

**Een nieuwe stedelijke agenda. Overwegingen voor  
een toekomstig grotestedenbeleid**  
Ries van der Wouden

## Inhoud

### Een nieuwe stedelijke agenda

Nationaal beleid 3

Regionaal beleid 3

Lokaal beleid 4

### Inleiding 5

### De huidige stedelijke agenda en haar knelpunten

Nationaal grotestedenbeleid is een recent fenomeen 6

De oude agenda: de verliesrekening van de stad 6

De huidige agenda: nieuwe economie en krachtige stad 7

Knelpunten in het huidige beleid 8

### De nieuwe stedelijke economische conditie

Toenemende verschillen tussen grote steden in Nederland 11

Stedelijke strategieën: de zoektocht naar de 'nieuwe economie' 13

Toekomstig grotestedenbeleid 16

### Regio, stad en wijk in de woningmarkt

Verschillende snelheden van fysieke en demografische veranderingen 18

Suburbanisatie en het ontstaan van de grootstedelijke regio 19

Samenstelling van de grootstedelijke woningvoorraad 20

Woningvoorraad en migratie in stad en suburbane gebieden 22

De verweven stedelijke regio en het beleid 22

Wijkbeleid 24

Toekomstig grotestedenbeleid 26

### Op zoek naar de stad van het particulier initiatief

Gentrification 28

Particuliere stadsontwikkeling 30

Toekomstig grotestedenbeleid 32

### Literatuur 34

### Over de auteurs 36

# Een nieuwe stedelijke agenda

## Nationaal beleid

– In het regeerakkoord is het voornemen uitgesproken dat het grotestedenbeleid na 2009 zal worden voortgezet. Wanneer daaraan gevolg wordt gegeven, verdient het aanbeveling dat toekomstig beleid vorm te geven langs de lijnen van differentiatie en selectiviteit. Het tijdperk van het brede en relatief uniforme grotestedenbeleid met een groot aantal steden in één nationaal beleidspakket is voorbij. Immers: de ontwikkelingen in de steden lopen uiteen. Het beleid zou die differentiatie als uitgangspunt moeten nemen. Daarnaast is een grotere selectiviteit nodig bij de keuze van deelnemende steden, zodat het nationale grotestedenbeleid kan worden gericht op de grootste knelpunten.

– De economische ontwikkeling en de woningmarkt zijn factoren die de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van steden bepalen. Op beide gebieden is de regionale vervlechting sterk toegenomen. Een toekomstig grotestedenbeleid zou daarom veel meer dan tot nu toe gericht moeten zijn op de stedelijke regio. Daar dient het primaat te liggen, niet bij de stad binnen de gemeentegrenzen.

– Bij het economisch beleid van de stedelijke regio heeft de rijksoverheid vooral een faciliterende rol, bijvoorbeeld in de aanleg van infrastructuur of de allocatie van kennisinstellingen. Hier past inhoudelijke terughoudendheid van de nationale overheid: de richting van de economische ontwikkeling laat zich slecht nationaal sturen. De inhoudelijke koers van het beleid kan het best door de regionale overheden en particuliere actoren zelf worden bepaald.

– Op de woningmarkt is een sterkere rol van de rijksoverheid gewenst dan in de economie. De samenstelling van de stedelijke woningvoorraad

blijft een knelpunt dat om een langetermijnaanpak vraagt. De woningmarkt is immers een voorraadmarkt, en de samenstelling daarvan wijzigt slechts langzaam. Herstructurering van stedelijke gebieden en aanpassing van de regelgeving zijn daarom ook voor de toekomst belangrijke agendapunten. De belangrijkste prioriteit is het binden van stedelijke welvaart door te bouwen voor hogere en middeninkomens.

– Wijkbeleid speelt niet op het niveau van de rijksoverheid maar vele schaalniveaus lager. Dat maakt een sturingsdilemma extra scherp zichtbaar: enerzijds de drang naar krachtadige sturing en controle, anderzijds de noodzaak voldoende ruimte te bieden voor het lokale initiatief. Het wijkbeleid van het huidige kabinet gaat nu, nadat de 40 wijken centraal zijn vastgesteld, de uitvoeringsfase in. Het is van belang een sturingsmodus te vinden waarin differentiatie van beleid mogelijk is en de inbreng van lokale actoren voor een duurzaam draagvlak zorgt.

– Nieuw beleid dient vooral de in de stad aanwezige krachten, het stedelijk particulier initiatief voorop, te versterken om zo de problemen op te lossen. Het mechanisme dat bestaand beleid altijd leidt tot meer beleid, moet worden doorbroken. Dat perspectief kan leiden tot een veel scherpere stedelijke agenda voor de periode na 2009. Voor welke steden is een nationaal grotestedenbeleid nu echt nodig, en voor welke problemen is een dergelijk beleid de meest effectieve oplossing? In het nationale grotestedenbeleid is het zinvol steeds af te wegen met welke onderdelen of steden kan worden gestopt. Dat komt de effectiviteit van het beleid ten goede.

## Regionaal beleid

– De grote steden zijn zich zeer bewust geworden van de toegenomen globalisering, en de grotere onderlinge wedijver tussen steden die dit met zich meebrengt. Zij besteden veel aandacht aan hun concurrerend vermogen: het vermogen om bedrijven en burgers aan zich te binden. Maar de verschillen tussen stedelijke regio's in economische uitgangspunten en ontwikkelingen zijn groot. Stedelijke gebieden hebben in verschillende

mate geprofitteerd van de ontwikkeling in de dienstverlening, zoals de voorbeelden van de Amsterdamse en Rotterdamse regio's laten zien. Het onderling kopiëren van succesformules is echter niet zinvol: niet elk gebied kan 'hightech-regio' of 'knooppunt in de kenniseconomie' zijn. Ook hier is differentiatie tussen grootstedelijke regio's gewenst, terwijl een regionale strategie kan zorgen voor complementariteit binnen de regio.

– Ook bij veranderingen op de woningmarkt dient de stedelijke regio het uitgangspunt te zijn, en niet zozeer de grote steden zelf. Niet alleen raken de verschillende kernen in de stedelijke regio onderling steeds meer met elkaar vervlochten, maar bovendien neemt het stedelijk karakter van de voormalige suburbane groeikernen rond de grote steden snel toe, en daarmee het aantal 'grotestadsproblemen'. Een eventuele nieuwe stedelijke herstructureringsronde zal dan ook sommige wijken in de voormalige groeikernen omvatten. Meer dan ooit is er sprake van een regionale opgave.

– Op het gebied van de woningmarkt dient de voorzichtige aanzet tot een regionale differentiatie met kracht te worden doorgezet. Zo zal het ook in de nabije toekomst in de Amsterdamse regio de belangrijkste opgave blijven om de grote druk op de woningmarkt te faciliteren door kwantitatieve en kwalitatieve groei van de woningvoorraad. In de Rotterdamse regio gaat het eerder om het doorzetten van de selectieve aanpak: de groei van stedelijke woonmilieus in de stad bevorderen, en de groei in suburbane gebieden beperken tot de niet-stedelijke woonmilieus.

– Bij de verdere vormgeving van het regionale beleid ligt het niet voor de hand te beginnen met hervorming van het regionale bestuur. De inhoudelijke samenwerking staat voorop, de bestuurlijke ontwikkeling zou kunnen volgen. Het 'dubbelstad'-initiatief van Amsterdam en Almere is hiervan een goed voorbeeld.

## Lokaal beleid

– Het belang van het (her)ontwikkelen van binnenstedelijke locaties zal alleen maar toenemen. Dat komt onder meer door de heropleving van de belangstelling voor het binnenstedelijk wonen, de voorziene afronding van de stedelijke grote uitbreidingslocaties in het kader van Vinex en de opgeleefde discussie over de 'verrommeling' van het buitenstedelijk gebied. Voor de integratie van economie, infrastructuur en wonen in de binnenstedelijke gebieden is en blijft het lokale schaalniveau het meest adequaat. Experimenten elders met nieuwe rollen voor publieke en private partijen kunnen bijdragen aan de innovatie van de aanpak.

– De verschillen in de economische groei van steden nemen niet weg dat steden vergelijkbare problemen kennen, bijvoorbeeld op het gebied van integratie en segregatie, criminaliteit en schooluitval. In het kader van het debat over de voortzetting van het nationale grotestedenbeleid dient te worden afgewogen of deze problemen het best kunnen worden aangepakt via een voorzieningenbeleid (onderwijs, politie), een doelgroepenbeleid of een wijkbeleid.

– Een nationaal en lokaal wijkbeleid is nog steeds zinnig. Gebleken is dat een aantal leefbaarheidsproblemen zich in specifieke stadswijken concentreert, en nauwelijks afneemt door een generieke welvaartsgroei. Wel is, gezien de geringe successen van met name het 'sociale' deel van het wijkbeleid de afgelopen vijftien jaar, bezinning nodig over de ambities en samenstelling van dat wijkbeleid. Ook hier lijkt differentiatie in doelstellingen en aanpak zinvol. Niet elke wijk vraagt om evenveel 'sociale cohesie'.

– Om de Nederlandse stad meer bestand te maken tegen de gevolgen van de voortgaande globalisering is meer veerkracht nodig. Die veerkracht kan worden gevonden in de stad van het particulier initiatief: de stad van de burgers en ondernemers. Een groter belang van private partijen bij de stedelijke ontwikkeling vergroot ook de bereidheid om in de stad te investeren, zoals het voorbeeld van de *gentrification* laat zien.

# Inleiding

Het huidige grotestedenbeleid loopt in 2009 ten einde. De regering is van plan dat beleid na 2009 voort te zetten – zij het na evaluatie. Dat biedt ruimte om het komende jaar na te denken over een andere opzet van het grotestedenbeleid. Met *Een nieuwe stedelijke agenda* willen wij bijdragen aan de gedachtegang over die nieuwe opzet. De beschouwingen in deze publicatie zijn bedoeld als bouwstenen voor een nieuwe stedelijke agenda, die de huidige stedelijke agenda kan opvolgen. We bouwen hiermee voort op de in 2006 door het Ruimtelijk Planbureau uitgebrachte *Toekomstverkenning grotestedenbeleid* (Van der Wouden, Hamers & Verwest 2006).

Deze publicatie biedt een verkenning van de trends die gaande zijn in de grote steden. Die verkenning omvat niet het hele spectrum van het grotestedenbeleid; we richten ons op de thema's die op het terrein liggen van het Ruimtelijk Planbureau<sup>1</sup>: ruimtelijke economie, verstedelijking en woningmarkt, in termen van het grotestedenbeleid de 'economische pijler' en de 'fysieke pijler'. De derde pijler in het grotestedenbeleid, de 'sociale pijler', ontbreekt hier grotendeels, met uitzondering van het wijkbeleid dat op ruimtelijke problemen is gericht.

Met deze verkenning geven we geen advies over de toekomstige vormgeving van het grotestedenbeleid; we doen geen suggesties voor het gebruiken van bepaalde instrumenten, financieringsmogelijkheden of het nemen van concrete maatregelen. We trekken slechts algemene conclusies voor een 'stedelijke agenda' die zowel het nationale als het regionale en lokale niveau omvat.

De toekomst van de grote steden kwam ook al aan bod in de langetermijnstudie *Welvaart en Leefomgeving* (CPB, MNP & RPB 2006), een scenariostudie over de fysieke leefomgeving met een tijdshorizon tot 2040. De voorliggende publicatie is geen scenariostudie en heeft bovendien een kortere tijdshorizon: de meer nabije toekomst vanaf 2009. Toch heeft deze publicatie wel enkele thema's met de langetermijnstudie gemeen. De grootstedelijke knelpunten die in

sommige langetermijnscenario's van *Welzijn en Leefomgeving* naar voren komen, zijn ook in de huidige tijd en de nabije toekomst de grote knelpunten. Het gaat dan om bijvoorbeeld de stedelijke woningvoorraad, de gevolgen van immigratie en de leefbaarheid van wijken.

De opzet van deze publicatie is eenvoudig. In het eerste hoofdstuk wordt het grotestedenbeleid vanaf de start in grote lijnen geanalyseerd. Uit die analyse komen drie knelpunten naar voren, die in de daaropvolgende hoofdstukken terugkeren: de economische ontwikkelingen en opgaven, de fysieke ontwikkelingen en opgaven, en de verhouding tussen beleid en 'de stad van het particulier initiatief'. De hoofdstukken monden telkens uit in suggesties voor een toekomstig grotestedenbeleid. Daarnaast zijn bij wijze van samenvatting de belangrijkste aanbevelingen per schaalniveau geordend en puntsgewijs samengevat in 'een nieuwe stedelijke agenda'.

De voorbeelden over stedelijke trends en beleid zijn voornamelijk ontleend aan de vier grootste steden, en daarbinnen in het bijzonder aan Amsterdam en Rotterdam. Daar is niet alleen de probleemcumulatie het grootst, maar worden ook nieuwe ontwikkelingen het eerst zichtbaar. Dat betekent niet noodzakelijkerwijs dat de conclusies alleen tot deze steden beperkt zijn. Indien immers al wordt vastgesteld dat het zinvol is om in het beleid te differentiëren tussen Amsterdam en Rotterdam, dan is die conclusie zeker geldig voor de 31 zeer verschillende steden uit het grotestedenbeleid.

## Noten

1. Een overzicht van het gehele grotestedenbeleid inclusief de sociale pijler is in andere publicaties te vinden (Van der Wouden & De Bruijne 2001: hoofdstuk 7; Verwest & Van der Wouden 2006).

# De huidige stedelijke agenda en haar knelpunten

## Nationaal grotestedenbeleid is een recent fenomeen

Een rijksoverheid die zich bemoeit met stedelijk beleid, is niet vanzelfsprekend. Internationaal is het aantal Europese landen met een expliciet grotestedenbeleid in de minderheid (Van den Berg, Braun & Van der Meer 2004), en vooral historisch gezien is zo'n beleid eerder uitzondering dan regel. Eeuwenlang werd de stadspolitiek uitsluitend gevoerd door de steden zelf, door stadsbesturen, burgers en ondernemers.

In de negentiende eeuw en in de eerste helft van de twintigste eeuw begon de nationale overheid het lot van de steden te beïnvloeden, en wel langs twee indirecte wegen: door regelgeving en door de aanleg van infrastructuur. Zo was het in de eerste helft van de twintigste eeuw de Woningwet van 1901 waarmee de rijksoverheid de stadsontwikkeling ging reguleren, en die na de wetwijziging van 1921 de bakermat van de ruimtelijke ordening werd. Maar het was vooral de aanleg van infrastructuur waarmee de rijksoverheid de economische positie van steden beïnvloedde: rivierverbeteringen, kanalen, spoorwegen, wegen, telegraaf en telefoon (Van der Woud 2006).

Pas na de Tweede Wereldoorlog ging de rijksoverheid meer invloed uitoefenen op de stedelijke ontwikkelingen via de ruimtelijke ordening, terwijl haar indirecte invloed ook toenam via de volkshuisvesting en het voorzieningenbeleid. Aanvankelijk was het vooral de angst voor de gevolgen van de bevolkingsgroei en voor het volbouwen van het westen van Nederland die de stedelijke agenda van de ruimtelijke ordening bepaalde. Ze leidde tot het groeikernen-

beleid waarmee vanaf de jaren zeventig de uit de stad wegtrekkende bevolkingsstroom werd gekanaliseerd. In de jaren tachtig nam de zorg om de grote steden zelf toe, om hun economische achteruitgang en hun toenemende sociale problemen.

## De oude agenda: de verliesrekening van de stad

De stedelijke crisis van de jaren zeventig en tachtig was de aanleiding om voor het eerst een nationaal stedelijk beleid te ontwikkelen – wat in de jaren negentig uiteindelijk leidde tot een grotestedenbeleid. De steden kampten in die tijd met een hoge werkloosheid, een relatief slechte woningvoorraad en veel leefbaarheidsproblemen. Twee ontwikkelingen lagen aan deze crisis ten grondslag: door de deïndustrialisatie van de stedelijke economie verloren de grote steden banen en met de suburbanisatie trokken welvarende bewoners naar andere gemeenten. In de jaren tachtig was het angstbeeld dat van de Amerikaanse stad: een teloorgang van de stedelijke welvaart, het ontstaan van getto's en het verdwijnen van de traditionele stad in de eindeloze 'sprawl' van Los Angeles. In alle toenmalige doemscenario's leken de grote steden de verliezers.

Uit die angst voor een verder olopende verliesrekening van de steden werden in de *Vierde Nota ruimtelijke ordening* (1988) 'stedelijke knooppunten' benoemd. Die moesten zorgen voor bundeling en verdichting van de stedelijke gebieden, om zo de economische positie te versterken. Daarnaast moest stadsvernieuwing zorgen voor de fysieke verbetering van de woningvoorraad. Op sociaal terrein kwam er in de jaren tachtig en negentig achtereenvolgens het probleemcumulatiegebiedenbeleid en de sociale vernieuwing.

