
De grote steden als probleemgebied

CARLO VAN PRAAG

Ondanks hun economische en culturele centrumfunctie verkeren de vier grootste steden van Nederland, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, vergeleken met de rest van het land op veel punten in een nadelige positie. In verhouding zijn er meer inwoners werkloos of anderszins uitkeringsafhankelijk, de inkomens zijn er lager, de onderwijsprestaties blijven achter, de gezondheid is er slechter, zij hebben meer te lijden van criminaliteit en de leefomgeving verloedert. De positie van de vier grote steden is het onderwerp van het onlangs verschenen rapport van het Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (WPRB) dat, ondanks zijn titel 'Grote steden in demografisch perspectief', zich allerminst tot de demografie beperkt.

Foto: Wim de Jonge

Aan het grotestedenprobleem liggen verschillende oorzaken ten grondslag. De belangrijkste is wellicht een langjarige suburbanisatie die de grote steden bij voortduring heeft beroofd van hun in sociaal en economisch opzicht meer solide burgers. Die afoming vindt weer zijn oorsprong in de povere woningvoorraad van de grote steden met zijn overmaat aan kleine etagewoningen (zie tabel 1). Deze woningen raakten in de eerste naoorlogse decennia uit de gratie toen de grootscheepse nieuwbouw van ruime eengezinswoningen buiten de grote steden een hoge vlucht nam. Ook na de stadsvernieuwing in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw, waarbij op grote schaal oude stadswoningen werden gerenoveerd of vervangen, bleef het grootstedelijke huizenpakket achter bij de eisen van de doorsneeconsument. Dat neemt echter niet weg dat het aanbod van woningen door de jaren heen altijd nog achter-





Foto: Wim de Jonge

In figuur 1, ontleend aan het WPRB-Rapport, zijn vestigings- en vertreksaldi voor enkele bevolkingsgroepen weergegeven. De demografische stromen uit figuur 1 kunnen door toekenning van een inkomen aan elke deelnemer, worden vertaald in geldstromen. Zie figuur 2.

De vervanging van redelijk verdienende autochtonen door weinig welvarende jongeren en allochtonen zorgt dus voor verarming van de stad. Hierbij is even afgezien van inkomensstijging van bewoners gedurende hun verblijf in de stad, dus van de mogelijkheid van een roltrapeffect (zie hierna).

Werkgelegenheid

Behalve met de hier geschetste sociaal-economische selectieprocessen hebben de grote steden door de jaren heen ook te kampen gehad met een terugslag in de werkgelegenheid. Tegelijk met de suburbanisatie van de bevolking trad een verlies aan bedrijvigheid op. Deels was dit te wijten aan een landelijke economische structuurverandering waarbij een aantal industrieën geheel verloren ging. Daaronder waren industrieën die juist in de grootstedelijke economie een belangrijke rol speelden. De overschakeling van een industriële naar een diensteneconomie verliep aanvankelijk moeizaam.

Voor een ander deel was niet de verdwijning, maar de verplaatsing van bedrijvigheid het probleem. Bedrijven verkozen niet meer de centrale stad, maar de stedelijke periferie of verder gelegen gebieden als vestigingsplaats. Het ging daarbij vooral om bedrijven met een grote ruimtebehoefte waarin de grote stad niet, of slechts tegen een te hoge prijs, kon voorzien. Ook de suburbaniserende bevolking zoog in haar kielzog bedrijvigheid mee. De economische deconcentratie werd verder bevorderd door verbeterde transportmogelijkheden.

In de periode 1973-1983 verloren Amsterdam, Rotterdam en Den Haag werkgelegenheid, niet alleen in relatieve, maar ook in absolute zin, terwijl daarna (in Den Haag wat later) herstel intrad. Niettemin bleef ook in latere jaren de groei van de werkgelegenheid voor een groot deel onder die van Nederland als totaal. De grote steden staken eveneens ongunstig af tegen de omringende agglomeratiegemeenten (niet in de tabel) die het op hun beurt zelfs beter deden dan Nederland in zijn geheel. Utrecht vormt tussen de vier grote steden een uitzondering. In een belangrijk deel van de periode sinds 1973 steeg de ontwikkeling in deze stad zelfs wat boven de landelijke groeicijfers uit. Verder valt op dat Amsterdam vanaf de jaren negentig, ook in vergelijking met Nederland, een krachtig economisch herstel vertoont, terwijl vooral Rotterdam achterblijft (zie tabel 3).

