

DE EFFECTIVITEIT VAN GROTESTEDENBELEID

Gerard Marlet & Clemens van Woerkens (red.)

Stichting Atlas voor gemeenten
Postbus 9627
3506 GP UTRECHT
T 030 2656438
F 030 2656439
E info@atlasvoorgemeenten.nl
I www.atlasvoorgemeenten.nl

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

Gerard Marlet en Clemens van Woerkens zijn tevens verbonden aan de Utrecht School of Economics, Universiteit Utrecht.

Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek en met financiële steun van het ministerie van BZK. De visies en conclusies weergegeven in dit rapport komen niet noodzakelijkerwijs overeen met die van de opdrachtgever.

Eindredactie: Rutger Zwart, Nijmegen

Stichting Atlas voor gemeenten, Utrecht, november 2005

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 auteurs.

De effectiviteit van grotestedenbeleid

Gerard Marlet & Clemens van Woerkens (red.)

Inhoud

1	Inleiding: de noodzaak van gedegen effectmeting	11
2	Versterken positie stedelijke woonmilieus	19
2.1	Kwaliteit van de woonomgeving	21
2.2	Bevolkingssamenstelling	35
2.3	Conclusies	42
3	Versterking economische concurrentiepositie	44
3.1	Ondernemersklimaat en economische groei	46
3.2	Sectoren en starters	52
3.3	Conclusies	55
4	Terugdringen werkloosheid	59
4.1	Instrumenten van gemeentelijk arbeidsmarktbeleid	61
4.2	GSB en de totale werkloosheid in de stad	66
4.3	Werkloosheid onder specifieke doelgroepen van GSB	74
4.4	Conclusies	80

Samenvatting en conclusies

Het grotestedenbeleid heeft een aantal aantoonbare effecten gehad op de ontwikkeling van steden in Nederland.

De kwaliteit van de woonomgeving is als gevolg van GSB-II in de GSB-steden verbeterd. Daardoor is de bevolkingssamenstelling gunstiger geworden. De GSB-steden zijn niet alleen aantrekkelijker geworden om in te wonen, maar waarschijnlijk ook om te bezoeken. Daardoor is het toerisme aangetrokken. Zowel een koopkrachtiger bevolking als meer bezoekers hebben op hun beurt de werkgelegenheid in de stedelijke detailhandel gestimuleerd.

Bovendien zijn zowel de werkloosheid onder allochtonen als de jeugdwerkloosheid tussen 1 januari 2000 en 31 december 2004 afgenomen als gevolg van het grotestedenbeleid. Het directe economische stimuleringsbeleid lijkt echter minder succesvol te zijn geweest.

De effectiviteit van grotestedenbeleid is een verslag van de resultaten uit de effectmeting van GSB-II, de tweede convenantperiode van het beleid dat in 1994 van start ging. Die effectmeting heeft zich gericht op drie centrale doelstellingen van het grotestedenbeleid: het Versterken van de stedelijke woonmilieus, de Verbetering van de economische concurrentiepositie van steden en het Terugdringen van de werkloosheid.

In het onderzoek is de daadwerkelijke effectiviteit van het grotestedenbeleid gemeten. Dit houdt in dat is geanalyseerd in welke mate de ontwikkelingen in GSB-steden ook daadwerkelijk *het gevolg* zijn geweest van het grotestedenbeleid. Want de constatering dat bijvoorbeeld de werkloosheid in GSB-steden minder is gestegen dan in de rest van Nederland, betekent nog niet dat dit ook het gevolg was van grotestedenbeleid. Dat kan net zo goed het gevolg zijn geweest van een ander gemeenschappelijk kenmerk van GSB-steden. Daarom is voor deze effectmeting veel energie gestoken in modellen met zoveel mogelijk factoren die zo goed mogelijk de ontwikkelingen van steden verklaren.

Door het grotestedenbeleid in die modellen te zien als slechts één van de mogelijke factoren die de ontwikkelingen in steden kunnen verklaren, is het mogelijk vast te stellen of een gevonden effect daadwerkelijk aan het

grotestedenbeleid kan worden toegeschreven. Deze aanpak leidt ertoe dat een eventueel significant verband met recht als een effect van grotestedenbeleid kan worden geïnterpreteerd.

Het meest overtuigende effect van GSB-II werd gevonden op de doelstelling 'Versterken van de stedelijke woonmilieus'. Voor de beide andere doelstellingen zijn de resultaten diffuser. Onderstaande tabel vat de belangrijkste resultaten van de effectmeting samen:

Tabel Samenvatting resultaten Effectmeting GSB-II

	Effect GSB-II
Doelstelling 1. Terugdringen werkloosheid en bevorderen arbeidsplaatsen	
Totale werkloosheid	0
<i>Werkloosheid onder allochtonen</i>	+
<i>Jeugdwerkloosheid</i>	+
<i>Langdurige werkloosheid</i>	0
Werkgelegenheid in de collectieve sector	+
Doelstelling 2. Versterken economische concurrentiepositie	
Werkgelegenheid totaal	0
<i>Werkgelegenheid dienstensector</i>	0
<i>Werkgelegenheid industrie</i>	0
<i>Werkgelegenheid detailhandel</i>	+
Startende ondernemers	0
Doelstelling 4. Versterken stedelijke woonmilieus	
Huizenprijzen	+
Aandeel Hoogopgeleiden	+

0 = geen significant meetbaar effect van grotestedenbeleid
 + = significant positief effect van grotestedenbeleid

De meest robuuste effecten van het grotestedenbeleid worden zoals gezegd gevonden op het terrein van de stedelijke vernieuwing. De huizenprijzen zijn als gevolg van GSB-II in de GSB-steden significant meer gestegen dan in niet-GSB-steden. Dat betekent dat mensen de verbetering van de woonomgeving in die steden hebben ervaren en gewaardeerd, en als gevolg

daarvan bereid zijn geweest meer te betalen voor een woning in zo'n stad. Maar niet alleen de zittende bevolking heeft iets gemerkt van het grotestedenbeleid. De stedelijke vernieuwing heeft ook geleid tot migratie: GSB-steden hebben er als gevolg van het grotestedenbeleid meer mensen met een hoge opleiding bij gekregen.

Die gunstiger bevolkingssamenstelling in steden is een belangrijke winst van het grotestedenbeleid. Veel sociale en economische verschijnselen zijn immers weer afhankelijk van de bevolkingssamenstelling. Niet alleen het veiligheidsniveau in een stad, maar bijvoorbeeld ook de economische prestaties zijn onder andere te verklaren uit het opleidingsniveau van de bevolking. Een hoogopgeleide, creatieve bevolking – ofwel: een grote voorraad *human capital* – bepaalt in belangrijke, en toenemende, mate het economische wel en wee van een stad. Een toename van het aantal hoogopgeleiden als gevolg van stedelijke vernieuwing zal naar verwachting dan ook een positieve uitwerking hebben op de stedelijke economie.

