

Grote steden

Grote steden trekken van oudsher mensen en bedrijven aan. Mensen, activiteiten, contactmogelijkheden en ideeën concentreren zich in en rond grote steden. Dit biedt een goede voedingsbodem voor groei, vooruitgang en vernieuwing, uitgedrukt in metaforen als 'de stad als sociale roltrap', 'de stad als emancipatiemachine', 'de stad als broedplaats' en 'de stad als economische motor'. Tegelijkertijd brengt de hoge dichtheid van bevolking, bedrijven, verkeer en bebouwing echter ook problemen met zich mee. In deze paragraaf verkennen we de ontwikkelingen aan de hand van vier grootstedelijke 'markten' (arbeidsmarkt, woningmarkt, voorzieningenmarkt en mobiliteitsmarkt) die de kansen en uitdagingen van de stad lijken te bepalen. Omdat de bevolkingsontwikkeling belangrijk is voor al deze markten, behandelen we die het eerst. Vervolgens kijken we naar ontwikkelingen op het gebied van milieu en gezondheid en tenslotte trekken we conclusies over de fysieke kwaliteit van stadswijken in de vier scenario's. Omdat de grootstedelijke ontwikkelingen het sterkst op de voorgrond treden in de grootste steden, baseren we de analyse op cijfers voor de vier grote steden en hun stadsgewesten. De cijfers in dit hoofdstuk hebben steeds betrekking op Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht samen, en waar het stadsgewesten betreft, op het totaal van de COROP-gebieden Groot-Amsterdam, Zaanstad, Groot-Rijnmond, Haaglanden, Delft en Westland, en Utrecht. In deze studie gaan we verder niet in op individuele steden.

Beleid

Hoe definiëren we in de vier scenario's het trendmatige beleid voor de grote steden? Veel beleidsterreinen zijn relevant, zoals immigratiebeleid, inkomens- en onderwijs-politiek, volkshuisvesting, economisch beleid, verkeers- en vervoersbeleid, milieubeleid en infrastructuurplanning. Het trendmatige beleid voor al deze beleidsvelden hebben we uitgewerkt in de betreffende paragrafen van hoofdstuk 5, zodat we hier naar deze uitwerkingen kunnen verwijzen. Daarnaast wordt er al geruime tijd nationaal gebieds-gericht beleid gevoerd voor de grote steden en voor bepaalde wijken daarbinnen, de laatste jaren onder de noemer 'grotestedenbeleid'. In de loop van de tijd zijn de doelstellingen van dit beleid veranderd en zijn er heel verschillende middelen voor ingezet (Van der Wouden en De Bruijne, 2001). Bovendien is de toekomst van dit beleid na 2009 nog onzeker. Daarom valt er voor de periode tot 2040 weinig meer te zeggen dan dat het grotestedenbeleid een zekere dempende werking zal hebben op de grootste lokale problematiek in de grote steden.

Bevolkingsontwikkelingen

Vooraf de binnenlandse en buitenlandse migratie zijn bepalend voor bevolkingsontwikkelingen in de grote steden. Sinds de jaren tachtig is het binnenlandse migratiesaldo in de grote steden licht negatief en dat in hun stadsgewesten licht positief.

Mensen die naar de stad verhuizen, zijn in doorsnee alleenstaand en jong. Zij hebben in vergelijking met de uitstroom een laag opleidingsniveau en een laag inkomen. Verhuizers uit de stad zijn juist vooral gezinnen met een hoog inkomen en opleidingsniveau. Dit verschil is minder alarmerend dan het lijkt, omdat dit (in ieder geval deels) een gevolg is van de vooruitgang die veel bewoners in de stad boeken. Vaak zijn het mensen die tijdelijk naar de stad komen om een opleiding te voltooien, een carrière te beginnen en een gezin te stichten, om daarna weer te vertrekken (de stad als *sociale roltrap* – Fielding, 1991). Gemiddeld genomen is het opleidingspeil in de stad hoog, terwijl het inkomen lager ligt dan in de randgemeenten. De huishoudens in de stad zijn kleiner dan elders. Het licht negatieve binnenlandse saldo (de uitstroom uit de stad) wordt ruimschoots gecompenseerd door de immigratie vanuit het buitenland (instroom in de stad). Immigranten, vooral de gezinsmigranten, vestigen zich bij voorkeur in de grote steden. Hierdoor wordt de bevolking van de grote stad jonger: het aandeel 65+'ers is in de grote steden lager dan landelijk.

