergave geeft van knelpunten op het onderliggend wegennet (OWN), zijn geen uitspraken over de effecten van capaciteitsuitbreidingen op het onderliggend wegennet te geven. Duidelijk is dat, als de knelpunten in de sfeer van congestie, hinder of verkeersveiligheid op het OWN groot zijn, er baten zijn in de vorm van vermindering

van congestie, geluidshinder en veiligheid.

Bedacht dient te worden dat capaciteitsuitbreidingen gezien moeten worden in relatie tot het gehele netwerk. Zo kunnen capaciteitsuitbreidingen op het hoofdwegennet gevolgen hebben voor de verkeersafwikkeling op het aansluitend onderliggend wegennet binnen de steden. Een belangrijk neveneffect van capaciteitsuitbreidingen op het hoofdwegennet kan derhalve bestaan uit extra verkeer op de aan- en afvoerroutes naar het HWN. Dit kan leiden tot een toename van hinder door verkeer (geluidshinder en verkeersveiligheid) langs die routes. Voor een deel kunnen capaciteitsuitbreidingen op het hoofdwegennet ertoe leiden dat verkeer van alternatieve routes voor het HWN overgaat naar het hoofdwegennet. In dat geval kunnen er positieve effecten zijn voor de hinder binnen de stad, maar het aantal geluidgehinderden rond het HWN zal toenemen. Deze neveneffecten zijn niet geheel onbelangrijk, aangezien veel burgers in de grote steden aangeven hinder door verkeer als een ernstig probleem te beschouwen.

Een beperking van (algemene) capaciteitsuitbreidingen van het wegennet is dat het niet goed kan worden gericht op het specifieke tijdstipprobleem (spitsprobleem). Capaciteitsuitbreidingen zijn in die zin beperkt efficiënt, aangezien de (extra) wegcapaciteit buiten de spits slecht benut wordt. Bovendien is de fysieke ruimte rond de vier grote stadsgewesten om de capaciteit van het hoofdwegennet uit te breiden beperkt. Vanwege het stedelijk karakter gaan dergelijke investeringen gepaard met hoge inpassingskosten en negatieve effecten voor de leefomgeving. Het maakt daarbij overigens veel verschil of er echt nieuwe wegen worden aangelegd of dat bestaande wegen worden verbreed.

### **Andere maatregelen**

Dynamisch verkeersmanagement en rekening rijden zijn belangrijke maatregelen gericht op verbetering van de bereikbaarheid van de steden. Beide maatregelen sluiten direct aan bij de aard van het probleem: congestie is een spitsprobleem op specifieke tijdstippen van de dag. Daarnaast hebben dynamisch verkeersmanagement en rekening rijden als voordeel dat ongewenste neveneffecten in termen van extra verkeer en hinder in de steden voorkomen worden.

#### *Dynamisch verkeersmanagement*

Dynamisch verkeersmanagement wordt door een groot aantal steden voorgesteld. Bij deze maatregelen kan gedacht worden aan reis- en verkeersinformatie, toeritdosering, dynamische aanpassing van rijstrookindelingen etc.. Zo kunnen rijstroken al naar gelang de richting van de files aangepast worden in de ochtend en avondspits.

Een betere verkeersbeheersing leidt vooral tot een betere benutting van de wegcapaciteit. Daarnaast verhoogt verkeersbeheersing de doorstroming en de betrouwbaarheid van het hoofdwegennet en heeft het positieve effecten op de verkeersveiligheid. Zo kan de capaciteit van het wegennet beter worden benut door het verkeer beter over de beschikbare routes te verdelen. Door actuele informatie op panelen langs de weg (DRIP's) over alternatieve routes zal een deel van het wegverkeer naar minder belaste routes uitwijken en daarmee de druk op overbelaste weggedelen verminderen. Ook kunnen maatregelen worden genomen om verstoring van de verkeersstromen op de hoofdrijbaan te verminderen. Zo zorgt toeritdosering voor een gedoseerde instroom van invoegende auto's en kan met verkeerssignalering de snelheid op de rijbanen worden aangepast aan de situatie en worden gehomogeniseerd.

Voordeel van verkeerssignalering is bovendien dat de kans op incidentele congestie door ongevallen kan worden verlaagd. Incidentmanagement: het snel afwickelen van ongevallen door een efficiënte alarmdienst en vluchtstroken kunnen daarbij belangrijk zijn om de betrouwbaarheid van de reistijd te verbeteren. De betrouwbaarheid van de reistijd is namelijk zeer belangrijk voor de perceptie van congestie door automobilisten. Verder kan de capaciteit beter worden benut door het tijdstip van onderhoudswerkzaamheden aan te passen, en door bij ongevallen de wegen sneller te ontruimen.

Niet alleen kan de capaciteit door beheersingsmaatregelen worden opgerekt, ook kan de beschikbare capaciteit selectiever aan de verschillende weggebruikers worden toegedeeld. Hierdoor is de doelgroep minder onderhevig aan congestie. Voorbeelden hiervan zijn gescheiden banen voor carpoolers, bussen en vrachtauto's. Doelgroepstroken hebben echter ook nadelen. Zo wordt de beschikbare capaciteit in mindere mate benut, en treden forse inpassingsproblemen op bij op- en afritten, en ander locaties waar het verkeer van de doelgroepstroken en het andere verkeer tezamen komen.

Verkeer-beheersingsmaatregelen kunnen vrij effectief zijn om congestie te verminderen. Het aantal voertuigverliesuren op de achterlandverbindingen rondom de grote stadsgewesten kan door dynamische aanpassing van rijstroken met circa 20 % worden gereduceerd (CPB, 1998). Op het totaal aantal voertuigverliesuren op het HWN betekent dit een reductie van 8%. De kosten van veel van deze maatregelen zullen in vergelijking met capaciteitsuitbreidingen vermoedelijk lager uitvallen, aangezien geen inpassings- of compensatiekosten gemaakt hoeven te worden.

### *Rekening rijden*

Rekening rijden is een belangrijke maatregel in de strijd tegen de files. Dit alternatief wordt echter niet in de programma's voorgesteld. Rekening rijden heeft als groot voordeel dat dit direct aangrijpt bij de oorzaak van het congestieprobleem: de zeer scheve verdeling van het verkeer naar tijdstip en plaats. Rekeningrijden biedt voor de

vermindering van de congestie rondom de grote stadsgewesten de beste mogelijkheden. Door het relatief prijsgevoelige wegverkeer tijdens piekuren te verminderen, neemt de congestie af, en kan aan andere weggebruikers, zoals vrachtwagens en zakelijke reizigers, meer ruimte worden geboden. Denkbare reacties op rekeningrijden zijn verandering van het tijdstip van de verplaatsing, de routekeuze, het vervoermiddel (openbaar vervoer, *carpoolen*) het afzien van de verplaatsing of het kiezen van een andere bestemming. Door een prijskaartje te hangen aan het gebruik van de schaarse capaciteit wordt een efficiëntere benutting gerealiseerd en meer ruimte gecreëerd voor het economisch vitale verkeer. Juist in de grote steden waar de bereikbaarheid voor vooral het zakelijk verkeer problematisch kan zijn, is dit een groot voordeel. Door de gunstige effecten van rekening rijden op de doorstroming van het zakelijk verkeer kan rekening rijden voordelig zijn voor het vestigingsklimaat in de steden.

De effectiviteit van rekening rijden is naar verwachting groot. Het rekening rijden is gezien in de vorm van een congestieheffing tijdens de ochtendspits van  $f$  5,- per passage (de Cordon variant). Een dergelijke heffing kan binnen enkele jaren na invoering mogelijk leiden tot zo'n 30% minder voertuigverlies-uren op het wegennet in de vier grote stadsgewesten (zie CPB, 1998).

Indien de opbrengsten van rekening rijden aangewend kunnen worden door de steden, kan het draagvlak voor rekening rijden bij gemeenten vergroot worden. Indien de steden deze middelen bovendien aanwenden ten gunste van verbetering van het wegennet of kansrijke OV alternatieven kan het draagvlak bij burgers wellicht groter worden.

#### *Maatregelen gericht op verbetering openbaar vervoer*

In vrijwel alle stedelijke ontwikkelingsprogramma's worden investeringen in uitbreiding van het openbaar vervoer (OV), fietsnetwerken en transferia voorgesteld vooral gericht op beperking van de automobiliteit in de steden (verbetering van de modal-shift). Investeringen in stadsgewestelijk OV kunnen daarnaast op capaciteitsvergroting zijn gericht. De meeste OV-projecten beogen kwaliteitsverhoging in termen van frequenties en reissnelheid. Behalve met rijksbijdragen wordt er ook direct door de lagere overheden geïnvesteerd in het stadsgewestelijk OV. Voorbeelden van enkele belangrijke stadsgewestelijke OV-projecten zijn: Randstadrail (Den Haag-Zoetermeer), HOV Ridderkerk en Benelux(metro)lijn (Rotterdam), spoorverbinding Delft-Rotterdam en de opwaardering van tramlijnen naar TramPlus-kwaliteit. Bij het verbeteren van het tramnet ligt het accent op verbetering van het comfort van tramvoertuigen, het uitbreiden van het bestaande netwerk en in sommige gevallen de aanleg van nieuwe tramverbindingen.

Vanuit de optiek van een *modal-split* verschuiving zijn investeringen in het OV in zijn

algemeenheid weinig effectief (CPB, 1998). Aangezien OV veel minder flexibel afgestemd kan worden op de grote verscheidenheid aan routepatronen van het individu, is de positie van het OV-product in het nadeel ten opzichte van de flexibiliteit van de auto. Daarnaast zijn reistijden van het OV in het algemeen langer door de tijd die gepaard gaat met het voor- en na-transport. In termen van reistijdwinsten voor gebruikers zijn de baten in algemene zin ook bescheiden. Uit een analyse van de effecten van OV-investeringen op verschillende schaalniveaus (landelijk, Randstad en de vier grote stadsgewesten) (zie CPB, 1998) blijkt dat OV-investeringen in de vier grote stadsgewesten relatief het meest effectief zijn in termen van vermindering van autokilometers. In de vier grote stadsgewesten, waar 20% van de landelijke autokilometers plaatsvinden, treedt het grootste deel van de totale reductie van de voertuigkilometers op. Verder zullen investeringen in het OV in het algemeen effectiever zijn in het verminderen van autokilometers als verbindingen langs (potentiële) werkgelegenheidscentra lopen en het comfort beter wordt. In het algemeen moet echter worden vastgesteld dat OV-investeringen geen effectief instrument zijn in de strijd tegen files. Ten aanzien van comfort spelen met name geringere overstaptijden en verkorting van de tijd door het voor- en natransport een belangrijke rol. Een ondersteunend prijsbeleid ten aanzien van autogebruik (rekening rijden, parkeertarieven) kan de effectiviteit van OV-investeringen in positieve zin verbeteren.

