

Dynamiek van de stedelijke ontwikkeling

Twee publikaties n.a.v. het NEI-jubileumcongres

PROF. DR. L. H. KLAASSEN - DRS. W. T. M. MOLLE
PROF. DR. J. H. P. PAELINCK

Inleiding

De stedelijke ontwikkeling staat voortdurend in het centrum van de belangstelling. Het bouwen in stadsvernieuwingsbuurten van „betaalbare” woningen, het al dan niet aanleggen van grote infrastructurele werken ten behoeve van het stedelijk vervoer, de planning van bedrijfsterreinen en verzamergebouwen voor de opvang van kleine bedrijven, het zijn onderwerpen die bewoners, planners, bestuurders en wetenschappers steeds bezighouden. Vele krante- en tijdschriftartikelen getuigen hiervan, evenals de keuze van de onderwerpen van congressen. Het Nederlands Economisch Instituut heeft in 1979 ter gelegenheid van zijn 50-jarig jubileum een congres georganiseerd waar de diverse problemen die met de stedelijke ontwikkeling verband hielden centraal stonden. Op dit congres werden resultaten gepresenteerd van onderzoek naar de factoren die de dynamiek van deze ontwikkeling bepalen en werd getracht een stuk verder te komen met het uitwerken van een theoretisch raamwerk waarin een veelheid van verschillende aspecten zijn plaats zou kunnen vinden. Daarbij werd zowel aan internationale als aan typisch Nederlandse elementen aandacht besteed.

De discussies naar aanleiding van de presentaties gaven aan op welke punten nog dringend nader onderzoek nodig was. Op een aantal kardinale punten is in de tussentijd zulk nader onderzoek inderdaad uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn samen met de congresbijdragen verwerkt en gepubliceerd in twee delen.

Internationale aspecten

De eerste publikatie, die het internationale gedeelte bevat, is getiteld *Dynamics of urban development* 1). De tweede publikatie, die specifiek op de Nederlandse situatie ingaat, is getiteld *De dynamiek van de stedelijke ontwikkeling in Nederland* 2).

Wij zullen hieronder een korte bespreking wijden aan beide publikaties, waarbij met name op de inhoudelijke aspecten zal worden ingegaan.

Zoals gesteld heeft het boek *Dynamics*

of *urban development* een internationaal karakter. De term internationaal is mogelijk niet voldoende specifiek, daar het er hier niet zozeer om gaat om de situaties in een aantal min of meer willekeurig gekozen landen met elkaar te vergelijken, maar veeleer om zodanige landen te selecteren van over de gehele wereld dat elk daarvan model kan staan voor een bepaalde fase in de stedelijke ontwikkeling.

Het boek is als volgt opgebouwd. In een eerste hoofdstuk wordt een theoretisch kader geschetst door Klaassen en Scimeni dat uitgaat van de gedachte dat de stedelijke ontwikkeling een aantal fasen doorloopt die sterk verbonden zijn met het niveau van economische ontwikkeling en worden gekarakteriseerd door de verschillen in groei van de agglomeratie als geheel en van de kern en ring van elke agglomeratie afzonderlijk. De gedachte daarbij is dat in een eerste fase zowel kern als ring sterk groeien (urbanisatie), in een tweede fase groeit met name de ring en daalt de kern (suburbanisatie), in een derde fase dalen zowel de kern als de ring (desurbanisatie). Gespeculeerd wordt over het bestaan van een vierde fase, de z.g. re-urbanisatie, waarin de gehele agglomeratie weer in bevolking toeneemt.

Voor een toetsing van deze theoretische aanzetten aan de praktijk hoeft men niet per se een historische aanpak te volgen. De welvaartsverschillen in de wereld zijn zodanig dat ook via een dwarsdoorsnede-analyse van landen de toetsing kan geschieden. In het boek wordt een viertal landen als „case studies” genomen voor het nader analyseren van de stedelijke ontwikkeling langs de eerder uitgezette lijnen. Elk van deze landenstudies wordt voorafgegaan door een meer algemene beschouwing over de gehele groep van landen in de wereld die min of meer in dezelfde fase verkeert. Zo ontstaat een viertal blokken hoofdstukken: 1. Ontwikkelingslanden, 2. Oost-Europa, 3. West-Europa en 4. Noord-Amerika.

