

Gerard Marlet  
Clemens van Woerkens

---

# **De effectiviteit van Grootstedenbeleid**

Kwantitatieve evaluatie GSB III, 2005-2009

---

*Atlas voor gemeenten* is eind december 2003 opgericht door Gerard Marlet en Clemens van Woerkens. De onderzoekers van Atlas voor gemeenten houden zich bezig met ruimtelijk-economisch onderzoek, en stellen zich daarbij ten doel de verschillen tussen Nederlandse wijken, steden en regio's zo precies mogelijk te beschrijven en te verklaren. Daarvoor wordt gebruikgemaakt van een rijk gevulde databank met veel originele en unieke gegevens over alle Nederlandse buurten, wijken, gemeenten en regio's.

In samenwerking met LPBL, die de kwalitatieve evaluatie van GSB III hebben uitgevoerd waarnaar in dit rapport wordt verwezen.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van BZK/WWI. De begeleidingscommissie bestond uit Petra Bassie (VNG), Siniša Boksić (Ministerie van BZK/WWI), Sandra Kessels (Ministerie van BZK/WWI), Leendert Koning (Ministerie van BZK/WWI), Ferdi Schild (Ministerie van BZK/WWI), Rinus Neyndorff (gemeente Rotterdam), Annemarie Koolenbrander (gemeente Utrecht), Ton van Schie (gemeente Haarlem) en Marc Veldman (gemeente Almelo). De visies en conclusies weergegeven in dit rapport zijn die van Atlas voor gemeenten en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met die van de opdrachtgever.

Eindredactie: Nadine van den Berg

Atlas voor gemeenten  
Postbus 9627  
3506 GP UTRECHT  
T 030 2656438  
F 030 2656439  
E [info@atlasvoorgemeenten.nl](mailto:info@atlasvoorgemeenten.nl)  
I [www.atlasvoorgemeenten.nl](http://www.atlasvoorgemeenten.nl)

© Atlas voor gemeenten, Utrecht, november 2010

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

## De effectiviteit van Grotestedenbeleid

Kwantitatieve evaluatie GSB III, 2005-2009

---

## Inhoud

Samenvatting en conclusies	5
1 De opleving voor de steden, een inleiding	9
2 Methode en theoretisch kader	11
2.1 Methode	11
2.2 Theoretisch kader	12
2.3 Beleidstheorie	17
2.4 Input, output en outcome	20
2.5 Groepen van steden	22
3 Binden van midden- en hogere inkomensgroepen	25
3.1 Midden- en hogere inkomensgroepen	26
3.2 Hoger opgeleiden	29
4 Verbeteren kwaliteit woonomgeving	39
4.1 Stijging huizenprijzen	39
4.2 Afname verloedering	44
4.3 Recapitulatie	47
5 Verbeteren objectieve en subjectieve veiligheid	49
5.1 Afname overlast en onveiligheid	53
5.2 Onderdelen van overlast en veiligheid	62
6 Versterken economische kracht van de stad	67
7 Verbeteren sociale kwaliteit samenleving	75
7.1 Verhogen arbeidsparticipatie	75
7.2 Verlagen werkloosheid	77
8 Reflectie op de conclusies	85

## **Samenvatting en conclusies**

De Nederlandse steden staan er nu beter voor dan in 1994. Dat was het jaar dat het Grotestedenbeleid (GSB) werd ingevoerd.

GSB heeft in de periode 2005-2009 een aantoonbare bijdrage geleverd aan de opleving van de Nederlandse steden. Maar niet op alle fronten. De situatie in de GSB-steden is gedurende de derde convenantperiode – van 2005 tot en met 2009 – op verschillende terreinen meer verbeterd dan in andere steden. Dat geldt vooral voor de kwaliteit van de woonomgeving, de aantrekkingskracht op hoogopgeleide en economisch kansrijke huishoudens en de samenstelling van de bevolking. Die verbeteringen zijn niet ten koste gegaan van het ommeland van de steden; de directe omgeving van de stad heeft in de meeste gevallen juist geprofiteerd van de opleving van de Nederlandse steden. Ook zijn er aanwijzingen dat de integrale aanpak van GSB succesvol is geweest.

Met statistische analyses is onderzocht of die gunstige ontwikkelingen kunnen worden toegeschreven aan GSB. In de analyses is rekening gehouden met zoveel mogelijk andere factoren die van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van steden. In de meeste van die zogenoemde regressieanalyses blijft er een positief significant verband bestaan tussen de beleidsindicatoren en de relatief gunstige ontwikkelingen in de GSB-steden. In onderstaande tabel zijn die resultaten uit de kwantitatieve evaluatie van GSB III per doelstelling samengevat.

Op vier van de vijf maatschappelijke doelstellingen van GSB hangen er beleidsindicatoren significant samen met verbeteringen in de steden. Waarbij voor één doelstelling dit maar voor één specifieke indicator geldt. Door gebrek aan goede gegevens was het maar in beperkte mate mogelijk om aan te tonen of, en zo ja welke, niet-fysieke maatregelen hieraan hebben bijgedragen.

De analyse van de kwaliteit van de aangeleverde indicatoren leidt tot de aanbeveling om in het vervolg af te stappen van een systeem waarbij de steden zelf gegevens moeten aanleveren, en het gebruik van gegevens (voor monitoring en effectmeting) te beperken tot gegevens die in landelijke bronnen beschikbaar zijn. Dat levert niet alleen een kostenbesparing op, maar ook een verlichting van de administratieve lastendruk bij de steden. Het maakt effectmeting ook beter mogelijk omdat de gegevens dan niet alleen beschikbaar zijn voor de GSB-steden, maar ook voor de referentiegroep van steden.

Samenvatting resultaten kwantitatieve evaluatie GSB III, 2005-2009

Doelstelling	Resultaat
1. Binden van midden- en hogere inkomensgroepen aan de stad	Het inkomens- en opleidingsniveau is in de GSB-steden meer toegenomen dan in andere steden. Verschillende indicatoren voor het Grotestedenbeleid hangen significant samen met de toename van het aandeel hoogopgeleiden. Het is daardoor aannemelijk dat GSB een bijdrage heeft geleverd aan het binden van economisch kansrijke bevolkingsgroepen aan de stad. Nieuwbouw in binnenstedelijk gebied lijkt daarbij de meest effectieve maatregel te zijn geweest. Maar er zijn ook aanwijzingen dat de integrale aanpak van GSB rond gebiedsontwikkeling succesvol is geweest.
2. Verbeteren van de kwaliteit van de woonomgeving	De huizenprijzen zijn in de GSB-steden meer gestegen dan in andere steden. Wederom hangt die ontwikkeling samen met nieuwbouw binnen bestaand stedelijk gebied. Voor een deel is de verbeterde kwaliteit van de woonomgeving het gevolg geweest van een afname van de verloedering in de ISV-gebieden, die weer vooral het gevolg was van nieuwbouw en de verkoop van sociale huurwoningen. Door gebrek aan goede outputgegevens kon niet worden achterhaald welke concrete maatregelen daar nog meer voor verantwoordelijk zijn geweest.
3. Verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid	In alle Nederlandse steden zijn de objectieve en subjectieve veiligheid tussen 2002 en 2008 sterk verbeterd. Fysiek beleid – nieuwbouw, de verkoop van sociale huurwoningen en een kwaliteitsimpuls aan de openbare ruimte – heeft daaraan in de GSB-steden een bijdrage geleverd. Desondanks is de veiligheidssituatie in de grote steden anno 2010 minder rooskleurig dan in de andere steden in Nederland.
4. Versterken van de economische kracht van de stad	De werkgelegenheid is in de GSB-steden niet meer toegenomen dan elders. Het economische beleid van GSB heeft geen aantoonbaar effect gehad op de economische kracht van de stad. Dat er geen directe relatie is gevonden wil overigens niet zeggen dat GSB in totaliteit niet van belang is geweest voor de economie van de stad (mogelijk indirect via andere beleidsterreinen van GSB, zoals het woonklimaat).
5. Verbeteren van de sociale kwaliteit van de samenleving	De arbeidsparticipatie is in de GSB-steden minder toegenomen dan in andere steden, en de totale werkloosheid is er niet meer afgenomen. Wel bestaat er samenhang tussen GSB en een afname van de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen.

Bron: Atlas voor gemeenten

Van de fysieke maatregelen bleken vooral nieuwbouw binnen bestaand stedelijk gebied, de verkoop van sociale huurwoningen en investeringen in de openbare ruimte effectief te zijn geweest. Zowel bij het vergroten van de aantrekkingskracht van de stad, als bij het verbeteren van de veiligheid in, en de kwaliteit van, de woonomgeving.

De kwaliteit van de woningvoorraad en de openbare ruimte zijn in de GSB-steden sterk verbeterd. Daarmee hebben die steden hun aantrekkingskracht vergroot, waardoor ze meer kansrijke bevolkingsgroepen aan zich hebben weten te binden. Ook is de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen in de GSB-steden meer afgenomen dan elders. De werkgelegenheid, de arbeidsparticipatie en de totale werkloosheid hebben zich in de GSB-steden echter niet gunstiger ontwikkeld dan in de andere steden in Nederland.

In onderstaand pijlenschema zijn de belangrijkste conclusies uit de kwantitatieve evaluatie van GSB III nogmaals samengevat, maar nu inclusief de onderlinge interacties.

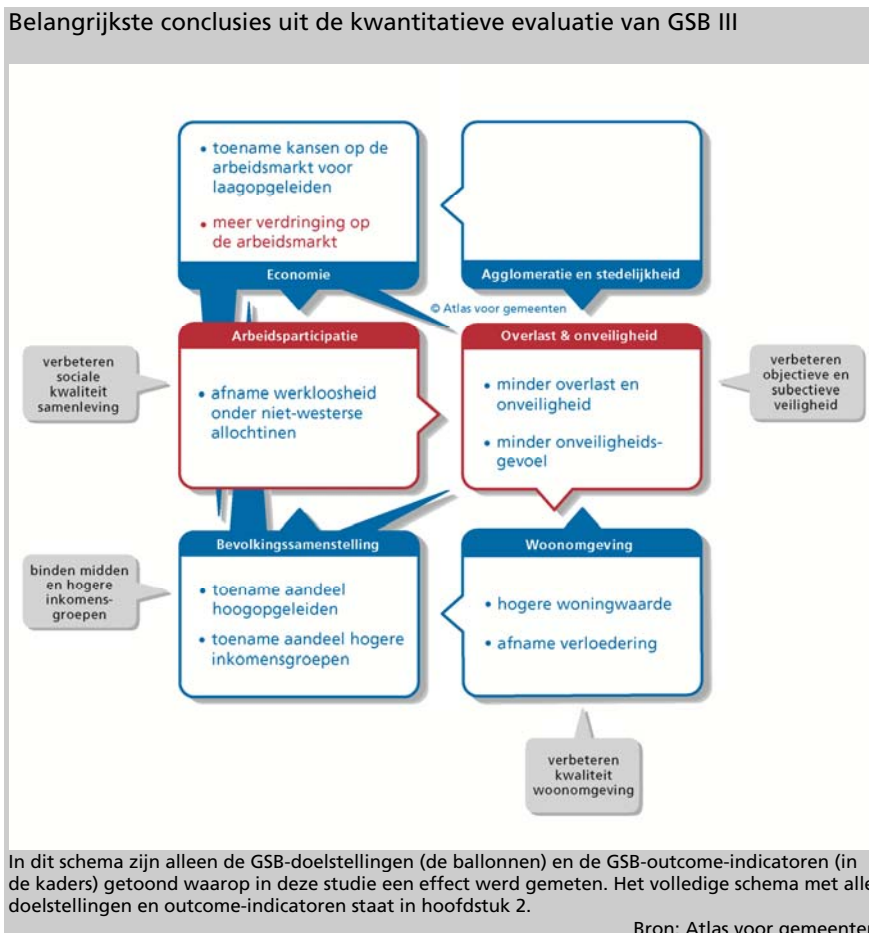
De grijze 'beleidsballonnen' laten zien waar het Grotestedenbeleid direct op heeft ingegrepen. Het pijlenschema geeft echter niet alleen de *directe* effecten van GSB III weer; met het schema wordt ook in één oogopslag duidelijk wat het Grotestedenbeleid *indirect* kan hebben betekend voor de stad. Zo is met het terugdringen van overlast en onveiligheid indirect ook de kwaliteit van de woonomgeving verbeterd, de pijl van Overlast & onveiligheid naar Woonomgeving.

Daarmee – en met de eerder genoemde verbetering van de kwaliteit van de woningvoorraad en de openbare ruimte in de steden – is de aantrekkingskracht van de GSB-steden op hoogopgeleide en economisch kansrijke bevolkingsgroepen vergroot, de pijl van Woonomgeving naar Bevolkingssamenstelling. Ook op die manier is – naast het directe effect van GSB op de bevolkingssamenstelling in de steden – de bevolkingssamenstelling in de steden veranderd.

Als het aantal mensen met een hogere opleiding in de stad toeneemt, neemt in die steden ook de voorraad *human capital* toe. Steden met een grotere voorraad *human capital* doen het over het algemeen economisch beter. Indirect is via een verbetering van het woonklimaat in de steden naar mag worden aangenomen ook de lokale economie gestimuleerd, de pijl van Bevolkingssamenstelling naar Economie. En daarmee is de kans op werk in die steden toegenomen.

Niet iedereen in de stad heeft echter geprofiteerd van die toegenomen kansen. Mismatch en verdringing op de arbeidsmarkt lijken de sociale liftfunctie van de stad te hebben gefrustreerd. Ondanks de toegenomen economische kansen in de GSB-steden is de kloof tussen laagopgeleiden en hoogopgeleiden daardoor niet kleiner geworden, en is de ruimtelijke segregatie alleen maar toegenomen. Het aanpakken van die ongelijkheid in

de steden zou een van de speerpunten kunnen zijn voor toekomstig stedelijk beleid.



Bij alle conclusies uit deze studie die hier werden samengevat dient te worden opgemerkt dat de resultaten een gemiddelde laten zien van de GSB-steden, en daarmee dus de vraag beantwoorden of de GSB-steden het gemiddeld genomen beter hebben gedaan dan andere steden. Dat laat onverlet dat er tussen en binnen de GSB-steden grote verschillen bestaan. Het kan voor een stad dan ook nuttig zijn om de resultaten uit deze kwantitatieve evaluatie stadsspecifiek te maken



---

## 1 De opleving voor de steden, een inleiding

In de jaren zestig en zeventig verlieten veel huishoudens de stad. De inkomens waren na de oorlog fors gestegen waardoor steeds meer mensen zich een auto konden permitteren. Zij hoefden voortaan niet meer dicht bij hun werk in de stad te wonen, maar konden zich een groter huis in een groene woonomgeving buiten de stad veroorloven.<sup>1</sup>

In Nederland heeft het groeikernenbeleid dat proces van suburbanisatie gestimuleerd omdat buiten de steden aantrekkelijke huizen werden gebouwd. In de steden bleven de lagere inkomensgroepen achter. Zo ontstond daar een concentratie van sociale, economische en milieuproblemen; werkloosheid, armoede, verkrotting, onveiligheid, luchtvervuiling en congestie (*urban problems*).<sup>2</sup>

Om dat tij te keren werd eerst de stadsvernieuwing geïntroduceerd. In 1994 werd de aanpak verbreed en werd het Grotestedenbeleid in het leven geroepen.<sup>3</sup> In eerste instantie alleen voor de vier grote steden (G4), maar al in 1995 aangevuld met vijftien middelgrote steden. Dat Grotestedenbeleid is in 1998 voortgezet en geïntensiveerd – de zogenoemde tweede convenantperiode – met zelfs een aparte minister voor het Grotestedenbeleid. Ondertussen was de groep van steden (sinds 1996) met zes uitgebreid, en in 1998 werden er daar nog vijf aan toegevoegd. Met die dertig steden ging het Grotestedenbeleid in 2005 zijn derde convenantperiode in; GSB III. In 2006 kwam daar alleen Sittard-Geleen nog bij, wat het totaal aan steden in het Grotestedenbeleid op 31 (de G31) bracht (zie tabel 2.2). Inmiddels vallen overigens ook de zogenoemde Ortega-gemeenten – Almere, Apeldoorn, Ede, Haarlemmermeer, Zoetermeer – onder het stedenbeleid, voor de periode 2010-2014.<sup>4</sup>

In de jaren negentig zijn de steden aan een opmars begonnen. Veel steden raakten weer in trek bij jonge, hoogopgeleide huishoudens. Deze reurbanisatietendens deed zich eerder al in de VS voor. Daar bleek dat jonge, hoogopgeleide huishoudens het aanbod aan stedelijke voorzieningen zoals

---

<sup>1</sup> Margo, 1992: *Explaining the postwar suburbanization of population in the United States: the role of income*, in: *Journal of urban economics*, 31, p. 301-310.

<sup>2</sup> P.C. Ceshire, D.G. Hay, 1989: *Urban problems in western Europe. An economic analysis* (Unwin Hyman, London).

<sup>3</sup> N. van Putten, 2006: *Terug naar de stad. Een kleine geschiedenis van het Grotestedenbeleid* (Ministerie van BZK, Den Haag).

<sup>4</sup> Zie hierover: G.A. Marlet, 2009: *De nieuwe stad* (VOC Uitgevers, Nijmegen).

cultuur, horeca en uitgaansleven weer meer gingen waarderen en die voorzieningen weer graag ‘dicht bij huis’ wilden hebben.<sup>5</sup>

Die trend kan ook in Nederland een verklaring bieden voor de hernieuwde aantrekkingskracht van steden.<sup>6</sup> Het is echter de vraag of de opkomst van de steden puur komt door dergelijke autonome ontwikkelingen, of dat ook het Grotestedenbeleid daaraan heeft bijgedragen. Die vraag staat centraal in dit onderzoek.

Hoe hebben steden zich ontwikkeld vanaf het begin van GSB? Hoeveel voortgang hebben de G31 geboekt in de GSB-III-periode, tussen 2005 en 2009? In hoeverre is eventueel geboekte voortgang toe te schrijven aan GSB? Hoe zag de relatie tussen outputafspraken en outcomeresultaten er in die periode uit? Is aan te geven welk(e) (type) maatregelen succesvol hebben bijgedragen aan de positieve ontwikkelingen in steden? Is er een onderscheid per thema waarneembaar?

Om al die vragen te kunnen beantwoorden zijn per GSB-doelstelling kwantitatieve evaluaties van het beleid uitgevoerd. In de hoofdstukken 3 tot en met 7 wordt daarvan verslag gedaan. Hoofdstuk 8 sluit af met een reflectie op de belangrijkste conclusies. Maar eerst worden in het volgende hoofdstuk de methode en het theoretische kader van het onderzoek besproken.

---

<sup>5</sup> E.L. Glaeser, J.M. Shapiro, 2003: *Urban growth in the 1990s: Is city living back?*, in: *Journal of regional science*, 43, 1, pp. 139-165.

<sup>6</sup> G.A. Marlet, 2009: *De aantrekkelijke stad* (VOC Uitgevers, Nijmegen).

---

## 2 Methode en theoretisch kader

De ontwikkeling van GSB-steden wordt sinds het begin van het Grotestedenbeleid op de voet gevolgd. In eerste instantie in het *Jaarboek Grotestedenbeleid*. Daarin werd niet getracht om causale verbanden en statistische samenhang aan te tonen.<sup>7</sup> De vraag of GSB effect heeft gehad werd daardoor niet beantwoord. In 2001 is een eerste poging gedaan om het effect van het Grotestedenbeleid te meten.<sup>8</sup> Daarin werd in kaart gebracht hoe GSB-steden zich ten opzichte van andere steden ontwikkelden. Daaruit kon echter niet geconcludeerd worden of die verschillen ook *het gevolg waren van* het Grotestedenbeleid.

---

### 2.1 Methode

Een oorzaak-gevolgrelatie kan alleen worden aangetoond als rekening wordt gehouden met andere factoren die in theorie van invloed kunnen zijn op de ontwikkelingen in steden. Want GSB-steden hebben veel meer gemeenschappelijke kenmerken die de verschillen kunnen verklaren, maar die niets met GSB te maken hebben. Daarvoor moet in de analyses gecorrigeerd worden.

In de internationale literatuur zijn regressieanalyses de meest gangbare methode voor dergelijke analyses.<sup>9</sup> Ontwikkelingen in steden worden dan in econometrische modellen gelijktijdig in verband gebracht met een beleidsindicator, en andere indicatoren die zo goed mogelijk aansluiten bij factoren die in theorie van invloed zijn op de ontwikkelingen in steden.

Bij de effectmeting van GSB II werd voor het eerst gebruikgemaakt van dergelijke econometrische modellen.<sup>10</sup> Op die manier werd zo goed mogelijk voorkomen dat een effect aan beleid werd toegeschreven dat eigenlijk het gevolg was van een andere, autonome ontwikkeling. Of dat effecten over het hoofd werden gezien.

---

<sup>7</sup> ECORYS, 2004: *Jaarboek Grotestedenbeleid 2003*, p13 en p.16.

<sup>8</sup> Vreeswijk, A.M.G., Verweij, A.O., Weijers, Y.M.R., 2001: *De waarde van beleid. Een uitwerking van het effectiviteitsonderzoek voor het grotestedenbeleid* (Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek, Rotterdam).

<sup>9</sup> Bijvoorbeeld bij de effectmeting van het economische stimuleringsbeleid van de EU: A.Rodriquez-Pose, U. Fratesi, 2004: *Between development and social policies: the impact of European structural funds in Objective 1 regions*, in: *Regional Studies*, 98, 1, pp. 97-113.

<sup>10</sup> G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens (red.), 2006: *De effectiviteit van Grotestedenbeleid* (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

De conclusie van die effectmeting was dat GSB II meetbaar effect heeft gehad op het versterken van de stedelijke woonmilieus. Voor de economische pijler werden dergelijke effecten niet gemeten. En wegens gebrek aan goede data is de effectmeting voor veiligheid destijds niet uitgevoerd.

Maar ook op deze effectmeting was er kritiek. Vooral omdat de effectmeting indirect was, van *input* naar *outcome*. Het effect van het beleid dat gericht was op het versterken van stedelijke woonmilieus werd bijvoorbeeld gemeten door de GSB-budgetten voor dat beleid direct in verband te brengen met de ontwikkeling van het aandeel hoger opgeleiden. Het nadeel van die aanpak is dat efficiëncyverschillen in de aanwending van die budgetten niet meewegen.

Om daar wel rekening mee te houden had ook de *output* van de steden (in dit geval bijvoorbeeld het aantal opgeknapt of in koop omgezette huurwoningen) in verband moeten worden gebracht met de *outcome* (toename aandeel hoger opgeleiden). Gegevens over die *output* werden op dat moment echter nog niet systematisch verzameld.

Sindsdien zijn er verschillende ontwikkelingen geweest die verdere perfectionering van de effectmeting van het Grotestedenbeleid mogelijk maken. Outputindicatoren worden sinds GSB III wel verzameld. Voor alle outcomedoelstellingen zijn nu voldoende data beschikbaar, ook voor veiligheid. En de analysemodellen die de ontwikkelingen in steden verklaren, zijn de afgelopen jaren steeds verder verfijnd.

---

## 2.2 Theoretisch kader

Bij dit soort onderzoek blijft altijd twijfel bestaan of ook echt gemeten wordt wat de onderzoeker denkt te meten, zelfs als de meest geavanceerde statistische technieken worden gebruikt. Indien veel andere factoren dan GSB, die ook van invloed zijn op de ontwikkelingen in steden, uit de analyses worden weggelaten, kan het eventuele effect van GSB worden onder- of overschat. Dit probleem wordt binnen de econometrie de *omitted variable bias* genoemd, en leidt onherroepelijk tot misleidende conclusies. Om zo'n *bias* zo goed mogelijk te voorkomen, is het van belang om eerst een theoretisch kader te ontwikkelen, waarin de mogelijke interacties in steden en de bijbehorende beleidstheorieën worden benoemd en geoperationaliseerd.

In het kader van de discussie rond de (toekomstige) ontwikkeling van steden en de toekomst van stedelijk beleid is een model ontwikkeld waarmee de omvang, aard en achtergronden van stedelijke problemen (en kansen) in kaart kunnen worden gebracht. Dat analysemodel was in eerste instantie een theoretisch model dat liet zien welke specifiek stedelijke problemen zich in de Nederlandse steden voordoen, en welke factoren en mechanismen daarop van invloed zouden kunnen zijn. Het aanvankelijke doel was om daarmee de ontwikkelingen in steden te kunnen verklaren.

Daarna is dat theoretische model op verschillende onderdelen en voor verschillende doeleinden empirisch getoetst, en steeds verder verfijnd.<sup>11</sup> In december 2007 is dat theoretische model in het kader van de *midterm review* in overleg met het ministerie en de steden beoordeeld op geschiktheid voor de effectmeting van GSB III.<sup>12</sup> Dat was naar de mening van zowel de onderzoekers, het ministerie als de steden het geval.

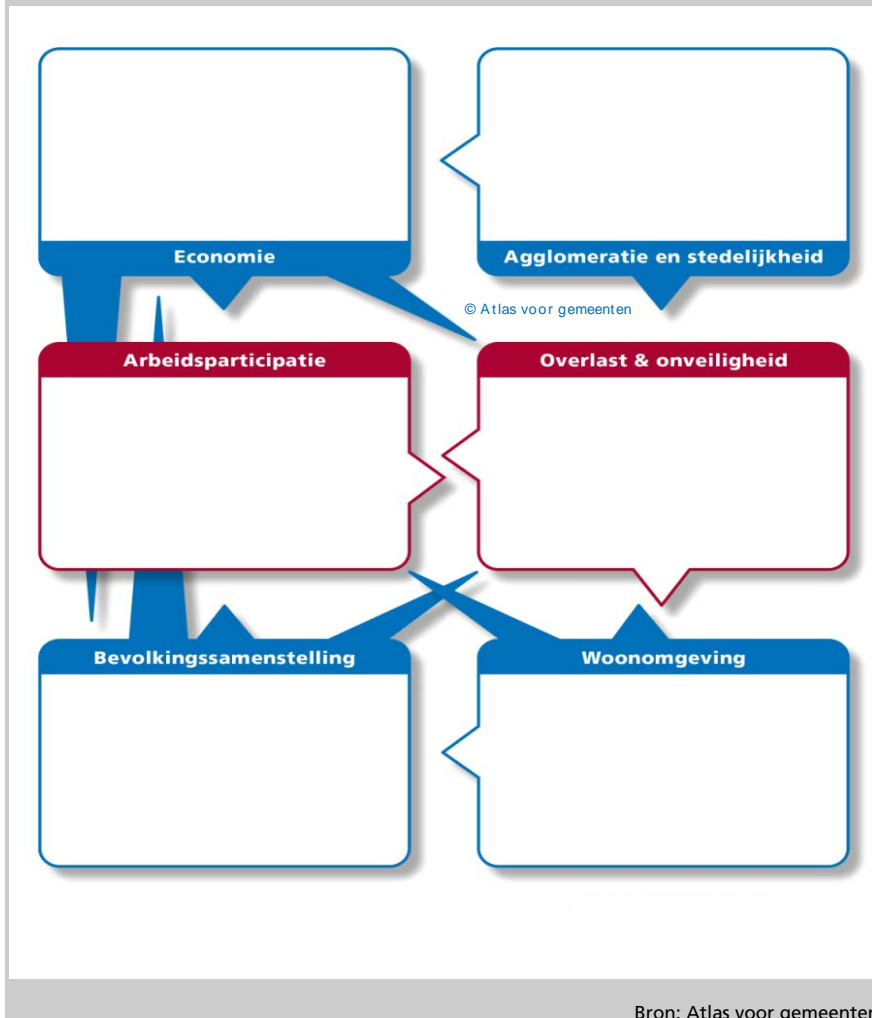
Sindsdien zijn de modellen naar aanleiding van die – en latere – gesprekken met de steden verder verbeterd. Verdere verfijningen zijn aangebracht naar aanleiding van de ervaringen die met het model zijn opgedaan in het kader van de zogenoemde STADSFOTO'S die voor vrijwel alle GSB-steden zijn gemaakt. Dat heeft geresulteerd in onderstaand ANALYSEMODEL VOOR DE STAD. In het schema zijn de kansen en problemen in steden, en de interacties daartussen, schematisch weergegeven. Dat schema vormt de leidraad voor analyses naar de effectiviteit van het Grotestedenbeleid dat zich immers ten doel stelt de problemen in de steden te verminderen door de kansen van de stad beter te verzilveren.