In 1994 werd gekozen voor een krachtiger aanpak: een grotestedenbeleid voor een beperkt aantal steden. Dat was een belangrijke politieke keuze, die misschien minder vanzelfsprekend is dan ze nu na een aantal jaren lijkt. Grotestedenbeleid werd toegepast op een selectie van steden: 19 bij de start in 1995, en uiteindelijk na lobbywerk van aanvankelijk uitgesloten gemeenten uitgebreid naar 31<sup>1</sup>. Het beleid werd daarmee in wezen gebiedsgericht, een principe dat eerder was toegepast in het regionale beleid voor

het Noorden en de Mijnstreek. Tegelijkertijd werd de stad juist bestuurlijk gedefinieerd, en niet ruimtelijk. Deze twee keuzen leidden tot een zwaar opgetuigd beleid. Ten eerste omdat allerlei afspraken tussen de rijksoverheid en de afzonderlijke steden in convenanten moesten worden vastgelegd. En ten tweede omdat, in het streven naar een 'integraal' gebiedsgericht beleid, verschillende beleidssectoren op elkaar moesten worden afgestemd. Deze bureaucrativering heeft de snelheid van uitvoering niet bepaald bevorderd (Verwest & Van der Wouden 2006).

Inhoudelijk was dit eerste grotestedenbeleid geworteld in de verzorgingsstaat. In de naoorlogse periode was het stedelijk beleid daarvan sluipenderwijs onderdeel geworden. Met subsidiestromen was de stadspolitiek vastgeklonken aan het nationale beleidsapparaat, met name door subsidies voor de volkshuisvesting. Tot in de jaren negentig richtten stadsbesturen zich daarom op de gesubsidieerde sociale woningbouw, alsof de stadsbevolking nog steeds voor driekwart uit arbeiders bestond. Bij de start van het grotestedenbeleid kwam er dan ook een sociaal wijkbeleid en werd de gesubsidieerde arbeid uitgevonden. Grotestedenbeleid was in deze periode *grosso modo* achterstandsbeleid. Hierdoor bleven veel stedelijke ontwikkelingen buiten beeld, zoals de economische regeneratie van de stad en de uitstroom van hogere en middeninkomens uit de stad. Die kwamen pas later in het vizier.

## De huidige agenda: nieuwe economie en krachtige stad

Het grotestedenbeleid werd in 1999 herzien toen, vanaf de tweede helft van de jaren tachtig en vooral in de jaren negentig, de economie van de grote steden zich wereldwijd begon te herstellen. Sommige stedelijke economieën in de Verenigde Staten en Europa groeiden snel door de sterke toename van de dienstverlening in de tweede helft van de jaren negentig. Dat was zeker ook in de Noordvleugel van de Randstad het geval. Deze economische ontwikkeling staat bekend als 'de nieuwe economie': de stedelijke economieën waren veranderd van een door de industriële ontwikkeling gedomineerde economie in een dienstverleningseconomie.

Toen de stedelijke economieën begonnen te groeien, begon ook het aanbod van woningen in het bovenste deel van de woningmarkt in de steden weer toe te nemen. De stad werd hierdoor een aantrekkelijker vestigingsplaats voor grotere groepen hoogopgeleiden, de zogenoemde 'yuppen' of 'creatieve klasse'. Verlaten stedelijke havengebieden en industrieterreinen werden getransformeerd tot nieuwe stedelijke woonmilieus, en in sommige oudere buurten stegen de huizenprijzen door een proces van gentrification: oude in verval geraakte stadsbuurten veranderden in specifieke woon-werkmilieus voor jonge hoogopgeleiden.

Het herstel van de economie ging gepaard met een snelle globalisering, waardoor steden uit verschillende landen in directe concurrentie met elkaar kwamen. In Europa werd dat proces nog eens versneld door het wegvallen van de economische binnengrenzen in 1992. Steden streden om de vestiging van hoofdkantoren van bedrijven, om de positie van havens en luchthavens, om internationale instellingen, kennisinstituten en laboratoria – het aantal opties waarmee ze zich konden profileren, was beperkt. Veel steden ervoeren de nieuwe stedelijke conditie als een soort 'situatiedwang': ze moesten zich wel profileren als vestigingsplaats op de markt van bedrijfs- en woonlocaties, anders zouden ze de boot missen.

Tegelijkertijd werd in Nederland de jarenlange band tussen de verzorgingsstaat en de stad verbroken. Steden konden niet meer rekenen op een automatische subsidiestroom via de volkshuisvesting, en moesten via de markt van koopwoningen gaan werven om midden- en hogere inkomens aan zich te binden en aan te trekken. De steden stonden daarin niet alleen tegenover elkaar, maar ook tegenover suburbane gemeenten. Want ondanks de hernieuwde belangstelling voor wonen in de stad ging de suburbanisatie gewoon door.

Door deze ontwikkelingen gingen beleidsmakers het belang inzien van het 'concurrerend vermogen' van de stad als vestigingsplaats. Sinds de jaren negentig gaat het in het stedelijk beleid dan ook om het aantrekken van bedrijven, bewoners en bezoekers. Achtereenvolgende hypes van de brainports, de kennisclusters, de creatieve stad, en ook het funshoppin,

de topsport en de culturele festivals moeten in het licht van deze nieuwe stedenstrijd worden gezien.

De invulling van het nationale grotestedenbeleid bewoog als het ware mee met deze nieuwe stedelijke conditie. Eind jaren negentig werd het grotestedenbeleid verdeeld in een economische, een fysieke en een sociale pijler. De fysieke pijler bestond vooral uit de stedelijke herstructurering, die voortkwam uit de *Nota Stedelijke vernieuwing van 1997* (VROM 1997). In het beleid werd een verbinding verondersteld tussen de economische en fysieke doelstellingen en de sociale problemen. Bij gebrek aan een elegantere benaming is die de ‘theorie van de trekkende schoorsteen’ genoemd: als je aan de bovenkant van de arbeidsmarkt en de woningmarkt maar voldoende verandert, dan profiteert de ‘onderkant’ er vanzelf van mee. De gedachte was dat door het bevorderen van economische groei de welvaart van de steden zou toenemen, en dat door de toename van het aantal banen uiteindelijk ook de werkloosheid en de uitkeringsafhankelijkheid zouden verminderen. Voor de woningmarkt werd verondersteld dat het bouwen voor hogere en middeninkomens niet alleen zou leiden tot een grotere welvaart in de stadswijken, maar ook tot meer ‘sociale menging’ en uiteindelijk tot een grotere sociale cohesie.

Die veronderstelde samenhang tussen economische voorspoed en welvaartsgroei enerzijds en de vermindering van sociale problemen en verbetering van leefbaarheid anderzijds vormde de basis voor de ‘krachtige stad’, het motto van het huidige grotestedenbeleid (BZK 2004 en 2006b; zie voor een uitvoeriger analyse van het grotestedenbeleid met overzicht van relevante beleidsnota’s Verwest & Van der Wouden 2006). Die krachtige stad is dus bepaald niet uitsluitend gericht op het marktdenken, maar eerder op het leggen van een relatie tussen economie en woningmarkt en het oplossen van sociale problemen in de stad.

### Knelpunten in het huidige beleid

Het huidige nationale grotestedenbeleid van de krachtige stad lijkt keurig de logica van de nieuwe stedelijke conditie te volgen, en ook de bijbehorende ‘theorie van de trekkende schoorsteen’ lijkt plausibel. Toch wrikt er het een en ander.

Ten eerste hebben de grote steden zich in economisch opzicht verschillend ontwikkeld. In sommige steden groeiden de productie en het aantal banen bijvoorbeeld veel sterker dan in andere. Daarnaast stelden we al vast dat steden steeds meer met elkaar moeten concurreren; om te overleven zien zij zich genoodzaakt zich te profileren en te onderscheiden als aantrekkelijke vestigingsplaats voor bedrijven en burgers.

Terwijl deze ontwikkelingen dus vragen om diversiteit, is het beleid van de meeste steden juist vrij uniform (CPB 2000; Van der Wouden & De Bruijne 2001; Van der Wouden 2007b). Dat komt aan de ene kant door het kader van het nationale grotestedenbeleid en de verzorgingsstaat. Maar aan de andere kant ook door de reacties van de steden zelf; want ook op onderwerpen die strikt genomen niet binnen het grotestedenbeleid vallen, reageren steden vaak op een zelfde manier.

Vrijwel elke stad absorbeert gretig de nieuwe concepten die worden gelanceerd, zoals ‘economische clusters’, ‘brainports’ of ‘creatieve stad’. Zo is het nogal omvattende concept ‘creatieve stad’ van Richard Florida niet alleen overgenomen door Amsterdam (wat voor de hand lag), maar ook door vele andere grote en middelgrote steden (wat niet altijd voor de hand lag). Het aantal alternatieve opties voor stedelijke ontwikkeling is kennelijk te gering om tot grote differentiatie te leiden. En dat leidt tot een competitie tussen de steden. Want binnen de kleine Nederlandse ruimte met veel steden kan niet iedere stad ‘creatief centrum’ of ‘brainport’ zijn. Hier speelt een variant van de padafhankelijkheid een rol: wie al sterk is op een bepaald terrein, heeft de beste kansen zich op dat terrein verder te ontwikkelen maar beïnvloedt daarmee tegelijkertijd de kansen van andere steden. Zie Amsterdam en Rotterdam: als de Amsterdamse regio zich met het Gooi profileert als hoofdstad van de media, is dat niet tegelijkertijd voor Rotterdam weggelegd. Rotterdam staat dan voor de lastige taak te zoeken naar andere specialisaties binnen de cultuursector (zoals de architectuur) of dienstverlening, en/of naar versterking van de bestaande specialisaties als logistiek en procesindustrie. Het dilemma tussen uniformiteit en diversiteit is het meest pregnant in het stedelijk economisch beleid, maar speelt ook een rol in de fysieke pijler.

Een tweede knelpunt heeft te maken met de verhouding tussen regio, stad en wijk. Vanwege de sterk bestuurlijke invulling is in het grotestedenbeleid gekozen voor de stad binnen de gemeentegrenzen als beleidseenheid. Vooral in de fysieke pijler, met name op de woningmarkt, heeft dit tot knelpunten geleid. De steden kampen bijvoorbeeld met een gebrekkige werking van de woningmarkt en met een woningvoorraad die niet meer voldoet aan de huidige kwaliteitswensen. De kwaliteit van de stedelijke woningvoorraad heeft de welvaartsgroei niet kunnen bijbenen.

Hoewel dit knelpunt binnen de steden zelf speelt, ligt de oplossing ervan niet op het stedelijke, maar juist op het regionale niveau. De woningmarkt en de arbeidsmarkt functioneren al lang niet meer alleen binnen de stadsgrenzen. Door de mobiliteitsgroei en de voortgaande suburbanisatie is een ‘regionale stad’ ontstaan, waarin verschillende gebieden binnen de regio sterk met elkaar samenhangen. Het ligt voor de hand om deze groeiende onderlinge afhankelijkheid binnen de stedelijke regio te vertalen in het grotestedenbeleid.

Daarnaast is er het schaalniveau van de dagelijkse leefomgeving, van de straat, buurt of wijk. Leefbaarheidsproblemen concentreren zich op dit schaalniveau. Binnen de regio gaan de binnenstedelijke en de suburbane (potentiële) achterstandswijken steeds meer op elkaar lijken. Op wijkniveau heeft de economische groei maar zeer ten dele geleid tot een vermindering van sociale problemen, de eerder genoemde ‘theorie van de trekkende schoorsteen’. Zo is er wel een samenhang tussen de economische groei en de afname van werkloosheid in de steden, maar is er weinig verband tussen economische groei en problemen als schooluitval, segregatie en integratie en onveiligheid (Van der Wouden, Hamers & Verwest 2006).

Vanaf de stadsvernieuwing is er wijkbeleid gevoerd om achterstanden aan te pakken, afwijzend met een fysieke en sociale invalshoek. De huidige wijkaanpak lijkt inhoudelijk sterk op de sociale vernieuwing uit het begin van de jaren negentig en de sociale pijler uit het begin van het grotestedenbeleid, met name in het streven naar een integrale aanpak van de sociale problemen. Iets dergelijks geldt ook voor de woningmarkt. Door

meer koopwoningen te bouwen neemt weliswaar de welvaart van buurten toe (Marlet & Van Woerkens 2006), maar de hooggespannen verwachtingen over sociale menging en grotere sociale cohesie komen niet uit. Dat roept vragen op over de doelen van een wijkaanpak: in hoeverre zijn ze verenigbaar, en in hoeverre zijn dezelfde doelen van toepassing op verschillende wijken?

Het derde knelpunt is de nog steeds sterke neiging om problemen rond de effectiviteit van het beleid te beantwoorden met méér of met nieuw beleid. Het lijkt nu wel alsof geen enkel stedelijk probleem nog zonder beleid kan worden opgelost. Dat is echter een betwistbaar en mogelijk juist contraproductief uitgangspunt.

Op de lange duur zou de stad wel eens gebaat kunnen zijn met meer zelfregenererende mechanismen in de stad, waardoor het herstel van stedelijke gebieden minder beleidsinspanning vereist. *Gentrification* – een verschijnsel dat in Nederland zo weinig spontaan voorkomt dat we er niet eens een goed woord voor hebben – is daar een voorbeeld van. *Gentrification* betekent vooral dat de private investeringen van burgers in hun woning en woonomgeving toenemen. Dat verhoogt de kwaliteit van de stedelijke omgeving. Ook zou meer kunnen worden gedacht aan beleid dat de bereidheid van bedrijven vergroot om – in ruil voor meer zeggenschap – te investeren in de omgeving, zoals in de *Business Improvement Districts* in Amerikaanse steden.

Het herontdekken van de stad van het particulier initiatief is een voorwaarde om de Nederlandse stad te laten overleven in een globaliserende wereld. De herontdekking van de stad van het particulier initiatief kan ook leiden tot een veel scherpere doorlichting van het grotestedenbeleid, ten behoeve van de stedelijke agenda van na 2009. Voor welke steden is een nationaal grotestedenbeleid nu echt nodig, en voor welke problemen is een dergelijk beleid de meest effectieve oplossing? Het is immers niet ondenkbaar dat een alternatieve optie met een combinatie van het aloude nationale infrastructuurbeleid gericht op de stedelijke economische groei en een generiek voorzieningenbeleid (onderwijs, zorg, politie enzovoort) effectiever is dan het huidige grotestedenbeleid. De rest kan dan aan de stedelijke

gemeenschap worden overgelaten, zoals eeuwenlang is gebeurd. Door het toekomstig beleid te beschouwen vanuit het perspectief van de stad van het particuliere initiatief kan een dergelijke afweging beter worden gemaakt.

#### Noten

1. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht (G4); Almelo, Arnhem, Breda, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Tilburg, Venlo Zwolle (G21); Alkmaar, Amersfoort, Emmen, Lelystad en Zaanstad zijn vervolgens toegevoegd, daarna volgde nog Sittard-Geleen.

## De nieuwe stedelijke economische conditie

Het concurrerend vermogen van steden – hun vermogen om zich als vestigingsplaats te profileren ten opzichte van andere steden – is steeds belangrijker geworden, zo zagen we in het voorgaande hoofdstuk. Bestuurders zijn zich daarvan het laatste decennium goed bewust geworden. Steden concurreren om het hardst om de hoofdkantoren van bedrijven, beurzen concurreren met elkaar en gaan internationale allianties aan. Mainport Schiphol concurreert met Londen, Parijs en Frankfurt, de Rotterdamse haven met Antwerpen en Hamburg. Steden zetten onder andere hun culturele instellingen en festivals in om zich internationaal te kunnen profileren.

Deze nadruk op het concurrerend vermogen van steden is niet tot Nederland beperkt, het is een internationale trend. Buck, Gordon, Harding & Turok (2005) constateren een vergelijkbare stemming in het Verenigd Koninkrijk, en spreken zelfs van een 'new conventional wisdom' onder bestuurders die in de plaats kwam van de 'old conventional wisdom' van de stedelijke crisisbestrijding van de jaren tachtig. Het begrip 'concurrerend vermogen' toont zo de nieuwe context van het stedelijk beleid.

Maar hoe maakbaar is het concurrerend vermogen van de stad eigenlijk? Of is de stad goeddeels afhankelijk van zijn economische positie, ruimtelijke ligging en fysieke mogelijkheden? En helpen nieuwe concepten uit de economische theorie, zoals 'creatieve economie' en 'economische clustervorming', waarbij steden hun aanknopingspunten voor beleid zoeken eigenlijk wel? Dat is een belangrijke kwestie voor de nieuwe stedelijke agenda. Een tweede, hiermee samenhangende kwestie laat zich het best omschrijven als het raadsel van de uniformiteit van het stede-

lijk beleid dat steden kiezen om hun 'concurrerend vermogen' te profileren. Een vraag is bovendien in hoeverre die uniformiteit voortkomt uit of ten minste versterkt wordt door het bestaan van een nationaal, uniformerend, stedenbeleid? Die vragen komen in dit hoofdstuk achtereenvolgens aan de orde.

#### Toenemende verschillen tussen grote steden in Nederland

Het Nederlandse stedensysteem wordt gekenmerkt door de relatieve onderlinge nabijheid van de grootste steden en het tegelijkertijd ontbreken van één grote metropool. Dat betekent twee dingen. Ten eerste is een aantal grootstedelijke functies niet in één stad geconcentreerd, maar over enkele steden verspreid. Zo is Amsterdam vanouds zakelijk centrum en heeft het de luchthaven, terwijl Rotterdam de haven heeft en Den Haag regeringscentrum is. Ook culturele voorzieningen en universiteiten zijn verspreid over de steden. De zakelijke diensten hebben een thuis in de vier grote steden van de Randstad, maar die steden onderscheiden zich van elkaar door specialisaties in bijvoorbeeld non-profit organisaties (Den Haag) en distributie en handel (Rotterdam; zie Ritsema van Eck e.a. 2006: 50-51).

