

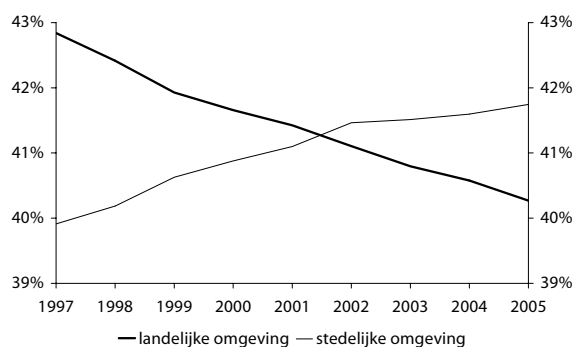
Nederland stedenland

Wat is dat eigenlijk, een stad?

Onlangs bracht het CBS in het nieuws dat in Nederland nu meer mensen in een stedelijke omgeving wonen (6,8 miljoen) dan in een landelijke omgeving (6,5 miljoen).¹ Deze omslag is het gevolg van een sterke groei van het aantal stedelingen (+0,5 miljoen sinds 1998) en een lichte daling van het aantal

'plattelanders' (-0,1 miljoen sinds 1998). Hoewel velen de stad de rug toekeren, is in ons land dus nog steeds sprake van een toename van de verstedelijking. Opmerkelijk is verder dat het CBS, naast een stedelijke en een landelijke woonomgeving, nog een derde categorie onderscheidt, de 'overgangsgebieden', die noch stedelijk, noch landelijk van karakter zijn en waar nu ruim 3 miljoen mensen wonen. Verstedelijking is blijkbaar geen binair, maar een analoog fenomeen, en dat vraagt om nader onderzoek. Is dit een typisch Nederlands verschijnsel? Kan nog wel worden gesproken van 'stedelijke markten'? Moeten voorzieningen dan wel alleen in enkele grote gemeenten worden gepland? Is dan nog wel 'grote stedenbeleid' nodig? In dit Kwartaalbericht ligt de focus daarom op 'stedelijk Nederland'. Begonnen wordt met een poging om het begrip 'stad' van een definitie te voorzien. Aan de hand daarvan wordt de Nederlandse gemeenten de 'stedelijkheidsmaat' genomen.

Figuur 1: Ontwikkeling aandeel stedelijke en landelijke omgeving in bevolkingsomvang (1998-2005)



Bron: CBS

In het dagelijks spraakgebruik wordt weliswaar veelvuldig en uitdrukkelijk onderscheiden tussen 'stad' en 'dorp', maar het criterium waarop dit onderscheid is gebaseerd, blijft doorgaans in het vage. Objectieve kenmerken, zoals inwonertal of type bebouwing spelen een rol, maar ook subjectieve aspecten, zoals sfeer, drukte of de gezamenlijke zin die worden ervaren. Zelfs het historische begrip 'stadsrechten' is soms nog aan de orde.

De vier gezichten van de stad

Een meer wetenschappelijke benadering gaat er allereerst van uit dat 'stedelijkheid', zoals zoveel maatschappelijke verschijnselen, een analoog en geen binair begrip is. Nederzettingen kunnen dus in meerdere of mindere mate stedelijk zijn, al naar gelang de mate waarin zij stedelijke kenmerken vertonen.² Ten tweede is 'stedelijkheid' geen eenduidig, maar een samengesteld begrip, waaraan doorgaans vier aspecten worden onderscheiden.

Het eerste kenmerk is *ruimtelijk*. Steden onderscheiden zich van meer landelijke gebieden door een hogere intensiteit van het grondgebruik en een compacte bebouwingswijze. Steden zijn letterlijk een verdichting van de samenleving, zoals wordt geïllustreerd door de rangorde van Nederlandse gemeenten naar omgevingsadressendichtheid.

Het tweede kenmerk heeft betrekking op de *rol* die stedelijke nederzettingen spelen voor hun omgeving. De concentratie van een groot aantal mensen op een klein oppervlak maakt activiteiten mogelijk waarvoor in dunner bevolkt gebied het draagvlak ontbreekt. Steden hebben daardoor op allerlei aspecten, zoals winkels, gezondheidszorg, onderwijs en cultuur, een belangrijke verzorgende functie voor het omliggende gebied. Steden verschillen daardoor qua economische structuur van het landelijke gebied. Er vinden andere activiteiten plaats.

¹ CBS Webmagazine 18 april 2006 'Stedelijke omgeving blijft zich uitbreiden'

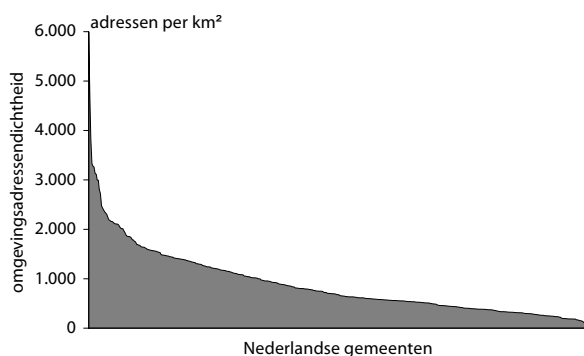
² Dit uitgangspunt staft de vaak gehoorde opmerking dat de meest stedelijke gemeente in ons land, Amsterdam, in vergelijking met Londen of Parijs slechts een dorp is.

Nederland stedenland

Het derde kenmerk is *sociaal-psychologisch* van aard. De schaal en de variatie van de stedelijke activiteiten werken als een magneet op bepaalde bevolkingsgroepen en de concentratie van een groot aantal mensen en activiteiten leidt tot een zekere mate van anonimiteit, waardoor steden

lingen hun eigen, individuele leefstijl kunnen ontwikkelen. Voor anderen werken de drukte en de congestie in steden juist afstotend. Door deze processen van aantreking en afstoting verschillen steden qua samenstelling van de bevolking van het landelijk gebied. Tot slot houdt stedelijkheid een grote mate van sociale, culturele en economische *dynamiek* in. De concentratie van mensen en activiteiten biedt de mogelijkheid tot contacten van allerlei aard tussen verschillende bevolkingsgroepen, die tot nieuwe ontwikkelingen op sociaal, economisch en cultureel gebied leiden. Steden lopen daarom doorgaans voorop in de maatschappelijke vernieuwing.

Figuur 2: Omgevingsadressendichtheid van gemeenten



Bron: CBS

Stedelijkheid meetbaar gemaakt

Stedelijkheid kent dus verschillende gezichten en daardoor laat de mate van stedelijkheid zich niet gemakkelijk bepalen. In praktijk wordt daarom vaak

gekozen voor één van de vier aspecten. Zo is de aanduiding 'wereldstad' doorgaans gebaseerd op de variatie aan bewoners en activiteiten die een stad vertoont. Het CBS neemt de intensiteit van het grondgebruik als uitgangspunt en meet deze intensiteit aan de hand van de *omgevingsadressendichtheid* (OAD). De rangorde van Nederlandse gemeenten op deze OAD vertoont een vloeiend verloop, van zeer hoog naar laag (figuur 2). Niettemin deelt het CBS op basis van de OAD de Nederlandse gemeenten in vijf categorieën in, van zeer sterk stedelijk tot niet stedelijk.

In dit Kwartaalbericht wordt voor de Nederlandse gemeenten de omgevingsadressendichtheid vergeleken met bovengenoemde dimensies van stedelijkheid: concentratie, verzorging, variatie en vernieuwing. Het gemeentelijke meetniveau is gekozen omwille van de beschikbaarheid van cijfers over indicatoren van stedelijkheid, maar dat houdt niet automatisch in dat steden bij de gemeentegrens beginnen en eindigen. Zo is in het geval van Apeldoorn de stad kleiner dan de gemeente. De stedelijke kern Apeldoorn wordt binnen de gemeentegrenzen omgeven door een uitgestrekt natuurgebied. Aan de andere kant bestaat de Rijnmond niet alleen uit de gemeente Rotterdam, maar uit het aaneengebouwde stedelijke gebied van tientallen gemeenten, die net als Rotterdam, in meer of mindere mate een rol hebben als verzorgingskern. Ook vertonen deze gemeenten, net als Rotterdam, in meer of mindere mate een stedelijke variatie en dynamiek op demografisch en sociaal-economisch vlak. De stad is hier dus veel groter dan alleen de gemeente Rotterdam.

De omgevingsadressendichtheid

Voor elk adres in een gemeente berekent het CBS het aantal adressen binnen een straal van een kilometer. Daarbij gaat het om alle soorten adressen (wonen, werken, scholen, winkels, et cetera). Hieruit volgt de OAD voor elk adres. De OAD van een gemeente is vervolgens de gemiddelde OAD van alle adressen en tevens de mate van stedelijkheid van die gemeente. Op basis van die waarde deelt het CBS de Nederlandse gemeenten in klassen in. Daarbij onderscheidt

het CBS zeer sterk stedelijke, sterk stedelijke, matig stedelijke, weinig stedelijke en niet stedelijke gemeenten. Hoe hoger de stedelijkheidsklasse, hoe minder gemeenten zich erin bevinden. Zo telt Nederland volgens de CBS-methode slechts 12 zeer sterk stedelijke gemeenten en wordt maar liefst tweederde van alle gemeenten bestempeld als weinig tot niet stedelijk.

Nederland stedenland

De stad als concentratiegebied

Rond 1900 leefde ongeveer 10 procent van de totale wereldbevolking in steden. Een eeuw later was dit al 50 procent, zo'n 3 miljard mensen, en in 2025 kan dit zijn opgelopen tot maar liefst 5 miljard. Waren er in 1950 slechts twee steden met meer dan 8 miljoen inwoners (New York en Londen), in 2000 was dat aantal opgelopen tot 22 (WRR, 2002). Met deze groei van de bevolking in steden is ook de oppervlakte van het stedelijk gebied gegroeid. Nederland kent geen miljoenensteden, maar ook in ons land is de stedelijke bevolking fors gestegen, waardoor steden zich als olievlekken hebben uitgebreid.

Urbanisatie, suburbanisatie, re-urbanisatie

Tot enkele decennia geleden was in ons land sprake van *urbanisatie*, concentratie van de bevolking in stedelijke nederzettingen, zoals Amsterdam, Enschede en Heerlen. Deze urbanisatie was vooral het gevolg van de industrialisatie, die concentratie van de (beroeps)bevolking nodig maakte. Congestie en vervuiling in de steden leidden een eeuw geleden al tot de trek van bewoners met een hoog inkomen naar kernen met een prettiger woon- en leefklimaat in de omgeving van de stad, zoals Bloemendaal, Bilthoven en Vught. Deze *suburbanisatie* nam een hoge vlucht dankzij de

toename van het autobezit sinds de jaren '60, waardoor honderdduizenden inwoners 'buiten' konden gaan wonen en toch hun werk in de stad konden bereiken. Veel oude steden verloren een fors deel van hun inwoners, ten gunste van snel groeiende voorsteden, zoals Amstelveen, Ridderkerk en Veldhoven. Hernieuwde waardering van (delen van) de stad als woonplaats, woningbouw in de steden zelf en de sterk toegenomen verkeerscongestie zorgen sinds de jaren '80 voor (een beperkte) *re-urbanisatie*, waarbij de steden opnieuw groeien.

Sinds (de schaarste van) ruimte een belangrijk thema is in Nederland, vindt de groei van steden voor een groot deel binnen de bestaande grenzen plaats. Ze groeien daardoor niet alleen horizontaal, maar gaan ook de hoogte in. Steden in Nederland kenmerken zich daardoor door een intensieve benutting van de ruimte. Er is een hogere mate van dichtheid, oftewel ruimtelijke concentratie. De meest in het oog springende daarvan is de bevolkingsdichtheid en de daarmee samenhangende woningbouw. In internationaal opzicht zijn de dichtheidsverschillen tussen steden groot. De miljoenensteden Shanghai, Houston en Caracas zijn bijvoorbeeld vrij uitgestrekt, terwijl Seoul, Bombay en Monaco veel compacter zijn. Het centrum van Hong Kong spant de kroon met bijna twee miljoen inwoners per vierkante kilometer. De Nederlandse steden zijn over het algemeen niet de meest, maar ook niet de minst geconcentreerde.

Naast bevolkingsdichtheid kenmerken concentratie van voorzieningen en economische activiteiten (banen- en bedrijvendichtheid) de stad. De ruimtelijke variant van concentratie komt sterk overeen met de omgevingsadressendichtheid van het CBS. Naast ruimtelijke concentratie zijn er echter ook andere, sociaal-maatschappelijke en economische vormen van concentratie die we vooral in de stad terugvinden. Zo is bijvoorbeeld het aandeel van eenpersoonshuishoudens en het individualisme onder de bevolking vaak hoger in steden. Dit duidt op een lagere, of in elk geval een andere sociale concentratie door minder of andere vormen van sociale contacten. Ook het aandeel van meergezinswoningen is vaak hoger en het belang van agrarische activiteiten in de economie juist lager in steden.

Concentratie in de het westen

Nemen we al deze concentratiekenmerken van stedelijkheid samen, ruimtelijk, sociaal-maatschappelijk en economisch, en leggen we alle Nederlandse gemeenten langs de stedelijkheidslat van deze dimensie, dan ontstaat een 'concentratie-ranglijst' van Nederlandse

Nederland stedenland

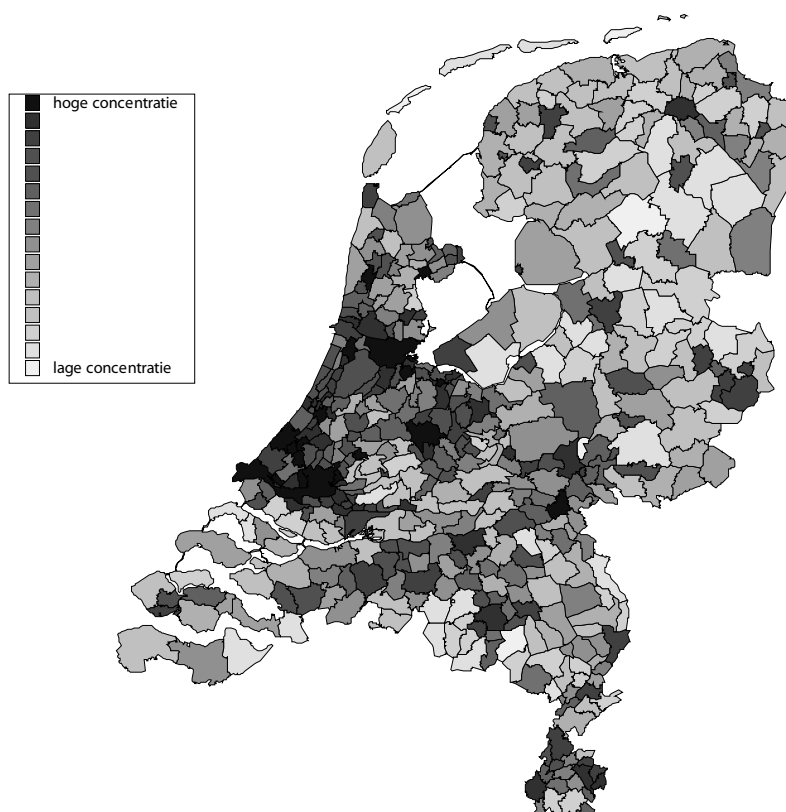
gemeenten. Deze is breder dan de OAD, die alleen de ruimtelijke variant van concentratie meet. Dit is niet gedaan om de OAD van het CBS te verwerpen, maar om aan te geven dat stedelijk Nederland er anders uitziet wanneer we er andere dimensies van stedelijkheid bij betrekken. Van die ranglijst zijn de twintig meest geconcentreerde gemeenten, evenals de twintig met de hoogste OAD in onderstaande tabel weergegeven.