---

<sup>11</sup> Achtereenvolgens gepubliceerd in: G.A. Marlet, C.M.C.M., van Woerkens, 2007: *The Dutch Creative class and how it fosters urban employment growth*, in: *Urban Studies*, 44, 13, pp. 2605-2626; G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2007: *Regionale verschillen in kansen voor arbeidsmarktbeleid*, in: *Verschil maken. Drie jaar Wet werk en bijstand, Divosa-monitor 2007* (Divosa, Utrecht); G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2007: *Op weg naar Early Warning. Omvang, oorzaak en ontwikkeling van problemen in de wijk* (Atlas voor gemeenten, Utrecht); G.A. Marlet, M. Bosker, C.M.C.M. van Woerkens, 2008: *De schaal van de stad. Stadsspecifieke kansen en problemen, en de schaal waarop ze spelen* (Atlas voor gemeenten, Utrecht); G.A. Marlet, J. Poort, C.M.C.M. van Woerkens, 2008: *De baat op straat. Het effect van de investeringen van woningcorporaties op overlast, onveiligheid en verloedering in de buurt* (Atlas voor gemeenten/SEO, Utrecht/Amsterdam); K. Leidelmeijer, G. Marlet, R. Schulenberg, C. van Woerkens, 2009: *Leefbaarheid door de tijd. Beschrijving en analyse van de belangrijkste ontwikkelingen die volgen uit de Leefbaarometer* (Atlas voor gemeenten/Rigo, Utrecht/Amsterdam); G.A. Marlet, 2009: *De aantrekkelijke stad* (VOC Uitgevers, Nijmegen).

<sup>12</sup> G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2007: *Naar een analysemodel voor de stad. Modelontwikkeling en mogelijke toepassingen* (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

Figuur 2.1 Schematische weergave van kansen en problemen in de stad



Het ANALYSEMODEL VOOR DE STAD heeft als doel de aard en achtergronden van stedelijke kansen en problemen in kaart te brengen. De stedelijke problemen hebben enerzijds betrekking op een overmatige concentratie van economische achterstanden en leefbaarheidsproblemen in (delen van) steden,<sup>13</sup> en anderzijds op files, geluidshinder, milieuvervuiling en andere zogenoemde ‘agglomeratienadelen’.<sup>14</sup>

De meeste van die stedelijke problemen vallen in het analyseschema binnen de rode kaders: Arbeidsparticipatie (sociaal-economische achterstanden) en Overlast & onveiligheid. De genoemde agglomeratienadelen vallen vanzelfsprekend binnen het kader Agglomeratie en stedelijkheid.

Het doel van het analysemodel is te achterhalen welke mechanismen en factoren in de stad van invloed zijn op die problemen en op welke wijze die met beleid te beïnvloeden zijn. Daarbij is vooral ook gezocht naar oorzaak en gevolg in die stedelijke mechanismen, want in de discussie over stedelijke problemen worden problemen en oorzaken van die problemen vaak door elkaar gebruikt; er wordt onvoldoende rekening gehouden met de onderlinge samenhang. Werkloosheid en veiligheid zijn zonder enige twijfel stedelijke problemen. Maar een groot aandeel niet-westerse allochtonen in een stad is op zich geen probleem, hoewel er wel samenhang met die problemen bestaat.<sup>15</sup>

Visueel kan het schema dan ook grotendeels als volgt worden geïnterpreteerd: een deel van de problemen in de stad (de rode kaders) kan worden verklaard uit de structurele kenmerken van de steden (de blauwe kaders). In de thematische hoofdstukken (hoofdstuk 3 tot en met 7) worden die veronderstelde causale relaties verder toegelicht, en worden de bijbehorende theoretische inzichten en bronnen besproken. Hier volstaat een beknopte beschrijving van de belangrijkste veronderstelde causale verbanden in het pijlschema, die gebaseerd zijn op moderne theorieën over de stad, en op verschillende empirische studies voor Nederlandse steden en wijken:<sup>16</sup>

- De mate waarin steden kampen met **overlast en onveiligheid** heeft te maken met een complexe combinatie van de kwaliteit van

---

<sup>13</sup> P.C. Cheshire, D.G. Hay, 1989: *Urban Problems in Western Europe. An economic analysis* (Unwin Hyman, London).

<sup>14</sup> S. Brakman, H. Garretsen, C., van Marrewijk, 2001: *An introduction to geographical economics* (Cambridge University Press).

<sup>15</sup> G.A. Marlet, M. Bosker, C.M.C.M. van Woerkens, 2008: *De schaal van de stad. Stadsspecifieke kansen en problemen, en de schaal waarop ze spelen* (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

<sup>16</sup> Zie voor een overzicht: G.A. Marlet, M. Bosker, C.M.C.M. van Woerkens, 2008: *De schaal van de stad. Stadsspecifieke kansen en problemen, en de schaal waarop ze spelen* (Atlas voor gemeenten, Utrecht). In de thematische hoofdstukken 3 tot en met 7 wordt hier verder op ingegaan.

de woonomgeving, de samenstelling en sociaal-economische positie van de bevolking en de geografische ligging (de pijlen Woonomgeving, Bevolkingssamenstelling, Arbeidsparticipatie en Agglomeratie en stedelijkheid naar Overlast & onveiligheid). Vooral steden die een combinatie kennen van enerzijds een economisch kansrijke omgeving en anderzijds een hoge werkloosheid hebben veel problemen (de gecombineerde pijl van Arbeidsparticipatie en Economie naar Overlast & onveiligheid).

- De hoge (langdurige) **werkloosheid** waar veel steden mee kampen kan vooral worden verklaard uit de kenmerken van de bevolking – relatief veel alloctonen en groepen laagopgeleiden – en uit de beschikbaarheid van passend werk, uit factoren aan de vraag- en aanbodkant van de arbeidsmarkt dus (de pijlen van Economie en Bevolkingssamenstelling naar Arbeidsparticipatie).
- De **aantrekkingskracht** van een stad op kansrijke bevolkingsgroepen is afhankelijk van de kwaliteit van de woningen, de woonomgeving, het voorzieningenniveau én de economische kansen en de natuurlijke kwaliteiten die de stad en haar omgeving bieden (de pijlen van Woonomgeving en Economie naar Bevolkingssamenstelling).<sup>17</sup>
- De **economische kansen** in stedelijke gebieden zijn op hun beurt weer afhankelijk van de samenstelling van de bevolking, en van de sectorale structuur en de mate van agglomeratie (de pijlen van Bevolkingssamenstelling en Agglomeratie & stedelijkheid naar Economie).

De kwalificatie ‘causale relatie’ dient wel met voorzichtigheid te worden gehanteerd. De in het schema weergegeven pijlen zijn op de theorie gebaseerde hypothetische oorzaak-gevolgrelaties. Maar die relaties sluiten niet bij voorbaat de omgekeerde richting van het verband uit.

In veel gevallen is de omgekeerde causaliteit vanuit theoretisch oogpunt echter nauwelijks te verwachten. Veel factoren uit het blokje Agglomeratie en stedelijkheid hebben bijvoorbeeld te maken met de geografische ligging en ontstaansgeschiedenis van de stad. Die zijn op korte termijn niet afhankelijk van andere factoren in het model. Dat geldt ook voor veel

---

<sup>17</sup> Zie ook: G.A. Marlet, 2009: *De aantrekkelijke stad* (VOC Uitgevers, Nijmegen).



factoren uit het blokje Woonomgeving. De bevolkingssamenstelling in een stad kan echter zowel oorzaak als gevolg zijn van bijvoorbeeld de mate van overlast en onveiligheid in een woonomgeving; waar het onveilig is willen mensen niet graag wonen, en in wijken met een bepaalde bevolkingssamenstelling is het om die reden onveiliger.<sup>18</sup>

Omdat altijd twijfel zal blijven bestaan over de richting van de gevonden relaties zal daar bij de empirische toetsing van het model en de interpretatie van de resultaten rekening mee moeten worden gehouden.

---

### 2.3 Beleidstheorie

Tijdens de evaluatie van GSB II, de *midterm* evaluatie van GSB III, en daarna, is dus al veel denkwerk verricht, dat nu goed van pas komt. Vooral omdat het ANALYSEMODEL VOOR DE STAD tijdens de *midterm* evaluatie in overleg met het ministerie en de steden is uitgebreid met de beleidsdoelstellingen en de outcome- en outputindicatoren van GSB III.

Dat Grotestedenbeleid richtte zich in de derde convenantperiode op vijf outcomedoelstellingen (in de volgorde waarin de uitkomsten uit de effectmetingen in dit rapport worden gepresenteerd):

1. het binden van midden- en hogere inkomens aan de stad;
2. het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving;
3. het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid;
4. het versterken van de economische kracht van de stad;
5. het verbeteren van de sociale kwaliteit van de samenleving.

De bijbehorende outcome-indicatoren staan in onderstaande tabel:

---

<sup>18</sup> G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2007: *Op weg naar Early Warning. Omvang, oorzaak en ontwikkeling van problemen in de wijk* (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

Tabel 2.1 De outcome-indicatoren van GSB III

<b>Doelstelling</b>	<b>Outcome-indicatoren</b>
1. Binden midden- en hogere inkomens	- Aandeel midden- en hogere inkomens - Aandeel hogere inkomensgroepen
2. Verbeteren kwaliteit woonomgeving	- Verkoopprijs woningen - Perceptie verloedering
3. Verbeteren objectieve en subjectieve veiligheid	- Onveiligheidsgevoel - Slachtofferschap (inbraak, fietsendiefstal, autodelicten, zakkenrollerij, geweld)
4. Versterken economische kracht van de stad	- Waardering ondernemersklimaat - Bruto stedelijk product
5. Verbeteren sociale kwaliteit samenleving	- Perceptie sociale kwaliteit woonomgeving - Bruto participatiegraad

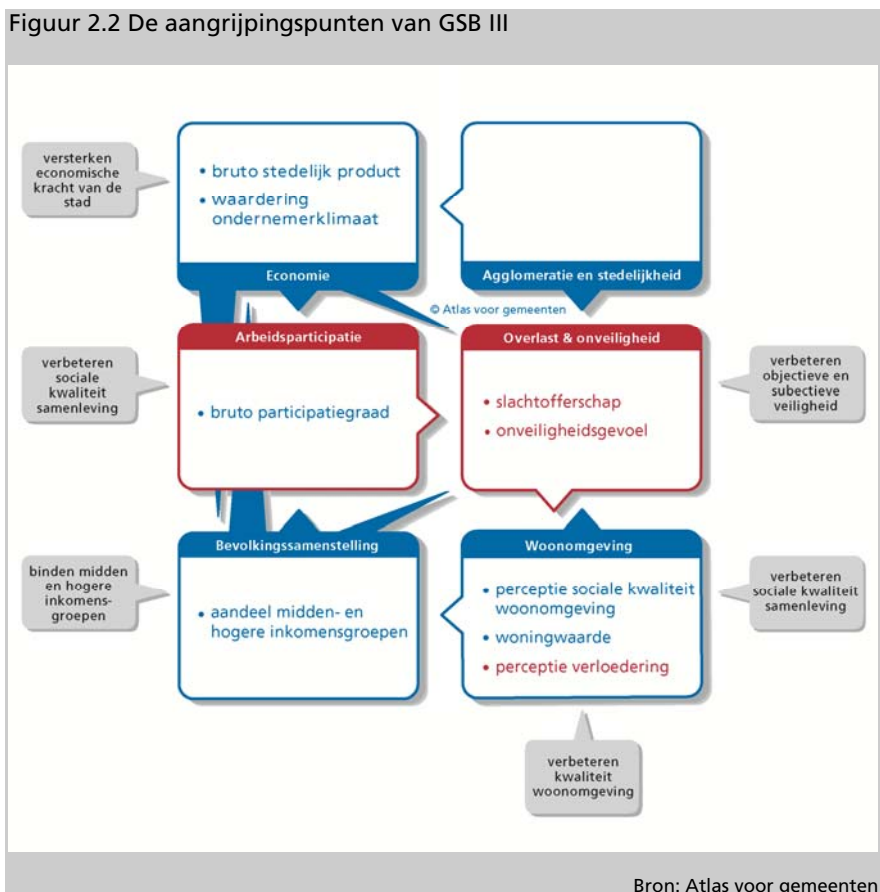
Bron: Ministerie van BZK/WWI

In figuur 2.2 zijn die outcomedoelstellingen en outcome-indicatoren van GSB III in het theoretische model ingepast. Met de grijze ‘beleidsballonnen’ is aangegeven welke GSB-maatregelen waarop van invloed zouden kunnen zijn. In combinatie met de pijlen in het causale schema levert dat inzicht op in de mogelijke directe en indirecte beïnvloeding van stedelijke kansen en problemen door GSB-beleid, én alle andere factoren die daar mogelijk op van invloed zijn.

Het resultaat is een analyseschema waarmee in één oogopslag duidelijk kan worden waar de verschillende beleidsmaatregelen van GSB III naar verwachting effect op hebben, welke factoren daar nog meer effect op hebben en welke ontwikkelingen in de stad indirect door de verschillende GSB-maatregelen beïnvloed kunnen worden.

Vanzelfsprekend is over de veronderstelde verbanden in het schema, en de plek van de verschillende beleidsmaatregelen en outcome-indicatoren veel discussie mogelijk. Zo stond de ‘perceptie sociale kwaliteit woonomgeving’ aanvankelijk onder het kopje ‘bevolkingssamenstelling’, vanuit het idee dat het hier vooral gaat om de sociale samenhang tussen die bevolking. Op advies van de begeleidingscommissie is deze indicator uiteindelijk onder het kopje ‘woonomgeving’ opgenomen.

De doelstelling ‘verbeteren sociale kwaliteit samenleving’ grijpt daar dan ook op in, maar ook op de ‘arbeidsparticipatie’ en de sociale ongelijkheid in de stad. Deze beleidsballon is dan ook twee keer in het schema opgenomen.



Met de ontwikkeling van dit analysemodel is de samenhang tussen de verschillende outcomedoelstellingen ook empirisch getoetst.<sup>19</sup> Die empirische modellen worden nu gebruikt om er de effectiviteit van GSB III mee te meten.

<sup>19</sup> G.A. Marlet, M. Bosker, C.M.C.M. van Woerkens, 2008: *De schaal van de stad. Stadsspecifieke kansen en problemen, en de schaal waarop ze spelen* (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

## 2.4 Input, output en outcome

Naast de outcomedoelstellingen zijn met de steden verschillende prestatieafspraken gemaakt op basis van zogenoemde outputindicatoren. Onder de outcomedoelstelling ‘Verbeteren van de kwaliteit van de woonomgeving’ vallen bijvoorbeeld outputafspraken over het aantal nieuwgebouwde woningen, het aantal ingrijpende woningverbeteringen, het aantal omgezette huurwoningen in koopwoningen, de oppervlakte openbare ruimte waarbij sprake is van een kwaliteitsimpuls en het aantal grootschalige groenprojecten.

Voor de effectmeting van GSB zijn dus drie typen indicatoren relevant:

1. inputindicatoren (hoeveel geld en inspanningen zijn er in gestopt?);
2. outputindicatoren (waar heeft dat toe geleid?), en;
3. outcome-indicatoren (is het beoogde doel bereikt?).

Als inputindicatoren zijn in de effectmeting allereerst dummyvariabelen gebruikt. Een dummyvariabele heeft een waarde 1 of 0. Een 1 wil zeggen dat een stad onder het Grottestedenbeleid valt. Een 0 betekent dat de stad tot de referentiegroep van niet-GSB-steden behoort. Daarnaast is de omvang van de budgetten die in het kader van GSB door het Rijk aan de gemeenten zijn verstrekt als inputindicatoren gebruikt. Die gegevens zijn aangeleverd door het Ministerie voor WWI.

De outcome-indicatoren werden voor een deel door de steden zelf aangeleverd en zijn voor een deel uit landelijke bronnen gehaald.<sup>20</sup> Het betreft hier echter alleen gegevens voor de GSB-steden, en niet voor de referentiegroep van steden. Daarom zijn deze gegevens ongeschikt voor de effectmeting. Voor de effectmeting zijn daarom zoveel mogelijk dezelfde of vergelijkbare outcome-indicatoren uit landelijke bronnen gebruikt.

De outputindicatoren zijn in eerste instantie door de steden zelf aangeleverd. Het probleem hiermee was dat de aangeleverde gegevens vaak onvolledig en/of onvergelijkbaar waren. Ook bleken de aangeleverde cijfers soms fouten te bevatten.

---

<sup>20</sup> Zie: [www.gsb.datawonen.nl](http://www.gsb.datawonen.nl)

Het maatwerk uit GSB III zorgt er in een aantal gevallen automatisch voor dat gegevens over de genomen maatregelen tussen steden onderling niet vergelijkbaar zijn, en daardoor niet geschikt voor een effectmeting. Bovendien gaven de steden (in de begeleidingscommissie) zelf aan dat de relatie tussen output en outcome niet altijd even duidelijk is, en/of dat pas met vertraging een effect van een bepaalde maatregel verwacht mag worden. Ook bleken voor veel outputindicatoren de gegevens niet door alle steden te zijn aangeleverd. In andere gevallen zijn de gegevens door de verschillende steden op onvergelijkbare wijze aangeleverd, waarbij de ene stad bijvoorbeeld het aantal gerealiseerde eenheden opgeeft ('26 hectare') en de andere stad een tekstuele omschrijving ('cultuurhistorie blijvend herkenbaar gemaakt in stadscentrum' of 'doelstelling gehaald').

Voor de effectmeting is getracht om de outputgegevens zodanig te corrigeren dat ze alsnog voor de analyse konden worden ingezet. Ook zijn alternatieve outputindicatoren uit landelijke bronnen gebruikt. In veel gevallen – vooral bij de sociale maatregelen – bleek beide echter niet mogelijk, waardoor in de effectmeting noodgedwongen alleen de stap van input naar outcome kon worden gezet.

De analyse van de kwaliteit van de aangeleverde outputindicatoren – en de uitkomsten uit de kwalitatieve evaluatie<sup>21</sup> – leiden tot de aanbeveling om in het vervolg af te stappen van een systeem waarbij de steden zelf gegevens moeten aanleveren, en het gebruik van gegevens (voor monitoring en effectmeting) te beperken tot gegevens die in landelijke bronnen beschikbaar zijn. Dat levert niet alleen een kostenbesparing op, maar ook een verlichting van de administratieve lastendruk bij de steden. Het maakt effectmeting ook beter mogelijk omdat de gegevens dan niet alleen beschikbaar zijn voor de GSB-steden, maar ook voor de referentiegroep van steden.

---

<sup>21</sup> M. Lubbe, L. de Boer, 2010: *Evaluatie werkwijze GSB 2005-2009* (LPBL, Amsterdam).

## 2.5 Groepen van steden

Om zoveel mogelijk uit te sluiten dat effecten over het hoofd worden gezien, of dat onterechte conclusies over die effecten worden getrokken, worden de regressieanalyses uitgevoerd met twee groepen (*samples*) van 'steden'. Allereerst een groep van 55 steden. Voor de selectie van die groep is met een objectieve analyse de vraag beantwoord of een gemeente als centrale stad met een bepaald verzorgingsgebied kan worden aangemerkt. Die analyse is gebaseerd op de criteria dichtheid en centrumfunctie voor werk en voorzieningen.<sup>22</sup> Tabel 2.2 geeft een overzicht van die steden (kolom 2). Daarnaast is de selectie van gemeenten gebruikt uit de *Atlas voor gemeenten*.<sup>23</sup> Het criterium van die selectie was dat tenminste de kleinste GSB-gemeente erin moest voorkomen, en dat de groep uit een afgerond getal moest bestaan. Dat leidde tot een groep van de vijftig grootste gemeenten van Nederland (G50, zie kolom 3 in tabel 2.2).

In de tabel is tevens aangegeven of en op welk moment een bepaalde gemeente is toetreden tot het Grotestedenbeleid. De referentiegroep van niet-GSB-steden die in de regressieanalyses zijn gebruikt bestaat dus enerzijds uit steden die niet onder het Grotestedenbeleid vallen (de gemeenten in de kolom 'centrale stad' min de steden in de kolom 'G31'), en anderzijds uit grote gemeenten die niet onder het Grotestedenbeleid vallen (de gemeenten in de kolom 'G50' min de steden in de kolom 'G31').

In de volgende hoofdstukken wordt de ontwikkeling van de GSB-steden en de referentiesteden op de vijf GSB-doelstellingen en de bijbehorende outcome-indicatoren vergeleken en verklaard.

---

<sup>22</sup> Zie: G.A. Marlet, 2009: *De aantrekkelijke stad* (VOC Uitgevers, Nijmegen), hoofdstuk 2.

<sup>23</sup> G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2010: *Atlas voor gemeenten* (VOC Uitgevers, Nijmegen).

Tabel 2.2 GSB-steden en referentiesteden

	Referentie-		Referentie-						
	groep 1:	groep 2:	G4 (sinds 1994)	G19 (sinds 1995)	G25 (sinds 1996)	G30 (sinds 1999)	G31 (sinds 2006)	G27 (G31-G4)	
	Centrale stad	G50							
Amsterdam	x	x	x	x	x	x	x		
Rotterdam	x	x	x	x	x	x	x		
Den Haag	x	x	x	x	x	x	x		
Utrecht	x	x	x	x	x	x	x		
Eindhoven	x	x	x	x	x	x	x	x	
Tilburg	x	x	x	x	x	x	x	x	
Groningen	x	x	x	x	x	x	x	x	
Almere	x	x							
Breda	x	x		x	x	x	x	x	
Nijmegen	x	x		x	x	x	x	x	
Apeldoorn	x	x							
Enschede	x	x		x	x	x	x	x	
Haarlem	x	x			x	x	x	x	
Arnhem	x	x		x	x	x	x	x	
Zaanstad		x				x	x	x	
Amersfoort	x	x				x	x	x	
Haarlemmermeer		x							
s-Hertogenbosch	x	x		x	x	x	x	x	
Maastricht	x	x		x	x	x	x	x	
Dordrecht	x	x			x	x	x	x	
Zoetermeer		x							
Leiden	x	x			x	x	x	x	
Zwolle	x	x		x	x	x	x	x	
Emmen	x	x				x	x	x	
Ede		x							
Deventer	x	x		x	x	x	x	x	
Sittard-Geleen	x	x					x	x	
Delft	x	x							
Alkmaar	x	x				x	x	x	
Leeuwarden	x	x		x	x	x	x	x	
Venlo	x	x			x	x	x	x	
Heerlen	x	x			x	x	x	x	
Helmond		x		x	x	x	x	x	
Hilversum		x							
Hengelo (O.)	x	x		x	x	x	x	x	
Amstelveen		x							
Purmerend		x							
Roosendaal	x	x							
Oss	x	x							
Schiedam	x	x			x	x	x	x	
Spijkernisse		x							
Leidschendam		x							
Lelystad		x				x	x	x	
Almelo	x	x		x	x	x	x	x	
Vlaardingen		x							
Alphen ad Rijn		x							
Gouda	x	x							
Hoorn	x	x							
Velsen		x							
Bergen op Zoom	x	x							
Assen	x								
Den Helder	x								
Doetinchem	x								
Terneuzen	x								
Smallingerland (Drachten)	x								
Hoogeveen	x								
Kampen	x								
Weert	x								
Middelburg (Z.)	x								
Zutphen	x								
Roermond	x								
Heerenveen	x								
Tiel	x								
Hellevoetsluis	x								
Goes	x								
Gorinchem	x								
Sneek	x								
Meppel	x								
Delfzijl	x								
Enkhuizen	x								

De effectiviteit van Grotestedenbeleid [ Atlas voor gemeenten ]



### 3 Binden van midden- en hogere inkomensgroepen

**Doelstelling:**

Het binden van midden- en hogere inkomensgroepen aan de stad

**Resultaat:**

Het inkomens- en opleidingsniveau is in de GSB-steden meer toegenomen dan in andere steden. Verschillende indicatoren voor het Grotestedenbeleid hangen significant samen met de toename van het aandeel hoogopgeleiden. Het is daardoor aannemelijk dat GSB een bijdrage heeft geleverd aan het binden van economisch kansrijke bevolkingsgroepen aan de stad. Nieuwbouw in binnenstedelijk gebied lijkt daarbij de meest effectieve maatregel te zijn geweest. Maar er zijn ook aanwijzingen dat de integrale aanpak van GSB rond gebiedsontwikkeling succesvol is geweest.

Het binden van midden- en hogere inkomensgroepen aan de stad is al een belangrijk doel sinds het begin van het Grotestedenbeleid. De aanleiding voor het Grotestedenbeleid was onder andere de eenzijdige voorraad goedkope en onaantrekkelijke woningen in de grote steden. Met als gevolg een relatief ongunstige bevolkingssamenstelling: veel mensen met een lage opleiding en een laag inkomen. Daarom werd het verbeteren van de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving een van de kernthema's in de eerste fase van het Grotestedenbeleid.<sup>24</sup>

De eerste resultaten waren op dit punt echter niet bevredigend. Althans, afgaande op de subjectieve beleving van de bewoners van de achterstandswijken. Het rapportcijfer voor de kwaliteit van de woonomgeving is in die eerste GSB-periode niet verbeterd. Volgens het *Jaarboek Grotestedenbeleid* uit 1999 is GSB I er dan ook niet in geslaagd de leefbaarheid in achterstandswijken te verbeteren en de ruimtelijke concentratie van kansarmen op te heffen.<sup>25</sup>

Om de koopkracht in de stad vast te houden kreeg de zogenoemde fysieke pijler extra aandacht in de tweede convenantperiode van GSB (2001-2005). De vierde van de negen doelstellingen van GSB II werd dan ook 'het versterken van de positie van de stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt'. Daarbij lag de nadruk op het herstructureren van onaantrekkelijke wijken, het verbeteren van de kwaliteit van het woningaanbod en het woonmilieu in de stad, het bevorderen van het aandeel koopwoningen, en het realiseren van kwalitatieve en betaalbare

<sup>24</sup> N. van Putten, 2006: *Terug naar de stad. Een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid* (Ministerie van BZK, Den Haag).

<sup>25</sup> ISEO, 2000: *Jaarboek grotestedenbeleid 1999*.

nieuwbouw op uitleglocaties. Dat fysieke beleid uit GSB II heeft meetbaar een gunstig effect gehad op de bevolkingssamenstelling in de steden.<sup>26</sup>

Tijdens de derde convenantperiode (GSB III) is dat beleid dan ook gecontinueerd. Het bijbehorende budget bleef ongeveer gelijk. Het totale budget voor de ISV-I-periode, 2000-2004, was (exclusief IPSV) € 1,3 miljard, waarvan het grootste deel, ca. € 1 miljard, was bestemd voor de G30.<sup>27</sup> De BDU-Fysiek uit GSB III (2005-2009) bedroeg voor de G31 € 1,1 miljard euro.<sup>28</sup>

De vraag is of ook een vergelijkbaar positief effect van dat fysieke beleid gevonden wordt. En of dit keer – met de outputindicatoren – wel kan worden achterhaald welke beleidsmaatregelen voor dat effect hebben gezorgd.

---

### 3.1 Midden- en hogere inkomensgroepen

De inhaalrace van de GSB-steden is duidelijk geslaagd. Figuur 3.1 laat zien dat de achterstand van de grote steden voor wat betreft het aandeel midden- en hogere inkomensgroepen onder de bevolking al gedurende de tweede convenantperiode is ingelopen. Sinds 2005 is het aandeel midden- en hogere inkomensgroepen in de GSB-steden zelfs hoger dan in de overige steden in Nederland.

