

# De informatiemaatschappij: een nieuwe uitdaging voor de grote stad

De grote stad is 'in'. Het zijn niet meer de groeikernen en randgemeenten maar de grote steden die in het middelpunt van de belangstelling staan. In dit artikel worden de toekomstmogelijkheden van de stad geanalyseerd tegen de achtergrond van de opkomst van de informatiemaatschappij. De auteur onderscheidt daarbij zowel vestigingsplaatsfactoren die de positie van de stad versterken als factoren die deze positie juist verzwakken. Zo is het voorzieningenniveau, met name de informatiebereikbaarheid, een sterk punt, maar het leefmilieu daarentegen juist een zwak punt. Voorts signaleert de auteur enkele maatschappelijke ontwikkelingen, zoals het toenemend aantal een- en tweepersoonshuishoudens en de stijgende participatiegraad van vrouwen, waarop de steden zouden moeten anticiperen. De schrijver sluit zijn betoog af met steden en randgemeenten tot samenwerking aan te sporen, daar bloeiende en welvarende agglomeraties van nationaal belang zijn.

## DR. L. VAN DEN BERG\*

Tot in de jaren zestig werd de ontwikkeling van de grote agglomeraties in de VS en Europa gekenmerkt door een voortdurende groei van de bevolking, de werkgelegenheid en de voorzieningen, terwijl in deze stedelijke gebieden ook de hoogste inkomens werden verdiend. Deze positieve trend is echter omgeslagen in een neerwaartse beweging.

Voordat de neergang zich op het ruimtelijk schaalniveau van stedelijke agglomeraties openbaarde werden de centrale steden van deze agglomeraties al geconfronteerd met bevolkingsdaling. Dit werd door de autoriteiten voornamelijk niet als een probleem ervaren omdat de bevolkingsdaling van de centrale stad ruimschoots werd gecompenseerd door de groei van de bevolking in de randgemeenten van deze agglomeratie, terwijl ook de werkgelegenheid in het centrum (de city), zich nog voorspoedig ontwikkelde. Dit wordt echter anders als de bevolkingsdaling zich over een steeds groter oppervlak van de stedelijke regio gaat uitstrekken en uiteindelijk een omvang aanneemt die groter is dan de bevolkingsgroei in de resterende delen van de agglomeratie. Uit onderzoekingen blijkt dat de bevolkingsdaling van een stedelijke regio gepaard gaat met een daling van de werkgelegenheid, het stedelijk inkomen en het stedelijk voorzieningenniveau 1). Steden die zich in deze ontwikkelingsfase bevinden, fungeren nu als 'negatieve groeipolen'. Hun neergaande ontwikkeling heeft een negatief effect op het relatieve welzijnsniveau van de gehele regio. Uit de vermelde onderzoekingen blijkt nu dat de hier beschreven processen van stedelijke neergang tot op heden voornamelijk beperkt gebleven zijn tot de grootste agglomeraties in de VS en in West-Europa.

In een recent onderzoek is gesteld dat de stedelijke dynamiek in eerste instantie wordt bepaald door fundamentele veranderingen op het gebied van de technologie, de maatschappelijke waarden, de demografie en de politiek 2). De gedachte hierbij is dat de ruimtelijke en stedelijke ontwikkeling voortdurend wordt beïnvloed door een combinatie van deze vier factoren, waarbij de relatieve invloed van een bepaalde factor per periode kan variëren. Sinds de industriële revolutie heeft de combinatie van deze fac-

toren in de Verenigde Staten en Europa achtereenvolgens geleid tot ontwikkelingen die in het voornoemde onderzoek als volgt naar fase zijn gekarakteriseerd:

- fase I: industrialisatie;
- fase II: groei van de diensten- en transportsector;
- fase III: toegenomen waardering voor de kwaliteit van het leefmilieu;
- fase IV: groei van de informatiesector.

Vele ontwikkelde landen bevinden zich momenteel in een overgangsfase, waarin de traditionele industriële maatschappij overgaat in een informatiemaatschappij, waar mensen voornamelijk werkzaam zijn in:

- hard- en software-industrie, de computerdienstverlenende activiteiten, de telecommunicatie-industrie;
- informatieverzorgende activiteiten als banken, bibliotheken, audiovisuele diensten en media, uitgeverijen;
- informatiegeëoriënteerde onderwijs- en onderzoekinstellingen;
- beroepen als accountant, advocaat, bankier e.d. 3).

Zo is in de Verenigde Staten in 1981 reeds 60% van de beroepsbevolking in deze zogenaamde informatiesector werkzaam, tegen slechts 17% in 1950 4). Alles duidt er op dat deze spectaculaire ontwikkeling nog lang niet ten ein-

\* De auteur is universitair hoofddocent bij de vakgroep Regionaal- en Sociaal Economisch Onderzoek, Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) P. Hall en D. Hay, *Growth centres in the European urban system*, Heinemann, Londen, 1980; L.H. Klaassen, W.T.M. Molle en J.H.P. Paelinck (red.), *Dynamics of urban development*, Gower, Aldershot, 1981; L. van den Berg, R. Drewett, L.H. Klaassen, A. Rossi en C.H.T. Vijverberg, *Urban Europe, a study of growth and decline*, Pergamon, Oxford, 1982.

2) L. van den Berg, *Urban Systems in a dynamic society*, Gower, Aldershot, (verschijnt binnenkort).

