

De stedelijke inkomensontwikkeling: een benauwend vooruitzicht

PROF. DR. B. KRUIJT*

De stedelijke inkomensgroei wordt op drie punten ondermijnd. Behalve door de voortgaande vermindering van het inwonertal en het vertrek van de meer draagkrachtigen komen de steden thans ook door de algemene inkomensdaling in een steeds precairere positie te verkeren. Het versnelde neerwaartse verloop van het stedelijk inkomen maakt een omkering van het optredende stedelijke verval tot een steeds moeilijker opgave. Reurbanisatie zal voorshands onvoldoende soelaas bieden. Is er sprake van een uitzichtloze situatie? Het antwoord lijkt vooralsnog weinig bemoedigend.

Inleiding

Het stedelijke ontwikkelingsproces is tot op zekere hoogte als een economisch verschijnsel te beschouwen, namelijk voor zover het marktmechanisme (en het daarop geënte overheidsbeleid) tot een bepaalde ordening van de ruimte leidt. Vanuit de economische optiek kan de stad worden gezien als een voorraad kapitaalgoederen, een produkt van het investeringsgedrag van bedrijfs- en gezinshuishoudingen, alsmede van de overheid over een lange periode. De vraag- en aanbodfactoren die dit ruimtelijk economische proces beïnvloeden, zijn in belangrijke mate dezelfde als die welke investeringsbeslissingen met betrekking tot vaste activa in het algemeen bepalen.

Naast de economische factoren spelen uiteraard ook demografische factoren en sociaal-culturele factoren, tot uiting komend in zich wijzigende waarden en normen een belangrijke rol. In deze beschouwing zullen primair de economische en demografische ontwikkelingen in een ruimtelijke context worden geplaatst.

Uit de ruimtelijk economische theorie komt naar voren dat vanuit micro-economisch gezichtspunt een samenhang bestaat tussen de hoogte van het inkomen en het lokatiegedrag van huishoudingen. In de theorie van het consumenten- en producentengedrag speelt het proces van *economische mededinging met betrekking tot de vestigingsplaats* een rol bij de verklaring van de ruimtelijke structuur van stedelijke systemen 1). Deze theorie vormt een bruikbare grondslag voor de bestudering van de vraag naar stedelijke grond en daarmee van de spreiding van bevolking en werkgelegenheid in het kader van het verstedelijkingsbeleid.

Belangrijk in dit verband zijn de door Klaassen onderscheiden fasen van stedelijke ontwikkeling, t.w. de urbanisatie-, suburbanisatie-, desurbanisatie- en reurbanisatiefase 2). Vooral deze laatste – het weer toenemen van de bevolking in het verstedelijkte gebied – vormt een proces dat nog met onzekerheden is omringd. Vooralsnog worden de kernsteden van de drie grootstedelijke agglomeraties in ons land, waar zich een voortgezet bevolkings- en werkgelegenheidsverlies doet gevoelen, met de gevolgen van de ontstedelijking geconfronteerd.

Deze neergang wordt versterkt door de internationalisering van de industriële produktie en de daarmee gepaard gaande structurele verschuivingen vanaf het begin van de jaren zeventig. Met name de bedrijven behorende tot de bedrijfssectoren met internationaal gezien weinig toekomstperspectieven, bevinden zich in de teruggangsfase zoals die in de produktcyclustheorie wordt onderscheiden 3). Naast deze structurele invloeden is er de terugslag uit hoofde van de conjuncturele ontwikkeling.

In zijn geheel ondervindt de stedelijke economische ontwikkeling derhalve gelijktijdig de invloed van de drie neerwaartse fasen van

elk der cyclische bewegingen, t.w. de desurbanisatiefase, de teruggangsfase van de produktcyclus en de conjuncturele recessie. De fasen beïnvloeden elkaar in negatieve zin en versterken de neergaande economische ontwikkeling. De hieruit voortvloeiende sterk toegenomen werkloosheid in de grote steden, de groeiende onzekerheid over het behoud van nog bestaande arbeidsplaatsen en andere crisisverschijnselen in de steden plaatsen de gemeentebesturen voor bijkans onoplosbare beleidsproblemen. De vraag rijst in welke richting de steden zich in ruimtelijk en economisch opzicht zullen gaan ontwikkelen gelet op de onzekerheden van de maatschappelijke dynamiek.