Figuur 3.2 laat zien dat dat vooral te danken is aan een forse toename van het aantal mensen in de steden met een hoog inkomen.<sup>29</sup> Tussen 2005 en 2008 is het aandeel mensen met een hoger inkomen in de GSB-steden met 0,35 procentpunt toegenomen. Dat komt overeen met circa 12.500 personen in alle GSB-steden tezamen. In de andere steden is het aandeel mensen met een hoger inkomen met een vergelijkbaar percentage afgenomen. Maar omdat die steden relatief klein zijn komt het verlies aan mensen met een hoger inkomen uit op circa 4.000.

Terwijl het aandeel hogere inkomensgroepen toenam, is het aandeel middeninkomensgroepen afgenomen (zie figuur 3.3). Het aandeel mensen met een middeninkomen is in de GSB-steden sinds 2006 afgenomen, terwijl dat aandeel in de overige steden ongeveer gelijk gebleven is (zie figuur 3.3).

---

<sup>26</sup> G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens (red.), 2006: *De effectiviteit van Grotestedenbeleid* (Atlas voor gemeenten, Utrecht)

<sup>27</sup> Zie: ISV-I-budget periode 2000 t/m 2004, [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl).

<sup>28</sup> Volgens opgave Ministerie van BZK/WWI.

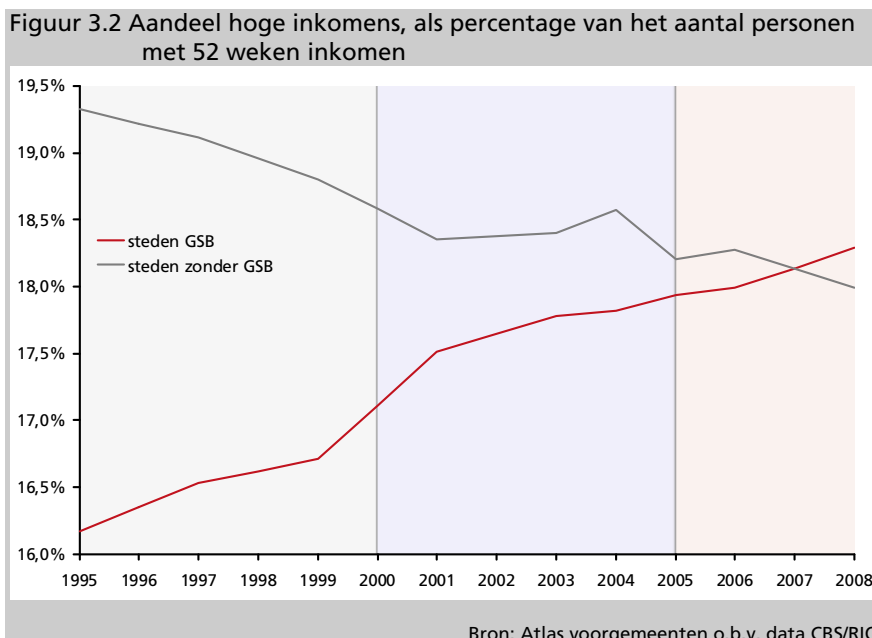
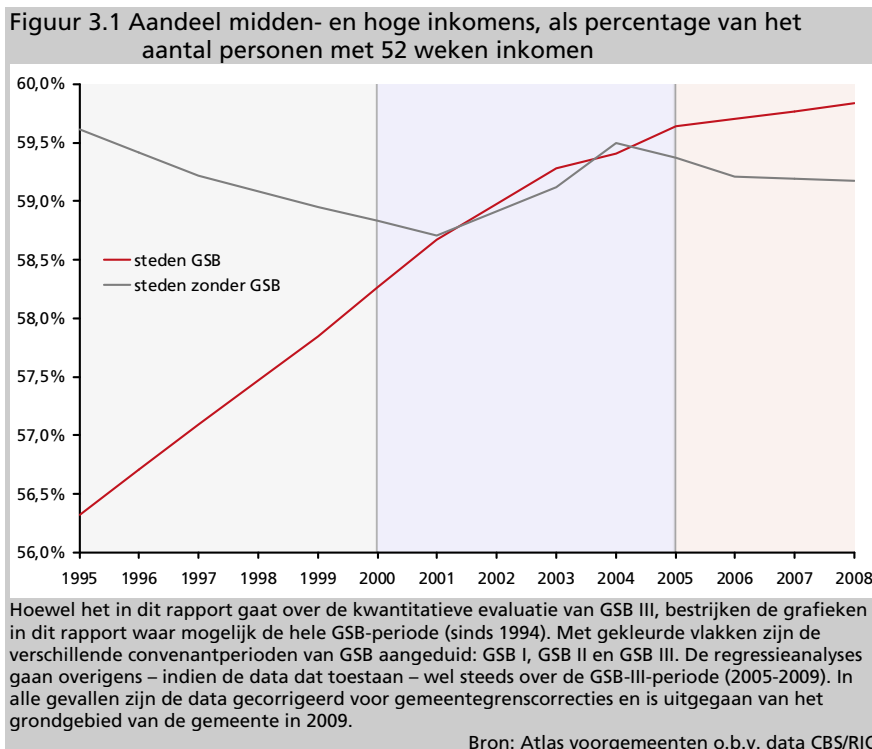
<sup>29</sup> Lage inkomens zijn de onderste 40%, hoge inkomens zijn de bovenste 20%, middeninkomens zijn de rest. Voor 2008 (= inkomen over 2007) waren deze bijbehorende inkomensgrenzen: laag: tot 15.300 euro; midden: 15.300 tot 26.800 euro; hoog: 26.800 en hoger.

De vraag is vervolgens of het GSB-beleid daarvoor verantwoordelijk is. Is GSB III erin geslaagd om de uitstroom van hogere inkomensgroepen uit de steden te stoppen? Waren daarvoor andere factoren verantwoordelijk? Of is de toename van het aandeel mensen met een hoger inkomen wellicht het gevolg van migratie of van inkomensstijging van de bestaande bevolking in de steden.

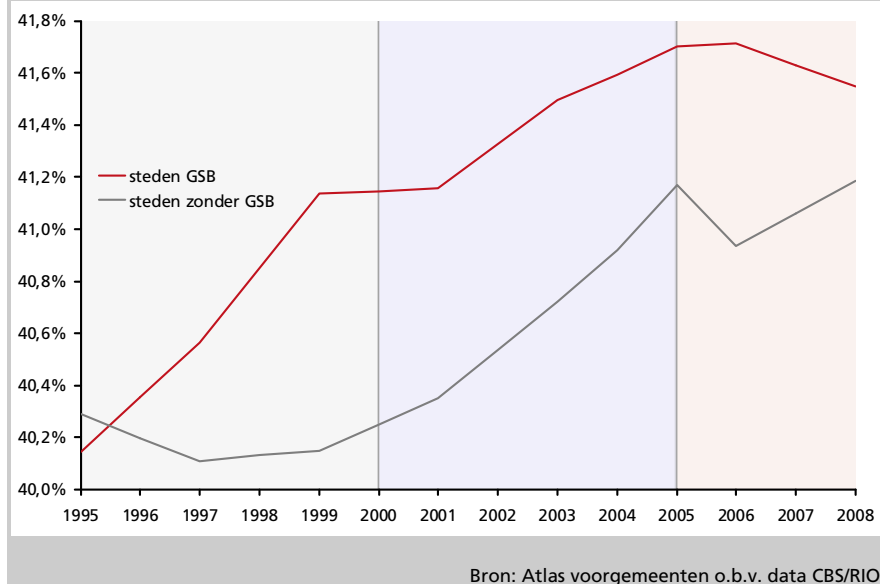
Om die vragen te kunnen beantwoorden zijn regressieanalyses uitgevoerd waarbij gelijktijdig rekening kon worden gehouden met deze alternatieve verklaringen voor het succes van de grote steden. Een complicatie daarbij was dat cijfers over de ontwikkeling van het aandeel hogere- en middeninkomensgroepen in steden (bron RIO/CBS) slechts beschikbaar waren tot eind 2007. Dat levert een wel heel korte periode op, omdat GSB III loopt van begin 2005 tot en met eind 2009. De effectmeting kon zodoende slechts plaatsvinden over de periode van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007.

Het is niet verrassend dat dat geen erg robuuste modellen opleverde. Dat de GSB-indicatoren in die modellen niet significant waren, mag dan ook niet tot de conclusie leiden dat GSB geen effect heeft gehad. Daarom zijn ook nog schattingen gedaan over de periode van 1 januari 2001 tot en met 31 december 2007 (GSB II en een deel van GSB III). Dat leverde betere modellen op, maar ook in deze modellen werd geen significant verband gevonden tussen GSB en een toename van het aandeel midden- en hogere inkomensgroepen in de steden.

Dat is een opmerkelijk resultaat in het licht van het beeld dat uit de figuren 3.1 en 3.2 volgt. In de modellen die de toename van het inkomensniveau in de steden verklaren, is steeds een overheersende verklarende factor te vinden: de beschikbaarheid van werk in en vanuit de steden, een maat voor de mate van agglomeratie. Het zou zo kunnen zijn dat de relatief grote toename van het inkomensniveau in de GSB-steden niet het gevolg is van een lagere uitstroom of hogere instroom van mensen met een hoger inkomen, maar van een meer dan gemiddelde groei van het inkomen van de bestaande stedelijke bevolking, als gevolg van de agglomeratievoordelen (meer keuze uit werk en een hoger loon) die de grote steden aan hun inwoners bieden.



Figuur 3.3 Aandeel middeninkomens, als percentage van het aantal personen met 52 weken inkomen



### 3.2 Hoger opgeleiden

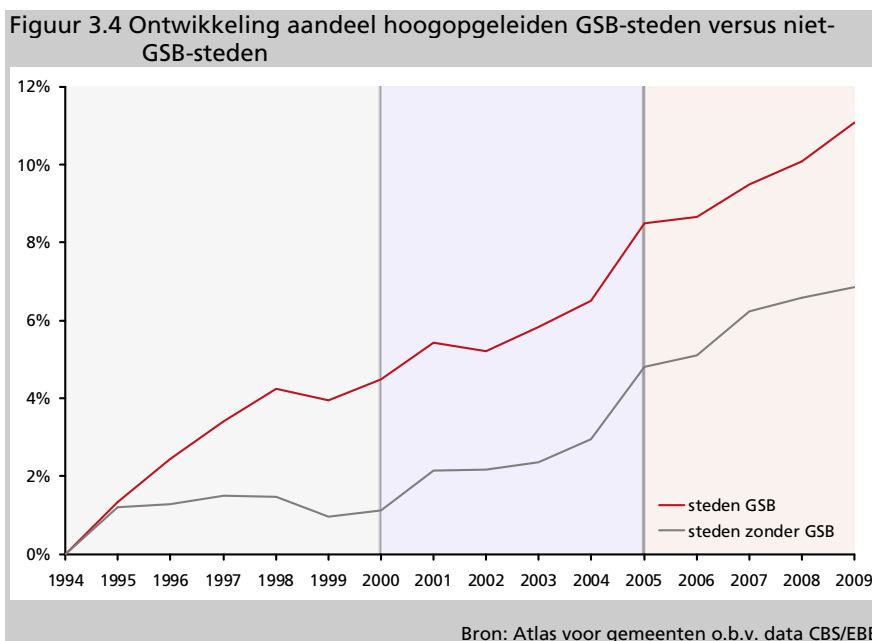
Naast het aandeel mensen met een hoger inkomen is de analyse – net als bij de effectmeting van GSB II – ook uitgevoerd met het aandeel hoogopgeleiden als indicator voor de ontwikkeling van de bevolkingssamenstelling. Niet alleen omdat daarvan een langere periode beschikbaar is, maar ook omdat in theorie juist een hoogopgeleide, creatieve bevolking in de steden belangrijk is voor de lokale economie.<sup>30</sup>

Cijfers over het aandeel mensen met een hbo- of wetenschappelijke opleiding zijn afkomstig uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS, en waren voor deze effectmeting beschikbaar tot en met 1 januari 2009.

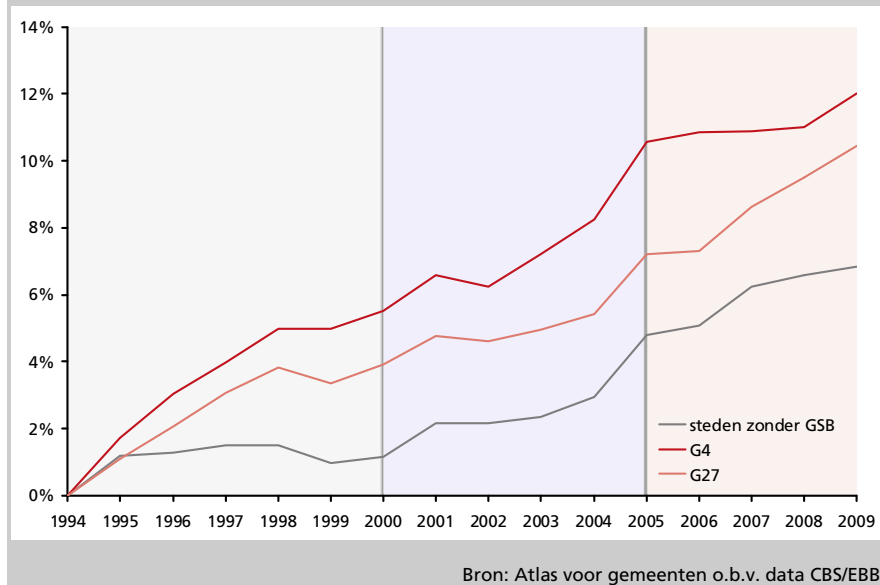
Op het eerste gezicht lijkt het erop dat de positieve bevolkingstrend zich tijdens de GSB-III-periode heeft voortgezet (figuur 3.4). Het aandeel hoogopgeleiden onder de bevolking in de GSB-steden is tussen 2005 en 2009 meer toegenomen dan in de niet-GSB-steden (de overige steden uit tabel 2.2). Dat blijkt vooral te komen door een toename van het aandeel

<sup>30</sup> G.A. Marlet, C.M.C.M., van Woerkens, 2007: *The Dutch Creative class and how it fosters urban employment growth*, in: *Urban Studies*, 44, 13, pp. 2605-2626.

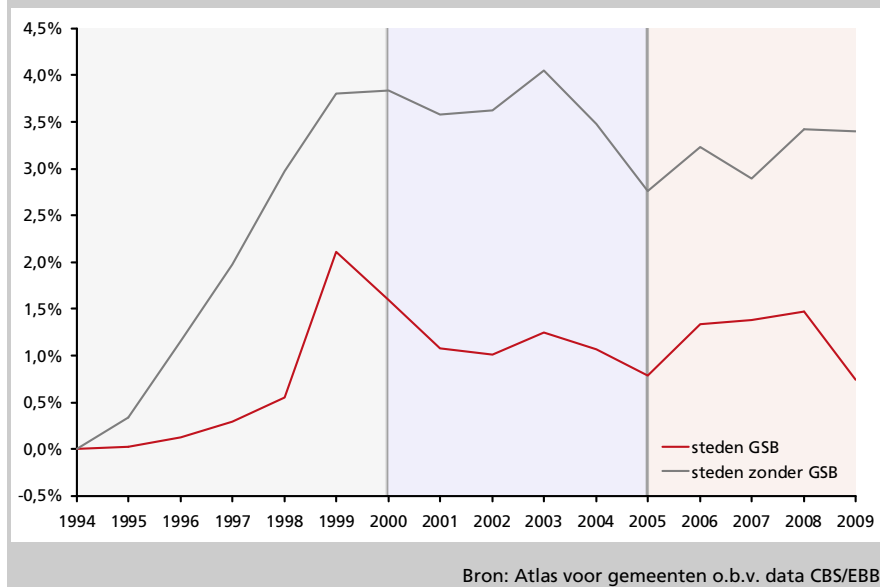
hoogopgeleiden onder de bevolking in de G27, terwijl in de periode daarvoor (1999-2004) juist de G4 verantwoordelijk waren voor de positieve bevolkingstrend in de GSB-steden (figuur 3.5). Het aandeel middelbaar opgeleiden is in de GSB-steden sterker gedaald dan in de niet-GSB-steden (figuur 3.6 en 3.7). Sinds het begin van GSB III neemt ook het aandeel laagopgeleiden in de GSB-steden meer af dan elders (figuur 3.8), met name in de G4 (figuur 3.9).



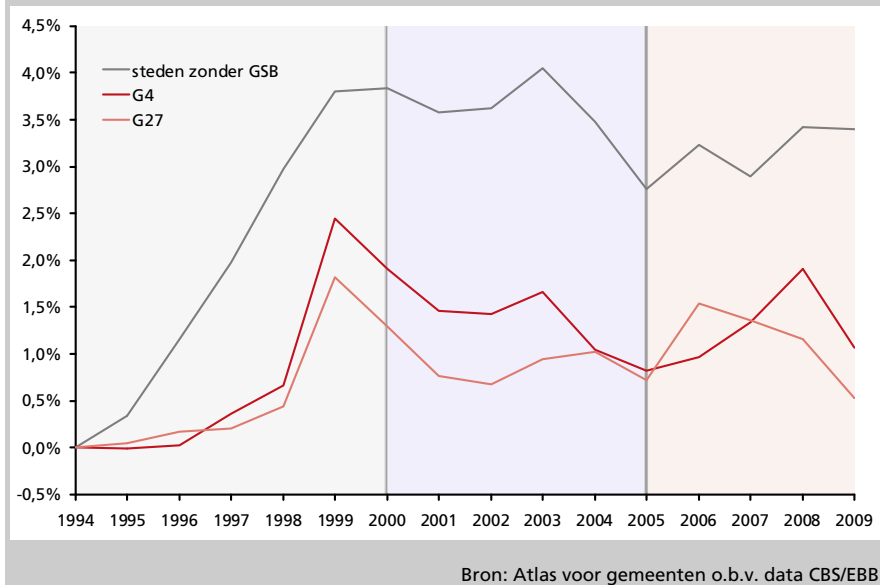
Figuur 3.5 Ontwikkeling aandeel hooggeleiden G4, G27 en overige steden



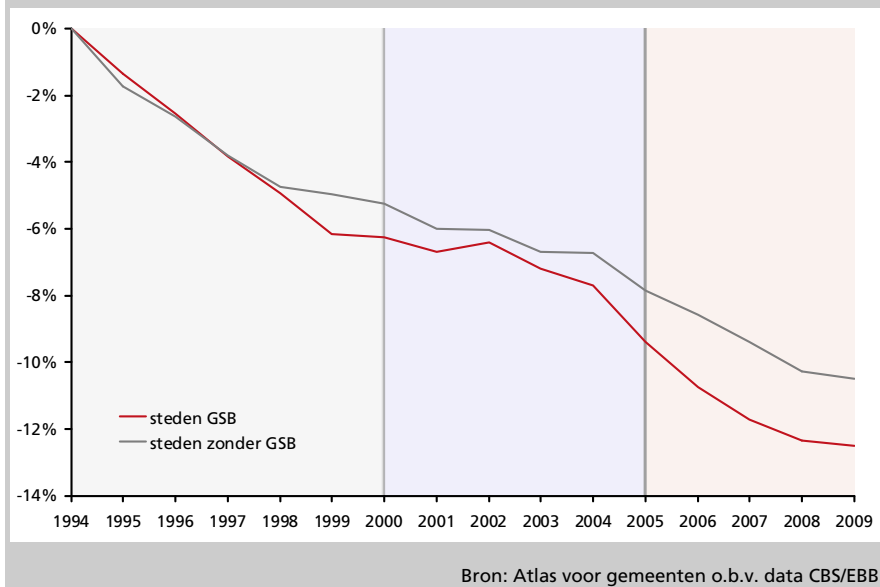
Figuur 3.6 Ontwikkeling aandeel middelbaar opgeleiden



**Figuur 3.7** Ontwikkeling aandeel middelbaar opgeleiden

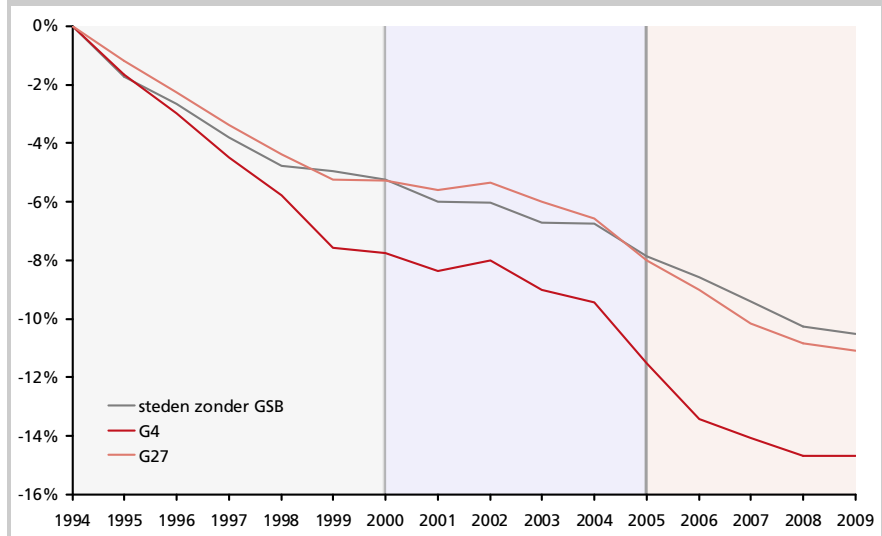


**Figuur 3.8** Ontwikkeling aandeel laagopgeleiden



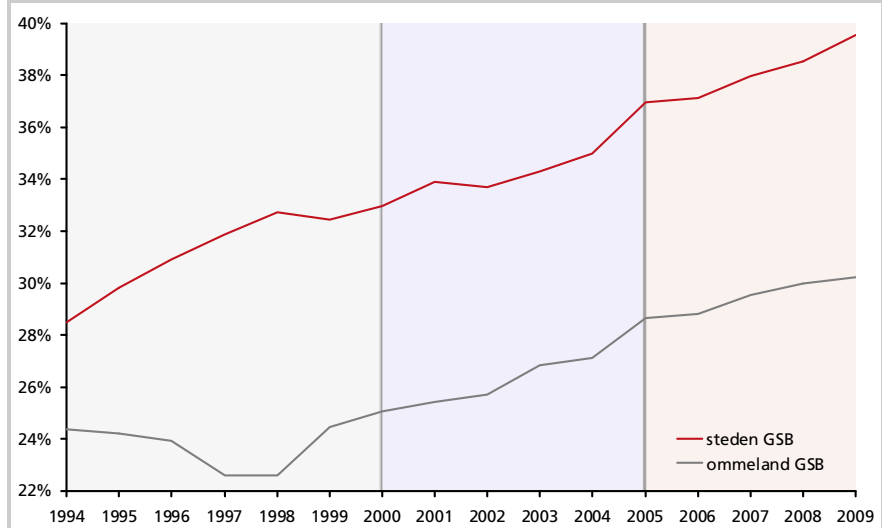


Figuur 3.9 Ontwikkeling aandeel laagopgeleiden



Bron: Atlas voor gemeenten o.b.v. data CBS/EBB

Figuur 3.10 Ontwikkeling aandeel hoogopgeleiden, GSB-steden versus hun directe ommeland



Bron: Atlas voor gemeenten o.b.v. data CBS/EBB

Uit figuur 3.10 blijkt dat de opleving van de steden in eerste instantie ten koste leek te gaan van het ommeland. Na 1998 neemt echter ook het aandeel hoogopgeleiden in de directe omgeving (het ommeland) van de GSB-steden weer toe, ongeveer in hetzelfde tempo als in de steden zelf. Kennelijk profiteert ook het ommeland van een grotere aantrekkingskracht van de naburige stad. Waarschijnlijk komt dat omdat mensen in een bepaalde levensfase suburbaniseren in de directe omgeving van de stad waar ze in de periode daarvoor woonden.<sup>31</sup>

Vervolgens is het de vraag of die toegenomen aantrekkingskracht van de GSB-steden ook *het gevolg is van* GSB-beleid. Komt de gunstige bevolkingstrend in de GSB-steden door het Grottestedenbeleid?

### Theorie

Er zijn nog veel meer redenen te bedenken waardoor de aantrekkingskracht van steden is toegenomen, zoals gunstige economische ontwikkelingen, toenemende veiligheid, een toenemende preferentie voor stedelijk wonen, etc. Om die vraag te kunnen beantwoorden moet in de analyse met zoveel mogelijk factoren rekening worden gehouden die in theorie van invloed zijn op de ontwikkeling van de bevolkingssamenstelling in de steden, niet alleen het GSB-beleid.

De (verandering van de) samenstelling van de bevolking in een stad wordt in theorie verklaard uit de economische kansen die zo'n stad biedt (in het pijlschema in hoofdstuk 2 de pijl van Economie naar Bevolkingssamenstelling). De kans op een baan in en vanuit een stad biedt een belangrijke verklaring voor de aantrekkingskracht van steden op mensen met een hogere opleiding en mensen uit de midden- en hogere inkomensgroepen. Met name tweeverdieners blijken veelal een strategische woonplaatskeuze te maken van waaruit de carrièrekansen van beide partners optimaal zijn.<sup>32</sup>

Daarnaast speelt de woonomgeving een belangrijke rol. Niet alleen de kwaliteit van de woning en de woonomgeving zelf, maar ook het voorzieningenniveau in de stad en de mate waarin mensen zich in de stad en de omgeving van de stad kunnen vermaken (de zogenoemde *amenities*).<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Zie hierover: G.A. Marlet, 2009: *De aantrekkelijke stad* (VOC Uitgevers, Nijmegen), hoofdstuk 6.

<sup>32</sup> D. Costa, E. Kahn, 2000: *Power couples: Changes in the locational choice of the college educated, 1940-1990*, in: *Quarterly Journal of Economics*, 115, 4, pp.1287-1315; J. Compton, R.A. Pollak, 2004: *Why are power couples increasingly concentrated in large metropolitan areas*, NBER Working Paper 10918; Crozet, M., 2004. *Do migrant follow market potential? An estimation of a new economic geography model*. *Journal of Economic Geography* 4(4):439-458.

<sup>33</sup> P. Cheshire, S. Sheppard, 1995: *On the price of land and the value of amenities*, in: *Economica*, 62, 246, pp. 247-267; Glaeser, E.L., Kolko, J., Saiz, A., 2000: *Consumer city* (Working paper series, nr. 7790, Cambridge MA, National Bureau of Economic Research), p. 12; T.N. Clark, 2003: *Urban*

Er zijn in het pijlenschema in hoofdstuk 2 dan ook twee pijlen die wijzen in de richting van het blok Bevolkingssamenstelling: één die vertrekt vanuit Economie en één die vertrekt vanuit Woonomgeving. Bovendien is er een pijl van Overlast & onveiligheid naar Woonomgeving die aanduidt dat ook overlast en onveiligheid onderdeel uitmaken van de kwaliteit van de woonomgeving, en in theorie dus indirect van invloed zijn op de bevolkingssamenstelling in een stad. Die veronderstelde causale relaties zijn voor Nederland al eerder empirisch getoetst. Dat onderzoek laat zien dat de (verandering van de) bevolkingssamenstelling van een stad inderdaad meetbaar afhankelijk is van enerzijds de beschikbaarheid van banen en anderzijds van de kwaliteit van de woonomgeving en het voorzieningenniveau in de stad.<sup>34</sup> Die indicatoren dienen, naast de GSB-beleidsindicatoren, dan ook als controlevariabelen in de modellen waarmee de effectiviteit van het Grotestedenbeleid aan het licht moet komen.

### Empirie

De uitkomsten van de regressieanalyses staan in tabel 3.1. Die regressieanalyses gaan uitsluitend over de GSB-III-periode (2005-2009), terwijl de grafieken hierboven hele GSB-periode (sinds 1994) bestreken.