3) M.W. de Jong en J.G. Lambooy, *De informatie-sector centraal; perspectieven voor de Amsterdamse binnenstad*, Economisch-Geografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, 1984.

4) J. Naisbitt, *Megatrends. Ten new dimensions transforming our lives*, Warner Books, New York, 1984.

de is. Dit geldt in ieder geval voor Europa, waar de massale invoering van de informatietechnologie in het maatschappelijk leven nog van recente datum is. De vraag die in dit artikel centraal staat is welke gevolgen de zo juist beschreven groei van de informatiesector zal hebben voor de toekomstige stedelijke ontwikkeling: *zet de ruimtelijke deconcentratie en het verval van de grote steden zich voort of is juist eerder een tegenovergestelde beweging te verwachten?* Bij de uitwerking van deze vraagstelling zal, behalve aan de groei van de informatiesector, ook aandacht worden besteed aan een aantal andere maatschappelijke ontwikkelingen die voor de toekomstige stedelijke dynamiek van belang zijn. Eerst wordt echter ingegaan op de vestigingsplaatsfactoren in een informatiemaatschappij.

## Vestigingsplaatsfactoren

De economische activiteiten die voornamelijk gebaseerd zijn op het gebruik van informatietechnologieën stellen duidelijk andere vestigingsplaatsfactoren (dan traditionele economische activiteiten 5). Voor de eerstgenoemde activiteiten, die soms worden aangeduid met de term innovatieve activiteiten, blijkt de kwaliteit van het arbeidsaanbod een belangrijke vestigingsplaatsfactor te zijn. Dergelijke activiteiten stellen hoge eisen aan het opleidingsniveau van de werknemers. Dit impliceert dat vooral regio's met een relatief ruim aanbod aan hooggekwalificeerd personeel voor innovaties geschikt zijn.

Behalve de grote behoefte aan hooggekwalificeerd personeel stellen de hier bedoelde activiteiten ook hoge eisen aan de bereikbaarheid van informatiebronnen, zoals universiteiten, adviesbureau's, overheidsinstanties en andere informatiebronnen. Voor de informatiesector in het algemeen geldt dat informatie en kennis de belangrijkste produktiefactoren zijn 6). Kapitaal is niet langer de voornaamste produktiefactor. Het beperkte aanbod van kapitaal en de beperkte groep personen en instanties die feitelijk over het kapitaal de beschikking heeft, maakt het relatief moeilijk om kapitaalintensieve ondernemingen op te richten. Kennis en informatie zijn daarentegen overvloedig aanwezig en bovendien voor iedereen beschikbaar. Dit maakt het oprichten van kennisintensieve ondernemingen gemakkelijker dan kapitaalintensieve ondernemingen. Dit vormt volgens Naisbitt wellicht één van de verklaringen voor het feit dat het aantal *jaarlijks* opgerichte ondernemingen in de laatste jaren sterk is toegenomen. Het betreft hier vooral middelgrote en kleine ondernemingen. Zo is in de Verenigde Staten het aantal jaarlijks opgerichte ondernemingen gestegen van 93.000 in 1950 tot 600.000 in 1981. De overgang van een traditionele industriële maatschappij naar een informatiemaatschappij gaat derhalve gepaard met een sterke toename van de bedrijfsdynamiek.

De zojuist geconstateerde behoefte bij innovatieve ondernemingen aan een hoge informatiebereikbaarheid van de vestigingsplaats heeft overigens niet alleen betrekking op de 'inputzijde' van het bedrijf, maar ook op de afzetkant van het bedrijf. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat goede contactmogelijkheden met zowel leveranciers als afnemers van zeer groot belang zijn, omdat het hierdoor mogelijk wordt noodzakelijke innovaties en andere wijzigingen in zowel het productieproces zelf als het feitelijk op de markt gebrachte produkt tijdig in te voeren 7). Dit geldt met name voor de middelgrote en kleine ondernemingen en voor startende ondernemers.

Naast de behoefte aan hooggekwalificeerd personeel en een hoge informatiebereikbaarheid stellen de innovatieve ondernemingen ook specifieke vestigingsplaatsfactoren aan de kwaliteit van de gewenste bedrijfsruimte. Eén van de specifieke wensen in dit verband betreft bij voorbeeld de behoefte bij startende ondernemers aan goedkope bedrijfsruimte voor kleinschalige ondernemingen 8).

Daarnaast moet een lokatie ook mogelijkheden bieden om na verloop van tijd een uitbreiding te kunnen realiseren.

Uit de voorgaande beschouwingen kan worden afgeleid dat innovatieve activiteiten bij voorkeur gevestigd worden in stedelijke gebieden. Alleen daar kan de gewenste hoge bereikbaarheid van het arbeidsaanbod en de informatiebronnen worden gerealiseerd. Daarom zal nu in algemene zin worden onderzocht in welke stedelijke regio's het aanbod van de in dit verband relevante vestigingsplaatsfactoren het beste aansluiten bij de behoefte van de innovatieve sector.