Concentratie		Omgevingsadressendichtheid	
1 Amsterdam	11 Maassluis	1 Amsterdam	11 Vlaardingen
2 Den Haag	12 Gouda	2 Den Haag	12 Leidschendam-Voorburg
3 Leiden	13 Utrecht	3 Rotterdam	13 Tilburg
4 Haarlem	14 Nijmegen	4 Schiedam	14 Zoetermeer
5 Capelle aan den IJssel	15 Hoorn	5 Delft	15 Dordrecht
6 Rijswijk	16 Alkmaar	6 Leiden	16 Beverwijk
7 Delft	17 Zoetermeer	7 Utrecht	17 Gouda
8 Schiedam	18 Vlaardingen	8 Haarlem	18 Hilversum
9 Bussum	19 Eindhoven	9 Rijswijk	19 Nijmegen
10 Rotterdam	20 Nieuwegein	10 Groningen	20 Capelle aan den IJssel

De 'toppers' in de lijst zijn over het algemeen niet verrassend en passen bij het beeld dat veel mensen hebben van stedelijk Nederland.³ Verreweg het grootste deel van de gemeenten ligt in het westen. Naast de grote steden staat ook een aantal zogenoemde voorsteden in de top 10. De concentratie in Capelle aan de IJssel, Rijswijk en Schiedam is volgens de lijst zelfs hoger dan in Utrecht. Een aantal verschillen met de OAD-ranglijst valt ook op. Zo staat de studentenstad Leiden door het hoge aantal eenpersoonshuishoudens hoog op de ranglijst. Onderaan de lijst (niet weergegeven in de tabel) staan vooral gemeenten die het moeten hebben van hun landelijke omgeving, zoals de Waddeneilanden.

³ De tiende positie die Rotterdam inneemt heeft vooral te maken met de indeling van de gemeente. De gemeente Rotterdam is namelijk veel groter dan de stad Rotterdam. Zonder het havengebied, dat ook binnen de gemeente valt, zou Rotterdam waarschijnlijk hoger op de ranglijst staan.

Kaart 1: Stedelijkheid van gemeenten volgens de dimensie concentratie

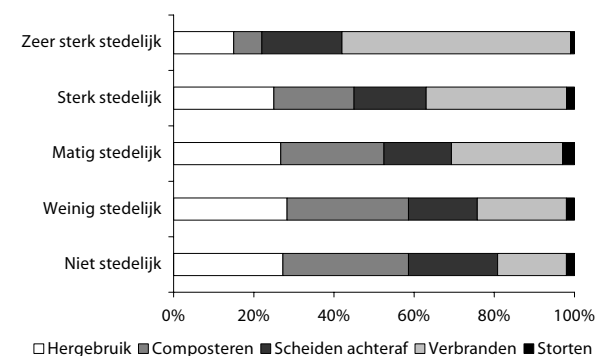


Nederland stedenland

Een duidelijk ruimtelijk patroon is moeilijk te vinden. De Randstad springt er wel uit, maar daarbuiten zijn meerdere (clusters van) gemeenten met een hoge concentratie te vinden. Voorbeelden hiervan zijn het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) en de regio Eindhoven.

Het gebied van de Randstad tot aan het KAN en Eindhoven kan worden gezien als de stedenring van Nederland, al vinden we daarbinnen ook legere gebieden als het Groene Hart en de Betuwe. Ten noordoosten van de denkbeeldige lijn Alkmaar-Amersfoort-Arnhem, qua oppervlakte ongeveer de helft van Nederland, is de kaart iets 'lichter' gekleurd, met name in Drenthe en noorden van Overijssel. Hetzelfde geldt voor Zeeland.

Figuur 3: Afvalverwerking naar stedelijkheid volgens de OAD



Bron: CBS

De medaille van concentratie

Bovenstaande vormen van concentratie hebben een aantal voordelen. Een hoge bevolkingsdichtheid biedt bijvoorbeeld perspectieven voor voorzieningen die een bepaalde drempelwaarde aan consumenten nodig hebben. Hierover meer in het volgende deel van dit Kwartaalbericht. De bevolkingsdichtheid maakt steden

ook aantrekkelijk voor bedrijven, aangezien zij daar een forse pool van potentiële werknemers vinden, alsmede een grote afzetmarkt. Tot slot profiteren bedrijven van elkaars aanwezigheid. De economische geografie beschrijft zogenoemde *agglomeratievoordelen* voor bedrijven, zoals informatieuitwisseling door persoonlijk contact en de nabijheid van toeleveranciers en afnemende bedrijven.

De hoge concentratie van mensen en bedrijven in steden heeft echter ook negatieve uitwerkingen. Te denken valt aan de hoge grondprijzen in steden die de huizen- en kantoorprijzen opschroeven. Maar ook een hogere mate van criminaliteit is een kenmerk van steden dat verband houdt met concentratie. Criminaliteit concentreert zich in de steden door onder meer een hogere mate van anonimiteit en minder sociale controle. De waakzaamheid in dorpen (buurtpreventie en het ons-kent-ons gevoel) beperkt het aantal delicten aldaar. Tot slot speelt vervuiling een grotere rol in steden. De hoeveelheid huishoudelijk afval en bedrijfsafval is in stedelijke gemeenten gemiddeld meer dan 14 keer zo groot als in niet stedelijke gemeenten. Per inwoner is de hoeveelheid huishoudelijk afval in het stedelijk gebied weliswaar lager dan op het platteland, maar in absolute termen is de druk op het milieu in steden veel groter. Op nog geen 11 procent van de oppervlakte in Nederland wordt meer dan 42 procent van het huishoudelijke afval geproduceerd. Daar komt bij dat het afval in stedelijke gemeenten veel minder milieuvriendelijk wordt verwerkt (figuur 3). En dan hebben we het nog niet over de overlast van fijn stof, licht en geluid in de steden, waar momenteel veel discussie over bestaat.

De genoemde voor- en nadelen zijn selectief. De één wordt aangetrokken door het drukke, bruisende stadsleven, terwijl de ander daar juist door wordt afgeschrikt. Luchtvervuiling, lichtoverlast en geluidsoverlast zijn voor veel mensen een doorn in het oog, maar de echte stedeling neemt ze voor lief. Dat zit 'm voor een groot deel in het karakter van mensen en de manier waarop ze zijn opgegroeid. Er is echter wel een onderscheid tussen jongeren en ouderen. Jongeren kiezen vaker voor de stad dan ouderen, onder meer vanwege de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen en omdat zij de negatieve kenmerken van steden als minder onprettig ervaren.

Nederland stedenland

Niet uniek, wel bijzonder

De Nederlandse stedenring is niet de enige grote 'stad' met meer dan één kern. Europa telt een fors aantal 'polycentrische' grootstedelijke gebieden. De meeste daarvan zijn (van oorsprong) mijnbouwsteden. Het Roergebied, de Borinage en Yorkshire zijn treffende voorbeelden in onze buurlanden. In Nederland behoort de Oostelijke Mijnstreek tot deze groep. Andere voorbeelden zijn de industriesteden die tot ontwikkeling kwamen dankzij het aanbod van (goedkope) arbeid, zoals het gebied rond Lille en Twente. Tot slot zijn meerkernige steden ontstaan door het aaneengroeien van nabijgelegen stedelijke kernen. De Nederlandse stedenring is een exponent van deze ontwikkeling, evenals de stedelijke gebieden rond Frankfurt en Ludwigshafen in Duitsland.

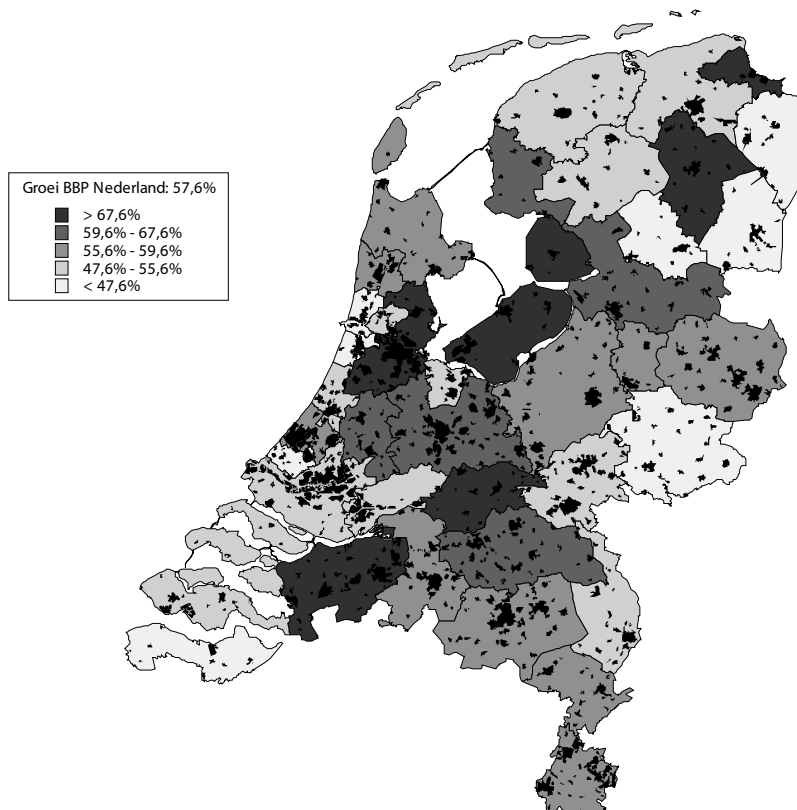
Qua omvang steken deze meerkernige steden de klassieke grote steden in een aantal landen weliswaar naar de kroon, maar qua uitstraling, functie en economische vernieuwing is dit meestal niet het geval. De polycentrische steden zijn in geen van de West-Europese landen het bestuurlijke, culturele of economische centrum. Nu de hoogtijdagen van industrie en mijnbouw in Europa voorbij zijn, raken deze polycentrische steden in verval. Slechts die steden die een nieuwe rol hebben bemachtigd, zoals Manchester en Lille, zijn er in geslaagd het tij te keren. Zeer pregnant komt het verschil

tussen verval en groei tot uiting in het Duitse Rhein-Ruhr, waar de traditionele 'Kolenpott' krimpt en worstelt met de economische herstructurering, terwijl Düsseldorf en Keulen dankzij de dienstverlening sterk groeien.

polycentrische stad	inwoners (x 1 mln)	polycentrische stad	inwoners (x 1 mln)
Borinage	0,5	Bethune-Valenciennes	1,5
Luik-Zuid-Limburg-Aken	2,2	Lille-Kortrijk	1,9
Chemnitz-Zwickau	1,2	Manchester-Liverpool	4,2
Rhein-Main (Frankfurt)	3,2	Newcastle-Sunderland	1,2
Rhein-Neckar (Ludwigshafen)	1,5	Portsmouth-Southampton	0,9
Rhein-Ruhr	11,8	West-Yorkshire	1,6
Saarland	1,1	Opper-Silezië	2,6

De Nederlandse stedenring verschilt van deze buitenlandse voorbeelden. Ze is goed voor bijna tweederde van de Nederlandse bevolking en driekwart van de economie. Door deze omvang omvat de stedenring niet alleen de bestuurlijke en culturele centra van ons land, maar neemt zij ook een (internationale) toppositie in op het gebied van zakelijke en financiële dienstverlening, research & development en logistiek. Echter, ook hier doen zich sterke verschillen voor in (economische) groei die samenhangen met economische structuur en ligging. De regio's Amsterdam, Utrecht, West-Brabant, Rivierenland, Gelderse Vallei en Flevoland vertonen een sterke groei, terwijl de Zuidvleugel en oostelijk Noord-Brabant veel minder dynamisch zijn (zie onderstaande kaart).

Kaart 2: Nominale groei van het Bruto Regionaal Product 1995 - 2003



Nederland stedenland

Tot slot: een bijzonder stedelijk patroon

Bovenstaande maakt duidelijk dat op basis van ruimtelijke en sociaal-economische concentratie geen duidelijke scheiding bestaat tussen wat wel een stad is en wat niet. Het stedelijk patroon van Nederland volgens deze dimensie van stedelijkheid is diffuus. Het is een continuüm van plaatsen van de minst geconcentreerde naar de meest geconcentreerde, waarbij de scheiding niet te leggen is en waardoor er dus geen afgebakende set steden is aan te wijzen. Nederland wijkt in dat opzicht geheel af van bijvoorbeeld Frankrijk, met een centrale stad als politiek, cultureel en economisch centrum en van bijvoorbeeld Spanje met twee duidelijke centra. Er is meer gelijkenis met Italië, waar Rome, het politieke centrum, gescheiden is van het economische centrum in het noorden dat bovendien polycentrisch is, net als Nederland.

Daarnaast is de ene plaats op een bepaald vlak stedelijker dan de andere, terwijl op een ander vlak het omgekeerde geldt. De top 10 van 'criminele steden' ziet er anders uit dan de top 10 van 'vervuilende steden'. In de ene plaats speelt compleet andere stedelijke problematiek dan in de andere. De uitvoering van het Grotestedenbeleid (GSB) onderschrijft dit. Het GSB heeft als doel om een aantal typische stedelijke problemen op te lossen. In het GSB zijn 31 steden aangewezen die binnen het beleid vallen. Omdat het Almere ontbeert aan bepaalde stedelijke problematiek is de stad niet opgenomen in het GSB. Is Almere daarom geen stad? Daarnaast wordt een deel van het budget via de provinciale overheden verspreid naar gemeenten met stedelijke problemen. Aangezien die problemen niet zijn voorbehouden aan de typische steden, komen de GSB-gelden bij nog eens 109 gemeenten terecht. Allemaal kunnen zij aantonen dat zij te kampen hebben met stedelijke problematiek en dus recht hebben op GSB-geld. Daaronder vallen bijvoorbeeld ook de gemeenten Enkhuizen, Zandvoort, Asten, Waalre en Harlingen. De kans is klein dat een Nederlander elk van die plaatsen een grote stad noemt.