Omvang en samenstelling immigratie bepalend

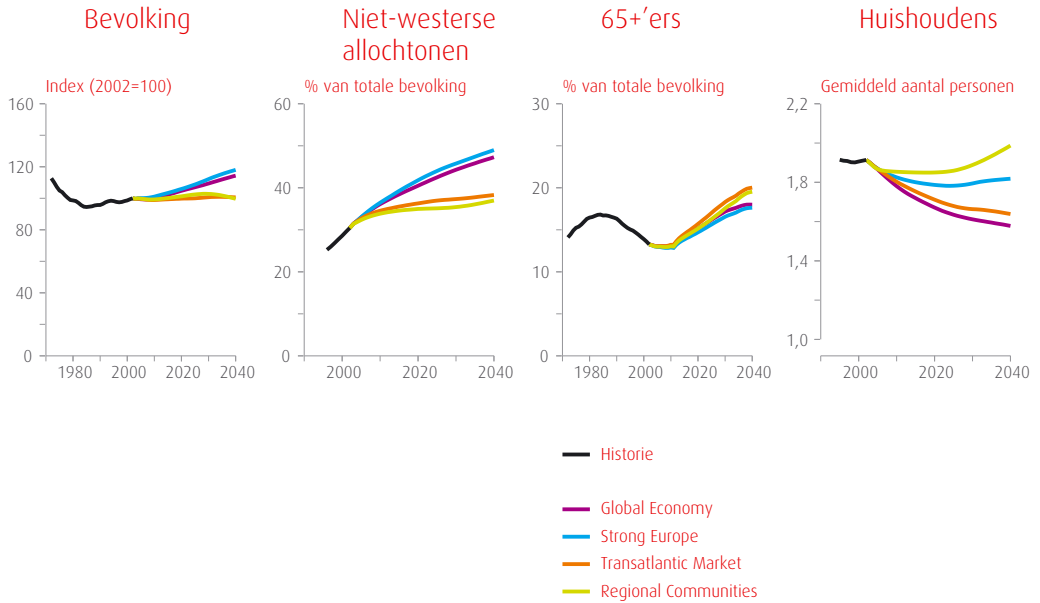
Vooraf de omvang en samenstelling van de immigratie bepalen hoe de bevolking van de grote steden zich in de toekomst zal ontwikkelen. Behalve van relatieve welvaartsontwikkelingen in Nederland en de herkomstlanden, hangt deze ontwikkeling ook af van het immigratiebeleid dat Nederland en Europa voeren. Dit beleid is in de scenario's *Global Economy* en *Transatlantic Market* aanmerkelijk selectiever dan in de scenario's *Strong Europe* en *Regional Communities*.¹

In de scenario's waar de immigratie toeneemt (*Global Economy* en *Strong Europe*) groeit de bevolking van de grote steden tot 2040 met zo'n 20 procent (figuur 6.2.1). Op basis van de landelijke alloctonensscenario's (De Jong en Hilderink, 2004b) valt in te schatten dat het aandeel niet-westerse alloctonen dan toeneemt van het huidige een derde tot ongeveer de helft. In de scenario's met een relatief lage immigratie (*Transatlantic Market* en *Regional Communities*) stabiliseert de bevolking van de grote steden ongeveer op het huidige niveau en neemt het aandeel niet-westerse alloctonen naar schatting toe tot rond de 40 procent.² Daarbij gaat het in de scenario's

¹ Zie voor de precieze veronderstellingen: De Jong en Hilderink 2004a.

² Hierbij is nog geen rekening gehouden met de eventuele suburbanisatie van deze groepen. Momenteel trekt vooral de omvangrijke verhuisstroom van Surinamers uit Amsterdam naar Almere de aandacht (De Groot 2005 en De Jong et al., 2006). Als deze trend breder doorzet, zal het aandeel niet-westerse migranten in de centrumsteden uiteraard lager uitvallen. In een recente prognose (gebaseerd op een laag niveau van immigratie, vergelijkbaar met *Regional Communities*) voorzien het CBS en het RPB zelfs een lichte daling tot ongeveer 30 procent in 2025 (Van Duin et al., 2006).

Demografische kernindicatoren voor de vier grote steden



Figuur 6.2.1 Ontwikkeling van demografische kernindicatoren voor de grote steden, in de vier scenario's tot 2040.

Global Economy en *Transatlantic Market* vooral om hoogopgeleide arbeidsmigranten en in de andere twee scenario's in meerderheid om lager opgeleide gezinsmigranten. De huidige verjonging van de grote steden zal in alle scenario's omslaan in vergrijzing, maar deze zal waarschijnlijk minder sterk zijn dan landelijk. In de scenario's met sterke bevolkingsgroei (*Global Economy* en *Strong Europe*) komt het aandeel 65+'ers in de grote steden naar verwachting met 18 procent nauwelijks boven het historisch hoogtepunt van 17 procent (1983).

De individualisering, die in de grote steden verder is voortgeschreden dan elders, zet in de scenario's *Global Economy* en *Transatlantic Market* sterk door. Voor de grote steden betekent dit dat de omvang van het gemiddelde huishouden verder afneemt van de huidige 1,9 tot rond 1,6; in *Strong Europe* stabiliseert deze op 1,8 terwijl hij in *Regional Communities* zelfs licht zou kunnen toenemen tot 2,0.

Woningmarkt

In de grootstedelijke woningvoorraad valt op dat meergezins huurwoningen - vaak in grootschalige wijken met portiekflats en hoogbouw - sterk oververtegenwoordigd zijn. Dit geldt in vergelijking met het landelijke beeld maar ook in vergelijking met de omliggende gemeenten. Vaak wordt de kwaliteit van deze woningen en van hun

woonomgeving als minder goed beschouwd, maar zijn ze voor veel bewoners van de grote stad wel aantrekkelijk omdat de huur ervan relatief laag is. Voor de woning-eigenaren (in veel gevallen woningbouwcorporaties) is dit een dilemma: moeten ze de verouderde woningen afbreken en vervangen door veel duurdere nieuwbouw? Of moeten deze woningen worden opgeknapt, waardoor de verbeteringen beperkt blijven, maar ook de prijsverhoging bescheiden is? Overigens wordt tegenwoordig geprobeerd de samenstelling van de nieuwbouw evenwichtiger te maken (bijvoorbeeld meer eengezinskoopwoningen in Vinex-wijken), maar door de grote bestaande voorraad is het effect hiervan op het geheel beperkt.