De bevolkings- en inkomensveranderingen in relatie tot de ruimtelijke ontwikkeling

De ruimtelijke ontwikkeling vormt een proces dat enerzijds wordt bepaald door min of meer autonome vraagfactoren, zoals wijzigingen in inkomen en bevolking, en anderzijds door de wijze waarop het overheidsbeleid via het ruimtelijke aanbod op de vraagaspecten inspeelt. Deze wisselwerking tussen vraag en aanbod heeft belangrijke en tot op heden onvoldoende onderkende consequenties voor de ruimtelijke ordening. Het te voeren ruimtelijke-ordeningsbeleid zal zich moeten afspelen in de reguleringsmarge die de overheid binnen het raam van ons georiënteerde marktmechanisme heeft om het ruimtegebruik te beïnvloeden. De beïnvloedingsmogelijkheden via het te voeren grond- en ruimtelijk beleid zijn in het beginsel wellicht groot, maar in de praktijk wordt het ruimtegebruik als onderdeel van de maatschappelijke en sociaal-economische ontwikkeling in belangrijke mate door autonome vraagfactoren bepaald.

Voor de ruimteconsumptie zijn twee indicatoren van belang: de reële inkomensontwikkeling per hoofd en de demografische ontwikkeling. In de naoorlogse periode heeft de spectaculaire inkomensgroei aanleiding gegeven tot een omvangrijk vertrek van bevolking en bedrijvigheid uit de grote steden. Het suburbanisatieproces is in ons land zelfs zover voortgeschreden, dat als gevolg daarvan

* Buitengewoon hoogleraar Ruimtelijke Economie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen en Hoofd van het Bureau Economisch Onderzoek van de Gemeente Amsterdam.

1) Gedoeld wordt op de micro-economische lokatietheorieën van Alonso, Wingo, Mills en Muth. Zie B. Kruijt en D. B. Needham, *Grondprijsvorming en grondprijspolitiek, theorie en praktijk*, Leiden, 1980, blz. 24 e.v.

2) Zie L. H. Klaassen, W. T. M. Molle en J. H. P. Paelinck (red.), *De dynamiek van de stedelijke ontwikkeling in Nederland*, Rotterdam, 1981.

3) Zie B. Kruijt, *Perspectieven van de kleine(re) bedrijven in Amsterdam*, in: *Werken en wonen in Amsterdam*, Research Memorandum nr. 8201, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1982, blz. 18 en 19.

de algehele urbanisatiegraad (percentage van de bevolking woonachtig in gemeenten met meer dan 10.000 inwoners) in ons land reeds vanaf de jaren zestig is gedaald 4). Geplaatst tegen deze achtergrond is het een opmerkelijk verschijnsel dat ondanks de sterke inkomensvermeerdering per hoofd, de grote steden in ons land (en trouwens ook die elders in Europa) een met het teruglopen van de woon- (en werk)functie gepaard gaande achteruitgang van het woon- en leefklimaat te zien heeft gegeven. Hieruit zou men de conclusie kunnen trekken dat het opgetreden verval in de oude stadsdelen klaarblijkelijk moet worden gezien als een nadelig bijproduct van de economische groei. De toegenomen inkomens stelden de bewoners in staat ruimer en op grotere afstand van de stad te wonen. Het ruimtelijke-ordeningsbeleid alsook het volkshuisvestingsbeleid heeft op deze tendens gretig ingespeeld 5).

De beleidsnadruk werd gelegd op nieuwbouwproductie aan de rand van de steden en in groeikernen in het kader van het overloopbeleid. De instandhouding en het beheer van de bestaande woningvoorraad kwam daardoor in het gedrang. Reeds in de Oriënteringsnota van 1974 werd gesignaleerd dat grote aantallen woningen qua omvang en voorzieningen niet aan de eisen van de tijd voldeden en de onderhoudstoestand veel te wensen overliet. Tevens werd in dezelfde nota gesignaleerd dat de ontvolking als gevolg van vertrek van het meer draagkrachtige deel van de bevolking en de jonge gezinnen het draagvlak van voorzieningen zoals scholen, winkels e.d. aantast en daarmee aanleiding geeft tot een achteruitgang van het leefklimaat, met name in de oude wijken 6). De trek uit de stad vindt derhalve niet zózeer zijn oorzaak in een stagnatie van de stedelijke economische groei, maar vormt veeleer onderdeel van een door de economische groei opgeroepen ruimtelijk transformatieproces, gepaard gaande met een fysieke en functionele verarming van het kerngebied.