Daarnaast kunnen investeringen in het stadsgewestelijk OV van belang zijn vanwege sociaal-economische redenen. Goede vervoersmogelijkheden voor alle groepen hebben een sociale betekenis. Een goede bereikbaarheid van werklocaties is van belang voor de pendelbereidheid van groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit kan weer van belang zijn om de baanacceptatie onder deze groepen te stimuleren.

Transferia kunnen, mits aangelegd op strategische knooppunten van hoogwaardig OV en belangrijke ringwegen en *in combinatie met hoge parkeertarieven in stedelijke centra*, een bijdrage leveren aan vermindering van het autogebruik in binnensteden.

Wanneer het gaat om het afremmen van het niet-zakelijk autogebruik in de ochtendspits in woonwijken, is het verkeersveiliger maken van fietsroutes naar de scholen een alternatief. Aangezien meer dan de helft van de autoritten korter is dan 7,5 kilometer, is de fiets een (efficiënt) alternatief voor het privé gebruik van de auto in binnensteden. Ter beperking van het totale aantal autokilometers kan gezien het grote belang van het woon-werk en zakelijk verkeer weinig verwacht worden van het verbeteren van fietsvoorzieningen. De gemiddelde woon-werkafstand is immers ongeveer 15 kilometer. Op deze afstand is niet te verwachten dat de fiets een belangrijk alternatief voor de auto vormt.

### *Verbetering verkeersveiligheid*

Belangrijke maatregelen in de programma's zijn: reconstructie van de wegenstructuur, verlegging van verkeersstromen (routewijzigingen), de aanleg van voetgangersoversteekplaatsen en rotondes en 30 km-zones in woonwijken.

Het grootste aantal verkeersslachtoffers valt op belangrijke verkeersroutes in de grote steden. De aanleg van gescheiden fietspaden (fysieke scheiding van auto's en langzaam verkeer) op de drukke verkeersaders is derhalve een vrij effectieve maatregel. Wel kunnen er neveneffecten zijn op het gebied van doorstroming van het verkeer, inpassing (extra ruimtegebruik van deze voorzieningen) en op de kwaliteit van de openbare ruimte. Aangezien een groot aantal slachtoffers op kruisingen en voetgangersoversteekroutes valt, zijn rotondes en speciale voetgangersoversteekplaatsen eveneens effectieve maatregelen voor de verkeersveiligheid. 30 km-zones zijn alleen effectief voorzover doorgaand verkeer op de hoofdadere in woonwijken geweerd wordt. Binnen woonwijken (buiten de doorgaande routes) zijn 30 km-zones niet echt effectief, aangezien de kans op letsel pas vermindert bij snelheden minder dan 15 km (Bron: expert meeting). Veel fietsverkeer vindt plaats op routes naar scholen. Juist op deze routes kunnen maatregelen ter verbetering van de veiligheid van fietsers effectief zijn. Tenslotte kan verkeers- (en fiets-) onderwijs aan allochtonen een nuttige aanvullende maatregel zijn.

### *Uitbreiden parkeervoorzieningen*

Een aantal steden doet voorstellen voor de aanleg van parkeervoorzieningen in binnensteden en de bouw van ondergrondse of gestapelde parkeergarages. De eerste categorie is vooral gericht op accommodatie van de vraag naar parkeerruimte in binnensteden en rond stationslocaties in verband met de economische belangen in binnensteden en eventuele overstapmogelijkheden. De bouw van parkeergarages in de wijken heeft vooral als motief het ruimtebeslag van parkeerplaatsen te verminderen ter vergroting van de leefbaarheid van wijken.

Uit de programma's wordt niet duidelijk in hoeverre de bouw van ondergrondse/gestapelde parkeergarages niet rendabel door marktpartijen kan geschieden. Een eventuele subsidie van de gemeente zal gebaseerd moeten zijn op positieve externe effecten van deze voorzieningen, bijvoorbeeld voor de leefbaarheid. Effecten van dergelijke parkeergarages op de leefbaarheid zijn moeilijk in te schatten. Zo is de effectiviteit van de parkeergarages ter vermindering van het ruimtegebruik door parkeren elders zeer ongewis. De effectiviteit van de maatregel hangt immers af van het

gebruik van de voorzieningen ten koste van gebruik van parkeerplaatsen op straat. Het gebruik van de parkeergarages hangt af van de (subjectieve en objectieve) veiligheid in deze garages en of de auto's beschermd zijn voor vernieling en diefstal. Voorts spelen preferenties een rol; een aantal personen prefereert de auto dicht bij huis te parkeren, terwijl dit voor anderen minder zwaarwegend is.

Belangrijke effectieve maatregelen zijn de uitbreiding van parkeertarieven naar de gehele stad en/of verhoging van parkeertarieven. Aangezien het economisch vitale verkeer het minst gevoelig is voor parkeertarieven, betekent dit zelfs een verruiming van parkeermogelijkheden voor deze groep. Vooral de prijsgevoelige groepen (recreatief verkeer en langstaand verkeer) zullen namelijk een andere plek (buiten de centra) voor hun auto zoeken. Hierdoor ontstaat extra parkeerruimte voor noodzakelijk en kortdurend parkeerders (bijv. winkelend publiek). Een dergelijk beleid kan derhalve gunstig zijn voor winkeliers en het vestigingsklimaat. Bovendien blijken parkeertarieven effectief in het verminderen van autoverkeer in binnensteden (modal-shift). Daarnaast kan gedacht worden aan doelgroepengericht parkeervergunningsbeleid en het tegengaan van ondoelmatig gebruik van eigen garages om parkeerruimte op straat te verminderen.





## **6 De sociale pijler**

De steden stellen een enorm aantal maatregelen voor gericht op vermindering van criminaliteit en overlast, verkleining van onderwijsachterstanden en schooluitval en het tegengaan van sociaal isolement. Opvallend daarbij is de gebrekkige prioritering, grote versnippering en de geringe aandacht voor uitvoering, regie en samenwerking met vele partijen in het veld. Maatregelen ter bestrijding van criminaliteit onder jongeren, zoals Halt-afdoeningen, taakstraffen en snelrecht lijken de kans op recidive te verminderen en sluiten aan bij de belevingswereld van jongeren. Wijkveiligheidssteunpunten, wijkveiligheidsplannen en extra toezicht lijken nuttig om overlast te beperken en de leefbaarheid in wijken te vergroten. De aanpak van de brede school is, zo blijkt uit onderzoek, een weinig effectieve manier om onderwijsachterstanden te voorkomen. Inkomensverruimende maatregelen grijpen niet direct aan op het probleem van sociaal isolement en hebben negatieve effecten op de prikkel om werk te zoeken. Tenslotte is het gebrek aan aandacht voor allochtone jongeren en ouderen in de ontwikkelingsplannen opmerkelijk, zeker gezien het geringe bereik van meer algemene maatregelen voor deze groepen.

### **6.1 Algemeen**

Bijna een vijfde deel van het budget dat de G25 de komende vier jaar kunnen benutten voor het meerjarige ontwikkelingsplan voor hun gemeente, is bestemd voor de verbetering van de sociale infrastructuur. In de sociale pijler van de ontwikkelingsplannen geven de steden elk gemiddeld 40 maatregelen weer. De gemeente Arnhem leverde met 88 maatregelen het meest gedetailleerde plan.

De maatregelen zijn naar aard in te delen in maatregelen op het niveau van de aansturing van het beleid (14% van de maatregelen), het voorzieningenaanbod (31%) en het activiteitenaanbod (55%).

Van de maatregelen op het terrein van het voorzieningenaanbod heeft bijna de helft betrekking op een herschikking van het bestaande voorzieningenaanbod: het aanbod meer centraliseren of juist meer wijkgericht herstructureren. Integratie vindt plaats door twee of meer voorheen gescheiden voorzieningen samen te voegen in één nieuwe voorziening of door het toevoegen van een intermediaire voorziening.

Tabel 6.1 *Typering maatregelen sociale infrastructuur.*

	G4	G21	Totaal	G4	G21	totaal
<i>soort maatregelen</i>	aantal			in %		
aansturing	19	122	141	9	15	14
voorzieningenaanbod				28	32	31
waarvan:						
algemeen	2	10	12	1	1	1
huisvesting	1	9	10	1	1	1
centraliseren	2	7	9	1	1	1
herstructureren	4	23	27	2	3	3
integreren	13	66	79	6	8	8
intermediaire vz	4	6	10	2	1	1
uitbreiding	35	135	170	16	17	17
activiteiten	136	427	563	63	53	55
totaal	216	805	1021	100	100	100

Binnen de sociale pijler zijn drie belangrijke thema's te onderscheiden:

- het bevorderen van veiligheid en bestrijden van criminaliteit (§6.2);
- het bevorderen van ontwikkelingskansen van de jeugd (§6.3);
- het tegengaan of voorkomen van sociaal isolement (§6.4).

Veel van de maatregelen zijn gericht op kwetsbare groepen in de steden: jongeren met onderwijsachterstanden of in de criminele sfeer, ouderen en huishoudens met een zeer laag inkomen. Een eerste indruk toont dat beleid gericht op het tegengaan van sociaal isolement met ruim 40% van de begrote kosten de grootste uitgavenpost vormt. Inkomensverruimende maatregelen zijn daarbinnen belangrijke maatregelen, gevolgd door sociale activeringstrajecten voor moeilijke bemiddelbare groepen (fase 4 cliënten zoals ex-psychiatrische patiënten en drugsverslaafden). Een kwart van het budget is voor bestrijding van criminaliteit en overlast bestemd. Een derde deel van het budget is bedoeld voor het verbeteren van ontwikkelingskansen voor jeugdigen. Aan jeugdigen in de basisschoolleeftijd wordt het grootste deel besteed. Dit komt door de relatief hoge kostenpost van de brede school. Aan tieners van 12-18 jaar wordt relatief weinig geld en aandacht besteed.

De maatregelen gericht op het versterken van de sociale infrastructuur omvatten een groot aantal beleidsinitiatieven. In de mate waarin deze zijn geconcretiseerd, zijn grote verschillen tussen gemeenten waar te nemen. De gemeenten sommen gezamenlijk ruim 200 verschillende maatregelen op. Alle genoemde maatregelen zijn ook terug te vinden in relevante landelijke beleidsnota's. Wel zijn hier en daar verschillen te zien in de gekozen mix van gelijktijdig in te zetten maatregelen, of het territorium waarbinnen de maatregelen in sterkere of minder sterke mate worden toegepast.

## **6.2 Bevorderen van veiligheid en bestrijden van criminaliteit**

Het kabinet Kok-1 heeft op dit terrein voor de lange termijn een aantal beleidsaccenten geformuleerd. Het kabinet Kok-2 borduurt hierop voort (Integraal Veiligheidsprogramma, Tweede Kamer vergaderjaar 1998-1999, 26604, nr 1). In de plannen van de grote steden komen de hoofdaccenten van het kabinetsbeleid terug.