Allereerst de *ontwikkelingslanden*. Deze groep landen is nog steeds in de urbanisatiefase. De geweldige groei van steden in deze gebieden, met name de zeer grote, begint in een aantal gevallen nachtmerrie-achtige vormen aan te nemen, met name gezien de geweldige proble-

men van een stedelijk proletariaat. In dit eerste blok case-studies wordt door Jansen en Pealinck via een statistische analyse ingegaan op het urbanisatieproces in zijn algemeenheid in de gehele groep ontwikkelingslanden die de wereld kent. Vervolgens gaat Hardoy in op een bijzonder acuut probleem in de steden in ontwikkelingslanden, te weten huisvesting. Ten slotte zetten Mennes en Mulder enkele alternatieve visies van stedelijke ontwikkeling uiteen. Duidelijk blijkt uit deze bijdragen dat de factoren die de stedelijke groei in deze gebieden bepalen zodanig zijn dat er geen spoedige oplossing van de geweldige problemen verwacht mag worden.

Het volgende blok studies gaat over *Oost-Europa*. Wat economische ontwikkeling betreft, neemt dit gebied een tussenpositie in. In deze landen hebben stedelijke gebieden recent nog een vrij hoge groei gekend, maar deze is de laatste tijd aan het afnemen, met name in de grote agglomeraties. Uit de internationale vergelijkende studie die door Hörcher en Schubert van dit gebied is gemaakt, blijkt dat er vele tekenen zijn die erop wijzen dat Oost-Europa bezig is van de urbanisatie- naar de suburbanisatiefase over te gaan. Domanski heeft dit punt nader onderzocht in een case-study voor Polen, waarin hij ook factoren als transportinfrastructuur enz. betroek. De verstedelijking in dit land bleek inderdaad aan de verwachte patronen te beantwoorden.

In *West-Europa* is de suburbanisatieperiode al eerder ingezet. Dit komt duidelijk naar voren uit de internationale vergelijkende studie van Drewett en Rossi met betrekking tot dit gebied. De laatste jaren is in West-Europa de overgang van suburbanisatie naar desurbanisatie zichtbaar geworden. De case-study voor dit gebied heeft vanzelfsprekend betrekking op Nederland, mede gezien het feit dat er op het nationale gedeelte van het congres zeer veel materiaal gepresenteerd was over Nederland. De case-study van Nederland wordt ingeleid door Van den Berg en Van der Meer met een algemeen beschrijvend gedeelte. Boeckhout en Molle rondden hem daarna af met een discussie over oorzaken die ten grondslag zouden kunnen liggen aan de eerder geschetste fenomenen van suburbanisatie en desurbanisatie.

Een laatste set bijdragen betreft *Noord-Amerika*. In dit gebied, met name de VS, is de desurbanisatie ver voortschreden. Een vergelijkende studie van Burns brengt dit zeer duidelijk aan het licht. Met name de grote agglomeraties zijn in grote problemen. De case-study

1) L. H. Klaassen, W. T. M. Molle en J. H. P. Paelinck (red.), *Dynamics of urban development*, Gower Press, Aldershot, 1981.

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

met betrekking tot dit gebied is van Isard en Rainer, die met name de ontwikkeling van New York behandelen in het licht van een zeer lange-termijnperspectief en met bijzondere nadruk op de factoren die de ruimtelijke verschuiving van economische activiteiten bepalen.

Het boek wordt afgerond met een *synthese* van de hand van de redacteurs, waarbij een kritische evaluatie van zowel theoretische als beleidsaspecten wordt gemaakt en waarin enkele lijnen worden doorgetrokken naar de toekomst. De bovenstaande structuur en inhoud overziende kan men concluderen dat het boek zijn waarde en originaliteit ontleent aan de wereldwijde lange-termijnvisie die erin wordt gegeven en die zowel theoretisch als empirisch hecht is onderbouwd.