## Aantrekkelijke stedelijke regio's

In het voorgaande is aangegeven dat met name de hoger opgeleiden de stad hebben verlaten en zich in de randgemeenten hebben gevestigd. Hierdoor is het aandeel van de hoger opgeleiden in de beroepsbevolking van de randgemeenten relatief hoog. Dit aanbod sluit derhalve goed aan bij de vestigingsplaatsfactoren die de innovatieve sector in dit verband stelt. Naast dit kwalitatieve aspect van de arbeidsmarkt kan ook nog worden vermeld dat de kwantitatieve stijging van de beroepsbevolking in de ringen veel sneller is gegaan dan de toename van de werkgelegenheid in de ring. Als reactie hierop voeren de ringgemeenten een actief economisch beleid gericht op het aantrekken van bedrijven, door bij voorbeeld de aanleg van bedrijfsterrinen, verkeersinfrastructuur, of via lage grondprijzen en het bieden van allerlei lokatiesubsidies. Per saldo heeft het hier beschreven beleid van de ringgemeenten tot gevolg dat de reeds bestaande aantrekkingskracht op het bedrijfsleven nog verder is toegenomen. Ook de informatiebereikbaarheid, een andere relevante vestigingsplaatsfactor voor innovatieve ondernemingen, bevindt zich vooral in de dichtbij de grote stad gelegen ringgemeenten op een hoog niveau.

Dit wordt in belangrijke mate veroorzaakt door de nog steeds grote concentratie van hoogwaardige bedrijven en voorzieningen in de kern. In dit verband is het met name van belang dat de belangrijkste onderwijs- en researchinstellingen zich nog steeds, ondanks jarenlange desurbanisatie, in de grootste steden bevinden 9). Dit laatste betekent uiteraard dat ook de grote steden zelf ten aanzien van deze vestigingsplaatsfactor nu nog een gunstig vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven bieden. Dit ligt echter anders bij de twee eerst genoemde vestigingsplaatsfactoren. Zo is door de vermelde selectieve migratie de professionele kwaliteit van de in de grote steden woonachtige beroepsbevolking sterk gedaald. Daarnaast is het voor de grote steden niet eenvoudig om de bestaande infrastructuur aan de eisen van de innovatieve bedrijven aan te passen. De noodzakelijke reconstructie van verouderde industrieterreinen en kantoorgebouwen is gelet op de slechte financiële situatie waarin de grote steden verkeren veelal een te kostbare aangelegenheid. Daarbij komt nog dat aan het verbeteren van de economische functie van de grote stad in het beleid van de verantwoordelijke overheid niet altijd een grote prioriteit wordt toegekend. Zo wordt het stadsvernieuwingsbeleid in Nederland getypeerd als een volkshuisvestingsbeleid, waarin aan de vestigingsmogelijkheden voor bedrijven relatief weinig aandacht wordt besteedt 10).

Op basis van de voorgaande beschouwingen kan worden geconcludeerd dat op de korte termijn de randgemeenten van grote steden een gunstiger vestigingsmilieu

5) Nederlands Economisch Instituut (NEI), *Technologische vernieuwing en regionale ontwikkeling*, Rotterdam, 1984.

6) Naisbitt, op.cit.

7) NEI, op.cit., 1984.

8) A.J. Hendriks, *Small business in towns and local authority policy*, paper gepresenteerd op het 'Second Congress of the World Academy of Arts and Sciences', Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1984.

9) B.v. NEI, op.cit., 1984.

10) L. van den Berg, A.J. Hendriks en J. van der Meer, *Bedrijfsgeoriënteerde stadsvernieuwing*, Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf, Den Haag, 1983.



Slaat de grote stad munt uit de informatiemaatschappij?  
(foto ANP)

voor innovatieve bedrijven kunnen bieden dan de grote steden zelf. Voor de overige steden ligt de situatie anders. De aantrekkelijkheid van *middelgrote* steden is mede gebaseerd op de relatief gunstige ontwikkeling van de kwaliteit van het woonmilieu. Dit houdt in dat deze steden dus ook een aantrekkelijke woonplaats zijn voor de hoger opgeleiden en beter betaalde werknemers, die immers grote waarde toekennen aan de kwaliteit van het leefmilieu. Dit biedt derhalve gunstige perspectieven voor de ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardig arbeidsaanbod in deze steden. Dit wordt nog versterkt door de veelal grotere fysieke groeimogelijkheden van de middelgrote stad en de relatief gunstige financiële positie waarin deze steden zich bevinden. Hierdoor is het voor deze steden mogelijk om via aantrekkelijke grondprijzen en huren bedrijven te werven. Dit alles leidt tot de conclusie dat middelgrote steden ook qua lokatiemogelijkheden zich in verhouding tot de grote steden in een relatief gunstige positie bevinden. De middelgrote steden zullen wel een lagere informatiebereikbaarheid hebben dan de grote steden, omdat het aantal in deze steden gevestigde bedrijven en voorzieningen van hoge orde, in het algemeen kleiner is dan in de grote steden. Per saldo bieden de middelgrote steden in potentie een gunstig vestigingsklimaat voor innovatieve activiteiten.

Dit geldt niet voor de *kleine* steden, aangezien deze in het algemeen worden gekenmerkt door beperkte agglomeratievoordelen en een relatief beperkt aanbod van arbeidskrachten. Indien de kleine steden echter in de nabijheid liggen van grote en/of middelgrote agglomeraties is het denkbaar dat ook dergelijke kleine steden een potentiële vestigingsplaats zijn voor innovatieve activiteiten. De kracht van zo'n kleine stad zal dan echter moeten liggen in relatief gunstige vestigingsfaciliteiten, hetgeen zich bij voorbeeld kan manifesteren in een ruim aanbod van goed bereikbare en voor innovatieve activiteiten geschikte bedrijfsterrainen en gebouwen, alsmede in gunstige financiële vestigingscondities.