Uit die regressieanalyses blijkt dat – naast de genoemde controlevariabelen – ook de G31-dummy (zie hoofdstuk 2 voor uitleg van de indicatoren) significant samenhangt met de toename van het aandeel hoogopgeleiden (zie kolom I in tabel 3.1). Als de G4-dummy en de G27-dummy samen in één model worden opgenomen (model II) blijkt dat vooral de G27 er tussen 2005 en 2009 in zijn geslaagd om hoogopgeleiden aan zich te binden. De G4-dummy heeft weliswaar een positieve coëfficiënt, maar die is niet significant (zie kolom II in tabel 3.1).

Vervolgens is het de vraag welke maatregelen verantwoordelijk zijn geweest voor het gevonden verband tussen GSB en de toename van het aandeel hoogopgeleiden in de steden. De verschillen in de hoogte van de budgetten voor fysiek beleid in de GSB-steden bieden geen aanvullende verklaring voor de toename van het aandeel hoogopgeleiden (model III). Als dat fysieke budget in het model wordt vervangen door het totale GSB-budget verandert dat niets aan die conclusie. Als een model wordt geschat met alleen de budgetten en zonder de G31-dummy is de coëfficiënt van de budgetten wel significant positief; die indicator dient dan feitelijk als dummy voor de GSB-steden.

---

*amenities: lakes, opera, and juice bars do they drive development?*, in: *The city as an entertainment Machine, Research in Urban Policy*, 9, pp. 103-140.

<sup>34</sup> G.A. Marlet, 2009: *De aantrekkelijke stad* (VOC Uitgevers, Nijmegen), hoofdstuk 6.

Tabel 3.1 Heeft GSB III hoger opgeleiden aan de stad gebonden? Uitkomsten uit de regressieanalyses (op gemeenteniveau)

Ontwikkeling aandeel hoogopgeleiden 2005-2009	I	II	III	IV	V
G31-dummy	<b>0,032</b> <b>(2,4)**</b>		<b>0,032</b> <b>(2,3)**</b>	-0,004 (-0,2)	-0,023 (-1,0)
G4-dummy		0,032 (1,4)			
G27-dummy		<b>0,034</b> <b>(2,3)**</b>			
Budget ISV (per inwoner)			0,001 (0,0)		
Nieuwbouw totaal				-0,869 (-1,0)	-1,244 (-1,5)
G31*nieuwbouw totaal				<b>3,135</b> <b>(2,1)**</b>	<b>3,890</b> <b>(2,4)**</b>
Nieuwbouw uitleg				0,773 (0,8)	0,867 (0,9)
G31*nieuwbouw uitleg				-2,430 (-1,5)	<b>-2,848</b> <b>(-1,6)*</b>
Culturele kwaliteit (budget per inwoner)					<b>0,014</b> <b>(1,6)*</b>
Sample	55 (steden)	55 (steden)	55 (steden)	55 (steden)	55 (steden)
Methode	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS
Adj. R <sup>2</sup>	0,34	0,32	0,32	0,34	0,36

De coëfficiënten en t-waardes zijn genoteerd, waarbij de t-waardes tussen haakjes staan. De coëfficiënten geven de omvang van het verband tussen de verklarende variabelen (de linker kolom) en de te verklaren variabele (in dit geval de ontwikkeling van het aandeel hoogopgeleiden) aan. De t-waardes geven het significantieniveau van dat verband weer. Met sterren is de interpretatie van die t-waardes gegeven: \*\*\* Significant bij meer dan 99% betrouwbaarheid; \*\* Significant bij meer dan 95% betrouwbaarheid; \* Significant bij meer dan 90% betrouwbaarheid. Behalve de getoonde verklarende variabelen bestaan de modellen ook uit zogenoemde controlevariabelen. De significante controlevariabelen in deze modellen waren: aandeel hoogopgeleiden 2005 (-), bereikbaarheid werk (+), geweldsmisdrijven (-), cultureel aanbod (+), winkelaanbod (+), nabijheid natuur (+), nabijheid kust (+), aantal ingeschreven universitaire studenten 2005 (+), aantal ingeschreven hbo-studenten 2005 (+). De hier getoonde modellen hebben betrekking op de sample van 55 steden. Met de G50-sample (niet in de tabel getoond) werden vergelijkbare resultaten gemeten.

Alleen het budget dat gericht was op het conserveren en integreren van cultuurhistorisch erfgoed in de woonomgeving hangt significant samen met een toename van het aandeel hoogopgeleiden in de GSB-steden, hoewel het significantieniveau zich op het randje van wat acceptabel gevonden wordt bevindt.

De hoogte van de budgetten van andere fysieke maatregelen – zoals groenprojecten en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte – hangt niet significant samen met de toename van het aandeel hoogopgeleiden. Ook de bijbehorende outputindicatoren voor de genoemde maatregelen hangen niet significant samen met een toename van het aandeel hoogopgeleiden in de stad. Daarbij dient echter nogmaals te worden opgemerkt dat de beschikbaarheid en kwaliteit van die outputindicatoren te wensen overliet (zie hoofdstuk 2).

Het positieve verband tussen het budget voor het accentueren van de fysieke culturele kwaliteiten van de woonomgeving en de toename van het aandeel hoogopgeleiden zou er op kunnen wijzen dat hoogopgeleiden graag wonen in de buurt van cultureel erfgoed. Het kan ook simpelweg betekenen dat nieuwe woningen *in* cultureel erfgoed (denk dan aan het omvormen van industrieel erfgoed tot woningen) relatief populair zijn onder hoger opgeleiden. In dat geval zou de betreffende GSB-indicator slechts een proxy zijn voor de *aanwezigheid* van cultuurhistorisch erfgoed in de stad, in plaats van een indicatie voor succesvol beleid dat erop is gericht dat erfgoed beter zichtbaar te maken in de woonomgeving.

Echter, het culturele aanbod en de voorraad cultureel erfgoed (rijksmonumenten) zijn als controlevariabelen in de regressieanalyses meegenomen. In dat model blijft het budget voor het accentueren van cultuurhistorisch erfgoed significant samenhangen met de toename van het aandeel hoogopgeleiden in de steden. Dat kan leiden tot de voorzichtige conclusie dat het GSB-beleid dat zich daarop heeft gericht zijn vruchten heeft afgeworpen

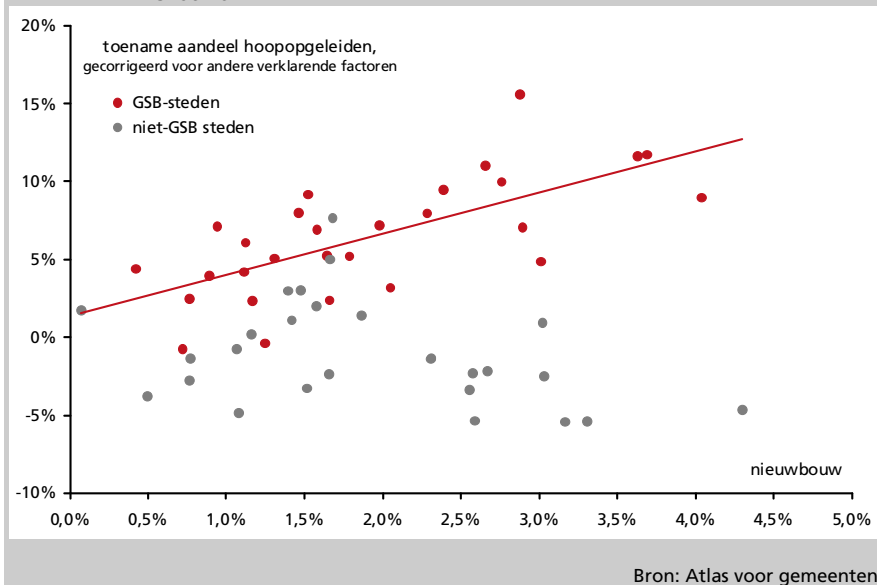
Uit model IV en V blijkt dat ook het aantal nieuwgebouwde woningen significant samenhangt met een toename van het aandeel hoogopgeleiden, maar alleen in de G31, niet in de overige steden. In diezelfde modellen heeft de nieuwbouw op uitleglocaties een, zwak significant, negatief teken (zie de kolommen IV en V in tabel 3.1). In dat model (kolom V) verliest de GSB-dummy zijn significantie.

Het is dan ook aannemelijk dat nieuwbouw in bestaand stedelijk gebied de aantrekkingskracht van de GSB-steden heeft vergroot. Het omgekeerde zou in theorie ook waar kunnen zijn: er is vooral in bestaand stedelijk gebied

gebouwd waar het aandeel hoogopgeleiden is toegenomen. Voor de hand ligt dat echter niet, omdat het aandeel hoogopgeleiden aan het begin van de periode als controlevariabele in het model is opgenomen, en negatief samenhangt met de toename van het aandeel hoogopgeleiden daarna. Het is daardoor ook niet erg waarschijnlijk dat de nieuwbouw in de periode 2005-2009 het gevolg is geweest van de toename van het aandeel hoogopgeleiden in de periode daarvoor.

Zeker ook omdat die nieuwbouw in de GSB-steden wel, en in de overige steden niet samenhangt met een toename van het aandeel hoogopgeleiden in de stad (zie figuur 3.11 voor een gestileerde weergave van dat resultaat). Nieuwbouw alleen lijkt niet voldoende te zijn geweest voor het vergroten van de aantrekkingskracht van een stad. Mogelijk is de integrale aanpak van de gebiedsontwikkeling in het kader van GSB – met gelijktijdige aandacht voor andere GSB-doelen (veiligheid, openbare ruimte, voorzieningen etc.) – hier doorslaggevend geweest. Uit de kwalitatieve evaluatie van het Grotestedenbeleid<sup>35</sup> blijkt dat de steden zelf in die integrale en programmatische aanpak van GSB een belangrijke meerwaarde zien.<sup>36</sup>

**Figuur 3.11** Hoe meer nieuwbouw in GSB-steden, hoe groter de toename van het aandeel hoogopgeleiden. In andere steden ontbreekt dit verband.



<sup>35</sup> Dat is de kwalitatieve evaluatie. Deze kwantitatieve evaluatie is spoor 1.

<sup>36</sup> M. Lubbe, L. de Boer, 2010: *Evaluatie werkwijze GSB 2005-2009* (LPBL, Amsterdam).

---

## 4 Verbeteren kwaliteit woonomgeving

**Doelstelling:**

Het verbeteren van de kwaliteit van de woonomgeving in de steden.

**Resultaat:**

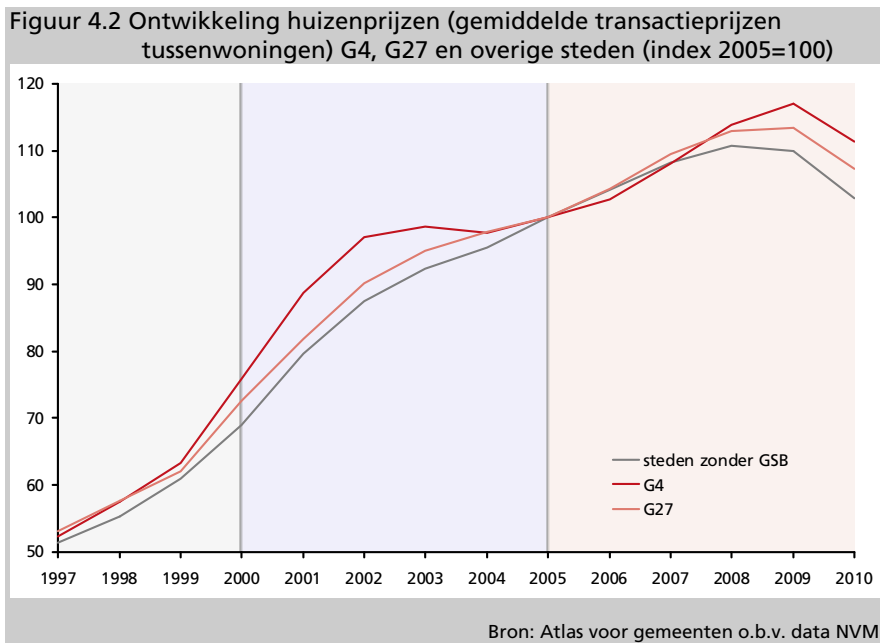
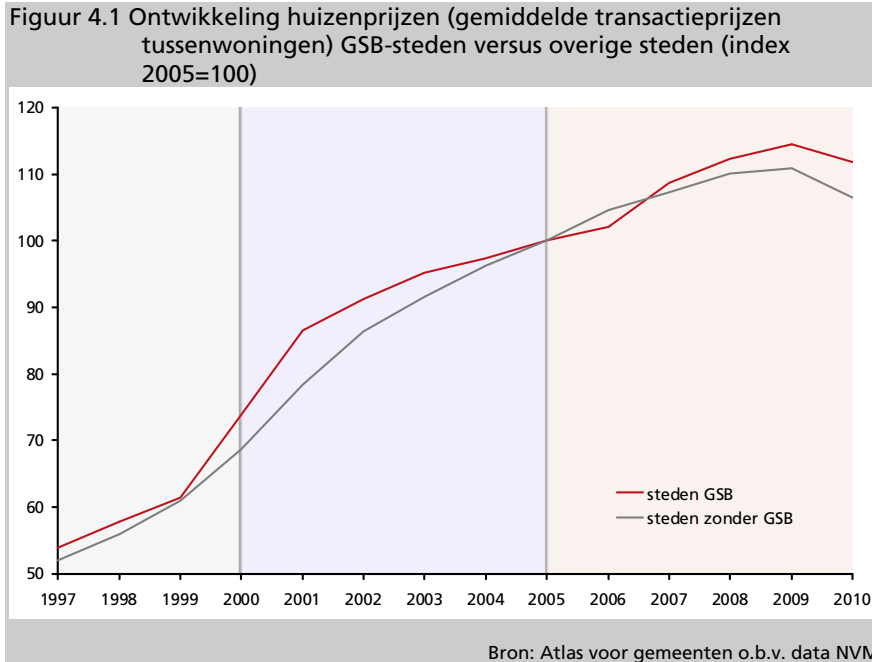
De huizenprijzen zijn in de GSB-steden meer gestegen dan in andere steden. Wederom hangt die ontwikkeling samen met nieuwbouw binnen bestaand stedelijk gebied. Voor een deel is de verbeterde kwaliteit van de woonomgeving het gevolg geweest van een afname van de verloedering in de ISV-gebieden, die weer vooral het gevolg was van nieuwbouw en de verkoop van sociale huurwoningen. Door gebrek aan goede outputgegevens kon niet worden achterhaald welke concrete maatregelen daar nog meer voor verantwoordelijk zijn geweest.

Naast maatregelen die direct gericht zijn op het binden van midden- en hogere inkomensgroepen aan de stad, richt het Grotestedenbeleid zich ook op het verbeteren van de kwaliteit van de (bestaande) woonomgeving, onder andere door het tegengaan van verloedering. De bijbehorende outcome-indicatoren zijn de ontwikkeling van de huizenprijzen en de perceptie van de mate van verloedering in de woonomgeving. De resultaten van dat beleid worden in eerste instantie afgemeten aan de ontwikkeling van de huizenprijzen van de bestaande woningvoorraad in de steden.

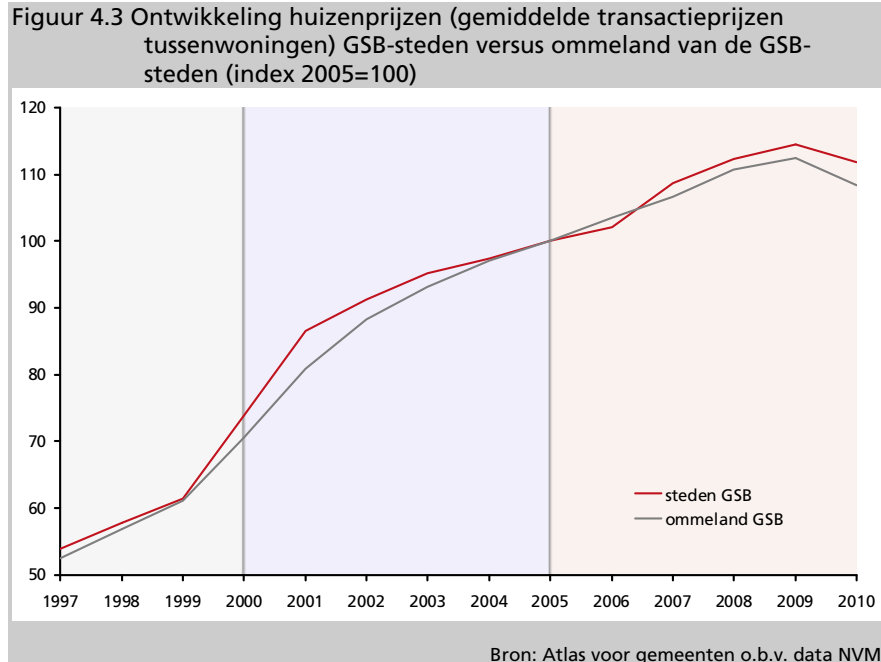
---

### 4.1 Stijging huizenprijzen

De huizenprijzen zijn sinds 2005 in de GSB-steden meer toegenomen dan in de andere steden in Nederland, en sinds 2009 minder afgenomen (zie figuur 4.1). Vooral in de G4 hebben de huizenprijzen zich sinds 2005 relatief gunstig ontwikkeld (figuur 4.2). Die 'gunstige' ontwikkeling deed zich in de eerste twee GSB-periodes nog niet voor: tussen 1997 en 2005 zijn de huizenprijzen in de GSB-steden minder gestegen dan in andere steden, terwijl die rollen tussen 2005 en 2010 zijn omgedraaid; een grotere stijging in de GSB-steden. De gemiddelde woningwaarde in het directe ommeland van de GSB-steden is hierbij achtergebleven, zo blijkt uit figuur 4.3.





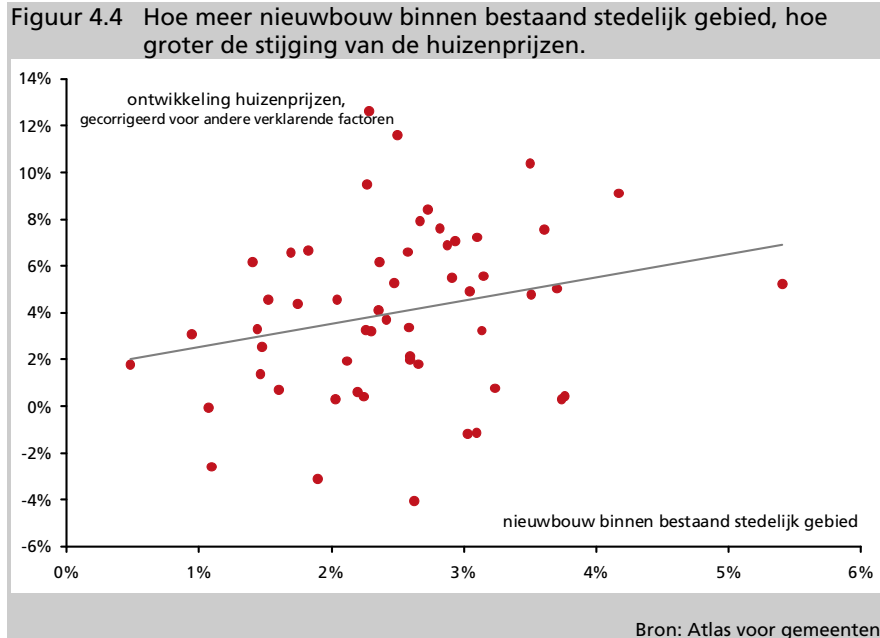


Uit de regressieanalyses blijkt dat, ook als rekening gehouden wordt met andere factoren die daarop van invloed zijn, de huizenprijzen tussen 2006 en 2010 significant meer zijn toegenomen in de GSB-steden dan in de overige steden in Nederland (zie tabel 4.1). De G31-dummy hangt in alle in tabel 4.1 gepresenteerde modellen positief significant samen met een stijging van de huizenprijzen. De hoogte van het ISV-budget voegt daar niets aan toe (zie kolom II), waarschijnlijk omdat de verschillen in budget tussen de steden klein zijn. Ook als dat ISV-budget zou worden vervangen door het totale GSB-budget hangt die inputindicator niet significant samen met de ontwikkeling van de huizenprijzen op gemeenteniveau.

Tabel 4.1 Heeft GSB III de woningwaarde verhoogd? Uitkomsten uit een regressieanalyse (gemeenteniveau).			
Ontwikkeling huizenprijzen 2006-2010 (op basis van transacties NVM)	I	II	III
G31-dummy	<b>0,018</b> <b>(1,6)*</b>	<b>0,028</b> <b>(2,1)**</b>	<b>0,027</b> <b>(2,5)**</b>
Budget ISV (per inwoner)		-0,318 (-1,4)	
Nieuwbouw binnen bestaand stedelijk gebied			<b>0,986</b> <b>(2,1)**</b>
Verkoop huurwoningen			-1,421 (-1,5)
Onttrekkingen aan de woningvoorraad			-1,250 (-3,6)**
Sample	55 (steden)	55 (steden)	55 (steden)
Methode	OLS	OLS	OLS
Adj. R <sup>2</sup>	0,52	0,53	0,60

De coëfficiënten en t-waardes zijn genoteerd, waarbij de t-waardes tussen haakjes staan. De coëfficiënten geven de omvang van het verband tussen de verklarende variabelen (de linker kolom) en de te verklaren variabele (in dit geval de ontwikkeling van de huizenprijzen) aan. De t-waardes geven het significantieniveau van dat verband weer. Met sterren is de interpretatie van die t-waardes gegeven: \*\*\* Significant bij meer dan 99% betrouwbaarheid; \*\* Significant bij meer dan 95% betrouwbaarheid; \* Significant bij meer dan 90% betrouwbaarheid. Behalve de getoonde verklarende variabelen bestaan de modellen ook uit zogenoemde controlevariabelen. De significante controlevariabelen in deze modellen waren: aanvangsniveau huizenprijzen (+); filedruk (-); cultureel aanbod (+). De hier getoonde modellen hebben betrekking op de sample van 55 steden. Met de G50-sample (niet in de tabel getoond) werden vergelijkbare resultaten gemeten.

De uitkomsten uit die regressieanalyses laten tevens zien dat nieuwbouw binnen bestaand stedelijk gebied significant samenhangt met een grotere stijging van de gemiddelde huizenprijzen (het model in kolom III van tabel 4.1). In figuur 4.4 is dat resultaat gestileerd weergegeven. Onttrekkingen aan de woningvoorraad hangen opmerkelijk genoeg samen met gemiddeld lagere huizenprijzen. Het is onduidelijk wat hiervoor de verklaring is.



Het positieve verband tussen nieuwbouw en de ontwikkeling van de huizenprijzen kan simpelweg betekenen dat de nieuwgebouwde huizen gemiddeld voor een hogere prijs zijn verkocht dan de bestaande woningen in de stad. Maar het kan ook betekenen dat met die nieuwbouw de waarde van de woningen in de omgeving is toegenomen. Het gelijktijdige significante verband tussen de G31-dummy en de ontwikkeling van de huizenprijzen in model III kan betekenen dat door (de combinatie van nieuwbouw met) ander GSB-beleid de kwaliteit van de woonomgeving in de steden is verbeterd, en daarmee de waardering voor die woonomgeving.

Om daar verder voor te testen zijn de analyses opnieuw uitgevoerd, maar nu met de outputindicatoren voor ingrijpende woningverbeteringen, kwaliteitsverbetering openbare ruimte en grootschalige groenprojecten. Die outputindicatoren hingen echter niet significant samen met de ontwikkeling van de huizenprijzen. Zoals in hoofdstuk 2 al werd beschreven is op de kwaliteit van deze outputindicatoren veel af te dingen. Uit het feit dat ze niet significant samenhangen met de ontwikkeling van de huizenprijzen mag dan ook niet de conclusie worden verbonden dat deze maatregelen geen effect hebben gehad op de kwaliteit van de woonomgeving.

De gevonden huizenprijsstijgingen in de GSB-steden kunnen ook het gevolg zijn geweest van een afname van de verloedering in de woonomgeving, een ander aspect waar het GSB-beleid zich op heeft gericht. Om daar een uitspraak over te kunnen doen is de analyse herhaald voor de ontwikkeling van de verloedering in de wijken.

---

## 4.2 Afname verloedering

De ‘perceptie van verloedering’, een combinatie van indicatoren uit de Enquête Leefbaarheid en Veiligheid, was de aangewezen outcome-indicator waarmee het succes van GSB III gemeten zou moeten worden. Die is echter niet geschikt voor deze effectmeting omdat die alleen beschikbaar is voor de GSB-steden en niet voor de referentiesteden.<sup>37</sup>

Daarom zijn alternatieve bronnen voor de indicatoren voor verloedering gebruikt; enerzijds de Veiligheidsmonitor (het oordeel van bewoners over de veiligheid in de buurt), en anderzijds BPS en HKS (de registraties van incidenten van de KLPD). Voor verloedering is daaruit een gewogen index samengesteld die een combinatie is van rommel op straat, vernielingen en bekladdingen.

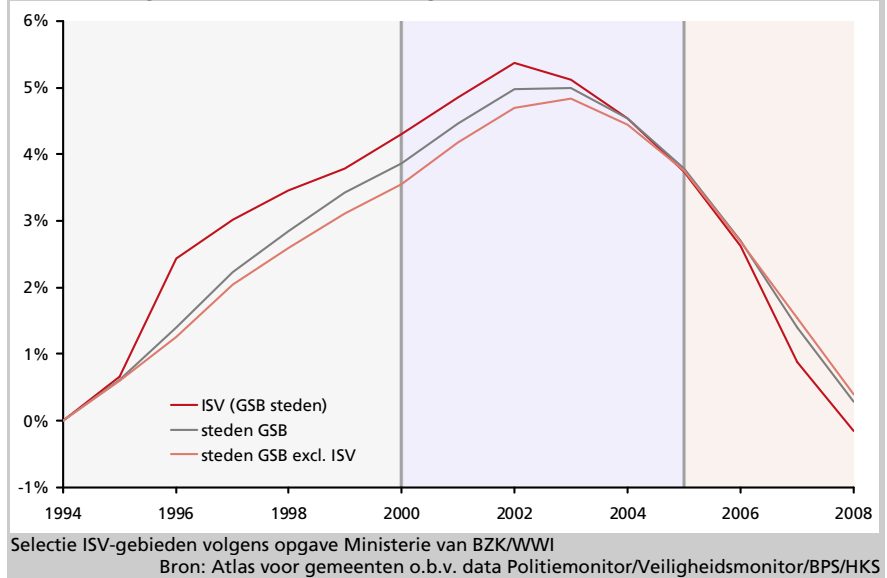
Daarnaast hadden nog meer aspecten van leefbaarheid kunnen worden meegenomen, zoals milieukwaliteit. Het Grotestedenbeleid richt zich namelijk onder andere op bodemsanering. Voor milieukwaliteit ontbraken echter bruikbare data.

Uit de analyses met de Verloederingsindex blijkt allereerst dat de verloedering in de ISV-gebieden (de gebieden waarvan de steden zelf hebben aangegeven dat daarin het ISV-geld is geïnvesteerd) meer is afgenomen dan elders (figuur 4.5). In de eerste GSB-periode was daarvan nog geen sprake, integendeel. Maar dat is ook niet zo gek, want in die eerste GSB-periode bestond ISV nog niet. Tegelijkertijd (in de periode 2000-2010) zijn de gemiddelde huizenprijzen in de ISV-gebieden meer gestegen dan in de rest van de GSB-steden. Dat is een eerste aanwijzing dat een deel van de in de vorige paragraaf gevonden huizenprijsstijging in de GSB-steden inderdaad een gevolg is van een afname van de verloedering in de ISV-gebieden.