Kentering in de inkomensontwikkeling

In het begin van de jaren tachtig is aan de inkomensgroei een einde gekomen. Het reële nationaal inkomen per hoofd toont sinds 1979 een absolute achteruitgang. Het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking, gemeten in constante prijzen, is in 1982 gezakt tot het peil van 1975. Dit roept de vraag op welke consequenties aan een dergelijke ontwikkeling met betrekking tot de verstedelijking zijn verbonden. Geconstateerd kan worden dat mede onder druk van de verslechterde economische omstandigheden de binnenlandse migratie van de bevolking is afgenomen 7). Ook de trek uit de grootstedelijke agglomeraties en de groei van suburbane gemeenten blijkt volgens het recente onderzoek van Van den Berg, Klaassen en Van der Meer af te nemen 8). Een aantal oorzaken zouden deze verschijnselen naar mijn mening kunnen verklaren.

In de eerste plaats kan worden gewezen op de stagnatie van de koopwoningenmarkt sinds 1979. Factoren als onzekerheid over de inkomensontwikkeling, de hoge rentestand, de restrictieve kredietverlening, onzekerheid over fiscale rente-af trek lagen aan de sterk verminderde kooplust ten grondslag. Vooral in de nieuwbouw heeft dit tot het ontstaan van een aanzienlijke leegstand geleid 9). Aanmerkelijk is te veronderstellen dat een relatief belangrijk deel van deze leegstand zich in de koopsector in suburbane gemeenten heeft gemanifesteerd.

In de tweede plaats kunnen ook demografische factoren van invloed zijn: de groep potentiële suburbanisanten (jonge gezinnen in de hogere-inkomensgroepen met kinderen) raakt in de steden geleidelijk aan steeds meer uitgedund 10).

In de derde plaats kan worden gewezen op het verminderde vertrek van de bedrijven uit de grote steden 11). Ook bij het bedrijfsleven is de verhuismobiliteit aanzienlijk teruggelopen. Hierdoor is de noodzaak voor (een deel van) het personeel om met het bedrijf mee te verhuizen komen te vervallen.

In de vierde plaats heeft zich een wijziging in het overheidsbeleid voltrokken. Het beleid is nu meer gericht op verdichtingsbouw in de steden en het tegengaan van de overloop. In dit vlak zijn ook grotere woningbouwcontingenten aan de grote steden toegewezen.

Ten slotte bestaat het vermoeden dat de verhuismobiliteit vanuit de stad – zeker naar de verderaf gelegen groeikernen – zal zijn afgenomen vanwege de toegenomen reiskosten voor de dagelijkse woon-werkverplaatsingen. Ook Van den Berg c.s. wijzen in dit verband op de toegenomen transportkosten en de stagnerende in-

komenspositie als factoren die de verkeers- en verhuismobiliteit doen afnemen 12). Daaraan kan worden toegevoegd dat de neiging van de zittende bevolking om zich te verplaatsen minder groot is geworden in verband met een zekere herwaardering van het stedelijke woon- en leefmilieu.

De vraag rijst welk ruimtelijk beeld zal ontstaan bij voortzetting van de daling van het beschikbare reële inkomen per hoofd van de bevolking.

Verdichting

Het lijkt waarschijnlijk dat bij voortgaande daling van de hoofdelijke inkomens de kans op contractie van de bevolking in de grote en middelgrote steden toeneemt. Uit waargenomen tendenties en theoretische indicaties valt af te leiden dat stedelijke verdichting een grotere kans van slagen heeft in een situatie waarin sprake is van een negatieve inkomensontwikkeling. Immers, de marges voor een expansief ruimtelijk beleid met de daaraan verbonden hoge kosten worden door de afnemende inkomsten zowel in de particuliere als publieke sfeer steeds geringer. Als zodanig past het verdichtings- of reurbanisatieconcept in het huidige tijdsgewricht. Of daarbij een eventuele omslag van een uitstroom in een instroom kan worden verwacht is tevoren niet aan te geven. Niet bekend is immers tot welk punt de inkomens moeten dalen om een retourmigratie op grotere schaal naar de stad te bewerkstelligen. Wel lijkt een (verdere) daling van het algehele inkomenspeil een noodzakelijke voorwaarde voor verwezenlijking van het verdichtingsconcept. Evenals het desurbanisatieproces in het voorgaande als een „welvaarts“-verschijnsel werd gekarakteriseerd, zou het reurbanisatieproces als een „armoede“-verschijnsel kunnen worden opgevat 13).