De grote steden zijn nog steeds wel belangrijke centra van werkgelegenheid: in 2004 was 17,6 procent van de landelijke werkgelegenheid in de vier grote steden te vinden. Worden de agglomeratiegemeenten meegerekend dan namen de grote steden in dat jaar niet minder dan 23,6 procent van de werkgelegenheid voor hun rekening. Van de totale bevolking is slechts 19 procent in de vier grote agglomeraties gevestigd. Per 1.000 inwoners van 15-64 jaar waren er in Amsterdam

Tabel 1. Samenstelling van de woningvoorraad 2004 (%)

	Meergezinswoningen	Meergezinswoningen ≤ 3 kamers	Koopwoningen	Koopwoningen ≥ 5 kamers	Sociale huurwoningen	Bouwjaar vóór 1960
Amsterdam	85	62	20	4	53	59
Rotterdam	73	45	29	9	55	48
Den Haag	75	46	44	14	36	60
Utrecht	50	30	52	22	39	49
Nederland	29	20	56	31	34	33

Bron: Op basis van het WPRB-rapport 2006, hoofdstuk 10, tabellen 10.1, 10.2, 10.3, en www.grotevier.nl.

Tabel 2. Over- en ondervetegenwoordiging van bevolkingsgroepen (Nederland=100)

	Percentage 20-29-jarigen in de bevolking	Percentage niet-westerse allochtonen in de bevolking	Alleenstaanden als percentage van alle huishoudens	Gezinnen met kinderen als percentage van alle huishoudens
Amsterdam	135	326	159	69
Rotterdam	133	336	135	82
Den Haag	124	306	140	81
Utrecht	184	198	152	68
Vier grote steden	139	307	147	75

Bron: www.grotevier.nl.

bleef bij de vraag van vooral jonge alleenstaanden die zich voor hun opleiding naar de grote stad begaven en van migranten uit het buitenland. Door de suburbanisatie van autochtonen en de toestroom van niet-westerse allochtonen zijn de grote steden in hoog tempo verkleurd. Tabel 2 toont de over- en ondervetegenwoordiging van specifieke bevolkingsgroepen in de grote steden. Jongvolwassenen zijn oververtegenwoordigd, hetgeen nog veel sterker geldt voor niet-westerse allochtonen. Alleenstaanden zijn eveneens duidelijk oververtegenwoordigd, terwijl gezinnen met kinderen zijn ondervetegenwoordigd.

861 banen, in Rotterdam 820, in Den Haag 784 en in Utrecht 1.065. Voor Nederland was het cijfer 765. Daarbij moet worden aangetekend dat deze cijfers een geflatteerd beeld geven van de economische omstandigheden van de inwoners van de grote steden. De grootstedelijke werkgelegenheid komt namelijk voor een belangrijk deel ten goede aan pendelaars van buiten, zonder dat daar een evenredige buitenwaartse pendelstroom van grotestadsbewoners tegenover staat. Zo kunnen de centra van werkgelegenheid tegelijkertijd ook centra van werkloosheid zijn. Dat gaat overigens alleen voor Amsterdam en Rotterdam duidelijk op.

Werkloosheidsuitkeringen komen iets meer dan proportioneel in de vier grote steden terecht. Het is echter de bijstandsafhankelijkheid die er werkelijk uitspringt. Van de ABW-uitkeringen kwam in 2005 niet minder dan 31 procent in de vier grote steden terecht, hetgeen overigens al minder is dan in 1998 toen 34 procent van de uitkeringen nog daar belandde. Anno 2004 waren er in Amsterdam echter nog steeds 106 bijstandsuitkeringen per 1.000 huishoudens, in Rotterdam niet minder dan 137, in Den Haag 95 en in Utrecht 65. Daartegenover stond een Nederlands totaal van 51 bijstandsuitkeringen per 1.000 huishoudens.