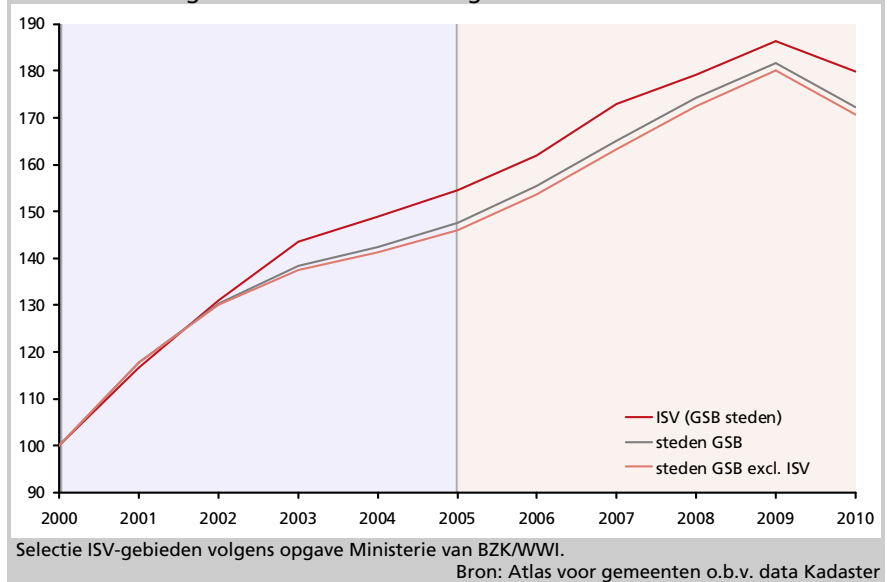
---

<sup>37</sup> Zie: [www.gsb.datawonen.nl](http://www.gsb.datawonen.nl)

**Figuur 4.5 Ontwikkeling verloedering 1994-2008 (ten opzichte van 1994), ISV-gebieden versus niet-ISV-gebieden in de GSB steden**



**Figuur 4.6 Ontwikkeling huizenprijzen, 2000-2010 (ten opzichte van 2000), ISV-gebieden versus niet-ISV-gebieden in de GSB steden**



Tabel 4.2 Heeft GSB/ISV de verloedering teruggedrongen? Uitkomsten uit de regressieanalyses (4-positie-postcodeniveau)

Ontwikkeling verloedering (2000-2008)	Model met bevolkingsontwikkeling**			Model zonder bevolkingsontwikkeling*		
	Bekladding	Rommel op straat	Vernielingen	Bekladding	Rommel op straat	Vernielingen
GSB-stad (G31- dummy)	0,024 (3,5)***	0,005 (0,7)	0,20 (2,3)**	0,029 (4,3)***	0,008 (1,2)	0,021 (2,4)**
ISV-gebied (aandeel inwoners)	<b>(-0,04)</b> <b>(-3,5)***</b>	<b>-0,021</b> <b>(-2,3)**</b>	<b>-0,040</b> <b>(-3,5)***</b>	<b>-0,058</b> <b>(-3,6)***</b>	0,010 (-1,1)	<b>-0,040</b> <b>(-3,3)***</b>
Nieuwbouw	-0,131 (-0,4)	-0,015 (-0,8)	-0,131 (-0,4)	<b>(-0,077)</b> <b>(-4,1)***</b>	<b>-0,057</b> <b>(-2,8)**</b>	<b>-0,131</b> <b>(-3,7)***</b>
Verkochte sociale huurwoningen	<b>-0,170</b> <b>(-1,8)*</b>	-0,105 (-1,1)	<b>-0,234</b> <b>(-1,7)*</b>	<b>-0,268</b> <b>(-2,8)**</b>	<b>-0,215</b> <b>(-2,2)**</b>	<b>-0,426</b> <b>(-2,9)**</b>
Methode	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS
Sample	2556	2556	2556	2556	2556	2556
Adj. R <sup>2</sup>	0,31	0,27	0,22	0,26	0,22	0,26

De coëfficiënten en t-waardes zijn genoteerd, waarbij de t-waardes tussen haakjes staan. De coëfficiënten geven de omvang van het verband tussen de verklarende variabelen (de linker kolom) en de te verklaren variabele (in dit geval verloedering) aan. De t-waardes geven het significantieniveau van dat verband weer. Met sterren is de interpretatie van die t-waardes gegeven: \*\*\* Significant bij meer dan 99% betrouwbaarheid; \*\* Significant bij meer dan 95% betrouwbaarheid; \* Significant bij meer dan 90% betrouwbaarheid.

Behalve de getoonde verklarende variabelen bestaan de modellen ook uit zogenoemde controlevariabelen. De significante controlevariabelen in deze modellen waren: aanvangsniveau verloedering (-); omvang stad (+); aandeel hoogbouw (+); aantal scholen uit het primair onderwijs in de wijk (+); aantal cafés in de wijk (+); aantal winkels voor dagelijkse boodschappen in de wijk (+); aandeel woningen met bouwjaar tussen 1975 en 1985 (+); aandeel zelfstandigen (-); aandeel Antillianen (+); aandeel gezinnen met kinderen (-); aandeel jongeren (+); aandeel ouderen (+); kruitvatindicator (+); sociale samenhang in de wijken in de stad (-). De hier getoonde modellen hebben betrekking op de sample van 55 steden. Met de G50-sample (niet in de tabel getoond) werden vergelijkbare resultaten gemeten.

Uit de regressieanalyses blijkt dat de verloedering over de gehele ISV-periode, tussen 2000 en 2008, significant meer is afgenomen in ISV-gebieden dan in de overige wijken in de GSB-steden (zie tabel 4.2). In ISV-gebieden en wijken waar veel nieuwbouw heeft plaatsgevonden en veel sociale huurwoningen zijn verkocht is de verloedering significant meer teruggedrongen dan elders, vooral het aantal vernielingen en bekladdingen (zie kolom 4 en 6 in tabel 4.2).

Nieuwbouw hangt dus niet alleen significant samen met een stijging van de huizenprijzen, maar ook met een grotere afname van de verloedering in de wijken. Ook de verkoop van sociale huurwoningen in de wijk hangt samen met een grotere afname van de verloedering in de wijk. In beide gevallen loopt een deel van dit effect via de veranderende bevolkingssamenstelling in die wijken. Het significante verband tussen nieuwbouw en de afname van verloedering verdwijnt zelfs volledig als wordt gecorrigeerd voor veranderingen in de bevolkingssamenstelling (zie de eerste drie kolommen in tabel 4.2).

Voor ISV-gebieden is het resultaat uit de regressieanalyses ongevoelig voor bevolkingsontwikkeling (vergelijk de eerste drie kolommen met de laatste drie kolommen uit tabel 4.2); los van het mogelijke effect van ISV op de verhuisdynamiek is de verloedering in ISV-gebieden significant meer afgenomen dan elders. Vooral het aantal vernielingen en bekladdingen is meer afgenomen in wijken waar herstructurering heeft plaatsgevonden (zie kolom 1, 3, 4 en 6 in tabel 4.2).

---

### 4.3 Recapitulatie

In GSB-steden is dus een duidelijke verbetering van de kwaliteit van de woonomgeving opgetreden die onder andere het gevolg lijkt te zijn van een afname van de verloedering in de ISV-gebieden. Een afname van verloedering in de woonomgeving leidt over het algemeen tot hogere huizenprijzen, zo blijkt uit eerder onderzoek naar de waardering van overlast, onveiligheid en verloedering door de inwoners van een wijk of buurt.<sup>38</sup> Het ligt dan ook voor de hand dat een deel van de toegenomen woningwaarde in de GSB-steden het gevolg is van die teruggedrongen verloedering. Maar die afname van de verloedering en verbetering van de veiligheid (zie hoofdstuk 6) in de ISV-gebieden kan lang niet de volledige

---

<sup>38</sup> G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2007: *Op weg naar Early Warning. Omvang, oorzaak en ontwikkeling van problemen in de wijk* (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

waardestijging van het vastgoed in de GSB-steden verklaren. Een belangrijk deel van die waardestijging moet dan ook te maken hebben met andere investeringen in het kader van GSB, zoals investeringen in stedelijke voorzieningen in de binnensteden. Helaas was het door gebrek aan bruikbare outputindicatoren niet mogelijk om meer inzicht te krijgen in de succesvolle beleidsmaatregelen.



## 5 Verbeteren objectieve en subjectieve veiligheid

**Doelstelling:**

Het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid in de woonomgeving.

**Resultaat:**

In alle Nederlandse steden zijn de objectieve en subjectieve veiligheid tussen 2002 en 2008 sterk verbeterd. De autonome trend is dat die verbetering in grote steden geringer is dan in kleine. Toch blijkt fysiek beleid – nieuwbouw, de verkoop van sociale huurwoningen en een kwaliteitsimpuls aan de openbare ruimte – in de GSB-steden een significante bijdrage te hebben geleverd aan het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid, 'erger' is door dat beleid voorkomen.

Behalve op het terugdringen van verloedering, richt het Grotestedenbeleid zich ook op het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid in de woonomgeving. Het verbeteren van die veiligheid in de wijken is een belangrijke doelstelling van GSB. Niet alleen tijdens GSB III, maar ook al tijdens GSB II, toen ISV werd geïntroduceerd.

Bij de evaluatie van GSB II ontbrak een effectmeting voor deze doelstelling. Dat kwam door het gebrek aan goede veiligheidsdata. Inmiddels zijn die data er wel, zelfs op wijk- en buurtniveau. De effectmeting is op dat lage schaalniveau uitgevoerd, omdat het veiligheidsbeleid zich meestal richt op specifieke wijken. Dat geldt niet alleen voor de huidige wijkaanpak, maar ook voor ISV en de gebiedsgerichte aanpak die daarvoor al deel uitmaakte van GSB. Met een kwantitatieve analyse op wijkniveau kan de vraag beantwoord worden of de veiligheid in de aandachtswijken in de GSB-steden als gevolg van het Grotestedenbeleid is verbeterd.

Als indicator voor (on)veiligheid is een samengestelde index gebruikt die bestaat uit een gewogen combinatie van registraties (bron HKS/BPS/KLPD) en enquêtes (bron: Veiligheidsmonitor): woning-inbraken, auto-inbraken, fietsendiefstal, geweldsmisdrijven, overlast van jongeren, overlast van omwonenden, overlast van drugsgebruikers en overlast van dronken mensen.<sup>39</sup>

Uit figuur 5.1 blijkt dat die overlast en onveiligheid sinds 2002 in de Nederlandse steden fors zijn afgenomen. In de GSB-steden is die afname minder geweest dan in de andere steden in Nederland. Tot 1999 was de toename in de GSB-steden minder groot dan elders, maar de afname van de problemen daarna was ook minder groot dan in de niet-GSB-steden.

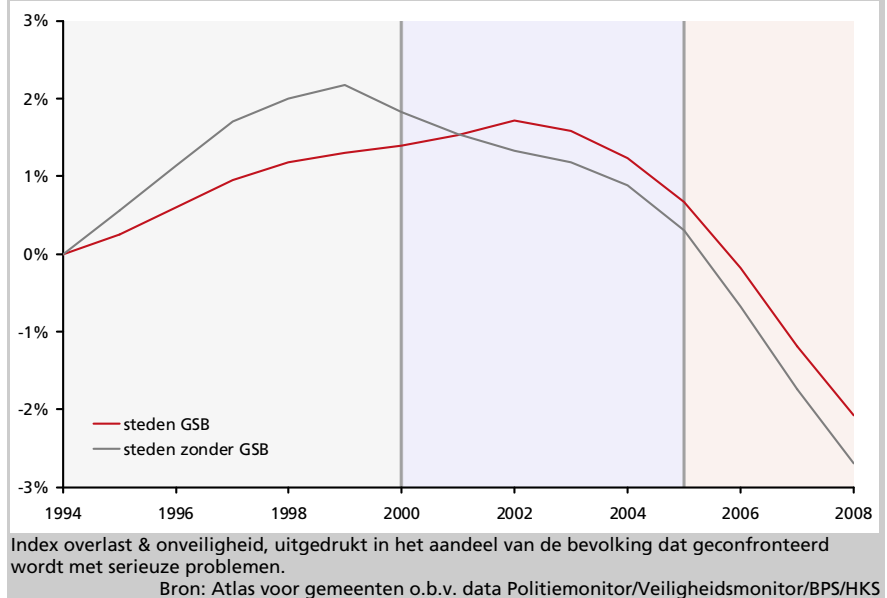
<sup>39</sup> Zie voor een uitgebreide beschrijving van die samengestelde index: G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2007: *Op weg naar Early Warning. Omvang, oorzaak en ontwikkeling van problemen in de wijk* (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

Dat komt vooral door de ontwikkelingen in de G4. Daar namen de overlast en onveiligheid de laatste jaren minder af dan in de andere steden (figuur 5.2). In de G27 was de afname van de problemen de laatste jaren juist groter dan in de niet-GSB-steden. Overigens laat de verbetering van de objectieve veiligheid in de GSB-steden eenzelfde ontwikkeling zien als die voor het ommeland van die steden (zie figuur 5.3).

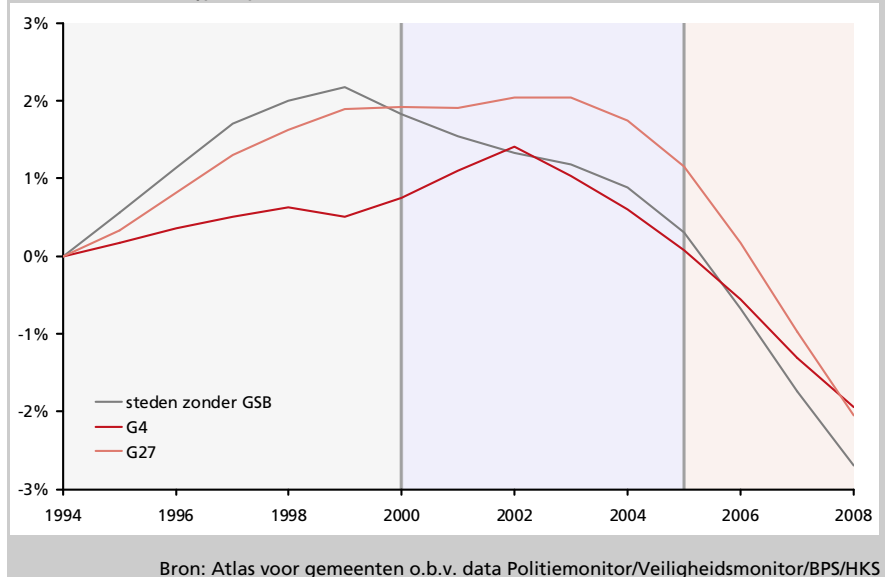
Per saldo is de objectieve veiligheid in de GSB-steden tussen 1994 en 2008 minder sterk afgenomen dan in de referentiesteden. De afname van de problemen heeft in de GSB-steden dan ook nog niet geleid tot een beter veiligheidsniveau dan elders. Zowel ten opzichte van de andere steden in Nederland (figuur 5.4), als ten opzichte van het ommeland (figuur 5.3) is er in de GSB-steden anno 2008 nog altijd sprake van meer problemen in de woonomgeving.

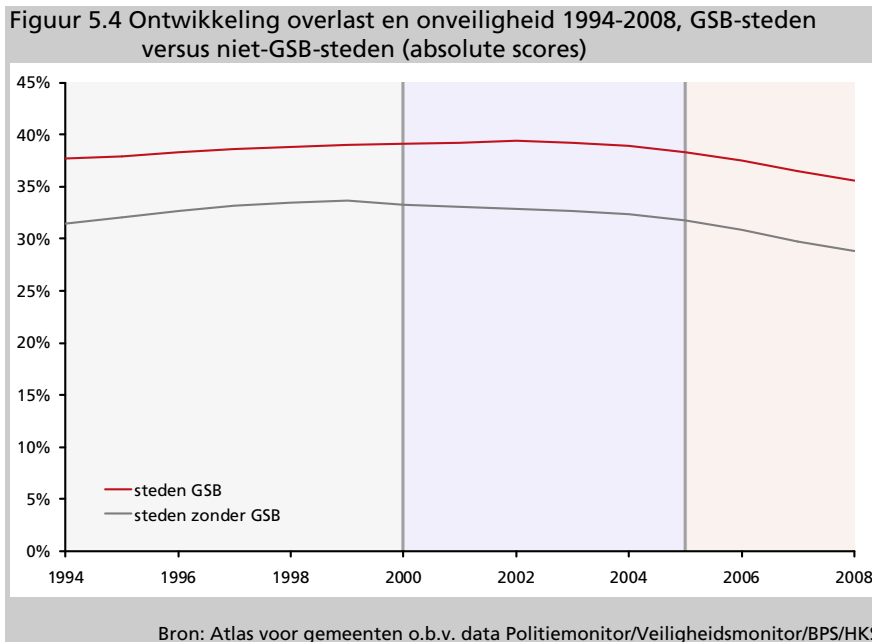
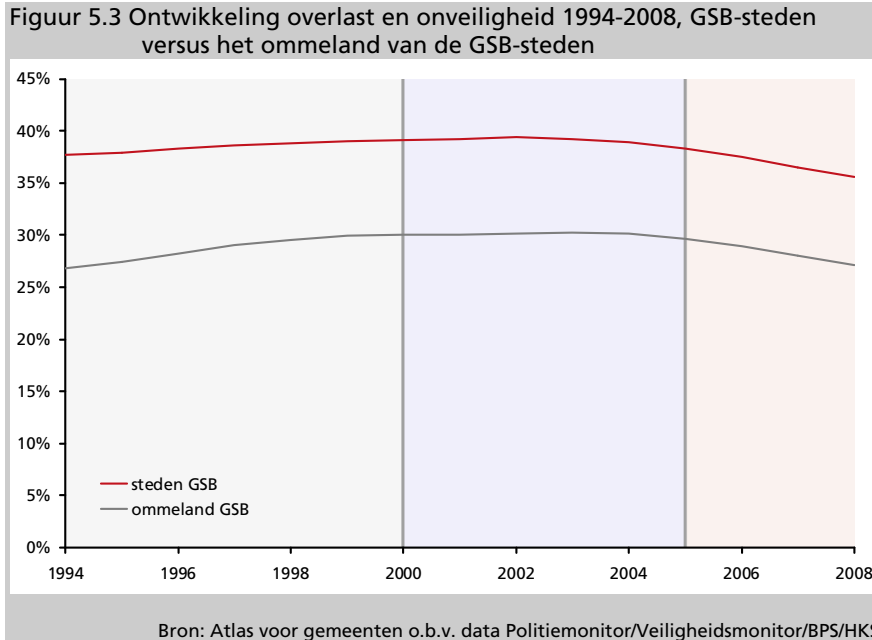
Ook voelen zich in de GSB-steden nog steeds meer mensen onveilig dan in de andere steden. Over de gehele GSB-periode bezien is de subjectieve veiligheid in de GSB-steden wel meer verbeterd dan elders (zie figuur 5.5). Dat komt vooral omdat het onveiligheidsgevoel tussen 1994 en 1999 niet zoals in de referentiesteden is toegenomen. Sinds 1999 is het onveiligheidsgevoel in de GSB-steden echter minder afgenomen dan elders.

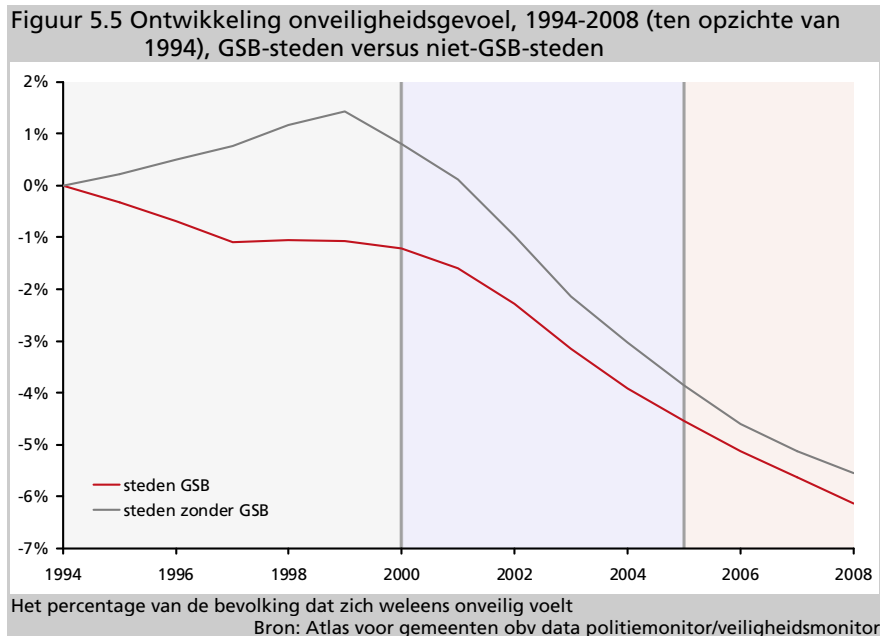
**Figuur 5.1** Ontwikkeling overlast en onveiligheid 1994-2008 (ten opzichte van 1994), GSB-steden versus niet-*GSB*-steden



**Figuur 5.2** Ontwikkeling overlast en onveiligheid 1994-2008 (ten opzichte van 1994), G4, G27 en niet-*GSB*-steden







## 5.1 Afname overlast en onveiligheid

De ontwikkelingen die in de vorige paragraaf werden geschetst mogen nog niet leiden tot de conclusie dat GSB geen bijdrage heeft geleverd aan het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid in de steden. Een dergelijke conclusie kan alleen getrokken worden op basis van een analyse waarin wordt gecorrigeerd voor andere factoren die de ontwikkeling van de veiligheid in steden kunnen verklaren.

### Theorie

De (ontwikkeling van de) mate van overlast en onveiligheid in een stad of wijk wordt in theorie verklaard uit de factoren die in het analyseschema in hoofdstuk 2 zijn opgenomen. Vanuit alle 'blokken' in dat pijlschema vertrekt een pijl naar het blok Overlast & onveiligheid. Het eerste theoretische pad loopt van Bevolkingssamenstelling naar Arbeidsparticipatie naar Overlast & onveiligheid. Zowel de hoge werkloosheid onder de stedelijke bevolking als een 'ongunstige' bevolkingssamenstelling op zich

(opleidingsniveau, etnische afkomst) vormen in theorie een verklaring voor overlast en onveiligheid in de stad.<sup>40</sup>

Het tweede causale pad loopt van Agglomeratie naar Economie en vervolgens naar Arbeidsparticipatie en Overlast & onveiligheid. Dit causale pad is allereerst gebaseerd op moderne agglomeratietheorieën.<sup>41</sup> In de meest geagglomereerde regio's zijn veel banen en dus veel kansen op de arbeidsmarkt. Als gevolg daarvan zal de werkloosheid daar over het algemeen lager zijn dan in meer perifere regio's. Met als direct gevolg minder problemen met onveiligheid.

Het voordeel van ligging in een geagglomereerde regio – veel banen – heeft automatisch ook weer een (agglomeratie)nadeel in zich: files. Die files frustreren de beschikbaarheid van banen weer, en als gevolg daarvan de kansen op de arbeidsmarkt. Files leiden via afnemende kansen op de arbeidsmarkt weer tot werkloosheid en veiligheidsproblemen. Maar files zijn op zich natuurlijk ook een probleem, en een belangrijke maatschappelijke kostenpost.

Werkloosheid en leefbaarheidsproblemen zijn niet afwezig in de steden in economisch succesvolle regio's. Ondanks de vele banen blijven veel van de minder gekwalificeerde bewoners van de stad vaak buiten spel staan. En juist die combinatie van kansen en desondanks werkloosheid blijkt het recept voor sociale spanningen en crimineel gedrag.<sup>42</sup>

Tot slot biedt de omvang van een stad en agglomeratie op zich al een verklaring voor de omvang van de veiligheidsproblemen in een stad. Dat heeft te maken met de grotere opbrengsten en de lagere pakkans (anonimiteit) in grotere steden en agglomeraties.<sup>43</sup> De tweede veronderstelde causale route leidt dus tot dezelfde problemen als de eerste: werkloosheid en onveiligheid. Maar zij heeft een andere oorsprong: geografische ligging; de beschikbaarheid van banen en de omvang van stad en agglomeratie.

---

<sup>40</sup> Zie bijvoorbeeld: R.C. Kramer, *Poverty, Inequality and Youth Violence*, in: *Annals AAPSS*, 567, January 2000, p. 127; G. Saridakis, 2004: *Violent Crime in the United States of America : A Time-Series Analysis Between 1960-2000*, in: *European Journal of Law and Economics*, 18, 2, pp. 203-221.

<sup>41</sup> Krugman, P.R., 1995: *Development, geography and economic theory* (MIT Press, Cambridge Mass).

<sup>42</sup> R.G. Wilkinson, I. Kawachi and B.P. Kennedy, *Mortality, the social environment, crime and violence*, in: *Sociology of Health and Illness*, 20, 1998, 587-597; G. Engbersen, *Sociale herovering en de emancipatie van de onderklasse*, Essay februari 2006 [www.socialeagenda.nl](http://www.socialeagenda.nl).

<sup>43</sup> Glaeser, E. L. Sacerdote, B., 1996: *Why Is There More Crime in Cities?*, NBER Working Paper No. W5430.

## Empirie

Op basis van die hypothesen is de mate van overlast en onveiligheid al eerder verklaard uit de factoren die daarop in theorie van invloed zijn.<sup>44</sup> Uit die studies bleek steeds dat langdurige werkloosheid en jeugdwerkloosheid een belangrijke verklaring bieden voor overlast en onveiligheid in de wijk, vooral in een economisch kansrijke omgeving. Daarnaast boden in die analyses ook de etnische samenstelling van de bevolking en de fysieke kwaliteit van de woonomgeving een belangrijke verklaring voor het niveau en de ontwikkeling van overlast en onveiligheid in de woonomgeving.

Al die factoren zijn hier gebruikt als controlevariabelen in de regressieanalyses. De analyses zijn niet alleen uitgevoerd voor de GSB-III-periode, maar ook voor de periode 2000-2008. Daarvoor is gekozen omdat de meest recente Veiligheidsmonitor niet op tijd beschikbaar was voor dit onderzoek, waardoor voor de GSB-III-periode alleen de periode 2005-2008 kon worden geanalyseerd. De resultaten uit die regressieanalyses staan in tabel 5.1 (voor de periode 2000-2008) en tabel 5.2 (voor de periode 2005-2008).

---

<sup>44</sup> Achtereenvolgens gepubliceerd in: G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2006: *Het model achter de kanskaart*, in: De kanskaart van Nederland (SEV, Rotterdam); G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2007: *Op weg naar Early Warning. Omvang, oorzaak en ontwikkeling van problemen in de wijk* (Atlas voor gemeenten, Utrecht); G. A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2008: *Niet werk in, maar werk voor de wijk*, in: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, 3, p. 49-55; K. Leidelmeijer, G. Marlet, R. Schulenberg, C. van Woerkens, 2009: *Leefbaarheid door de tijd. Beschrijving en analyse van de belangrijkste ontwikkelingen die volgen uit de Leefbaarometer* (Atlas/Rigo, Utrecht/Amsterdam).