Ook de vraag in hoeverre reurbanisatie als een proces voor de lange termijn moet worden gezien, is moeilijk te beantwoorden. Dat komt niet alleen doordat onbekend is hoe sterk de invloed van de inkomensdaling zich ten aanzien van de mobiliteit doet gevoelen, maar ook doordat de richting waarin de toekomstige inkomensontwikkeling zich zal bewegen, moeilijk voorspelbaar is. Wel kan worden gezegd dat bij herstel van de inkomensgroei de kans op onstedelijking en suburbanisatie weer groter wordt. In dat geval zou aan de „compacte stad“-ideologie een kortstondig leven zijn beschoren en kan de conclusie van Van den Berg c.s. onderschreven worden dat de reurbanisatie slechts een adempauze in de neergang vormt 14). Op grond van de in het verleden waargenomen ontwik-

4) Zie L. van den Berg, I. J. Boeckhout en J. van der Meer, Fasen van de stedelijke ontwikkeling in Nederland, in: Klaassen e.a., op.cit., tabel 2.1, blz. 17.

5) Reeds in 1971 bevatte 85% van de nederzettingen met minder dan 10.000 inwoners tussen 20% en 60% nieuwbouw en 8% zelfs 60-100% nieuwbouw. Zie M. A. M. G. van Naelten, Het suburbane schimmenspel van de zestiger jaren: een twijfelachtige wissel op de toekomst; in: *Planologische Discussiebijdragen*, deel II, Delft, 1983, blz. 562.

6) *Oriënteringsnota, eerste deel van de derde nota over de ruimtelijke ordening*, 's-Gravenhage, 1974, blz. 12.

7) De landelijke verhuismobiliteit blijkt reeds sinds 1973 te zijn teruggelopen. Tussen 1973 en 1979 is de mobiliteit met ca. 26% afgenomen. Zie O. Atzema, Recente veranderingen in het Nederlandse migratiepatroon, in: *Migratie nu*, Vakgroep-publikatie 10 van de Vakgroep Nederzettingen- en Bevolkingsgeografie, Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen, 1982, blz. 13; zie ook: H. Priemus, Economische crisis en volkshuisvesting, *ESB*, 17 maart 1982. In beide publikaties wordt de teruggelopen mobiliteit evenals die in de jaren dertig in verband gebracht met de economische stagnatie.

8) L. van den Berg, L. H. Klaassen en J. van der Meer, Stedelijk réveil of adempauze in de neergang? Een onderzoek naar recente trends in de stedelijke ontwikkeling van Nederland, *ESB*, 11 mei 1983.

9) Zie H. Priemus, op.cit., blz. 281.

10) Zie J. Krul, Amsterdam: van donor naar groeikern, *Planologische Discussiebijdragen*, deel II, 1983, blz. 444 en 445.

11) Zie: bedrijfsmigratie uit Amsterdam 1970-1980, Bureau Economisch Onderzoek, gemeente Amsterdam, Amsterdam, 1982.

12) Van den Berg e.a., op.cit.

13) Ik wijk hiermee af van de denkbeelden van Castells, in wiens opvatting de reurbanisatie zal voortvloeien uit een situatie van economische groei en schaalvergroting welke tendeert in de richting van concentratie van kapitaal en economische bedrijvigheid in enkele stedelijke agglomeraties. Dit proces ligt althans in ons land reeds achter ons en heeft zoals aangegeven, juist geleid tot onstedelijkingsverschijnselen. Zie M. Castells, *La question urbaine*, Parijs, 1972 en de boekbespreking van J. Launsbach, Denken over de ruimte, *Wonen - TABK*, 1973, nr. 22; voorts H. van der Loo, E. Snel en H. de Vries, Het einde of een nieuw begin van de grote stad, *Stedebouw en Volkshuisvesting*, oktober 1982.

14) Van den Berg e.a., op.cit.

keling en bestaande woonvoorkeuren zou men immers kunnen stellen dat in een periode van inkomensgroei de suburbanisatie als een vrijwel onuitroeibaar verschijnsel moet worden gezien.

Vooralsnog lijkt het reëel om met een voortgezette daling van het inkomensniveau rekening te houden (krimpscenario). Het sociaal-economische beleid is immers gericht op het gedurende een aantal jaren achterblijven van de stijging van de reële arbeidskosten bij die van de arbeidsproductiviteit, ten einde de marktsector te doen herstellen. Gelet op de beperkte economische groei zal dit gepaard gaan met een daling van het reële inkomen. Vooral voor de stedelijke inkomensontwikkeling heeft deze daling ernstige nadelige consequenties, omdat de doorwerking van de verlaging van het inkomenspeil in steden zich veel sterker doet gevoelen dan landelijk.