Keerpunt

Een al te groot pessimisme over het lot van de grote steden laat zich echter niet rechtvaardigen. Er is geen sprake van een over de hele linie verlopend, continu grootstedelijk verval. In de loop van de jaren negentig doet zich in een aantal ontwikkelingen onmiskenbaar een keerpunt voor, zij het dat dit keerpunt zich in de ene stad veel sterker manifesteert dan in de andere. Zo laten Amsterdam en Utrecht in de jaren negentig ineens een economische ontwikkeling zien die uitsteekt boven het landelijke beeld. Vooral in Amsterdam is de ommekeer spectaculair en deze houdt ook in meer recente jaren aan. In die stad neigt daarbij het vanouds hoge werkloosheidscijfer sinds ongeveer het jaar 2000 naar het landelijke niveau. Wat huishoudensinkomens betreft, lopen sinds het midden van de jaren negentig alle vier de grote steden in op Nederland als geheel. De nieuwbouw in de grote steden, die al decennia lang beneden het landelijk peil bleef, heeft vanaf 1995 een inhaalpro-

Tabel 3. Ontwikkeling van de werkgelegenheid 1973-2004 (toename aantal banen in %)

	1973-'78	1978-'83	1983-'88	1988-'93	1993-'99	1999-2004
Amsterdam	-4,0	-5,8	12,1	3,6	19,7	12,2
Rotterdam	-3,4	-4,8	2,3	2,3	5,8	3,0
Den Haag	-4,0	-2,1	-1,5	0,6	11,6	6,0
Utrecht	5,4	-0,6	4,6	12,9	19,6	4,0
Vier grote steden	-2,7	-4,0	4,0	4,0	14,0	7,1
Nederland	4,8	-1,3	15,6	9,5	17,4	7,2

Bron: WPRB-rapport 2006, hoofdstuk 8, tabel 8.1.

ces doorgemaakt en ligt nu in relatieve zin, dus in verhouding tot de bestaande voorraad, op landelijk niveau. Het aandeel van de koopwoningen in de woningvoorraad is in de grote steden sneller gestegen dan landelijk en vooral Amsterdam en Rotterdam hebben op dit punt een steile trend laten zien. In de geregistreerde criminaliteit ten slotte tekent zich sinds de eeuwwisseling enige convergentie af tussen de vier grote steden en Nederland totaal.

Wat opvalt, is dat vooral Amsterdam uit het slop raakt. Utrecht floreert al langere tijd en is in een aantal opzichten nooit een probleemgebied geweest zoals de overige drie. In economische zin beleeft die stad een, over langere tijd beschouwd, voorspoedige ontwikkeling: de bevolking is er relatief hoog opgeleid, de woningvoorraad onderscheidt zich door een in vergelijking met de andere drie veel hoger aandeel van eengezins- en van koopwoningen, het aandeel van de niet-westerse allochtonen in de bevolking is er niet een derde, zoals in de andere drie steden, maar slechts een vijfde.

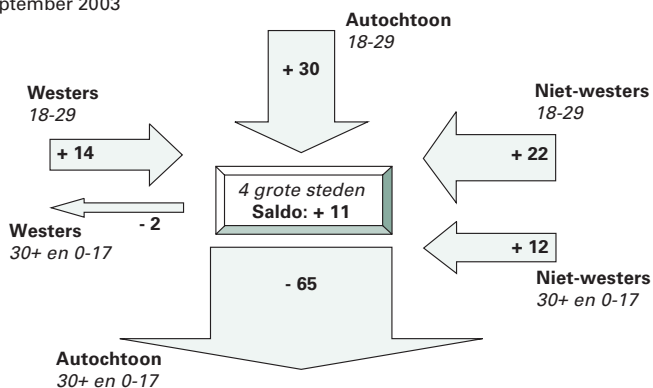
Rotterdam blijft in bijna alle opzichten achter. De stad wordt gekenmerkt door relatief slechte groeicijfers, door een laag opgeleide bevolking, een hoge werkloosheid en een sterker stijgende of (afhankelijk van de gekozen indicator) minder dalende criminaliteit. Het is daarom niet verwonderlijk dat juist Rotterdam alarm heeft geslagen over de verarming van de stad. In vergelijking tot Amsterdam heeft Rotterdam meer handicaps en minder troeven. De eertijdse economische structuur van de stad met het accent op het havenbedrijf, de goederenoverslag en de

demodata

Het totaal aantal slachtoffers van een delict is in de vier grote steden hoger dan landelijk. Landelijk is er in de periode 1996-2005 een daling in het (relatieve) aantal slachtoffers. In de vier grote steden is in dezelfde periode een daling te zien in de regio's Amsterdam-Amstelland en Utrecht. Ook het (relatieve) aantal objectgebonden en persoonsgebonden slachtofferschappen is in de vier grote (politie) regio's voor alle delicten hoger dan het landelijk gemiddelde (1993-2005). Van de vier grote steden kent de regio Amsterdam-Amstelland de meeste slachtoffers, en telt de regio Utrecht het minste aantal slachtoffers. In de periode 1993-2005 was zowel landelijk als in de vier grote steden sprake van een daling van het aantal objectgebonden slachtofferschappen (WPRB-rapport 2006).