Woningvoorraad verandert langzaam

De woningmarkt is een voorraadmarkt: de samenstelling van de woningvoorraad kan maar langzaam worden aangepast. Hierdoor blijven de verschillen in samenstelling van de woningvoorraad in 2040 tussen de scenario's beperkt. De toekomstige bouwopgave wordt in de eerste plaats bepaald door de groei van het aantal huishoudens, dat wil zeggen de bevolkingsgroei plus de huishoudenverdunding. Daarnaast speelt ook de welvaartsontwikkeling een rol bij de bouwopgave. Regionale verschillen ontstaan vooral doordat de demografische ontwikkeling per regio verschilt (het relevante beleid is beschreven in hoofdstuk 5, *Wonen*).

Verdichting of uitleg?

In de scenario's waar het aantal eenpersoonshuishoudens sterk toeneemt (*Global Economy* en *Transatlantic Market*), zal een groot deel van de nieuwe vraag zich richten op appartementen binnen het bestaande stedelijk gebied. In deze scenario's groeit de welvaart ook het sterkst, waardoor hogere eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de woningen en waardoor meer geld beschikbaar is om kwalitatief slechte woningen te slopen en te vervangen. Het is daarbij de vraag hoeveel verdichting in bestaand stedelijk gebied rendabel is. Het zal immers bijna altijd goedkoper zijn om nieuwbouw te realiseren op *uitleglocaties*: stadsrandlocaties die nog niet eerder bebouwd waren. In *Global Economy*, met zijn hoge bevolkingsdruk, kan de woningmarkt op vrij grote schaal geherstructureerd worden en kan enige verdichting worden gerealiseerd door gestapelde bouw; in *Transatlantic Market*, met zijn juist lagere bevolkingsdruk, zal dit selectiever gebeuren en is er ook minder behoefte aan meer woonlagen. Door deze selectieve vernieuwing kunnen, meer dan in andere scenario's, de verschillen in woning- en woonomgevingkwaliteit tussen wijken zich verscherpen. In *Strong Europe*, waar relatief meer gezinnen met kinderen zijn, is de behoefte aan eengezinswoningen groter. Doordat de welvaart minder stijgt zal ook de markt minder geneigd zijn tot sloop en nieuwbouw. De nieuwbouw zal daarom vooral aan de stadsranden plaatsvinden. In *Regional Communities*, als het aantal huishoudens in de grote steden daalt, is slechts behoefte aan enige vervangende nieuwbouw. Hier dreigt leegstand, het eerst in de wijken met de slechtste woningen. De verschillende partijen hebben in dit

scenario door de geringe economische ontwikkeling ook relatief weinig geld beschikbaar om dergelijke wijken te herstructureren.

Economie en arbeidsmarkt

De economie van de grote steden van de Randstad wordt gekenmerkt door een hoog aandeel van zakelijke diensten en overheidsdiensten, die veel hoogopgeleide arbeid vragen (Raspe et al., 2004). De laatste tijd trekken vooral de creatieve diensten of 'cultural industries' de aandacht door hun snelle groei, al gaat het nog slechts om 5 procent van de stedelijke werkgelegenheid (Kloosterman, 2004). Daarnaast zijn er relatief veel banen in de zorgsector. Ook door de aanwezigheid van een groot aantal hogescholen en universiteiten is het aandeel goed tot zeer goed geschoolde mensen in de stedelijke beroepsbevolking hoger dan het landelijk gemiddelde; alleen Rotterdam vormt hierop een uitzondering.

Werkloosheid en participatiegraad

Hoogopgeleiden werken in het algemeen vaker en zijn minder vaak werkloos. Toch hebben de steden te maken met een werkloosheid die naar Nederlandse maatstaven hoog is, en met een participatiegraad die lager is dan gemiddeld. De hoge werkloosheid in de steden zou gedeeltelijk verklaard kunnen worden uit de samenstelling van het aanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zo bestaat de stedelijke beroepsbevolking voor een aanzienlijk deel uit niet-westerse allochtonen. Niet-westerse allochtonen hebben vaak weinig scholing gehad en kampen met een taalachterstand, wat hun productiviteit drukt; in sommige gevallen kan deze zelfs te laag zijn voor het minimumloon. Het is dan voor bedrijven financieel niet aantrekkelijk om hen in dienst te nemen. De Mooij (2006) laat voor Nederland dit verband zien tussen minimumloon en werkloosheid onder laagopgeleiden. Ook de arbeidsparticipatie in de steden wordt beïnvloed door hoe de bevolking is samengesteld. Weliswaar oefent de oververtegenwoordiging van hoogopgeleiden in de steden een opwaartse invloed uit op de participatiegraad, maar het relatief grote aandeel niet-westerse allochtonen in de stedelijke bevolking heeft een tegenovergesteld effect.