De stedelijke inkomens- en werkgelegenheidsontwikkeling

Voor de stedelijke economische ontwikkeling is een tweetal grootheden, die ten nauwste met elkaar samenhangen, bepalend: het stedelijk „produkt” en het stedelijk „inkomen”. De bijdragen die de productiehuishoudingen binnen de gemeentegrenzen tot het totale inkomen van de stad leveren, vormen het „stedelijk produkt”. Het stedelijk produkt komt niet volledig voor besteding in de stad beschikbaar, zolang een deel daarvan in de vorm van salarissen, winsten, dividenden e.d. naar elders weglekt. Het inkomensbedrag dat door de in de stad woonachtige bevolking wordt ontvangen en dat als regel kleiner is dan het stedelijk produkt, wordt het „stedelijk inkomen” genoemd 15).

Beide grootheden ondervinden thans een ernstige terugslag van de verslechterde economische omstandigheden. Het lijkt zinvol in deze situatie de samenhang tussen deze determinanten nader te bezien en na te gaan in welke opzichten zij elkaar beïnvloeden. Hiertoe zal eerst de stedelijke werkgelegenheidsontwikkeling in samenhang met de bevolkingsontwikkeling nader worden bezien. Voor de gemeente Amsterdam kon daartoe een volgende cijferopstelling worden gemaakt (zie tabel 1).

Tabel 1. Bevolkings- en werkgelegenheidsontwikkeling in de gemeente Amsterdam naar mutatiecomponenten in de periode 1977-1982

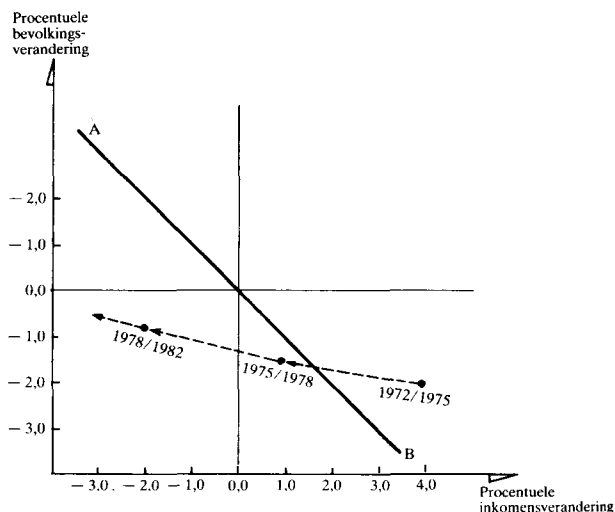
	Stand per 1-1-1977	Migratiesaldo		Overig saldo		Stand per 1-1-1982
		absoluut	in % per jaar	absoluut	in % per jaar	
Bevolking	738.441	- 36.414	- 1,0	- 1.116	- 0,04	700.861
Werkgelegenheid.	290.620	- 13.455	- 0,9	- 5.690	- 0,5	271.475

Bron: Afdeling Bestuursinformatie, gemeente Amsterdam.

Uit tabel 1 blijkt dat het negatieve migratiesaldo van de bevolking dat van de werkgelegenheid slechts in geringe mate overtreft. Het belangrijkste verschil in ontwikkeling is gelegen in de „overige” mutaties. Het „sterfte”-overschot onder de bedrijven als gevolg van sluiting en inkrimping (- 0,5% per jaar in de periode 1977-1982) is aanzienlijk hoger dan dat van de bevolking (- 0,04% per jaar). Deze laatste mutaties verklaren dan ook het relatief achterblijven van de werkgelegenheid bij de bevolkingsontwikkeling. Deze situatie dreigt steeds ongunstiger te worden, mede als gevolg van de te verwachten verdere daling van het stedelijke inkomen.