Concluderend kan worden gesteld dat de gunstigste perspectieven voor werkgelegenheids groei en nieuwe innovatieve activiteiten op korte termijn vooral gevonden kunnen worden in de dichtbij de grote stad gelegen randgemeenten, de zogenaamde harde ring van de grote agglomeraties, en in de middelgrote steden. Hierdoor wordt de heersende trend naar toenemende ruimtelijke deconcentratie nog verder versterkt. Zo kan bij voorbeeld de groei van de werkgelegenheid in de harde ringen leiden tot extra bevolkingsgroei in verder weg gelegen (rand)gemeenten, de zogenaamde 'zachte' ring.

De vraag die kan worden gesteld is of de hier geschetste verwachting van toenemende ruimtelijke deconcentratie ook door andere waargenomen maatschappelijke trends wordt ondersteund. Want hoewel de toekomstige stedelijke ontwikkeling vooral zal worden bepaald door de informatietechnologie spelen natuurlijk ook andere ontwikkelingen een rol. Het betreft ontwikkelingen die voortvloeien uit de drie andere onderscheiden determinanten van de stedelijke dynamiek, te weten de demografie, de maatschappelijke waarden en de politiek.

## Enige andere trends

### Kwaliteit arbeidsaanbod

De kwaliteit van het arbeidsaanbod neemt vooral in de ontwikkelde landen nog steeds sterk toe. Illustratief is in dit verband de door het NEI 11) gemaakte voorspelling omtrent de ontwikkeling in Nederland van het arbeidsaanbod naar opleiding in de periode 1985 – 1990; het blijkt dat de gemiddelde jaarlijkse procentuele mutatie in het aanbod van hoger opgeleiden in deze periode 4,4% bedraagt, terwijl het totale arbeidsaanbod slechts met 0,9% stijgt. Hoger opgeleiden hebben gemiddeld een relatief hoge mobiliteit. Naarmate de mobiliteit van de bevolking toeneemt zal in principe ook de maximaal voor de bevolking acceptabele pendelafstand groter worden. Dit bevordert de stedelijke deconcentratie. De sterke groei van hoog opgeleide arbeidskrachten betekent ook dat, althans bij voldoende groei van de bij deze arbeidskrachten passende werkgelegenheid, het aantal mensen met hogere inkomens zal toenemen. Hierdoor neemt ook het aantal mensen met hoge welzijnsaspiraties toe. Een continuering en eventuele versterking van de huidige economische groei zal dit aantal overigens nog verder doen stijgen. Dit maakt het waarschijnlijk dat de migratie naar regio's met een aantrekkelijk woonmilieu, zoals bij voorbeeld de middelgrote steden, in de toekomst nog verder zal toenemen. Ook dit bevordert een deconcentratie van de stedelijke ontwikkeling.

### Energie

Na 1973, het jaar van de eerste energiecrisis, zijn de energieprijzen sterk gestegen. Een dergelijke prijsstijging heeft een negatief effect op de maximaal acceptabele verplaatsingsafstand voor bevolking en bedrijfsleven, niet in de laatste plaats door de negatieve psychologische werking die zo'n sterke prijsstijging op het ruimtelijk gedrag van stedelijke actoren heeft. Ten gevolge van deze sterke prijsstijging is na 1973 de vraag naar auto's met een relatief laag brandstofverbruik sterk toegenomen 12). Als gevolg hiervan is er de afgelopen jaren veel research verricht voor de productie van auto's met een veel lager brandstofverbruik dan voorheen.

Dit alles heeft tot gevolg dat in de toekomst een steeds groter deel van het totale autopark zal bestaan uit auto's met een relatief laag brandstofverbruik. Hierdoor zal de aanvankelijk negatieve korte-termijinvloed van de gestegen energieprijzen op de maximaal acceptabele verplaatsingsafstand van bevolking en bedrijven op lange termijn nagenoeg worden geneutraliseerd. Bovendien zijn de energieprijzen sinds 1985 weer sterk gedaald. De hieruit resulterende stijging van de maximaal acceptabele verplaatsingsafstanden bevordert een verdere ruimtelijke deconcentratie van de stedelijke ontwikkeling.

### Arbeidstijdverkorting

In vele industrielanden heerst grote werkloosheid. Deze

11) Nederlands Economisch Instituut, *Een verkenning van de arbeidsmarkt naar beroep en opleiding tot 1990*, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Den Haag, 1986.

12) P.U. Bly, Effect of the recession on travel expenditure and travel patterns, in: G.R.M. Jansen, P. Nijkamp en C.J. Ruijgrok (red.), *Transportation and mobility in an era of transition*, Noord-Holland, Amsterdam, 1985.