Tabel 5.1 Heeft GSB III de veiligheid in de wijken vergroot? Uitkomsten uit de regressieanalyses voor de periode 2000-2008 (op 4-positie-postcodeniveau)

Ontwikkeling overlast en onveiligheid 2000-2008	I*	II*	III**	IV*	V**
G31-dummy	0,003 (1,0)	0,003 (1,1)	0,007 (1,9)*	0,007 (2,0)*	0,009 (2,5)**
ISV-gebied (aandeel v.d. bevolking)				<b>-0,019</b> <b>(-3,9)***</b>	<b>-0,014</b> <b>(-2,6)**</b>
Nieuwbouw totaal		-0,007 (-0,7)	<b>-0,058</b> <b>(-5,2)***</b>	-0,008 (-0,8)	<b>-0,058</b> <b>(-5,2)***</b>
Omzettingen huur-koop		<b>-0,132</b> <b>(-2,6)**</b>	<b>-0,231</b> <b>(-4,5)***</b>	<b>-0,132</b> <b>(-2,7)**</b>	<b>-0,232</b> <b>(-4,6)***</b>
Sample	2556	2556	2556	2556	2556
Methode	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS
Adj. R <sup>2</sup>	0,34	0,34	0,26	0,34	0,26

De coëfficiënten en t-waardes zijn genoteerd, waarbij de t-waardes tussen haakjes staan. De coëfficiënten geven de omvang van het verband tussen de verklarende variabelen (de linker kolom) en de te verklaren variabele (in dit geval de veiligheid) aan. De t-waardes geven het significantieniveau van dat verband weer. Met sterren is de interpretatie van die t-waardes gegeven: \*\*\* Significant bij meer dan 99% betrouwbaarheid; \*\* Significant bij meer dan 95% betrouwbaarheid; \* Significant bij meer dan 90% betrouwbaarheid.

Behalve de getoonde verklarende variabelen bestaan de modellen ook uit zogenoemde controlevariabelen. De significante controlevariabelen in deze modellen waren: aanvangsniveau overlast en onveiligheid (-); omvang stad (+); aandeel hoogbouw (+); aantal scholen uit het primair onderwijs in de wijk (+); aantal cafés in de wijk (+); aantal winkels voor dagelijkse boodschappen in de wijk (+); aandeel woningen met bouwjaar tussen 1975 en 1985 (+); aandeel zelfstandigen (-); aandeel Antillianen (+); aandeel gezinnen met kinderen (-); aandeel jongeren (+); aandeel ouderen (+); toename aandeel ouderen (+); kruitvatindicator (+); sociale samenhang in de wijken in de stad (-). Extra (significante) controlevariabelen: Toename aandeel Antillianen (+); toename aandeel Marokkanen (+); toename aandeel gezinnen met kinderen (-); toename aandeel jongeren (+). De hier getoonde modellen hebben betrekking op de sample van 55 steden. Met de G50-sample (niet in de tabel getoond) werden vergelijkbare resultaten gemeten.



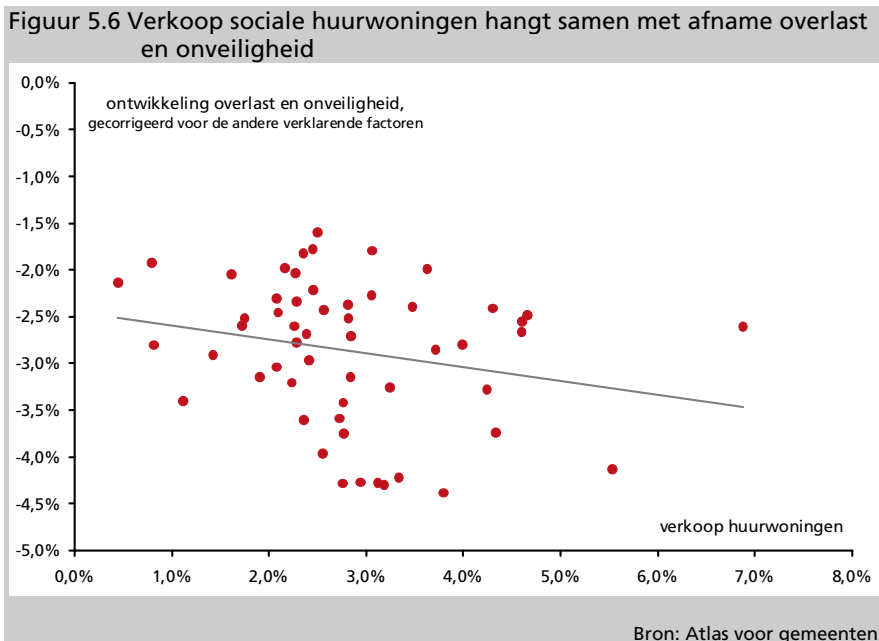
Tabel 5.2 Heeft GSB III de leefbaarheid vergroot? Uitkomsten uit een regressieanalyse voor de periode 2005-2008 (op 4-positie-postcodeniveau).

Ontwikkeling overlast en onveiligheid 2005-2008	I	II	III	IV
G31-dummy	0,032 (2,4)**		0,0003 (0,2)	0,002 (0,6)
G4-dummy		0,032 (1,4)		
G27-dummy		<b>-0,034</b> <b>(-2,3)**</b>		
ISV-gebied (aandeel v.d. bevolking)				0,002 (0,4)
Nieuwbouw totaal			<b>-0,034</b> <b>(-2,7)**</b>	<b>-0,035</b> <b>(-2,7)**</b>
Omzetting huur-koop			<b>-0,253</b> <b>(-4,1)***</b>	<b>-0,241</b> <b>(-3,9)***</b>
Kwaliteitsimpuls openbare ruimte (in hectares per woning)				-0,455 (-0,5)
Interactie kwaliteitsimpuls openbare ruimte (in hectares per woning) en ISV-gebied (aandeel v.d. bevolking)				<b>-5,641</b> <b>(-3,0)***</b>
Grootschalige groenprojecten (in hectares per woning)				-0,115 (-0,8)
Interactie grootschalige groenprojecten (in hectares per woning) en ISV-gebied (aandeel v.d. bevolking)				-0,090 (-0,3)
Sample	3876	3876	3876	3865
Methode	OLS	OLS	OLS	OLS
Adj. R <sup>2</sup>	0,34	0,32	0,34	0,34

De coëfficiënten en t-waardes zijn genoteerd, waarbij de t-waardes tussen haakjes staan. De coëfficiënten geven de omvang van het verband tussen de verklarende variabelen (de linker kolom) en de te verklaren variabele (in dit geval de leefbaarheid) aan. De t-waardes geven het significantieniveau van dat verband weer. Met sterren is de interpretatie van die t-waardes gegeven: \*\*\* Significant bij meer dan 99% betrouwbaarheid; \*\* Significant bij meer dan 95% betrouwbaarheid; \* Significant bij meer dan 90% betrouwbaarheid.

Behalve de getoonde verklarende variabelen bestaan de modellen ook uit zogenoemde controlevariabelen. De significante controlevariabelen in deze modellen waren: aanvangsniveau overlast en onveiligheid (-); omvang stad (+); aandeel hoogbouw (+); aantal scholen uit het primair onderwijs in de wijk (+); aantal cafés in de wijk (+); aantal winkels voor dagelijkse boodschappen in de wijk (+); aandeel woningen met bouwjaar tussen 1975 en 1985 (+); aandeel zelfstandigen (-); aandeel Antillianen (+); toename aandeel Antillianen (+); toename aandeel Marokkanen (+); aandeel gezinnen met kinderen (-); toename aandeel gezinnen met kinderen (-); aandeel jongeren (+); toename aandeel jongeren (+); aandeel ouderen (+); toename aandeel ouderen (+); kruitvatindicator (+); sociale samenhang in de wijken in de stad (-); indicator voor Gelders stedenbeleid (-). De hier getoonde modellen hebben betrekking op de sample van 55 steden. Met de G50-sample (niet in de tabel getoond) werden vergelijkbare resultaten gemeten.

Uit de regressieanalyses blijkt allereerst dat ook als rekening wordt gehouden met alle andere factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van mate van overlast en onveiligheid in de steden, de G31-indicator niet significant samenhangt met een grotere afname van die problemen in de wijken (kolom I in tabel 5.1). Voor de periode 2005-2008 hangt de GSB-dummy zelfs positief significant samen met de ontwikkeling van overlast en onveiligheid (kolom I in tabel 5.2). Als de G4 en de G27 uit elkaar worden gehaald blijkt er wel een significant grotere afname van de problemen in de kleinere GSB-steden te zijn geweest (kolom II in tabel 5.2). De relatief ongunstige ontwikkeling in de GSB-steden komt dus volledig voor rekening van de G4. Er zijn verschillende beleidsindicatoren die significant samenhangen met een grotere afname van de problemen op het gebied van overlast en onveiligheid (zie kolom II tot en met V in tabel 5.1, en kolom III in tabel 5.2). Dat zijn allemaal fysieke maatregelen. In wijken met veel nieuwbouw en verkoop van huurwoningen is de veiligheid tussen 2000 en 2008 (kolom III in tabel 5.1), en ook tussen 2005 en 2008 (kolom III in tabel 5.2), significant meer verbeterd dan in andere wijken. In onderstaande figuur is het significante verband tussen de verkoop van sociale huurwoningen en de afname van overlast en onveiligheid gestileerd weergegeven.



Het effect van nieuwbouw loopt volledig via een veranderende bevolkingssamenstelling. In modellen waarin niet is gecorrigeerd voor veranderingen in de bevolkingssamenstelling (de kolommen III en V van tabel 5.1) hangt het aantal nieuwgebouwde woningen in de wijk (totaal, dus zowel binnenstedelijk als op uitleglocaties) significant samen met een grotere afname van de overlast en onveiligheid. Als wordt gecorrigeerd voor veranderingen in de bevolkingssamenstelling (de kolommen II en IV in tabel 5.1) verdwijnt dat verband. Uit hoofdstuk 3 bleek al dat nieuwbouw samenhangt met veranderingen in de bevolkingssamenstelling, zodat het effect daarvan op veiligheid vooral langs die route zal lopen.

Voor het omzetten van huur- naar koopwoningen geldt dat niet. Weliswaar wordt de coëfficiënt lager (vergelijk de modellen in kolom III en V in tabel 5.1 met die in de kolommen II en IV), maar het verband blijft significant. Met andere woorden: door de omzetting van woningen van huur naar koop verandert de bevolkingssamenstelling, waardoor ook de overlast en onveiligheid in de woonomgeving afneemt. Daarenboven heeft de verkoop van huurwoningen aan de zittende bewoners ook een zelfstandig effect op overlast en onveiligheid, mogelijk omdat mensen met een koopwoning een financieel belang hebben bij de kwaliteit van de woonomgeving en om die reden meer sociale controle uitoefenen en 'hun straatje schoon vegen'.

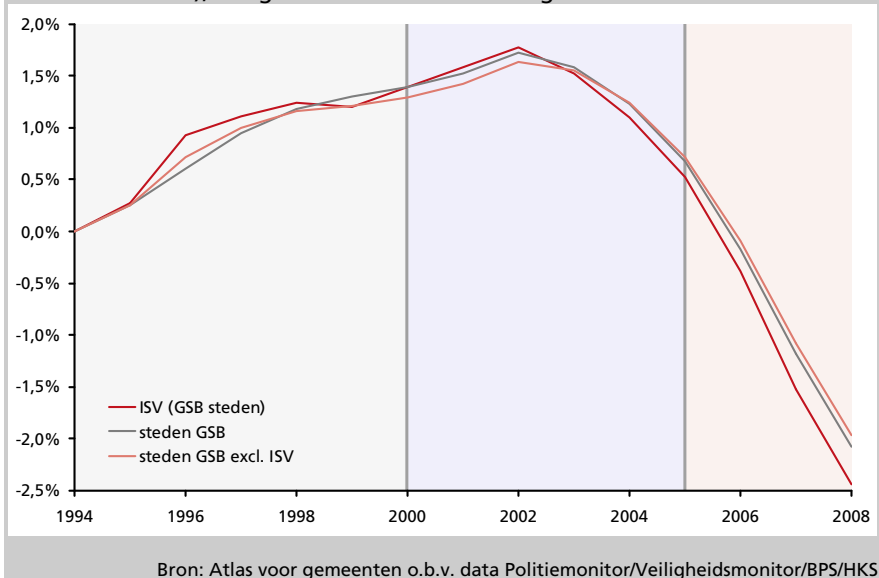
Naast nieuwbouw en de verkoop van sociale huurwoningen hangt ook de ISV-indicator (het aandeel inwoners in een ISV-gebied) significant samen met een afname van de overlast en onveiligheid in de woonomgeving (kolom V in tabel 5.1). De investeringen in de openbare ruimte in het kader van ISV hebben kennelijk – naast de nieuwbouw die daar vaak mee samengaat – een gunstig effect gehad op de veiligheid in de woonomgeving. Dit effect loopt niet zoals bij nieuwbouw en de verkoop van huurwoningen via een verandering van de bevolkingssamenstelling, want ook in regressie met verandering van de bevolkingssamenstelling onder de controlevariabelen blijft de ISV-indicator significant (zie kolom IV in tabel 5.1).

De vraag is welke maatregelen verantwoordelijk zijn voor de relatief grote afname van de problemen in de ISV-gebieden. Het antwoord daarop staat in kolom IV van tabel 5.2. Van alle outputindicatoren konden alleen het aantal ingrijpende woningverbeteringen, de kwaliteitsimpuls aan de openbare ruimte en het aantal grootschalige groenprojecten zinvol aan de analyse worden toegevoegd. Omdat de outputindicatoren alleen betrekking hebben op de GSB-III-periode zijn ze alleen aan de analyse voor de periode 2005-

2008 toegevoegd. De outputindicatoren zijn op gemeenteniveau verzameld, terwijl de veiligheidsanalyses op postcodeniveau zijn uitgevoerd. Daarom zijn de outputindicatoren ook in interactie met de ISV-dummy in de analyses opgenomen. Die interactievariabelen hebben alleen een waarde als een wijk onder het ISV-beleid valt, en verdeelt de inspanningen die de gemeenten hebben geleverd in het kader van de kwaliteitsimpuls aan de openbare ruimte en grootschalige groenprojecten dus gelijkmatig over die ISV-gebieden.

De indicator voor de kwaliteitsimpuls aan de openbare ruimte in de ISV-gebieden hangt significant samen met een afname van de problemen op het gebied van overlast en onveiligheid. In dat model (kolom IV in tabel 5.2) verdwijnt de significantie van de ISV-dummy. Het is dan ook aannemelijk dat de investeringen in de openbare ruimte verantwoordelijk zijn geweest voor de afname van de overlast en onveiligheid in die wijken. Dat kan te maken hebben met het feit dat mensen geneigd zijn minder vernielingen aan te richten en overlast te veroorzaken in een woonomgeving die 'schoon, heel en veilig' is.

**Figuur 5.7** Ontwikkeling overlast en onveiligheid 1994-2008 (ten opzichte van 1994), ISV-gebieden versus niet-ISV-gebieden



Het is tot slot de vraag of die verbeteringen in de ISV-gebieden ook per saldo hebben geleid tot een verbetering in de GSB-steden. Er kan immers sprake zijn van ruimtelijke herverdeling. Weliswaar niet vanwege de migratie van huishoudens die last hebben van overlast en onveiligheid (want daarvoor werd in de modellen gecontroleerd), maar vanwege de veroorzakers daarvan, die na herstructurering mogelijk een ander ‘werkgebied’ in de stad uitzoeken. Een vergelijking van de figuren 5.7 en 5.1 zou die indruk kunnen wekken; de overlast en onveiligheid is in de ISV-gebieden in de GSB-steden meer afgenomen dan in de niet-ISV-gebieden in de GSB-steden (zie figuur 5.7), terwijl de mate van overlast en onveiligheid in de GSB-steden in totaliteit niet meer is afgenomen dan in de andere steden in Nederland (figuur 5.1).

Daarvoor is echter ook een andere verklaring dan ruimtelijke herverdeling mogelijk. De indicator voor de omvang van een stad hangt in de regressieanalyses significant samen met een minder grote afname van de problemen op het gebied van overlast en onveiligheid. Met andere woorden: hoe groter een stad, hoe minder de veiligheid er tussen 2001 en 2008 is toegenomen.<sup>45</sup> GSB-steden zijn gemiddeld groter dan de andere steden in de analyse. Het kan dus zo zijn dat die GSB-steden als gevolg van hun omvang en de bijbehorende schaalvoordelen voor criminelen (meer anonimiteit, lagere pakkans en er valt meer te halen) een geringere afname van overlast en onveiligheid hebben gekend dan de kleinere steden. Tegelijkertijd kan het GSB-beleid effectief zijn geweest in het terugdringen van de mate van overlast en onveiligheid, waardoor de relatief ongunstige ontwikkeling in grote steden is afgeremd, en erger is voorkomen.

Naast de dummyvariabelen voor GSB (G4, G27 en G31) en de outputindicatoren voor het fysieke beleid, is ook het verband tussen het GSB-budget voor leefbaarheid en veiligheid en de ontwikkeling van overlast en onveiligheid onderzocht. Deze inputindicatoren bleken echter niet significant samen te hangen met de ontwikkeling van de mate van overlast en onveiligheid.

Het was bovendien de bedoeling om in het kader van deze effectmeting naast de fysieke outputindicatoren ook de outputindicatoren onder het kopje ‘Naar een veiliger samenleving’ in verband te brengen met de ontwikkeling van de overlast en onveiligheid in de GSB-steden. Gemeenten werden in het kader van de verantwoording namelijk ook gevraagd hun

---

<sup>45</sup> Zie hierover: Glaeser, E., Sacerdore, B., 1999: *Why is there more crime in cities?*, in: *Journal of Political economy*, 107, 6, pp. 225-258.

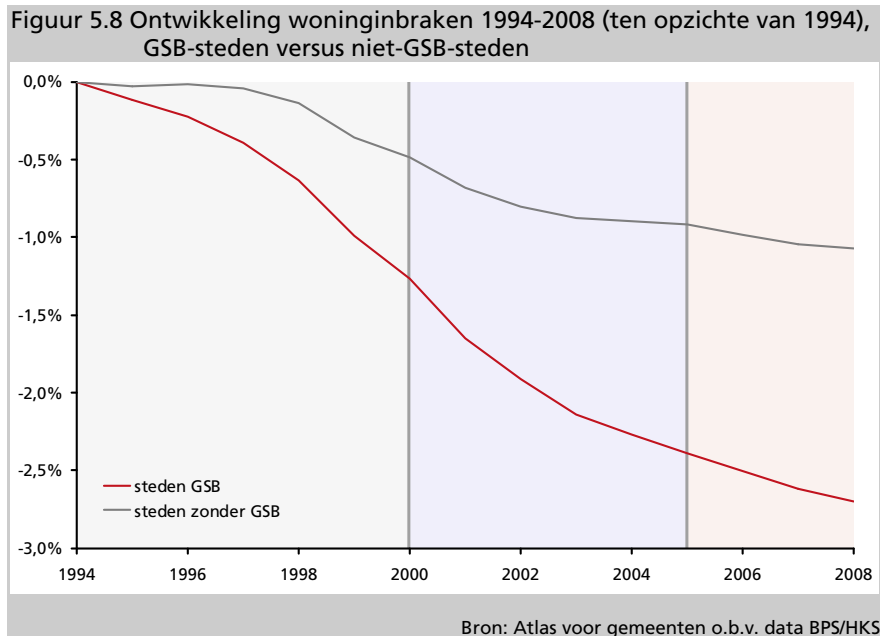
prestaties op de aanpak van veelplegers, huiselijk geweld en de criminaliteit en risicogebieden te rapporteren. Die aangeleverde outputindicatoren bleken echter niet bruikbaar voor dit onderzoek.

Omdat in het meest robuuste model (kolom IV in tabel 5.2) de GSB-dummy niet meer significant samenhangt met een verbeterde veiligheid, ook niet als die wordt opgesplitst in een G4-dummy en een G27-dummy, is het niet aannemelijk dat naast de fysieke maatregelen in het model nog andere maatregelen uit GSB significant hebben bijgedragen aan het vergroten van de veiligheid in de steden.

---

## **5.2 Onderdelen van overlast en veiligheid**

In deze paragraaf worden de regressieanalyses herhaald, maar nu voor die afzonderlijke indicatoren voor overlast en onveiligheid. De regressieanalyses zijn behalve voor die verschillende aspecten van overlast en onveiligheid ook uitgevoerd voor het onveiligheidsgevoel onder de bewoners in de wijken. Daarmee zijn alle bij deze doelstelling horende aangewezen outcome-indicatoren van GSB III gebruikt. Van al die indicatoren is op het eerste gezicht alleen het aantal woninginbraken in de GSB-steden meer afgenomen dan in de andere steden in Nederland:



Uit de regressieanalyses (tabel 5.3) blijkt echter dat in de ISV-gebieden en de wijken waar veel sociale huurwoningen zijn verkocht niet alleen het aantal vermogensmisdrijven significant meer is afgenomen. Ook het onveiligheidsgevoel en de overlast in de directe woonomgeving zijn er significant meer afgenomen dan elders in Nederland. Vooral de overlast van jongeren en omwonenden en het aantal fietsendiefstallen, auto-inbraken en woninginbraken zijn in ISV-gebieden en in wijken met veel verkochte huurwoningen significant meer afgenomen dan elders.

In tabel 5.3 zijn alleen de uitkomsten getoond uit de modellen waarin gecorrigeerd is voor bevolkingsontwikkeling, waardoor nieuwbouw in de meeste gevallen niet significant samenhangt met een afname van de problemen. Het effect van nieuwbouw loopt ook hier weer via de veranderende bevolkingssamenstelling. De effecten van ISV en de verkoop van huurwoningen lopen wel direct van beleid naar veiligheid.

Tabel 5.3 Het effect van beleid op de ontwikkeling van verschillende aspecten van overlast en onveiligheid (2000-2008)

	Onveiligheidsgevoel	Overlast van jongeren	Overlast van omwonenden	Overlast van drugsgebruik	Overlast van dronken mensen	Fietsendiefstal	Auto-inbraak	Inbraak in woningen
GSB-stad (G31-dummy)	0,010 (1,8)*	0,005 (0,7)	0,009 (2,0)*	0,008 (1,6)*	0,005 (0,8)	0,003 (1,3)	0,001 (0,5)	0,001 (0,9)
ISV-gebied (aandeel inwoners)	<b>-0,031</b> <b>(-3,3)***</b>	<b>-0,027</b> <b>(-2,8)**</b>	<b>-0,019</b> <b>(-2,3)**</b>	0,004 (0,5)	-0,015 (-1,5)	<b>-0,025</b> <b>(-5,4)***</b>	<b>-0,009</b> <b>(-1,9)*</b>	<b>-0,004</b> <b>(-1,9)*</b>
Nieuwbouw	0,035 (1,6)*	0,040 (1,9)*	<b>-0,021</b> <b>(-1,6)*</b>	-0,012 (-0,7)	-0,030 (-1,5)	-0,014 (-1,4)	-0,009 (-1,0)	0,001 (0,2)
Verkochte sociale huurwoningen	<b>-0,196</b> <b>(-2,1)*</b>	<b>-0,306</b> <b>(-2,9)**</b>	-0,068 (-1,1)	-0,059 (-0,8)	<b>-0,366</b> <b>(-4,6)***</b>	<b>-0,085</b> <b>(-2,3)**</b>	<b>-0,132</b> <b>(-3,9)***</b>	<b>-0,044</b> <b>(-2,3)**</b>
Methode	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS
Sample	2556	2556	2556	2556	2556	2556	2556	2556
Adj. R2	0,32	0,35	0,46	0,37	0,30	0,57	0,51	0,49

In de tabel zijn de resultaten uit de regressieanalyses gestileerd weergegeven. De gebruikte controlevariabelen zijn identiek aan die in tabel 5.1, inclusief die voor de ontwikkeling van de bevolkingssamenstelling.

Met G50-sample vergelijkbare resultaten.

Bron: Atlas voor gemeenten



De combinatie van analyses maken het aannemelijk dat het Grotestedenbeleid effectief is geweest in het verbeteren van de subjectieve en objectieve veiligheid in de steden. Niet het veiligheidsbeleid maar het fysieke beleid (nieuwbouw, de verkoop van sociale huurwoningen en een kwaliteitsimpuls aan de openbare ruimte) zijn daarvoor waarschijnlijk verantwoordelijk geweest. Die maatregelen hebben vooral gezorgd voor minder vermogensmisdrijven en minder overlast in de woonomgeving. Maar ook het onveiligheidsgevoel onder de bewoners in de steden is er positief door beïnvloed. Omdat andere factoren die te maken hebben met de grote stad tegengesteld hebben gewerkt, is de veiligheid in de GSB-steden per saldo niet meer verbeterd dan in de rest van Nederland. De relatieve achterstand van de grote steden blijft ook nog bestaan.

De effectiviteit van Grotestedenbeleid [ Atlas voor gemeenten ]

## 6 Versterken economische kracht van de stad

**Doelstelling:**

Het versterken van de economische kracht van de stad.

**Resultaat:**

De werkgelegenheid is in de GSB-steden niet meer toegenomen dan elders. Het economische beleid van GSB heeft geen aantoonbaar effect gehad op de economische kracht van de stad. Dat er geen directe relatie is gevonden wil overigens niet zeggen dat GSB in totaliteit niet van belang is geweest voor de economie van de stad (mogelijk indirect via andere beleidsterreinen van GSB, zoals het woonklimaat).

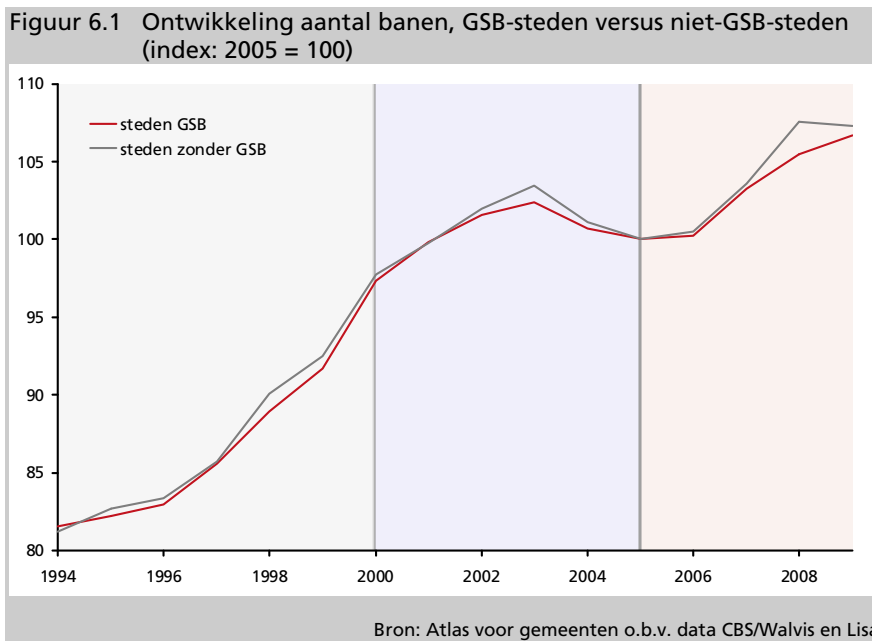
Behalve op het verbeteren van de kwaliteit van de woonomgeving en het vergroten van de aantrekkingskracht van de steden op huishoudens, richt het Grotestedenbeleid zich ook op het versterken van de economische kracht van de stad, en het vestigingsklimaat voor bedrijven.

Het budget voor die economische pijler is veel lager dan dat voor de fysieke en sociale investeringen. Met die laatste twee pijlers van GSB is in totaal over de periode 2005-2009 zo'n € 4,5 miljard gemoeid. De BDU-Economie bedroeg over de GSB-III-periode slechts € 153 miljoen. Bovendien zijn de inspanningen van het Ministerie van Economische Zaken in de GSB-III-periode afgenomen ten opzichte van eerdere GSB-periodes.

Bij de effectmeting van GSB II kwam aan het licht dat juist de effectiviteit van de inspanningen in het kader van dit economische beleid niet aan te tonen was. Toen werd gesuggereerd dat een dergelijk effect mogelijk nog met vertraging zichtbaar zou kunnen worden. De werkgelegenheid is sinds 2005 in de GSB-steden echter ook niet meer toegenomen dan in de andere Nederlandse steden (zie figuur 6.1). Ook als naar de werkgelegenheidsontwikkeling van afzonderlijke sectoren wordt gekeken is geen positieve afwijking in de GSB-steden te ontdekken, zelfs niet in de sectoren die het eenvoudigst met beleid te beïnvloeden zijn, zoals de horeca en detailhandel (figuur 6.2) en de collectieve sector (figuur 6.3).