Het stedelijk inkomen is de resultante van het inkomen per hoofd van de bevolking en het inwonertal in een stad. In principe is het denkbaar dat bij een daling van het inkomen per hoofd van de bevolking het inkomensverlies voor de stad wordt gecompenseerd door een stijging van het inwonertal. Ten einde te kunnen nagaan of van een dergelijke compensatie in de praktijk sprake kan zijn, is het nodig de relatie tussen de stedelijke bevolkingsontwikkeling en de inkomensontwikkeling per hoofd van de bevolking nader te bezien. Het verband tussen de beide variabelen kan worden weergegeven in een componentendiagram, waarin de procentuele inkomens- en bevolkingsverandering tegen elkaar zijn uitgezet (zie figuur 1). De in figuur 1 weergegeven lijn A-B stelt de iso-inkomencurve voor. Links van deze lijn bevindt zich het gebied waarin de inkomensvolume-ontwikkeling negatief is en rechts het gebied waarin deze positief is.

Figuur 1. Procentuele bevolkings- en inkomensverandering in de gemeente Amsterdam voor de jaren 1972-1975, 1975-1978 en 1978-1982



Voor de stad Amsterdam blijkt dat in de jaren 1972 t/m 1975 de procentuele bevolkingsdaling nog ruimschoots werd gecompenseerd door de procentuele stijging van de hoofdelijke inkomens, zodat per saldo sprake was van een reëel toegenomen stedelijk inkomensvolume. Sindsdien is de ontwikkeling steeds ongunstiger geworden. In de jaren 1975 t/m 1978 was weliswaar nog sprake van een inkomensstijging per hoofd, maar deze was niet langer in staat een tegenwicht te bieden aan de procentuele daling van het inwonertal zodat per saldo het stedelijk inkomen een afname te zien gaf. Deze tendens is in de daarop volgende jaren versterkt: niet alleen het inwonertal, maar ook de inkomens per hoofd vertoonden in de jaren 1978 t/m 1982 in reële zin een daling. Voor het gelijkhouden van het stedelijke inkomensvolume zou in genoemde periode het inwonertal met 2% per jaar moeten zijn toegenomen, hetgeen in de praktijk uiteraard ondenkbaar zou zijn geweest. Met andere woorden: de inkomenswijzigingen voltrokken zich veel sneller en heftiger dan die in de bevolkingsomvang. Dit houdt in dat bij een economische teruggang, zoals deze zich thans voordoet en in verhouding tot de bevolkingsafname forse inkomensdalingen teweegbrengt, reurbanisatie slechts in beperkte mate soelaas zal bieden.

Cumulatieve effecten

In de hiervoren gegeven analyse werd nog geen aandacht geschonken aan de invloed van de bevolkingsamenstelling op de ontwikkeling van het stedelijke inkomen. Met name speelt de invloed van de selectieve migratie, bij welk proces de minder draagkrachtigen in de stad achterblijven.

Aan dit proces lijkt nog geen einde te zijn gekomen. Ondanks de vermindering van het beschikbare inkomen blijkt nog steeds sprake te zijn van een voortgezet selectief vertrek van huishoudens uit de stad. Tabel 2 geeft hierin enig inzicht.

Tabel 2. Verloop van de migratie in de drie grote steden in de periode 1978-1982

Periode	Binnenlandse migratie		Buitenlandse migratie		Totaal saldo
	gevestigd	vertrokken	gevestigd	vertrokken	
1978-1979	43.598	77.803	25.035	11.913	- 21.083
1979-1980	42.744	66.430	32.196	11.359	- 2.859
1980-1981	45.881	73.941	34.379	10.939	- 4.720

Bron: CBS.

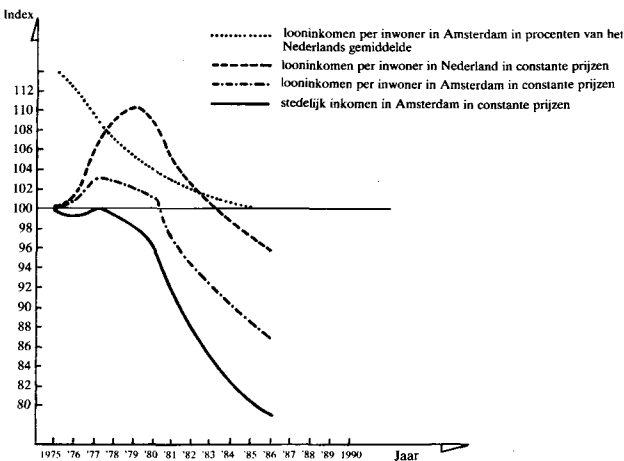
Uit tabel 2 komt naar voren dat het totale migratiesaldo in de jaren 1979-1982 weliswaar sterk is afgenomen, maar dat dit niet valt toe te schrijven aan een sterk verminderd binnenlands vertrek

15) P. E. Venekamp, *Internationale relaties*, Amsterdam, 1967, blz. 18.

uit de stad 16). Met andere woorden, het desurbanisatieproces ilt vooraansnog na. Op zich behoeft dit geen verwondering te wekken. In de eerste plaats is het inkomensniveau, zeker wanneer men dit vergelijkt met de vooroorlogse situatie, gemiddeld nog hoog te noemen, zodat de noodzaak om zich in de stad „terug te trekken” nog niet urgent is. In de tweede plaats kan het aanbod van woonruimte in de steden onmogelijk op zo korte termijn worden aangepast.