werkloosheid is o.a. een gevolg van een sterk gestegen arbeidsaanbod, vooral van vrouwen, en van de economische recessie die zich met name na de oliecrisis in 1973 in de wereld heeft voorgedaan. Daarnaast heeft ook de massale invoering van arbeidsbesparende technieken een negatieve invloed gehad op de werkgelegenheid. Dit proces is overigens nog in volle gang. Dit geldt ook voor de stijgende participatie van vrouwen in het arbeidsproces. Dit houdt in dat ook in de toekomst rekening moet worden gehouden met een werkgelegenheid die structureel te kort schiet om aan de vraag naar werk te kunnen voldoen. Daarom kan worden verwacht dat ook in de toekomst door middel van arbeidstijdverkorting zal worden getracht de beschikbare werkgelegenheid evenwichtiger over de beroepsbevolking te verdelen. Arbeidstijdverkorting houdt in principe in dat er meer tijd voor andere activiteiten dan 'werken in dienstverband' beschikbaar komt. Men heeft dan bij voorbeeld meer tijd om in het eigen huis en de eigen omgeving door te brengen, meer tijd voor hobby's, recreatie, cultuur, winkelen e.d. Dit heeft tot gevolg dat men in het algemeen meer gewicht zal toekennen aan de kwaliteit van de woning en woonomgeving en aan de bereikbaarheid van voorzieningen waarvan men gebruik wenst te maken. Het voorgaande betekent dat de bevolking in haar woonplaatskeuze nog meer 'footloose' wordt met betrekking tot de lokatie van de werkgelegenheid. Dit kan in principe inhouden dat men ook bereid zal zijn om langere pendelafstanden te accepteren. Hierbij wordt er overigens van uitgegaan dat arbeidstijdverkorting niet gepaard gaat met aanzienlijke inkomensderving. Indien dit wel het geval is kunnen er minder hoge eisen aan de kwaliteit van woning, woonomgeving en voorzieningenniveau worden gesteld. Men zal in zo'n geval ook minder bereid zijn voor het gebruik van voorzieningen en voor het overbruggen van woon-werkafstanden een hoge transportprijs te betalen. Dit leidt derhalve tot een daling van de maximaal acceptabele verplaatsingsafstanden. Indien arbeidstijdverkorting de inkomens van de werkzame beroepsbevolking aantast, is het ook mogelijk dat de bevolking via aanvullende activiteiten, al dan niet in de zogenaamde informele sector, zal trachten haar inkomen op het gewenste niveau te brengen. In zo'n situatie bepalen weer economische overwegingen in belangrijke mate het ruimtelijk gedrag van personen, hetgeen betekent dat de aantrekkelijkheid van een woonlokatie weer in grotere mate bepaald wordt door de bereikbaarheid van arbeidsplaatsen. Dit stimuleert een ontwikkeling van ruimtelijke concentratie.

### **Toenemende participatie vrouwen**

Toenemende participatie van vrouwen in het arbeidsproces heeft o.a. tot gevolg dat in steeds meer gezinnen zowel man als vrouw werken. Zo kan voor Nederland uit CBS-gegevens worden afgeleid dat het aantal echtparen waar ook de vrouw een inkomen geniet in de periode 1977 - 1981 met 9,5% is toegenomen, terwijl het totaal aantal echtparen in deze periode met 2% is gedaald. Dergelijke gezinnen zijn in hun woonplaatskeuze minder 'footloose' met betrekking tot de lokatie van de werkgelegenheid, omdat zowel de man als de vrouw een geschikte baan moet kunnen vinden. Lokaties met een groot aanbod van arbeidsplaatsen oefenen derhalve op zulke gezinnen een relatief grote aantrekkingskracht uit. Omdat de grote steden nog steeds de belangrijkste werkgelegenheidscentra zijn bevordert de zojuist beschreven ontwikkeling het optreden van ruimtelijke concentratie in de stedelijke ontwikkeling.

### **Toeneming aantal huishoudens**

In vele landen valt al geruime tijd een stijging waar te nemen van het aantal huishoudens met 1 of 2 personen. In 1985 behoorde in Nederland al meer dan 50% van de huishoudens tot deze categorie. Uit voorspellingen van Heida en Gordijn blijkt dat het aantal kleine huishoudingen nog aanmerkelijk zal stijgen (13). Een van de factoren die hieraan ten grondslag ligt is de toenemende vergrijzing van de bevolking. Zo blijkt uit CBS-berekeningen dat het aantal

65-plussers in Nederland binnen 50 jaar meer dan verdubbeld zal zijn. Het aandeel van deze groep in de totale bevolking bedraagt dan maar liefst ruim 27%. Kleine huishoudens blijken een sterke voorkeur te vertonen voor woonplaatsen met een hoge bereikbaarheid van voorzieningen, vooral van hoge orde. In het algemeen ligt deze bereikbaarheid in grote steden op een hoger niveau dan in kleine steden. Dit maakt grote steden *in principe* derhalve tot een potentieel aantrekkelijke woonplaats voor kleine huishoudens. Omdat de kwaliteit van het woningaanbod en woonmilieu in de grote steden echter relatief laag is zullen de grote steden vooral aantrekkingskracht uitoefenen op die kleine huishoudens die hieraan geen al te hoge eisen kunnen stellen, zoals personen met een laag inkomen. Naarmate de kwaliteit van woningvoorraad en woonmilieu in de centrale steden op een hoger niveau ligt neemt de kans toe op vestiging van kleine huishoudens met hogere inkomens, zoals werkzame personen met een hoog opleidingsniveau en bejaarden met hoge pensioenen. Dit houdt in dat vooral centrale steden van middelgrote agglomeraties, waar de kwaliteit van het woonmilieu zich op een hoger niveau bevindt dan in de grootste centrale steden, voor deze categorie een aantrekkelijke woonplaats kan zijn. In het algemeen zal een stijging van het aantal kleine huishoudens leiden tot sterkere belangstelling voor het wonen in de centrale steden, hetgeen leidt tot een nieuwe tendens van ruimtelijke concentratie in de stedelijke ontwikkeling.