Minder vergrijzing

We mogen aannemen dat de grote steden bij de voortgaande verdienstelijking van de economie ook in de toekomst aantrekkelijke vestigingsplaatsen voor bedrijven blijven door hun omvang, bereikbaarheid en voorzieningenniveau. Afhankelijk van het scenario zal het daarbij vooral gaan om zakelijke diensten (in *Global Economy* en *Transatlantic Market*) of om overheidsdiensten (in *Strong Europe* en *Regional Communities*). Door de vergrijzing groeit ook de zorgsector in alle scenario's. Ook dat is gunstig voor de steden. Het is echter de vraag in hoeverre de stadsbevolking van al deze ontwikkelingen zal profiteren; deze zouden er ook toe kunnen leiden dat de inkomende pendel sterk groeit. Veel hangt af van het sociale zekerheidsbeleid, dat in *Global Economy*

en *Transatlantic Market* sterk wordt hervormd (Huizinga en Smid, 2004), en van de leeftijdsopbouw en het opleidingsniveau van de potentiële beroepsbevolking. In alle scenario's worden de grote steden geconfronteerd met een netto instroom van buitenlandse migranten, terwijl het binnenlandse migratiesaldo steeds negatief is. Doordat de migranten relatief jong zijn, zet de vergrijzing in de steden in alle scenario's minder sterk door dan landelijk. Jongeren hebben gemiddeld een hogere participatiegraad dan ouderen, en allochtonen hebben een lagere participatiegraad dan autochtonen. Per saldo zullen deze beide effecten elkaar vermoedelijk compenseren, zodat in alle scenario's de participatiegraad in de grote steden rond het landelijk gemiddelde zal liggen.

Voor de werkloosheid is vooral de ontwikkeling van de groep laagopgeleiden bepalend. Belangrijk is het type buitenlandse migranten dat naar de steden zal komen. Zijn het werkmigrant, dan zijn ze relatief hoogopgeleid; zijn het gezinsmigrant en asielmigrant, dan zal het opleidingsniveau beduidend lager liggen. In scenario's waar de meeste binnenkomende migranten laagopgeleid zijn (*Strong Europe* en *Regional Communities*) kan de werkloosheid zich ongunstiger ontwikkelen dan landelijk. In scenario's waar veel hoogwaardige werkgelegenheid is (het sterkst in *Global Economy*), zal de vraag naar allerlei consumentendiensten toenemen (zoals au pairs en huishoudsters), zodat ook laagopgeleiden profiteren.

Voorzieningen

Een uitgebreid en gevarieerd pakket aan voorzieningen, van winkels en horeca tot concertzalen, ziekenhuizen en hogescholen, is een belangrijk kenmerk en in zekere zin ook de bestaansreden van de stad. De vier grote steden van de Randstad vormen de top van de nationale hiërarchie van verzorgingskernen. De binnensteden ontlenen hun imago en aantrekkelijkheid, naast hun architectonische kwaliteit en algemene levendigheid, vooral aan hun topvoorzieningen in de detailhandel, horeca, cultuur en recreatie.

Detailhandel en opkomst van leisure

De ruimtelijke spreiding van de detailhandel is de afgelopen decennia sterk bepaald geweest door een restrictief vestigingsbeleid, dat grootschalige winkelconcentraties buiten de stad- en wijkcentra verbood. Dit beleid maakte slechts uitzonderingen voor enkele ruimte-intensieve branches als meubelen, auto's en tuinartikelen, en voor enkele bijzondere locaties, zoals het Alexandrium en de Arena Boulevard. Recentelijk heeft de overheid dit beleid naar de provincies gedecentraliseerd, en het is nog onzeker hoe zij dit gaan invullen (Evers et al., 2005). Het is goed denkbaar dat schaalvergroting en ontwikkelingen van gemengde winkel- en leisurecentra meer ruimte krijgen bij het stadscentrum of in de periferie. Dit gaat ten koste van het marktaandeel van de bestaande binnenstad, maar deze sector groeit in de meeste scenario's zo hard dat de omvang van het winkelapparaat in de stad niet hoeft te

krimpen. Recreatie of leisure wordt in zijn verschillende verschijningsvormen steeds belangrijker. Dit komt doordat mensen hun vrije tijd intensiever gaan besteden, wat deels weer wordt veroorzaakt door langetermijntrends als inkomensgroei en individualisering (Metz, 2002; Hajer en Reijndorp, 2003; Galle et al., 2004). Specifiek voor de binnenstad worden als leisure-elementen onderscheiden: funshopping, horeca, entertainment, culturele faciliteiten en (moderne of historische) architectuur (Clement, 1998). Opvallend is dat er steeds meer overgangsvormen tussen deze categorieën ontstaan en dat deze met winkels en bijvoorbeeld sportfaciliteiten clusteren tot grote multifunctionele complexen. Naarmate de inkomens verder groeien en de individualisering doorzet, kan worden verwacht dat het aandeel recreatieve voorzieningen in de economie verder groeit en dat leisure het beeld in de binnenstad steeds meer gaat domineren.