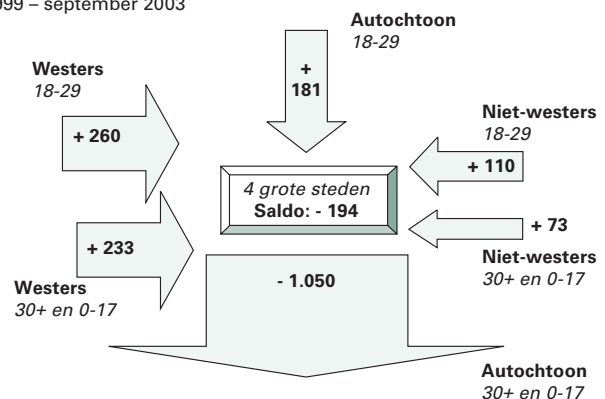
Autochtone vrouwen zijn tegenwoordig circa 30 jaar als ze voor het eerst moeder worden, 0,6 jaar ouder dan in 1996. De stijging van de leeftijd bij de geboorte van het eerste kind verloopt steeds langzamer, omdat de grens van laat moederschap onder autochtone vrouwen in zicht komt. Ook allochtone vrouwen, en dan vooral die van de tweede generatie, worden steeds later moeder (WPRB-rapport 2006).

Figuur 1. Migratiesaldo van de in- en uitstroom in de vier grote steden naar levensfase en herkomstgroepering (x 1.000 personen), september 1999 – september 2003



Bron: WPRB-rapport 2006, p. 191.

Figuur 2. Totaal fiscaal jaarinkomen bij de in- en uitstroom in de vier grote steden naar levensfase en herkomstgroepering (x 1 miljoen euro), september 1999 – september 2003



Bron: WPRB-rapport 2006, p. 194.

petrochemische industrie drukt nog steeds een stempel op de stad, maar is van een voordeel in een nadeel veranderd.

Roltrafeffect

De sociaal-economische selectieprocessen als aangegeven in figuur 2 vormen niet het gehele beeld. Weliswaar wordt de welstand van de grote-stadsbevolking door processen van vestiging en vertrek negatief beïnvloed, maar de inkomensontwikkeling van de ter plaatse aanwezige bevolking is daarin niet verdisconteerd. Het is heel goed mogelijk dat de mensen, eenmaal in de grote stad verblijvend, carrière maken en daarmee, gedurende de tijd van hun verblijf, een positief effect op de welstand van de grote stad uitoefenen. Men spreekt in dit verband wel van een 'roltrap-effect'. Het feit dat de grote steden in de laatste tien jaar hun welstand niet zagen verslechteren ten opzichte van het land als geheel (het tegendeel was juist het geval) wijst in de richting van een dergelijk effect.

Doorgaan met grotestedenbeleid?

Het is de vraag of de speciale beleidsaandacht die de grote steden sinds jaar en dag genieten nog is te rechtvaardigen. De hierboven geschetste sociaal-economische ontwikkelingen doen daaraan twijfel ontstaan. Zij sluiten overigens niet uit dat de grote steden nog steeds probleemgebieden zijn, al was het alleen maar omdat criminaliteit, verloedering, onderwijsachterstanden en een relatief slechte volksgesondheid nog steeds hun stempel op de grote steden drukken.

Er zijn evenwel nog andere argumenten die pleiten tegen voortzetting van het grotestedenbeleid in zijn huidige vorm. Zo vallen naast de vier grote steden nog 27 andere middelgrote steden onder dit beleid. De meeste van die steden vertonen op de meeste punten een florisanter beeld dan de vier grote steden en als zij al soortgelijke problematiek vertonen, is dat op een minder grote schaal. Het is alles in aanmerking genomen moeilijk om in te zien dat in het sterk verstedelijkte Nederland een nederzetting van amper 100.000 inwoners intrinsiek zodanig problematisch zou zijn dat zij speciale steun zou behoeven.