Op basis van de zojuist beschreven trends kan worden geconcludeerd dat er zowel krachten werkzaam zijn die wijzen in de richting van toenemende ruimtelijke decentralisatie in de stedelijke ontwikkeling als krachten die een tegenovergestelde ontwikkeling stimuleren. De vraag welke ruimtelijke ontwikkeling op de lange termijn zal overheersen zal in belangrijke mate worden bepaald door de toekomstige ontwikkeling van de respectievelijke welzijns- en vestigingsplaatsfactoren in de verschillende regio's en steden. In dit verband kan met name het in de grote steden gevoerde beleid van doorslaggevende betekenis zijn, zoals hierna zal worden aangegeven.

## **Beleid in de grote steden**

De toekomstige stedelijke ontwikkeling zal ook in Nederland in belangrijke mate worden bepaald door de vraag of aan de algehele neergang van de grote steden een einde komt. Voor het doorbreken van deze neergang is een aanmerkelijke verbetering van de kwaliteit van het woon- en vestigingsmilieu in deze steden noodzakelijk. In het voorgaande is gebleken dat de voortekenen wat dat betreft op korte termijn niet al te gunstig zijn. Zo is eerder geconstateerd dat de relatieve concurrentiepositie van de grote steden voor het aantrekken van nieuwe bedrijven, niet al te sterk is. Bovendien worden deze steden geconfronteerd met voortgaande sluiting en vertrek van de aldaar gevestigde traditionele industrieën. Deze beide ontwikkelingen geven weinig hoop dat de bestaande werkloosheid in de grote steden spoedig zal afnemen. Daarnaast ontwikkelt ook de kwaliteit van het woon- en leefmilieu zich in de grote steden niet onverdeeld gunstig. Het in de grote steden gevoerde stadsvernieuwingbeleid heeft nog niet geleid tot het vergroten van de aantrekkelijkheid van deze steden voor de hogere-inkomensgroepen. Hoewel door de stadsvernieuwing de bevolkingsdaling in kwantitatieve zin is afgeremd en zelfs in sommige gevallen in positieve richting is omgebogen doorbreekt het niet de voortdurende daling van het gemiddelde inkomen van de bevolking en de kwalitatieve achteruitgang van de grote steden.

Door het voortdurende verlies van bedrijven, voortgaan-

13) Heida en Gordijn, *Het Primos huishoudensmodel, analyse en prognose van de huishoudensontwikkeling in Nederland*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, 1985.

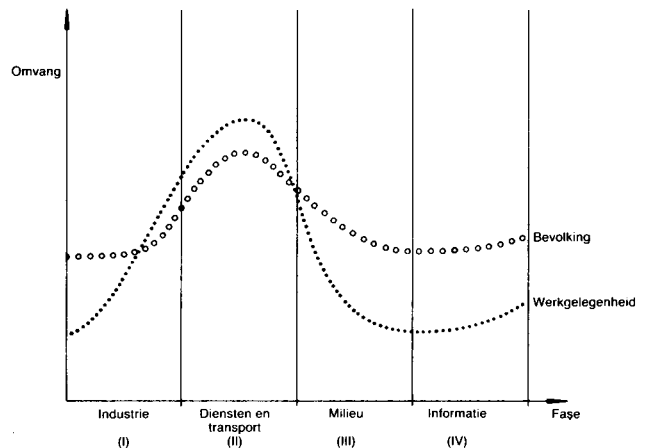
de daling van het voorzieningenniveau en verarming van de bevolking, dreigen de grote steden ook hun aantrekkelijkheid te verliezen als lokatie voor activiteiten van hoge orde, zoals vestigingen van grote, multinationale bedrijven, hoogwaardige onderwijs- en onderzoekinstellingen, grote warenhuizen en theaters. Het eventuele vertrek van deze activiteiten zou betekenen dat de grote steden hiermede het noodzakelijke fundament voor een toekomstige economische groei verliezen omdat, zoals eerder is gebleken vooral de aanwezigheid van hoogwaardige voorzieningen een belangrijke vestigingsplaatsfactor is voor innovatieve activiteiten. Zover behoeft het echter niet te komen. Het dalende inkomen van de stedelijke bevolking, de stijgende werkloosheid en de steeds nijpender wordende financiële positie van de grote gemeenten maken ook in Nederland de verantwoordelijke autoriteiten langzamerhand duidelijk dat voor een krachtig herstel een *fundamenteel* ander beleid moet worden gevoerd: namelijk in plaats van een 'vraagvolgend' beleid een anticiperend en sturend beleid. De kans dat de neergaande spiraal van de afgelopen jaren niet slechts kortstondig wordt doorbroken is groter naarmate de gemeentelijke overheid eerder tot een dergelijke beleidsverandering overgaat. Het nieuwe beleid houdt in dat wordt getracht de aantrekkelijkheid van de grote stad voor (innovatieve) bedrijven, en voor hoger opgeleide arbeidskrachten, (de hogere inkomensgroepen) te vergroten.