Voorzieningen in de woonwijken

Ook het voorzieningenniveau in de woonwijken is een belangrijk thema. Dit is al geruime tijd aan erosie onderhevig: eerst verdween de 'winkel om de hoek' en later ook het buurtwinkelcentrum. Gezien de grote dichtheid van de overige wijkcentra lijkt de nabijheid van winkelvoorzieningen nog geen probleem. Belangrijker in dit verband is hoe andere voorzieningstypen zich ontwikkelen, zoals het onderwijs en de eerstelijns medische zorg. Voor scholen in achterstandsgebieden is het moeilijk om voldoende gekwalificeerde leerkrachten te vinden, terwijl hier juist meer leerkrachten nodig zijn door de verschillen in achtergrond tussen de leerlingen en de uiteenlopende startniveaus. Als autochtone ouders hun kinderen om deze of andere redenen niet naar gemengde scholen willen sturen, ontstaat een scheiding tussen 'witte' en 'zwarte' scholen. Deze scheiding weerspiegelt de voortgaande uitsortering van groepen in andere domeinen, zoals op de woningmarkt, en het opleidings- en inkomensniveau van de ouders; zij kan op haar beurt maatschappelijke uitsortering bestendigen (Latten, 2005). Een dergelijke uitsortering kan beletten dat de capaciteiten van toekomstige generaties optimaal benut worden, vooral als het gaat om de kinderen van laagopgeleiden. Hoe groot dit risico is, hangt af van de omvang van de groep laagopgeleide immigranten (het grootst in *Strong Europe*), maar ook van de inkomensverschillen en van de mate van marktwerking in woningmarkt en onderwijs (het grootst in *Global Economy* en *Transatlantic Market*). Als de economische groei doorzet, zal het een uitdaging zijn om barrières weg te nemen, die bepaalde groepen belemmeren te participeren in de samenleving en in de groeiende welvaart te delen. Ook de gezondheidszorg is in achterstandwijken minder toegankelijk dan elders. De werkdruk voor artsen is er hoger waardoor nieuwe artsen minder geneigd zijn hier een praktijk te beginnen of over te nemen. De achterstand van deze wijken in huisartsenzorg is daardoor in de afgelopen jaren niet afgenomen, ondanks beleid om dit verdelingsvraagstuk op te lossen (Deville et al., 2003).

Mobiliteit en bereikbaarheid

Door de algemene groei van de mobiliteit in de afgelopen decennia is het autoverkeer in en vooral om de grote steden sterk toegenomen. Beleid om deze toename af te remmen, zoals parkeerbeleid en compactestadsbeleid, lijkt op het niveau van de stad geen duidelijke invloed te hebben gehad. Wel is het verkeer in de stadscentra in de jaren negentig met enkele procenten afgenomen, terwijl dat in de buitenwijken met zo'n 20 procent toenam (Harms, 2000). Sinds begin jaren negentig staan er dagelijks files op de snelwegen bij de grote steden. Waarschijnlijk mede daardoor is het aandeel van de trein in het woon-werkverkeer naar de grote steden de laatste decennia toegenomen. Overigens is, ondanks de toegenomen congestie, de bereikbaarheid in de grote steden nog altijd beter dan elders in het land: men kan hier meer inwoners, bedrijven en voorzieningen bereiken in een kortere reistijd.

In de scenario's is verondersteld dat in de periode tot 2020 de infrastructuurplannen uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) en de *Nota Mobiliteit* (VenW, 2006) worden uitgevoerd, en dat in de jaren daarna in een vergelijkbaar tempo wordt doorgebouwd. Het bouwprogramma is dus in alle scenario's gelijk. Er is geen prijsbeleid verondersteld (zie ook hoofdstuk 5, *Mobiliteit*).

Autogebruik en congestie

Hoe de mobiliteit in de grote steden zich in de toekomst ontwikkelt, is in de eerste plaats afhankelijk van de bevolkingstoename, de welvaartsgroei en van technologische en sociaal-culturele ontwikkelingen. Deze ontwikkeling zal daarom bij benadering de landelijke mobiliteitsontwikkeling volgen (tabel 6.2.1). Alleen in het sterkste groeiscenario (*Global Economy*) groeit de congestie substantieel. Deze is overigens wel kleiner dan de groei van het aantal autokilometers, en daarom wordt de kans op files ook in dit scenario kleiner. In *Strong Europe* en *Transatlantic Market* blijft de congestie ongeveer op het huidige peil, terwijl deze in *Regional Communities* tot ongeveer een derde afneemt.

In de scenario's waar de stadsgewestelijke bevolking vooral in de randgemeenten groeit en waar ook de voorzieningen wat meer over de stadsrand gespreid zijn (*Global Economy* en *Transatlantic Market*), zien we dat het autoverkeer rondom de stad sterk groeit. Als de bevolking in de centrale stad sterker groeit en veel voorzieningen in het stadscentrum blijven (*Strong Europe*), zal het verkeer op de invalswegen toenemen; hier liggen goede kansen voor hoogwaardig stedelijk openbaar vervoer. Of dat laatste in *Regional Communities* ook zo is, hangt af van de vraag of in dat scenario voldoende bebouwendichtheid bewaard kan blijven.