Een derde veel aangevoerde rechtvaardiging van het grotestedenbeleid overtuigt evenmin. De grote steden worden in het algemeen, en niet geheel ten onrechte, beschouwd als de motor van de nationale economie en de malaise die hen treft (voorzover daarvan nog sprake is) zou het gehele land schaden. Het is echter niet gezegd dat een welvaartstekort dat zich meer dan evenredig in de grote steden concentreert het land harder treft dan een welvaartstekort dat proportioneel over de ruimte is uitgesmeerd. Omgekeerd is het al even onbewezen dat een investering in de economie van de grote steden een groter effect sorteert dan een even grote investering elders in het land.

Een vierde overweging geldt de effectiviteit van het grotestedenbeleid. De geldstroom die naar de grote steden vloeit, is niet zeer om-

vangrijk, terwijl rond het grotestedenbeleid, met zijn 31 deelnemende gemeenten, een omvangrijke organisatie is opgezet. In theorie moeten alle deelnemers hun eigen, oorspronkelijke plannen formuleren en aan het rijk overleggen, waarna tussen rijk en gemeenten convenanten worden gesloten. Het is misschien maar gelukkig dat zij elkaar in de praktijk veelvuldig kopiëren. Er moeten eenvoudiger wegen zijn om een euro van het rijk naar de gemeente te laten rollen.

De voornaamste rechtvaardiging van een grotestedenbeleid is eigenlijk gelegen in de bestrijding van sociale ongelijkheid. Het feit dat de grote steden dreigden, of nog steeds dreigen, te verworden tot massieve achterstandsgebieden kan niet straffeloos worden genegeerd. Een land als Nederland kan zich geen al te grote, ruimtelijk gearticuleerde, vormen van sociale ongelijkheid veroorloven. Volgens het Ruimtelijk Planbureau is echter, vanuit deze redenering gezien, het grotestedenbeleid een te log en te weinig selectief instrument. Een beleid gericht op specifieke voorzieningen en specifieke doelgroepen zou de voorkeur verdienen. Zo hoeft bijvoorbeeld de stedelijke herstructurering die zich richt op de opwaardering van de stedelijke woningvoorraad, geen deel uit te maken van een zwaar opgetuigd integraal beleid dat in zijn huidige gedaante, alweer volgens het Ruimtelijk Planbureau, gebukt gaat onder een stapeling van doelstellingen en een cumulatie van onderwerpen. Dit nog los van het wel erg grote aantal deelnemers!

De positie van de vier grote steden is het onderwerp van het onlangs verschenen rapport van het Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (WPRB) getiteld *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2006. Grote steden in demografisch perspectief*. NIDI Rapport nr. 71.

LITERATUUR

- WPRB (2006), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2006. Grote steden in demografisch perspectief* (NIDI-rapport nr. 71).
- Wouden, R. van der en E. de Bruijne (2001), *De stad in de omtrek: problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wouden, Ries van der, Bas Hamers en Femke Verwest (2006), *Toekomstverkenning grotestedenbeleid: een beschouwing*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Internetbronnen:
 - www.statline.cbs.nl
 - www.grotevier.nl

Drs. C.S. van Praag, NIDI.

E-mail: praag@nidi.nl

DEMOS verschijnt 10 x per jaar en beoogt de kennis en meningsvorming over bevolkingsvraagstukken te bevorderen. Inlichtingen over toezending van kopij kunnen worden ingewonnen bij de redactie



Gehele of gedeeltelijke overname van artikelen met bronvermelding is toegestaan. Toezending van bewijs-exemplaren wordt op prijs gesteld.

Het NIDI is een instituut van de KNAW dat zich bezighoudt met onderzoek naar ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van de bevolking

colofon

Demos	is een uitgave van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI).
Redactie	Harry Bronsema, eindredacteur drs. Joop de Beer drs. Gijs Beets dr. Ernst Spaan
Adres	NIDI/DEMOS Postbus 11650 2502 AR 's-Gravenhage
Telefoon	(070) 356 52 00
E-mail	demos@nidi.nl
Internet	http://www.nidi.nl/public/demos/
Abonnementen	gratis
Basisontwerp	Harmine Louwé
Druk	Nadorp Druk b.v., Poeldijk

Foto: Wim de Jonge