Die indirecte route is mogelijk effectiever dan het traditionele economische stimuleringsbeleid, dat bestaat uit zaken als het verbeteren van de dienstverlening aan het bedrijfsleven, de acquisitie van nieuwe bedrijven of de aanleg van bedrijventerreinen. Dergelijke maatregelen, die in GSB-II bedoeld waren voor het versterken van de stedelijke economie, hebben geen aantoonbaar effect gehad op de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de steden.

Bedrijven laten zich dan misschien niet leiden door het grotestedenbeleid, mensen met een minder sterke positie in de economie hebben wel degelijk baat gehad bij het optreden van de overheid. De werkloosheid onder allochtonen en jongeren is als gevolg van de maatregelen die vallen onder het grotestedenbeleid minder sterk toegenomen in de GSB-steden. GSB-II heeft dus geleid tot een verbetering van de arbeidsmarktpositie van de minder kansrijken op de arbeidsmarkt.

Maar desondanks wordt een effect van GSB-II op de totale werkloosheid niet overtuigend aangetoond. Een reden daarvoor is dat belangrijke onderdelen uit de sociale pijler van het grotestedenbeleid, zoals de additionele banencreatie, niet exclusief bedoeld zijn voor de GSB-steden. De creatie van nieuwe zogenoemde ID-banen heeft overigens wel aantoonbaar gezorgd voor meer werkgelegenheid in de collectieve sector.

Het economische beleid van GSB-II heeft zoals gezegd de totale werkgelegenheid in de GSB-steden niet aantoonbaar vergroot. Wel heeft het grotestedenbeleid de werkgelegenheid in de detailhandel gestimuleerd. Niet alleen dankzij een gunstiger bevolkingssamenstelling. Maar waarschijnlijk ook door de bestedingen van het toegenomen aantal bezoekers in de GSB-steden als gevolg van het opknappen van binnensteden en winkelstraten.

De algemene conclusie op basis van deze effectmeting van het grotestedenbeleid is dan ook dat naast het sociale beleid voor specifieke doelgroepen, vooral fysieke maatregelen in de stad succes hebben gehad. Grotestedenbeleid is met name effectief geweest in het realiseren van een aantrekkelijker woon- en bezoekklimaat in de grote steden.

1 Inleiding: de noodzaak van gedegen effectmeting

Aan het begin van de regeerperiode van het eerste Paarse kabinet bestond er grote zorg over de positie van de grote steden in Nederland. De steden kampten met problemen als onveiligheid en verloedering van de woonomgeving, en het leek erop dat kansarmen zich in toenemende mate in de steden concentreerden. Om dat tij te keren werd in 1994 het grotestedenbeleid in het leven geroepen. Dat grotestedenbeleid is in 1998 voortgezet en geïntensiveerd, de zogenoemde tweede convenantperiode, met zelfs een aparte minister van grotestedenbeleid.

De ontwikkeling van GSB-steden wordt sinds het begin van het grotestedenbeleid op de voet gevolgd in het Jaarboek Grotestedenbeleid. Maar daarin wordt niet getracht “causale verbanden en statistische samenhang (...) aan te tonen”¹ De vraag of GSB effect heeft gehad wordt daarmee dus niet beantwoord. En juist die vraag is van groot belang. Aan het einde van dit jaar moet namelijk de evaluatie van de tweede convenantperiode van het grotestedenbeleid worden aangeboden aan de Tweede Kamer. Effectmeting van GSB-II moet een onderdeel worden van die evaluatie. Zo ontstond bij het ministerie van BZK behoefte aan een gedegen effectmeting van het grotestedenbeleid.

Het grote probleem met bestaande evaluaties is dat weliswaar in kaart wordt gebracht hoe GSB-steden zich ten opzichte van andere steden ontwikkelen, maar dat daaruit niet geconcludeerd kan worden dat die verschillen ook het gevolg zijn van het grotestedenbeleid. Die oorzaakgevolg-relatie kan alleen maar aangetoond worden als zo goed mogelijk gecorrigeerd wordt voor alle denkbare andere factoren die 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. In 2001 is een eerste poging gedaan om het effect van het grotestedenbeleid geïsoleerd te meten.²

Bij dit soort onderzoek blijft echter vaak twijfel bestaan of ook echt gemeten wordt wat men denkt te meten. 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

¹ ECORYS, 2004: Jaarboek Grotestedenbeleid 2003, p13 en p.16.

² 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).

onder- of overschat. Dit probleem wordt binnen de econometrie de *omitted variable bias* genoemd, en leidt onherroepelijk tot misleidende conclusies. Om dat probleem zoveel mogelijk op te lossen moeten voor effectmeting van GSB meervoudige modellen worden gebruikt. Die modellen moeten, naast een GSB-indicator, indicatoren bevatten die zo goed mogelijk aansluiten bij factoren die van invloed zijn op de ontwikkelingen in steden. Op basis van die notie heeft het ministerie van BZK eind 2004 een haalbaarheidsonderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van effectmeting van het grotestedenbeleid.³

De conclusie van dat haalbaarheidsonderzoek was dat gedegen effectmeting van grotestedenbeleid, binnen de gestelde randvoorwaarden, mogelijk was met zogenoemde cross-sectie-analyses, met een rijke set controlevariabelen, en met meer dan dertig gemeenten.

Alternatieve methodes, zoals micro-evaluatieonderzoek op basis van *case studies*, werden ongeschikt geacht vanwege een te lange doorlooptijd, en methodologische problemen. Het voordeel van micro-onderzoek zou kunnen zijn dat per gemeente gedetailleerde informatie kan worden verkregen over de precieze werking van het grotestedenbeleid op lokaal niveau. Kwalitatieve evaluaties zijn uitstekend geschikt om resultaten uit kwantitatieve effectmetingen te interpreteren en in te kleuren.

Maar voor een effectmeting zelf zijn dergelijke methodes minder geschikt. Zo is micro-onderzoek bijvoorbeeld gevoelig voor beïnvloeding door partijen die belang hebben bij de uitkomsten van het onderzoek en zelf de informatie voor dat onderzoek moeten aanleveren. Ook ontbreekt het meestal aan microdata, zodat effecten noodgedwongen moeten worden gebaseerd op aannames of kengetallen.

En vooral ook bieden *case studies* geen antwoord op de cruciale vraag of GSB de gemeenten per saldo vooruit heeft geholpen. Uit micro-evaluaties kan bijvoorbeeld blijken dat steden in het kader van GSB een aantal mensen succesvol aan het werk hebben geholpen. Maar of dat ook per saldo de totale werkloosheid in die gemeenten heeft verlaagd, of dat er misschien sprake is geweest van verdringing, en of die mensen niet ook zonder GSB aan de slag waren gekomen, blijft met dergelijke methodes ongewis.