De bevolkingsdaling en de substitutie van hogere- en lagere-inkomensgroepen maken de stad in het vlak van de inkomensontwikkeling bijzonder kwetsbaar. Dit blijkt bij voorbeeld wanneer men de stedelijke inkomensindices op basis van indicatieve empirische gegevens voor de gemeente Amsterdam nader ontleedt (zie figuur 2).

Figuur 2. De stedelijke inkomenscyclus van Amsterdam (1975 = 100)



Het in figuur 2 weergegeven verloop van het reële stedelijke inkomen voor de periode 1975 t/m 1982 berust op een benaderende berekening van de looninkomen per hoofd van de bevolking in Amsterdam, gecorrigeerd met het landelijke geldende inflatiepercentage dat voor de berekening van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking in constante prijzen wordt gehanteerd 17). Ter vergelijking is in figuur 2 de landelijke ontwikkeling van het looninkomen per hoofd weergegeven. Tevens is in de figuur een mogelijke indicatie voor de nabije toekomst gegeven. Bij de projectie is de speculatieve veronderstelling gehanteerd dat de inkomensdaling ten minste tot 1986 à 1987 zal aanhouden. Het inkomensverloop blijkt voor Amsterdam niet onverdeeld gunstig te zijn. De voorsprongpositie in inkomensniveau per inwoner blijkt sterk te zijn teruggelopen. Lag het gemiddeld inkomensniveau in het begin van de jaren zeventig nog ca. 19% boven het landelijk gemiddelde, in 1975 was dit gedaald tot 13%, terwijl thans dit percentage nog circa 2% bedraagt. Te zamen met de daling van het aantal inwoners veroorzaakt deze achteruitgang een versneld neerwaarts verloop van het stedelijk inkomen. Ter oriëntatie: tegenover een landelijke terugval van 4% in 1986 ten opzichte van 1976 staat een teruggang van liefst 21% van het stedelijk inkomen in Amsterdam. De recessie treft de grote steden derhalve in bijzondere mate.

Resumerend kan worden gesteld dat op dit ogenblik het stedelijk inkomen tegelijkertijd op drie punten wordt ondermijnd, en wel als gevolg van:

- de algehele inkomensdaling per hoofd;
- het (voortgezet) vertrek van de midden en hogere-inkomensgroepen uit de stad;
- de voortgaande bevolkingsdaling.

Het behoeft geen betoog dat genoemde uitholling van het stedelijke economische en financiële draagvlak de perspectieven voor het bedrijfsleven in de stad, met name van de consumentenverzorgende bedrijven, geenszins rooskleurig maken. Door de cumulatie van negatieve effecten komen de steden in een steeds precairere positie te verkeren.

Sturingsmogelijkheden?

In het voorgaande is geconstateerd hoe de draagvlakvermindering welke de steden reeds gedurende de periode van economische groei hebben ondergaan, tot het ontstaan van fysieke en functionele verarming heeft geleid. Voor het wegnemen daarvan staan thans steeds minder financiële middelen ter beschikking. Ook reurbanisatie

biedt vooraansnog onvoldoende soelaas. Door het op zich nog hoge inkomensniveau is een nijlend effect te bespeuren ten aanzien van het vertrek van de hogere-inkomensgroepen uit de stad. Ondanks de recessie is het vertrek van de huishoudens vanuit de stad naar omliggende gemeenten nog aanzienlijk. Wel is enig effect merkbaar van de in reële zin dalende inkomensontwikkeling in de vorm van afnemende verhuismobiliteit. Van een werkelijke ombuiging van de desurbanisatietrend lijkt vooraansnog, althans voor de kerngemeenten, weinig sprake. Hoogstens is er een verminderde desurbanisatie. Werkelijke reurbanisatie van de stad is pas dán te verwachten, wanneer de dalende tendens in de inkomensontwikkeling zich gedurende een reeks van jaren manifest heeft voortgezet.