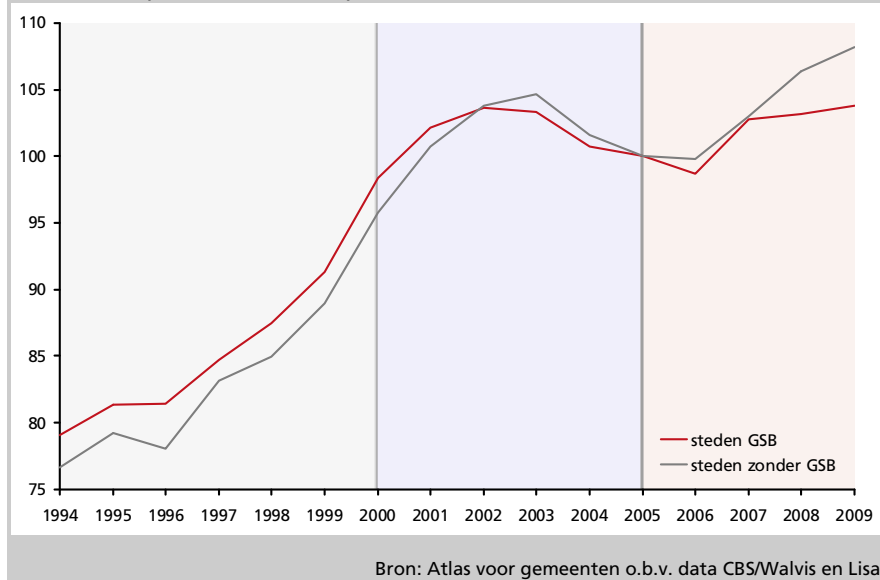
Overigens is de aangewezen outcome-indicator voor het economische beleid niet de werkgelegenheid in de steden, maar het bruto stedelijk product en de waardering van het ondernemersklimaat. Die indicatoren bleken echter niet bruikbaar te zijn voor de effectmeting, omdat ze alleen voor de G31 beschikbaar zijn, en omdat de kwaliteit van de data te wensen over laat (bruto stedelijk product). De ontwikkeling van de werkgelegenheid in de

steden wordt over het algemeen echter als een goede indicatie gezien voor de economische vitaliteit van steden.<sup>46</sup>

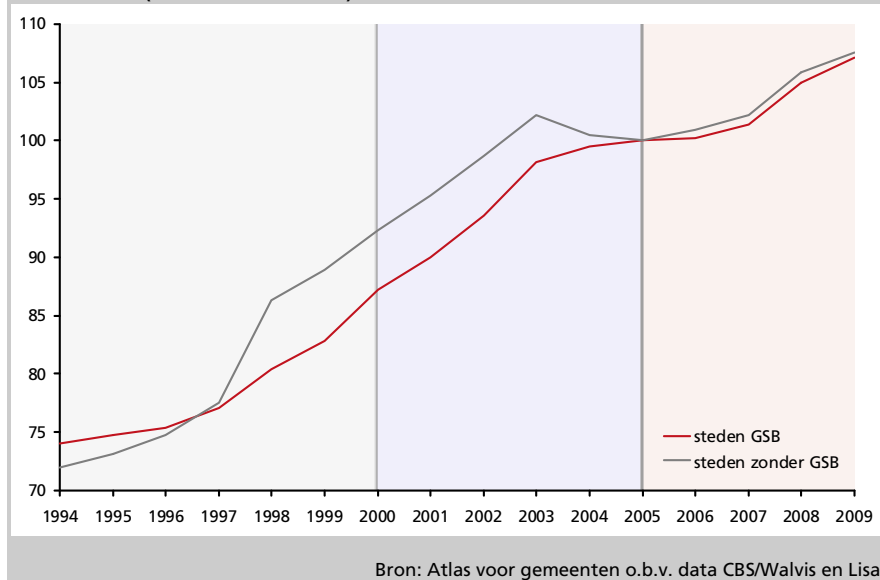


<sup>46</sup> Van Oort, F.G., 2002: *Agglomeration, economic growth and innovation. Spatial analysis of growth- and R&D externalities in the Netherlands* (Amsterdam, Thela Thesis)

**Figuur 6.2** Ontwikkeling aantal banen detailhandel en horeca  
(index: 2005 = 100)



**Figuur 6.3** Ontwikkeling aantal banen in de collectieve sector  
(index: 2005 = 100)



Het ontbreken van een zichtbaar positievere ontwikkeling in de GSB-steden ten opzichte van andere steden betekent nog niet dat GSB geen effect heeft gehad. Daarvoor moet eerst rekening worden gehouden met andere factoren die in theorie van invloed zijn op de economische ontwikkeling van de steden, en die mogelijk tegengesteld werken aan de GSB-indicatoren waardoor een effect van GSB aan het zicht onttrokken kan worden, zoals bij de ontwikkeling van overlast en onveiligheid het geval bleek te zijn (zie hoofdstuk 5).

### Theorie

De economie van een stad is in theorie afhankelijk van een veelheid aan factoren. De samenstelling van de bevolking in een stad speelt daarbij een belangrijke rol. Het economische wel en wee van een stad blijkt in theorie namelijk in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteiten van de bevolking, ofwel: de voorraad *human capital*.<sup>47</sup>

Daarnaast speelt ook de mate van agglomeratie weer een belangrijke rol bij het verklaren van de verschillen in economische groei tussen steden. Steden in geagglomereerde regio's<sup>48</sup> met een diverse sectorale structuur<sup>49</sup> zijn in theorie steden die het economisch beter doen dan steden met een eenzijdige sectorale structuur in een meer perifeer gelegen regio.<sup>50</sup>

In het pijlschema in hoofdstuk 2 vertrekken dan ook zowel pijlen vanuit Agglomeratie en stedelijkheid als vanuit Bevolkingssamenstelling richting Economie. Die veronderstelde causale relaties zijn eerder empirisch getoetst, en over de resultaten daarvan is reeds gepubliceerd.<sup>51</sup> Uit die studies bleek dat de werkgelegenheid in Nederlandse steden harder groeit in steden met weinig files (agglomeratienadelen), veel *human capital* (kennis, creativiteit en vaardigheden) en een diverse sectorale structuur. Die indicatoren zijn dan ook als controlevariabelen in de regressieanalyses opgenomen.

---

<sup>47</sup> Zie bijvoorbeeld: Lucas, R.E., 1988: *On the mechanism of economic development*, in: Journal of monetary economics, 22, pp. 3-42; V. K. Mathur 1999: 'Human-capital-based strategy for regional economic development', *Economic Development Quarterly* XIII (1999), 3, pp. 203-216; Glaeser, Saiz, 2003: *The rise of the skilled city*, NBER Working Paper 10191.

<sup>48</sup> Krugman, P.R., 1995: *Development, geography and economic theory*, MIT Press, Cambridge Mass.

<sup>49</sup> Jacobs, 1984: *Cities and the wealth of nations*.

<sup>50</sup> Zie voor een overzicht: H.L.F. de Groot, J. Poot, M.J. Smit, 2007: *Agglomeration, Innovation and Regional Development* (Tinbergen Institute Discussion Paper 079/3).

<sup>51</sup> Van Oort, F.G., 2002: *Agglomeration, economic growth and innovation. Spatial analysis of growth- and R&D externalities in the Netherlands* (Tinbergen Institute research series ; no. 260, Amsterdam, Thela Thesis); Marlet, G.A., Van Woerkens, C.M.C.M., 2007: *The Dutch Creative class and how it fosters urban employment growth*, in: *Urban Studies*, 44, 13, 1-21.

### Empirie

In die regressieanalyses hangen de GSB-indicatoren niet significant samen met werkgelegenheidsgroei (zie tabel 6.1). Dat geldt voor alle GSB-indicatoren die in de modellen zijn onderzocht: de GSB-dummy, de omvang van het budget BDU-Economie, het aantal hectare geherstructureerde bedrijventerreinen en het aantal hectare nieuw aangelegde bedrijventerreinen. Voor andere economische maatregelen, zoals de aanleg van breedband, waren geen bruikbare outputindicatoren beschikbaar.

Om te voorkomen dat de kwaliteit van de data de oorzaak is van het ontbreken van een effect zijn de analyses uitgevoerd met de werkgelegenheidsontwikkeling in de steden op basis van twee bronnen: het CBS (Walvis) en Lisa. De resultaten wijken weliswaar af, maar in geen van de gevallen is een van de beleidsindicatoren significant.

De samenhang tussen de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen en de ontwikkeling van de werkgelegenheid volgens Lisa bevindt zich op het randje van significantie (de t-waarde is 1,5; zie kolom II in tabel 6.1). Het model met de Lisa-data is echter niet stabiel, en in de analyse met de CBS-data is die significantie weer veel lager (t-waarde is 0,6; zie kolom I in tabel 6.1), zodat van een robuust resultaat geen sprake is.

Tabel 6.1 Heeft GSB III de werkgelegenheid gestimuleerd? Uitkomsten uit de regressieanalyses.

Ontwikkeling werkgelegenheid 2005-2009	CBS	Lisa
G31-dummy	-	-
BDU-Economie (per baan)	0,000 (1,0)	-0,000 (-0,0)
Aantal hectare geherstructureerde bedrijventerreinen (per baan) (bron: Lisa)	-0,015 (-0,5)	2,965 (0,1)
Aantal hectare uitgifbare nieuwe bedrijventerreinen (per baan) (bron: VGM)	0,000 (0,6)	0,001 (1,5)
Sample	55 (steden)	55 (steden)
Methode	OLS	WLS
Adj. R <sup>2</sup>	0,22	0,0

De coëfficiënten en t-waardes zijn genoteerd, waarbij de t-waardes tussen haakjes staan. De coëfficiënten geven de omvang van het verband tussen de verklarende variabelen (de linker kolom) en de te verklaren variabele (in dit geval de werkgelegenheid) aan. De t-waardes geven het significantieniveau van dat verband weer. Met sterren is de interpretatie van die t-waardes gegeven: \*\*\* Significant bij meer dan 99% betrouwbaarheid; \*\* Significant bij meer dan 95% betrouwbaarheid; \* Significant bij meer dan 90% betrouwbaarheid. Behalve de getoonde verklarende variabelen bestaan de modellen ook uit zogenoemde controlevariabelen. De significante controlevariabelen in deze modellen waren: werkgelegenheidsquote (-), bevolkingsgroei (+), bereikbaarheid van beroepsbevolking (+), verlies aan arbeidspotentieel als gevolg van files (-), aandeel industrie (-), aandeel bouw (-), aandeel detailhandel en horeca (+). De hier getoonde modellen hebben betrekking op de sample van 55 steden. Met de G50-sample (niet in de tabel getoond) werden vergelijkbare resultaten gemeten.

In andere – niet in de tabel getoonde – modellen is nog onderscheid gemaakt tussen direct uitgifbare en niet direct uitgifbare bedrijventerreinen, en tussen gemeentelijk en particulier initiatief. Ook die differentiatie leverde geen significante resultaten op. En ook als de regressieanalyses per sector (zakelijke dienstverlening, horeca en detailhandel, collectieve sector, industrie) worden uitgevoerd hangt geen van de GSB-indicatoren samen met meer groei.

Bij dit resultaat dient te worden opgemerkt dat het budget voor de economische pijler van GSB veel lager is dan dat van de fysieke pijler. Bovendien waren die budgetten bij aanvang van de GSB-III-periode, en in overleg met de steden, geoormerkt (bedrijventerreinen, breedband, etc.) waardoor steden tijdens die periode de bedragen niet vrij konden aanwenden voor de investering die hen het beste leek voor de lokale economie.



Op basis van al de empirische resultaten mag worden geconcludeerd dat het economische beleid in het kader van GSB III geen meetbaar effect heeft gehad op de werkgelegenheidsontwikkeling in de GSB-steden tussen 2005 en 2009. Mogelijk komt dat nog, hoewel de resultaten van GSB II weinig aanleiding geven voor een verwacht vertraagd effect. Mogelijk is niet de werkgelegenheid maar de productiviteit in de GSB-steden meer toegenomen dan elders, dat was met de beschikbare data niet aan te tonen of uit te sluiten.

Het ontbreken van een aantoonbaar effect van economisch beleid op de werkgelegenheids groei van steden is in lijn met verschillende studies naar de effectiviteit van het Europese regionaal economische beleid.<sup>52</sup> Het lijkt erop dat traditioneel economisch beleid zoals de aanleg van bedrijventerreinen vooral faciliteren is en niet stuwend: bedrijven komen niet vanwege de aanwezigheid van een bedrijventerrein naar een stad of regio maar om andere redenen zoals de aanwezigheid van een grote voorraad *human capital*. Als bedrijven zich om die reden ergens willen vestigen is het natuurlijk wel van belang dat er daar bedrijfsruimte beschikbaar is. De beschikbaarheid van bedrijfsruimte is dus een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor economische groei in de stad.

Dat er geen directe relatie is gevonden tussen GSB en het versterken van de economische kracht van de stad wil nog niet zeggen dat het Grotestedenbeleid in totaliteit niet van belang is geweest voor de economie van de stad. Het effect van GSB op de economie van de stad kan namelijk ook indirect – via de andere beleidsterreinen van GSB, zoals het beleid dat bedoeld is om het woonklimaat te verbeteren en kansrijke bevolkingsgroepen aan de stad te binden (zie hoofdstuk 3) – zijn gelopen. Werken volgt immers wonen.<sup>53</sup> In het slothoofdstuk (hoofdstuk 8) wordt verder op dat mechanisme ingegaan.

---

<sup>52</sup> A. Rodriguez-Pose, U. Fratesi, 2004: *Between development and social policies: the impact of European structural funds in Objective 1 regions*, in: *Regional Studies*, 98, 1, pp. 97-113; J. Ederveen, J. Gorter, 2002: *Does European cohesion policy reduce regional disparities? An empirical analysis*. Cpb Discussion Paper, 15 (Den Haag)

<sup>53</sup> G.A. Marlet, 2009: *De aantrekkelijke stad* (VOC Uitgevers, Nijmegen).

De effectiviteit van Grotestedenbeleid [ Atlas voor gemeenten ]

---

## 7 Verbeteren sociale kwaliteit samenleving

**Doelstelling:**

Het verbeteren van de sociale kwaliteit van de samenleving.

**Resultaat:**

De arbeidsparticipatie is in de GSB-steden minder toegenomen dan in andere steden. Wel bestaat er samenhang tussen GSB en een afname van de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen.

De laatste doelstelling van het Grotestedenbeleid is het verbeteren van de sociale kwaliteit van de samenleving. De maatregelen die daarbij horen richten zich zowel op het welzijn van en de sociale samenhang tussen de bewoners van de steden, als op de sociaal-economische positie van die inwoners. De aangewezen outcome-indicatoren zijn de perceptie van de sociale kwaliteit van de woonomgeving en de bruto participatiegraad. Die outcome-indicatoren bleken echter niet beschikbaar (perceptie sociale kwaliteit woonomgeving) of geschikt (bruto participatiegraad) te zijn voor de effectmeting. Voor de perceptie van de sociale kwaliteit van de woonomgeving kon geen alternatieve bron worden gevonden. Voor arbeidsparticipatie wel. Daarnaast is nog gekeken naar het spiegelbeeld van arbeidsparticipatie: werkloosheid.

---

### 7.1 Verhogen arbeidsparticipatie

De bruto participatiegraad in een stad is het aantal mensen dat wil werken, als percentage van de beroepsbevolking. Dat is inclusief mensen die niet feitelijk werken, met en zonder uitkering. Landelijk ligt de bruto participatiegraad, afhankelijk van bron en definitie, tussen de zeventig en tachtig procent. De netto participatiegraad is het aandeel van de beroepsbevolking dat feitelijk (meer dan 12 uur per week) werkt, met of zonder steun van de overheid. Dat percentage ligt landelijk ongeveer op 65 procent.<sup>54</sup>

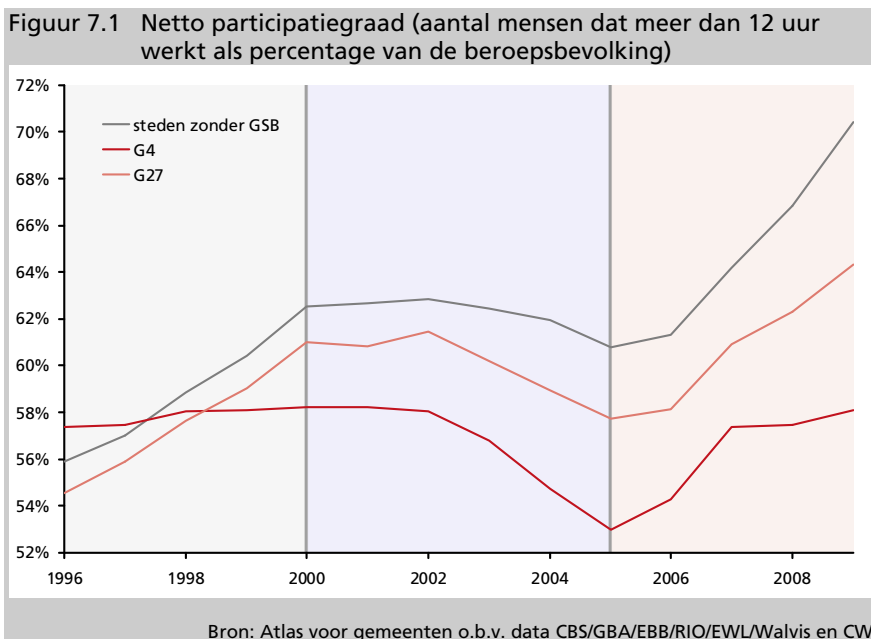
De netto participatiegraad is een betere indicator voor het succes van beleid dan de bruto participatiegraad omdat vrijwel alle beleidsmaatregelen erop gericht zijn om de feitelijke arbeidsdeelname te vergroten. Bovendien is het doel van zowel de Commissie Bakker ('Iedereen moet meedoen') als de

---

<sup>54</sup> G. Marlet, C. van Woerkens, R. Zwart, 2009: *Zicht op gemeentelijke participatiegraad*, in: Meer dan ooit. Sociale diensten en participatiebevordering (Divosa Monitor, Utrecht), pp. 35-58.

Participatietop in 2007 (streven naar een netto participatiegraad van 80 procent) gericht zijn op die netto participatie. Het enige nadeel van de netto participatiegraad is dat vrijwilligerswerk daar geen onderdeel van uitmaakt, vanwege het ontbreken van cijfers daarover.

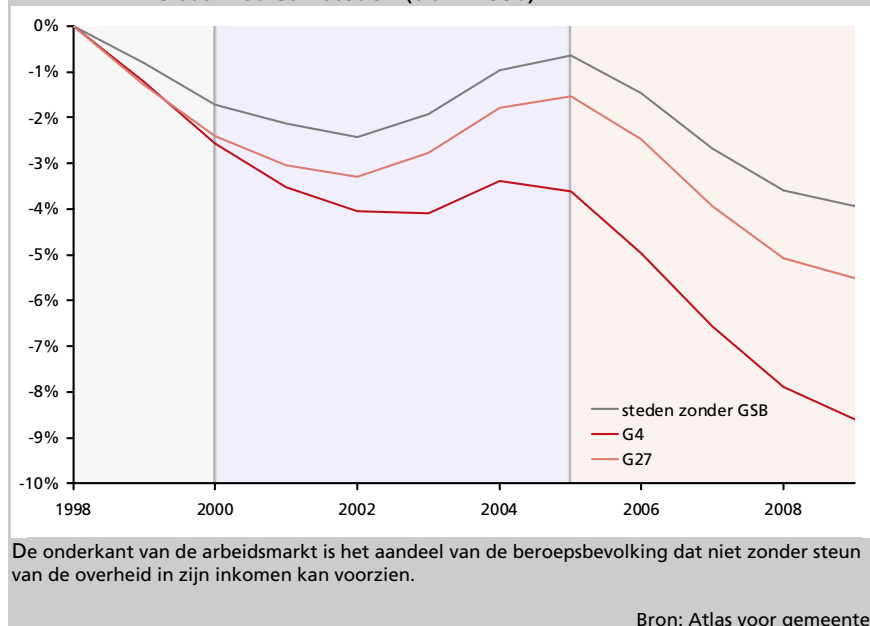
Uit figuur 7.1 blijkt dat de netto participatiegraad in de GSB-steden tussen 1996 en 2009 minder is toegenomen dan in de andere steden in Nederland. In die kleinere steden ligt die netto participatiegraad inmiddels zelfs ruim boven het landelijke gemiddelde. De arbeidsdeelname in de G27 ligt ongeveer op het landelijke gemiddelde. Vooral in de G4 blijft de arbeidsparticipatie daarbij achter, en is over de gehele GSB-periode zelfs nauwelijks sprake geweest van een verbetering. Wel is er een duidelijke verbetering zichtbaar sinds het begin van 2005, hetgeen te maken zal hebben met de invoering van de Wet Werk en Bijstand, waardoor gemeenten zelf financieel verantwoordelijk werden voor de uitkeringen.



Gezien die trends in figuur 7.1 is het niet verwonderlijk dat uit de regressieanalyses geen significant verband volgt tussen GSB-beleid en de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in de steden. GSB heeft dus niet meetbaar bijgedragen aan een hogere arbeidsparticipatie in de steden. Het is

in dat licht wel opmerkelijk dat de totale omvang van de ‘onderkant van de arbeidsmarkt’ – het deel van de beroepsbevolking dat niet zonder steun van de overheid in zijn inkomen kan voorzien<sup>55</sup> – in de GSB-steden meer is afgenomen dan in andere steden, sinds 2005 vooral in de G4 (zie figuur 7.2). De vraag is hoe dat komt.

**Figuur 7.2** Ontwikkeling van de onderkant van de arbeidsmarkt, GSB-steden versus niet-GSB-steden (t.o.v. 1998)



## 7.2 Verlagen werkloosheid

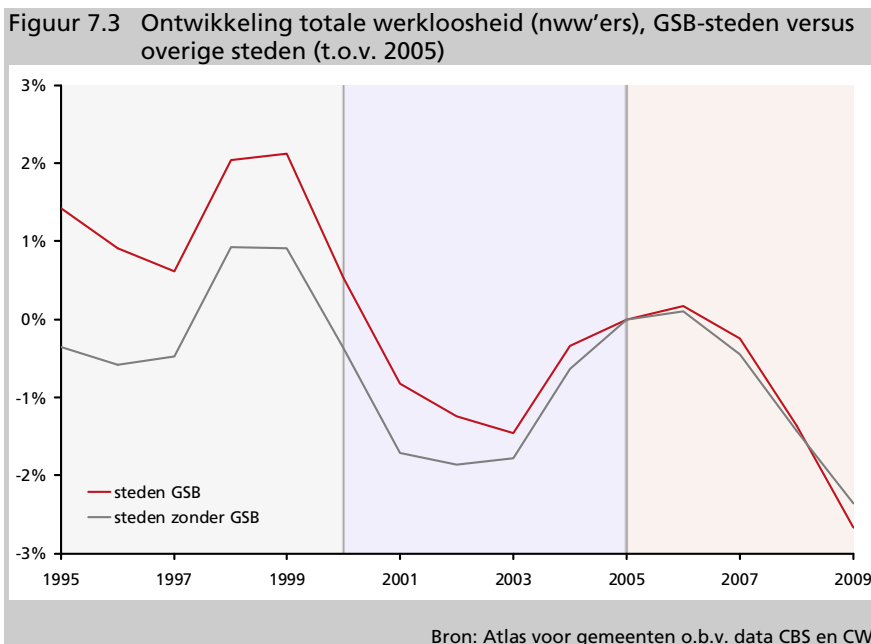
Om die vraag te beantwoorden zijn de analyses niet alleen uitgevoerd met de participatiegraad in de steden, maar ook met het spiegelbeeld daarvan; de werkloosheid. Dat leverde in eerste instantie weinig bevredigende resultaten op. Weliswaar zijn de totale werkloosheid (figuur 7.3) en de langdurige werkloosheid (figuur 7.4) in de GSB-steden tot 2005 meer afgenomen dan elders, maar sinds 2005 – de periode waar het hier over gaat – is daar geen sprake meer van. De regressieanalyses leverden ook geen significant verband op tussen de GSB-indicatoren en een afname van de totale en langdurige

<sup>55</sup> Zie voor de constructie van deze indicator: G. Marlet, C. van Woerkens, R. Zwart, 2008: *De onderkant van de arbeidsmarkt*, in: Schakelen en verbinden (Divosa, Utrecht), p. 29-40.

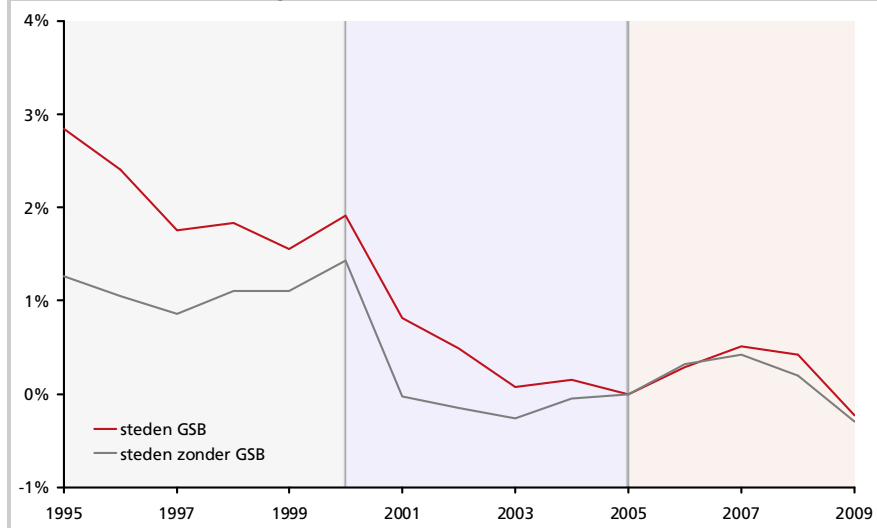
werkloosheid. Die werkloosheid is in de GSB-steden dan ook niet meetbaar meer afgenomen dan in andere steden in Nederland.

Als echter naar specifieke delen van de beroepsbevolking wordt gekeken ontstaat toch een aantal interessante conclusies over de effectiviteit van het Grottestedenbeleid. De jeugdwerkloosheid is in de GSB-III-periode in de GSB-steden bijvoorbeeld duidelijk minder afgenomen dan in de andere steden in Nederland (figuur 7.5). Maar daar staat tegenover dat de afname van de werkloosheid onder allochtonen in de GSB-steden veel groter is geweest dan elders, vooral de laatste jaren (zie figuur 7.6).

Vooral in tijden van hoogconjunctuur is de werkloosheid onder allochtonen in de GSB-steden meer afgenomen dan elders. In tijden van laagconjunctuur is die werkloosheid in de GSB-steden juist meer toegenomen (figuur 7.6). De ontwikkeling van de werkloosheid onder allochtonen lijkt in de grote steden dus conjunctuurgevoeliger te zijn dan in de kleinere steden. De vraag is dan ook of de gunstige ontwikkeling van de laatste jaren toe te schrijven is aan het GSB-beleid, of puur het gevolg is van autonome marktontwikkelingen.