Een cross-sectie-analyse is er juist voor bedoeld om te kunnen meten wat het grotestedenbeleid per saldo voor de steden heeft betekend. In de

³ Marlet, G.A., Van Woerkens, C.M.C.M., 2005: Haalbaarheid maatschappelijke effectmeting GSB II (Stichting Atlas voor gemeenten, Utrecht).

internationale economische literatuur is een cross-sectie-analyses dan ook de meest gangbare methode voor effectmeting van beleid.⁴

Zo'n cross-sectie-analyse maakt een dwarsdoorsnede door Nederland, waarin gemeenten met elkaar worden vergeleken. Met een cross-sectie-analyse wordt de ontwikkeling van bijvoorbeeld het werkloosheidsniveau voor iedere stad afzonderlijk gecorrigeerd voor andere factoren die in theorie van invloed zijn op de werkloosheidsontwikkeling. Zo worden – op het eerste gezicht misschien onvergelijkbaar lijkende – gemeenten dus in feite met elkaar vergelijkbaar gemaakt door te corrigeren voor de verschillende karakteristieken van die gemeenten.

Een cross-sectie-analyse analyseert vervolgens hoe de ontwikkeling van iedere stad op het gecorrigeerde werkloosheidscijfer afwijkt van het gemiddelde van die steden. En tot slot – want daar gaat het uiteindelijk om – of die afwijking in GSB-steden groter is dan in niet-GSB-steden.

Het enige nadeel van het gebruik van cross-sectie-analyses voor effectmeting van het grotestedenbeleid is dat daarmee alleen gemiddelde effecten worden gemeten. Als de dertig GSB-steden gemiddeld genomen geen succesvol beleid hebben gevoerd, maar één of enkele van die steden wél, blijven die incidentele successen mogelijk buiten het zicht.

Om zoveel mogelijk uit te sluiten dat successen in de effectmeting over het hoofd worden gezien worden de analyses uitgevoerd met verschillende *samples* van GSB-steden (zie hieronder). En om recht te doen aan de verschillen in beleidsinzet tussen die GSB-steden is veel aandacht besteed aan de kwaliteit van de GSB-indicatoren.

De beste manier om rekening te houden met de lokale verschillen in de uitvoering van GSB was het geweest om de *output* van beleid, bijvoorbeeld de omvang van een nieuw opgericht bedrijvenloket, in verband te brengen met de *outcome*, zoals het bevorderen van de werkgelegenheid. Die output-gegevens zijn echter niet systematisch op uniforme wijze verzameld, en dus ongeschikt voor effectmeting met een cross-sectie-analyse.

Daarom zijn de verschillen in budgetten en ambities van de verschillende GSB-steden gekwantificeerd en in de modellen voor effectmeting meegenomen. Met de effectmeting wordt dus onderzocht of de beleidsinspanningen in het kader van het grotestedenbeleid (*input*) effect hebben gehad op de ontwikkelingen van die steden op de verschillende bij de GSB-doelstellingen behorende indicatoren (*outcome*).

⁴ Recent bijvoorbeeld voor een effectmeting van het economische stimuleringsbeleid van de EU: 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.

De uitkomsten uit deze effectmeting op basis van cross-sectie-analyses leveren een antwoord op op de vraag of het grotestedenbeleid meetbaar effect heeft gehad op bijvoorbeeld de werkloosheids- en werkgelegenheidsontwikkeling in de GSB-steden.

De vraag hoe groot die maatschappelijke baten precies zijn in euro's, maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek. En ook niet de vraag hoe die gemonetariseerde baten zich verhouden tot de kosten van het grotestedenbeleid, en of het grotestedenbeleid dus maatschappelijk rendabel is geweest.

Zo'n maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) zou een interessante vervolgstap zijn. De in dit onderzoek uitgevoerde effectmeting kan daarvoor de essentiële bouwstenen aanleveren. Want het probleem van veel MKBA's is nu juist dat effecten van beleid niet worden gemeten, maar worden gebaseerd op aannames of algemene kengetallen. De cruciale vraag of het beleid ook werkelijk effect heeft gehad wordt daarmee dan juist niet serieus beantwoord.

Tabel 1.1 Sample van gemeenten voor effectmeting (G50)

Gemeente	Bevolking 1 jan 2003	G4 (1994)	G15 (1995)	G6 (1996)	G5 (1999)
Amsterdam	736562	X			
Rotterdam	599651	X			
's-Gravenhage	463826	X			
Utrecht	265151	X			
Eindhoven	206118		X		
Tilburg	197917		X		
Groningen	177172		X		
Almere	165106				
Breda	164397		X		
Nijmegen	156198		X		
Apeldoorn	155741				
Enschede	152321		X		
Haarlem	147097			X	
Arnhem	141528		X		
Zaanstad	139464				X
's-Hertogenbosch	132501		X		
Amersfoort	131221				X
Haarlemmermeer	122902				
Maastricht	121982		X		
Dordrecht	120043			X	
Leiden	117689			X	
Zoetermeer	112594				
Zwolle	109955		X		
Emmen	108198				X
Ede	104771				
Sittard-Geleen	97806				
Delft	96588				
Heerlen	93969			X	
Alkmaar	93390				X
Venlo	91780			X	
Leeuwarden	91284		X		
Deventer	87526		X		
Helmond	84233		X		
Hilversum	83306				
Hengelo (O.)	80962		X		
Roosendaal	78110				
Amstelveen	78095				
Oss	76184				
Schiedam	75802			X	
Spijkernisse	75354				
Purmerend	74921				
Vlaardingen	74322				
Leidschendam Voorburg	73747				
Almelo	71729		X		
Gouda	71641				
Alphen aan den Rijn	70706				
Lelystad	68555				X
Velsen	67527				
Hoorn	67515				
Bergen op Zoom	66024				

Om in zo'n cross-sectie-analyse uiteindelijk het effect van GSB te kunnen meten zijn gegevens nodig over meer gemeenten dan de dertig GSB-steden.

In het haalbaarheidsonderzoek wordt voorgesteld om aan te sluiten bij de selectie van gemeenten die wordt gebruikt in de Atlas voor gemeenten.⁵ Het criterium van die selectie is namelijk tenminste de kleinste GSB-gemeente op te nemen, en dan af te ronden op tientallen naar boven. Daaruit resulteren de vijftig grootste gemeenten van Nederland. In dit onderzoek wordt die aanbeveling uit het haalbaarheidsonderzoek opgevolgd.

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de gemeenten die in de modellen voor effectmeting van het grotestedenbeleid zullen worden gebruikt. Daarbij is, naast de omvang van de gemeente, aangegeven op welk moment een bepaalde gemeente is toegetreden tot het grotestedenbeleid. Overigens maken de laatste vijf toetreders slechts gedeeltelijk aanspraak op de GSB-arrangementen. Dit zijn de zogenoemde partiële steden.

In het haalbaarheidsonderzoek wordt veel belang gehecht aan de kwaliteit van de modellen voor effectmeting. Beter geen effectmeting, dan effectmeting waarbij twijfel blijft bestaan over de vraag of een eventueel effect ook daadwerkelijk aan het grotestedenbeleid kan worden toegeschreven, zo luidde het advies.

De kwaliteit van die modellen is in belangrijke mate afhankelijk van de beschikbaarheid van data over factoren die de ontwikkelingen in steden verklaren. De beschikbaarheid van data bleek dan ook de kritische factor te zijn voor de haalbaarheid van effectmeting op de verschillende doelstellingen.