Gelet op het voorgaande komt de grootstedelijke ontwikkeling de komende jaren in een zeer kritieke fase. De vraag rijst of dit als een onvermijdelijk proces moet worden gezien of dat bijsturing nog mogelijk zal zijn.

Het zal, naar het zich laat aanzien, zeer moeilijk zijn het gesignaleerde erosieproces in de goede richting te sturen. Men kan zich afvragen of het ruimtelijke-ordeningsbeleid in deze maatschappelijke en democratische orde bij machte is om aan de „wetmatigheden” in de economische en maatschappelijke ontwikkeling voldoende weerstand te bieden. De beïnvloeding van de stedelijk economische ontwikkeling door de lokale overheid vindt hoofdzakelijk plaats door middel van een voorwaardenscheppend beleid. Hiermede kan slechts zijdelings het ontwikkelingsproces worden beïnvloed. Met het ongunstiger worden van de economische situatie zijn de grote steden zich actiever en doeltreffender gaan opstellen met betrekking tot de economische ontwikkeling. Dit verklaart de wens tot het in toenemende mate zelf ter hand nemen van activiteiten 18). De bestaande machtsverhoudingen tussen de diverse overheidsniveaus verhinderen evenwel de gewenste beleidsruimte tot stand te brengen.

Ook binnen de gemeentelijke overheid spelen deelbelangen, welke met hun instituties kunnen leiden tot een eenzijdige besluitvorming. Blijkbaar kunnen collectieve-besluitvormingsprocessen gefrustreerd worden door de druk van instituties die deze belangen behartigen ten koste van meer gemeenschappelijke belangen 19). In dit verband is het stedelijke woningbouwbeleid, gericht op de huisvesting van groepen met een zwakke inkomenspositie en bedoeld ter bestrijding van verkrotting en sociale problemen illustratief. Dat beleid heeft paradoxaal genoeg tot een toenemende verarming van de steden geleid en deze bovendien extra gevoelig voor externe invloeden gemaakt.

Ombuiging van het stedelijke verarmingsproces is, vooral nu de overheid te kampen heeft met sterk verminderde inkomsten, uiterst moeilijk. De bouw- en herstelopgave wordt daarmee niet vereenvoudigd. Gevreesd moet worden dat de in het verleden toegelaten – en in zekere mate door het ruimtelijke beleid in de hand gewerkte – erosie van de stad steeds moeilijker ongedaan kan worden gemaakt.

Verbeeldingskracht is nodig een stad voor te stellen zonder verpaupering, werkloosheid, sociale problemen, criminaliteit, drugsverslaving e.d. Ten einde deze problemen effectief te kunnen bestrijden zal een herbezinning op doelstellingen en uitgangspunten van het bestaande beleid noodzakelijk zijn. Dit zal zeer moeilijk zijn, te meer omdat de huidige situatie vereist dat met minder geld meer gestuurd wordt. In concreto komt dit neer op het maken van een „creatief” krimpscenario 20). Toch neemt een dergelijk scenario mijn scepsis over de mogelijkheid van crisisbeheersing niet weg; de samenleving is daarvoor te gecompliceerd, de belangentegenstellingen zijn te groot en de economische groei te gering.

B. Kruijt

16) Deze conclusie wijkt af van die van Van den Berg, Klaassen en Van der Meer, welke auteurs stellen dat de daling van het vertrekoverschot niet of nauwelijks wordt veroorzaakt door de groei van de inkomende migratie, maar vrijwel geheel door een afnemend vertrek. Zie: Van den Berg e.a., op.cit., blz. 412.

17) Zowel voor figuur 1 als figuur 2 is gebruik gemaakt van cijfermateriaal uit de notitie *Inkomensverdeling*, Bureau Economisch Onderzoek, Gemeente Amsterdam, april 1982.

18) Zie Memorandum inzake het hoofdstuk *Economische Zaken en de Rijksbegroting 1983*, uitgebracht door gemeentebesturen van Utrecht, 's-Gravenhage, Rotterdam en Amsterdam.

19) L. J. H. Spengler, *Besluitvorming in crisistijd*, Meppel, 1983, blz. 65 e.v. Zie ook J. G. Lambooy, P. L. M. Huigsloot en R. E. van Lustgraaf, *Greep op de stad?*, 's-Gravenhage, 1982, blz. 59 e.v.

20) Zie M. Bierman en J. R. Verbenius, *Het sturingsvraagstuk in de ruimtelijke planning*, Amsterdam, september 1982.