Nationale aspecten

Het boek *De dynamiek van de stedelijke ontwikkeling in Nederland* is nogal anders van doelstelling en inhoud. Het boek gaat uit van een korte theoretische beschouwing en een beschrijving in algemene zin van de Nederlandse situatie. In de volgende bijdragen wordt niet verder ingegaan op het beschrijven van de fasen die de stedelijke ontwikkeling in Nederland heeft doorlopen, maar wordt veeleer naar de oorzaken van de dynamiek van deze ontwikkeling gezocht. Dit wordt gedaan door het meer in bijzonderheden analyseren van de wijze waarop het gedrag van de diverse actoren in onderling samenspel de stedelijke ontwikkeling in Nederland beïnvloedt.

De voornaamste actoren zijn personen, bedrijven en overheid. Aan elk van deze actoren is een blok hoofdstukken gewijd. Deze blokken worden gevolgd door een case-study van een terrein waaraan bijzondere aandacht dient te worden besteed indien re-urbanisatie op gang dient te komen en dat is stadsvernieuwing. Het boek wordt ten slotte afgerond met een synthese door de redacteurs.

In totaal zijn er 19 bijdragen van vertegenwoordigers van de verschillende disciplines die zich met het probleem bezighouden, zoals (ruimtelijke) economen, (sociaal-)geografen, sociologen, planners en ten slotte bestuurders. Deze belichten, binnen het gestelde kader, allen een specifiek probleem vanuit hun gezichtshoek. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de meest recente kennis op dit gebied. De diverse analyses monden uit in suggesties voor beleid (sombuiging!).

Het is onmogelijk om in dit korte bestek recht te doen aan de veelheid van gezichtspunten die naar voren zijn gebracht. Alles wat kan worden gedaan is een indruk geven van de rijkdom aan materiaal en ideeën die dit boek geeft.

Het eerste blok (A), *de algemene inleiding*, bestaat uit een hoofdstuk van Klaassen over de theorie van de stedelijke ontwikkeling. Hierin zijn de resulta-

ten uit het onderzoek dat in de internationale publikatie is weergegeven als uitgangspunt genomen voor een meer op Nederland toegespitste behandeling. De tweede bijdrage in dit blok wordt gevormd door een beschrijving van de fasen van de stedelijke ontwikkeling in Nederland aan de hand van bevolkings- en werkgelegenheidsgegevens door Van den Berg, Boeckhout en Van der Meer.

Het ruimtelijk gedrag van *personen* is in blok B weergegeven. Het omvat drie bijdragen. Verster gaat in op de samenhang die bestaat tussen migratie, werkplaatsverandering en woon-werkverkeer, Vogelaar op de factoren die de structuur van de vraag naar stedelijke vervoersdiensten voor personen bepalen, terwijl ten slotte Ruitenbergh en Tabak ingaan op het ruimtelijke gedrag van consumenten, waarbij met name de grote centra versus buitenwijken aan de orde komen.

Het blok C, waarin het gedrag van *bedrijven en instellingen* aan de orde is, bevat eveneens drie bijdragen. Molle en Vianen behandelen de oorzaken van en verandering in de ruimtelijke spreiding van economische bedrijvigheid over stad en land enerzijds en voor de Randstad, het uitstralingsgebied en de periferie anderzijds. Wever gaat in op een aspect dat tot nu toe weinig aandacht heeft gekregen, te weten de industriële suburbanisatie ook buiten de Randstad. De Smidt behandelt het vestigingspatroon van kantoren die als gevolg van de tertiarisering van de economie steeds meer het ruimtelijk beeld van de werkgelegenheidsspreiding bepalen.