GSB-II kent negen zogenoemde outcome-doelstellingen. Op basis van de beschikbaarheid van data bleek effectmeting niet op al die outcome-indicatoren mogelijk. Uiteindelijk is door het ministerie van BZK op basis van het haalbaarheidsonderzoek besloten om effectmeting uit te gaan voeren op drie van de negen doelstellingen:

1. Versterken positie stedelijke woonmilieus
2. Versterking economische concurrentiepositie van de stad
3. Terugdringen werkloosheid en bevorderen arbeidsplaatsen

⁵ G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2005: Atlas voor gemeenten 2005 (Stichting Atlas voor gemeenten, Utrecht).

In dit rapport wordt verslag gedaan van de uitvoering van die effectmetingen. Daarbij wordt aangesloten bij de in het haalbaarheidsonderzoek geadviseerde outcome-indicatoren. Die wijken soms af van de aan het begin van de GSB-II periode aangewezen outcome-indicatoren. Soms heeft dat te maken met de beschikbaarheid van data, soms lagen er inhoudelijke redenen aan ten grondslag.

Zo is de outcome-indicator voor de doelstelling Versterking economische concurrentiepositie; het rapportcijfers dat ondernemers geven aan het lokale ondernemersklimaat, slechts voor de GSB-steden beschikbaar, en niet voor de referentiesteden. De ontwikkeling van de (sectorale) werkgelegenheid en het aantal starters zijn echter goede alternatieven voor effectmeting op deze doelstelling.

Die ontwikkeling van de werkgelegenheid is overigens ook een van de aangewezen outcome-indicatoren bij het tweede deel van de eerste doelstelling van GSB-II: Het bevorderen van arbeidsplaatsen, als onderdeel van de sociale pijler van GSB-II. Het effect van de additionele banencreatie dat daar onderdeel van uitmaakt zal worden afgemeten aan de werkgelegenheidsontwikkeling in de collectieve sector. De rest van het beleid dat het bevorderen van de werkgelegenheid ten doel heeft wordt besproken onder het kopje Versterken economische concurrentiepositie.

Voor de doelstelling Versterken positie stedelijke woonmilieus zijn de huizenprijsontwikkeling en de ontwikkeling van het aandeel hoogopgeleiden als outcome-indicatoren genomen. Voor huizenprijzen is daarbij de marktontwikkeling gekozen, en niet de aangewezen WOZ-waarde. Dat heeft enerzijds te maken met de langere periode van beschikbaarheid van gegevens, maar ook met het idee dat de marktontwikkeling beter dan de taxatiewaarde de waardering van mensen voor stedelijke vernieuwing laat zien. De ontwikkeling van het aandeel hoogopgeleiden komt, tot slot, in plaats van het aandeel hogere inkomensgroepen, omdat dat laatste cijfer slechts tot eind 2002 beschikbaar is, en dus ongeschikt is voor effectmeting over de GSB-II-periode, 1994-2004.

In hoofdstuk 2 volgt een uitgebreid verslag van het effect van stedelijke vernieuwing op die kwaliteit van het stedelijke woonmilieu. In hoofdstuk 3 worden de resultaten gepresenteerd van het onderzoek naar het effect van grotestedenbeleid op de werkgelegenheidsontwikkeling van steden. En in hoofdstuk 4 komt het terugdringen van de werkloosheid als gevolg van GSB-II aan de orde, waarbij dus ook het effect van additionele banencreatie op de werkgelegenheid in de stad wordt besproken.

Zoals in het haalbaarheidsonderzoek wordt geadviseerd zijn voor de effectmeting van het grotestedenbeleid op de drie doelstellingen steeds modellen geconstrueerd met zoveel mogelijk controlevariabelen van hoge kwaliteit. Op die manier is gestreefd naar modellen met een hoge verklaringskracht. Want hoe hoger de verklaringskracht, des te kleiner de kans op onderspecificatie. Zo wordt zo goed mogelijk uitgesloten dat enerzijds een effect van het grotestedenbeleid over het hoofd wordt gezien, en anderzijds een effect ten onrechte aan het grotestedenbeleid wordt toegeschreven.

Er zijn met andere woorden modellen gemaakt die de ontwikkeling van gemeenten op het gebied van bevolkingssamenstelling, werkgelegenheidsontwikkeling en werkloosheid zo goed mogelijk verklaren, en waarvan GSB een onderdeel is. Als de GSB-indicator dan een significant positief effect heeft, is ook met wetenschappelijk acceptabele waarschijnlijkheid te zeggen dat het grotestedenbeleid effectief is geweest.

2 Versterken positie stedelijke woonmilieus

[Gerard Marlet & Clemens van Woerkens]

Het versterken van de stedelijke woonmilieus 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 (1994-1999).⁶

Er werd door het Rijk voor de G25 € 29,5 miljoen uitgetrokken voor de herstructurering van achterstandswijken in de G25, plus voor de G4 € 47,2 miljoen Europees geld met een vergelijkbaar doel (URBAN I). Daarnaast nog eens € 120 miljoen voor de G25 voor leefbaarheid en stadseconomie.⁷

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.⁸

Daarom kreeg de zogenoemde fysieke pijler extra aandacht in de tweede convenantperiode van GSB. De steden moesten op de schop om de koopkracht in de stad vast te houden. 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 ligt 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 nieuwbouw op uitleglocaties.

Het belangrijkste instrument is het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV). Met de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) zijn

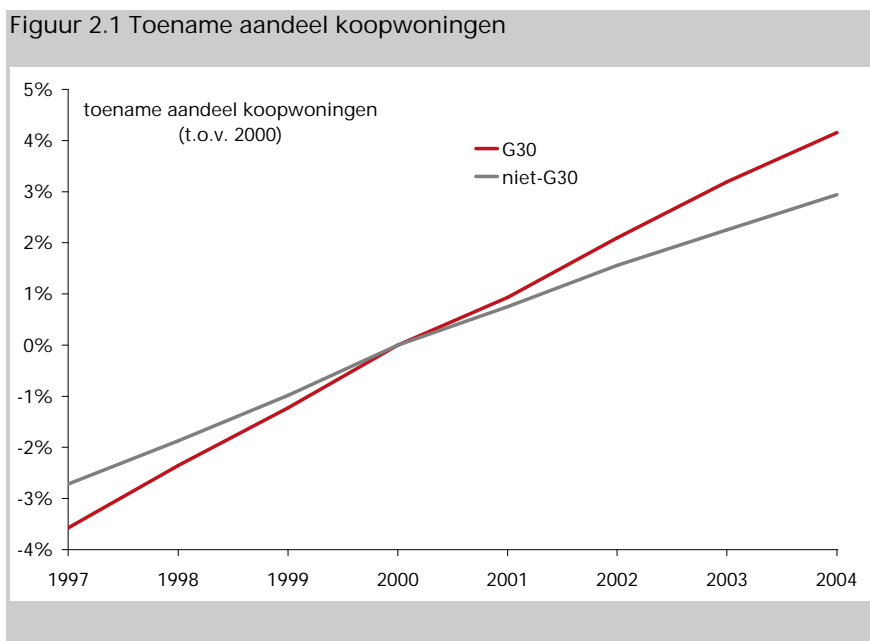
⁶ Ministerie van BZK, Steden op stoom. Tussenstand Grotestedenbeleid 1994-2002.