Ten tweede liggen de steden dicht genoeg bij elkaar om de gevolgen van elkaars economische posities te ervaren. De specialisatie en dominantie van Amsterdam op bepaalde terreinen heeft gevolgen voor Rotterdam en Den Haag, en omgekeerd.

Met de start van het grotestedenbeleid in 1995 kregen de steden *grosso modo* te maken met hetzelfde nationale beleidspakket, hoewel ze verschillende accenten konden leggen. De achterliggende gedachte was dat alle grote steden te maken hadden met dezelfde problemen: achterblijvende economische groei, hoge werkloosheid, hoge uitkeringsafhankelijkheid en veel buurten met leefbaarheidsproblemen. Maar hebben de steden zich ondanks hun vergelijkbare uitgangspositie en de vergelijkbare beleidsinspanningen ook gelijk ontwikkeld?

Dat blijkt niet het geval te zijn. De ontwikkelingen in de vier grootstedelijke regio's verschillen sterk. In Amsterdam en Utrecht is de ontwikkeling in alle opzichten gunstiger geweest dan het Nederlands gemiddelde: een sterkere groei van het bruto regio-

naal product (brp) en van banen, een grotere afname van werkloosheid en van bijstandsuitkeringen. Rotterdam laat een volkomen tegengesteld patroon zien. Daar lagen alle indicatoren onder het Nederlands gemiddelde. In Den Haag wisselt het patroon.

De ontwikkelingen op enkele economische aspecten in de vier grootste steden en hun regio zijn in figuur 1 schematisch weergegeven en vergeleken met het Nederlandse gemiddelde in de periode 1995-2006. De ontwikkeling van de productiviteit (brp) is op regionaal niveau gemeten, de banen zowel op regionaal als op stadsniveau; werkloosheid en uitkeringen zijn op stadsniveau gemeten.

Het verschil in ontwikkeling tussen de steden is groot, en de ontwikkelingen suggereren zelfs een toename van de verschillen. Die conclusie wordt ondersteund in het *Jaarboek Grotestedenbeleid 2004* (Ministerie van V&K 2006a), waarin een analyse is gemaakt van de ontwikkelingen in de 30 steden die deelnemen aan de tweede convenantsperiode van het beleid (2000-2004).

Dat de verschillen in de economische positie tussen de Nederlandse grootstedelijke gebieden toenemen, wordt ook bevestigd als we kijken naar de ontwikkeling van het bruto regionaal product van een aantal Europese grootstedelijke gebieden op de langere termijn. Tabel 1 geeft de rangorde naar regionaal product per hoofd van de bevolking van een aantal Europese stedelijke gebieden voor de jaren 1980 en 2004, met daarbij een prognose voor 2010. Uit deze tabel blijkt een aantal interessante zaken. Ten eerste is de bovenkant van de lijst relatief stabiel. Bij de bovenste 15 posities bevindt zich in 2004 ten opzichte van 1980 maar één nieuwkomer: Helsinki. Düsseldorf, dat in 1980 op de tiende plaats stond, is naar de zestiende plaats gezakt en daarmee uit de top 15 verdwenen. Volgens de prognoses voor 2010 zal Dublin zich nog bij de top 15 voegen, ten koste van Keulen. Een groot aantal stedelijke gebieden met een al in 1980 sterke economische positie, heeft die positie decennia later dus nog steeds. Een stabiliteit die voor zo'n lange periode van 30 jaar opmerkelijk is. Wellicht is de kracht van de verworven positie hier groter dan die van de conjunctuurwisselingen of nationaal verschillende beleidsinitiatieven.

Ten tweede valt op dat het verschil tussen de Nederlandse grootstedelijke gebieden toeneemt.

Amsterdam handhaaft zich redelijk bij de bovenste 15, maar met name de Rotterdamse regio daalt sterk op de lijst. In 1980 is het brp per hoofd in Rotterdam nog 78 procent van dat in Amsterdam, in 2010 zal dat slechts 60 procent bedragen.

De verschillen tussen de Amsterdamse en de Rotterdamse stedelijke regio's zijn dus toegenomen. Aan het gevoerde nationale beleid lijkt dit niet te liggen. Dat had immers een relatief uniform karakter en was vooral gericht op het verminderen van de achterstandsposities van steden; de verschillen tussen de stedelijke gebieden zouden daarmee op zijn minst gelijk gebleven zijn. Evenmin kan gebrek aan beleid in de Rotterdamse regio als oorzaak worden aangewezen. Rotterdam is zeker zo actief en initiatiefrijk als Amsterdam. Er zijn uiteraard verschillen in de effectiviteit van het beleid, maar die zijn niet zo groot dat ze tot deze verschillen kunnen leiden. Een verklaring moet daarom vooral worden gezocht in het historisch gegroeide patroon van economische specialisaties.

De verschillen in economische ontwikkeling tussen de Amsterdamse en de Rotterdamse regio's – ontstaan gedurende de transitie van een door de industriële ontwikkeling gedomineerde economie naar een dienstverleningseconomie – lijken welhaast het spiegelbeeld van wat er gebeurde tijdens de opkomst van de industriële economie. Toen was het Rotterdam die vanaf het eind van de negentiende eeuw het meest profiteerde van de industriële groei, met name door zijn verbindingen met het Duitse achterland. Dat succes werd weerspiegeld in een veel sterkere bevolkingsgroei dan Amsterdam kende. Amsterdam kon niet zoals andere hoofdsteden profiteren van de groei van het overheidsapparaat, want dat was in Den Haag geconcentreerd. De specialisaties van Amsterdam lagen in de koloniale handel en de daaraan verbonden koopvaardij en in het bankwezen (Wagenaar & Van Engelsdorp Gastelaars 1986).

Had Rotterdam het meest geprofiteerd van de opkomst van de industrie, diezelfde stad herstelde het minst van de gevolgen van de neergang van de industriële economie. Dat gebeurde in meer Europese industrie- en havensteden, maar is niet zonder meer een algemeen patroon. Zo kent de stedelijke regio München, die in tabel 1 in 2004 en 2010 de eerste plaats in de grootstedelijke rangorde inneemt,

een sterke specialisatie in de kennisintensieve high-tech- en mediumtechindustrie (Louter 2005). En ook de havenstad Hamburg handhaaft zich redelijk in de top. Het verschil met deze steden is dat Rotterdam vooral gespecialiseerd is in logistieke functies, en niet in hightechindustrie, de petrochemie uitgezonderd (Van der Wouden & De Bruijne 2001: 78). De logistiek levert weliswaar een fascinerend technologisch complex op, maar zorgt toch niet in die mate voor hoogwaardige en kennisintensieve werkgelegenheid als hightechindustrie en zakelijke dienstverlening.

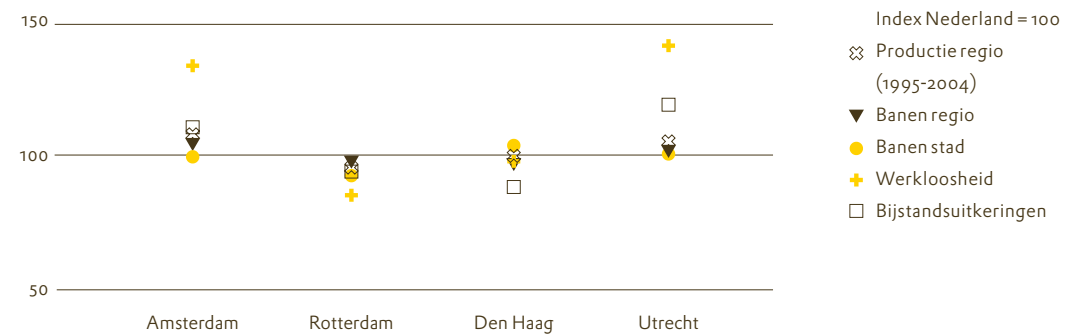
Met de overgang naar de dienstverleningseconomie kon de Amsterdamse regio, in tegenstelling tot de Rotterdamse, profiteren van zijn oude specialisaties: de banksector en de zakelijke dienstverlening, en de grafische industrie en de media. Historische padafhankelijkheid lijkt hier dus een redelijk grote invloed te hebben. Dat is ook wel te begrijpen, omdat het bij de stedelijke specialisaties niet alleen gaat om waar de bedrijven zich kunnen en willen vestigen, maar ook om het hooggeschoolde arbeidsaanbod en de aanwezigheid van kennisinstellingen. Op die punten is de positie van Amsterdam beter dan die van Rotterdam.

Maar ook buiten de specialisatiepatronen zijn er hardnekkige historische verschillen in het economisch klimaat. Zo hebben de Amsterdamse en de Haagse regio's vanouds een veel groter aandeel van de kapitaalkrachtige elite dan Rotterdam (Wagenaar & Van Engelsdorp Gastelaars 1986: 23). Die elite woont weliswaar niet altijd in de stad, maar besteedt er wel een deel van haar geld en vormt zo het draagvlak voor culturele en andere voorzieningen.

Opvallend is ook dat de stedelijke gebieden in de Randstad zich niet verder lijken te specialiseren, terwijl dat gezien hun onderlinge nabijheid eigenlijk te verwachten zou zijn. Een typische groeisector als de zakelijke dienstverlening is tussen 1992 en 2002 juist meer gespreid geraakt over de regio's in de Randstad. Hetzelfde geldt voor de distributieactiviteiten (Ritsemma van Eck e.a. 2006: 52-54). Stedelijke economieën bewegen zich in de Randstad *grosso modo* in een vergelijkbare richting, maar profiteren hier in verschillende mate van.

Ziedaar de paradox van Rotterdam: het toegenomen economische verschil met Amsterdam is niet het gevolg van een andere en 'verkeerde' specialisatie, maar van het relatief geringe effect van eenzelfde

**Figuur 1.** Ontwikkelingen vier grootstedelijke gebieden 1995-2006<sup>1</sup> ten opzichte van het Nederlands gemiddelde<sup>2</sup>



1. Productie regio (brp) 2004; banen 31 december 2005

2. De indicatoren zijn zo geplaatst dat een score van boven de 100 altijd duidt op een sterkere ontwikkeling dan het Nederlands gemiddelde, d.w.z. sterkere productiviteits- of banengroei, grotere afname van werkloosheid of bijstandsuitkeringen.

N.B. Bij 'productie regio', 'banen regio' en 'banen stad' gaat het om de toename ten opzichte van Nederland, bij 'werkloosheid stad' en 'bijstandsuitkeringen stad' om een afname.

'goede' specialisatie, in combinatie met ongunstige historische kenmerken zoals een relatief laag geschoolde beroepsbevolking en een geringe koopkrachtige elite. Wat betekent dit voor het stedelijk beleid en voor het nationale grotestedenbeleid?

### Stedelijke strategieën: de zoektocht naar de 'nieuwe economie'

Het concurrerend vermogen van en de concurrentiestrijd tussen steden liggen aan de basis van de stedelijke zoektocht naar nieuwe strategieën voor een economisch beleid. De steden moeten daarbij vaak een balans zoeken tussen de historisch gegroeide patronen, die ten grondslag liggen aan de in de vorige paragraaf vermelde 'padafhankelijkheid', en nieuwe ontwikkelingen die potentieel economische groei opleveren. Het ligt voor de hand dat ze daarbij kijken naar sectoren en activiteiten die een natuurlijke affiniteit hebben met de stad als vestigingsplaats.

De opvattingen van een aantal economen boden de steden hierbij aangrijpingspunten. Zo luidde Jane Jacobs, die zeer betrokken was bij het lot van de Amerikaanse binnensteden in de jaren zestig van de vorige eeuw, niet alleen de alarmklok over het verdwijnen van de gevarieerde en levendige binnensteden door

de sloophamers van de grootschalige functionalistische stadsplanning. Zij meende ook dat de aanwezigheid van diezelfde stedelijke variatie voor de steden een belangrijk economisch voordeel opleverde (Jacobs 1961, 1972; zie ook o.a. Anas, Arnott & Small 1998; Van Oort 2006).

Anders dan Jacobs gaat de econoom Michael Porter ervan uit dat de belangrijkste agglomeratievoordelen behaald worden binnen concentraties van onderling samenhangende economische activiteiten. Deze clusters verlenen voldoende economische massa aan een omgeving om de voordelen van die omgeving maximaal uit te kunnen buiten. Voor de binnensteden zijn dat onder meer de strategische locatie, de relatief grote en geconcentreerde marktvrage, de mogelijkheid tot integratie met regionale clusters en de grote variëteit aan 'human resources' (Porter 1998: 377-408). De aanwezigheid van clusters impliceert tegelijkertijd een concurrentievoordeel voor de locatie zelf, en Porter suggereert dat het lokale bestuur die clustervorming positief kan beïnvloeden. Een boodschap die eind jaren negentig in vruchtbare bodem viel bij vele bestuurders, ook in Nederland. Zij waren op zoek naar een nieuw economisch perspectief voor het stedelijk beleid, en kregen van Porter de instrumenten aangereikt. Velen gingen op zoek naar de potentieel dragende clusters voor hun

stad of regio, en zo zag een veelheid aan 'x-valleys' en 'x-ports' het licht.

Ook Richard Florida was op zoek naar een nieuwe economische drager van de stad, naar de vraag voor welke economische activiteiten de binnensteden nog het voorkeursmilieu vormen. Hij vangt die categorie met het begrip 'creatieve klasse'. De boodschap van zijn boek *The Rise of the Creative Class* was dat het creatieve milieu van kenniswerkers, kunstenaars, technici, mediabedrijven, reclamebureaus en vormgevers de economische motor van de stad in de eenentwintigste eeuw wordt (Florida 2002). De these van Florida sluit in zekere zin aan bij de clustertheorie van Porter, maar geeft tegelijkertijd een inhoudelijker invulling: de kennisintensieve sectoren als de meest kansrijke voor de stad.

Ondanks de evidente problemen met het afbakenen van het begrip 'creatieve klasse' omarmden stadbestuurders deze theorie enthousiast. Veel steden probeerden zich als 'creatieve stad' te profileren, ook in Nederland. Dat is ook wel te begrijpen. Ten eerste past het concept van de creatieve klasse duidelijk bij de structuur van de binnensteden. Ten tweede lijkt het te gaan om een concept dat ten minste ten dele door de lokale overheid te beïnvloeden is, met culturele voorzieningen of met 'broedplaatsen' in de stad. De stad is niet alleen speelbal van de globalisering, ze is ook speler. En ten derde herstelt de theorie van Florida het verband tussen economie en cultuur, door het culturele klimaat van de stad te zien als voorwaarde voor de creatieve klasse. Dat verband, dat ook bij Jane Jacobs sterk aanwezig was, was bij de academische economen zoek geraakt. De creatieve stad is daarmee het hoofdelement van een zoektocht naar de 'nieuwe stad' (Van Engelsdorp Gastelaars & Hamers 2006), met een breed pakket van stadsgebonden economische activiteiten, stadsminnende bewoners en een cultureel klimaat.

Maar heeft de concentratie van activiteiten in de stad nu ook echt effecten in termen van extra economische groei dan wel welvaart? Voor zover die vraag al van belang is geweest in het debat over de stadspolitiek, lijkt ze er steeds minder toe te doen. De creatieve klasse is niet het eerste begrip in de reeks van nieuwe economische perspectieven voor de stad, en zal ook niet het laatste zijn. Ze maakt deel uit van

een soort symbolische economie, waar vooral het imago van de stad telt in de strijd om bedrijven, burgers en bezoekers aan te trekken. Wie zich aan die strijd onttrekt, lijkt al bij voorbaat een verliezer. Het imago is een essentieel onderdeel geworden van het concurrerend vermogen van de stad; de stad betreedt de markt van vestigingsplaatsen als een 'merk'. Maar in tegenstelling tot wat zou worden verwacht, zijn de steden zich in hun profileringsdrang niet als 'merk' van elkaar gaan onderscheiden. Integendeel: ze zijn juist erg op elkaar gaan lijken, doordat ze putten uit een beperkte set concepten: brainport, cultuurstad, designstad, creatieve stad. De in het begin van deze paragraaf vermelde balans tussen historisch gegroeide economische patronen en het zoeken naar nieuwe concepten is duidelijk doorgeslagen naar het tweede.

Dat zoeken naar nieuwe concepten pakt niet voor elke stad hetzelfde uit, zoals het verschil tussen Amsterdam en Rotterdam laat zien. Want waar een stad als Amsterdam door zijn grote culturele industrie, het draagvlak voor voorzieningen en vele hooggeschoolden een soort natuurlijke affiniteit heeft met een begrip als 'creatieve stad', heeft Rotterdam die niet. Rotterdam heeft als het ware een achterstand op alle drie de onderdelen die een stad tot creatieve stad kunnen maken: het economisch profiel, de ondervertegenwoordiging van welvarende en hooggeschoolde bewoners en (daarmee) het culturele draagvlak.