Voor het verbeteren van het vestigingsklimaat van bedrijven zal de overheid zich primair moeten richten op het verhogen van die lokatiefactoren die ten opzichte van andere gemeenten een relatief lage waarde hebben. Zoals hiervoor is aangegeven betreft dit met name de lage waarde van de vestigingsfaciliteiten, hetgeen tot uiting komt in een slechte bereikbaarheid van nog beschikbare bedrijfsterrainen, relatief hoge grondprijzen, huren en erfpachttarieven en een onvoldoende aanbod van geschikte bedrijfsruimten voor de nieuw te werven kleinschalige ondernemingen. Daarnaast is ook de bereikbaarheid van een kwalitatief hoogwaardig arbeidsaanbod in de grote steden relatief laag, enerzijds door het lage opleidingsniveau van de in de stad woonachtige beroepsbevolking en anderzijds door de hoge communicatiekosten tussen de grote stad en haar ringgemeenten. Daarbij komt dat steeds meer hooggekwalificeerde werknemers op een nog grotere afstand van de grote stad gaan wonen, in de zogenaamde zachte ring van de agglomeratie. Naarmate dit laatste proces verder doorzet zal de reeds bestaande discrepantie tussen de gewenste en feitelijke bereikbaarheid van hooggekwalificeerde arbeidskrachten in de grote steden steeds groter worden. Dit maakt een verbetering van de kwaliteit van het arbeidsaanbod in de grote steden zelf steeds urgenter. Het toekomstige economische beleid in de vier grote steden zal derhalve moeten worden gericht op:

- het verbeteren van de vestigingsfaciliteiten: meer geschikte bedrijfsterreinen en bedrijfsruimte, lagere grondprijzen en huren, verhogen van de bereikbaarheid van bedrijfslokaties. Wat dit laatste aspect betreft kan o.a. gedacht worden aan een verdere ontwikkeling van zee- en luchthavens, het bevorderen van telecommunicatie en telematica en het verbeteren van zowel de ruimtelijke structuur als de verkeersinfrastructuur van de vier grote agglomeraties. De hier genoemde noodzakelijke beleidsmaatregelen kunnen overigens voor een belangrijk deel worden teruggevonden in de beleidsvoornemens van onze grote steden 14). Bovendien worden sommige beleidsvoornemens reeds in praktijk gebracht, zoals bij voorbeeld de ontwikkeling van Teleport in Amsterdam en Rotterdam;
- het verhogen van de kwaliteit van het arbeidsaanbod in de steden zelf. Dit zal met name moeten plaatsvinden door het aantrekken van hoger opgeleide personen. Deze personen stellen echter relatief hoge eisen aan de kwaliteit van het leefmilieu. Dit betekent dat het succes van het door de grote steden gevoerde economisch beleid voor een groot deel bepaald wordt door de mate waarin de lokale overheid er in slaagt de relatieve kwaliteit van het woon- en leefmilieu in de stad te verbeteren.

Het bijzondere feit doet zich dus voor dat het economisch herstel afhangt van de kwaliteit van het leefmilieu in de stad. Een aanzienlijke verbetering van het leefmilieu in de vier grote steden lijkt echter geen eenvoudige opgave. Daarvoor is meestal te lang een verkeerde weg bewandeld, juist ook in het tot dusverre gevoerde stadsvernieuingsbeleid, dat in het algemeen niet is gericht op het vergroten van de aantrekkelijkheid van de grote steden voor de hogere-inkomensgroepen. Het zal derhalve veel tijd vergen voordat de kwaliteit van het woonmilieu in de grote stad weer enigermate kan concurreren met de kwaliteit van het woonmilieu in de ring en in de middelgrote steden. Op korte termijn lijken de mogelijkheden voor het verbeteren van de vestigingsfaciliteiten eenvoudiger en dus sneller realiseerbaar, zoals bij voorbeeld het verlagen van grondprijzen en huren. Zo'n beleid biedt de grote steden, mede gelet op het reeds eerder geconstateerde ruime aanbod van hoogwaardige voorzieningen en informatiebronnen, goede mogelijkheden voor het aantrekken van innovatieve bedrijven. Een verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu zal dan vervolgens de concurrentiepositie van de grote steden nog verder kunnen versterken.

*Figuur. De levenscyclus van een grote stad qua bevolking en werkgelegenheid*



Door een actief beleid kan de werkgelegenheid in de grote steden weer toenemen, en dan niet alleen door het aantrekken van zogenaamde innovatieve bedrijven. De vier grote steden zullen namelijk ook moeten inspelen op andere nieuwe ontwikkelingen, zoals de structurele toename van de vrije tijd en de daarmee verband houdende structurele stijging van de behoefte aan recreatieve voorzieningen en bezienswaardigheden. Door een actief beleid kunnen de grote steden trachten aan deze nieuwe behoeften te voldoen en wel zodanig dat deze grote steden belangrijke attractiecentra worden en blijven voor zowel het nationale als het internationale toerisme.

In dat verband is het verheugend te constateren dat er aan de ontwikkeling van toeristische attracties in onze grote steden steeds meer aandacht wordt besteed. Ook dit zal uiteindelijk een positieve invloed hebben op zowel de werkgelegenheid als op het voorzieningenniveau van de grote steden. Dit verhoogt het welzijnsniveau van deze steden, waardoor ze weer aantrekkelijker zijn om in te wonen. De mate waarin niet-stedelingen worden aangetrokken zal, zoals hiervoor is aangegeven, echter met name worden bepaald door de ontwikkeling van het woonmilieu in de grote steden. Omdat de verbetering hiervoor meer tijd kost kan worden verwacht dat het herstel van de grote steden zich eerder zal uiten in een groei van de werkgele-

14) De Gemeentebesturen van Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht, *Vertrouwen in de stad*, Gemeentedrukkerij Rotterdam, 1986.

genheid dan in een groei van het aantal hoger opgeleide inwoners met een hoog inkomen. De re-urbanisatie vertoont in deze zin een belangrijke gelijkenis met de urbanisatieprocessen gedurende de fase van industrialisatie. Ook toen volgde de bevolking de werkgelegenheid. Deze relatie is in de figuur grafisch weergegeven.