Autobezit

In de woonwijken is naast het autogebruik ook het autobezit belangrijk. In veel wijken is parkeren immers een probleem: autobezitters kunnen geen vrije parkeerplaats

Tabel 6.2.1 Kernindicatoren mobiliteit en bereikbaarheid grote steden in 2040.

| | | Global Economy | Strong Europe | Transatlantic Market | Regional Communities |
|---|---------------------------|-------------------|------------------|-------------------------|-------------------------|
| | <i>Index (2000 = 100)</i> | | | | |
| Totale reizigerskilometers | Binnen G4 | 108 | 102 | 93 | 97 |
| | Tussen G4 | 144 | 151 | 139 | 127 |
| | Tussen G4 en elders | 140 | 137 | 122 | 117 |
| Drukte op snelwegen (ringwegen G4) | Voertuigkilometers | 167 | 148 | 142 | 120 |
| | Congestie | 140 | 105 | 77 | 37 |

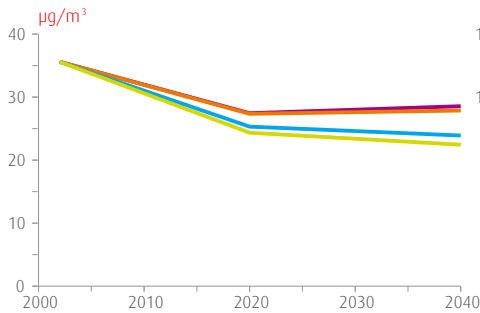
vinden en de kwaliteit van de straat als verblijfsruimte wordt aangetast door alle auto's die er geparkeerd staan. Het autobezit per huishouden geeft een voorzichtige indicatie van de parkeerdruk in woonwijken, als we uitgaan van een gelijkblijvende huishouden-dichtheid. De toename van het autobezit bedraagt in drie van de vier scenario's ruim 20 procent; alleen in het scenario met de sterkste economische groei (*Global Economy*) neemt het autobezit per huishouden met ruim 30 procent toe. Het gaat hier uiteraard om gemiddelden; lokaal kunnen de problemen veel sterker toenemen. Ondergrondse parkeergarages en innovatieve parkeersystemen kunnen in zulke gevallen de woonkwaliteit in stand helpen houden.

Milieu en gezondheid

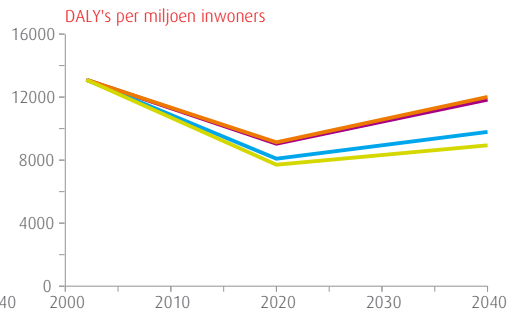
Inwoners van de grote steden zijn in het algemeen minder gezond dan mensen die elders wonen (De Hollander et al., 2006). Maar binnen de vier grote steden bestaan er ook grote verschillen in gezondheid tussen wijken. Die verschillen zijn vaak groter dan het verschil tussen stad en ommeland. De levensverwachting in buurten met een gemiddeld laag inkomen komt twee of drie jaar lager uit dan in buurten met een hoog inkomensniveau. Ook op individueel niveau hangen gezondheid en sociaal-economische status duidelijk samen. Factoren die bij deze verschillen een rol spelen zijn ten eerste de leefstijl (beweging, drink- en rookgedrag, overgewicht), maar ook de toegankelijkheid en kwaliteit van de gezondheidszorg in de wijk (zie *Voorzieningen*). Ook de lokale leefomgeving draagt bij aan ongezondheid, vooral door de milieuvervuiling en de geluidsoverlast door lokaal verkeer.

Fijn stof in de vier grote steden

Concentratie



Ziektebelasting door langdurige blootstelling



- Global Economy
- Strong Europe
- Transatlantic Market
- Regional Communities

Figuur 6.2.2 Concentratie fijn stof en gezondheidseffect van chronische blootstelling aan fijn stof in de vier grote steden

Luchtkwaliteit

De lokale luchtkwaliteit heeft een duidelijke invloed op de gezondheid van wijkbewoners. Deze kwaliteit wordt vooral bepaald door fijn stof en ozon. De concentraties hiervan zijn afgelopen decennia sterk verminderd. Desondanks wordt nog een groot deel van de milieugerelateerde ziektebelasting veroorzaakt doordat mensen worden blootgesteld aan deze stoffen. Als rekening gehouden wordt met de onzekerheid over de gezondheidseffecten na langdurige blootstelling aan fijn stof, kan fijn stof de bron zijn van enkele procenten tot mogelijk 10 procent van de totale ziektebelasting. Deze laatste schatting is echter erg onzeker. De concentraties aan fijn stof in de grote steden zijn hoger dan gemiddeld in Nederland. De gezondheidseffecten uitgedrukt als ziektebelasting (DALY) zijn echter in de steden wat lager, omdat de bevolking in de grote steden gemiddeld wat jonger is dan in Nederland als totaal. Doordat emissies dalen en de luchtkwaliteit verbetert, mede als gevolg van recent beleid op het gebied van roetfilters, neemt de ziektebelasting af. Omdat echter het aandeel ouderen - de meest gevoelige groep - groeit, neemt de ziektebelasting als gevolg van fijn stof per saldo op termijn waarschijnlijk weer toe (figuur 6.2.2).

Geluidsoverlast

Ook geluidsoverlast heeft aantoonbare effecten op de gezondheid. Knelpunten voor geluid bevinden zich in de steden bij de drukke ring- en invalswegen. In hoeverre resulteert de groei van het verkeer in een hogere geluidsproductie? Dit hangt sterk af

van de technologische ontwikkeling en van de succesvolle toepassing van bronmaatregelen. Of meer geluid vervolgens tot een knelpunt leidt, hangt af van de inrichting en het beleid op lokaal niveau, en valt buiten het bestek van deze studie. Wij verwachten dat bij trendmatig beleid in de steden en daarbuiten vrijwel alle knelpunten voor geluidsoverlast langs rijkswegen en spoorwegen in 2020 zullen zijn aangepakt. Voor het geluid van de provinciale en gemeentelijke wegen, waar in de steden de meeste knelpunten liggen, heeft de rijksoverheid geen doelen gesteld. Hoe dit zich in de toekomst zal ontwikkelen, hangt sterk af van het provinciaal en gemeentelijk beleid.