⁷ Ibidem, p.64.

⁸ ISEO, 2000: Jaarboek grotestedenbeleid 1999.

verschillende budgetten van VROM, LNV en EZ die betrekking hadden op fysieke maatregelen in de stad samengevoegd. Die gelden worden niet alleen ingezet voor stedelijke vernieuwing, herstructurering en renovatie van historisch en cultureel erfgoed, maar ook voor bedrijfslocaties, milieukwaliteit en binnenstedelijke groenvoorzieningen. Onder de doelen van ISV (prestatievelden) bevinden zich het verbeteren en gevarieerder maken van de stedelijke woningen en woonomgeving, het stimuleren van het eigen woningbezit en het aantrekken van hogere inkomensgroepen in de stad.⁹

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of die doelen ook daadwerkelijk en meetbaar zijn gehaald. Daarbij wordt gekeken naar het eventuele effect van GSB-II op drie outcome-indicatoren: de toename van het aandeel koopwoningen, de stijging van de huizenprijzen en de verandering van de bevolkingsamenstelling.



Figuur 2.1 laat zien dat het aandeel koopwoningen in de G30 tussen 2000 en 2004, de periode van GSB-II, inderdaad meer is toegenomen dan in niet-

⁹ Zie dossier ISV op www.vrom.nl

GSB-steden. Wat dat betreft lijkt GSB-II dus succesvol te zijn geweest, hoewel ook in de jaren voor 2000 het aandeel koopwoningen in de G30 meer is toegenomen dan in de twintig referentiesteden.

Maar het omvormen van de woningvoorraad is natuurlijk geen doel op zich. Het is een van de middelen om de kwaliteit van de woonomgeving en de bevolkingssamenstelling in steden positief te beïnvloeden. De vraag of GSB maatschappelijk zinvol is geweest is dan ook niet te beantwoorden op basis van de toename van het aantal koopwoningen. De vraag is vooral of het woonmilieu in GSB-steden meetbaar is verbeterd als gevolg van het grotestedenbeleid.

2.1 Kwaliteit van de woonomgeving

In de internationale literatuur is veel discussie over de effectiviteit van stedelijk vernieuwingsbeleid. Menging van wonen en werken, van dure koop en sociale huur, of juist homogene woonwijken? Hoge of juist lage dichtheden? Het stimuleren van eigen woningbezit, of simpelweg nieuwbouw en het opknappen van vervallen huizen en buurten? Over het meest succesvolle recept voor stedelijke vernieuwing zijn wetenschappers het niet eens.¹⁰ Wel over de beste manier om het effect van dergelijk beleid te meten, namelijk via een zogenoemde hedonische prijsmethode: zijn de huizenprijzen in wijken en steden als gevolg van beleid meer gestegen dan in andere wijken?¹¹

Met dergelijke methodes is bijvoorbeeld gemeten dat het van overheidswege opknappen van delen van de Bronx, Harlem en Brooklyn in New York meer heeft opgeleverd in termen van een waardevermeerdering van de totale woningvoorraad, dan het heeft gekost. Voor de investeringen in die delen

¹⁰ P. Katz, 1994: *The new urbanism: Towards an Architecture of community* (New York, McGraw Hill); A. DiPetta, e.a., 2001: *Winning strategies: Best practices in the work of homeownership promotion* (Washington, Neighborhood reinvestment Corporation); R.Gittel, J.P. Thomson, 1999: *Inner-City Business development and entrepreneurship: New frontiers for policy and research, urban problems, and community development* (Washington, Brookings Institution).

¹¹ Zie bijvoorbeeld: J.F. Kain, J.M. Quigley, 1970: *Evaluating the Quality of the residential environment*, in: *Environment and Planning*, 2, pp. 23-32; G. Galster, 1987: *Homeowners and Neighborhood Reinvestment* (Durham, Duke University Press); C. Ding, G-J. Knaap, 2003: *Property Values in Inner-City neighborhoods: The effects of homeownership, Housing investment, and economic development*, in: *Housing Policy Debate*, 13, 4, pp. 701-727.

van de stad lagen de prijzen daar gemiddeld 6,8% lager dan in aangrenzende wijken, na de nieuwbouw en renovatie 3,9% hoger.¹²

Andere studies laten zien dat beleid dat eigen woningbezit stimuleert, en investeringen in nieuwbouw en renovatie van huizen in vervallen buurten op touw zet, zijn vruchten heeft afgeworpen in de vorm van huizenprijsstijgingen in de omgeving van die stedelijke vernieuwingsprojecten.¹³ Overigens blijkt dat zowel het bouwen van sociale huurwoningen, als een overdaad aan bedrijfspanden in woonwijken, juist een negatief effect heeft gehad op de waarde van omliggende woningen.

De ontwikkeling van het huizenprijsniveau maakt het mogelijk te meten of de kwaliteit van de woningvoorraad en het woonmilieu in de stad in de perceptie van de mensen verbeterd is en – in tegenstelling tot enquêtes waaruit de subjectieve beleving van mensen volgt – of ze zich daar ook naar gedragen hebben.¹⁴

Aan het meten van subjectieve waardering kleven grote methodologische problemen. Het geven van een mening over de woonomgeving is gratis. De bereidheid van mensen om te betalen (*willingness-to-pay*) voor een aantrekkelijker woonwijk, geeft een betere indicatie voor de waarde die mensen daadwerkelijk hechten aan de kwaliteit van de woning en de woonomgeving.

Als mensen een bepaalde woonwijk aantrekkelijker vinden zullen ze bereid zijn meer voor een huis te betalen. Als GSB-II succesvol is geweest in het verbeteren van de kwaliteit van de woningvoorraad en de woonomgeving, moet dat dus tot uitdrukking komen in een grotere prijsstijging op de woningmarkt dan in niet-GSB-steden.

In de Jaarboek Grotestedenbeleid is de ontwikkeling van de WOZ-waarde in GSB-steden als indicator voor de ontwikkeling van het prijsniveau op de woningmarkt genomen. Aan die indicator kleven echter twee bezwaren. De WOZ-waarde wordt slechts eens in de vier jaar bepaald. En bovendien is de WOZ-waarde gebaseerd op een waardetaxatie van woningen. Die waarde komt dus niet per se overeen met de werkelijke marktwaarde. Die

¹² Zie voor een samenvatting van de resultaten van dat onderzoek: I.G. Ellen, e.a., 2003: Housing production subsidies and neighborhood revitalization: New York city's ten-year capital plan for housing, in: FRBNY Economic Policy Review, pp. 71-85.

¹³ C.-M. Lee, D.P. Culhane, S.M. Wachter, 1999: The differential impacts of federally assisted housing programs on nearby property values: A Philadelphia Case Study, in: Housing Policy Debate, 10, 1 pp. 75-93; C. Ding, G.-J. Knaap, 2003: Property Values in Inner-City neighborhoods: The effects of homeownership, Housing investment, and economic development, in: Housing Policy Debate, 13, 4, pp. 701-727.