### **Jongeren en criminaliteit**

Jongeren en veiligheid, waarvoor de basis is geformuleerd door het advies van de commissie Van Monfrans, vormt een belangrijk onderdeel van de sociale pijler in de gemeentelijke ontwikkelingsplannen. Doelstelling is problemen onder jongeren vroegtijdiger te signaleren en vervolgens verschillende soorten preventieve en repressieve maatregelen goed op elkaar af te stemmen. Verschillende partijen (onderwijs, politie, openbaar ministerie, jeugdhulpverlening, jeugdzorg en de Raad voor Kinderbescherming) moeten daarbij samenwerken. Nadrukkelijker dan voorheen is expliciet aandacht voor het bestrijden van criminaliteit en het bevorderen van de integratie van specifieke groepen allochtone jongeren. Op het repressieve vlak ligt het accent op het uitbreiden van Halt-afdoeningen (ook STOP-maatregelen voor 12-minners), het uitbreiden van taakstraffen, en het sneller reageren en afhandelen. Nazorg krijgt in de vorm van trajectbegeleiding meer aandacht dan voorheen. Preventief beleid (zie ontwikkeling jeugd) is meer gericht op de oorzaken van met name problematisch crimineel gedrag. Verder is de grote aandacht voor het wijkgericht werken opvallend. Veiligheidssteunpunten in de wijk, justitie in de buurt en veilige ontmoetingsplekken voor jongeren zijn telkens terugkerende zaken.

De meeste gemeenten hanteren bij het bestrijden van jeugdcriminaliteit een mix van maatregelen. De grote steden melden gemiddeld 25 verschillende soorten maatregelen en de kleinere de helft daarvan. Van deze maatregelen is er een aantal bedoeld voor het opsporen van daders, het voorkomen van criminaliteit, het straffen en (her)opvoeden van daders, en voor slachtofferhulp, opvang en zorg.

### *Halt-afdoeningen*

Het beleid gericht op *first-offenders* (Halt) heeft in het verleden vaak tot goede resultaten geleid. Het grootste deel van de gestrafte jongeren komt niet terug. Jongeren die niet voor een tweede keer gepakt worden, hoeven niet gestopt te zijn met crimineel gedrag. Ze kunnen ook iets handiger zijn gaan opereren. Ingeval ze wel gestopt zijn met crimineel gedrag, is het de vraag of het straffen dan wel de reguliere ontwikkelingsgang van jongeren (jeugdcriminaliteit vermindert met het naderen van de volwassen leeftijd) dit heeft bewerkstelligd. De hardere kern van criminele jongeren laat zich niet ontmoedigen door een Halt-afdoening. Al met al lijken Halt-afdoeningen effectief ten aanzien van vermindering van crimineel gedrag onder jongeren.

### *Taakstraffen*

Een belangrijke doelstelling van de taakstraf is het voorkomen van verder crimineel gedrag (recidive-vermindering) door gedragsverandering en resocialisatie. Wijn (1997) laat zien dat een deel van de korte werkstraffen vooral in plaats komt van de voorwaardelijke vrijheidsstraf en niet in de plaats van een onvoorwaardelijke. Ten aanzien van de recidive zijn bij een globale vergelijking de uitkomsten van de werkstraf beter dan bij een vrijheidsstraf. Bij de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf lag de recidive op 80% en bij werkstraffen was deze 62%. Ook na correctie voor het soort delict viel de recidive bij de taakstraf lager uit (Wijn 1997), namelijk 95% bij vrijheidsstraffen en 82% bij werkstraffen. Bij minderjarigen blijken de recidivepercentages van beide strafmaatregelen wat lager te liggen, 69% bij de taakstraf en 74% bij de traditionele straf (Van der Laan 1991). Bij een herhalingsonderzoek in 1996 werd echter geen verschil tussen taakstraf en vrijheidsstraf gevonden, bij beide was de recidive 80%. Een groot deel van de gestraften beleeft de taakstraf daadwerkelijk als straf door het verrichten van vervelend werk en het lange staan. Bij de leerstraf waren jongeren tevreden als ze het verband tussen het delict (het gedrag) en de straf inzagen (SCP, 1999a). Wanneer de taakstraf verband houdt met het delict of de slachtoffers, of wanneer de zichtbaarheid naar vriendjes groot is, kunnen taakstraffen effectief zijn ten aanzien van de recidivekans voor jonge daders. Overigens bestaat bij de bevolking vooral steun voor taakstraffen bij delicten als vandalisme, inbraak en belastingontduiking. In geval van zwaardere misdrijven is de publieke steun voor taakstraffen veel geringer (SCP, 1999a).

In het algemeen zijn taakstraffen minder kostbaar dan celstraffen. De kosten voor een celstraf bedragen f 250 per *dag*, een werkstraf kost f 1800 per straf en een intensieve leerstraf van 3 maanden kost f 10.000. Bij de harde-kern-aanpak krijgen jongeren na het plegen van een strafbaar feit de keuze voorgelegd: een (zo zwaar mogelijke) reguliere sanctie of een intensieve, ambulante begeleiding (individuele trajectbegeleiding). Van

de deelnemers aan harde-kernprojecten valt 65 % terug in crimineel gedrag (zie bijvoorbeeld Ferweda et. al (1996), Beke et. al (1998) en Wijn (1997)).

#### *Tijd tussen delict en straf*

De gemiddelde duur tussen inschrijving bij het parket en einduitspraak bij de kinderrechter is 219 dagen. Uit pedagogisch onderzoek (Eggermont 1997) blijkt dat bij de leerstraffen een groot aantal jongeren het verband tussen leerstraf en delict niet goed inziet door de lange tijd tussen delict en straf. Een door veel gemeenten voorgestelde maatregel beoogt de tijd tussen delict en straf te verkorten om zo beter aan te sluiten bij de belevingswereld van jongeren.

In het algemeen blijkt dat het verkorten van de tijd tussen delict en straf de recidivekans onder niet-zware criminelen verkleint (bron expert meeting). Inzichten van de politie geven aan dat het besef van de daad onder jongeren wordt vergroot door de versnelling van de procedure.

#### *Aanvullende maatregelen*

Een groot probleem bij het bestrijden van jeugdcriminaliteit is de massaliteit, waarin dit verschijnsel zich voordoet (een ruime meerderheid van de jongeren pleegt wel eens een delict) in combinatie met de uiterst geringe pakkans. Het politie-apparaat is te klein om het veel voorkomende probleem van lichtere vormen van criminaliteit op te lossen. De sociale omgeving van jongeren is zeer belangrijk voor het voorkomen van criminaliteit. Zo zou een meer toezichthoudende of normstellende sociale omgeving veel voorkomende lichtere vormen van criminaliteit kunnen beperken. Docenten op school kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Een aantal gemeenten noemt diverse initiatieven, waarbij politie en school samenwerken om ook de criminaliteit op en rond de school te doen afnemen. Het meer repressieve schoolbeleid, dat hieruit kan ontstaan, kan ook onbedoelde neveneffecten hebben. De ultieme sanctiemaatregel die de school hanteert bij meer ernstige vormen van crimineel gedrag, is verwijdering. Wanneer dan geen sluitend netwerk paraat staat, wordt het ene probleem vervangen door een ander.

In toenemende mate wordt duidelijk dat langdurige criminele carrières reeds op zeer jeugdige leeftijd worden voorafgegaan door problemen van de jongere en/of zijn gezin. Het is - gegeven de matige successen van de diverse strafmaatregelen die op latere leeftijd toegepast moeten worden - beter om de jongere hulp te bieden voordat hij of zij probleemgedrag gaat vertonen. Onderzoek naar de levensloop van jongeren die zich vergrijpen aan meer ernstige vormen van criminaliteit, toont aan dat bepaalde condities (een disfunctionerend gezinsleven, armoede) of bepaalde indicatoren (slechte

leerprestaties) in de kindertijd belangrijke signalen voor een mogelijk criminele carrière kunnen zijn. De jeugdzorg en jeugdhulpverlening kunnen al in een vroegtijdig stadium een rol spelen bij het voorkomen van problemen. Scholen en peuterzalen zijn plekken waar kinderen met vroegtijdige problemen aangetroffen kunnen worden. Veel steden geven aan een opvoedingsondersteuning aan probleemgezinnen aan te bieden. De voorziening is gekoppeld aan de preventieve gezondheidszorg of aan de kinderopvang en peuterzalen. Koppeling aan de kind/peuteropvang is evenwel weinig effectief. Een probleem bij deze voorziening is het geringe bereik van de risicojeugd. Het is nog te vroeg om te beoordelen of de maatregel het ontstaan van criminele carrières zal doen afnemen.

Het in veel steden gevoerde jeugdveiligheidsbeleid lijkt goed op weg. Men heeft het probleem weliswaar niet volledig onder de knie, maar test wel telkens nieuwe aanpakken uit en corrigeert vervolgens het beleid. Dit laatste is essentieel voor een criminaliteitsbeleid. Criminaliteit verdwijnt immers nooit, maar verandert voortdurend van aard, plaats en doelgroep. Een goed functionerend beleidsinformatiesysteem en een flexibel uitvoeringsorgaan dat snel kan reageren op veranderingen, zijn daarbij onontbeerlijke hulpmiddelen. Het is opvallend dat weinig gemeenten in de programma's aandacht aan deze aspecten schenken.

Een punt van aandacht is de geringe sturingsmacht van de gemeente. Op het gebied van jongeren en veiligheid zijn een groot aantal gespecialiseerde instanties actief, zoals scholen, jeugdzorg, jeugdhulpverlening, politie, justitie, reclassering en jongerenwerkers van de gemeente. De sterke specialisatie en versnippering bij de uitvoering bemoeilijken veelal de samenwerking tussen instanties. Hierbij speelt een rol dat elke instantie eigen prioriteiten nastreeft. De voorgestane wijkgerichte aanpak kan het coördinatieprobleem bovendien vergroten. Een effectieve uitvoering van het voorgestane gemeentelijk beleid vergt derhalve een goede samenwerking. Een coördinerende rol van de gemeente (of andere instantie) is dus erg belangrijk. Overigens wordt dit in een aantal gemeenten gesignaleerd en integraal aangepakt. In Amsterdam staat informatie en coördinatie bijvoorbeeld centraal in het zogenaamde ketenmanagement. Hierbij wordt een beleidsinformatiesysteem in samenhang met coördinatie tussen preventieve en curatieve criminaliteitsbestrijding beoogd.

Tenslotte valt op dat weinig gemeenten expliciet beleidsvoorstellen doen gericht op Marokkaanse jongeren. Deze jongeren kennen veelal een binnenshuis en buitenshuis verschillend normenpatroon, dat bovendien kan conflicteren met Nederlandse normen.

### **Bestrijden van overlast**

In de meeste stedelijke ontwikkelingsprogramma's worden maatregelen voorgesteld ter beperking van de overlast in het publieke domein. Daarbij gaat het vooral om overlast veroorzaakt door dak- en thuislozen, prostituees en drugsverslaafden. Enkele maatregelen zijn uitbreiding van toezicht en vergroting van opvangcapaciteit voor daklozen en drugsverslaafden.