Fysieke buurtkwaliteiten

De scenarioanalyses in dit hoofdstuk hebben betrekking op de grote steden als geheel. Voor veel aspecten van de leefomgeving is echter het lagere schaalniveau van de buurt relevant. De ontwikkelingen op het gebied van bevolking, woningmarkt, arbeidsmarkt, voorzieningen, geluidsoverlast en luchtkwaliteit komen op buurtniveau bij elkaar en daar bepalen ze de leefsituatie van bewoners en werknemers.

Grote verschillen tussen buurten

Er bestaan grote verschillen tussen buurten in de kwaliteit van de leefomgeving, niet alleen voor de kwaliteit van de woningen en de openbare ruimte, maar ook voor het lokale voorzieningenniveau en het milieu. In termen van gemiddeld inkomen zijn de verschillen tussen stadswijken binnen de grote steden veel groter dan tussen de gemeenten in Nederland (Van de Ven, 2003; De Vries, 2005). De scenario's waar we in deze studie van uitgaan doen geen uitspraken over individuele buurten, maar geven een indruk van de mogelijke fysieke ontwikkelingen in veel buurten en van de mate waarin verschillen tussen buurten kunnen verscherpen of verminderen. Uit onderzoek van het SCP (Knol, 2005) blijkt dat fysieke wijkkwaliteiten uit verschillende dimensies bestaan, te weten fysieke verloedering, woondichtheid, hinder en voorzieningen. Deze dimensies blijken onder meer samen te hangen met de sociale status van de wijk, met bewonersoordelen over de woonomgeving, en met objectieve en subjectieve aspecten van veiligheid. Overigens moet de samenhang tussen verschillende sociale en fysieke kenmerken van buurten niet te absoluut worden gezien. Zo signaleert Knol (2005) dat er buurten met een hoge status bestaan, die een slechte fysieke kwaliteit hebben, terwijl Van de Lucht en Verkleij (2001) erop wijzen dat er 'gezonde achterstandswijken' bestaan. Toch hangen fysieke en sociale buurtkwaliteiten over het algemeen samen, waardoor een buurt die op enkele van deze kenmerken verslechtert, het risico loopt in een neerwaartse spiraal terecht te komen. Bevolkingsgroepen die daar de middelen voor hebben, verlaten de buurt, er komt minder geld beschikbaar om de woningen en openbare ruimte te onderhouden, het voorzieningenniveau gaat achteruit, de sociale cohesie vermindert en het risico op criminaliteit wordt groter (Knol, 1998).

Buurtkwaliteiten afhankelijk van scenario

Deze aspecten van fysieke buurtkwaliteit zullen zich in de scenario's verschillend ontwikkelen. Voor sommige aspecten lijken de publieke scenario's gunstig te zijn, waarin de overheid zich meer blijft inspannen voor de kwaliteit van openbare ruimte en voorzieningen. Andere aspecten lijken zich beter te ontwikkelen in de scenario's *Global Economy* en *Transatlantic Market*, vooral doordat de economie daarin sterker groeit en het opleidingsniveau in deze scenario's gemiddeld wat hoger ligt. Deze groei moet dan wel in alle buurten voelbaar zijn in de vorm van hogere inkomens en investeringen in de leefomgeving. De scherpe inkomensverschillen en de toenemende marktwerking in deze scenario's kunnen ook leiden tot een verdere ruimtelijke uitsortering van groepen op de woningmarkt. Dan bestaat het risico dat er op sommige ongunstig gelegen locaties zeer onaantrekkelijke buurten ontstaan voor de allerlaagste inkomens, waar de verouderde woningvoorraad en woonomgeving niet worden aangepakt, omdat de bewoners niet over de middelen beschikken en andere marktpartijen er geen belang bij hebben.

Ten slotte lijkt een aantal aspecten van buurtkwaliteit meer onder druk te staan in de scenario's met hoge bevolkingsgroei, doordat de dichtheid en hinder toenemen en de ruimte voor bijvoorbeeld groenvoorzieningen afneemt. In de scenario's met lage bevolkingsgroei treden dergelijke problemen niet op. Wel speelt bij een afnemende stedelijke bevolking de vraag hoe minder aantrekkelijke, ongunstig gelegen buurten zich zullen ontwikkelen als er een overschot aan woningen optreedt, en of er dan voldoende draagvlak blijft voor bepaalde stedelijke voorzieningen.

Conclusies en signalen

De meest bepalende factoren voor de ontwikkeling van de vier grote steden zijn de ontwikkeling van de omvang en samenstelling van de stedelijke bevolking, de welvaartsgroei van die bevolking en de trend van individualisering.