Overigens wordt de creatievestadbenadering door Florida en zijn navolgers wel zeer sterk als een inclusief 'totaalpakket' voorgesteld: een flink aandeel goed opgeleide kenniswerkers, aantrekkelijke woonmilieus, een goed cultureel klimaat, tolerantie ten opzichte van verschillende leefstijlen, enzovoort. Als de lat zo hoog wordt gelegd, is het niet verwonderlijk dat er in een klein land als Nederland maar enkele steden aan dat totaalpakket kunnen voldoen. Voor een realistische Rotterdamse strategie bepaling is het daarom zinvoller niet naar het totaalpakket van de creatieve stad te kijken, maar alleen naar economische specialisaties in de creatieve sector. Dan ontstaat een veel genuanceerder beeld van economische specialisatie en taakverdeling, waarbij de Amsterdamse regio weliswaar dominant is maar er ook mogelijk-

**Tabel 1.** Rangorde selectie<sup>1</sup> Europese stedelijke gebieden<sup>2</sup> naar brp per hoofd van de bevolking<sup>3</sup>. Bron: Cambridge Economics European Database

1980		2004		2014	
Genève	65.350	München	57.644	München	66.362
Zürich	37.114	Genève	56.557	Genève	61.316
Hamburg	30.458	Zürich	49.349	Zürich	54.909
München	30.197	Frankfurt	46.454	Oslo	51.444
Wenen	29.552	Hamburg	43.753	Frankfurt	49.886
Keulen	28.463	Oslo	43.679	Stockholm	47.545
Brussel	28.241	Brussel	41.242	Hamburg	47.369
Frankfurt	27.825	Helsinki	39.582	Helsinki	47.329
Stuttgart	25.110	Wenen	38.462	Brussel	46.571
Düsseldorf	25.018	Amsterdam	37.826	Wenen	44.162
Kopenhagen	24.948	Stockholm	37.491	Amsterdam	43.648
Amsterdam	22.152	Stuttgart	36.980	Stuttgart	41.895
Parijs	21.996	Kopenhagen	36.882	Kopenhagen	41.890
Stockholm	21.505	Parijs	36.626	Dublin	41.397
Oslo	20.341	Keulen	36.423	Parijs	39.931
Den Haag	20.275	Düsseldorf	32.905	Keulen	39.355
Lyon	18.479	Dublin	32.741	Düsseldorf	36.239
Rotterdam	17.679	Londen	30.636	Lyon	35.994
Milaan	17.399	Lyon	30.339	Londen	35.254
Utrecht	17.268	Utrecht	29.617	Utrecht	33.247
Bologna	16.666	Den Haag	28.058	Den Haag	30.969
Bordeaux	16.405	Milaan	25.519	Edinburgh	29.276
Toulouse	16.404	Toulouse	25.106	Toulouse	28.163
Marseille	16.079	Edinburgh	24.745	Milaan	27.852
Londen	16.038	Rotterdam	24.253	Marseille	26.455
Helsinki	15.525	Marseille	23.446	Rotterdam	26.059
Lille	13.841	Bordeaux	23.006	Cardiff	25.861
Turijn	13.717	Bologna	22.571	Bologna	24.444
Edinburgh	12.634	Cardiff	22.008	Bordeaux	24.343
Rome	12.632	Lille	20.127	Rome	21.423
Birmingham	11.803	Rome	19.932	Glasgow	21.391
Manchester	11.476	Turijn	19.841	Turijn	21.170
Cardiff	10.952	Glasgow	18.272	Madrid	21.150
Dublin	10.527	Madrid	18.145	Lille	20.934
Glasgow	10.072	Manchester	17.992	Manchester	20.372
Madrid	9.707	Birmingham	17.971	Birmingham	20.347
Athene	9.603	Barcelona	16.062	Barcelona	18.695
Lissabon	9.153	Lissabon	14.292	Athene	15.794
Barcelona	9.097	Athene	12.926	Lissabon	15.462

1. De gebieden waarover over het jaar 1980 geen gegevens waren (meestal Oost-Europese steden) zijn weggelaten.

2. Stadsregionaal niveau, doorgaans NUTS3-regio's van Eurostat (=Corop in Nederland).

3. In 1995 euro's

4. Prognose



heden voor andere steden zichtbaar worden. Samen met de mediasector in Hilversum heeft een deel van de creatieve sector in de Amsterdamse regio bijvoorbeeld een (inter)nationale functie. Maar de creatieve sector is ook in Rotterdam vertegenwoordigd, zij het vooral regionaal georiënteerd (TNO 2004, 2005). Daarnaast zijn er kleinere specialisaties, bijvoorbeeld op het gebied van architectuur en nieuwe media.

Met deze beperkte economische invulling komt de creatievestadbenadering weer dicht bij de clusterbenadering. Die invulling biedt Rotterdam meer mogelijkheden om een nieuwe oriëntatie te combineren met de eigen historische economische positie, en legt bovendien sterker het verband tussen de verschillende schaalniveaus, tussen stad en regio. Zo neemt ook in de Rotterdamse regio de financiële dienstverlening toe, maar deze is voor een deel op de scheepvaartwereld georiënteerd. In die verbinding liggen wellicht mogelijkheden voor hoogwaardige werkgelegenheid, die passen bij de sterke kanten van de Rotterdamse economie. De 'oude' goederen-economie wordt daarbij gecombineerd met de dienstverleningseconomie en de kennisinstellingen. In deze lijn heeft de Economic Development Board Rotterdam in zijn *Economische visie Rotterdam 2020* voorgesteld om de haven- en scheepvaartsector te versterken met kennisinstellingen. Die op regionaal niveau aanwezige grote hoogwaardige kennisinstellingen, zoals de TU Delft, de Erasmus Universiteit Rotterdam, TNO en het Scheepvaart en Transport College, kunnen twee specialisaties uitbouwen: transport en logistiek en de medische technologie. Specialisaties die aanleiding zouden kunnen zijn om een nieuwe economische basis voor de stad meer in de richting van een hightechprofiel te zoeken. Probleem daarbij is dat het bij de universiteiten gaat om grote, relatief autonome instellingen, met een eigen strategie voor de vorming van kennisnetwerken, waarop de stad weinig invloed heeft. Er zijn dus zeer duidelijke grenzen aan de maakbaarheid van de economische toekomst.

Wellicht past hier een meer faciliterende strategie, die naast de bedrijfslocaties ook de woningmarkt zou kunnen omvatten, zodat een aantrekkelijk vestigingsklimaat ontstaat voor hoogwaardige werkgelegenheid. Dat kan bijvoorbeeld door de verlaten stedelijke ruimten, vooral rond de havens, in te zetten in de positionering van de stad, om elite en middengroepen

te verleiden niet naar de suburbane gebieden of naar andere steden te verhuizen. Het Lloydkwartier is één van die oude haventerreinen waar nu een nieuw woongebied wordt ontwikkeld, evenals bedrijfsruimten voor één van de Rotterdamse specialisaties in de creatieve economie: de nieuwe media. Het bevorderen van deze specialisatie (architectuur is een andere) in combinatie met de ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardige woonmilieus is voor Rotterdam een aantrekkelijke strategie (Van der Wouden 2007a).

De uiteindelijke economische strategie voor de Rotterdamse regio is de resultante van de keuzen van bedrijven, instellingen en publieke partijen in de regio. Op dat niveau hoort ook de keuze voor een regionale economische strategie thuis. Het heeft weinig zin als de rijksoverheid op dit punt een inhoudelijk beleid voert (Raspe & Van Oort 2007). Het voorbeeld van de 'creatieve stad' laat immers zien dat dezelfde economische optie voor steden verschillend uitpakt. Het valt daarom te betreuren dat ook in het stedelijk beleid de invloed van modeconcepten zo groot is, dat de keuzen van steden voor een economisch toekomstperspectief veel uniformer is dan noodzakelijk.

### Toekomstig grotestedenbeleid

Het huidige grotestedenbeleid werd bij de start gerechtvaardigd doordat achterstanden zich in de grote steden concentreerden én doordat alle deelnemende steden in een min of meer vergelijkbare situatie verkeerden. Kijken we vanuit de huidige situatie van de grote steden naar het toekomstige grotestedenbeleid, dan moet de eerste conclusie echter zijn dat de stedelijke gebieden in economisch opzicht minder op elkaar lijken dan voorheen. Hoewel de steden deelnemen aan hetzelfde grotestedenbeleid en hun opties voor een nieuw economisch perspectief relatief uniform zijn, blijken de stedelijke economische ontwikkelingen uiteen te lopen. Als het gaat om de ruimtelijk-economische kant van het grotestedenbeleid (op de leefbaarheidscomponent van het grotestedenbeleid komen we later terug), ligt het niet langer voor de hand om steden als Amsterdam en Rotterdam deel uit te laten maken van één nationaal beleidspakket. Daarvoor zijn de steden te verschillend geworden. Zo is de Amster-

damse regio één van de groeipolen van de Nederlandse economie. Daarbij past vooral een grootstedelijk beleid gericht op infrastructuur (waaronder de Zuidas) en de woningmarkt, twee van de grote knelpunten in Amsterdam. Rotterdam daarentegen zou gebaat zijn bij een veel specifiekere op de eigen situatie toegesneden pakket, zoals de verhoging van de kwaliteit van de beroepsbevolking, het verruimen van de mogelijkheid voor hoogopgeleiden om in de stad te wonen en de allocatie van kennisinstellingen die passen bij het Rotterdamse economische profiel. Voor een toekomstig grotestedenbeleid zou de differentiatie tussen steden dan ook het uitgangspunt moeten vormen.

Een tweede conclusie is dat de economische profilering vooral vanuit een regionaal perspectief moet worden gezien. De stad is een te laag, de Randstad een te hoog schaalniveau. De Amsterdamse en Rotterdamse regio (maar ook die van Den Haag en Utrecht) zijn niet alleen te verschillend om binnen een uniform nationaal beleid te passen, hetzelfde geldt voor een Randstadperspectief. Stedelijke economie is vooral de economie van de stedelijke regio. Overall binnen de stedelijke regio zijn de laatste decennia nieuwe economische centra ontstaan dan wel sterk gegroeid, zoals rond Schiphol. Een regionale economische strategie kan zorgen voor evenwicht en complementariteit tussen de verschillende centra in de regio. Het regionale schaalniveau zou daarom het uitgangspunt moeten zijn van een toekomstig grotestedenbeleid. Dat geldt overigens niet alleen voor de economie, maar ook voor de woningmarkt (zie volgend hoofdstuk).

Een derde conclusie is dat het beleid slechts een bescheiden invloed heeft op de economische ontwikkeling van de stad. Globalisering maakt economische activiteiten 'beweeglijker' en minder goed te vangen binnen stedelijke of nationale grenzen, stedelijke concurrentieverhoudingen worden internationaler. Maar ook de historische afhankelijkheid speelt een opmerkelijke rol en stelt grenzen aan de invloed van het beleid, aan de maakbaarheid van de economische toekomst. Amsterdam kon profiteren van zijn aloude specialisatie in de financiële sector en zijn grote draagvlak voor de creatieve sector, en Rotterdam moet zijn industriële erfenis van de relatief laagopgeleide beroepsbevolking en de op transport gebaseerde economie een plaats geven in de nieuwe

economische realiteit. Zo is de ietwat paradoxale situatie ontstaan van een afnemende beleidsinvloed op de economie en een 'activistische' opstelling van overheden. Met name stedelijke overheden leunen vooral op economische concepten, zoals de clustertheorie van Porter en de creatievestadbenadering van Florida, die ervan uitgaan dat de economische toekomst kan worden beïnvloed. Steden zijn druk op zoek naar 'hun' sterke clusters, en richten zich de laatste jaren ook op het 'binnenhalen' van de creatieve sector. Maar deze elementen uit de stedelijke economie zijn slechts zeer beperkt met beleid te sturen (Weterings e.a. 2007: 130-132). Het zou voor de hand liggen om de 'activistische' houding van de stedelijke overheden te vervangen door een meer faciliterende rol. Weliswaar blijft de overheid verantwoordelijk voor de kwaliteit van het arbeidsaanbod via bijvoorbeeld het onderwijs, maar verder kan er meer oog zijn voor de rol van het particuliere initiatief. Rotterdam heeft overigens sinds 2004 de particuliere sector al een rol gegeven in de formulering van zijn beleid, in de vorm van het Economic Development Board Rotterdam, waarin verschillende personen uit bedrijven en kennisinstellingen zitting hebben.

En waar de beperkingen van de inhoudelijke sturing al gelden voor de stedelijke overheid, is dat nog sterker voor het nationale beleid. In het nationale beleid ligt een combinatie van een ruimtelijk investeringsbeleid (infrastructuur) en een generiek beleid ten aanzien van bijvoorbeeld de kwaliteit van de woningmarkt en de beroepsbevolking meer voor de hand dan het inhoudelijk proberen mee te sturen in de regionale economische ontwikkeling (Raspe & Van Oort 2007).

# Regio, stad en wijk in de woningmarkt

De kwaliteit van de stedelijke woningvoorraad is sinds jaar en dag een belangrijk onderdeel van het stedelijk beleid. Bestond dit beleid aanvankelijk vooral uit krotopruijing, de stadsvernieuwing uit de jaren zeventig en tachtig markeerde een kentering. Vanaf dat moment stonden het behoud en het herstel van bestaande binnenstedelijke woonmilieus centraal, doorgaans door een combinatie van renovatie en nieuwbouw. Toen echter, in tegenstelling tot de doelstelling van het beleid, veel oorspronkelijke bewoners na de stadsvernieuwing niet naar de binnensteden terugkeerden, ontstond in die oude stadswijken een concentratie van achterstandsgroepen. Later groeide het besef dat de trek van welvarende huishoudens naar de suburbane gebieden mede werd veroorzaakt door de sterke oververtegenwoordiging van goedkope huurwoningen in de stad en een tekort aan koopwoningen van goede kwaliteit. Een tweedeling tussen de steden, met een deels etnisch gekleurde concentratie van achterstandsgroepen, en suburbane woonmilieus, met een oververtegenwoordiging aan hogere inkomensgroepen, werd gevreesd. Een beter evenwicht in de grootstedelijke woningvoorraad werd dan ook één van de doelstellingen van de volgende generatie stadsvernieuwing: de 'stedelijke vernieuwing' of 'stedelijke herstructurering' (VROM 1997).

De situatie van de stedelijke woningmarkt anno 2007 verschilt van die in de eerste helft van de jaren negentig, toen het grotestedenbeleid van start ging. Woonden migranten indertijd vrijwel uitsluitend in de sociale huursector van de steden, inmiddels zien we niet alleen een suburbanisatiebeweging van de etnische middenklasse, maar ook van lagere inkomensniveaus. En nam in de negentiger jaren het aandeel van de hogere inkomensgroepen in de steden nog af, nu

neemt dit aandeel in een aantal steden juist toe. Op de woningmarkt heeft dat geleid tot soms sterke prijsstijgingen, die mede werden veroorzaakt door het geringe aantal koopwoningen in de stad. Sommige suburbane gebieden zijn inmiddels geen exclusieve woongebieden voor de welvarende gezinnen met jonge kinderen meer, maar krijgen steeds meer de trekken van een volwassen stadsgebied, met de bijbehorende stedelijke problemen. Het wordt daarom steeds meer van belang om de stad en haar suburbaan gebied in samenhang te bezien.

Wat door de jaren heen wél is gebleven, is de onevenwichtigheid van de grootstedelijke woningvoorraad. Dat heeft te maken met het feit dat die voorraad slechts langzaam te veranderen is. Slechts zelden voegt de jaarlijkse nieuwbouw van een stad meer dan één procent toe aan de stedelijke woningvoorraad. Het verschil in snelheid van enerzijds fysieke veranderingen en anderzijds demografische veranderingen is een basisgegeven voor elk beleid dat gericht is op de fysieke structuur van de stad. De oorzaken en gevolgen van dat verschil staan centraal in de volgende paragraaf. Vervolgens gaan we achtereenvolgens in op de verandering van de woningvoorraad en de demografische dynamiek.

## Verschillende snelheden van fysieke en demografische veranderingen

Op een heel basaal niveau bestaat een stad uit twee elementen: de fysieke structuur en de gebruikers van die fysieke structuur, de bewoners, bedrijven en bezoekers. Dit onderscheid is van belang om de stedelijke dynamiek en de noodzaak van een stedelijk fysiek beleid te begrijpen.

De publiciste Pauline Terreehorst schreef ooit een boekje onder de titel *Langzame stad, snelle mensen* (1997); een titel die precies aangeeft waarom het draait. Stedelijke dynamiek ontstaat vooral uit de tempoverschillen van demografische en economische processen en fysieke veranderingen. De 'omloopsnelheid' of demografische dynamiek van het stedelijk wonen is een factor 10 groter dan die van de fysieke structuur. Jaarlijks verandert ongeveer 1 à 2 procent van de Nederlandse grootstedelijke woningvoorraad doordat er woningen aan worden toegevoegd of onttrokken, terwijl ongeveer 15 pro-

cent van de grootstedelijke bevolking verhuist. Deze relatief stabiele of in elk geval veel langzamer veranderende fysieke structuur is wat economen bedoelen als ze spreken over de woningmarkt als een 'voorraadmarkt': de woningmarkt wordt grotendeels bepaald door de bestaande voorraad en op de korte termijn slechts marginaal veranderd door nieuwbouw. De relatieve traagheid van fysieke veranderingen maakt de woningmarkt vanouds onderwerp van beleid en planning, van stedenbouwkundige en planologische interventies.