Het diffuse stedelijke patroon en de verschillende kenmerken en uitingen van stedelijkheid hebben consequenties voor de Nederlandse economie, het beleid, de woningbouw, enzovoorts. We zagen al dat het Grotestedenbeleid om die reden zeer gespreid is. In economisch opzicht kunnen we denken aan de vestigingskeuze van bedrijven. Een internationaal concern dat zijn hoofdkantoor in Engeland wil vestigen, hoeft niet lang na te denken waar dat in het land te doen. In Nederland ligt dat anders. Weliswaar hebben Amsterdam en Rotterdam de grootste aantrekkingskracht, maar ook in Utrecht, Den Haag, Arnhem, Eindhoven en veel andere steden vinden we hoofdkantoren. Het geldt bovendien ook voor kleinere bedrijven. Door een spreiding van de bevolking over het land is ook de markt verspreid. Bovendien lijkt die markt zich verder te verspreiden. Gezien de economische groei die Zwolle de afgelopen jaren laat zien en uitgaande van een verdere groei, zal de stedenring zich richting het noorden uitbreiden.

Verstedelijking is een proces dat in Nederland nog in volle gang is. In de Gouden Eeuw gebeurde alles in Amsterdam. Tijdens de industrialisatie werd ook Rotterdam een belangrijk centrum. Vandaag de dag telt Nederland een groot aantal stedelijke centra. Door woningbouw breiden die centra zich verder uit, ontstaan nieuwe centra en groeien steden naar elkaar toe. Gebieden die tot op heden geen stedelijke problematiek kenden, krijgen daar in de toekomst wellicht wel mee te maken, zoals groeiende verkeerscongestie en vervuiling. In het extreme geval breidt de Nederlandse stedenring zich verder uit in noord- en zuidwaartse richting tot ze het hele land beslaat. Dan is niet alleen de huidige stedenring, maar geheel Nederland een polycentrisch stedelijk gebied, een *urban field*.

Nederland stedenland

De verzorgingsfunctie van de stad

Steden zijn meer dan concentraties van mensen en bedrijven. Juist doordat er veel mensen in een relatief klein gebied wonen, hebben steden ook andere kenmerken. Een belangrijke daarvan is de verzorgingsfunctie. De verzorgingsfunctie van steden heeft te maken met het aanbod van voorzieningen die niet in elke plaats zijn terug te vinden. Elke voorziening vergt een minimaal aantal klanten, een minimale omvang van de markt, om economisch rendabel te zijn. Voor een bakker is die *drempelwaarde* relatief klein, maar voor een bioscoop of een zwembad ligt die veel hoger. Daarom vinden we in praktisch elk dorp een bakker, maar alleen in de grotere plaatsen een bioscoop.

De *centrale plaatsen theorie* van de economisch geograaf Christaller analyseert dit verschijnsel. Een centrale plaats wordt daarin gezien als een centrum (lees: een stad) met een belangrijke verzorgingsfunctie voor het eigen én het omliggende gebied. Of een plaats een centrale plaats wordt, hangt af van de bevolkingsomvang. Wanneer die omvang groot genoeg is, wordt de drempelwaarde voor bepaalde voorzieningen behaald. Oftewel, die voorzieningen worden economisch rendabel. Dergelijke voorzieningen zijn dus niet in elke plaats gevestigd, waardoor zij ook een aantrekkingskracht hebben op mensen van buiten de plaats. Het afzetgebied van die voorzieningen zal toenemen tot de afstand is bereikt die consumenten maximaal bereid zijn af te leggen om het product of de dienst te kopen. Zo komen mensen van ver buiten de stad naar een meubelboulevard of een outlet-centre. Drempelwaarde en afstand zijn dus cruciale factoren. Op die manier hebben steden een verzorgende functie voor de eigen bevolking en het ommeland. Die functie beperkt zich echter niet tot voorzieningen. Steden hebben ook een belangrijke woon- en/of werkfunctie. De sterk tot zeer sterk stedelijke gemeenten (volgens de omgevingsadressendichtheid van het CBS), samen slechts 68 gemeenten, beschikken over maar liefst 47 procent van alle woningen en de helft van alle werkgelegenheid.

Stedelijkheid is in dit opzicht echter niet eenduidig. Het is bepaald niet zo dat elke stad voor zowel voorzieningen, wonen als werken een grote functie heeft voor het omliggende gebied. De grote en groeiende mobiliteit in Nederland bewijst dit. Meer dan vroeger zijn mensen bereid om dagelijks van hun woonplaats naar hun werkplaats te pendelen en de files te trotseren. Dat zijn voor een deel mensen die vanuit meer landelijke gebieden naar de steden pendelen en voor een deel mensen die van werkstad naar werkstad reizen. Er zijn echter wel degelijk typische woonsteden en typische werksteden aan te wijzen. Wat we hiermee willen aangeven, is dat wanneer we stedelijkheid op verschillende manieren belichten, er verschillende plaatsen als stedelijk naar voren komen.

Diffuus en niet eenduidig

Om een idee te geven van stedelijk Nederland volgens de hierboven genoemde facetten van verzorgingsfunctie, geeft de tabel op de volgende pagina de top 25 gemeenten voor wat betreft hun woon-, werk en winkelfunctie. De ranglijsten zijn gebaseerd op respectievelijk het migratiesaldo⁴ van de afgelopen vijftien jaar, het pendelsaldo⁵ en het aanbod van niet dagelijkse winkelvoorzieningen, zoals kleding- en meubelwinkels.

De tabel is zeer illustratief voor de functies die verschillende steden hebben in Nederland. Het extreme voorbeeld is Almere, de woonstad bij uitstek. Almere heeft het grootste migratiesaldo en, let wel, het laagste pendelsaldo van alle Nederlandse gemeenten. Toegegeven, het hoge

⁴ Migratiesaldo: het verschil tussen het aantal personen dat een gemeente in een bepaald jaar verlaat en het aantal personen dat zich in dat jaar in die gemeente vestigt.

⁵ Pendelsaldo: het verschil tussen het aantal personen dat in een gemeente werkt, maar er niet woont (inkomende pendel), en het aantal personen dat in die gemeente woont, maar elders werkt (uitgaande pendel).

Nederland stedenland

De top-25 van gemeenten volgens hun woon-, werk- en winkelfunctie

woonsteden	werksteden	winkelsteden
1 Almere	1 Amsterdam	1 Amsterdam
2 Amsterdam	2 Rotterdam	2 Rotterdam
3 Den Haag	3 Utrecht	3 Den Haag
4 Rotterdam	4 Haarlemmermeer	4 Utrecht
5 Haarlemmermeer	5 Den Haag	5 Groningen
6 Amersfoort	6 Eindhoven	6 Eindhoven
7 Tilburg	7 Groningen	7 Breda
8 Utrecht	8 Den Bosch	8 Enschede
9 Barendrecht	9 Arnhem	9 Tilburg
10 Eindhoven	10 Leeuwarden	10 Heerlen
11 Breda	11 Zwolle	11 Den Bosch
12 Purmerend	12 Maastricht	12 Arnhem
13 Houten	13 Nijmegen	13 Apeldoorn
14 Zoetermeer	14 Breda	14 Zaanstad
15 Amstelveen	15 Venlo	15 Alkmaar
16 Groningen	16 Rijswijk	16 Emmen
17 Pijnacker-Nootdorp	17 Hilversum	17 Amersfoort
18 Helmond	18 Apeldoorn	18 Nijmegen
19 Zwolle	19 Diemen	19 Venlo
20 Arnhem	20 Heerlen	20 Leeuwarden
21 Assen	21 Assen	21 Maastricht
22 Den Bosch	22 Roermond	22 Zwolle
23 IJsselstein	23 Sittard-Geleen	23 Sittard-Geleen
24 Dronten	24 Almelo	24 Haarlem
25 Lelystad	25 Enschede	25 Almere

migratiesaldo en daarmee ten dele het negatieve pendelsaldo kunnen eenvoudig worden verklaard door de groeifase waarin Almere momenteel en voorlopig verkeert. Desalniettemin geeft het aan dat, wanneer we de stedelijkheid van Almere beoordelen op basis van alleen de werkfunctie die de stad heeft voor het ommeland, het eigenlijk geen stad genoemd mag worden. Het is dus maar hoe je het bekijkt.

Bovendien toont de tabel meer steden die vooral woonstad of vooral werkstad zijn. Vooral in de jaren '70 werden bepaalde plaatsen aangewezen als groeikern om de bevolkingsuitbreiding in de grote steden op te vangen. Daarvan vinden we een aantal in de 'woonlijst' terug. Dat zijn Houten, Purmerend en Zoetermeer, maar ook Haarlemmermeer, Amersfoort en Helmond behoorden tot die lijst. Haarlemmermeer is een vreemde eend in de bijt, aangezien de gemeente met Schiphol ook een zeer belangrijke werkfunctie heeft. De overige vijf hebben, op Amersfoort na, allemaal een negatief pendelsaldo. Ook de voorsteden, zoals Barendrecht, Amstelveen en IJsselstein, hebben in de eerste plaats een woonfunctie. Dagelijks pendelen veel inwoners van die steden naar hun werk in respectievelijk Rotterdam, Amsterdam en Utrecht.

Een deel van de woonsteden heeft ook een belangrijke werkfunctie. Dat zijn vooral de grootste steden, maar het geldt ook voor bijvoorbeeld Groningen, Assen, Zwolle, Arnhem en Breda. Een ander deel van de ranglijst heeft echter vooral een werkfunctie, waarvan sommigen goed verklaarbaar. Denk daarbij aan het logistieke centrum van Venlo en het mediacluster in Hilversum.

Nederland stedenland

De tweedeling tussen woon- en werksteden is niet altijd duidelijk, sommige steden zijn beide. Ze laat echter wel zien dat stedelijkheid niet eenduidig is. De verzorgingsfunctie van gemeenten hangt niet altijd samen met de mate van concentratie en zelfs binnen de dimensie verzorgingsfunctie is het onmogelijk om te zeggen wat een stad is en wat niet. Kijken we alleen naar de woonfunctie, dan heeft Nederland andere steden dan wanneer we alleen naar werkfunctie kijken. Ook opvallend is dat het ruimtelijke patroon van de verzorgingsfunctie van gemeenten nog meer verspreid is dan dat van concentratie. Met andere woorden, ook in het noorden, oosten en zuiden liggen gemeenten met een belangrijke verzorgende functie voor hun ommeland. Juist doordat die steden, denk aan Groningen, Zwolle en de 'Brabantse vier', een meer landelijke omgeving hebben dan de Randstad-steden, is die functie groot.

⁶ De groep groeikernen wisselde regelmatig van samenstelling. Deze vijftien gemeenten vormen de lijst uit de Verstedelijkingnota 1973 en trokken het gros van de rijksmiddelen voor het groeikernenbeleid naar zich toe.

⁷ Voor deze analyse is 1972 als startjaar gekozen vanwege de beschikbaarheid van gegevens en 1988 als eindjaar omdat in dat jaar de beleidsmatige basis onder de groeikernen, de Derde Nota Ruimtelijke Ordening, werd opgevolgd door de Vierde Nota, die inzette op bevolkingsgroei in en bij de steden.

⁸ Dit zijn Beuningen, Diemen, Dronten, Eemnes, Heerhugowaard, Leusden, Maarssen, Nieuwerkerk aan den IJssel, Nuenen c.a., Oud-Beijerland, Schagen, Stede Broec, Wijchen, Wijk bij Duurstede en Zeewolde.

New Towns in Nederland

Een halve eeuw geleden leidde de sterke groei van de (stedelijke) bevolking tot zorgen over het ontstaan van een onbeheersbare stedelijke moloch in het westen van het land. Het aaneengroeien van de steden in het westen van het land moest worden voorkomen en de bevolkingsgroei zou opgevangen moeten worden in 'groeikernen': Alkmaar, Almere, Blaricum, Capelle aan den IJssel, Duiven, Hellevoetsluis, Hoorn, Houten, Huizen, Lelystad, Nieuwegein, Purmerend, Spijkenisse, Westervoort en Zoetermeer.⁶ Deze groeikernen werden op enige afstand van de bestaande steden gepland, bij voorkeur, maar niet uitsluitend, aan de 'buitenkant' van de Randstad om het 'Groene Hart' open te houden. Deze 'new towns' zouden per spoor met de bestaande steden verbonden moeten zijn. Waar dit niet mogelijk was, werden nieuwe stadsspoorlijnen aangelegd (Zoetermeer, Spijkenisse en Nieuwegein). De groeikernen waren echter niet bedoeld als 'slaapsteden', maar zouden zelfstandige steden moeten worden, met naast een belangrijke woonfunctie ook eigen werkgelegenheid en voorzieningen.

Het groeikernenbeleid werd grotendeels in de jaren '70 en '80 uitgevoerd. In de periode 1972-1988 nam het inwonertal van de groeikernen zeer sterk toe (+160%), maar de ambitie van 'zelfstandige stad' hebben de groeikernen als groep tot op heden echter niet waar kunnen maken.⁷ Het aanbod van werkgelegenheid en voorzieningen in de groeikernen blijft achter bij het gemiddelde voor de verstedelijkte gemeenten

in ons land. De groeikernen vormen, onder meer als gevolg van verschillen in ligging en in aanbod van bedrijfsruimte, echter allerminst een homogene groep. Nieuwegein en Capelle hebben een sterke functie als werkgelegenheidscentrum. In Houten, Spijkenisse en Purmerend is dat veel minder het geval. Hoorn en Alkmaar zijn door hun oude stadskernen de enige groeikernen met een winkelfunctie voor het omringende gebied. Voor de andere groeikernen is de aantrekkingskracht van de oude steden te groot.