¹⁴ H.W. Brachinger (2002), Statistical Theory of Hedonic Price Indices (University of Fribourg).

marktwaarde speelt natuurlijk wel een rol bij de taxatie, maar vaak met forse vertraging. Omdat de periode van onderzoek nogal krap is, is het voor effectmeting van GSB-II van groot belang om de meest recente marktontwikkelingen op de woningmarkt te kunnen volgen. Daarom is de WOZ-waarde niet geschikt voor effectmeting, en is in plaats daarvan de ontwikkeling van de gemiddelde marktprijs per vierkante meter genomen.

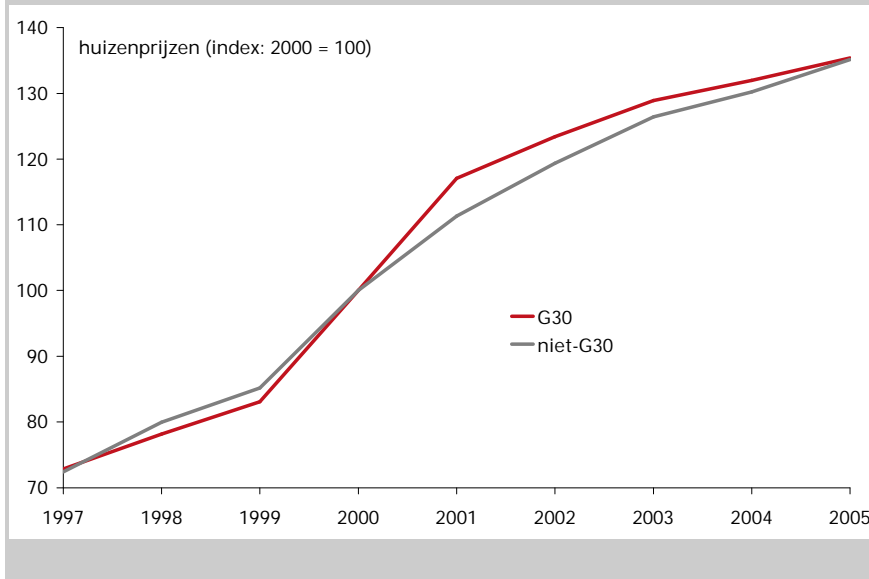
De WOZ-waarde van woningen is op wijkniveau beschikbaar, maar de marktwaarde van woningen alleen op gemeenteniveau. Dat betekent automatisch ook dat effectmeting op wijkniveau niet mogelijk is. Daarbij komt overigens nog dat ook veel voor de analyse noodzakelijke controlevariabelen niet op wijkniveau beschikbaar zijn.

De effectmeting vindt dan ook plaats met een *sample* van de vijftig grootste gemeenten van Nederland, waarvan er dertig onder GSB-II vallen. Hoewel stedelijke vernieuwing vooral op wijkniveau plaatsvindt, én effect zal hebben, is dit in theorie geen probleem. Als succesvol beleid leidt tot een stijging van de huizenprijzen in een bepaalde wijk van de stad, zal dat naar verwachting ook leiden tot een stijging van de gemiddelde huizenprijzen in de stad als geheel.

Bovendien wordt met een analyse op stadsniveau gemeten wat de stedelijke vernieuwing per saldo voor de stad heeft opgeleverd. Als het woonmilieu in een bepaalde wijk is verbeterd door GSB, en in de rest van de stad gelijk is gebleven, zal de uitkomst uit de effectmeting positief zijn. Als echter de verbetering van de ene wijk ten koste is gegaan van een andere wijk, zal uit de effectmeting op gemeenteniveau geen GSB-effect volgen.

In figuur 2.1 is de gemiddelde ontwikkeling van het huizenprijsniveau in de G30 afgezet tegen die in de overige twintig gemeenten uit de *sample* van dit onderzoek.

Figuur 2.2 Ontwikkeling huizenprijzen in 30 GSB-steden en 20 referentiesteden (indices o.b.v. gewogen gemiddelde, 2000=100)



In de figuur is het gewogen gemiddelde genomen op basis van de totale woningvoorraad, hetgeen betekent dat een prijsstijging in Amsterdam zwaarder meeweegt dan die in Lelystad. Vervolgens zijn indices genomen, waarbij het prijsniveau in 2000, het eerste jaar uit de GSB-II periode, op honderd is gesteld.

De gemiddelde waarde van huizen lijkt aanvankelijk meer toe te nemen in GSB-steden dan in niet-GBS-steden. Maar die voorsprong wordt de laatste jaren weer prijsgegeven. Met als resultaat dat de prijsstijging in de GSB-steden over de gehele periode van 31 december 1999 tot 1 januari 2005 maar een fractie hoger is geweest dan die in de overige gemeenten.

Dat wil echter nog niet zeggen dat GSB geen effect heeft gehad op de kwaliteit van de woningen en woonomgeving in de steden. Er kunnen immers andere factoren zijn die de prijsstijging in GSB-steden hebben gedempt, en een eventueel effect van GSB aan het zicht onttrekken. Het relatief hoge prijsniveau in steden als Amsterdam en Utrecht is bijvoorbeeld een factor die verdere stijging van de huizenprijzen in die steden heeft ontmoedigd.

En er zijn nog legio andere factoren denkbaar die juist voor een grotere stijging in GSB-steden hebben gezorgd, maar niets met GSB te maken

hebben. Precieze effectmeting is dus alleen mogelijk als voor al die factoren wordt gecorrigeerd.

In de meervoudige cross-sectie-modellen wordt de huizenprijsstijging niet alleen in verband gebracht met indicatoren voor GSB-beleid, maar ook met zoveel mogelijk controlevariabelen die corrigeren voor andere factoren die mogelijk van invloed zijn. Het gaat daarbij om factoren die van invloed zijn op het woonklimaat van steden, maar geen onderdeel uitmaken van het GSB-beleid. Alleen op die manier kan het effect van GSB-II geïsoleerd worden gemeten. Tabel 2.1 geeft een overzicht van alle controlevariabelen die in de specificaties van de modellen zijn opgenomen.

Tabel 2.1 Controlevariabelen Effectmeting Verbeteren stedelijke woonmilieus

	Indicator	Bron
Regionale huizenmarkt	Huizenprijzen 2000	Atlas
	Nieuwbouw 2000-2004	CBS
	Bevolkingsomvang 2000	CBS
Economische kansen	Bereikbaarheid van banen	Atlas
	Effect van files op bereikbaarheid banen	Atlas
Kwaliteit woningvoorraad	Gemiddeld oppervlakte	Atlas
	Percentage vooroorlogse woningen	VROM
	Percentage koopwoningen	VROM
Stedelijke voorzieningen	Cultureel aanbod	Nederlands Uitburo
	Culinair aanbod	Atlas
	Aanbod kinderopvang	VWS
	Aantal rijksmonumenten	VROM
	Nabijheid natuur	Atlas
	Nabijheid kust	Atlas
	Kwaliteit onderwijs	Atlas
	Winkelaanbod	Locatus
	Geregistreerde misdrijven	CBS
	Sport- en recreatievoorzieningen	CBS
	Grote sportevenementen (voetbal)	Atlas

Om ervoor te zorgen dat een eventueel GSB-effect ook echt toe te schrijven is aan het verbeteren van de kwaliteit van de stedelijke woonmilieus wordt in de modellen gecorrigeerd voor de nieuwbouwproductie tussen 2000-2004. De stijging van huizenprijzen kan immers ook puur het gevolg zijn van de bouw van meer nieuwe, en duurere, woningen in de stadsvernieuwingswijken.