Door de sterk toegenomen mobiliteit is bovendien de schaal van deze demografische dynamiek groter geworden: ze omvat niet alleen wijk en stad, maar ook de regio. Er ontstonden regionale woon- en werkregio's, met veel mobiliteit tussen de belangrijkste kernen. De stromen naar en van een bepaald stadsgebied zijn niet altijd met elkaar in evenwicht. Is de (potentiële) instroom groter dan de uitstroom, dan ontstaat een gebied met overdruk; in het omgekeerde geval ontstaat een onderdrukgebied. Bij gebieden met overdruk ontstaat verdichting, intensivering en/of groei van welvaart en status; soms ook verplaatsen functies zich naar andere gebieden. Dat laatste geldt zowel voor werk- als voor woonfuncties. Door overdruk elders kunnen nieuwe economische centra als la Defence in Parijs of de Amsterdamse Zuidas groeien, en breidt het verschijnsel van gentrification zich uit naar belendende stadsdelen (zie verder het volgende hoofdstuk). Omgekeerd leidt onderdruk tot leegstand van huizen en bedrijfsruimten, tot het wegtrekken van de meer succesvolle bewoners en bedrijven en tot cumulatie van problemen. Deze neergaande gebieden zijn dikwijls onderwerp van overheidsinterventie, zoals de stedelijke herstructurering in Nederland.

De hogere omloopsnelheid van de demografie en de economie ten opzichte van allerlei fysieke veranderingen in de stad betekent overigens niet altijd dat de sociale en economische kenmerken van een plaats in hetzelfde hoge tempo veranderen. Eén van de meest fascinerende en tegelijkertijd moeilijk te verklaren verschijnselen in de geografie is het bestaan van historische padafhankelijkheid: ruimtelijke specialisaties blijven relatief lang bij een gebied horen. We stelden in het vorige hoofdstuk al vast dat historische economische specialisaties ook nu nog

een grote rol spelen in de economische mogelijkheden. Iets dergelijks lijkt te gelden voor woonmilieus. Stedelijke woonmilieus die decennia geleden al een hoge status hadden, hebben dat nu vaak nog steeds. Maar andere zijn juist van status veranderd, van middenklassewijk naar achterstandswijk, of omgekeerd van arbeiderswijk naar yuppenwijk. Daarbij zijn zowel de ligging van de wijk als de kenmerken van de woningvoorraad van belang.

## Suburbanisatie en het ontstaan van de grootstedelijke regio

De suburbanisatie heeft vanaf de jaren zestig rondom de Nederlandse steden grote vormen aangenomen. Het zijn vooral de gestegen mogelijkheden tot verplaatsing die tot deze uitstroom van burgers en bedrijven uit de stad hebben geleid. Woningmarkten werden daardoor steeds minder gebonden aan gemeentegrenzen en kregen een regionaal karakter. Er ontstonden met elkaar vervlochten stedelijke regio's, die *de facto* functioneerden als een samenhangende woningmarkt en arbeidsmarkt, en die werden gekenmerkt door een hoge mate van pendel binnen de regio.

Tabel 2 laat zien hoe de in- en uitgaande pendel in de grote steden zich over een langere periode heeft ontwikkeld. Uit de tabel blijkt dat de pendel tussen stad en ommeland sinds 1977 is gestegen. Dit duidt erop dat de vervlechting tussen stad en regio al vóór de jaren negentig sterk is toegenomen. In de jaren negentig stabiliseert de pendel *grosso modo*. De steden blijven economische centra: het aandeel van de inkomende pendel is substantieel groter dan dat van de uitgaande pendel. Wel is er een kleine indicatie dat het schaalniveau waarop de pendel plaatsvindt, groter wordt: met name bij de uitgaande pendel lijkt het aandeel van het stadsgewest in die pendel iets af te nemen. Onderzoek naar de stedelijke gebieden in de Randstad laat echter zien dat het zwaartepunt nog steeds op het niveau van de stedelijke regio ligt. Ondanks de schaalvergroting is er geen sprake van een samenhangende Randstad (Ritsema van Eck e.a. 2006).

## Samenstelling van de grootstedelijke woningvoorraad

De samenstelling van de woningvoorraad in de Nederlandse grote steden wijkt sterk af van het Nederlands gemiddelde. Waar over heel Nederland de woningvoorraad in 2006 voor 56 procent bestond uit koopwoningen, was dit aandeel voor Amsterdam en Rotterdam respectievelijk 21 en 26 procent. Voor de sociale huurwoningen liggen de verhoudingen omgekeerd: in de twee grootste steden behoorde ruim de helft van de woningen tot die categorie, in Nederland als geheel ongeveer een derde (VROM 2007: 11). Den Haag en Utrecht wijken echter af van dit patroon. Utrecht lijkt sterk op de meeste midden-grote steden: een aandeel van de koopsector van rond de 40 procent. En Den Haag is vanouds al een stad met meer eigen woningbezit dan de twee grootste steden.

De samenstelling van de bevolking hangt samen met die van de woningvoorraad. Huishoudens met lage inkomens zijn afhankelijk van de sociale huursector, en dat geldt ook voor veel migranten. Hogere en middeninkomens zullen doorgaans koop- of duurdere huurwoningen prefereren. Het is dus niet verwonderlijk dat lagere inkomensgroepen in de steden zijn oververtegenwoordigd, terwijl de hogere en middeninkomens eerder in de suburbane gebieden te vinden zijn. De samenstelling van de stedelijke woningvoorraad werd daarom sinds de jaren tachtig gezien als één van de oorzaken van de welvaartsachterstand van de steden.

Er is ondertussen in die steden wel iets veranderd. Weliswaar ging de suburbanisatiestroom verder, maar tegelijkertijd werd het binnenstedelijk wonen weer populair. De samenstelling van de stedelijke woningvoorraad kon die gestegen populariteit niet bijbenen. Met name in Amsterdam werden de gevolgen daarvan zichtbaar: sterk stijgende prijzen in de koopsector, middeninkomens die de stad verlaten, veel 'scheefwoners' (huishoudens met een relatief hoog inkomen ten opzichte van de huur) en ook veel illegale onderverhuur van sociale huurwoningen. Maar ook in ruimtelijke zin zijn de gevolgen zichtbaar: in gebieden die voorheen minder populair waren zoals de Pijp of Amsterdam-Oost, werden

koopwoningen gewilder. De traag veranderende fysieke structuur en een veel sneller gestegen welvaart en veranderde woonwensen leidden zo tot een verhoogde ruimtedruk op specifieke stedelijke gebieden met aantrekkelijke woonmilieus. Al aan het eind van de jaren negentig van de vorige eeuw bleek dat de potentiële vraag naar dure en middeldure koopwoningen in de steden het aanbod oversteeg, terwijl de vraag naar goedkope huurwoningen juist minder was dan het aanbod (Van der Wouden & De Bruijne 2001: 47-48). Vanuit de stedelijke besturen en vanuit de rijksoverheid is het beleid gericht op een aanpassing van de stedelijke woningvoorraad, zodat de inkomensgroei door de bloeiende economie in de stad kan worden vastgehouden. Dat komt in de volgende paragraaf aan de orde. Net als in het voorgaande hoofdstuk bestaat hier overigens een groot verschil tussen Amsterdam en Rotterdam. In Amsterdam is de grote druk op de koopmarkt als het ware een pushfactor om de woningvoorraad aan te passen. In Rotterdam is dat veel minder het geval. Daar wordt aanpassing van de woningvoorraad eerder gezien als pullfactor om midden- en hogere inkomens aan de stad te binden.

Maar in hoeverre is die specifieke samenstelling van de woningvoorraad nu een typische eigenschap van het fenomeen 'grote stad' op zich? Een internationale vergelijking bevestigt die stelling in elk geval niet. Uit figuur 2 blijkt duidelijk dat er op dit punt een verschil bestaat tussen de Europese steden. Met name de Engelse en de Belgische steden hebben een veel groter aandeel woningen in de koopsector. Dat geldt ook nog wel enigszins voor de Franse steden, als die alleen met Amsterdam en Rotterdam worden vergeleken. De Duitse steden hebben een relatief laag aandeel woningen in de koopsector, en zijn in dat opzicht te vergelijken met Amsterdam en Rotterdam.

Het grootste structurele verschil tussen de Nederlandse steden en de andere Europese steden zit in het aandeel woningen in de sociale huursector. In de Nederlandse vier grote steden behoort minimaal driekwart van de huursector tot de goedkope of betaalbare voorraad (maximale huurprijs 508 euro in 2006: VROM 2006: 14). Dit in tegenstelling tot de steden elders in Europa, waar een belangrijk deel van de huurwoningen tot de particuliere huursector

**Tabel 2.** Aandeel uitgaande en inkomende pendel in de vier grote steden, 1977-2002, in procenten. Bron: AKT diverse jaren, EBB (1992, 2002), Van der Vegt e.a. (1994)

	1977	1985	1992	2002
<b>Amsterdam</b>				
Uitgaande pendel	11	16	27	21
waarvan binnen stadsgewest	58	57	44	47
Inkomende pendel	31	42	49	46
waarvan binnen stadsgewest	46	41	47	46
<b>Rotterdam</b>				
Uitgaande pendel	12	23	27	30
waarvan binnen stadsgewest	–	–	39	35
Inkomende pendel	35	48	52	52
waarvan binnen stadsgewest	–	–	51	52
<b>Den Haag</b>				
Uitgaande pendel	16	22	28	31
waarvan binnen stadsgewest	–	–	62	53
Inkomende pendel	32	42	45	45
waarvan binnen stadsgewest	–	–	48	46
<b>Utrecht</b>				
Uitgaande pendel	19	28	37	42
waarvan binnen stadsgewest	–	–	33	30
Inkomende pendel	39	50	61	63
waarvan binnen stadsgewest	–	–	39	35

### Toelichting:

– Door wijzigingen in de definities van 'beroepsbevolking' en 'baan' zijn de gegevens van 1977 en 1985 niet geheel vergelijkbaar met die van de latere jaren. Ze dienen slechts als indicator van de ordegrootte van de verandering.

– Uitgaande pendel als deel van de in de stad wonende werkende beroepsbevolking; inkomende pendel als deel van de in de stad werkende bevolking

– Stadsgewesten zijn grofweg de CBS-stadsgewesten; voor Amsterdam is dit Groot-Amsterdam inclusief de Zaanstreek en Almere; voor Rotterdam gaat het om Rijnmond maar niet om de Hoekse Waart en Goeree-Overflakkee; voor Den Haag is het Haaglanden en Delft en Westland, voor Utrecht gaat het om de stad Utrecht met de randgemeenten.

behoort. Tezamen met de koopsector vormt deze particuliere huursector, die doorgaans het brede spectrum bevat van de luxe en dure huurwoningen tot de huisjesmelkerij, het private deel van de stedelijke woningvoorraad. De Nederlandse steden wijken dus vooral af van andere Europese steden door hun geringe aandeel van de particuliere sector in de stedelijke woningvoorraad. Dat betekent dat hogere en middeninkomens doorgaans minder dan elders kunnen kiezen tussen hoogwaardige koop- en huurwoningen in de stad.

### Woningvoorraad en migratie in stad en suburbane gebieden

Tot ver in de jaren negentig zijn in de grote steden vooral nieuwe woningen in de sociale huursector gebouwd. Nu is er weliswaar een beleid om de samenstelling van de stedelijke woningvoorraad aan te passen door woningen in de koopsector toe te voegen, maar dat heeft pas op de langere termijn effect. Er zijn verschillen tussen bouwopgaven in bestaande stedelijke gebieden en op nieuwbouwalocaties, en daarmee in de snelheid waarmee nieuwe woningen kunnen worden toegevoegd. In bestaande stedelijke gebieden kunnen soms de gunstige ligging en de bestaande infrastructuur worden benut, maar doorgaans is de bouwopgave er veel complexer vanwege bestaande bebouwing, zittende bewoners en soms ook vervuiling van de grond. Ondanks de Vinexlocaties waren de toevoegingen aan de woningvoorraad in de suburbane gebieden groter dan in de steden zelf, en dat gold vooral voor de koopwoningen.

Inmiddels staat in het beleid van de grote steden het bouwen van meer koopwoningen centraal, om daarmee de samenstelling van de stedelijke woningvoorraad te veranderen; dat zal echter pas op de langere termijn effect hebben. Maar ook tussen 2000 en 2006 werden in de grote steden verhoudingsgewijs veel minder koopwoningen gebouwd dan in de omliggende gemeenten. In Amsterdam nam in die periode de woningvoorraad toe met 2,6 procentpunt nieuwe koopwoningen, in de omliggende gemeenten van het stadsgewest was dat 11 procentpunt. In Rotterdam werd de woningvoorraad uitgebreid met respectievelijk 3,8 (stad) en 6,1 (omland) procentpunt nieuwe koopwoningen. Met name in Den Haag en

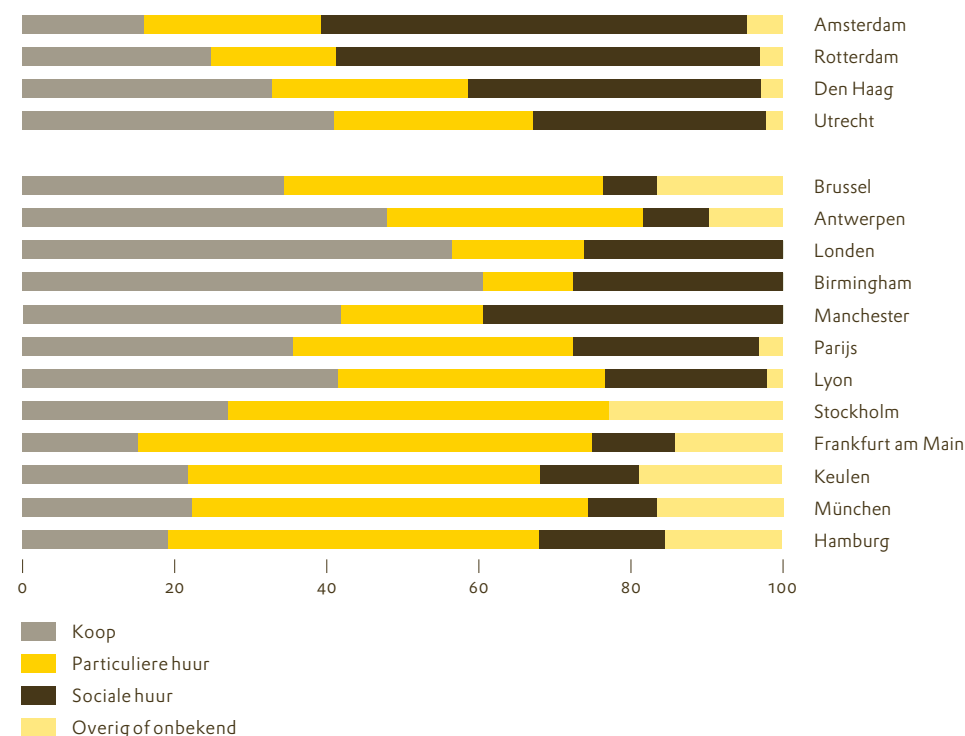
Utrecht is bij de toevoeging van koopwoningen het effect van de grote Vinexlocaties zichtbaar. In Den Haag werd 6,1 procentpunt nieuwe koopwoningen aan de woningvoorraad toegevoegd, in het ommeland 8,9. In Utrecht overtrof de groei in de stad zelfs die in het ommeland: 10,6 tegenover 7,2 procentpunt aan toegevoegde nieuwe koopwoningen (gegevens CBS statline).

Al met al zijn de suburbane gemeenten dus nog steeds beter in staat om de grootstedelijke vraag naar koopwoningen te faciliteren. Het zijn in toenemende mate de middengroepen die gebruik maken van het suburbane aanbod aan koopwoningen, en daartoe behoren ook de allochtone middengroepen (De Groot & Verweij 2005; Van der Wouden, Verwest & Hamers 2006: 25-26). Deze middengroepen kunnen hun woonwensen moeilijk in de stad realiseren en kiezen er dus vaker voor te verhuizen naar de suburbane gebieden. Ook is er een verhuisstroom op gang gekomen van lagere inkomensgroepen naar de minder populaire suburbane gebieden, zoals Lelystad. De hoogste inkomensgroepen zijn vaak wel in staat om hun stedelijke woonwensen te realiseren in het duurder segment van de stedelijke woningmarkt.

### De verweven stedelijke regio en het beleid

De suburbane gebieden rond de grote steden zijn in het algemeen geen enclaves van de hoge inkomensgroepen meer, maar een integraal onderdeel van de grootstedelijke woningmarkt en de grootstedelijke regio. Vele suburbane gebieden krijgen bovendien steeds meer grootstedelijke trekken. Ze worden minder exclusief slaapstad en meer werk- en recreatiestad. Ze kennen een verminderde concentratie aan hoge inkomens (in sommige suburbane gebieden is daar overigens nooit sprake van geweest) en een grotere diversiteit aan inkomensgroepen, het aandeel van en de diversiteit aan allochtonen neemt toe, en de eerste slijtage van sommige wijken uit de jaren zeventig dient zich aan. Anderzijds zien we in de steden zelf dat de welvaartsachterstand ten opzichte van het ommeland afneemt, al verschilt dit beeld per stad en binnen de stad per wijk (De Vries 2005). Hoewel steeds meer hogere inkomensgroepen in de stad

**Figuur 2.** Samenstelling woningvoorraad Europese steden, 2001 (Recentere internationaal vergelijkbare gegevens zijn nog niet beschikbaar). Bron: Eurostat, Urban Audit; bewerking RPB



willen wonen, zijn de mogelijkheden hiertoe beperkt doordat de (koop)woningvoorraad slechts langzaam verandert.

