

Het grotestedenbeleid voorbij

Ries van der Wouden

Hoe gaat het eigenlijk met de Nederlandse grote steden? Het is lastig een eenduidig antwoord op die vraag te vinden. De steden tonen vanaf het midden van de jaren negentig twee gezichten. Enerzijds is er sprake van een bovengemiddelde economische groei. Onlangs meldde het CBS nog dat het Bruto Regionaal Product van drie van de vier grootstedelijke regio's in de randstad al jarenlang sneller is gegroeid dan het Nederlands gemiddelde. Het aandeel van de Amsterdamse, Utrechtse en Haagse regio's in de Nederlandse economie is in de periode vanaf 1995 tot en met 2003 toegenomen. De grootstedelijke economische voorspoed kreeg een fysieke vertaling in de uitbundige bouw van bedrijfsgebouwen en kantoorpanden. Anderzijds scoren veel steden nog steeds hoog op de misère-index. Uitkeringsafhankelijkheid, criminaliteit, segregatie in het onderwijs, drugsoverlast, verloedering van woonmilieus in de naoorlogse wijken, het zijn problemen die vooral in de grote steden te vinden zijn.

Deze twee gezichten van de grote steden zijn zo verschillend, dat zich onwillekeurig de vraag opdringt of ze eigenlijk wel betrekking hebben op dezelfde stad. Dat lijkt een retorische vraag: zowel de glanzende kantoren als de achterstandswijken bevinden zich immers binnen de fysieke grenzen van de stad. Als we stad echter niet als een fysieke maar als een sociale entiteit zien, wordt het antwoord op de vraag ontkenkend. Er zijn tegenwoordig twee goeddeels gescheiden stadspopulaties, die van de werkers in de stad en die van de stadsbewoners. De werkpopulatie van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht valt maar voor een deel samen met de woonpopulatie. Voor elk van de grote

steden geldt dat meer dan de helft van het aantal mensen dat in de stad werkt, niet in de stad woont (Van der Wouden en De Bruijne 2001: 97). Honderdduizenden leden van de werkpopulatie komen 's morgens de steden binnen en verlaten die 's avonds weer, honderdduizenden anderen wonen er, maar behoren niet tot de werkpopulatie. Het begrip van de 'duale stad' heeft hiermee een nieuwe inhoud gekregen. Dat begrip werd in de jaren tachtig gebruikt voor de toenemende polarisatie tussen arm en rijk in de stad, nu kan het worden toegepast op de groeiende scheiding tussen de populaties van de 'economische stad' en die van de 'sociale stad'. Je kunt het als stad tegenwoordig tegelijkertijd economisch goed doen én een weinig welvarende bevolking hebben.

De toenemende splitsing van de populaties van de 'economische stad' en de 'sociale stad' is eigenlijk al een indicatie voor hét belangrijkste structurele kenmerk van de grote-stedenproblematiek: de *mismatch* op de stedelijke woningmarkten. In de stedelijke woningvoorraad zijn de goedkope huurwoningen zeer sterk oververtegenwoordigd, terwijl het aandeel koopwoningen doorgaans ver onder het Nederlands gemiddelde ligt (VROM 2004: 114-115). Koopwoningen van goede kwaliteit zijn juist in de gebieden rondom de steden te vinden, en niet in de steden zelf. Dit fenomeen lag al ten grondslag aan de suburbanisatiegolf vanaf de jaren zestig, waarbij de huishoudens met hogere en middeninkomens massaal de steden verlieten voor suburbane woonmilieus, het werd nog eens extra zichtbaar tijdens de periode van sterke economische groei in de tweede helft van de jaren negentig. Doordat het aandeel koopwoningen in de steden relatief klein was, stegen de prijzen van koopwoningen in de gewilde stadsbuurten explosief en werden deze onbereikbaar voor de middeninkomens, die de keuze hadden tussen ofwel op de huurwoning blijven zitten (en tot het groeiende leger van de 'scheefwoners' te gaan behoren, een weinig vleiende beleidsterm voor huishoudens wiens inkomen te hoog is voor de woning) ofwel hun heil te zoeken in het kopen van een huis in de suburbane gebieden rondom de steden. De stedelijke koopmarkt bleef alleen bereikbaar voor de hoogste inkomensgroep. In Amsterdam en Utrecht nam bijvoorbeeld het aandeel van de hoogste inkomensgroep in de stadsbevolking gedurende de tweede helft van de jaren negentig toe, terwijl dat van de middeninkomens afnam. Die middeninkomens zijn in de suburbane gebieden te vinden. Dat dit niet alleen meer om de autochtone midden-

klasse gaat, laat een recent onderzoek over de vlucht van de 'zwarte middenklasse' vanuit Amsterdam naar Almere zien (De Groot 2005).

Hoe erg is deze sociaal-ruimtelijke dualisering van de steden, waarbij de middenklasse steeds minder in stad woont? In eerste instantie lijkt het probleem niet zo groot, omdat de stad ook wel economisch door-draait als de middenklasse blijft pendelen tussen de suburbane woning en de werkplek in de stad. Maar tijdens de hoogconjunctuur aan het eind van de jaren negentig bleek er plotseling wél een groot probleem: het werd in de steden steeds moeilijker de vacatures voor onderwijzers, verpleegsters, politieagenten en huisartsen te vervullen. Die beroeps-groepen gingen in toenemende mate werken in de gebieden waar ze ook woonden. Naast de nabijheid van woning en baan was het wat minder problematische karakter van de suburbane clientèle in vergelijking met die van de grote stad een belangrijk motief. Het kost minder kop-zorgen om voor de klas te staan in Hoofddorp dan in de Amsterdamse Westelijke tuinsteden, of om huisarts te zijn in Voorschoten in plaats van de Haagse Transvaalbuurt. Door de economische teruggang is deze problematiek op dit moment minder groot, maar ze zal zeker weer toenemen als de economie weer aantrekt.