De groep dak-en thuislozen is de afgelopen jaren sterk in omvang toegenomen en is divers van samenstelling. Ex-gedetineerden die er niet in slagen een nieuwe start te maken, psychisch gestoorden, illegale vreemdelingen en keurig geklede daklozen bevolken deze groep. Vanwege de anonimiteit van het stadsleven en de makkelijke toegankelijkheid van publieke en private voorzieningen trekken juist grote steden deze groep aan. Duidelijk is dat deze groep in velerlei opzicht buiten de boot valt. Omwonenden klagen – met het groter worden van de groep – steeds vaker over overlast. De hulpverlening biedt vaak onvoldoende soelaas, omdat veel van deze cliënten niet binnen het productgerichte profiel van de instelling passen. De politie heeft – naast oppakken en weer op straat zetten – weinig instrumenten om deze groep adequaat te benaderen.

Een aanpak van de overlast door deze groepen vergt vele nieuwe en vernieuwende maatregelen, die de inzet van verschillende partijen vergt: politie, justitie, hulpverlening, gemeente, welzijnsinstellingen en woningcorporaties. Sanctiemaatregelen door justitie, gepaard aan een meer flexibel en divers hulpaanbod (van meer actieve signalering en outreaching benadering tot trajectbegeleiding naar maatschappelijke redzaamheid of arbeid) zijn in ontwikkeling. Een aantal gemeenten geeft aan een sluitende aanpak te willen ontwikkelen.

Op dit moment hebben de meeste gemeenten de aard en omvang van deze probleemgroepen alsmede de mogelijkheden en beperking van het huidige hulpaanbod niet goed in beeld. Kennis over de werking en effectiviteit van maatregelen is eveneens beperkt. Het ontbreekt veelal aan systematische evaluatie van het gevoerde beleid. Sommige gemeenten kiezen ervoor uitsluitend een spreidingsbeleid te voeren, zodat de overlast gelijkmatiger gespreid wordt over de stad.

### **Veiligheid van de leefomgeving (wijken)**

Bij maatregelen gericht op een veilige leefomgeving gaat het vooral om de (beleving van) veiligheid. Naast het vergroten van de verkeersveiligheid en het opnemen van een veiligheidsparagraaf in bestemmingsplannen gaat het hier om het bewerkstelligen van veiligheid en leefbaarheid in nauwe samenwerking met bewoners, woningcorporaties

en bedrijfsleven. Hiertoe worden veelal zogenaamde wijkveiligheidsplannen opgesteld. Soms speelt ook de inzet van bewoners of ondernemers (winkeliers) een rol, bijvoorbeeld bij het houden van informeel toezicht op de openbare ruimte of andere preventieve activiteiten. Een aantal gemeenten noemt zogenaamde wijkveiligheidssteunpunten: een laagdrempelige thuisbasis voor politiemensen, toezichthouders en wijkbeheerders waar burgers met meldingen en vragen terecht kunnen.

Deze aanpak is vooral kansrijk bij wijken met een reeds aanwezige betrokkenheid van bewoners en ondernemers. Wijken met een geringe sociale samenhang (en betrokkenheid) lenen zich minder goed voor een dergelijke aanpak. Er moet namelijk wel enige vorm van buurtbetrokkenheid aanwezig zijn om bewoners bij preventieve activiteiten te kunnen betrekken. Ook kan sociale controle alleen helpen als personen die overlast geven, zich iets van anderen (het wijktoezicht of bewoners) aantrekken. Preventieve maatregelen gericht op potentiële slachtoffers onder bewoners of winkeliers (denk aan woninginbraken of vandalisme) brengen veelal op korte termijn een afname van criminaliteit met zich mee tegen (voor de overheid althans) relatief geringe kosten. Op langere termijn kunnen criminelen hun gedrag (en mogelijkheden) echter aanpassen aan de preventie maatregelen. Bovendien kan verplaatsing van criminaliteit naar andere locaties of buurten optreden, alwaar geen preventieve maatregelen genomen zijn. Wijkveiligheidssteunpunten kunnen nuttig zijn als signaal en laagdrempelige voorziening voor burgers.

### *Toezicht*

Zowel het vorige als huidige kabinet stimuleert het uitbreiden van het aantal toezichthoudende functies bij gemeenten. Een verscherpen van toezicht vindt veelal plaats in uitgaansgebieden (via personeel of camera's). De horeca komt hierbij veelvuldig als participant in beeld. Geweld op straat, in relatie tot veilige uitgaanscentra, staat hoog op de lokale politieke agenda. Het beleid hierover is nog niet altijd uitgekristalliseerd.

Over de relatie tussen 'meer blauw op straat' en verschillende delicten is moeilijk een uitspraak te doen. Aannemelijk lijkt dat er een relatie is tussen criminaliteit en overlast. Zo kan meer blauw op straat een preventieve werking hebben op overlast. Bovendien kan toezicht het veiligheidsgevoel bij de burger vergroten. Toezicht door politie of andere toezichthouders is in het algemeen kostbaarder dan toezicht met camera's. Experimenten met toezicht door middel van camera's, zoals onlangs in de gemeente Ede, laten zien dat criminaliteit en overlast hierdoor kunnen verminderen.



### 6.3 Bevorderen van ontwikkelingskansen van de jeugd

De maatregelen binnen dit cluster zijn gericht op het versterken van de opvoedingsomgeving van kinderen via een betere horizontale of verticale aansluiting tussen diverse opvoedingssituaties (gezin, school, vrije tijd, onderwijsniveaus). Vier maatregelen komen in alle programma's terug:

- het uitbreiden van capaciteit voor kinderopvang en peuterspeelzalen;
- het aanbieden van opvoedingsondersteuning (voorschool);
- het realiseren van de brede school;
- het tegengaan van voortijdig schoolverlaten.

Van elk van bovenstaande maatregelen verwacht men een positieve bijdrage aan het verminderen van onderwijsachterstanden en daarmee een verbetering van het opleidingsniveau van jongeren die opgroeien in de grote steden. Bovendien verwacht men van deze maatregelen een preventieve bijdrage aan het verminderen van schooluitval en jeugdcriminaliteit.

#### *Voorschoolse projecten*

Het doel van de zogenaamde vroeg- of voorschoolse voorzieningen is een goede voorbereiding op de basisschool voor 'risicokinderen' van 0 tot 4 jaar. Dit jaar lopen een aantal experimenten met voorschoolse voorzieningen af. Veel gemeenten stellen in hun ontwikkelingsplan voor om vroeg- en voorschoolse voorzieningen uit te breiden. Daarbij gaat het vaak om een uitbreiding van kinderopvang, soms in combinatie met scholing of sociale activering van de moeder.

Voorschoolse opvang kan effectief zijn ten aanzien van vermindering van problemen van jongeren op latere leeftijd. Veel problemen op het gebied van de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van jongeren ontstaan op jonge leeftijd. Juist wanneer de voorschoolse projecten de cognitieve ontwikkeling (taal en algemene kennis) stimuleren kunnen hier positieve effecten op het voorkomen van achterstanden van uitgaan. Evaluaties van buitenlandse programma's voor voorschoolse educatie laten zien dat er direct na afloop positieve effecten op de cognitieve ontwikkeling van kinderen van uitgaan, maar dat deze na verloop van tijd weer verdwijnen (SCP, 1999b, p.235). Evaluatiestudies van Nederlandse programma's (Kaleidoscoop en Piramide) tonen positieve effecten op de cognitieve ontwikkeling van deelnemende kinderen ten opzichte van een controlegroep. De resultaten zijn vooral bemoedigend bij het Piramideprogramma waar sprake is van het stelselmatig laten oefenen van kinderen bij de eigen activiteiten met bepaalde cognitieve vaardigheden (SCP, 1999b, p. 236-237).

Het uitbreiden van kinderopvang (op zichzelf) is echter niet voldoende om achterstanden in de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling te voorkomen. Het is van belang dat daarnaast ook intensieve voorschoolse taalprogramma's worden geboden. Bovendien is een goed signalerings- en begeleidingssysteem voor gezinnen met problemen van belang. Een risico is gelegen in het bereik van kwetsbare groepen, zoals kinderen van etnische minderheden. Hierdoor is het van belang dat een actief recruiteringsbeleid voor allochtone kinderen wordt opgezet.

Uit onderzoek naar de effecten van oudereducatie blijkt dat de programma's niet hebben geresulteerd in een vermindering van ontwikkelingsachterstand van de betrokken leerlingen bij aanvang van het basisonderwijs (SCP, 1999a). Bovendien bleek een groot deel van de ouders niet te bewegen tot deelname of bleek af te haken bij uitvoering.

#### *Brede school*

Het concept van de brede school wordt in een groot aantal programma's voorgesteld. De brede school is een instelling waarbinnen naast een aanbod van onderwijsvoorzieningen ook andere voorzieningen zoals preventieve jeugdzorg, huiswerkklassen, welzijn, sport of cultuur aanwezig zijn. Dit gedachtegoed is niet nieuw. Ten tijde van het onderwijsstimuleringsbeleid in de jaren zeventig is eveneens veel aandacht geschonken aan het koppelen van meer functies (in een netwerk) aan het instituut school teneinde de onderwijsprestaties van kinderen uit achterstandswijken te verbeteren. De gedachte was dat voor verbetering van de schoolloopbaan naast cognitieve vaardigheden ook sociale, expressieve en creatieve competenties noodzakelijk waren. Bovendien maken deze kinderen minder gebruik van het sociaal-culturele aanbod dan kinderen uit hogere sociale lagen.

In de jaren negentig ontstaat opnieuw aandacht voor dit concept. Enkele geslaagde voorbeelden van 'community-schools' uit de Verenigde Staten dienden daarbij als nastrevenswaardig voorbeeld. De steden Groningen (vensterscholen), Utrecht (forumscholen), Amsterdam (community-schools) en Rotterdam (brede school) hebben de afgelopen jaren gepoogd de brede schoolgedachte meer concreet vorm te geven. Van rijkszijde is het draagvlak voor een verdere invoering van de brede school groot. De grote mate van consensus over het invoeren van de brede schoolgedachte gaat gepaard aan een even zo grote vaagheid omtrent de betekenis van dit concept.

De brede school is in de MOP's vooral genoemd als middel om onderwijskansen van kinderen uit achterstandsgroepen te verbeteren en het aanbod van de school te verbreden met culturele en sportieve activiteiten. Daarnaast is doelstelling de sociale binding te versterken, sociale vaardigheden te vergroten en daarmee criminaliteit te verminderen.

Tenslotte wordt gepoogd de voor- en naschoolse opvang op een efficiënte manier in te richten en de gebruiksmogelijkheden van schoolgebouwen te vergroten.