Het beeld dat de verschillen tussen stad en suburbaan gebied afnemen en dat die binnen de suburbane gebieden toenemen, wordt bevestigd in Amerikaans onderzoek. Dat is opmerkelijk, omdat de Verenigde Staten bij uitstek het land vormden van de 'poor cities, rich suburbs': de suburbs als bastion van de beter gesitueerden en de middenklasse. In een recente analyse van bevolkingsgegevens stellen Hanlon, Vicino & Short (2006) vast dat de variatie in welvaart tussen de suburbane gebieden in de VS inmiddels groter is dan het verschil tussen stadsgebieden en suburbane gebieden. Er zijn rijke en arme suburbs, suburbs met blanke, zwarte en hispanic bevolkingsgroepen, en de fysieke conditie van de suburbane gebieden is zeer gevarieerd. Maar ook de dynamiek

van de ontwikkelingen is er even groot als in de stad; er is geen sprake meer van een statisch suburbaan gebied tegenover een dynamische stad.

Het is gezien de bevolkingsontwikkelingen niet onwaarschijnlijk dat deze conclusies ook het toekomstbeeld duiden van de Nederlandse suburbane gebieden in relatie tot de stad. De suburbane gebieden zullen niet alleen meer te maken krijgen met 'grottestadsproblemen', ze hebben bovendien veel minder mogelijkheden dan de historische stadskernen om zich als interessante vestigingsplaats te profileren, bijvoorbeeld met een aantrekkelijk cultureel aanbod. Bovendien is te voorzien dat bij een volgende 'ronde' van de stedelijke herstructurering de wijken uit de jaren zeventig van de vorige eeuw aan de beurt zullen zijn. Een deel van die wijken bevindt zich in de voormalige groeikernen rondom de grote steden.

Tegenover deze toename aan grootstedelijke problemen en vernieuwingsopgaven kennen de suburbane gebieden een groot voordeel: ze hebben de ruimte om nieuwe suburbane woonmilieus vorm te geven. De differentiatie van die woonmilieus is een belangrijke opgave voor de komende periode.

In de Amsterdamse regio zou het bijvoorbeeld gaan om een goede regionale afstemming tussen de stedelijke en suburbane woonmilieus, het vergroten van het aantal hoogwaardige woonmilieus, het faciliteren van de regionale druk op de woningmarkt, én het inpassen van andere ruimtelijke functies in de verstedelijking. In de Rotterdamse regio daarentegen zal de kwaliteit van de Rotterdamse woonmilieus er baat bij hebben als de groei van het aantal concurrerende suburbane woonmilieus in de regio wordt beperkt, en het voor de hogere en middeninkomens aantrekkelijker wordt gemaakt zich in de stad te vestigen. Het Rotterdamse gemeentebestuur lijkt in de *Woonvisie 2030* deze zienswijze inmiddels te volgen, en zet de komende decennia in op een hoog aantal toe te voegen stedelijke woningen. Dat kan alleen slagen indien elders in de suburbane woongebieden rond Rotterdam vooral woonmilieus worden gecreëerd, zoals het landelijk wonen, die niet met de echt stedelijke woonmilieus concurreren. De opgave verschilt hier dus sterk van die in de Amsterdamse regio.

Stad en suburbane omgeving raken zo steeds meer verweven. Het is tijd deze onderlinge verwevenheid serieus te nemen, als uitgangspunt voor het toekomstige grotestedenbeleid. Het gaat daarbij in de eerste plaats om een ruimtelijke opgave, niet om een bestuurlijke. In het verleden is al eens geprobeerd om via de stadsprovincies een bestuurlijke vorm van grootstedelijke regio's te scheppen, maar dat bleek niet de meest begaanbare weg. Ruimtelijke integratie van de stedelijke regio via de infrastructuur en via afstemming van de planning van woon- en werklocaties ligt meer voor de hand. Het plan voor een 'dubbelstad' Amsterdam-Almere past goed binnen een dergelijke aanpak (Atelier IJmeer 2030+ 2006). Op die manier is het bovendien mogelijk beleidsvariatie aan te brengen tussen de verschillende regio's, zoals ook in het vorige hoofdstuk voor de economische ontwikkeling is bepleit.

## Wijkbeleid

Sinds de stadsvernieuwing zijn de wijk- en buuraanpak niet meer weg te denken uit het stedelijk beleid, en evenmin uit het beleid van de rijksoverheid. De stadsvernieuwing begon in de jaren zeventig in de grote steden, en werd in 1980 met de *Nota stads- en dorpsvernieuwing* opgenomen in het nationaal beleid. Vele andere vormen van wijkbeleid volgden: het probleemcumulatiegebiedenbeleid uit de jaren tachtig, de sociale vernieuwing uit de eerste helft van de jaren negentig, het grotestedenbeleid met de stedelijke herstructurering en de '56-wijken'-aanpak en nu, in 2007, de 40 aandachtswijken van het vierde kabinet-Balkenende.

Maar is het eigenlijk wel zinvol om een afzonderlijk wijkbeleid te voeren met betrokkenheid van de rijksoverheid? Ten tijde van de stadsvernieuwing, toen de rijksoverheid in de volkshuisvesting nog een flinke vinger in de pap had en het met de steden economisch minder goed ging, lag die betrokkenheid van de rijksoverheid voor de hand. Het is echter de vraag of dat nog steeds zo is. Kunnen de wijkproblemen niet door de steden zelf worden opgelost, nu het hen economisch weer beter gaat? De hoogconjunctuur van het afgelopen decennium leert echter dat er weliswaar een verband bestaat tussen welvaartsgroei en afname van werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid, maar niet tussen welvaartsgroei en criminaliteit, segregatie of schooluitval. Zo nam de etnische segregatie in het onderwijs tussen 2000 en 2005 in drie van de vier grote steden toe; alleen in Rotterdam was er een geringe afname (Herweijer 2006: 220). En, ondanks hun economische verschillen, worstelen Amsterdam en Rotterdam beide met een concentratie van onveiligheid in bepaalde buurten.

Een afzonderlijk wijkbeleid lijkt dus gerechtvaardigd, omdat een aantal 'buurtgebonden' problemen niet via generieke welvaartsgroei is op te lossen. En ook vanuit een sociale rechtvaardigheidsgedachte is te beredeneren dat een inzet van de rijksoverheid gewettigd is. Zoals het inkomen van individuen niet onder een sociaal minimum mag komen, zo kan er ook een ondergrens voor buurten worden geformuleerd op het niveau van de leefbaarheid. Zakt een buurt daaronder, dan ligt een buurtbeleid in de rede.

Wel is het nodig scherper te formuleren wat nu precies een 'wijkgebonden probleem' is. De neiging bestaat immers om alle sociale problemen maar onder het wijkbeleid te willen schuiven. De afgelopen jaren zijn hiertoe enkele adviezen uitgebracht. Met zijn rapport *Vertrouwen in de buurt* (2005) herzag de WRR de principes van het wijkbeleid en richtte het zich op differentiatie. En de VROMraad bracht in zijn rapport *Stad en stijging* (VROMraad 2006) het perspectief van de sociale stijging van bewoners voor het voetlicht. Met deze twee adviezen is de discussie over het beleid nieuw leven ingeblazen. Aan de inzichten uit die adviezen worden in deze publicatie geen nieuwe toegevoegd, slechts enkele kanttekeningen vanuit het perspectief van de stadsproblematiek en het grotestedenbeleid.

Wie deze drie decennia stedelijk wijkbeleid door de oogdaren beschouwt valt enkele zaken op.

Ten eerste is de ambitie om het beleid op buurt- en wijkniveau 'sectoroverstijgend' of 'integraal' te laten zijn, steeds aanwezig geweest. Een ambitie die sinds de jaren negentig van de vorige eeuw, toen de sectorale 'verkokering' werd aangewezen als de grote hindernis om te komen tot een goed wijkbeleid, zelfs nog toenam. Voor een effectief beleid is echter een scherpere schifting nodig tussen onderwerpen die wel of niet in een wijkbeleid thuishoren. Omdat leefbaarheidsproblemen ruimtelijk geconcentreerd én ten minste ten dele ruimtelijk bepaald zijn, ligt daarvoor een wijkbeleid voor de hand. Werkzoekenden in een wijk daarentegen maken deel uit van een regionale arbeidsmarkt, een niveau waarop ook het arbeidsmarktbeleid dient te zijn gericht. Bovendien wordt bij het streven naar integraliteit en bij het bestrijden van de verkokering, het doel nogal eens voorbijgeschoten. Coördinatie leidt dikwijls tot nieuwe bureaucratisering. De kwaliteit en de effectiviteit van stedelijke basisvoorzieningen als onderwijs en politie dienen te allen tijde voorop te staan. Het begrip 'verkokering' zou vooral betrekking moeten hebben op regelgeving die de effectiviteit van deze basisvoorzieningen in de weg staat.

Vanuit het perspectief van het nationale grotestedenbeleid is het daarom verstandig dat de overheid zich afvraagt welk beleid het best kan worden

gevoerd via publieke voorzieningen als onderwijs of politie, dan wel via een doelgroepenbeleid of een wijkbeleid. Het is in dat opzicht jammer dat de discussie uit het einde van de jaren negentig over een extra salarispremie voor onderwijzers of politieagenten in de grote stad weer zo snel van de politieke tafel is geveegd. Een dergelijk beleid heeft wellicht grotere effecten op de kwaliteit van onderwijs en politie in de stad dan de afstemming van voorzieningen via het grotestedenbeleid.

Ten tweede wisselen fysieke en sociale doelstellingen zich in het beleid af. Stadsvernieuwing en herstructurering behoren duidelijk tot de fysieke aanpak; de wijkaanpak van het huidige kabinet lijkt sterk op de sociale vernieuwing uit de beginperiode van het grotestedenbeleid. De afwisseling van een fysieke en een sociale aanpak in het wijkbeleid is gezien de samenhang van de kwaliteit van woning en woonmilieu met sociale kwaliteit te begrijpen, maar heeft niet altijd een gunstige uitwerking op de effectiviteit van het beleid gehad. Verandering van de woningvoorraad in de stad is niet alleen essentieel voor de stedelijke welvaart maar is zeker ook een zaak van de lange adem, zoals eerder in dit hoofdstuk is vastgesteld. Het is daarom zaak de prioriteit daarvan in het stedelijk beleid vast te houden en de sociale effecten van de fysieke veranderingen in de wijk te versterken met een wijkaanpak.

Tegelijkertijd worden nu teveel sociale doelen aan de fysieke aanpak gekoppeld. Zo zou door de bouw van duurdere woningen de herstructurering van de woningvoorraad in achterstandswijken naar verwachting niet alleen tot welvaartstijging leiden, maar ook tot een grotere sociale menging en integratie in de buurt. De eerste doelstelling lijkt effect te sorteren (Marlet & Woerkens 2006), maar voor sociale menging en integratie is een verandering van de woningvoorraad vaak onvoldoende. En al is er een direct positief effect van de fysieke herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid in een buurt, recent onderzoek van het SCP toont aan dat dit effect niet groot is. Positieve effecten zijn vooral te danken aan de veranderde sociale samenstelling van de buurt (Wittebrood & Van Dijk 2007).

Dat brengt ons bij de derde observatie over het wijkbeleid: de hoge ambities ten aanzien van sociale cohesie. Die ambities zijn vlak na de Tweede Wereldoorlog geformuleerd als de ‘wijkgedachte’ (WRR 2005: 29-40) en vormen eigenlijk een permanent kenmerk van het wijkbeleid. Tegelijkertijd staan ze nogal eens op gespannen voet met een ontwikkeling naar meer diversiteit (bijvoorbeeld door immigratie) of met een beleid gericht op het vergroten van diversiteit (bijvoorbeeld door variatie te brengen in het woningaanbod in de buurt). Bovendien wordt het begrip cohesie doorgaans te uniform als wensbeeld gezien voor alle stadswijken.

Op dit punt lijkt een gedifferentieerde aanpak zoals de WRR die in zijn rapport *Vertrouwen in de buurt* (2005) voor ogen heeft, zinvol. Een aanpak gedifferentieerd naar buurt, omdat sommige buurten worden gedomineerd door bewoners die de anonimiteit van de stad waarderen, en die hun sociale netwerken niet in de buurt zoeken. En een aanpak gedifferentieerd naar doelgroep, omdat een buurt uit verschillende soorten bewoners bestaat, die in verschillende mate hechten aan sociale cohesie. Degenen die zich richten op een werk- en wooncarrière hebben vaak een meer externe oriëntatie dan bijvoorbeeld ouderen, die een groter deel van de dag doorbrengen in de eigen woonomgeving. Maar wat blijft staan, is dat iedereen belang heeft bij een minimum aan veiligheid en leefbaarheid in de woonomgeving.

De vierde observatie, ten slotte, betreft het sturingsdilemma in het wijkbeleid, dat samenhangt met het lage schaalniveau van uitvoering. Een dilemma dat ook zichtbaar is in de huidige aanpak van de 40 achterstandswijken. De cumulatie van problemen in achterstandswijken vraagt om een daadkrachtige sturing van de rijksoverheid, en om een beperking van het beleid tot de ernstigste probleemwijken. Zo is het in de huidige kabinetsperiode gelukt om in zeer korte tijd 40 wijken te selecteren. Het zou zeker veel tijd hebben gekost overleggrondes in te lassen over de selectie van deze wijken.

Toch draagt deze gerichte sturing vanuit de rijksoverheid een gevaar in zich, namelijk dat het draagvlak voor het beleid wordt aangetast doordat het de belangrijkste lokale actoren in een keurslijf

dwingt: gemeenten, bedrijven, bewoners, corporaties, politie, scholen en anderen. Zij weten immers het best hoe de algemene doelen van het wijkbeleid zijn in te passen in de lokale problematiek. Daarom is het verstandig om tijdens de uitvoering van het wijkbeleid een veel globalere vorm van sturing vanuit de rijksoverheid te overwegen, waarbij van tevoren alleen enkele prestatieafspraken in relatie tot het budget worden gemaakt en de uitvoering verder geheel vrij wordt gelaten.

Evaluatieonderzoek kan eventueel de effecten van het beleid helpen bepalen. Maar op de langere termijn zijn er wellicht ook alternatieven die de vrijheid en de betrokkenheid van de lokale actoren vergroten. Zo is in de stedelijke herstructurering ervaring opgedaan met het IPSV-budget, dat via een tendersysteem aan projecten is besteed. Een dergelijk systeem kan ook in het wijkbeleid worden toegepast. Lokale actoren zijn dan zelf verantwoordelijk voor het indienen van plannen, die op innovatie, draagvlak en probleemgerichtheid kunnen worden getoetst. De beste plannen worden geselecteerd en uitgevoerd. Het tendersysteem behoeft niet zonder meer landelijk te zijn. Het budget kan ook via een sleutel over de gemeenten worden verdeeld, die vervolgens lokale tenders uitzetten. Dit systeem heeft grote voordelen: het maakt differentiatie en innovatie gemakkelijker, het particulier initiatief krijgt een grotere rol (zie ook het volgende hoofdstuk) en het wordt gemakkelijker om medefinancierders voor een project te vinden. Nadelen zijn er echter ook: een deel van de plannen zal niet worden gehonoreerd, en de indieners hebben zich dan voor niets ingespannen. Daar staat tegenover dat de prikkel tot actief burgerschap een grote winst is.

### Toekomstig grotestedenbeleid

De conclusies over de grootstedelijke woningmarkten zijn samen te vatten in drie overwegingen voor een toekomstig grotestedenbeleid.

Ten eerste blijft de samenstelling van de stedelijke woningvoorraad de komende decennia dé sleutelfactor voor het welslagen van het grotestedenbeleid. De samenstelling van die woningvoorraad wijkt in de grote steden nog steeds sterk af van het Nederlands gemiddelde. De koopsector is er sterk onderverte-

genwoordigd, de sociale huursector juist oververtegenwoordigd. Dat geldt ook in vergelijking met steden in het buitenland, waar de particuliere huursector vaak een groter aandeel heeft dan hier. De woningvoorraad bepaalt de bevolkingssamenstelling: ze trekt lage inkomensgroepen aan, terwijl hogere en middeninkomens in de stad hun wooneisen slechts moeizaam kunnen realiseren, ook als ze in de stad werken. Hoewel dit knelpunt al langer bekend is, verandert de samenstelling van de woningvoorraad slechts langzaam. Steden kunnen daarom veel minder dan mogelijk is profiteren van de hernieuwde belangstelling voor het stedelijk wonen.