Het gedrag van personen en dat van bedrijven leidt tot een bepaalde ruimtelijke geleiding van de *arbeidsmarkt* (door arbeidsaanbod van personen en vraag naar arbeid door bedrijven). In blok D analyseren Heijke en De Koning de aard van discrepanties op de arbeidsmarkt, met name aan de hand van de situatie van de agglomeratie Rotterdam, terwijl Valkenburg ingaat op de segmentering van de stedelijke arbeidsmarkt door de woonbuurtkenmerken in verband te brengen met de situatie op de arbeidsmarkt van individuen.

De ontwikkeling van de steden geschiedt niet alleen onder invloed van het gedrag van personen en bedrijven. Het proces wordt voortdurend beïnvloed door de *overheid* die tracht de „spontane” ontwikkeling om te buigen in een richting die zij als gewenst ziet. Vier auteurs gaan in blok E in op het overheidsgedrag. Peper behandelt het beleid ten aanzien van het stedelijk welzijn in het kader van het gehele sociaal-economische beleid. Huigsloot, Lambooy en Van der Lustgraaf gaan in op de vele manieren waarop de praktijk van de publieke besluitvorming tot verstarring van het maatschappelijk en dus ook het stedelijk proces aanleiding geven en doen voorstellen voor een vergaande decentralisatie. Drewe gaat in op het beleid ten aanzien van segregatie, met name aan de hand

van de situatie in Rotterdam. Dekker ten slotte laat zijn licht schijnen over het beleid ten aanzien van het verkeer en de invloed die dit op de stedelijke structuur heeft gehad. Hij neemt Overijsselen meer in het bijzonder Twente als case-study.

Het bijzondere onderwerp *stadsvernieuwing*, waarin het overheidsbeleid steeds zeer sterk is verweven, wordt in blok F via een drietal bijdragen aan de orde gesteld. Van der Horst en Van der Vlist analyseren het wonen en werken in stadsvernieuwingsgebieden met name vanuit de optiek van bewoners en ondernemers. Kruijt gaat in op de diverse strategieën die de overheid volgt ten aanzien van stadsvernieuwing en de instrumenten die haar daarbij ten dienste staan. Van den Bosch ten slotte geeft aan de hand van concrete voorbeelden uit zijn bestuurlijke praktijk in Den Helder als zijn mening dat men bij de afweging van kosten en opbrengsten van stadsvernieuwing zich niet door te nauwe voorstellingen moet laten leiden.

De diverse bijdragen, die in het voorgaande slechts kort konden worden aangestipt en waarvan noch de inhoud, noch de voornaamste conclusies konden worden behandeld, zijn ten slotte door de redacteurs in een *slotbeschouwing* geplaatst in het algemene theoretische en conceptuele kader dat voor het boek was gesteld. Het boek wordt door redacteurs afgerond met het aangeven van enkele belangrijke beleidsimplicaties.

Tot slot

Een ieder die met de problematiek van de stedelijke ontwikkeling bezig is, zal het bestuderen van dit nationale boek zeker stimulerend vinden gezien de grote diversiteit aan onderwerpen die worden behandeld en die resultaten van analyses weergeven die aan de frontlijn van het wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de planologische praktijk gebeuren.

Zeer velen hebben via de papers van de nationale en internationale dag van het NEI-congres zich al van de inhoud van een groot gedeelte van het nu gepubliceerde materiaal op de hoogte kunnen stellen. Het is de hoop van de redacteurs van beide boeken dat de publikatie van de diverse congresbijdragen, die waar nodig omgewerkt en waar nuttig aangevuld zijn, voor velen een bijdrage zullen leveren aan het begrip van de belangrijke stedelijke problemen en aanzetten kunnen bieden voor het zoeken naar nieuwe oplossingen die in concreet beleid vertaald kunnen worden 3).

L. H. Klaassen
W. T. M. Molle
J. H. P. Paelinck

3) Voor verdere literatuur (basisstudie), zie ook: L. van den Berg, R. Drewett, L. H. Klaassen, A. Rossi, C. H. T. Vijverberg, *Urban Europe*, vol. 1, A study of growth and decline, Pergamon Press, 1982.