De *effecten* van de verlengde schooldag voor de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen zijn volgens Van der Wolff (1996) niet groot. Ten opzichte van een controlegroep blijken kinderen die deel hebben genomen aan de verlengde schooldag, zich niet anders te ontwikkelen. Wel blijken leerlingen uit de minderheden goed te worden bereikt. Volgens het SCP (1999b) kan van een aanvullend aanbod via de brede schoolgedachte uitsluitend een ontwikkelingsversterkend effect worden verwacht, wanneer daarnaast gerichte maatregelen worden ingezet om onderwijsachterstanden te bestrijden. Bij het door de gemeenten gevoerde onderwijsachterstandenbeleid is van een gerichte inzet van hulpmiddelen om onderwijsachterstanden te bestrijden evenwel geen sprake.

Wanneer schoolmaatschappelijk werk voor achterstandsgroepen wordt ingebed in de brede school, kan dit ertoe leiden dat leerkrachten taken verrichten die niet tot hun eigenlijke werk behoren. Deze verdringing is een belangrijk aandachtspunt, zeker ook tegen de achtergrond van de huidige arbeidsmarktsituatie. Mogelijk kunnen welzijnsinstellingen, indien deze worden betrokken, de leerkrachten ontlasten en leerlingen in achterstandsgroepen ondersteunen.

Voor gemeentelijke bestuurders is de brede school interessant, aangezien het de samenwerking tussen scholen, welzijnswerk en sportinstellingen kan stimuleren. Tegelijkertijd geeft dit ook aan dat de gemeentelijke sturingsmogelijkheden beperkt zijn door de grote autonomie van scholen en het grote aantal samenwerkende instanties.

#### *Voortijdig schoolverlaten*

Maatregelen gericht op het tegengaan van voortijdig schoolverlaten zijn overwegend summier ingevuld. Veelal is volstaan met de mededeling dat men hieraan geld gaat besteden. Tabel 6.2 geeft een overzicht van de door gemeenten genoemde maatregelen.

*Tabel 6.2 Maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten.*

	Aantal steden
Geen maatregel genoemd	11
Dekkende registratie	9
Leerwerktrajecten, alternatieve leerroutes	5
Trajectbegeleiding	5
Eén meldpunt	5
Mentoren	4
Opvangprojecten	4
Samenwerken instellingen	3
Leerlingzorg	3
Oudereducatie	3
Keten vo-mbo-arbeid	3
Studiehulp, huiswerkhulp	2
Toezicht leerplicht	2
Verbalisering verzuim	2
Beroepskeuze	1
Uitval in projecten	1
Vangnet	1
Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs	1

Een dekkende registratie is de meest genoemde maatregel, gevolgd door het organiseren van alternatieve leerroutes binnen de school, al dan niet voorzien van extra zorg of begeleiding.

Het voorkomen van schooluitval via een betere advisering over het te volgen voortgezet onderwijs, aangepaste leerwegen of begeleiding is de meest kansrijke route (Van Tilburg, 1999). Een belangrijke oorzaak van schooluitval is namelijk gelegen in een te hoge inschatting van het prestatieniveau van leerlingen vergeleken met werkelijke niveau. SCP (1999b) laat zien dat leerlingen uit de minderheden aan het einde van het basisonderwijs hogere adviezen krijgen in vergelijking met autochtone leerlingen dan op grond van hun prestaties verwacht mag worden. In het voortgezet onderwijs ontstaan dan vaak tegenvallende prestaties, waardoor een relatief groot deel van de leerlingen uit de minderheden het voortgezet onderwijs zonder diploma verlaat. Voor een ander deel is schooluitval te wijten aan psychische of sociaal-emotionele oorzaken, waarvoor begeleiding wellicht nuttig kan zijn.

Om schooluitval te bestrijden is het belangrijk dat een aantal maatregelen gelijktijdig worden ingezet: signaleren, registreren, verwijzen, en plaatsen in school of werk (al dan niet ondersteund met zorg). Een dekkend registratie- en verwijzingssysteem is derhalve zeer nuttig. De mate waarin gemeenten dat hebben gerealiseerd, is niet duidelijk.

#### **6.4 Voorkomen van sociaal isolement**

##### *Inkomensondersteunende maatregelen*

Inkomensondersteuning wordt naast sociale activering in veel plannen gezien als een belangrijke remedie tegen het ontstaan van inkomensproblemen en sociaal isolement. Huursubsidie, kwijtschelding van gemeentebelastingen, stadspas, schuldsanering en toename van het gebruik van de bijzondere bijstand zijn hierbij het meest genoemd.

De recent verschenen armoedemonitor van het SCP (SCP, 1999c) wijst uit dat het verband tussen armoede en sociaal isolement minder sterk is dan tot nu toe is gedacht. Veeleer zijn de oorzaken van sociaal isolement gelegen in ouderdom, gezondheidsproblemen en taalproblemen. Hierdoor grijpen inkomensondersteunende maatregelen niet direct aan op het probleem van sociaal isolement. Wel kunnen ze een bijdrage geven aan vermindering van armoede. De meest kwetsbare doelgroepen, zoals langdurig werklozen allochtonen en ouderen, weten echter de weg naar deze voorzieningen vaak niet te vinden. Een voorbeeld hiervan is de stadspas: deze wordt nauwelijks gebruikt door de kwetsbare groepen.

Dergelijke inkomensafhankelijke regelingen hebben als belangrijk bijeffect dat een inkomensverbetering die wordt bereikt bij het aanvaarden van een baan, voor een deel wordt tenietgedaan door het vervallen van (een deel van) de inkomensafhankelijke subsidie. Dit heeft een negatief effect op de kans dat een uitkeringsgerechtigde een baan aanvaardt. Dit effect staat bekend als de "armoedeval". De inkomensondersteunende maatregelen verlagen derhalve de prikkel voor uitkeringsgerechtigden om werk te zoeken en te aanvaarden. Gemeenten zouden dit enigszins kunnen voorkomen door sancties bij werkweigeren strikt toe te passen of na het aanvaarden van een baan de subsidie geleidelijk in de tijd af te bouwen.

Een ander punt is dat dergelijke inkomensoverdrachten verschillen tussen gemeenten. Voorzover deze overdrachten niet worden afgestemd op verschillen in lokale kosten voor levensonderhoud of wonen, ontstaat een zekere ongelijkheid tussen uitkeringsgerechtigden in diverse gemeenten. Dit kan resulteren in uiteenlopende 'replacement rates' tussen gemeenten, waardoor uitkeringsgerechtigden in de ene gemeente minder prikkel hebben om werk te aanvaarden dan in een andere gemeente. Een voordeel van

gemeentelijke uitvoering van de bijzondere bijstand kan wel zijn dat de inkomensondersteuning beter is af te stemmen op de individuele omstandigheden van personen.

### *Schuldhelpverlening*

De belangrijkste oorzaken van problematische schulden zijn het plotseling wegvallen van inkomen door ontslag, ziekte of scheiding (exogene oorzaken) en persoonlijke oorzaken zoals een gebrek aan kennis over budgetbeheer of specifieke gedragskenmerken of psychische problemen (Janssen et al., 1999). Een aantal van deze zaken is zeer lastig te beïnvloeden. Aanpakken die aangrijpen op steun bij budgetbeheer, en een curatieve aanpak van problematische schulden door onderhandeling met schuldeisers lijken derhalve het meest kansrijk. Curatieve schuldhelpverlening kan nuttig zijn om de weg vrij te maken naar maatschappelijke participatie. In sommige gevallen kan dakloosheid door huisuitzetting voorkomen worden.

De effectiviteit van schuldhelpverlening blijkt overigens wisselend te zijn. Evaluatie van acht experimenten van schuldhelpverlening (Capelle aan de IJssel, Delft, Midden-Brabant, Vlaardingen/Schiedam, Leiden, Rotterdam en Heerlen) toont dat de ervaringen in sommige steden positief zijn en in andere negatief (Van Beckhoven en Visser, 1998). In Midden-Brabant, Vlaardingen/Schiedam en Capelle waar voorkoming van schulden en curatieve hulpverlening centraal stonden, is integrale hulpverlening tot stand gekomen. Een centrale regie, een centraal meldpunt en samenwerking met schuldeisers waren belangrijke slaagfactoren. In een aantal andere gemeenten zijn de doelstellingen niet gehaald. Zo werd in Heerlen de doelstelling van het voorkomen van schulden niet gehaald mede doordat afspraken met buitenlandse schuldeisers niet tot stand kwamen. In Rotterdam, waar voorkoming van recidive door middel van budgetbegeleiding voorop stond, zijn de doelstellingen eveneens niet gehaald. In Leiden was de hoofddoelstelling koppeling met werk. Hier werd het experiment na een jaar beëindigd vanwege onvoldoende instroom. Ook onderzoek van Janssen et. al. (1999) laat zien dat veel mensen met problematische schulden niet bereikt worden.

### *Ouderenzorg*

Veel gemeenten doen voorstellen om het sociaal isolement van ouderen te verminderen of te voorkomen. Dat doen zij door het toegankelijker maken van voorzieningen voor ouderen. Tot deze voorzieningen behoren in de eerste plaats diverse (zorg)voorzieningen die ertoe bijdragen dat ouderen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen. Een scala aan huishoudelijke, lichamelijke en gezondheidsvoorzieningen is daarvoor beschikbaar. Een aantal gemeenten gaat dit aanbod wijkgericht (her)structureren, zodat er één duidelijk zorgloket is voor ouderen. Intermediairen, zoals wijkconsulenten of

ouderenadviseurs, bemiddelen en helpen bij het articuleren van de zorgvraag en het vinden van het juiste aanbod. Hoogbejaarde ouderen met grote kans op vereenzaming worden thuis bezocht.

Slechts weinig gemeenten hebben specifiek aandacht voor allochtone ouderen. Dit is opmerkelijk, aangezien veel oudere migranten in de steden een opeenstapeling van problemen kennen: taalproblemen, grote onderwijsachterstanden, armoede, een ongeschikte woning en ten opzichte van autochtone ouderen een slechtere gezondheidssituatie (zie ook NISBO, 1993). Oudere migranten maken bovendien nog weinig gebruik van inkomensvoorzieningen en het huidige zorgaanbod. Veel zorgvoorzieningen of ouderenconsulenten zijn nog niet toegerust op specifieke behoeften van allochtone ouderen.

Naast een aangepast zorgaanbod besteedt een aantal gemeenten ook aandacht aan de meer actieve oudere. Vrijwilligerswerk onder ouderen wordt hier en daar gestimuleerd, maar ook sociale activering, sport, cultuur en welzijnsvoorzieningen voor ouderen zijn beschikbaar gesteld. Omdat veel ouderen tot de sociale minima behoren, besteedt een aantal gemeenten specifiek aandacht aan het betaalbaar maken van voorzieningen via speciale bijdrageregelingen, de stadspas of andere inkomensondersteunende voorzieningen.