Ten tweede dient in het grotestedenbeleid ten aanzien van de woningmarkt, net als bij het economisch beleid, de serieuze stap te worden gezet naar een regionaal beleid. De suburbane gebieden rond de stad zijn al lang geen simpele overloopgebieden of ‘satellieten’ van de grote stad meer, maar volwassen onderdelen van de grootstedelijke regio met alle (toekomstige) grotestadsproblemen en variatie die daar bij horen. Ook in Nederland is inmiddels sprake van meerkernige grootstedelijke netwerkregio’s, waardoor de onderlinge wisselwerking tussen de grotestadswijken en de suburbane wijken toeneemt, evenals hun onderlinge afhankelijkheid. Ook hier ligt meer differentiatie tussen de stedelijke regio’s voor de hand. In de economisch sterk groeiende regio Amsterdam zal het bijvoorbeeld vooral gaan om het faciliteren van de gestegen woningvraag in de hele regio, en het aanpassen van regels die het mogelijk maken de vraag naar stedelijke woningen in het midden- en bovensegment van de woningmarkt te realiseren. De regio Rotterdam daarentegen vraagt om meer maatwerk. Daar zou de aanpassing van de stedelijke woningvoorraad gebaat zijn bij een beperking van de bouw van typisch stedelijke woonmilieus elders in de regio. Bij een regionaal woningmarktbeleid ligt samenwerking via de ruimtelijke planning eerder voor de hand dan samenwerking via bestuurlijke hervorming. Die laatste weg is in Nederland slecht begaanbaar gebleken, en miskent bovendien dat de voortgaande schaalvergroting gebaat is bij flexibele samenwerkingsverbanden.

Ten derde lijken er goede gronden te zijn voor een wijk- of buurtbeleid. Immers, een aantal leefbaarheidsproblemen concentreert zich in specifieke

stadswijken, en neemt nauwelijks af door een generieke welvaarts groei. Wel is, gezien de geringe successen van met name het ‘sociale’ deel van het wijkbeleid de afgelopen vijftien jaar, bezinning nodig over de ambities en de samenstelling van dat wijkbeleid. Niet voor alle problemen is een wijkbeleid zinvol, en ‘stapeling’ van doelen in het wijkbeleid dient te worden voorkomen. Welke onderdelen van het wijkbeleid kunnen het best worden ondergebracht in een voorzieningenbeleid (onderwijs, politie, zorg), in een doelgroepenbeleid of in een wijkbeleid? Die afweging moet steeds worden gemaakt in het nationale grotestedenbeleid. Ook hier ligt differentiatie voor de hand. Sommige stadswijken kunnen gezien hun aard met veel minder ‘sociale cohesie’ toe dan andere wijken. Het wijkbeleid van het huidige kabinet is nog te jong om zijn potentie tot differentiatie te kunnen beoordelen. Echter, omdat differentiatie van het beleid wenselijk is, verdient het in elk geval aanbeveling na te denken over de rol van de rijksoverheid in het wijkbeleid.

# Op zoek naar de stad van het particulier initiatief

Nederland kent een lange traditie van planning en beleid in de stedelijke gebieden. Publieke en collectieve maatregelen kregen daarbij doorgaans de voorkeur boven particuliere initiatieven. Complexe ruimtelijke opgaven zoals stadsuitbreidingen konden op deze wijze integraal en grootschalig worden aangepakt. Die actieve publieke rol blijkt ook uit het feit dat de Nederlandse steden doorgaans relatief veel grondbezit hebben, een actief grondbeleid voeren en een sterke rol spelen bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Deze traditie heeft veel goeds voortgebracht. Er zijn nauwelijks stadswijken die gettoachtige trekken vertonen, en de kwaliteit van de woningen in achterstandswijken is verhoudingsgewijs hoog.

De keerzijde van deze traditie is echter dat het particulier initiatief minder ruimte kreeg. De internationale vergelijking van de samenstelling van de stedelijke woningvoorraad liet al zien dat het aandeel van de private sector (koop- en particuliere huurwoningen) in de Nederlandse steden erg laag is. Er is in de stad bovenal een tekort aan topwijken die aantrekkelijk zijn voor de hoogste inkomensgroepen; deze zijn eerder in het buitengebied te vinden. En ook het aantal voor middeninkomens geschikte woonlocaties in de stad is niet meegegroeid met de welvaartsstijging.

Beleids- en planningstradities veranderen langzaam, en dat geldt ook voor de collectieve en grootschalige traditie van de stadsplanning. Dat heeft negatieve gevolgen voor het particulier initiatief, en daarmee voor de veerkracht van de stad. Een veerkracht die de stad nodig heeft om de uitdagingen van de globalisering aan te kunnen. Een veerkracht bovendien die sterk kan worden vergroot door 'de stad van het particulier initiatief' meer ruimte te geven. Deze 'stad van het particulier initiatief' staat

in toenemende mate in de belangstelling, niet alleen in de vakwereld van de stedenbouw maar ook in de steden zelf. In dit hoofdstuk staat dit onderwerp centraal. Het gaat daarbij om niet meer dan een verkenning, zonder de pretentie dat daarmee het thema omvattend wordt behandeld. Twee thema's van de vele mogelijke worden eruit gelicht: gentrification en particuliere stadsontwikkeling.

## Gentrification

Doorgaans gaan de zorgen van de beleidsmakers uit naar de buurten die achteruitgang vertonen. Die achteruitgang wordt onder meer zichtbaar door een statusdaling van de buurt en het vertrek van de beter gesitueerden. Veel beleid is erop gericht dit proces te keren dan wel de gevolgen ervan te verzachten.

Soms echter stijgt de status van een buurt zonder dat daar publiek ingrijpen aan ten grondslag ligt. Een deel van die statusstijgingen wordt gevangen onder het begrip 'gentrification': doordat burgers in een buurt gaan wonen en in hun woning investeren, stijgt de waarde van die woningen en daarmee de status van de buurt als geheel. Deze nieuwkomers in de buurt hebben doorgaans een hoger inkomen of opleiding dan de oorspronkelijke bewoners.

Gentrification heeft culturele, economische en ruimtelijke aspecten (Lees 1994; Redfern 2003). In cultureel opzicht veronderstelt gentrification het bestaan van een vraag naar stedelijk wonen, van groepen die zich aan de stad gebonden weten en daar graag willen wonen (Van Engelsdorp Gastelaars & Hamers 2006). Dat is niet altijd vanzelfsprekend geweest. Toen in de naoorlogse periode de mobiliteit toenam werd in eerste instantie een suburbanisatiebeweging zichtbaar van huishoudens die de oude stadswoning verruilden voor de nieuwe woning buiten de stad, zonder dat er een beweging in omgekeerde richting was. De herwaardering van het binnenstedelijk wonen werd in Nederland vooral vanaf de jaren zeventig en tachtig zichtbaar, met zowel publieke investeringen (de stadsvernieuwing) als private (zie het oervoorbeeld van de Nederlandse gentrification, de Amsterdamse Jordaan).

Vanuit economisch perspectief kan het investeringsgedrag van burgers worden verklaard met de these van de 'rent gap': het verschil tussen de kosten van de woning inclusief het verbeteren ervan en de verwachte waardeverhoging. Die these verklaart ook waarom het vooral de oudere wijken zijn die gentrification aantrekken: in die wijken is immers de kans het grootst om woningen tegen een lage prijs te kopen en deze vervolgens te verbeteren en een waardeverhoging te realiseren. Maar deze *rent gap*-theorie heeft nog een andere implicatie. De verwachte waardeverhoging van de woning treedt doorgaans pas op als niet alleen de woning wordt verbeterd, maar ook de woonomgeving een hogere status krijgt, en dat gebeurt alleen als een grotere groep burgers dezelfde investering doet. Er is dus sprake van een proces dat een omslagpunt kent. Is dit omslagpunt bereikt, dan zal het proces massaal genoeg worden om tot de verwachte statusstijging te leiden. Blijft het echter bij pioniers in de wijk (die de laagste prijs voor het vastgoed betalen, maar ook de grootste risico's lopen), en blijven de volgers uit (die tijdens het proces van de statusverhoging een woning aanschaffen en dus vaker een hogere prijs betalen maar minder risico lopen), dan zal de statusstijging niet optreden en kan de verwachte stijging van het vastgoed niet worden geïncasseerd.

Het ruimtelijk aspect is met de culturele en economische factoren verbonden. Voor het stedelijk wonen is een gunstige ligging ten opzichte van het centrum bevorderlijk, maar vaak ook de nabijheid van publieke culturele voorzieningen (musea, schouwburg enzovoort) en private voorzieningen (winkels, horeca, markten). De toename van de laatste categorie is vaak niet alleen oorzaak van gentrification maar ook gevolg. Interessant is ook de potentiële olievlamwerking. Gentrification en stijgende huizenprijzen verplaatsen zich van de al welvarende gebieden naar belovende woongebieden, bijvoorbeeld van het centrum van Amsterdam naar de Pijp, van het Haagse Statenkwartier naar het Zeeheldenkwartier of van Manhattan naar Brooklyn Heights in New York (Lees 2003).

Er is inmiddels veel geschreven over gentrification in buitenlandse steden (zie o.a. de overzichtsartikelen van Lees 1994; Helbrecht 1996; Redfern 2003). In

sommige van de bestudeerde buurten is de status- en waardeverhoging zo omvangrijk, dat er zelfs wordt gesproken over 'super-gentrification' (Lees 2003).

In Nederland is de literatuur over gentrification minder omvangrijk. De indruk bestaat dat ook het proces zelf hier minder omvangrijk is. Van de stadsbuurten in de vier grote steden die in status zijn gestegen, zijn er maar enkele die deze hogere status te danken hebben aan 'gentrification' (SCP 2006: 341-364). Dat heeft ongetwijfeld te maken met het relatief geringe aandeel private woningen in de Nederlandse grote steden, die in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam. Voor gentrification is het immers een voorwaarde dat een woning kan worden gekocht en verbeterd, opdat de woning in waarde toeneemt.

In theorie zou de *rent gap*-these ook op kunnen gaan voor de (particuliere) huurmarkt, indien de huiseigenaar de gestegen status van woning en buurt zou kunnen omzetten in een hogere huurprijzen. De huurprijzenregulering zet daar echter een grote rem op. Wel gebeurt het in Nederlandse steden vaak dat stadsgebieden waar vooral hogere inkomensgroepen zijn gaan wonen, onder publieke regie worden herontwikkeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de in onbruik geraakte oude havengebieden in steden als Amsterdam en Rotterdam en voor oude industrieterreinen als het Maastrichtse Ceramique, die vanaf de jaren tachtig onderdeel werden van nieuwe plannen voor woon- en werkmilieus. Het industriële verleden van Amsterdam en Rotterdam leverde hier trouwens met vertraging een relatief voordeel op in de vorm van ruimtelijke 'overmaat'. Den Haag had in vergelijking daarmee veel minder binnenstedelijke ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe milieus, de binnenstedelijke 'overmaat' bestond slechts uit Laakhaven.

Gentrification viel lange tijd buiten het blikveld van het beleid. Toch hebben particulieren zeer omvangrijke bedragen geïnvesteerd in de woningen in de Nederlandse gentrificationwijken. Voor het jaar 2002 was dit bijvoorbeeld 212 miljoen euro, een bedrag dat hoger is dan de gemiddelde jaarlijkse publieke investeringen in de stedelijke herstructurering, die ongeveer 165 miljoen bedroegen (SCP 2006: 359).

Langzamerhand ontstaat echter een zekere herwaardering voor gentrification in het beleid, als een

belangrijke bijdrage voor de vitaliteit van de stad. Zo is inmiddels in de *Stadsvisie Rotterdam* het bevorderen van gentrification als thema opgenomen voor een aantal wijken rondom het centrum (Rotterdam 2007). In achterstandswijken worden daarbij soms onorthodoxe methoden gehanteerd om het proces van gentrification in gang te zetten en particuliere investeringen uit te lokken. In de wijk Spangenberg bijvoorbeeld is het zogeheten Wallisblok 'om niet' aan nieuwe bewoners in eigendom gegeven, onder de voorwaarde dat zij per woning minimaal tussen de tachtigduizend en tweehonderdduizend euro investeren, afhankelijk van het aantal woonlagen van de nieuwe woning. Negentig bestaande woningen worden omgezet in zevenendertig nieuwe. Deze methode is ondertussen 'gentripunctuur' gedoopt: het bevorderen van gentrification door gerichte 'speldeprikken'.

Een andere manier om gentrification te bevorderen is de grootschaliger verkoop van bestaande huurwoningen aan zittende of nieuwe bewoners. Hoewel dit niet altijd tot gentrification leidt, wordt door het grotere aanbod aan koopwoningen in ieder geval één van de voorwaarden ervoor versterkt. Zo stijgt sinds 2000 de verkoop van huurwoningen in Amsterdam, traditioneel de stad met de meeste huurwoningen. Dat waren in eerste instantie vooral huurwoningen van particuliere eigenaren, maar vanaf 2002 nam ook het aantal verkochte corporatiewoningen spectaculair toe, van 434 in 2002 tot rond de 2.500 in 2005 (Dignum & De Heer 2006). De meeste verkochte woningen gingen naar huishoudens die al in Amsterdam woonden en die zo hun 'wooncarrière' in Amsterdam konden voortzetten (Amsterdam 2005).

Gezien het karakter van gentrification zal de bijdrage van het beleid aan de totstandkoming ervan vaak beperkt zijn tot het scheppen van voorwaarden, zoals het stimuleren van de verkoop van huurwoningen of het aanpassen van regelgeving. Die zorg om de regelgeving geldt niet alleen voor de stedelijke overheden, maar ook en vooral voor de rijksoverheid. Want de problemen op de huidige woningmarkt hebben grote gevolgen voor de stedelijke woningmarkten, die daardoor veel minder flexibel zijn dan mogelijk is. Daarnaast kan ook de allocatie van infrastructuur, culturele voorzieningen, onderwijsinstellingen of

werklocaties in de nabijheid van buurten een rol spelen bij gentrification.

Gentrification zal doorgaans beperkt blijven tot specifieke gebieden in de stad: gebieden met een historisch karakter en niet al te ver van het centrum. Maar in combinatie met een stevig stedelijk nieuwbouwprogramma kan gentrification zeker een forse bijdrage leveren aan de noodzakelijke veranderingen in de samenstelling van de stedelijke woningvoorraad.

### Particuliere stadsontwikkeling

Gentrification vindt doorgaans plaats binnen de bestaande woningvoorraad; het verandert daarbij eerder de bevolkingssamenstelling van de buurt dan de fysieke structuur. Er zijn echter ook stadsgebieden waarvan de fysieke structuur wél getransformeerd wordt, bijvoorbeeld vanwege een wenselijke functieverandering, de combinatie van werklocaties met woningen of de realisering van een nieuwbouwopgave op een verouderd terrein. Onder deze stedelijke transformatiegebieden springen de naoorlogse wijken van de stedelijke herstructurering het meest in het oog. Het zijn de corporaties die het leeuwendeel van de woningen in deze gebieden bezitten, en die doorgaans samen met de gemeente het voortouw hebben in de transformatie.

Het afgelopen decennium zijn daarnaast in veel grote steden verouderde gebieden getransformeerd tot nieuwe stadsgebieden. Het gaat hierbij vaak om oude havengebieden (Oostelijk havengebied van Amsterdam, Kop van Zuid in Rotterdam, Laakhavens Den Haag), industrieterreinen (Ceramique in Maastricht) of militaire terreinen (Chassé-terrein in Breda). Deze zijn, of worden, veranderd in gebieden met een binnenstadachtig karakter, waarbij wonen, werklocaties en publieke voorzieningen dikwijls gecombineerd worden. Opvallend is wel dat in deze gebieden de publieke werkgevers domineren; het aantal werklocaties uit de private sector is doorgaans niet zo groot. In steden met een grote ruimtedruk gaat de zoektocht naar nieuwe transformatiegebieden nog steeds voort. Zo is nu in Amsterdam na het Oostelijke havengebied ook begonnen met de transformatie van de IJ-oever van Amsterdam Noord tot een nieuw binnenstadsgebied. Hiervoor

bestaat overigens wel belangstelling van private werkgevers.

De transformatie van dit soort gebieden is dikwijls zeer complex. Dat komt door de aanwezigheid van bestaande bebouwing en infrastructuur, door de aanwezigheid van verschillende eigenaren van grond en bebouwing, en soms door milieuproblemen in de vorm van vervuilde grond. Deze vorm van stadsontwikkeling verschilt daarmee van de traditionele stadsontwikkeling, de stadsuitbreiding aan de randen van het stedelijk gebied zoals we die kennen van de naoorlogse stadswijk tot en met de Vinexlocaties. Echter, nu de afronding van het Vinexprogramma nabij komt, neemt het belang van de binnenstedelijke transformaties ten opzichte van de stadsuitbreidingen toe. Dat wordt nog eens versterkt door de doelstelling ten minste 40 procent van de nieuwbouw in bestaand stedelijk gebied te realiseren, en door de wens het buitengebied te beschermen tegen tot 'verrommeling' leidende stadsuitbreiding.

Binnenstedelijke transformatie vereist een andere vorm van planning en een andere vorm van taakverdeling tussen publieke en private actoren. Beide partijen zijn zich dan ook sterk bewust van de noodzaak om nieuwe vormen van stadsontwikkeling uit te proberen. Maar ook de klassieke Nederlandse planningstraditie, die uitgaat van een zo compleet mogelijk eindbeeld van het te ontwikkelen gebied, staat hiermee ter discussie.