Maar het verwachte effect van meer nieuwbouw op de huizenprijzen is diffuus. Enerzijds zullen nieuwe huizen over het algemeen kwalitatief beter zijn en dus voor hogere huizenprijzen zorgen. Anderzijds neemt door grootschalige nieuwbouw op uitleglocaties ook het aanbod toe, hetgeen de lokale prijzen naar verwachting weer onder druk zal zetten. Vooral de grote bulk aan nieuwbouw op uitleglocaties in met name Almere heeft helemaal niets met GSB te maken, maar heeft naar verwachting wel veel invloed op de ontwikkeling van de huizenprijzen. Daarom is in de modellen ook nog gedifferentieerd tussen nieuwbouw op uitleglocaties en binnenstedelijke nieuwbouw.

Door te corrigeren voor verschillen in nieuwbouwproductie wordt dus tevens gecorrigeerd voor het effect van toenemende kunstmatige krapte op de stedelijke woningmarkt als gevolg van achterblijvende woningbouwproductie en dus oplopende tekorten. Bovendien is in de modellen is ook het initiële huizenprijsniveau opgenomen. Door fors toenemende vraag en achterblijvende woningbouwproductie zijn de huizenprijzen in bepaalde steden in de jaren negentig fors opgelopen. Die hoge prijzen kunnen van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van die prijzen in de periode erna.

De overige geselecteerde controlevariabelen vloeien voort uit de stedelijk economische literatuur over factoren die het woongedrag van mensen verklaren. Traditioneel laten huishoudens zich in hun woongedrag leiden door werk en loon: de industrieel bouwt een fabriek en arbeiderswoningen eromheen. In de diensteneconomie is dat anders geworden.

Wonen volgt niet meer alleen werken. Mensen kiezen hun woonplek in toenemende mate op basis van de kwaliteit van de woning, de woonomgeving en de attractiviteit van stedelijke voorzieningen.¹⁵

Het culturele aanbod, sport- en recreatievoorzieningen, horeca, een historische binnenstad, de nabijheid van natuur en kust, de kwaliteit van het

¹⁵ Glaeser, E.L., Kolko, J., Saiz, A., 2001: Consumer City, in: Journal of Economic Geography, pp.27-50.

onderwijs, het aanbod aan kinderopvang en de veiligheid; het zijn allemaal factoren die het woonklimaat in een stad naar verwachting beïnvloeden.¹⁶ Daarvoor zijn dan ook indicatoren in de modellen opgenomen, waarbij zoveel mogelijk ook het aanbod in de regio is opgenomen, zoals de nabijheid van natuur.

Ook de kwaliteit van de woningvoorraad zelf is van belang. Als indicatoren gelden hier de gemiddelde omvang van de woningen en het aandeel koopwoningen. Maar ook het bouwjaar, omdat vooroorlogse woningen en woonwijken in Nederland populairder zijn dan naoorlogse.¹⁷ Omdat het verbeteren van die kwaliteit juist een van de doelen van GSB is, is alleen de kwaliteit van de woningvoorraad aan het begin van de onderzochte periode in de modellen opgenomen. Als bijvoorbeeld door meer koopwoningen ook de kwaliteit van de woonomgeving is verbeterd, moet dat gemeten worden in de modellen. Als de toename van het aandeel koopwoningen als controlevariabele wordt opgenomen, wordt een eventueel GSB-effect mogelijk weer aan het zicht onttrokken.

Uit de modellen blijkt dat vooral het culturele aanbod in een stad, de aanwezigheid van een historische binnenstad, de nabijheid van natuur en de veiligheid een robuuste verklaring bieden voor de vraag naar huizen en dus de ontwikkeling van het huizenprijsniveau.

Het toegenomen belang van 'zachte' vestigingsfactoren zoals het voorzieningenniveau in de stad, betekent overigens niet dat economische factoren er niet meer toe doen. Mensen gaan weliswaar niet automatisch wonen in de stad waar ze werken, de bereikbaarheid van een gevarieerd banenaanbod blijft wel degelijk van belang.¹⁸ Voor die bereikbaarheid van banen komt zelfs weer meer aandacht vanwege het verschijnsel van *power couples*: hoogopgeleide tweeverdieners die een woonplaats kiezen van waaruit een zo groot mogelijke verscheidenheid aan banen bereikbaar is, om daarmee de kansen op verwezenlijking van beider carrièrewensen te optimaliseren.¹⁹

¹⁶ T.N. Clark, 2004: Urban amenities: lakes, opera, and juice bars: do they drive development?, in: T. N. Clark (ed.): The city as an entertainment machine. Research in urban policy, 9 (Elsevier, Amsterdam), Florida, R., 2002: The rise of the creative class, and how it's transforming work, leisure, community and everyday life (Basic Books, New York), Glaeser, E.L., Kolko, J., Saiz, A., 2001: Consumer City, in: Journal of Economic Geography, pp.27-50.

¹⁷ Marlet, G.A., 2003: Wonen aan de Zaan (NYFER, Breukelen).

¹⁸ Boarnet, M., 1994: The monocentric model and employment location, in: Journal of urban economics, 36, p. 79-97 .

¹⁹ J. Compton, R.A. Pollak, 2004: *Why are power couples increasingly concentrated in large metropolitan areas*, NBER Working Paper 10918.

Een indicator die daar optimaal op aansluit is de bereikbaarheid van een gevarieerd banenaanbod vanuit de woongemeente, en het (naar verwachting negatieve) effect van files daarop. Die indicatoren zijn dan ook in de modellen opgenomen, en blijken een robuuste verklaring te bieden voor de stijging van de huizenprijzen tussen 2000 en 2004. Tot slot is ook de bevolkingsomvang meegenomen omdat ook de omvang van een stad van invloed blijkt te zijn op de huizenprijsontwikkeling.²⁰

Tabel 2.2 Huizenprijsstijging als gevolg van GSBII, 1/1/2000 – 31/12/2004

	I	II	III	IV	V	VI
GSB-indicatoren						
G19						0,14 (5,6) ^{***}
G25					0,03 (1,3)	
G30	0,02 (0,5)	-0,01 (-0,2)				
Ambities			0,94 (2,4) ^{**}			
Budget*G30				-0,23 (-1,5)		
Budget				0,52 (3,0) ^{***}		
Controle variabelen	Nee	ja	Ja	ja	Ja	ja
Omvang van de sample (N)	50	50	50	50	50	50
Verklaringskracht (Adj. R)	-0,0%	41,5%	42,7%	45,5%	40,1%	58,1%
Methode	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS
Moran's I (p-waarde)	60%	60%	60%	61%	57%	58%

Notatie: Coëfficiënt (t-waarde)**

*** Significantie met 99% waarschijnlijkheid

** Significantie met 95% waarschijnlijkheid

* Significantie met 90% waarschijnlijkheid

Significante controlevariabelen: niveau huizenprijzen 2000, bereikbaarheid van banen, historische binnenstad, nabijheid natuur en kust, veiligheid, cultureel aanbod, aanbod kinderopvang, aandeel koopwoningen en aandeel vooroorlogse woningen.