Daarnaast waren de groeikernen niet de enige gemeenten die in de jaren '70 en '80 sterk groeiden. In een flink aantal gemeenten, zoals in Bleiswijk, Maarssen, Nuenen en Wijchen, was sprake van een ongeplande stedelijke ontwikkeling, die niet ver achterbleef bij de groei van de 'officiële' groeikernen. Voor de vijftien sterkste 'ongeplande groeiers' nam het inwonertal tussen 1972 en 1988 met gemiddeld 90% toe.⁸ Qua aanbod van werkgelegenheid en voorzieningen doet deze groep niet voor de groeikernen onder, maar ook onder de ongeplande groeiers is de verscheidenheid groot. Diemen, Schagen en Leusden zijn ware centra van werkgelegenheid, maar Stede Broec en Wijk bij Duurstede allerminst. Schagen en Oud-Beijerland hebben wel een winkelfunctie voor het omringende gebied, maar Diemen, Eemnes en Zeewolde nauwelijks. Qua functie ontlopen de geplande 'new towns' en de ongeplande suburbs elkaar dus weinig en beide typen gemeente vertonen binnen het palet van gemeenten in ons land in sterke mate de trekken van een voorstad.

Nederland stedenland

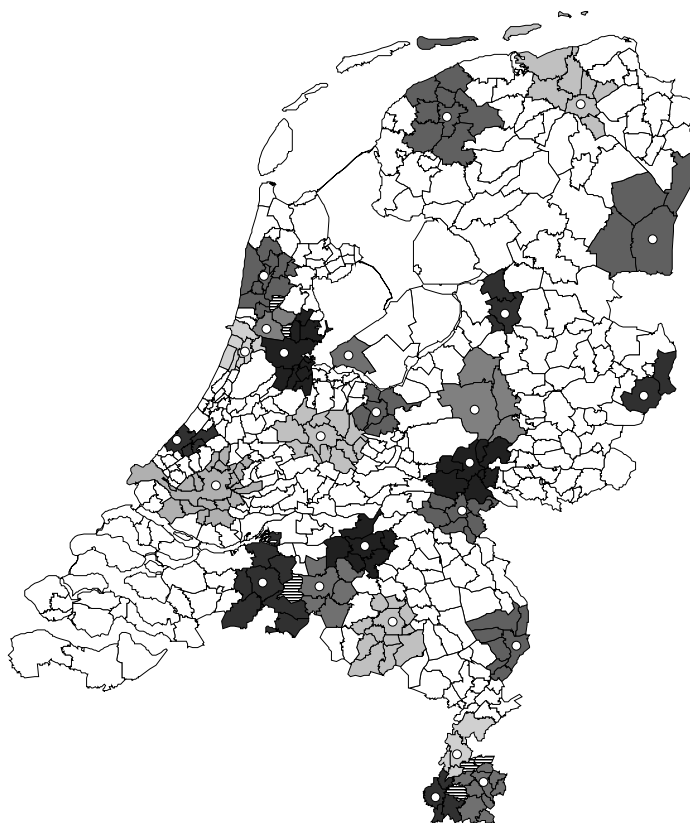
De verzorgende functie van steden qua winkelvoorzieningen laat weer een ander beeld zien. De grote steden staan bovenaan de ranglijst, gevolgd door een aantal herkenbare 'winkelcentra'. Om terug te komen op de centrale plaatsen theorie van Christaller; wanneer in Nederland de dichtheid van de bevolking, de koopkracht en behoefte van huishoudens, de reistijden en nog veel meer factoren overal gelijk waren, dan zouden ook de centrale plaatsen en de voorzieningen gelijk zijn verspreid. Aan die voorwaarden wordt in Nederland echter geheel niet voldaan. Vooral de bevolkingsconcentratie is zeer ongelijk. Hierdoor zijn ook de centrale plaatsen, oftewel steden met een grote winkelfunctie, niet gelijk verspreid over het land.

In onderstaande kaart zijn de top 25 winkelcentra weergegeven. Het patroon lijkt meer gespreid dan het ruimtelijke patroon van concentratiegebieden. De voorsteden en groeikernen, waarvan het merendeel vooral een woonfunctie heeft, zijn sterk geconcentreerd maar komen niet terug als winkelcentra.

In de kaart zijn de omliggende gemeenten gearceerd in de kleur van de centrumgemeente. Dat wil zeggen dat de bewoners van die gemeenten minimaal 10 procent van al hun uitgaven aan niet dagelijkse producten in de centrumgemeente doen.⁹ Dit geeft een indicatie van de verzorgingsgebieden van de centrumgemeenten of, zoals Christaller ze noemde, de centrale plaatsen. Het is een indicatie omdat men vraagtekens kan zetten bij de grens van 10 procent. Wanneer we die grens op 5 procent leggen, zijn de verzorgingsgebieden uiteraard veel groter. Een aantal gemeenten is, op basis van de grens van 10 procent, aan meerdere centrumgemeenten toe te wijzen. Het beste voorbeeld daarvan is Oostzaan, waarvan de bevolking ongeveer 36 procent in Zaanstad en 19 procent in Amsterdam spendeert. Deze gemeenten zijn 'gestreept' in de kaart.

⁹ De beschikbaarheid van cijfers maakt het onmogelijk om hier ook grensoverschrijdende stromen bij te betrekken. Was dat wel mogelijk, dan zouden grenssteden als Maastricht en Enschede wellicht een groter verzorgingsgebied hebben.

Kaart 3: Verzorgingsgebieden van winkelsteden (op basis van minimaal 10 procent bestedingen in de centrale stad)



Nederland stedenland

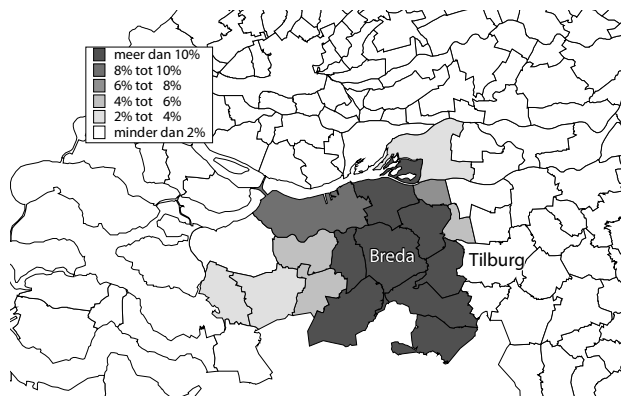
Buiten het feit dat de grens van 10 procent arbitrair is, zegt de kaart niet alles over verzorgingsgebieden omdat alleen de ruimtelijke dimensie erin is meegenomen. Bereik en markt hebben niet alleen een ruimtelijke dimensie. Kijken we bijvoorbeeld naar de bevolkingsomvang, dan is het verzorgingsgebied van bijvoorbeeld Utrecht veel groter dan dat van Eindhoven terwijl ze in ruimtelijke zin niet veel verschillen. Het zal niet verbazen dat steden als Rotterdam en Amsterdam in dat opzicht het grootste bereik hebben. Vooral Rotterdam heeft een zeer dicht bevolkte omgeving met een grote markt. Wanneer we hier bijvoorbeeld ook koopkracht en reistijden bij zouden betrekken, wordt het beeld weer anders.

Om iets dieper in te gaan op de verzorgingsfunctie van winkelcentra, geven onderstaande kaarten als voorbeeld de verzorgingsgebieden van Breda en Groningen weer. De 10 procent groep komt overeen met die in bovenstaande kaart en wordt aangevuld met groepen die minder dan 10 procent in Breda en Groningen besteden. Met andere woorden, hoe lichter de kleur van een gemeente, hoe lager het deel van de totale bestedingen dat de bevolking spendeert in de centrale stad. De kaart is min of meer een bewijs van de centrale plaatsen theorie van Christaller. Hij zei dat afstand (lees: reistijd) bepalend is voor de bereidheid om bepaalde diensten in de stad te kopen. Dat strookt met het beeld van de kaarten: hoe verder van de stad, hoe minder men er spendeert. Ook de nabijheid van andere centrale plaatsen blijkt uit de verzorgingsgebieden. Dat van Groningen 'stopt' namelijk in het zuiden eerder dan in het noorden. De aanwezigheid van andere steden, Leeuwarden, Heerenveen en Drachten, speelt daarbij een rol. Voor Breda geldt het omgekeerde, met in het oosten Tilburg als concurrerende winkelstad.

Tot slot: voorzieningen 'om de hoek'

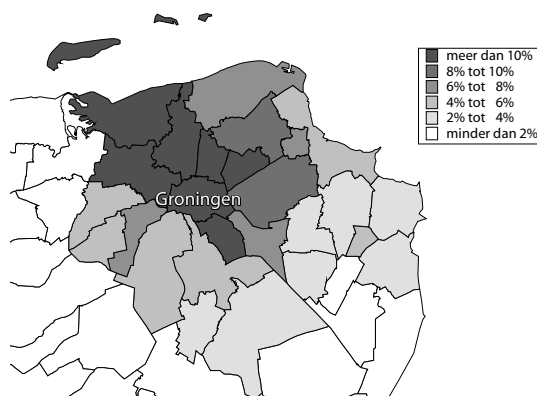
Hoewel verzorgingsfunctie volgens de theorie een belangrijk aspect van stedelijkheid is, blijkt het in Nederland onmogelijk om op basis van deze dimensie een onderscheid te maken tussen steden en niet-steden. Bovendien heeft de ene stad een compleet andere verzorgingsfunctie dan de andere. De groeikernen van de jaren '70 hebben bijvoorbeeld vooral een woonfunctie, maar hebben lang niet altijd ook een werk- en/of winkelfunctie. Eenduidigheid is dus niet te vinden als het gaat om de verzorgende functie. Ook kwam in dit deel van het Kwartaalbericht naar voren dat het beeld dat veel mensen hebben van stedelijk Nederland, 'het gebeurt allemaal in de Randstad', lang niet altijd opgaat. Steden met een meer landelijke omgeving spelen als voorzieningen- of werkcentrum vaak zelfs een belangrijker rol voor hun ommeland dan steden in het westen.

Kaart 4: Verzorgingsgebied van Breda



Bron: Rabobank

Kaart 5: Verzorgingsgebied van Groningen



Bron: Rabobank

Nederland stedenland

In meer stedelijke gebieden, zoals bijvoorbeeld West-/Midden-Brabant zien we dat steden als Breda en Tilburg elkaar op winkelgebied beconcurreren. Of positief gezegd, een inwoner van Rijen (gelegen tussen de twee steden) heeft de keuze om in Tilburg of Breda te gaan winkelen. Dit speelt in veel regio's. Het feit dat steden die dicht bij elkaar liggen een eigen voorzieningenapparaat hebben leidt tot concurrentie. Om consumenten te trekken is het voor die steden dan ook belangrijk om een eigen gezicht te hebben of te maken. Veel steden promoten zichzelf daarom, bijvoorbeeld als cultuurstad of winkelstad. In een land als Frankrijk geldt dit veel minder. De grotere Franse steden hebben ook hun eigen voorzieningenapparaat, maar door de grotere afstanden is de concurrentie veelal kleiner.

Kijken we naar de werkfunctie van steden, dan zien we een vergelijkbaar beeld. Een inwoner van bijvoorbeeld Alphen aan de Rijn kan in relatief korte tijd naar elk van de vier grote steden reizen. Wie verhuist er nog voor zijn of haar nieuwe baan? Ook dat is een kwestie van concurrentie tussen (bedrijven in) steden. Voldoende potentiële werknemers met een bepaald opleidingsniveau is een veelgenoemde factor voor de vestigingsplaatskeuze van ondernemers.

Wonen, werken en winkelen worden dus steeds vaker ruimtelijk gescheiden. En dat kan ook door de relatief kleine afstanden in Nederland. De spreiding van voorzienende steden, de verschillende functies die zij hebben en het gedrag van mensen hebben echter wel gevolgen voor de mobiliteit in Nederland. De drukte op de wegen is de afgelopen jaren fors gestegen en lijkt de komende jaren alleen maar verder toe te nemen. Er gaat geen dag meer voorbij zonder files (zelfs in het weekend!) en het duurt 'uren' om de stad door te komen. Een logisch gevolg hiervan is dat voorzieningen zich verplaatsen. Een meubelboulevard vinden we alleen aan de randen van de steden en een A-locatie voor kantoren is aan de snelweg of bij het station, daar waar de bereikbaarheid hoog is.

Toch zijn er nog verschillen binnen Nederland. In het westen van het land, tussen de vier grote steden, liggen talloze plaatsen met een woon-, werk- en/of winkelfunctie. Dat leidt tot veel onderlinge verkeersstromen, waardoor die steden met elkaar verbonden moeten zijn. In het noorden ligt dat anders. De stad Groningen is daar het economisch centrum, het winkelcentrum en heeft tevens een belangrijke woonfunctie. Wat dat betreft lijkt Groningen méér op Parijs dan Amsterdam. Belangrijk is dat dit inhoudt dat in het noorden een ander mobiliteitsvraagstuk speelt. Buiten het feit dat er in het noorden minder mensen wonen en het er dus rustiger is op de wegen, zijn de verkeersstromen geheel anders. Veel is gericht op de stad Groningen. Vanaf Alphen aan de Rijn wil men niet alleen naar de vier grote steden, maar ook Gouda, Leiden en Zoetermeer kunnen reizen, terwijl de infrastructuur in het noorden als een spinnenweb om Groningen is 'gelegd'.

Nederland stedenland

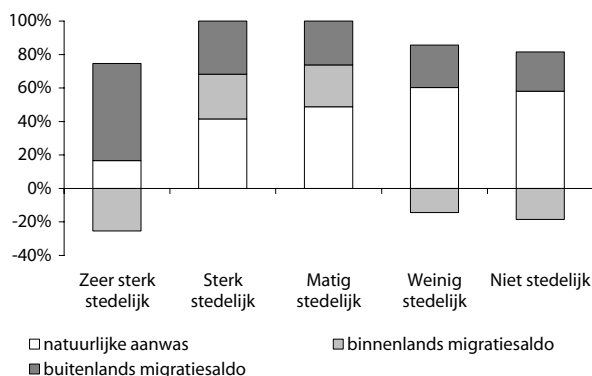
Een eigen ontwikkeling en een eigen profiel

Steden zijn niet alleen een 'verdichting' van de samenleving, ze zijn ook 'anders'. Stedelingen verschillen op een aantal kenmerken van 'plattelanders' en in steden vinden andere activiteiten plaats dan in het landelijk gebied. De concentratie en variatie leiden tot een sterke interactie. De stad is een ontmoetingsplaats van diverse bevolkingsgroepen, zoals studenten, immigranten en kunstenaars, en diverse activiteiten, zoals wetenschap, ontspanning, werk en cultuur. Daar staat tegenover, dat in steden ook de minder zonnige kanten van de samenleving, zoals hoge (grond)kosten, congestie, vervuiling, armoede en criminaliteit, zijn geconcentreerd. Door variatie en interactie hebben steden het karakter van een magneet. De ene mens of activiteit wordt er door aangetrokken - en draagt door zijn komst zelf aan die veelzijdigheid bij -, de andere wordt er juist door afgestoten. Steden verschillen daardoor ook qua demografische en economische *ontwikkeling* van het landelijk gebied. De sterke interactie tussen verschillende mensen en activiteiten leidt bovendien tot allerlei *vernieuwingen* op sociaal, cultureel en economisch terrein, die zich na verloop van tijd ook in het landelijk gebied voordoen. Cultuuruitingen beïnvloeden elkaar, waardoor nieuwe stromingen in de kunst ontstaan. De omvangrijke afzetmarkt en rijke schakering aan activiteiten stimuleren de ondernemingszin, waardoor nieuwe economische activiteiten opkomen. De anonimiteit in de stad biedt ruimte voor nieuwe vormen van samenleven. Steden zijn daardoor voorlopers in allerlei maatschappelijke veranderingen, die op hun beurt weer tot meer variatie in de stad leiden. Variatie en vernieuwing versterken in onderlinge wisselwerking het stedelijke karakter. Omdat variatie en vernieuwing onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, worden deze aspecten van stedelijkheid in deze paragraaf tezamen onder de loep genomen. Dat gebeurt aan de hand van de indeling van Nederlandse gemeenten in vijf categorieën van verstedelijking door het CBS.