#### *Sociale activering*

Met behulp van sociale activering wordt getracht de maatschappelijke participatie te bevorderen van uitkeringsgerechtigden voor wie betaalde arbeid voorlopig geen reële mogelijkheid is. Andere doelstellingen zijn het voorkomen en bestrijden van sociaal isolement, het aanleren of behouden van sociale vaardigheden en werkritme en het oppakken van maatschappelijk nuttige activiteiten die anders achterwege zouden blijven. Als doelgroepen zijn veelal uiteenlopende groepen met een zwakke sociaal-economische positie genoemd: ouderen, verslaafden, daklozen, ex-gedetineerden, ex-psychiatrische patiënten, mensen met een handicap, gezinnen met kinderen die langdurig in de bijstand zitten, gedoogden en fase 4 cliënten (zeer moeilijk bemiddelbare werklozen, die langdurig in de bijstand zitten). Trajectbegeleiding en vrijwilligerswerk is het meest genoemde middel tot sociale activering. Daarnaast worden er individuele trajecten op maat ontwikkeld. Het gaat hierbij steeds om zeer geringe aantallen trajecten per gemeente (enkele tientallen).

In de periode 1997-1999 konden gemeenten experimenteren met een aantal artikelen van de bijstandswet teneinde sociale activering te bevorderen. Uit een eerste evaluatie blijkt dat functionarissen, deelnemers en ex-deelnemers deze experimenten positief hebben

ervaren. Driekwart van de deelnemers geeft aan door deelname meer sociale contacten buiten de eigen familie- en kennissenkring te hebben verkregen en ruim een kwart geeft aan zich minder eenzaam te voelen. Voorts wijzen deelnemers erop dat ze meer structuur in hun leven krijgen en dat hun zelfvertrouwen toeneemt (Jehoel-Gijsbers en Serail, 1998). Bijna de helft voelt zich meer door de maatschappij gewaardeerd en bijna een derde heeft het gevoel thans in de maatschappij weer mee te tellen. Volgens betrokken functionarissen is minder sprake van het daadwerkelijk aan een baan helpen van deelnemers. Een in december 1999 afgeronde evaluatie laat zien dat van de 10.000 ingestroomde personen er 1100 zijn uitgestroomd naar een betaalde baan en 1000 een vervoltraject (onder meer cursussen en vrijwilligerswerk) zijn gestart (Jehoel-Gijsbers et al, 1999).

Vermoedelijk zal een deel van de groep weinig ontvankelijk zijn voor begeleiding, terwijl het anderszijds lastig kan zijn om veel fase-4 cliënten te vinden door vervuiling van bestanden van sociale diensten. Uit de ontwikkelingsplannen blijkt nog niet hoe de invulling van veel trajecten eruit zal zien. De maatregel is vrij kostbaar, aangezien sprake is van individuele trajecten. Wel is het zo dat er met de bijstandsuitkering of de inzet van WIW-gelden maatschappelijk nuttig werk vervuld kan worden. De efficiëntie kan bevorderd worden door een goede selectie van deelnemers op basis van opgeschoonde bestanden van sociale diensten.

#### *Inburgering oudkomers en nieuwkomers*

In 1998 is de Wet inburgering nieuwkomers in werking getreden. Doelstelling van de wet is het beter toerusten van nieuwe migranten, opdat zij beter worden opgenomen in de Nederlandse samenleving. Het is de bedoeling dat alle nieuwkomers ten minste een educatief programma volgen. Nieuwkomers die willen werken, moeten een zwaarder programma doen met hogere eisen voor het leren beheersen van de Nederlandse taal. In de Rapportage minderheden 1998 meldt het SCP dat de huidige inburgeringsprogramma's waarschijnlijk niet tot de gewenste resultaten zullen leiden (SCP, 1998). Een kwart van de nieuwkomers maakt het programma niet af en slechts 10% heeft een niveau van taalbeheersing dat voldoende is voor toeleiding naar arbeid of beroep.

De meeste gemeenten zijn van plan ook enkele inburgeringsprogramma's voor 'oudkomers' (moeders of arbeidsgerichte migranten) te realiseren. Het aantal daarbij voor ogen staande deelnemers is zo gering dat dit waarschijnlijk niet tot waarneembare resultaten binnen de gehele allochtone populatie zal leiden. Bovendien meldt een aantal gemeenten recruiteringsproblemen voor deze groep.



## 7 Nabeschuwing

De belangrijkste problemen van de steden zijn gelegen in opleidings- en vaardigheidsachterstanden van de beroepsbevolking, een achterblijvende kwaliteit van de woningvoorraad en woonomgeving, onveiligheid en onderwijsachterstanden bij jongeren en allochtonen. Juist beleid dat aangrijpt op de oorzaken van deze problemen, kan erg effectief zijn. Alles overziende wordt er veel beleid ontwikkeld door steden en Rijk om problemen van grote steden aan te pakken. Vooral gemeentelijk beleid gericht op herstructurering van de woningvoorraad, bestrijden van criminaliteit en overlast en het voorkomen van onderwijsachterstanden kunnen daarbij een nuttige rol vervullen. Op het gebied van de arbeidsmarkt is de invloed van gemeenten in het algemeen klein, zodat hier veeleer een rol voor het rijk is weggelegd. Veel ander voorgesteld beleid vooral in de economische pijler lijkt echter niet goed aan te grijpen op de belangrijkste problemen of unieke comparatieve voordelen van steden. Bovendien ligt een grote nadruk op investeringsbeleid als oplossing voor alle problemen, terwijl voor problemen op het gebied van bereikbaarheid prijsbeleid of ten aanzien van buurtbeheer en onderwijsachterstanden een betere coördinatie tussen partijen meer voor de hand ligt.

De opstelling van integrale ontwikkelingsprogramma's door de steden is een nuttig proces geweest om gemeenten en Rijk uit te nodigen over de schotten van de eigen beleidsterreinen heen te kijken. Dit is belangrijk, aangezien sommige problemen met elkaar samenhangen en beleidsoplossingen derhalve afgestemd kunnen worden. Zo kunnen wijken alleen aantrekkelijker gemaakt worden als naast de woningvoorraad ook de woonomgeving en criminaliteit aangepakt worden. Er kunnen derhalve belangrijke samenhangen bestaan tussen de pijlers. De integrale wijkaanpak die veel gemeenten voorstaan, geeft hier dan ook uitdrukking aan.

Desondanks blijkt dat de afstemming tussen de beleidsthema's nog niet altijd goed uit de verf komt. Voorbeelden hiervan zijn de herstructurering van bedrijventerreinen (economische pijler) en het beleid gericht op meer woningdifferentiatie (fysieke pijler). Zo kunnen verouderde bedrijfslocaties in binnensteden gegeven de schaarste aan ruimte zeer geschikt zijn voor hoogwaardige woningbouw. Uit veel ontwikkelingsprogramma's blijkt echter geen heldere afweging op dit gebied. De samenhang tussen het voorkomen van onderwijsachterstanden, arbeidsmarktbeleid en bestrijden van jeugdcriminaliteit is daarentegen nog weinig uitgewerkt. Ook binnen pijlers is niet altijd duidelijk in hoeverre er van afstemming tussen beleid sprake is. Dit speelt bijvoorbeeld bij de nieuwbouw van woningen aan de randen van steden (VINEX) die concurrerend kan zijn met vervangende strategische nieuwbouw in de binnensteden.

Soms lijkt de integrale aanpak in de programma's erop dat alles met alles samenhangt. Zo wordt in de integrale wijkaanpak beleid op een veelheid aan terreinen - economie, arbeidsmarkt, volkshuisvesting, bereikbaarheid, veiligheid - ingezet, terwijl niet duidelijk is of er op elk van deze terreinen sprake is van een probleem in de wijk, waaruit de samenhang bestaat en of de problemen wel op wijkniveau opgelost kunnen worden. Veel problemen op het gebied van economie, arbeidsmarkt en bereikbaarheid hebben een schaal die de gemeentegrenzen en zeker het niveau van de wijk te boven gaat.

Het beeld dat uit het voorgaande naar voren komt, is dat het grotestedenbeleid een eind op weg is, maar dat er nog veel valt te verbeteren. Belangrijke aandachtspunten zijn de gelijkvormigheid tussen beleid in de steden mede door de grote departementale invloed middels een omvangrijk aantal regelingen. Het verdient aanbeveling meer prikkels in te bouwen voor innovatieve, efficiënte en effectieve gemeentelijke beleidsvoorstellen die meer afgestemd zijn op de lokale situatie. Hiertoe zou een fonds overwogen kunnen worden, waarin de diverse subsidieregelingen van de betrokken departementen gebundeld kunnen worden. Dit fonds zou kansrijke grootstedelijke projecten boven een bepaalde omvang kunnen stimuleren. Dit zou in combinatie met systematische beleidsevaluaties en lessen uit andere steden en uit buitenlandse ervaringen kunnen leiden tot versterking van het leerproces en een effectiever en efficiënter grotestedenbeleid.

## Literatuur

Arcadis (1997), 'Kostenanalyse verbetering verouderde bedrijventerreinen', Arcadis/Heidemij advies, Arnhem.

Bashi, L.J. en Ashenfelter, O. (1986), 'Direct job creation and training programs', in 'Fighting poverty, what works and what doesn't', eds. Danziger, H.D. en Weinberg D.H., p. 133-173, Harvard University Press, Cambridge.

Beckhoven, A.P.M. van, en Visser, E.T. (1998), 'Praktijkervaringen in de schuldhulpverlening, Evaluatie van acht door SWZ gesubsidieerde experimenten', Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juli 1998.

Beek, K.W.H. van, Koopmans C.C., van Praag, B.M.S. (1997), 'Shopping at the labour market: A real tale of fiction', in *European Economic Review* 41, p. 295-317.

Beer, P. de (1996), 'Werkloosheid in de grote stad', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jaargang 12 nr. 3, p. 215-232.

Beke, B.M.W.A., H.B. Ferwerda, P.H. van der Laan en A. Ph. van Wijk (1998), 'De dunne draad tussen doorgaan en stoppen: allochtone jongeren en criminaliteit', Utrecht, Uitgeverij SWP.

Beker M. en Maas, C.J. (1997), 'Rapportage jeugd 1997, Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1998 (Cahier 148).

Bogt, T.F.M. ter en van Praag, C.S.(1992), 'Jongeren op de drempel van de jaren negentig', Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1992 (Cahier 90).

Bradbury, K.L. Downs, A. en Small, K.A. (1982), 'Urban Decline and the future of American Cities', p. 202 ev., The Brookings Institution, Washington D.C

Buck Consultants International (1997), 'Locatievoorkeur en ruimtegebruik van verhuisde bedrijven', Nijmegen.

CBS (1994), *WoningBehoefteOnderzoek 1994*.

CBS (1999), 'Jeugd, feiten en cijfers', Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen, 1999.

CPB (1998), 'Kiezen of Delen, ICES maatregelen tegen het licht', CPB werkdocument no. 103, Den Haag.