De omvang en de samenstelling van de bevolking in de steden is onzeker. Groeien de steden door immigratie of stagneert de bevolking? Een substantiële bevolkingsdaling in de grote steden, zoals we die in de jaren 1965-1985 zagen, wordt in geen van de scenario's voorzien. Woningen, infrastructuur en grootschalige voorzieningen staan er voor een zeer lange periode, maar de omslag in de bevolkingsgroei kan al over twintig jaar plaatsvinden. Hoe moet de overheid zich hierop voorbereiden? Wat is het risico als we te veel dan wel te weinig ruimte laten voor extra woningbouw, stadsvernieuwing en herstructurering?

In de meeste scenario's wordt het gemiddelde huishouden kleiner, zowel binnen als buiten de steden. Dit komt door de welvaartsgroei en de individualisering. In de steden, waar de huishoudens nu al veel kleiner zijn dan landelijk, kunnen eenpersoons-huishoudens veruit de grootste groep worden.

In de nabije toekomst zal ook in de grote steden het aandeel ouderen weer stijgen, zij het minder dan landelijk. Doordat migranten naar de stad veelal jong zijn en bovendien gemiddeld veel kinderen krijgen, zal de bevolking in de grote steden blijvend minder vergrijzen dan elders.

Een belangrijke onzekerheid in de bevolkingsontwikkeling in de grote steden betreft welke immigranten instromen en welk verhuisgedrag zij verder vertonen. In scenario's met een hoge immigratie kan de grootstedelijke bevolking verder groeien met zo'n 15 tot 20 procent over de periode 2002-2040. In andere scenario's ligt het meer voor de hand dat de bevolking zich handhaaft op het huidige niveau. Dit alles heeft zijn invloed op de woning- en arbeidsmarkt en op andere ontwikkelingen in de grote steden.

De kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod op de stedelijke woningmarkt wordt langzaam minder. Er is een vraag naar goede appartementen (door individualisering) en eengezinswoningen in de koopsector (door welvaartsgroei). Daar staat een grootschalig aanbod tegenover van merendeels goedkope huurwoningen van matige kwaliteit. Door het grote volume van de bestaande woningvoorraad zal dit maar langzaam veranderen. Toch kan door nieuwbouw en door verkoop van bestaande huurwoningen het aandeel koopwoningen in 2040 nog aanmerkelijk groeien. Het aandeel eengezinswoningen kan ook iets toenemen, maar dit gaat veel langzamer door ruimtegebrek en hoge grondprijzen in de stad. Het langzame tempo waarin het woningaanbod zich aanpast, kan een probleem zijn voor de beleidsdoelstelling om uitstroom van hoge inkomensgroepen tegen te gaan.

Ook op de arbeidsmarkt in de grote steden sluiten vraag en aanbod niet overal goed op elkaar aan. Ondanks het hoge opleidingspeil van de gemiddelde stedeling is de samenstelling aan de onderzijde van het arbeidsaanbod ongunstig. De productiviteit van laagopgeleide stedelingen, voor een belangrijk deel allochtonen met een achterstand in scholing en taal, ligt vermoedelijk onder het landelijk gemiddelde voor deze groep. Als de instroom van laagopgeleide gezinsmigranten hoog blijft, kan dit in de grote steden leiden tot een blijvend hogere werkloosheid dan elders.

Als gevolg van de welvaartsgroei en de individualisering groeien de voorzieningen die in de binnenstad geconcentreerd zijn, zoals winkels, en leisure accommodatie, zoals horeca, vermaak en culturele voorzieningen. Door ruimtegebrek en door de beperkte autobereikbaarheid zijn de groeimogelijkheden echter beperkt. Daardoor kunnen deze voorzieningen selectief uitschuiven naar locaties aan de stadsrand, waar de bereikbaarheid vanaf de snelweg goed is en waar voldoende ruimte is om voorzieningen grootschalig te combineren. Dat betekent dat het autogebruik kan toenemen en dat deze voorzieningen mogelijk minder bereikbaar worden voor bevolkingsgroepen die zijn aangewezen op het openbaar vervoer en op langzame vervoerwijzen.

Demografische en economische groei leiden, ook in en om de steden, tot meer verkeer. Door de geplande verbeteringen in het wegennet worden de steden niet slechter bereikbaar, behalve in het hoogste groeiscenario. In de meeste scenario's neemt het verkeer toe, vooral op ringwegen en grote invalswegen. In de omliggende woonwijken kan de kwaliteit van de leefomgeving daardoor verslechteren. Alhoewel de verkeersdrukke groeit, kunnen verschillende maatregelen de emissies en concentraties van fijn stof en andere luchtvervuiling doen dalen. Desondanks wordt door bevolkingsgroei en vergrijzing de invloed van luchtverontreiniging op de totale gezondheid groter. Daarnaast speelt op buurtniveau het parkeerprobleem; een toename van het autobezit per huishouden van 20 procent kan in veel buurten een probleem vormen: niet alleen kan de beschikbaarheid van parkeerplaatsen verder afnemen, maar ook wordt de kwaliteit van de straat als verblijfsruimte bedreigd door een verdere toename van het aantal rondrijdende en geparkeerde auto's.

Doordat steden en stedelijke agglomeraties groeien, komt er meer druk op de kwaliteit van de leefomgeving. Dit geldt onder meer voor gezondheid, veiligheid, groenvoorzieningen en welzijn. De grote steden zullen in hun beleid voortdurend een balans moeten blijven zoeken tussen het economische, het sociaal-culturele en het ecologische belang.