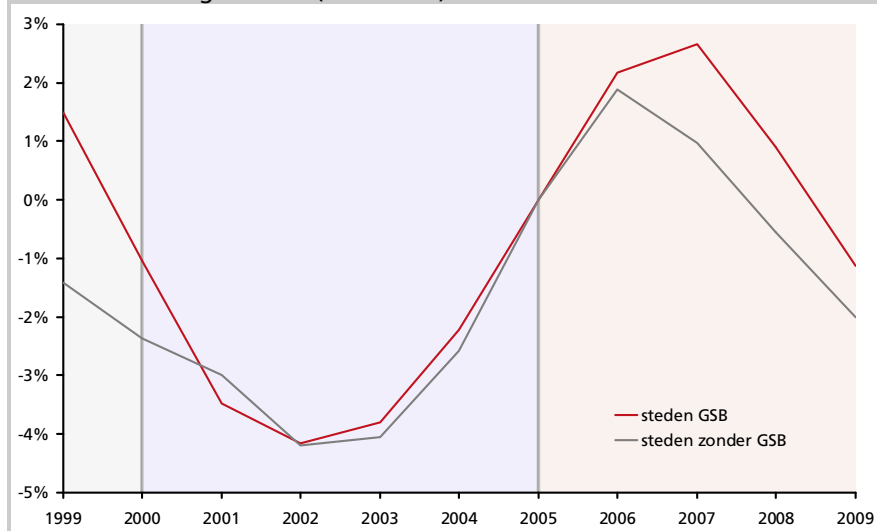


Figuur 7.4 Ontwikkeling langdurige werkloosheid (> 3 jaar), GSB-steden versus overige steden (t.o.v. 2005)

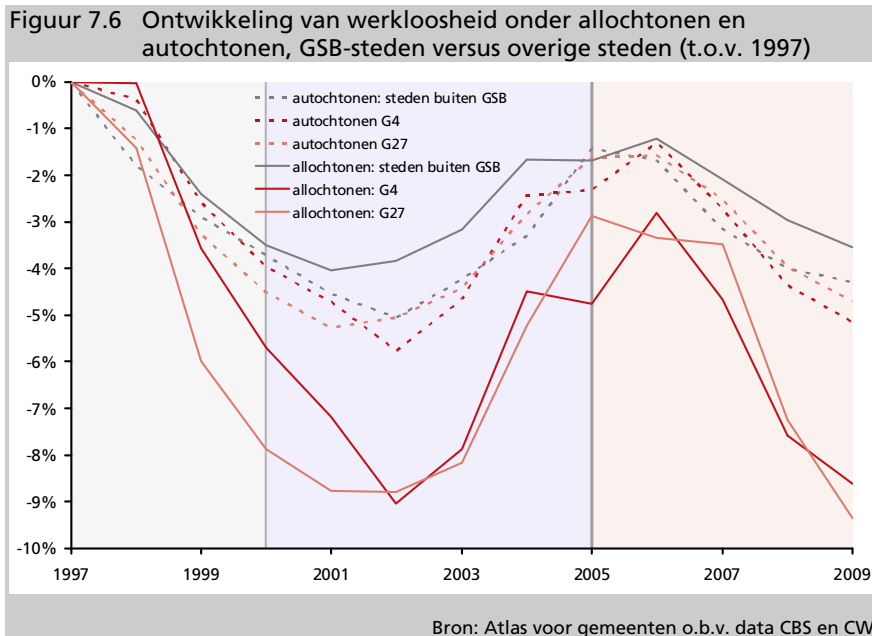


Bron: Atlas voor gemeenten o.b.v. data CBS en CWI

Figuur 7.5 Ontwikkeling jeugdwerkloosheid (15-24 jaar), GSB-steden versus overige steden (t.o.v. 2005)



Bron: Atlas voor gemeenten o.b.v. data CBS en CWI



## Theorie

De mate van arbeidsparticipatie, of omgekeerd: werkloosheid, in een stad is in theorie te verklaren uit zowel de vraag- als de aanbodkant van de arbeidsmarkt. Aan de vraagkant gaat het vanzelfsprekend om de regionale vraag naar arbeid, ofwel: de beschikbaarheid van banen en de sectorale verdeling van die banen (in het pijlschema in hoofdstuk 2 vallen die factoren binnen het kader Economie). Een eenzijdige, industriële werkgelegenheidsstructuur blijkt bijvoorbeeld te leiden tot een relatief hoge werkloosheid, sectorale diversiteit daarentegen juist tot lage werkloosheid.<sup>56</sup> Aan de andere kant zijn de kenmerken van het aanbod van belang, ofwel de persoonlijke vaardigheden en het kennisniveau van potentiële werknemers. Werkloosheid in een stad of regio hangt dan ook in hoge mate af van de verschillende kenmerken van de bevolking op het gebied van opleiding, leeftijd, etniciteit en samenstelling van de huishoudens.<sup>57</sup> Die kenmerken van

<sup>56</sup> Overman, H.G., Puga, D., 2002: *Unemployment clusters across Europe's regions and countries*, in: *Economic Policy*, pp. 117-147; K. Frenken, F.G. van Oort, T. Verbugt, R. Boschma, 2004: *Variety and regional economic growth in the Netherlands* (Ministerie van Economische Zaken, Den Haag).

<sup>57</sup> Ibidem, en: Ashenfelter, O. and J. Ham, 1979. *Education, Unemployment and Earnings*. *Journal of Political Economy*, vol.87, no.5, S99-S116.



de bevolking vallen binnen het pijlenschema in hoofdstuk 2 onder het blokje Bevolkingssamenstelling.

Werkloosheid en/of arbeidsparticipatie zijn in theorie dus enerzijds te verklaren door de economische kansen die een stad biedt en anderzijds de bevolkingssamenstelling van een stad. In het pijlenschema uit hoofdstuk 2 zijn er dan ook pijlen getrokken die vertrekken vanuit het blokje Economie en Bevolkingssamenstelling en die eindigen bij het blokje Arbeidsparticipatie.

### Empirie

Die veronderstelde causale relaties zijn eerder empirisch getoetst in een onderzoek naar de verschillen in werkloosheid tussen gemeenten.<sup>58</sup> De verschillen in werkloosheid tussen Nederlandse gemeenten bleken voor een deel te verklaren te zijn uit kenmerken van de bevolking, met name leeftijd en huishoudensamenstelling, etnische afkomst en opleidingsniveau. Een andere belangrijke verklaring bood de indicator voor de ‘kansen op de arbeidsmarkt’ voor de verschillende inwoners van een stad. Al die indicatoren zijn hier dan ook gebruikt als controlevariabelen in de modellen. Uit die modellen blijkt dat de werkloosheid onder allochtonen ook als rekening wordt gehouden met de andere determinanten van werkloosheidsontwikkeling significant meer is afgenomen in de GSB-steden; de GSB-dummy hangt in de modellen negatief significant samen met de ontwikkeling van de werkloosheid onder allochtonen (zie kolom I in tabel 7.1).

De omvang van het budget voor de BDU ‘Sociaal, Integratie, Veiligheid’ (SIV) hangt significant samen met een grotere afname van die werkloosheid (kolom III in tabel 7.1). Als de GSB-dummy en het SIV-budget samen in een model worden opgenomen, verdwijnt de significantie van de dummy. De omvang van het budget doet er hier wel toe; steden met meer geld hebben de werkloosheid onder allochtonen meer weten te verlagen dan steden die minder geld te besteden hadden. Dat is een opmerkelijk resultaat omdat het belangrijkste deel van het SIV-budget niet bedoeld was voor het terugdringen van de werkloosheid in de steden.

Als het SIV-budget verder wordt opgesplitst in de verschillende maatregelen – volwasseneneducatie, aanval op de uitval, meedoen allochtone jongeren,

---

<sup>58</sup> G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2007: *Regionale verschillen in kansen voor arbeidsmarktbeleid*, in: *Verskil maken. Drie jaar Wet werk en bijstand, Divosa-monitor 2007* (Divosa, Utrecht), G.A. Marlet, M. Bosker, C.M.C.M. van Woerkens, 2008: *De schaal van de stad. Stadsspecifieke kansen en problemen, en de schaal waarop ze spelen* (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

inburgering en vroegtijdig schoolverlaten – hangt alleen het budget dat bedoeld is voor het terugdringen van vroegtijdig schoolverlaten significant samen met een afname van de werkloosheid onder allochtonen (kolom IV in tabel 7.1), hoewel op het randje van acceptabele significantie. Door het gebrek aan bruikbare outputindicatoren heeft de analyse zich hier noodgedwongen beperkt tot deze relaties tussen output en outcome.

**Tabel 7.1 Heeft GSB III de werkloosheid verlaagd? Uitkomsten uit een regressieanalyse.**

Ontwikkeling aandeel werkloze allochtonen 2005-2009	I	II	III	IV
G31-dummy	<b>-0,022</b> <b>(-2,2)**</b>	0,024 (1,0)		0,05 (2,1)*
Budget SIV (in € per werkloze)		<b>-0,003</b> <b>(-2,1)**</b>	<b>-0,002</b> <b>(-3,1)***</b>	
Volwasseneneducatie				0,03 (0,6)
Aanval op de uitval				0,4 (1,3)
Meedoen allochtone jongeren				0,08 (0,3)
Inburgering				0,003 (0,4)
Vroegtijdig schoolverlaten				<b>-0,2</b> <b>(-1,8)*</b>
MO/VB/VO				-0,003 (1,2)
Sample	55 (steden)	55 (steden)	55 (steden)	55 (steden)
Methode	OLS	OLS	OLS	OLS
Adj. R <sup>2</sup>	0,77	0,78	0,78	0,78

De coëfficiënten en t-waardes zijn genoteerd, waarbij de t-waardes tussen haakjes staan. De coëfficiënten geven de omvang van het verband tussen de verklarende variabelen (de linker kolom) en de te verklaren variabele (in dit geval de werkloosheid) aan. De t-waardes geven het significantieniveau van dat verband weer. Met sterren is de interpretatie van die t-waardes gegeven: \*\*\* Significant bij meer dan 99% betrouwbaarheid; \*\* Significant bij meer dan 95% betrouwbaarheid; \* Significant bij meer dan 90% betrouwbaarheid. Behalve de getoonde verklarende variabelen bestaan de modellen ook uit zogenoemde controlevariabelen. De significante controlevariabelen in deze modellen waren: aanvangsniveau aandeel werklozen onder allochtonen (-); dummy voor de gemeente Meppel (+). De hier getoonde modellen hebben betrekking op de sample van 55 steden. Met de G50-sample (niet in de tabel getoond) werden vergelijkbare resultaten gemeten.

Als het inderdaad zo is dat alleen het terugdringen van het vroegtijdig schoolverlaten effectief is geweest bij het bestrijden van de werkloosheid in de stad, zou verwacht mogen worden dat juist de jeugdwerkloosheid als gevolg van dat beleid significant meer is afgenomen. Dat blijkt op basis van vergelijkbare regressieanalyses ook het geval te zijn geweest, alleen met een discutabel significantieniveau. De in tabel 7.1 gepresenteerde modellen met de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen zijn veel robuuster, hetgeen tot de voorzichtige conclusie leidt dat het aantal teruggedrongen vroegtijdig schoolverlaters vooral allochtone jongeren betreft.

Dat is een opmerkelijke uitkomst, zeker omdat juist de maatregelen die specifiek bedoeld zijn voor allochtonen niet significant samenhangen met de afname van de werkloosheid onder allochtonen. Bovendien zou een eventueel effect van het terugdringen van schooluitval op werkloosheid pas met vertraging verwacht mogen worden. Het is dan ook riskant om aan dit empirische resultaat harde conclusies te verbinden.

De effectiviteit van Grotestedenbeleid [ Atlas voor gemeenten ]

## **8 Reflectie op de conclusies**

De belangrijkste conclusie uit de kwantitatieve evaluatie van GSB III is dat het woonklimaat in de GSB-steden is verbeterd. Dat daardoor de aantrekkingskracht van de steden is toegenomen. En dat ook de economische kansen er zijn toegenomen. Het is aannemelijk gemaakt dat het Grotestedenbeleid daar – direct of indirect – aan heeft bijgedragen.

Ook de veiligheid in de GSB-steden lijkt positief te zijn beïnvloed door het Grotestedenbeleid, hoewel de grote steden gemiddeld genomen nog wel onveilig zijn dan andere steden in Nederland. De werkloosheid onder niet-westerse allochtonen is in de GSB-steden meetbaar meer afgenomen, en ook hier hangt die afname samen met het Grotestedenbeleid. De totale werkloosheid is echter niet meer afgenomen. Tot slot heeft het economische beleid uit GSB de werkgelegenheid in de steden niet aantoonbaar gestimuleerd.

### **Analyses per stad**

De resultaten die in dit rapport zijn gepresenteerd laten een gemiddelde zien van de GSB-steden, en beantwoorden dus de vraag of de GSB-steden het gemiddeld genomen beter hebben gedaan dan andere steden. Dat laat onverlet dat er binnen de GSB-steden grote verschillen bestaan. Het kan voor een stad dan ook nuttig zijn om de resultaten uit deze kwantitatieve evaluatie stadsspecifiek te maken, zodat de stad kan zien hoe de ontwikkeling in de stad zich verhoudt tot het gemiddelde van de GSB-steden en de andere steden in Nederland, en wat daarvoor de verklaringen zijn. Want juist die functie van GSB, de integrale benadering van stedelijk beleid, het leren van elkaar, en het meetbaar en inzichtelijk maken van de effecten van beleid, lijkt een van de belangrijke verworvenheden van het Grotestedenbeleid te zijn geweest.

Dan kan ook blijken of het ontbreken van een effect van het economische beleid algemene geldigheid heeft, of dat er steden zijn aan te wijzen waar dat beleid wel effectief is geweest. In het licht van de faciliterende functie van economisch beleid is het bijvoorbeeld goed denkbaar dat dat beleid in economisch succesvolle regio's wel, en in economische zwakke regio's niet heeft gewerkt.

Bovendien kunnen analyses per stad of clusters van steden meer inzicht bieden in nut en noodzaak van continuering van het stedelijke beleid. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat het voor succesvolle steden in de Randstad niet langer nodig is om te investeren in de aantrekkingskracht en

het binden van midden- en hogere inkomensgroepen, terwijl voortzetting van dat beleid in steden in de periferie van het land – waar bevolkingskrimp dreigt – juist wel van groot belang is. Een betere aansluiting van bepaalde bevolkingsgroepen op de arbeidsmarkt zou in de succesvolle steden in de Randstad in de toekomst wel eens veel belangrijker kunnen zijn dan continuering van het fysieke beleid. Analyses per stad en regio op basis van de in dit rapport gepresenteerde econometrische modellen kunnen behulpzaam zijn bij die afwegingen.

### Aantrekkingskracht en sociale stijging

Uit de hoofdstukken 3 tot en met 5 van deze kwantitatieve evaluatie van GSB III bleek dat in de steden die vallen onder het Grotestedenbeleid de veiligheid in, en de kwaliteit van, de woonomgeving meer zijn verbeterd dan elders. Daarmee hebben die steden hun aantrekkingskracht vergroot, waardoor ze meer kansrijke bevolkingsgroepen aan zich hebben weten te binden; vooral het aantal hoger opgeleiden is er toegenomen.

Als het aandeel mensen met een hogere opleiding in de stad toeneemt, neemt in die steden over het algemeen namelijk ook de voorraad *human capital* toe. Steden met een grotere voorraad *human capital* doen het over het algemeen economisch beter, zo blijkt uit onderzoek naar de aantrekkingskracht en het vestigingsklimaat van Nederlandse steden.<sup>59</sup> Indirect kan langs die weg de werkgelegenheid in de GSB-steden zijn toegenomen als gevolg van het Grotestedenbeleid, zo blijkt uit het ANALYSEMODEL VAN DE STAD, dat aan dit onderzoek ten grondslag ligt (zie hoofdstuk 2).

Een verbetering van het woonklimaat in de steden, de toegenomen aantrekkingskracht op kansrijke bevolkingsgroepen en als gevolg daarvan de veranderende bevolkingssamenstelling in de steden heeft er waarschijnlijk toe geleid dat het aantal beschikbare banen voor de laagopgeleiden in de GSB-steden de laatste jaren meer is toegenomen dan in de andere steden (figuur 8.1).

In de economische literatuur staat dat mechanisme bekend als *trickle down*: doordat de mensen in de aantrekkelijke woonsteden meer geld uitgeven en bedrijven aantrekken zorgen ze er voor meer werk waarvan ook de minst kansrijke bevolkingsgroepen in die stad zouden moeten profiteren.<sup>60</sup> Extra werk lijkt er in de GSB-steden inderdaad te zijn ontstaan (figuur 8.1). Maar

---

<sup>59</sup> G.A. Marlet, 2009: *De aantrekkelijke stad* (VOC Uitgevers Nijmegen), hoofdstuk 3.

<sup>60</sup> Aghion, P., Bolton, P., 1997: *A theory of trickle-down growth and development*, in: *The Review of Economic Studies*. 64, p.151-172.

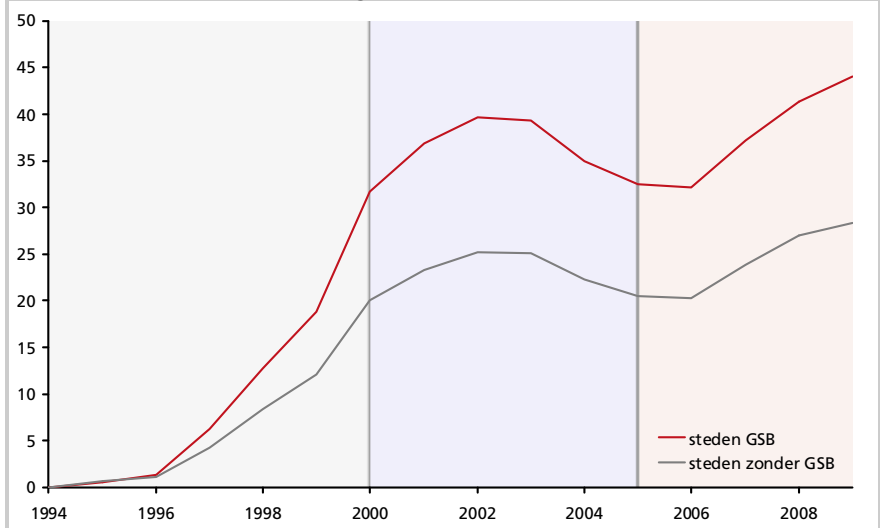
dat extra aantal banen heeft (nog) niet geresulteerd in een lagere langdurige werkloosheid (figuur 7.4). En ook niet tot minder ongelijkheid in de GSB-steden. De ruimtelijke ongelijkheid (segregatie) is in de GSB-steden sinds 2005 juist toegenomen (figuur 8.2).

Wat is de oorzaak van die *broken link* in het proces van sociale stijging in de aantrekkelijke stad? Het ligt voor de hand dat die oorzaak te vinden is aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt, want met de vraagkant (de beschikbare banen) zit het wel goed. Waarschijnlijk kan de sleutel naar de *broken link* gevonden worden in mismatch en verdringing op de stedelijke arbeidsmarkt. Mismatch, omdat het niveau van kennis en vaardigheden onder bepaalde delen van de beroepsbevolking tekortschiet, waardoor banen die op zich geschikt zijn voor laaggeschoolden voor bepaalde delen van de beroepsbevolking nog steeds onbereikbaar zijn.

Verdringing, omdat de kansen op passend werk voor de steeds groter wordende groep hoogopgeleiden in de steden zijn afgenomen. Dat komt doordat steeds meer hoogopgeleiden in de steden concurreren om de beschikbare banen, en omdat de steeds groter wordende filedruk de bereikbaarheid van banen (in en buiten de stad) voor de hoogopgeleiden in de steden heeft gefrustreerd. Dat heeft tot meer verdringing op de arbeidsmarkt geleid; hoogopgeleiden hebben de banen voor laagopgeleiden 'ingepikt', waarmee de toegenomen economische kansen voor de laagopgeleiden in de steden weer teniet worden gedaan (figuur 8.3). Ook studenten in de horeca en buitenlandse zzp'ers in de bouw kunnen hebben bijgedragen aan die verdringing.

Die tegenstrijdige gevolgen van de verbeterende aantrekkingskracht van de GSB-steden – meer banen voor laagopgeleiden maar ook meer verdringing – kan de reden zijn dat de langdurige werkloosheid er per saldo niet meer is afgenomen dan elders.

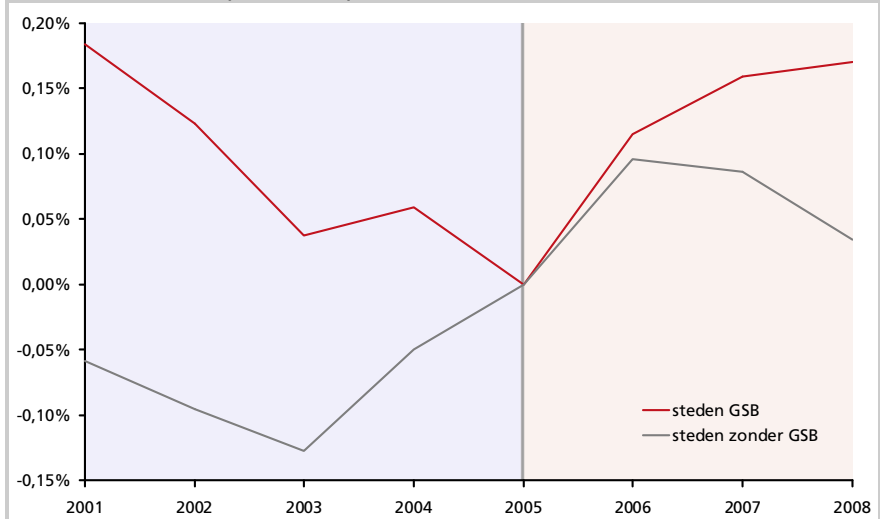
**Figuur 8.1** Beschikbaarheid van werk voor laagopgeleiden (t.o.v. 1994), GSB-steden versus overige steden



De indicator toont het aantal banen dat geschikt is voor laagopgeleiden en dat zich op voor laagopgeleiden acceptabele reistijd vanuit de woning bevindt.

Bron: Atlas voor gemeenten

**Figuur 8.2** Segregatie langdurig werklozen, GSB-steden versus niet-GBS-steden (t.o.v. 2005)

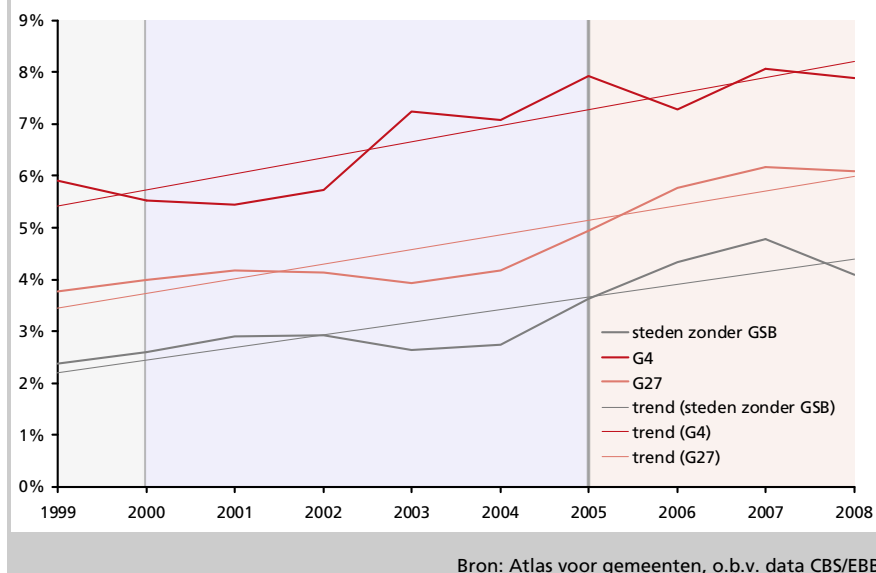


De mate van segregatie van langdurig werklozen geeft aan welk deel van de bevolking zou moeten verhuizen om ervoor te zorgen dat de langdurig werklozen zich in exact gelijke mate over alle buurten in de gemeente verdelen.

Bron: Atlas voor gemeenten, o.b.v. data CBS en CWI



**Figuur 8.3** Verdringing op de arbeidsmarkt; het aandeel van de banen dat geschikt is voor laagopgeleiden maar wordt ingenomen door hoger opgeleiden



### Ruimtelijke ongelijkheid

Ondanks de toegenomen aantrekkingskracht van en economische kansen in de GSB-steden is de kloof tussen laagopgeleiden en hoogopgeleiden daarom niet kleiner geworden, en de ruimtelijke ongelijkheid sinds 2005 alleen maar toegenomen. Verdringing op de arbeidsmarkt heeft als het ware de sociale liftfunctie van de stad gefrustreerd, en ervoor gezorgd dat de sociaal-economische (en ruimtelijke?) ongelijkheid er minder zijn afgenomen dan op basis van de toegenomen economische kansen verwacht mocht worden. Het aanpakken van de toenemende (ruimtelijke) ongelijkheid in de steden zou een van de speerpunten kunnen zijn voor toekomstig stedelijk beleid. Zeker ook omdat die ongelijkheid in potentie weer voor een toename van sociale onrust en leefbaarheidsproblemen in de grote steden zou kunnen zorgen, met alle maatschappelijke kosten van dien.<sup>61</sup> Bovendien blijken steden met veel sociale ongelijkheid het over het algemeen economisch minder goed te doen omdat een deel van de beroepsbevolking in die steden

<sup>61</sup> Zie voor de relatie tussen sociaal-economische ongelijkheid en leefbaarheid in de stad: G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2007: *Op weg naar Early Warning. Omvang, oorzaak en ontwikkeling van problemen in de wijk* (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

langdurig langs de kant staat en mogelijk generatie op generatie geen nuttige bijdrage levert aan de stedelijke economie.<sup>62</sup>

### Agglomeratievoor- en nadelen

De aantrekkingskracht van de Nederlandse steden is de laatste jaren flink toegenomen. De meeste steden worden in toenemende mate bevolkt door hoogopgeleide en economisch kansrijke huishoudens. Dat is niet alleen van belang voor die steden zelf, maar ook voor het land. Het Centraal Planbureau verwacht dat de economie van ons land in toenemende mate zal draaien op ‘slimme mensen in sterke steden’ (*smart people, strong cities*).<sup>63</sup> In een recent samenwerkingsproject laten de onderzoekers van ATLAS VOOR GEMEENTEN en het Centraal Planbureau zien dat de omvang van, en de voorzieningen in, de steden de drijvende kracht zijn achter het succes van de stad.<sup>64</sup>

De vraag is of die agglomeratievoordelen van de steden in Nederland voldoende worden benut. Zijn de omvang van de steden en het voorzieningenniveau optimaal? Of worden – bijvoorbeeld door het restrictieve bouwbeleid en het stringente vestigingsbeleid voor horeca en detailhandel – kansen gemist? Richt het economische beleid zich op de goede dingen? Of kan dat beleid zich beter richten op het wegnemen van belemmeringen, waardoor de inwoners van de steden de kansen in die steden beter kunnen benutten?

Agglomeratievoordelen gaan altijd samen met agglomeratienadelen. Een stad biedt traditioneel niet alleen meer economische kansen, maar ook meer sociale ongelijkheid en onveiligheid.<sup>65</sup> Het beter benutten van de agglomeratievoordelen van de steden vraagt om *laissez faire*, laat het initiatief aan de burger, waarbij beleid zich beperkt tot het wegnemen van belemmeringen en het faciliteren van vraag naar ruimte en publieke voorzieningen. Het binnen de perken houden van de agglomeratienadelen van de stad gaat echter niet vanzelf; het terugdringen van onveiligheid en sociale ongelijkheid in de steden blijft daardoor onvermijdelijk een speerpunt van stedelijk beleid.

---

<sup>62</sup> Glaeser, E. L., Resseger, M., Tobio, K., 2009: *Inequality in cities*, in: Journal of regional science, 49, 4., 617-647.

<sup>63</sup> B. ter Weel, A. van der Horst, G. Gelauff, 2010: *The Netherlands in 2040* (Centraal Planbureau, Den Haag).

<sup>64</sup> H. de Groot, G. Marlet, C. Teulings, W. Vermeulen, 2010: *Stad en land* (Centraal Planbureau/Atlas voor gemeenten, Den Haag/Utrecht).

<sup>65</sup> G.A. Marlet, 2009: *De aantrekkelijke stad* (VOC Uitgevers Nijmegen).