CPB (2000), 'Arbeidsbemiddeling en reïntegratie van werklozen', welke rol heeft de overheid nog te spelen', te verschijnen CPB werkdocument, Den Haag.

Christopher, D., van Veen D. en Walraven, G. (1997) (eds.), 'Children and youth at risk and urban education, research, policy and practice', Leuven-Apeldoorn, Garant 1997.

Cullen, J.B., en Levitt, S.D. (1999), 'Crime, urban flight, and the consequence for cities', The Review of Economics and Statistics, may 1999.

Davies, A. (1998), 'Arresting Decline in Urban Areas', The OECD observer, no. 210, february/march 1998, OECD.

Duyvendak (1999), Volkskrant.

Engbersen, G., en E. Snel (1996), 'Achterstandswijken in Nederland', hoofdstuk 4 in Engbersen, G., J.C. Vrooman en E. Snel (red.), 'Arm Nederland het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting', VUGA, Den Haag, 1996.

Engbersen G., J.C. Vrooman en E. Snel (1997), 'De kwetsbaren', Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting, Amsterdam University Press, 1997.

Engbersen, G., K. Schuyt, J. Timmer en F. van Waarden (1993), 'Cultures of unemployment. A Comparative Look at Long-Term Unemployment and Urban Poverty', Westview Press, San Francisco, 1993.

ETIN (1998), 'Effecten van de ontwikkeling van bedrijventerreinen op de werkgelegenheid', ETI Noord Brabant, Tilburg.

Ferwerda, H.B., J.P. Jakobs en B.M.W.A. Beke; m.m.v. N.M. Gerretsen en E. Vandenbussche (1996), 'Signalen voor toekomstig crimineel gedrag: een onderzoek naar de signaalwaarde van kinderdelinquentie en probleemgedrag op basis van casestudies van ernstig criminele jongeren', Den Haag, Ministerie van Justitie, Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering, stafbureau Informatie, Voorlichting en Publiciteit.

Flikkema, H., Clement R. en Van der Waard, J. (1998), '10 feiten mbt. de bereikbaarheidsproblematiek, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, oktober 1998.

- Ganzeboom, H. (1993), 'Beleving van monumenten', Sdu, Den Haag.
- Gilting, Van der Pennen, T. , Turkenburg, M. en Veldheer, V. (1999), 'Onderzoek naar lokaal sociaal beleid', Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 1999.
- Glaeser, E.L. en Sacerdote, S. (1996), 'Why is there more crime in cities', NBER working paper 5430, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Graafland, J. en de Mooy R. (1998), 'Arbeidsmarkteffecten van belastingverlaging', Economisch Statistische Berichten, 27-2-1998, no. 4141, pp. 172-176
- Gravesteijn-Ligthelm, J.H. et al. (1998), 'Wordt succes bepaald door de vorm? Onderzoek naar de doorstroom van gesubsidieerde naar reguliere arbeid, Eindrapport', Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, december 1998.
- Hughes, M.A. en Madden, J.F.(1991), 'Residential segregation and the economic status of black workers: new evidence for an old debate', Journal of Urban Economics 29, p. 28-49.
- Inspectie van het onderwijs (1999), 'Onderwijsverslag over het jaar 1998', Utrecht, 1999.
- Jansen, J., Kersten, A. en Vermeulen, H.J.J.M., (1999), 'Problematische schulden: zicht op het onzichtbare', Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, januari 1999.
- Jehoel-Gijsbers, G. en Serail, S. (1998), 'Experimenten met sociale activering', in 'Effecten van armoede, Derde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting', Amsterdam University Press.
- Jehoel-Gijsbers, G., van der Pas, I. en Serail, S. (1999), 'Het experimenteerartikel in de ABW, Evaluatie van toepassing en effecten van artikel 144', IVA/Bureau Jehoel-Gijsbers, Tilburg, december 1999.
- 'Justitiële interventies: wat werkt?' (1999), justitiële verkenningen, jrg 25, nr 6, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie, Deventer/ Libresso bv.

Kempen, R. van (1999), 'Herstructurering van stadswijken: vraagtekens bij de aanpak van segregatie', hoofdstuk 4 in 'Stadswijken en herstructurering', R. van Kempen en H. Priemus (red.).

Kloosterman en van der Leun (1999), 'Concentratie en lokale economische dynamiek: de ruimtelijke dimensie van startende immigrantenondernemers in Amsterdam en Rotterdam', in 'Stadswijken en herstructurering', R. van Kempen en H. Priemus (red.).

Kloprogge, J. (1997), 'De landelijke evaluatie van het OVB, Notities over het verleden en suggesties voor de toekomst', Sardes, Utrecht.

Koning, P.W.C. (1999), 'De effectiviteit van scholing voor werklozen', Tijdschrift voor Politieke Economie, 21(3), p. 79-99.

KPMG/BEA (1998), 'Stiller trainen: een bron van besparingen', KPMG / Bureau voor Economische Argumentatie, Hoofddorp.

Massey, D.S. en Denton, N.A. (1993), *American apartheid and the making of the underclass*, Cambridge, Harvard University Press.

Mieszowski, P. en Mills, E.S. (1993), 'The causes of metropolitan suburbanization', *Journal of Economic Perspectives* 7, p. 135-147.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999a), *Doorstartconvenant Grote Stedenbeleid Rijk G4*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999b), *Doorstartconvenant Grote Stedenbeleid Rijk G21*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999c), 'Grotestedenbeleid: denken, durven en doen', brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten generaal.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999d), 'Meetbare doelstellingen en indicatoren', 15-7-1999.

Morris, L.D. (1987), 'Local social polarization: a case study of Hartlepool', *International journal of Urban and Regional Research* II, p. 331-350.

NIBConsult (1998), 'Diverse STIREA beoordelingen', Nationale Investeringsbank, Den Haag.

NISBO (1999), 'Een gemiste kans? Oudere migranten in het grote stedenbeleid', Nederlandse Islamitische Bond voor Ouderen.

Noordanus, P.G.A. (1999), 'Bouwen en de buurt, over de ideologie van de stedelijke vernieuwing', Socialisme en Democratie, jaargang 56 no. 10, p.443-448.

Nyfer (1999a), 'De schoolbanken in, de uitkering uit?', Sdu Uitgevers, Den Haag, 1999.

Nyfer (1999b), 'Benchmark gemeentelijk arbeidsmarktbeleid', NYFER Forum for Economic Research, Breukelen.

Nyfer (1999c), 'Atlas voor gemeenten', Breukelen.

Polak, P.H. en Blokspoel, A. (1998), 'De schatting van de werkelijke omvang van de verkeersonveiligheid in 1997', Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, Leidschendam.

Porter, M.E. (1995), 'The Competitive Advantage of the Inner City', Harvard Business Review, Mei-Juni 1995.

PRC-Bouwcentrum (1998), 'Situatieschets Monumentenzorg', PRC- Bouwcentrum, Bodegraven.

Priemus, H., Kloosterman, R.C., Lambregts, B.W., Kruythoff, H.M.en den Draak, J. (1998), 'De stedelijke investeringsopgave 1999-2010 gekwantificeerd, Naar economische vitaliteit, bereikbaarheid, sociale cohesie en duurzaamheid', Delft University Press.

RIGO (1997), 'Herstructurering bedrijventerreinen; scan behoefte 25 gemeenten, grote stedenbeleid', RIGO Research en Advies, Amsterdam.

Rossem, T. van en van Tilborg, L. (1996), 'Voortijdig schoolverlaten', Almanak'96, Utrecht Sardes.

Schutjens, V.A.J.M (1996), 'Startersadvies op maat', in: F.Boekema, D.J. Kamann en W. de Graaf (red.), 'Lokaal economisch beleid, Nieuwe ideeën in Nederlands ruimtelijk onderzoek', p. 171-190, Groningen, Geo pers.

Schutjens, V.A.M. en Wever, E. (1999), 'Probleemwijken en startende ondernemers', hoofdstuk 8 in : 'Stadswijken en herstructurering', R. van Kempen en H. Priemus (red.).

SCP (1995), 'Sociaal en Cultureel Rapport 1995', Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk.

SCP (1996), 'Sociaal en Cultureel Rapport 1996', Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk.

SCP (1997), 'Armoedemonitor 1997', Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

SCP (1997), 'Rapportage minderheden 1997', Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, Cahier 142.

SCP (1998a), 'Armoedemonitor 1998', Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

SCP (1998b), 'Rapportage Minderheden 1998', Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

SCP (1998c), 'Sociaal en Cultureel Rapport 1998', Sociaal en Cultureel Planbureau /Elsevier.

SCP (1999a), 'Sociale en Culturele Verkenningen 1999', Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

SCP (1999b), 'Rapportage Minderheden 1999', Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

SCP (1999c), 'Armoedemonitor 1999', Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier Bedrijfsinformatie, Cahier 163.

SCP (1999d), 'Lokaal jeugdbeleid, een inventariserend onderzoek', Sociaal en Cultureel Planbureau /Elsevier, Cahier 161.

SER (1998a), 'Samen voor de Stad', SER advies, Sociaal Economische Raad, Den Haag.

SER (1998b), 'SER advies Etnisch Ondernemerschap', Sociaal Economische Raad, Den Haag.



Snel, E., van der Leun, J. en Engbersen G. (1998), 'Onveilige buurten: sociale deprivatie en criminaliteit', in 'Effecten van armoede, Derde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting', Amsterdam University Press.

Tilborg, L. van (1999), 'Almanak voortijdig schoolverlaten'.

Tilborg, L. van en Spit, B. (1998), 'Almanak voortijdig schoolverlaten 1998, De aanpak van voortijdig schoolverlaten, good practice in theorie en praktijk', Zutphen Walburg Pers.

TNO Inro (1995), 'De kwaliteit van de infrastructuur binnen metropolitane gebieden in Noordwest-Europa', TNO Inro, Delft, September 1995.

Vegt, C. van der en Manshanden, W.J.J.(1996), 'Steden en Stadsgewesten, economische ontwikkelingen 1970-2015', Stichting voor Economisch Onderzoek, Amsterdam.

Verweij, A.O. et al.(1998), 'Jaarboek 1998, Grote-Steden Beleid', Instituut voor Sociologisch Economisch Onderzoek, Rotterdam.

Visitatiecommissie Grote Stedenbeleid (1999), 'Perspectief op prestaties, naar een doeltreffend Grotestedenbeleid', Rapport van de Visitatiecommissie Grotestedenbeleid, Den Haag, november 1999.

VROM (1995), 'Rapportage woningbehoefte onderzoek 1993/1994, De woningmarkt een terugblik', Ministerie Van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Warmerdam, J. (1999) en Olde Monnikhof, M., Moerel, H. en Bakker, I., 'Scholing van werkzoekenden', onderzoek verricht in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mei 1999.