Selectieve bevolkingsgroei

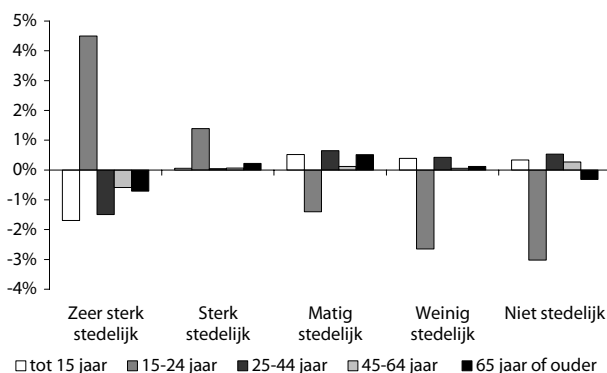
Het verschil in bevolkingssamenstelling tussen 'stad' en 'land' wordt in belangrijke mate bepaald door de demografische ontwikkeling (figuur 4). Naarmate een gemeente stedelijker is, neemt het belang van (binnen- en buitenlandse) migratie toe, maar het belang van de natuurlijke aanwas af. In de landelijke gemeenten neemt de bevolkingssomvang dan ook vooral toe dankzij het geboorteoverschot, maar steden groeien door binnen- en buitenlandse migratie, die het eigen karakter van de stedelijke bevolking versterkt. In de sterkst verstedelijkte gemeenten, die goed zijn voor bijna de helft van de immigratie naar ons land, stoelt de bevolkingsgroei per saldo op immigratie (huwelijksmigratie en gezinshereniging).

Figuur 4: Samenstelling bevolkingsontwikkeling 1990-2004



Bron: CBS

Figuur 5: Binnenlands migratiesaldo per leeftijdscategorie (1990-2002)



Bron: CBS

Nederland stedenland

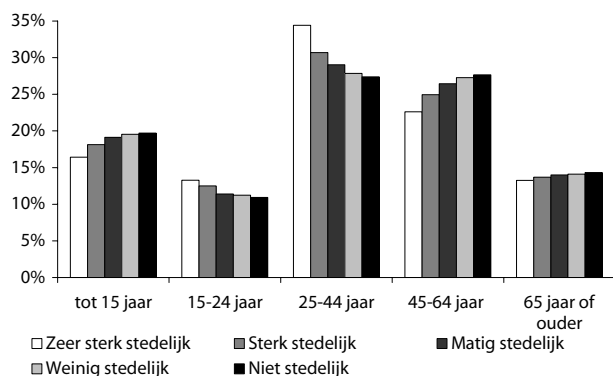
De binnenlandse migratie richt zich per saldo echter op de sterk en matig stedelijke gemeenten. De zeer sterk stedelijke gemeenten vertonen, net als het landelijk gebied, een fors binnenlands vertrekoverschot (figuur 5). Dit patroon wordt veroorzaakt door het leeftijdspecifieke karakter van de binnenlandse migratiestromen. De Nederlander maakt gedurende zijn leven een ware 'trektocht' door de verstedelijkingscategorieën. Jong-volwassenen trekken per saldo omwille van werk of studie vanuit de voorsteden en het landelijk gebied naar de steden, waarbij vooral de aanwezigheid van hoger onderwijs een belangrijke 'trekker' is. In de (stedelijke) gemeenten met een instelling voor hoger onderwijs binnen hun grenzen woont eenderde van de Nederlandse bevolking, maar zij vormen voor ruim de helft van de binnenlandse migratie van jong-volwassenen de vestigingsplaats. Vanaf de fase van gezinsvorming trekt een deel van de bewoners van de zeer sterk stedelijke gemeenten naar 'suburbia' of het landelijk gebied, op zoek naar 'rust & ruimte' voor zichzelf of voor de kinderen. Deze stroom leidt tot een vestigingsoverschot voor de leeftijdscategorieën van 25 jaar en ouder in het landelijk gebied. Dankzij het forse aanbod van nieuwbouwwoningen in rustige buitenwijken houden in de sterk stedelijke gemeenten instroom en uitstroom van (jonge) gezinnen en 'empty nesters' elkaar in evenwicht, waardoor het migratiepatroon in deze gemeenten zowel stedelijke als 'landelijke' trekken vertoont. Uiteindelijk trekken ouderen, omwille van de nabijheid van voorzieningen per saldo vanuit het landelijk gebied (weer) naar de sterk en matig stedelijke gemeenten. Mede door deze samenstelling van de bevolkingsontwikkeling kennen de steden op tal van aspecten een specifieke bevolkingssamenstelling. Achtereenvolgens komen hier leeftijd- en huishoudensamenstelling, herkomst, arbeidsparticipatie en welvaart en 'stedelijke mentaliteit' aan bod.

Jong, alleenstaand en allochtoon

De stedelijke bevolking kan allereerst worden gekarakteriseerd als jong en alleenstaand. Ongeveer tweederde deel van de bevolking in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten is jonger dan 45 jaar (figuur 6) en eenderde tot de helft van de bevolking is er alleenstaand.¹⁰ Dat is voor een groot deel te danken aan de instroom van jong-volwassenen voor studie of werk. Daarnaast speelt ook de gebondenheid die veel 'starters' (op de arbeids- en woningmarkt) met de stad voelen vanwege de mogelijkheden voor ontspanning en ontmoeting een rol.

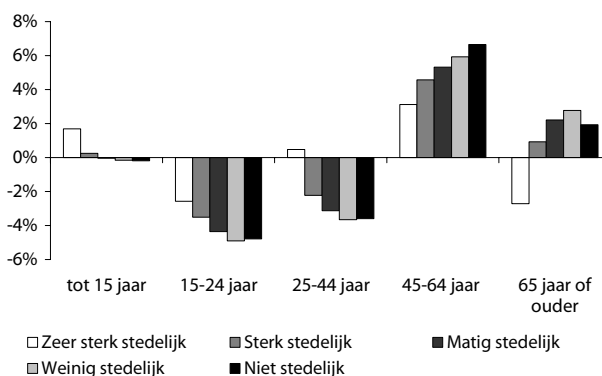
¹⁰ Qua aandeel van jongvolwassenen spant de stad Groningen landelijk de kroon. Ruim een op de vijf 'Stadlers' behoort tot deze categorie.

Figuur 6: Leeftijdssamenstelling bevolking 2004



Bron: CBS

Figuur 7: Ontwikkeling aandeel leeftijdscategorieën in bevolking 1990-2004



Bron: CBS

Nederland stedenland

In de fase van de gezinsvorming en ook daarna, wordt de stad verruild voor suburbia. Ondanks de aanwezigheid van veel allochtone gezinnen met kinderen in de steden, is het traditionele twee-oudergezin met kind(eren) in grote mate een 'landelijk' verschijnsel. De trek van jongeren naar de steden en de trek van gezinnen en ouderen in tegengestelde richting leidt ertoe dat het aandeel van alle leeftijdsgroepen vanaf 45 jaar in het landelijk gebied (veel) groter is dan in de steden. Als gevolg van het (binnenlandse) migratiepatroon is het aandeel van de ouderen in de stedelijke gemeenten gering. De steden lopen dus bepaald niet voorop in de vergrijzing. Daarnaast is de toename van het aantal 'moderne', kleine huishoudens in de afgelopen jaren in het landelijk gebied sterker geweest dan in de steden. Er is dus sprake van een sterke spreiding van deze stedelijke leefstijl vanuit de steden naar het landelijk gebied. Aan de andere kant lijkt de toename van het aantal (allochtone) kinderen (figuur 7) en gezinnen in de steden al te duiden op de maatschappelijke trend die de vergrijzing waarschijnlijk als dominant maatschappelijk fenomeen opvolgt, namelijk de ontwikkeling van Nederland tot een multiculturele samenleving. Deze 'multiculturele samenleving' is voornamelijk een stedelijk fenomeen, zo blijkt uit de etnische samenstelling van de bevolking in 'stad' en 'land'. (figuur 8). De zeer sterk stedelijke gemeenten, vooral de 'grote steden', nemen ook op dit punt een uitzonderlijke positie in. Bijna de helft van de 1,7 miljoen niet-Westerse allochtonen in ons land woont in deze gemeenten en het allochtone aandeel in de bevolking is hier opgelopen tot meer dan 27 procent.¹¹ In de sterk stedelijke gemeenten is één op de acht inwoners nu allochtoon, in het landelijk gebied slechts 3 procent. Echter, ook op dit aspect lijkt de spreiding van het stedelijke karakter in gang gezet te zijn. De sterkste groei van het aantal allochtonen deed zich in de afgelopen jaren voor in de sterk stedelijke gemeenten en in het landelijk gebied.¹²

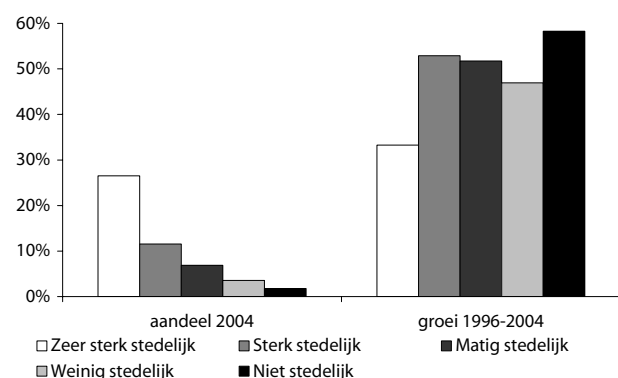
Actief en welvend, maar minder gezond en gelukkig

Doordat een fors deel van de stedelijke bevolking 'in de kracht van zijn leven' is, is de arbeidsparticipatie er groot. Bijna 45 procent van de bevolking in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten verricht betaalde arbeid en daarmee is de werkzame beroepsbevolking drie procentpunten groter dan in het landelijk gebied (figuur 9). De basis onder de stedelijke welvaart is dus breed.

¹¹ Volgens de definitie van CBS zijn allochtonen: personen die in het buitenland zijn geboren en van wie tenminste één ouder ook in het buitenland is geboren (eerste generatie) en personen die in Nederland zijn geboren en van wie beide ouders in het buitenland zijn geboren (tweede generatie).

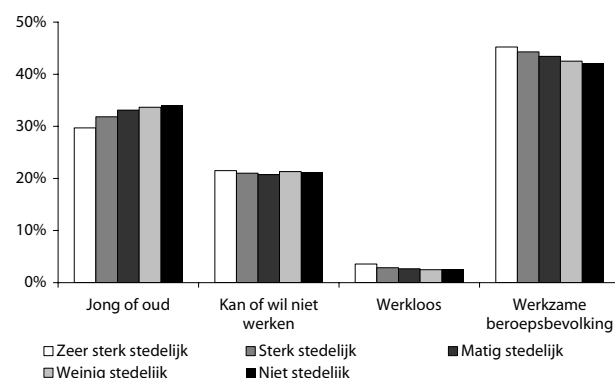
¹² Zie ook de Visie op provinciale dynamiek 2006 van Rabobank Nederland. Deze heeft dit jaar 'het potentieel van allochtoon Nederland' als thema.

Figuur 8: Multiculturele samenleving



Bron: CBS

Figuur 9: Arbeidsparticipatie 2004



Bron: CBS

Nederland stedenland

Daar staat tegenover dat het aandeel van werklozen en van mensen die vanwege vervroegde uittreding, opleiding of zorgtaken niet kunnen of willen werken in de steden wat hoger is dan in het landelijk gebied. Economische inactiviteit is in de steden, in vergelijking met het landelijk gebied, dus minder het gevolg van leeftijd, maar meer van de positie op de arbeidsmarkt. Ook hier is echter sprake van een 'inhaaleffect' voor het landelijk gebied. De categorie 'kan of wil niet werken' krimpt in het landelijk gebied sterker dan in de steden.

De grote arbeidsparticipatie en de geringe gemiddelde huishoudensomvang leiden er verder toe dat het gemiddelde inkomen per inwoner in de zeer sterk stedelijke gemeenten hoog is (figuur 10). Het ligt er 2 procent boven het landelijk gemiddelde, terwijl in de niet stedelijke gemeenten het inkomen per inwoner 3 procent lager is dan gemiddeld. Per huishouden beschouwd zijn de matig en weinig stedelijke gemeenten echter het meest welvarend. Gezinnen met twee inkomens maken hier een groter deel van het aantal huishoudens uit dan in de steden. Het hoge inkomen per huishouden wordt echter door een relatief groot aantal mensen gedeeld, waardoor 'suburbia' en het landelijk gebied qua inkomen per inwoner achterblijven bij de steden. In de afgelopen jaren hebben de sterkst verstedelijkte gemeenten hun koppositie in de welvaartsontwikkeling nog versterkt met een forse groei van zowel het inkomen per inwoner als het inkomen per huishouden.