Welke rol speelt het grotestedenbeleid in deze situatie? Het groteste-denbeleid is in 1994 gestart en bevindt zich inmiddels in zijn 'derde ronde', die loopt tot 2009. Die 'rondes' slaan op de overeenkomsten met een looptijd van vijf jaar tussen de deelnemende steden en de rijks-overheid, waarin afspraken worden gemaakt over de beleidsinzet en de te bereiken resultaten. Naar alle waarschijnlijkheid is deze derde ronde de laatste. Als tijdelijke impuls, waarvoor het grotestedenbeleid bedoeld was, is die vijftien jaar al redelijk lang.

Terugkijkend op ruim tien jaar grotestedenbeleid kan worden vastge-steld, dat de erkenning van de sleutelpositie van stedelijke woningvoor-raad voor de grote steden lang op zich heeft laten wachten. Pas aan het einde van de jaren negentig ging men zich ernstig zorgen maken over de negatieve effecten van de onevenwichtige woningvoorraad van de grote steden. Hier valt met name de gemeentebesturen nalatigheid te verwij-ten. Zij hebben zich decennialang uitdrukkelijk alleen met de sociale woningbouw beziggehouden en niet met de woningmarkt als geheel, waardoor de onevenwichtigheid van de stedelijke woningvoorraad toe-

nam. Zij werden daarin gesteund door een enorm nationaal corpus aan regelingen en subsidies voor de sociale woningbouw, dat overigens in de jaren negentig zeer fors werd afgeslankt. Terwijl de gemeentebesturen tot in de jaren negentig hardnekkig deden alsof de stedelijke bevolking nog steeds voor een groot deel bestond uit de industriearbeiders uit de jaren vijftig en uitsluitend voor die groepen bleef bouwen, nam de welvaart van de stedelijke bevolking snel toe en vonden velen een koopwoning elders. Natuurlijk was er ook bij een ander beleid wel suburbanisatie geweest (dat is immers een verschijnsel dat zich in alle stedelijke gebieden in de westerse wereld voordoet), maar dan was het ten minste mogelijk geweest dat degenen die in stad wilden blijven wonen én een koophuis wilden dat ook konden. Die keuze was er nu nauwelijks, waardoor de uitstroom van welvarende stadsbewoners groter was dan nodig. Er is de laatste jaren op dit punt veel veranderd in het stedelijk beleid, maar er is nog een lange weg te gaan. Als bedacht wordt dat steden doorgaans niet meer dan 1% aan de stedelijke woningvoorraad kunnen toevoegen door nieuwbouw, dan wordt duidelijk dat het wegwerken van het grote verschil tussen stad en ommeland decennia gaat duren. In het licht van die lange termijn is het wel begrijpelijk dat een stad als Rotterdam komt met een voorstel tot spreiding van lage inkomens, maar de structurele oplossing ligt toch echt in een verandering van de samenstelling van de stedelijk woningvoorraad.

In het grotestedenbeleid zelf bevindt zich nog een andere hindernis voor het aanpakken van dit structurele knelpunt. De coördinatie van het grotestedenbeleid is vanaf het begin gevoerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken, een bij uitstek bestuurlijk departement dat het beleid geheel heeft gebaseerd op interbestuurlijke relaties. Hoe dat zo gekomen is, is een leerzame casus van interbureaucratische besluitvorming, die een beschouwing op zich waard is. Dit ministerie maakt afspraken met de gemeentebesturen van de deelnemende steden, en het grotestedenbeleid blijft keurig binnen de gemeentegrenzen. Maar de grootstedelijke woningmarkten hebben bij uitstek een regionaal karakter, en vereisen een regionaal beleid met afstemming tussen de stedelijke veranderingen en die in de suburbane woongebieden. Dat besef is er ondertussen wel, maar een eenmaal gekozen bestuurlijke aanpak wordt niet zo gemakkelijk meer verlaten. Ook hier malen de bestuurlijke molens langzaam.

Het grotestedenbeleid heeft vooral een symbolische waarde gehad: de grote steden werden op de politieke agenda gezet en gehouden. De beslissing over het lot van de grote steden ligt echter voorbij het tijdperk van het grotestedenbeleid. Pas de komende decennia zal blijken of een verandering van de stedelijke woningvoorraad leidt tot duurzame opleving van de steden.

Auteur

Ries van der Wouden (wouden@rpb.nl) is als sectordirecteur werkzaam bij het Ruimtelijk Planbureau.

Literatuur

- Groot, Carola de (2005) *'Zwarte vlucht', de (sub)urbane locatiekeuze van klassieke allochtonen in Amsterdam*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM (2004) *Cijfers over wonen 2004*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Wouden, Ries van der en Bruijne, Erica de (2001) *Stad in de omtrek*, Den Haag: SCP.