Per saldo resulteert een toenemende concurrentie tussen zowel de grote steden en hun harde randgemeenten als tussen deze gebieden en de middelgrote steden. Deze toegenomen concurrentie manifesteert zich zowel in het aantrekken van hoog opgeleide arbeidskrachten met hoge inkomens als in het aantrekken van vooral innovatieve werkgelegenheid. Wat betreft het aantrekken van de bevolking lijken op de lange termijn de grote steden vooral een aantrekkelijke woonplaats te worden van groeperingen die hoge eisen stellen aan de aanwezigheid van een hoogwaardig grootstedelijk voorzieningenniveau gecombineerd met een hoogwaardig woonmilieu. In het voorgaande is aangegeven dat het vooral de kleine huishoudens met een hoog inkomen zullen zijn die deze eisen stellen. De grote steden zullen echter moeten rekenen op een toenemende concurrentie van de harde ring, die zich immers steeds meer als volwaardige steden ontwikkelen. De harde en zachte ring zullen echter primair blijven fungeren als woonplaats voor gezinnen met kinderen, waarbij rust, veiligheid en ruimte belangrijke attractiefactoren zijn. Omdat de bereikbaarheid van de zachte ring door de lage bevolkingsdichtheden per openbaar vervoer beperkt zal zijn zullen met name gezinnen met hogere inkomens en in het bezit van twee of meer auto's zich tot de zachte ring voelen aangetrokken.

De verbeterde concurrentiepositie van de grote stad zal overigens ook op lange termijn niet leiden tot een explosieve bevolkingsgroei, omdat de hoge eisen die in de hier besproken ontwikkelingsfase aan woning en woonomgeving worden gesteld hoge bevolkingsdichtheden min of meer uitsluiten. De grote steden worden dus nooit meer zo groot als vroeger: hiertoe ontbreekt de capaciteit. Dit betekent dat de re-urbanisatie van de grote steden slechts in beperkte mate de trend naar toenemende ruimtelijke deconcentratie zal kunnen doorbreken. Daarom zal deze deconcentratie ook op de lange termijn doorgaan, zij het, afhankelijk van het in de steden gevoerde beleid, en de ontwikkeling van de welvaart, wellicht in een wat lager tempo. Re-urbanisatie en deconcentratie zijn processen die elkaar niet behoeven uit te sluiten; ze kunnen gelijktijdig plaatsvinden.

---

## Slot

Voor het realiseren van een duurzaam herstel van onze vier grote steden is een verhoging van de *relatieve* aantrekkelijkheid van deze steden als woonplaats en als vestigingsplaats voor bedrijven noodzakelijk. Dit houdt dus in dat ook het in andere gemeenten gevoerde beleid hierop van invloed kan zijn. In dit opzicht zijn de herstelkansen van de grote steden minder rooskleurig omdat, zoals we hebben geconstateerd, de middelgrote gemeenten en vooral de randgemeenten van de grote steden zeer actief zijn als het gaat om het aantrekken van innovatieve werkgelegenheid en hogere-inkomensgroepen. De grote steden en de randgemeenten zouden zich eindelijk eens moeten realiseren dat zij deel uitmaken van één samenhangend stedelijk systeem, dus van één functionele stedelijke regio, die alleen als *eenheid* met succes kan concurreren met andere grote en middelgrote agglomeraties in binnen- en buitenland. Daarom zou in plaats van concurrentie samenwerking op zijn plaats zijn. Ook de randgemeenten hebben belang bij een goed functionerende centrale stad. Een goede coördinatie van de ontwikkelingen in de grote stad en de randgemeenten, wellicht pas mogelijk na invoering van een agglomeratiebestuur, is een noodzakelijke doch uiteraard geen voldoende voorwaarde om desurbanisatie in de vier grote agglomeraties om te buigen

in re-urbanisatie. Daarvoor is meer nodig. Zoals hiervoor is gebleken is duurzaam economisch herstel van de grote steden alleen mogelijk indien deze steden er in slagen de kwaliteit van hun woon- en vestigingsmilieu aanmerkelijk te verbeteren. De hiertoe noodzakelijke investeringen vereisen een grote, extra financiële inspanning van de grote steden. Daartoe zijn zij onder de huidige omstandigheden niet in staat. De toekomst van de grote steden hangt dus vooral af van de bereidheid van het rijk de hier bedoelde investeringen financieel mogelijk te maken. Het rijk dient zich daarbij te realiseren dat het hiervoor geschetste economisch ontwikkelingspotentieel van de grote steden momenteel een krachtig economisch herstel door middel van gerichte investeringen nog steeds mogelijk maakt. De hier gepresenteerde beschouwingen leren echter dat het ontwikkelingspotentieel van de grote steden dreigt af te brokkelen. Als het zover zou komen, kunnen ook extra investeringen een verdere neergang niet meer keren. Daarom is spoed geboden. Alleen financiële steun op korte termijn kan ervoor zorgen dat de aarzelende opleving geen kortstondige is. Het rijk mag de grote steden deze kans op duurzaam herstel niet onthouden.

**Leo van den Berg**