Er bestaan inmiddels verscheidene vormen van samenwerking tussen overheden en marktpartijen in de binnenstedelijke transformatie in Nederlandse steden. Sommige steden zijn zeer actief, zowel in de regie van de ontwikkeling als in bijvoorbeeld het grondbeleid, andere laten relatief veel over aan marktpartijen en beperken zich tot de globale regie en een faciliterend grondbeleid. Van de laatste categorie is waarschijnlijk Tilburg onder de grote steden het meest consequente voorbeeld. Niet alleen voert ze een faciliterend grondbeleid bij de stadsuitbreiding (Segeren 2007), ook hanteert ze in het binnenstedelijk gebied een concessiemodel. Zo heeft ze Bouwfonds MAB een concessie verleend om het gebied rond het Wagnerplein voor eigen risico te ontwikkelen, inclusief groenvoorzieningen. Wel behoudt de

gemeente de publiekrechtelijke taken op het gebied van de bestemmingsplannen en de bouwvergunningen (Bouwfonds MAB 2007).

Een dergelijke variatie bestaat nauwelijks voor de samenwerking tussen overheden en de andere categorie particulieren, de burgers. Burgers worden doorgaans alleen als woonconsumenten gezien, als afnemers van een door anderen ontwikkeld product. Particulier opdrachtgeverschap van woningen, waarbij burgers hun eigen woning kunnen laten bouwen, werd lange tijd gezien als iets van het landelijk gebied, niet van de stad. Toch zijn de Amsterdamse grachten ooit via particulier opdrachtgeverschap tot stand gekomen, maar die traditie werd vervangen door een traditie van collectieve planning. Inmiddels wordt in sommige stedelijke gebieden op relatief kleine schaal weer via particulier opdrachtgeverschap gebouwd, zoals in Roombeek in Enschede en het Amsterdamse Borneo-eiland (Dammers e.a. 2007), en in de toekomst zullen op het Steigereiland van het Amsterdamse IJburg ook in grotere aantallen woningen in particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd. En de gemeente Almere maakt zich op om het particulier opdrachtgeverschap op nog grotere schaal toe te passen.

Toch moet binnen de stedelijke gebiedsontwikkeling op dit punt veel meer mogelijk zijn, zo leert een blik over de grens. In de Duitse stad Tübingen is bijvoorbeeld een compleet stadsdeel, het Französische Viertel (een voormalig kazerneterrein van het Franse leger), ontwikkeld en aan de stad toegevoegd via de actieve rol van Baugemeinschaften: samenwerkingsverbanden tussen burgers, 'coöperatieven' in de klassieke zin van het woord, die gezamenlijk als opdrachtgevers voor woongebouwen of woon-/werkgebouwen functioneerden. Zij werden zeer vroeg bij de ontwikkeling van het gebied betrokken, en konden daardoor ook invloed uitoefenen op de grootte van de uit te geven kavels. Zo is een levendig binnenstadsmilieu ontstaan, met een grote architectonische variatie, een multifunctioneel karakter, en een menging van nieuwbouw en transformatie van bestaande bebouwing (Feldtkeller 2001; Kuenzli & Lengkeek 2004: 96-104). Ook in de Zwitserse stad Zürich hadden private partijen een vooraanstaande rol in de ontwikkeling van twee stadsgebieden. Bij deze voormalige bedrijventerreinen moesten de



belangen van bestaande eigenaren van grond en gebouwen, de toekomstige gebruikers en de publieke belangen met elkaar in overeenstemming worden gebracht. De transformatie heeft geleid tot stadsgebieden met gemengde woon- en werklocaties. Een belangrijke voorwaarde voor het slagen van deze transformatie was dat de wijken niet met één plan zijn ontworpen, maar dat de ontwikkeling werd gezien als een langetermijnproces, met voldoende ruimte en flexibiliteit voor onverwachte ontwikkelingen en nieuwe initiatieven (Van de Wetering 2006).

Bij dit laatste punt ligt waarschijnlijk de belangrijkste intellectuele uitdaging voor de Nederlandse planningstraditie. Want wil de Nederlandse stad bestand zijn tegen de voortgaande globalisering, dan is een grotere rol nodig voor de 'stad van het particulier initiatief', dat wil zeggen: zowel marktpartijen als burgers. En dat kan alleen als die rol ook ruimte krijgt, in de letterlijke zin van het woord. Peter Kuenzli & Arie Lengkeek (2004) doen aanbevelingen voor de 'zelfgebouwde stad' volgens een meer op particulier initiatief gebaseerde stadsontwikkeling: geen compleet ontwerp van een stadsgebied, maar stadsontwikkeling met betrokkenheid van private partijen in een vroeg stadium, met flexibiliteit en met voldoende ruimte voor latere aanpassingen en onvoorziene ontwikkelingen (zie ook Vrolijk & Feenstra 2006). Stadontwikkeling ook met een ander gemeentelijk grondbeleid, en met nauwkeurig bepaalde publieke belangen in het gebied, en met een publieke rol in de afweging tussen de soms conflicterende belangen van marktpartijen en burgers.

### Toekomstig grotestedenbeleid

Om de Nederlandse stad meer bestand te maken tegen de gevolgen van de voortgaande globalisering is meer veerkracht nodig. Die veerkracht kan worden gevonden in de stad van het particulier initiatief, de stad van burgers en ondernemers. Om de stad van het particulier initiatief meer ruimte te geven zijn op nationaal niveau niet alleen de planologische veranderingen van belang die in gang zijn gezet met de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, de grondexploitatiewet en de ontwikkelingsplanologie. Beleid en regelgeving zullen ook moeten worden getoetst

op de mogelijkheden om meer ruimte te bieden voor private partijen en private investeringen. In de stadsgebieden waar investeringen nodig zijn in infrastructuur en publieke voorzieningen, zal bijvoorbeeld het aangekondigde Meerjarige investeringsprogramma Ruimte en Transport (MIRT) kunnen leiden tot een meerjarig en flexibeler investeringsregime, waarbij marktpartijen gemakkelijker zullen overgaan tot risicodragende investeringen (Bouwfonds MAB 2007: 6). Maar bovenal zijn het de transformatie van de stedelijke woningvoorraad en de flexibilisering van de woningmarkt die belangrijke sleutelfactoren blijven bij het vergroten van het private belang bij de ontwikkeling van de steden.

De 'stad van het particulier initiatief' betekent evenmin dat de lokale publieke partijen afzijdig moeten blijven. Zij hebben zeker een belangrijke, zij het veranderde, rol, temeer daar het belang van de binnenstedelijke transformaties ten opzichte van de stadsuitbreidingen naar verwachting zal toenemen. Andere instrumenten dan de vertrouwde integrale gebiedsplanning zullen moeten worden beproefd. Denk bijvoorbeeld aan de 'gentripunctuur' van het Rotterdamse Spangen zijn, de verkoop van huurwoningen, of de gebiedsontwikkeling met een grote rol voor burgers of private grondbezitters. Op de langere termijn zouden vastliggende structuren zoals het gemeentelijk grondbeleid, de planning van bedrijventerreinen of de regulering van de woningmarkt vanuit dit perspectief tegen het licht kunnen worden gehouden. Maar in een situatie waarin het publieke belang niet meer vanzelfsprekend is vastgelegd, is het nodig om ook dat belang scherper te definiëren. De fysieke verscheidenheid en de 'globaliseringsbestendigheid' van de stad zullen hiermee in potentie toenemen.

De 'stad van het particulier initiatief' biedt ook een spiegel voor het nationaal beleid, voor een andere en scherpere toetsing van de noodzaak tot voortzetting van het grotestedenbeleid. Redenerend vanuit de mogelijkheden van het particulier initiatief, zou moeten worden bezien waar stedelijk beleid nodig is, om pas in laatste instantie te toetsen waar het nationale beleid moet inspringen. Nieuw beleid wordt dan niet louter beargumenteerd vanuit het falen of onvoldoende functioneren van het bestaande beleid, maar

vanuit de al dan niet aanwezige potentie van krachten in de stad om de problemen op te lossen.

Het perspectief van de stad van het particulier initiatief kan zo leiden tot een veel scherpere stedelijke agenda voor de periode na 2009. Voor welke steden is een nationaal grotestedenbeleid nu echt nodig? En voor welke problemen is een dergelijk beleid de meest effectieve oplossing? Vanuit historisch oogpunt gezien is het immers een beproefd recept om een generiek nationaal beleid gericht op infrastructuur en voorzieningen te combineren met meer ruimte voor private partijen om de ontwikkelingen in de steden te versnellen. Soms kunnen die private krachten met een geringe ingreep of met een eenvoudige verandering van de regelgeving in werking worden gesteld. In het nationale grotestedenbeleid zal het hoe dan ook steeds nodig zijn af te wegen welke onderdelen van het beleid moet worden voortgezet en met welke onderdelen of met welke steden kan worden gestopt. Dat is de beste manier om de effectiviteit van toekomstig beleid te vergroten.

Anas, Alex Richard Arnott & Kenneth Small (1998), 'Urban spatial structure', *Journal of Economic Literature*: 1426-1464.

Amsterdam (2005), *Verkoop huurwoningen positief voor wooncarrières*, gemeente Amsterdam dienst wonen, september 2005.

Atelier IJmeer 2030+ (o.l.v. Teun Koolhaas & Ellen Marcusse, 2006), *Amsterdam, IJmeer, Almere*, Rotterdam: Uitgeverij 010.

Berg, Leo van den, Erik Braun & Jan van der Meer (2004), *National Urban Policies in the European Union*, Rotterdam: Euricur.

Bouwfonds MAB (2007), *Dossier Stadsreparatie*.

Buck, Nick, Ian Gordon, Alan Harding & Ivan Turok (eds) (2005), *Changing Cities, Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, Palgrave MacMillan: Basingstoke.

Centraal Planbureau (2000), *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau (2006), *Welvaart en Leefomgeving*, Den Haag: CPB/MNP/RPB.

Cheshire, Paul (2006), 'Resurgent cities, urban myths and policy hubris: what we need to know', *Urban Studies* 43/8: 1231-1246.

Dammers, Ed, Hanna Lára Palsdottir, Lia van den Broek, Wiebke Klemm, Alexandra Tisma & Like Bijlsma (2007), *Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

Dignum, Kees & Rozemarijn de Heer (2006), 'Zachte revolutie in Amsterdam', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2006/1: 41-46.

Economic Development Board Rotterdam (2005), *Economische visie Rotterdam 2020*, Rotterdam: EDBR.

Engelsdorp Gastelaars, Rob van & David Hamers (2006), *De nieuwe stad. Stedelijke centra als brandpunten van interactie*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

Eurostat (2007), 'Regional GDP per inhabitant in the EU27', elektronische nieuwsbrief 17 februari 2007, <http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nfo8temvo/vh77krn6r4ws>

Feldtkeller, Andreas (Hrsg) (2001), *Städtebau: Vielfalt und Integration, Neue Konzepte für den Umgang mit Stadtbrachen*, Stuttgart/München: DVA.

Florida, Richard (2002), *The Rise of the Creative Class*, New York: Basic Books.

Groot, Carola de & Arjen Verweij (2005), 'Het vertrek van de allochtone middenklasse uit Amsterdam, een 'zwarte vlucht'?', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2005/3: 10-15.

Hanlon, Bernadette, Thomas Vicino & John Rennie Short (2006), 'The New Metropolitan Reality in the us: Rethinking the Traditional Model', *Urban Studies* 43/12: 2129-2143.

Helbrecht, Ilse (1996), 'Die Wiederkehr der Innenstädte', *Geographische Zeitschrift* 1996/1: 1-15.

Herweijer, Lex (2006), 'Opleiding en onderwijs in de grote stad', pp. 209-238 in: N. van Nimwegen & I. Esveldt (red.), *Grote steden in demografisch perspectief*, Den Haag: NIDI.

Jacobs, Jane (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Harmondsworth: Penguin, 1994 (oorspr. 1961).

Jacobs, Jane (1972), *The Economy of Cities*, Harmondsworth: Penguin.

Kuenzli, Peter & Arie Lengkeek (2004), *Urban Jazz: pleidooi voor de zelfgebouwde stad*, Rotterdam: Uitgeverij 010.

Lees, Loretta (1994), 'Rethinking gentrification: beyond the positions of economics or culture' *Progress in Human Geography*, 18/2: 137-150.

Lees, Loretta (2003), 'Super-gentrification: the case of Brooklyn Heights, New York City', *Urban Studies* 40/12: 2487-2509.

Louter, Peter (2005), 'Technologische topregio's in Europa', *Stedebouw en ruimtelijke ordening* 2005/3: 24-31.

Marlet, Gerard & Clemens van Woerkens (2006), *De effectiviteit van grotestedenbeleid*, Utrecht: St. Atlas voor gemeenten.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), *Samenwerken aan de krachtige stad. Uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2004-2009* (GSB 11), Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006a), *Jaarboek Grotestedenbeleid 2004*, Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006b), *Steden van morgen, keuzes voor vandaag*, Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (1997), *Nota stedelijke vernieuwing*, Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (2007), *Cijfers over wonen 2006*, Den Haag: Ministerie van VROM.

Oort, Frank van (2006), *Economische vernieuwing en de stad*, oratie Universiteit Utrecht, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

Porter, Michael E. (1998), *On competition*, Boston: Harvard Business School Press.

Raspe, Otto, Frank van Oort (2007), *Ruimtelijk-economisch beleid in de kenniseconomie*, Den Haag: RPB.

Redfern, Paul (2003), 'What makes gentrification 'gentrification'?', *Urban Studies* 40/12: 2351-2366.

Ritsema van Eck, Jan, Frank van Oort, Otto Raspe, Femke Daalhuizen, Judith van Brussel (2006), *Vele steden maken nog geen Randstad*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

Rotterdam (2007), *Stadsvisie Rotterdam*, gemeente Rotterdam.

Segeren, Arno (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2006), *Sociaal en Cultureel Rapport 2006: Investeren in vermogen*, Den Haag: SCP.

Terreehorst, Pauline (1997), *Langzame stad, snelle mensen*, Amsterdam: Van Gennep.

TNO (2004), *De creatieve industrie in Amsterdam en de regio*, TNO-rapport STB 04/29.

TNO (2005), *Creatieve industrie in Rotterdam*, TNO-rapport EPS 2005/6.

Turok, Ivan (2005), 'Cities, Competition and Competitiveness', pp. 25-43 in: Nick Buck, Ian Gordon, Alan Harding & Ivan Turok (eds) (2005), *Changing Cities, Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, Palgrave MacMillan: Basingstoke.

Verwest, Femke & Ries van der Wouden (2006), 'De stad in het rijksbeleid', pp. 147-171 in: N. van Nimwegen & I. Esveldt (red.), *Grote steden in demografisch perspectief*, Den Haag: NIDI.

Vries, Aldert de (2005), *Inkomensspreiding in en om de stad, een voorstudie*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

Vrolijk, Luuk & Sjoerd Feenstra (2006), 'Spontane stad', *Stedebouw en ruimtelijke ordening* 2006/4: 44-48.

VROMraad (2006), *Stad en stijging*, Advies 54, Den Haag: VROMraad.

Wagenaar, Michiel & Rob van Engelsdorp Gastelaars (1986), 'Het ontstaan van de Randstad, 1815-1930', *Geografisch Tijdschrift* 1986/1: 14-29.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990), *Van de stad en de rand*, Rapport aan de regering 37, Den Haag: SDU.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005), *Vertrouwen in de buurt*, Rapport aan de regering 72, Amsterdam/Den Haag: AUP/WRR.

Wetering, Han van de (2006), 'Liberale stedenbouw aan de Zürichse stadsrand', *Stedebouw en ruimtelijke ordening* 2006/2: 50-53.

Weterings, Annet, Frank van Oort, Otto Raspe & Thijs Verburg (2007), *Clusters en economische groei*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

Wittebrood, Karin & Tom van Dijk (2007), *Aandacht voor de wijk*, Den Haag: SCP.

Woud, Auke van der (2006), *Een nieuwe wereld*, Amsterdam: Bert Bakker.

Wouden, Ries van der (2006), 'De stad en verder', pp. 121-144 in: N. van Nimwegen & I. Esveldt (red.), *Grote steden in demografisch perspectief*, Den Haag: NIDI.

Wouden, Ries van der (2007a), 'De harde competitie der steden', *De Groene Amsterdammer*, 23 februari 2007: 24-25.

Wouden, Ries van der (2007b), 'De toekomst van het grotestedenbeleid', *Agora*, 2007/3: 8-11.

Wouden, Ries van der & Erica de Bruijne (2001), *De stad in de omtrek. Problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad*, Den Haag: SCP.

Wouden Ries van der, Bas Hamers & Femke Verwest (2006), *Toekomstverkenning grotestedenbeleid: een beschouwing*, Den Haag: RPB.

## Over de auteur

*Ries van der Wouden* studeerde politieke wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam, met als specialisatie politieke filosofie. Hij werkte achtereenvolgens bij de Universiteit van Amsterdam, de Vrije Universiteit en het Sociaal en Cultureel Planbureau. In 1990 promoveerde hij aan de Universiteit van Amsterdam. De laatste jaren publiceert hij vooral over stedelijke ontwikkeling en ruimtelijke ordening. Sinds 1 januari 2003 is hij sectordirecteur binnen het Ruimtelijk Planbureau. Hij was onder andere projectleider en co-auteur van de RPB-publicatie *Verkenning van de Ruimte 2006. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt* (2006).