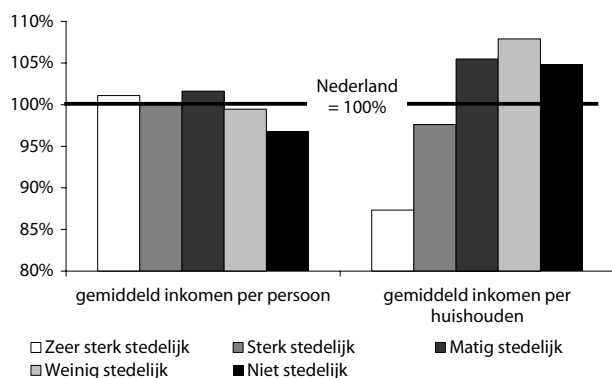
Met de gezondheid van de bevolking is het in de stad echter minder goed gesteld. De stedelijke bevolking kampt, door de ongezonde omgeving en door haar samenstelling, relatief vaak met ziekte. Het aandeel gezonde huishoudens in de steden (80%) is dan ook wat lager dan in het landelijk gebied (82%). Bovendien neemt de mate waarin men zich 'gelukkig' voelt af naarmate een gebied meer stedelijk is.¹³ Verder leerde de inventarisatie van de grote stedenproblematiek dat een relatief groot deel van de stedelijke bevolking in wijken woont die kampen met sociale problemen (figuur 11). Stadbewoners hebben mede daarom relatief vaak de wens om te verhuizen.

Stedelijke mentaliteit

Tot slot vertonen stedelingen op verschillende aspecten een ander gedrag dan 'plattelanders', wat duidt op een specifiek stedelijke mentaliteit. Ten eerste is in de meer stedelijke regio's in ons land

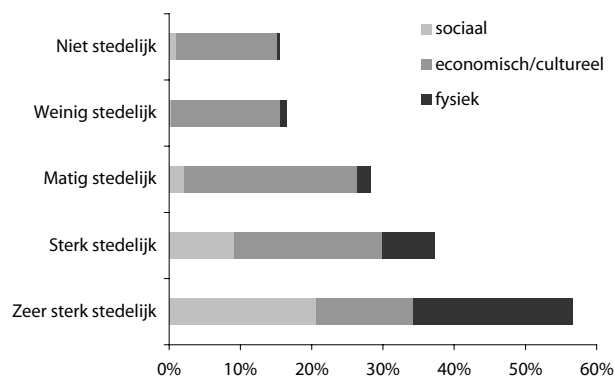
¹³ Het betreft hier gegevens die op regionaal (COROP-)niveau worden gemeten. Doordat de meeste COROP-regio's zowel stedelijke als 'landelijke' gemeenten omvatten, zijn genoemde samenhangen op dit regionale niveau minder sterk dan ze op gemeentelijk niveau zouden zijn.

Figuur 10: Welvaart, 2002



Bron: CBS

Figuur 11: Aandeel woningen in wijken met achterstanden, 1997



Bron: Syswov

Nederland stedenland

de intensiteit van het contact met familie en de mate waarin bewoners actief zijn in het verenigingsleven minder dan in de meer landelijke regio's. Stedelingen lijken minder ingebed te zijn in traditionele verbanden dan bewoners van het landelijk gebied. Ze zijn wat vaker dan 'plattelanders' te vinden bij vrienden of in het café, raken vaker betrokken bij een echtscheiding en stemmen relatief vaak op protestpartijen of op partijen ter linkerkant (figuur 12). De aanhang van de liberale partijen is in de steden en in suburbia duidelijk hoger dan in het landelijk gebied. De aanhang van het CDA vertoont echter een sterke daling naarmate een gemeente meer stedelijk is en ondanks de omvangrijke moslimgemeenschap zijn verstedelijkte gemeenten duidelijk meer geseculariseerd dan minder verstedelijkte gemeenten. Daarnaast houdt ook de maatschappelijke zorg over milieu- en natuurkwaliteit verband met de stedelijkheid van de gemeente (figuur 13). In stedelijke gemeenten is die zorg duidelijk hoger dan in minder stedelijke. Het draagvlak voor extra milieubelastingen en deelname aan protesten lijkt in stedelijke gemeenten echter nauwelijks groter te zijn dan in landelijke gemeenten. De grote zorg in de steden aangaande natuur en milieu vertaalt zich dus niet in meer actiebereidheid.

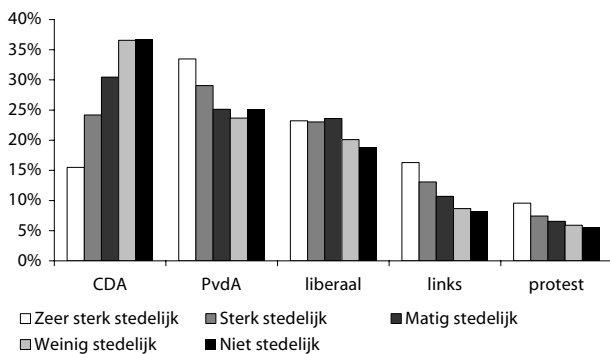
In hoeverre nu sprake is van verspreiding van deze stedelijke mentaliteit over het landelijk gebied, kan op grond van bovengenoemde aspecten niet worden aangegeven. Het verloop van het aandeel van de protestpartijen bij de verkiezingen vanaf 1994 (groei en vervolgens krimp) duidt er op dat in 'stad' en 'land' zich dezelfde ontwikkeling afspeelt, maar dat de verschillen in stemgedrag naar stedelijkheid blijven bestaan.

Een eigen economisch gezicht

De relatie tussen stedelijkheid en economische variatie en vernieuwing komt naar voren in de bedrijfsstructuur en het innovatiegehalte van het ondernemerschap. De gedachte is dat steden (potentiële) ondernemers zogenoemde 'agglomeratievoordelen' bieden. In steden bevinden zich gespecialiseerde dienstverleners en grote potentiële afzetmarkten en specifieke nichemarkten voor nieuwe producten en diensten, waardoor het aantal startende ondernemers en innovaties er groter zijn dan in het landelijk gebied. In de grote steden bevinden zich bovendien de (internationale) hoofdkantoren van bedrijven en de topinstututen (universitair, politiek, medisch, cultureel). Daar worden de strategische lijnen uitgezet en investeringsbeslissingen genomen. Inderdaad blijken de dikste informatie- en handelstromen tussen de grote steden te lopen.¹⁴ Dat betekent

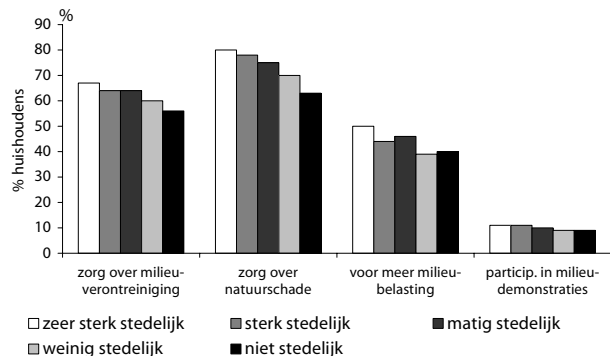
¹⁴ RPB (2006, 2004, 2003) Kennishubs in Nederland, Kennis op de kaart, De atlas van kennis en innovatie.

Figuur 12: Stemgedrag Tweede Kamerverkiezingen, 2003



Bron: CBS

Figuur 13: Mening over milieuproblematiek, 2003



Bron: CBS

Nederland stedenland

nog niet dat de grote innovaties op het gebied van ondernemers- en organisatiestrategie en productontwikkeling daar ook vandaan komen. De innovatie-intensiteit ligt in gemeenten in West- en Midden-Nederland hoger dan in Zuid- en Noord-Nederland.¹⁵ Innovatie volgt dus eerder een regionaal patroon dan een patroon naar stedelijkheid van gemeenten.¹⁶ Het door de aanwezigheid van (ex)-studenten hoge opleidingsniveau in steden (figuur 14) met hoger onderwijs leidt dus niet tot een grote innovatie-intensiteit. Voor zover een hoog kennisgehalte en hooggeschoolde functies een belangrijke motor vormen achter economische vernieuwing, is de woonlocatie van het gekwalificeerde personeel minstens zo bepalend voor de plek waar die vernieuwing plaatsvindt als de vestigingslocatie van het vernieuwende bedrijfsleven. Sterker, veel kennisintensieve bedrijven vestigen zich in gebieden waar het benodigde personeel woont of wil wonen. En dat is in de aantrekkelijker woongebieden (net) buiten de steden, in 'suburbia'.

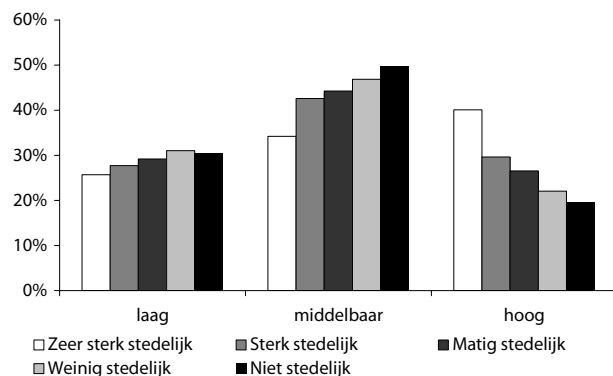
Daar staat tegenover dat in steden wel degelijk relatief vaak een onderneming wordt gestart of een nevenvestiging wordt opgericht. Steden zijn door de concentratie van opleidingscentra, reeds bestaande ondernemingen en de op starters gerichte voorzieningen, en door de aanwezige afzetmarkt een belangrijke broedplaats voor nieuw ondernemerschap (figuur 15). De grote steden hebben overigens niet eens de hoogste startersdichtheid. Kleinere steden als Lelystad en Almere scoren relatief beter. Het aantal bedrijfsbeëindigingen is in de steden echter ook groot, waardoor 'start ups' in het landelijk gebied per saldo duurzamer lijken te zijn.

Nieuw ondernemerschap in een zeer diverse markt zorgt voor een grote variatie in typen bedrijfsactiviteiten. Die variatie uit zich in het bijzonder in de dienstensector, waar talloze kleine ondernemers actief zijn in alles waarvoor maar even markt is (of niet eens voldoende). De 'verdienstelijking' van onze economie, dat wil zeggen de opkomst van de diensteneconomie, is dan ook in de steden begonnen en is daar ook het verst gevorderd (figuur 16). Inmiddels komt 62% van de stedelijke werkgelegenheid voor rekening van de dienstverlening. Weinig meer dan een vijfde van de werkgelegenheid betreft de distributie van goederen en slechts 16% van de banen in de steden heeft nog betrekking op de productie van tastbare goederen.

¹⁵ Innovatie-intensiteit is door het RPB gemeten in dichtheid van kenniswerkers, creatieve economische activiteiten, r&d en ict-gevoelige bedrijven.

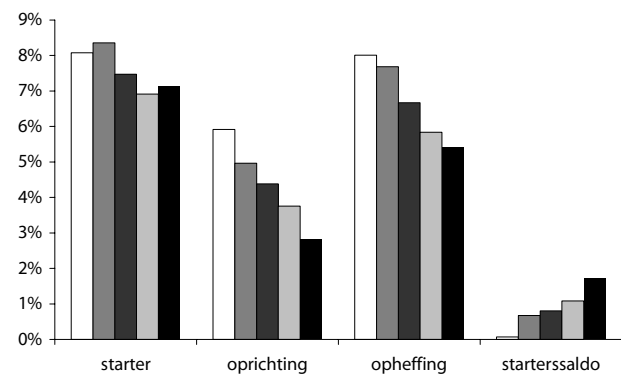
¹⁶ RPB (2006), Kaart 'Innovatiefactor in de kenniseconomie'.

Figuur 14: Opleidingsniveau, 2002



Bron: Kamer van Koophandel

Figuur 15: Gemiddelde jaarlijkse bedrijvendynamiek 1996-2004



Bron: CBS

Nederland stedenland

In de afgelopen jaren treedt deze economische vernieuwing in wetenschap, beleid en media door de discussie over het belang van de stedelijke 'creative industry' prominent op de voorgrond.

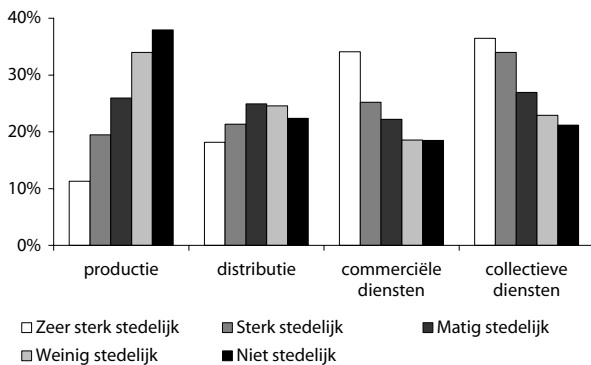
Weliswaar bevindt in absolute zin de meeste bedrijvigheid in deze sector zich in stedelijke

gemeenten, maar het aandeel van de 'creative industry' in de economie van die gemeenten is niet groot. Dat is eerder het geval in gemeenten in een fraaie omgeving in de buurt van de grotere steden, zoals 't Gooi, de Utrechtse Heuvelrug, de Veluwe en de duingebieden. De gehele zone vanaf de Noord-Hollandse kust tot aan de Achterhoek springt er in dit opzicht gunstig uit.

Het landelijk gebied vormt qua economische structuur het spiegelbeeld van de steden. Het aandeel van de dienstverlening komt er niet boven de 40% uit en het aandeel van de productie in de werkgelegenheid is er met 35% ruim tweemaal zo groot als in de steden. Dat is niet alleen te danken aan de agrarische sector. Ook de industrie, de bouwnijverheid en de logistieke sector nemen in het landelijk gebied een relatief groot deel van de

werkgelegenheid voor hun rekening. Voorheen waren deze activiteiten 'typisch' stedelijk, maar als gevolg van 'agglomeratienadelen', zoals hoge grondkosten, verkeerscongestie en milieuhinder) trekken deze 'maaksectoren' zich steeds meer uit de steden terug.

Figuur 16: Aandeel van sectoren in de totale werkgelegenheid



Bron: LISA

Tot slot: steden zijn 'anders', maar wat is een stad?

Als we kijken naar sociaal-maatschappelijke en economisch kenmerken van plaatsen dan zijn typische steden anders dan typische plattelandsdorpen. De bevolkingsgroei in steden komt van immigratie, op het platteland van de natuurlijke groei. Steden zijn 'jonger', herbergen meer alleenstaanden en tellen relatief veel niet-westerse allochtonen. De stedelijke bevolking is actiever op de arbeidsmarkt, maar is vaker ongelukkig en leeft ongezonder. In economisch opzicht zijn de verschillen eveneens groot. Veel meer zakelijke diensten, veel minder productie, en veel meer startende ondernemers kenmerken de stad.