Wijn, M. (1997), 'Taakstraffen, stand van zaken, praktijk en resultaten', Dienst preventie, jeugdbescherming en reclassering, Den Haag, Ministerie van Justitie, 1997

Wilson, K. en Portes, A. (1981), 'Immigrant enclaves: an analysis of labour market experiences of Cubans in Miami', American Journal of Sociology 86, p. 295-319.

Wouden, H.C. van der (1996), 'De bekleemde stad; grootstedelijke problemen in demografisch en sociaal-economisch perspectief', SCP-Vuga, Rijswijk-Den Haag.

Zonder huis of haven (1998), Justitiële verkenningen, jrg 24, nr 1, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie, Deventer/ Gouda Quint bv.

**Bijlage A Meerjarenontwikkelingsprogramma's**

Amsterdam complete stad, Stadsvisie tot 2010, Conceptrapport grotestedenbeleid, gemeente Amsterdam, oktober 1999.

De kracht van Den Haag, Een stad die actief investeert in mensen, hun werk, wonen, cultuur en welzijn, Haags plan grote stedenbeleid (GSB/ISV) periode 2000-2003/2004, Gemeente Den Haag, oktober 1999.

De Zwolse kijk, meerjarenontwikkelingsplan 1999-2004, gemeente Zwolle, oktober 1999.

Groningen: het stedelijk alternatief. Een politiek bestuurlijke visie op de stedelijke samenleving, Gemeente Groningen, oktober 1999.

Grotestedenbeleid Gemeente Dordrecht, Dordrecht naar 2010, Meerjarenontwikkelingsprogramma, Gemeente Dordrecht, oktober 1999.

Grotestedenbeleid Helmond, Meerjaren Ontwikkelingsprogramma, uitwerking kernstadsvisie Helmond 2010, Gemeente Helmond, oktober 1999.

Het Schiedamse MeerjarenOntwikkelingsProgramma 2000-2004, Gemeente Schiedam, oktober 1999.

Maatwerkconvenant Grote stedenbeleid Enschede 2000-2004, Gemeente Enschede, oktober 1999.

Mensen Maken Maastricht, Het ontwikkelingsprogramma 2000-2004, Gemeente Maastricht, oktober 1999.

Meerjareninvesterings- en Ontwikkelingsprogramma, Tilburg 2009, Gemeente Tilburg, 18 oktober 1999.

Meerjarenontwikkelingsprogramma Arnhem Natuurlijk kruispunt, Gemeente Arnhem, 1 november 1999.

Meerjarenontwikkelingsprogramma Grotestedenbeleid Gemeente Almelo, Gemeente Almelo, oktober 1999.

Meerjarenontwikkelingsprogramma Grotestedenbeleid Venlo 1999-2003, Gemeente Venlo, oktober 1999.

Meerjarenontwikkelingsprogramma in het kader van GSB en ISV, Gemeente Leeuwarden, 18 oktober 1999.

Meerjaren Ontwikkelings Programma Hengelo, Gemeente Hengelo, oktober 1999.

Meerjarenontwikkelingsprogramma 1999-2004 Leiden, Een uitwerking van de stadsvisie 'Dit is mijn stad', Gemeente Leiden, oktober 1999.

Ontwikkelingsplan Grotestedenbeleid Nijmegen, 1999-2004, Gemeente Nijmegen, oktober 1999.

Ontwikkelingsprogramma Haarlem, 2000-2004, Gemeente Haarlem, oktober 1999.

Programma Grotestedenbeleid 's-Hertogenbosch 1999/2000-2004, Gemeente 's-Hertogenbosch, oktober 1999.

Stadsvisie 2010, Stedelijk ontwikkelingsprogramma 1999-2003/4, Gemeente Eindhoven, oktober 1999.

Stadsvisie Breda 1999-2005, Stedelijk ontwikkelingsprogramma, Gemeente Breda, oktober 1999.

Stadsvisie Deventer, Vitale stad in evenwicht, Gemeente Deventer, oktober 1999.

Stedelijk Ontwikkelingsplan, Ontwikkelingsprogramma's 'Meer stad, betere wijken', Gemeente Utrecht, oktober 1999.

Visie 2010, Rotterdam op Koers, concept, Gemeente Rotterdam, versie 25 oktober 1999

Winst uit participatie, meerjarenontwikkelings- en investeringsprogramma 1999-2004, Gemeente Heerlen, oktober 1999.

## **Bijlage B Deelnemers expert meetings**

Het CPB heeft in oktober 1999 vier expert meetings gehouden om kennis van diverse experts te verzamelen en de meningen van experts over diverse vormen van beleid te pijlen. In elk van de expert meetings is een belangrijk thema van het grotestedenbeleid aan de orde gekomen. Het betrof de expert meetings:

- bedrijvigheid en arbeidsmarkt
- volkshuisvesting en leefomgeving
- bereikbaarheid
- sociale infrastructuur

Het CPB is de deelnemers aan de expert meetings zeer erkentelijk voor hun nuttige inbreng. Aan de expert meetings hebben de volgende personen deelgenomen.

### **Bedrijvigheid en arbeidsmarkt**

P. de Beer  
Sociaal en Cultureel Planbureau

Y. van der Burgh  
Economisch Instituut voor het Midden en Kleinbedrijf

J. Creemers  
Planperspectief

C. Gorter  
Faculteit Ruimtelijke Economie, Vrije Universiteit

P. Janssen  
Service-Unit Regionaal Stafbureau Arbeidsvoorziening Zuidelijk Noord-Holland

P. Koning  
Centraal Planbureau

H. Stenfert Kroese  
Gemeente Rotterdam

P. Odermatt  
CBE Consultants, Adviesgroep stad en regio

M. Moratalla Ortiz  
Computerij Onderwijs

P. Sommer  
NIBConsult

### **Volkshuisvesting en leefomgeving**

O. Atzema  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit van Utrecht

W. de Bruin  
AEDES

P. Drewe  
Technische Universiteit Delft

F. van Dugteren  
Sociaal en Cultureel Planbureau

J. Geleijnse  
Dienst Stedelijke Ontwikkeling gemeente Den Haag

J. de Haan  
Architectenbureau Verheijen, Verkoren en De Haan

L. Jansen  
DTO

H. Kruize  
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiene

H. Priemus  
Onderzoeksinstituut OTB

G. Renes  
Centraal Planbureau

P. van Roosmalen  
Stichting Volkshuisvesting Arnhem

M. Stoffers  
Centraal Planbureau

### **Bereikbaarheid**

J. Annema  
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiene

B. Govers  
Goudappel Coffeng

P. Heerma  
Adviesdienst Verkeer en Vervoer

T. Hendriks  
ANWB

T. Janssen  
Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid

P. Jorritsma  
Adviesdienst Verkeer en Vervoer

B. Postma  
Gemeente Rotterdam, afdeling Verkeer en Vervoer

E. Schoonderwoerd  
Veilig Verkeer Nederland

K. van der Voorn  
Haagse Tram Maatschappij

R. Zonnenberg  
Adviesdienst Verkeer en Vervoer

### **Sociale infrastructuur**

C. van Laar  
Faculteit Psychologie, Center for the Study of Education and Instruction, Rijksuniversiteit Limburg

A. Mostert  
Politie Rotterdam Rijnmond

J. Niehof  
Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek

C. Maas  
Sociaal en Cultureel Planbureau

S. van Oenen  
Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn

H. Ossebaard  
Trimbosinstituut, Afdeling Preventie

A. van Ruth  
Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen

A. Sprinkhuizen  
Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn

P. Tesser  
Sociaal en Cultureel Planbureau

L. van Tilburg  
SARDES



## Bijlage C Verkeersongevallen

Tabel C1 *Geregistreeerde verkeersongevallen met dodelijke afloop of ziekenhuisopname in de G25 en Nederland, 1998.*

	Binnen de bebouwde kom				
	Ongevallen			Slachtoffers	
	Totaal	Binnen bebouwde kom	Per 10000 inwoners	Totaal	Per 10000 inwoners
G4					
Amsterdam	384	337	5	365	5
Rotterdam	320	242	4	273	5
Den Haag	290	289	7	310	7
Utrecht	202	168	7	178	8
G21					
Almelo	59	52	4	56	5
Arnhem	124	96	7	109	8
Breda	117	87	6	94	6
Deventer	28	25	4	28	4
Dordrecht	59	55	5	62	5
Eindhoven	176	148	8	158	8
Enschede	90	61	4	71	5
Groningen	143	119	7	134	8
Haarlem	82	80	5	83	6
Heerlen	61	53	6	57	6
Helmond	54	48	6	49	6
Hengelo	75	61	8	63	8
's-Hertogenbosch	79	67	5	74	6
Leeuwarden	32	27	3	27	3
Leiden	84	74	6	81	7
Maastricht	57	50	4	58	5
Nijmegen	107	95	6	100	7
Schiedam	21	21	3	23	3
Tilburg	165	144	8	157	8
Venlo	70	46	7	50	8
Zwolle	76	70	7	77	8
Overig Nederland	8169	3760	3	4052	4
Nederland	11124	6275	4	6789	4

Bron:AVV/CBS, Door de politie geregistreeerde verkeersongevallen



## **Abstract**

In august 1999 the Ministry of Internal Affairs requested CPB to evaluate development plans of 25 cities. These plans were the consequence of an agreement between the national government and 25 cities for which a special 'Major Cities Policy' has been designed. This national 'Major Cities Policy' contains an integral approach of socio-economic problems in the major cities in the Netherlands. In december 1999 the government has made agreements on the implementation of these plans for the period 2000-2004 and the financial contribution of 16,5 billion guilders of the central government. Total cost of these plans amount to 100 billion guilders for the period 2000-2004.

In the period september to november 1999 CPB has made an overall evaluation of main policy measures in the development plans. Because of the short time period and the required knowledge of specific local conditions it was not possible to make an evaluation of individual plans. The evaluation concentrated on the effectiveness of the policy measures in diminishing the urban socio-economic problems. The main socio-economic problems of the 25 major cities are severe unemployment, a low quality of housing and public space in comparison with consumer preferences and relatively high criminality rates. The 25 cities have proposed policy measures in the areas of urban renewal (housing), labour market programs, transport infrastructure, public security, education and social themes.

This working paper reports on the findings of the overall evaluation of the plans. An important conclusion is that there is a large uniformness in proposed policy measures. While the main problems and comparative advantages differ in size and nature between the 25 cities, the plans are very similar and give little priority to the most important local socio-economic problems. The effectiveness of many policy measures seems not large. Several policies, especially in the fields of economic stimulation and public transport infrastructure, are not an answer to unemployment and urban car traffic problems. The local approach is not very effective in the areas of labour market and transport where the regional scale of processes is larger than the city. There is lack of attention for obstacles and incentives for parties involved in implementation. The financial paragraphs are not transparant. The positive side of this learning process of formulating city development plans is that cities are stimulated to make better diagnoses of their problems and formulate more integral policies. We hope the evaluation further enhances possibilities to a more effective major city policy.