Een deel van deze kenmerken hangt nauw samen met vernieuwing, volgens de theorie vooral voorbehouden aan de stad. Starters verhogen de concurrentie tussen bedrijven, zoeken naar nieuwe producten (niche markten) en stimuleren daarmee innovatie. De komst van immigranten en kunstenaars in de stad zorgt voor culturele vernieuwing en door de vele onderwijsinstellingen in steden vindt daar ook de wetenschappelijke vernieuwing plaats. Vernieuwing die zich vervolgens verspreidt over de rest van Nederland.

Deze verschillen tussen stad en land zijn duidelijk zichtbaar. Maar wederom is het onmogelijk om een afbakening te maken omdat het patroon diffuus is. In de gebieden rondom de steden vindt bijvoorbeeld ook veel vernieuwing plaats door de aanwezigheid van hoog opgeleide mensen. De relatieve groei van het aantal niet-westerse allochtonen was de afgelopen jaren juist minder groot in de zeer sterk stedelijke gebieden. Er is op deze dimensies, variatie en vernieuwing, dus geen groep van steden aan te wijzen, maar de verschillen tussen de twee uitersten van het continuüm, de typische stad en het typische plattelandsdorp, zijn erg groot.

Nederland Stedenland

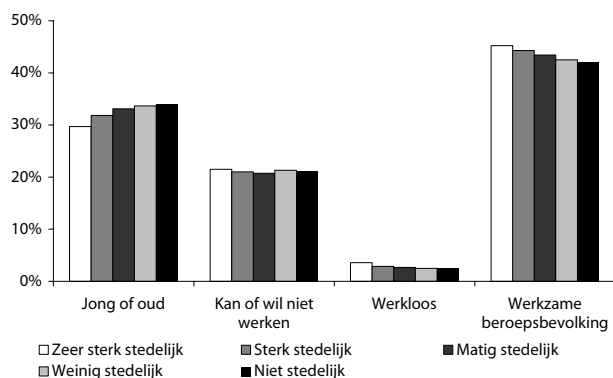
Stadscentra nog altijd aan kop

De ene locatie is de andere niet. Variatie treedt niet alleen op tussen gemeenten, maar ook daarbinnen. De economische theorie leert dat de intensiteit van het grondgebruik en de grondprijs afhangen van de waarde die op die grond tot stand kan worden gebracht. Deze waarde wordt beïnvloed door de afstand van de betreffende grond tot 'de markt', de plaats waar aanbieders van producten, diensten en arbeid hun zaken doen. Naarmate deze afstand toeneemt, worden de transportkosten hoger. Burgers en bedrijven zijn bereid tot het betalen van een hogere prijs voor grond, als deze dichterbij de markt is gelegen en daardoor de transportkosten worden gedrukt. Grond- en transportkosten zijn in deze opvatting complementair. Genoodzaakt door de hogere grondprijs nemen grondgebruikers nabij de markt genoegen met een kleiner stuk grond dan op grotere afstand. De intensiteit van het grondgebruik neemt daardoor toe naarmate de afstand tot de markt afneemt. Daarnaast wisselt met de afstand tot de markt ook het type activiteit. De kapitaalkrachtigste activiteit is in staat de beste plaatsen, het dichtst bij de markt, te bezetten, daarbij minder kapitaalkrachtige activiteiten naar buiten verdringend.

Doordat de overheid zich in ons land intensief met het gebruik van de grond bemoeit, komt dit theoretische model hier, anders dan in bijvoorbeeld Noord-Amerika, in praktijk slechts in sterk afgezwakte vorm voor. Behoud van historisch stedenschoon en ruimtelijke scheiding van wonen en werken staan hier hoog in het vaandel van beleidsmakers. Niettemin is ook in ons land sprake van verschillen in intensiteit van het grondgebruik en grondprijzen die samenhangen met de ligging. In veel stadscentra, ook in de historische binnensteden, domineren detailhandel en kantoren het ruimtegebruik en wordt nauwelijks nog gewoond. Stedelijke bedrijventerreinen worden in gestaag tempo geherstructureerd tot kantoor- en woonlocaties, waarbij de oorspronkelijke productie- en logistieke bedrijvigheid, die relatief veel ruimte nodig heeft en een minder forse huurprijs kan dragen dan de dienstverlening, naar locaties buiten de stad vertrekt.

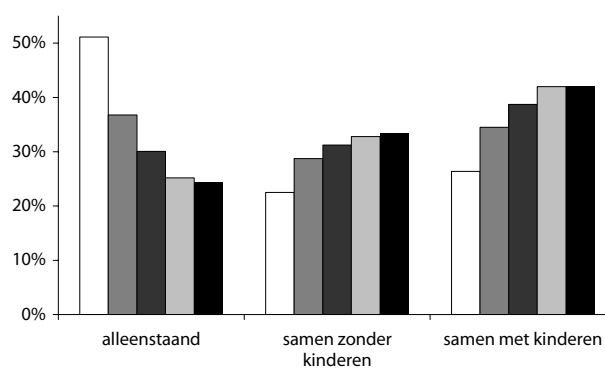
Ook in ons land is daardoor sprake van een vanuit de stedelijke centra afnemende intensiteit van het grondgebruik. Deze 'gradiënt' komt tot uiting in het ruimtelijke patroon van de werkgelegenheidsdichtheid in ons land (Kaart 7). In praktisch alle (middel)grote gemeenten is, vooral dankzij de detailhandel, het aantal banen per hectare in het centrum het hoogst en is deze lager in de andere wijken. In Alkmaar, Amersfoort en Haarlem komt dit patroon goed naar voren.

Figuur 17: Arbeidsparticipatie 2004



Bron: CBS

Figuur 18: Huishoudensamenstelling 2004



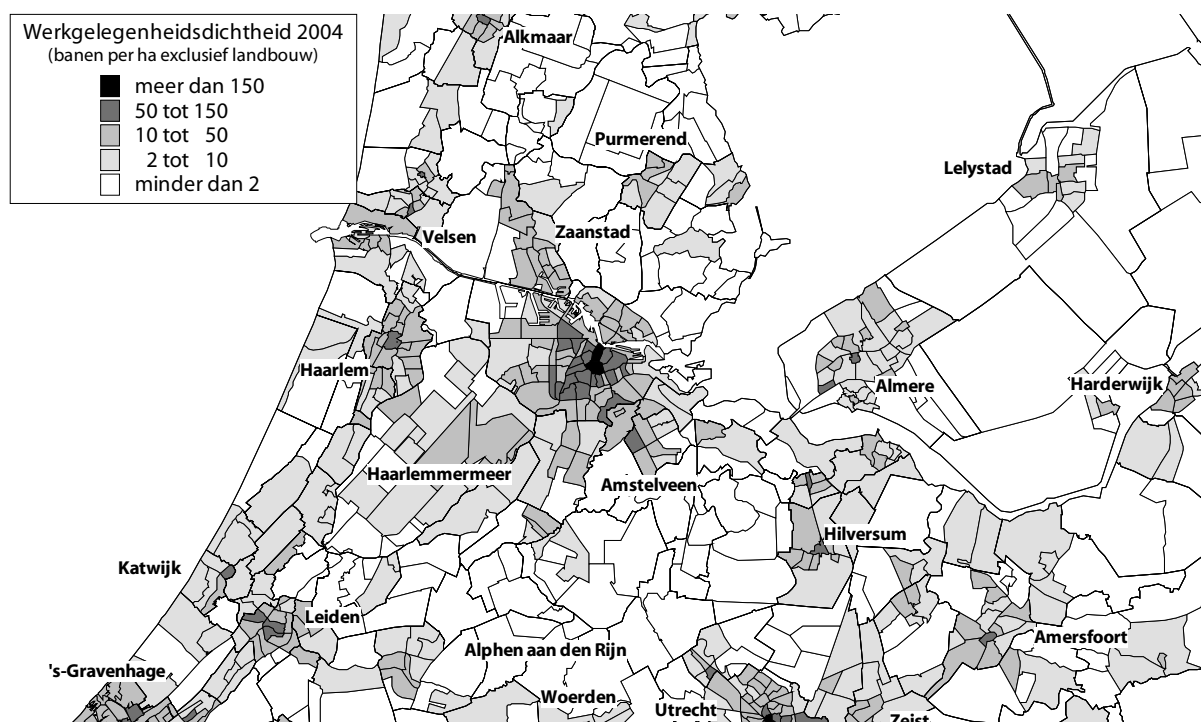
Bron: CBS

Nederland Stedenland

Slechts een beperkt aantal gemeenten vertoont naast het stadscentrum een nevencentrum aan de rand van de stad, waar de werkgelegenheidsdichtheid eveneens hoog is. Onder andere Leiden (LUMC), Almere (De Korver), Amsterdam (Amstel Businesspark en Amsterdamse Poort) en Utrecht (universitair centrum De Uithof) vertonen dit patroon. Als enige van deze concentraties in de Noordvleugel vertoont Amsterdamse Poort trekken van een 'subcentrum', waar naast werkgelegenheid in de dienstverlening ook detailhandel en 'leisure-activiteiten' zijn gevestigd. 'Edge cities', werkgelegenheids- en voorzieningencentra aan de rand van het stedelijk gebied die qua intensiteit en aanbod concurreren met het stadscentrum, komen op het schaalniveau van de Nederlandse gemeente niet voor. Gezien de variatie in aanbod van voorzieningen, de onderlinge afstand en werkgelegenheid, en de onderlinge concurrentie vervullen de verschillende kleinere stedelijke centra in ons land, zoals Haarlemmermeer en Hilversum, ten opzichte van de grote gemeenten wel de rol van 'edge city'.

Tot slot laten drie van de grootste gemeenten in ons land, Amsterdam, Den Haag en Utrecht rond het centrum een 'binnenring' zien, waar de dichtheid weliswaar (wat) lager is dan in het centrum, maar duidelijk hoger dan in de buitenwijken. Deze 'binnenring' bezorgt Amsterdam een unieke positie in het Nederlandse stedelijke landschap. Een zeer groot deel van de stad binnen de A10 kent een werkgelegenheidsdichtheid die in middelgrote steden slechts in het stadscentrum wordt gehaald. Op veel kleinere schaal geldt dit patroon ook voor Den Haag, waar de binnenstad, Benoordenhout en Binckhorst een binnenring vormen rond de werkgelegenheidskern bij CS, en voor Utrecht, waar de binnenring wordt gevormd door de oostkant van de Middeleeuwse binnenstad, het Croeselaangebied, en de wijken Ondiep en Wilhelminapark. In Rotterdam is nauwelijks sprake van een binnenring. De stad telt met Oosterpoort wel een fors subcentrum.

Kaart 6: Centra en nevencentra in Amsterdam en omgeving



Nederland Stedenland

Een eeuw aandacht voor de stad

Het Nederlandse stedelijke palet is het resultaat van autonome maatschappelijke ontwikkelingen, zoals welvaartsgroei en verbetering van de transportmogelijkheden, en intensieve bemoeienis van de overheid die gericht was op het in 'goede banen' leiden van deze autonome ontwikkelingen. Nu ruim een eeuw geleden was de schaduwkant van het stedelijk leven voor de rijksoverheid aanleiding om zich met de stedelijke ontwikkeling te gaan bemoeien. De Woningwet 1901 bevatte instrumenten die goede woningbouw in een goede stedenbouwkundige structuur mogelijk maakten: financiering van sociale huisvesting en gemeentelijke uitbreidingsplannen. Op de vleugels van de tot wasdom komende Nederlandse verzorgingsstaat ging de overheid zich ook bezig houden met de spreiding van de verstedelijking over het land en met de structuur van de steden. Dit beleid werd verwoord in een fors aantal beleidsnota's, wetten en financiële regelingen.

In de jaren '50 en '60 leidde de sterke groei van de bevolking tot zorgen over het ontstaan van een onbeheersbare stedelijke moloch in het westen van het land. Het aaneengroeien van de steden moest worden voorkomen door het open houden van het 'Groene Hart' en bufferzones, en door het ontwikkelen van 'groeikernen', zoals Nieuwegein en Zoetermeer.¹⁷ Deze 'new towns' zouden zelfstandige steden moeten zijn, met eigen werkgelegenheid en voorzieningen, en werden daarom op enige afstand van de bestaande steden gepland. Nog voor deze groeikernen evenwel tot wasdom konden komen, leidde de sterke groei van het autobezit tot een exodus van inwoners uit de steden. Zij verruilden de doorgaans oude, krappe en gestapelde woning in de stad voor een nieuwe, ruime woning met tuin in een van de omringende gemeenten. Vele van deze ongeplande voorsteden, zoals Bleiswijk, Maarssen, Nuenen en Wijchen, deden qua groeitempo niet voor de geplande groeikernen onder. Hierdoor dreigde een ongebreidelde verstedelijking van het landelijk gebied. Vanaf de jaren '70 werd daarom door limitering van het aantal in het landelijk gebied te bouwen woningen (contingentering) getracht de groei van de kleine kernen te stoppen. Anderzijds werd met grondkosten- en infrastructuursubsidies de ontwikkeling van de officiële groeikernen gestimuleerd. De door de overheid gefinancierde woningcorporaties waren de trekkers bij het vormgeven van deze nieuwe steden.

Inmiddels raakten de vooroorlogse wijken in de grote steden, toentertijd 60 tot 80 jaar oud, danig in verval. Met financiële hulp van het rijk kwam in de jaren '70 de stadsvernieuwing op gang, die dit verval moest keren. Daarbij stond het belang van de volkshuisvesting voorop. Onder het mom van 'bouwen voor de buurt' werd begonnen met een grootschalige vernieuwing van het woningbestand in de vooroorlogse wijken. Er werd echter weinig ondernomen tegen het sociaal-economische verval in de steden door het vertrek van vooral kapitaalkrachtige gezinnen uit de stad. De jaren '80 brachten een ommekeer in het beleid ten aanzien van de toen in absoluut en relatief opzicht sterk gekrompen 'grote steden' in ons land.¹⁸ Deze werden niet langer gezien als ongewenst of als probleemgebied, maar juist als trekkers van de economische ontwikkeling. Om die rol te kunnen vervullen moest de stedelijke krimp tot staan worden gebracht. Niet de groeikernen, maar de steden zelf moesten gaan voorzien in de nog altijd grote behoefte aan woonruimte en werkgelegenheid. Daarvoor moesten zij afwisselende en levendige 'woon- en werkmilieus' creëren. Op deze manier zouden 'compacte steden' ontstaan die bovendien zouden bijdragen aan het terugdringen van de druk op het milieu door het autoverkeer. In het begin van de jaren '90 wees het rijk dan ook op grote schaal aan de rand van de steden locaties voor nieuwbouwwijken aan. Waar deze gemeenten niet meer over ruimte beschikten, vonden gemeentelijke herindelingen

¹⁷ Uitgangspunt van het beleid was het in de jaren '30 ontstane, maar niet gedefinieerde begrip 'Randstad'.

¹⁸ Ter illustratie: de omvang van de gemeente Amsterdam nam tussen 1966 en 1984 met bijna 190.000 inwoners af (-22%).

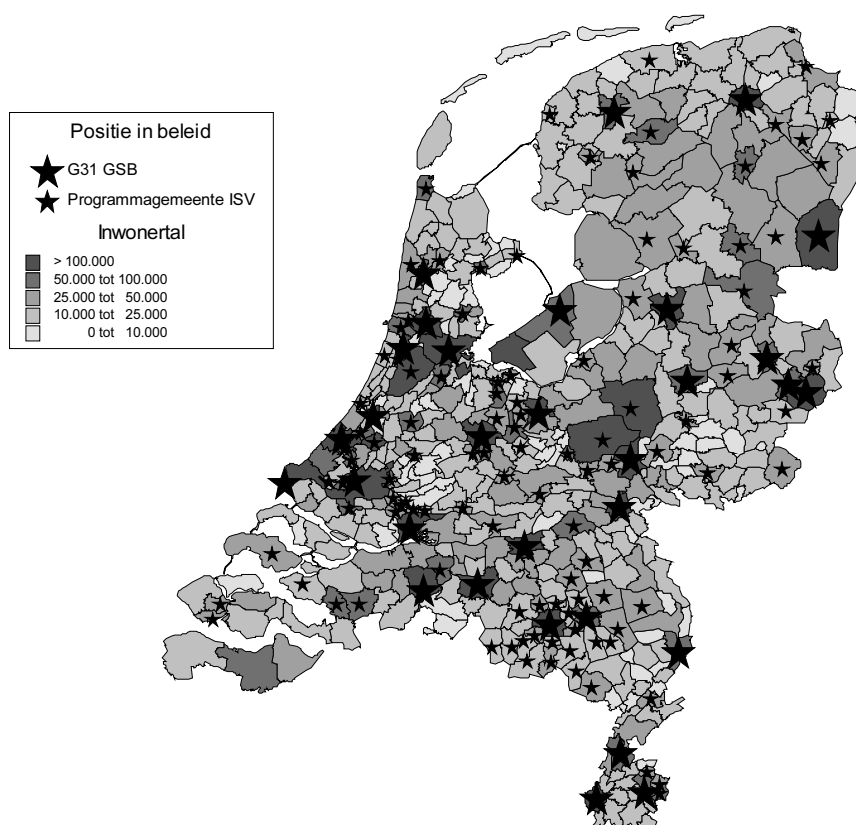
Nederland Stedenland

plaats (Den Haag, Utrecht). Evenals eerder voor de groeikernen werden voor deze VINEX-wijken door het rijk grondkostensubsidies en bijdragen voor openbaar vervoer en groen ter beschikking gesteld. Het VINEX-programma nadert nu zijn einde. Voor een volgende 'generatie' woningbouw is op het grondgebied van de meeste grote gemeenten geen plaats meer, waardoor weer meer in de omringende gemeenten gebouwd zal moeten worden. Daarnaast zal Almere een zeer grote rol (blijven) vervullen bij het voorzien in de groei van de behoefte aan woningen in ons land.

Dankzij de stadsvernieuwing en de VINEX-operatie is de bevolkingsomvang in de 'grote steden' in ons land sinds het midden van de jaren '80 weer toegenomen.¹⁹ Daarmee waren de steden echter niet 'gered'. In de jaren '90 bleek op twee fronten sprake van forse problemen. Ten eerste waren nu de grote 'wederopbouw wijken' toe aan een grondige opknopbeurt, waarmee de schaal van de stadsvernieuwingopgave ten opzichte van de jaren '70 fors toenam. Ten tweede was de sociaal-economische structuur van de steden door de uitstroom van de middenklasse en de instroom van migranten danig verzwakt. Een groot aantal gemeenten kampt(e) met grootstedelijke problemen als werkloosheid, criminaliteit en etnische spanningen. Voor deze maatschappelijke problemen is fysieke stadsvernieuwing niet toereikend, maar moeten op sociaal, cultureel en economisch terrein veranderingen tot stand worden gebracht. Hiertoe werd het Grote Stedenbeleid (GSB) opgezet, dat de sociale, economische en fysieke problemen op integrale wijze zou moeten oplossen. Per gemeente wordt een ontwikkelingsplan opgesteld, waarin rijk, provincies, gemeenten, woningcorporaties en andere 'stakeholders' gezamenlijk afspraken maken over de te ondernemen activiteiten en de benodigde investeringen. In het GSB komt de kleinschalige stedelijke structuur in ons land treffend tot uiting (kaart 7). Het is van toepassing op 140 gemeenten en betreft dus niet alleen de 'grote steden', maar ook tal van kleine gemeenten, zoals Doesburg en Tholen. Van de 60 grootste gemeenten in ons land nemen alleen Almere en Westland niet deel aan het GSB.

¹⁹ Het inwonertal van de gemeente Amsterdam nam sinds 1984 met ruim 70.000 toe (+11%).

Kaart 7: Gemeenten onder Grote Stedenbeleid



Nederland Stedenland

Falend beleid?

De Nederlandse ruimtelijke ordening staat internationaal weliswaar in hoog aanzien, maar de vraag is gerechtvaardigd of de doelstellingen van dit beleid met betrekking tot de verstedelijking wel zijn gehaald.

Twijfel vloeit ten eerste voort uit de *tegenstrijdige doelstellingen* van het beleid zelf. De overheid is zich enerzijds bewust van het belang van de uitstraling en de dynamiek van onze steden voor de positie van ons land op het wereldtoneel. Zij probeert dan ook de krimp van de grote gemeenten te keren en investeert in de versterking van de stedelijke economie en infrastructuur. Aan de andere kant bestaat in Nederland, uit afkeer van de armoede, de criminaliteit en de vervuiling die grote steden veelal eigen is, een sterke antistedelijke traditie en wordt het patroon van verspreide en kleinschalige verstedelijking zo veel mogelijk in stand gehouden. Investerings vinden niet gericht, maar juist gespreid over verschillende steden plaats. Dit patroon weerspiegelt het ambivalente karakter van stedelijk Nederland. Het westen van ons land is al eeuwen lang een van de sterkst verstedelijkte gebieden in Europa, maar deze verstedelijking is verspreid en kleinschalig.

Ten tweede is het verstedelijkingsbeleid van de overheid *sterk verkokerd*. In steden komen allerlei aspecten van het maatschappelijk leven in geconcentreerde vorm tezamen, maar bij het beleid voor de steden door de departementen voor economie, welzijn en gezondheid, volkshuisvesting, veiligheid, verkeer en ruimtelijke ordening is maar in beperkte mate sprake van integratie. Sturing van de inzet van de sectorministeries door de 'coördinerend bewindspersoon' van het Ministerie van VROM blijkt in praktijk moeizaam. Zelfs het destijds als 'integraal' opgezette Grote Stedenbeleid is vooral een zaak van VROM. Bovendien is (ook) het budget van de rijksoverheid beperkt, waardoor prioriteiten gesteld moeten worden. Als gevolg hiervan blijft bijvoorbeeld de gewenste investering in infrastructuur achter bij de maatschappelijke behoefte. Daarnaast spelen ook verschillen in 'maakbaarheid' van de onderscheiden beleidsvelden een rol. De woningbouw in ons land werd lange tijd grotendeels door de rijksoverheid bekostigd en daarmee had zij een sterke greep op de volkshuisvesting. De 'volkshuishouding' liet zich echter veel minder sturen. In economisch opzicht is de invloed van de overheid immers ondergeschikt aan de luimen van de wereldmarkt en daardoor is deze invloed klein.

Ten derde is de rijksoverheid in bestuurlijk en financieel opzicht weliswaar een belangrijke speler voor wat betreft het verstedelijkingsbeleid in ons land, maar zeker niet de enige. *Gemeenten en provincies* hebben zich in naam te houden aan hetgeen het rijk voorschrijft, maar trekken in praktijk vaak hun eigen lijn bij het toestaan of verbieden van ontwikkelingen. De ruimtelijke ontwikkeling van ons land verliep dan ook niet 'volgens het (rijks)boekje' en op veel plaatsen is het landschap danig 'verrommeld'. Evenzo laat de maatschappelijke ontwikkeling zich maar weinig aan een 'ruimtelijk plan' gelegen liggen. Enerzijds treedt de 'geplande' ontwikkeling, zoals 'upgrading' van bedrijventerreinen, vaak niet op. Anderzijds komt de locatiekeuze van burgers en bedrijven vaak niet overeen met de beleidsvoorkeuren, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het vraagstuk van de permanente bewoning van recreatiewoningen.

De 'toelatingsplanologie' van de afgelopen decennia, waarbij de overheden kaders voor de ruimtelijke ontwikkeling stelden, is door de langdurige (bestemmingsplan)procedures meer een obstakel voor maatschappelijke ontwikkeling gebleken dan een sturingsinstrument. Het rijk zet nu dan ook in op '*ontwikkelingsplanologie*', waarbij wordt uitgegaan van de autonome, maatschappelijke ontwikkeling. Twee decennia nadat de liberalisering in de Nederlandse economie op gang kwam, is althans in woord nu ook sprake van liberalisering op ruimtelijk vlak. Provincies, gemeenten, burgers en bedrijven krijgen meer mogelijkheden voor eigen beleid. Het rijk probeert te sturen door concentratie van de inzet van financiële middelen. Voorbeelden hiervan zijn de zes 'sleutelprojecten' omtrent de stationslocaties in Amsterdam-Zuid, Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Breda en Arnhem, de inzet in 56 achterstandswijken in grote gemeenten en qua infrastructuur de aanleg van de Betuwelijn en de HSL-Zuid. Daarnaast hebben 'zachte' instrumenten als 'voorbeeldprojecten' en overreding en overleg hun intrede gedaan in het ruimtelijk beleid.

Dit 'nieuwe' beleid nodigt burgers en bedrijven niet alleen uit tot participatie, maar is daarvan ook *afhankelijk*. Als 'de markt' niet op de uitnodiging van de overheid ingaat om een bepaalde ontwikkeling tot stand te brengen, zoals openbaar vervoer of economische activiteiten in achterstandswijken, ligt de vraag (weer) voor of de overheid deze door eigen initiatief (en financiering) zou moeten entameren.

Nederland Stedenland

Stedelijkheid met mate

Van een eenduidig onderscheid tussen 'stad' en 'land' is in Nederland geen sprake. Stedelijkheid houdt een grote intensiteit van het grondgebruik in, een sterke uitstraling naar het omringende landelijk gebied, een grote variatie aan bevolkingsgroepen en activiteiten en een koppositie in de maatschappelijke vernieuwing. Hoewel qua leeftijdsopbouw, leefstijl, herkomst en mentaliteit van de bevolking en economische structuur tussen gemeenten forse verschillen waarneembaar zijn, vertonen de Nederlandse gemeenten telkens een geleidelijke verandering van 'stedelijk' naar 'landelijk'. Bovendien verschilt de rangorde van gemeenten per kenmerk. Het onderscheid tussen 'stad' en 'land' is daardoor diffuus. Het Nederlandse stedelijke patroon heeft met andere woorden een egalitair karakter en is daardoor 'typisch' Nederlands.

Op een aantal aspecten, zoals de huishoudenverdunning en de 'verdienstelijking' van de economie, lijken veranderingen in de stad te beginnen, waarna met enige vertraging verspreiding optreedt naar minder stedelijke gemeenten. Zo beschouwd lopen de meest verstedelijkte gemeenten voorop in de maatschappelijke vernieuwing en blijft het landelijk gebied achter. Steden kunnen echter ook worden gezien als podium waar toetreders tot de Nederlandse samenleving, zoals immigranten en jongeren, hun opwachting maken, om na verloop van tijd door te stromen naar minder stedelijke gemeenten. Autochtone Nederlanders maken deze 'trektocht' gedurende hun eigen levenscyclus, bij allochtonen gaan er enkele generaties overheen. Het lijkt daarom niet zo zinvol om stedelingen als een apart marktsegment te onderscheiden, maar meer om de stad te zien als een tijdelijke verblijfplaats voor een (groot) deel van de bevolking.

Hoewel in het dagelijks spraakgebruik doorgaans de Randstad tegenover de rest van het land wordt gesteld, wijst het ruimtelijke patroon van stedelijke bebouwing eerder op een onderscheid tussen een Centrale Stedenring in de zuidelijke helft van het land en een relatief 'leeg' noorden en zuidwesten. Qua schaal en inwonertal schaart deze Nederlandse metropool zich in de klasse van Londen en Parijs. De gemiddelde dichtheid is echter veel geringer en in functionele zin is sprake van een wolk van verzorgingskernen, waarbij het verzorgde gebied bovendien per dienst verschilt. De verzorgingsgebieden van de Nederlandse steden overlappen elkaar dan ook en dat is te meer het geval, naarmate de kernen dichter bij elkaar liggen, zoals in het westen van het land. De Centrale Stedenring heeft daardoor geen eenduidig functioneel centrum, zoals Londen en Parijs. Om de Nederlandse markt te bedienen is daardoor niet de meest stedelijke gemeente, Amsterdam, maar een plaats in het midden van de Centrale Stedenring de beste vestigingsplaats. In het VK is dat nog altijd het acentrisch gelegen Londen, in Frankrijk Parijs.

De geleidelijke overgang van stedelijke naar 'landelijke' kenmerken heeft ook zijn weerslag op de wijze waarop de Nederlandse overheid sturing tracht te geven aan de samenleving. Hoewel wordt gesproken van 'grootstedelijke problematiek', is het beleid om deze problematiek aan te pakken op bijna eenderde van de Nederlandse gemeenten van toepassing verklaard. Tegelijkertijd leidt de concrete uitwerking van dat beleid op lokaal niveau, zoals bijvoorbeeld door beperking van de immigratie, het aantrekken van gezinnen naar de stad en het bouwen van nieuwbouwwijken met een 'landelijke' uitstraling, eerder tot ontstedelijking dan tot het versterken van de stedelijke identiteit. Intussen raakt het buitengebied steeds verder bebouwd. Het overheidsbeleid is ook diffuus, de beleidsmatige uitwisselbaarheid van stad en land lijkt compleet. Wordt het daarom geen tijd om de beide termen als leidende beginselen uit het beleid te schrappen?

Rogier Aalders
R.Aalders@rn.rabobank.nl

Gilbert Bal
G.J.Bal@rn.rabobank.nl

Sergej Bulterman
S.Bulterman@rn.rabobank.nl

Frits Oevering
F.J.Oevering