²⁰ Glaeser, E.L., Kolko, J., Saiz, A., 2001: Consumer City, in: Journal of Economic Geography, pp.27-50.

De resultaten uit de modellen met de hoogste verklaringskracht zijn opgenomen in tabel 2.2. De Romeinse cijfers staan voor de verschillende modellen met steeds andere GSB-indicatoren. Om de robuustheid van de resultaten te testen zijn nog vele modellen in andere, maar steeds op theoretische gronden acceptabele, specificaties geschat. De uitkomsten uit al die modelschattingen zijn hier niet afzonderlijk gepresenteerd, maar leiden tot de conclusie dat de gevonden effecten van de GSB-indicatoren robuust zijn.

Zoals al duidelijk werd uit de grafiek in figuur 2.2 wijkt de huizenprijsstijging in GSB-steden niet significant af van die in de overige twintig gemeenten. Kolom I in tabel 2.2 laat zien dat in een model waarin de huizenprijsstijging uitsluitend wordt verklaard door een variabele die aangeeft of een gemeente tot de GSB-steden behoort, de coëfficiënt weliswaar positief is, maar niet significant. Ook in het beste model met de indicator voor de G30, maar nu met controlevariabelen, blijkt de stijging van de huizenprijzen in de GSB-steden niet significant af te wijken van die in niet-GSB-steden (kolom II).

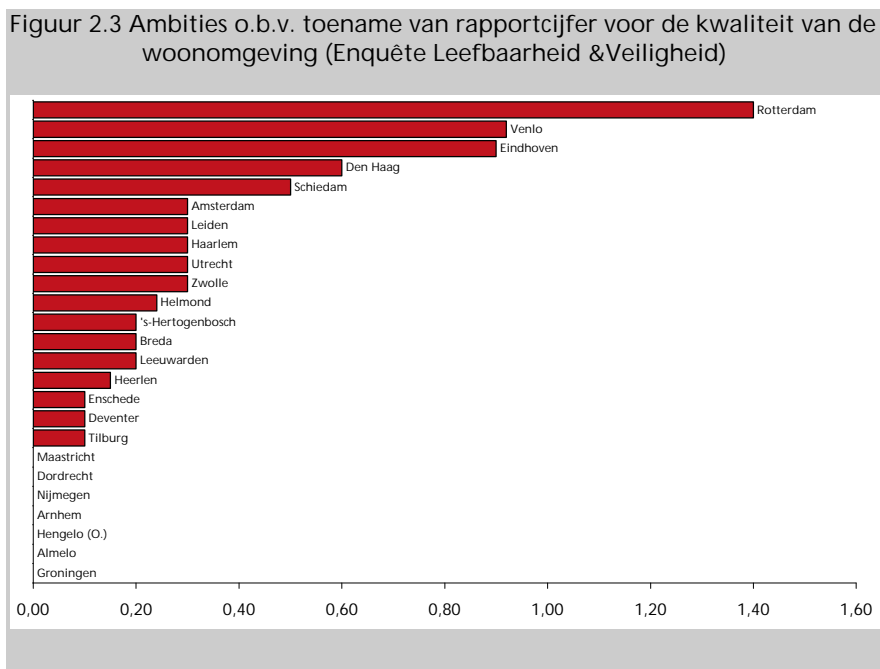
In beide besproken modellen is de meest eenvoudige indicator voor GSB gebruikt: een zogenaamde dummyvariabele die aangeeft of een gemeente al dan niet tot het GSB-programma behoort. Gemeenten die wel onder GSB vallen krijgen in de modellen dan een waarde 1, gemeenten die daar niet onder vallen een waarde 0. Door een dummyvariabele te gebruiken wordt in de modellen gemeten of de ontwikkeling van de huizenprijsstijging in GSB-steden gemiddeld significant afwijkt van de ontwikkeling in niet-GSB-steden.

Hoewel dit een gebruikelijke methode is²¹, is het risico van een dummyvariabele dat een eventueel effect van het GSB-beleid in de analyse wordt gemist. De inzet en effectiviteit van het GSB-beleid verschilt naar verwachting immers per stad. Als bijvoorbeeld een aantal steden met GSB-beleid hun inspanning vooral hebben gericht op het opknappen van huizen en als gevolg daarvan de huizenprijzen zijn gestegen, terwijl andere GSB-steden daar juist geen prioriteit aan hebben gegeven en als gevolg de huizenprijzen zijn gedaald, middelt dat effect mogelijk uit. Als de gemiddelde huizenprijsstijging dan niet afwijkt van de ontwikkeling in niet-

²¹ Vgl. C-M. Lee, D.P. Culhane, S.M. Wachter, 1999: The differential impacts of federally assisted housing programs on nearby property values: A Philadelphia Case Study, in: Housing Policy Debate, 10, 1 pp. 75-93.

GSB-steden wordt dus geen significant effect gevonden van de GSB-dummy en wordt het effect van de succesvolle GSB-steden dus gemist. Die kans wordt nog extra vergroot omdat ISV niet exclusief voor GSB-steden bedoeld is, hetgeen met een GSB-dummy wel wordt verondersteld.

Een GSB-indicator die differentieert tussen de GSB-steden kan dit risico voor een deel voorkomen. In hoofdstuk 2 werd al duidelijk gemaakt dat geen bruikbare gegevens beschikbaar zijn over de gerealiseerde beleidsinspanningen van gemeenten en de effectiviteit daarvan. Daarom zijn GSB-indicatoren gebruikt die gebaseerd zijn op de voorgenomen beleidsinspanningen: de budgetten²² en de ambities.



Allereerst is een GSB-indicator gebruikt die gebaseerd is op de ambities van de GSB-steden. In het kader van GSB-II is in 1999 een nulmeting gehouden voor alle outcome-indicatoren. Op basis daarvan hebben gemeenten zelf hun ambities voor die outcome-indicatoren geformuleerd in zogenaamde

²² Vgl. C. Ding, G-J. Knaap, 2003: Property Values in Inner-City neighborhoods: The effects of homeownership, Housing investment, and economic development, in: Housing Policy Debate, 13, 4, pp. 701-727

streefwaarden (voor 2003, later verlengd naar 2004).²³ Die ambities zijn meetbaar, verschillen per doelstelling, per gemeente en zijn specifiek voor de GSB-steden. Een ander voordeel is dat de ambities per outcome-indicator zijn geformuleerd, zodat (in tegenstelling tot de budget-indicator) in dit geval de relatie tussen ambitie en GSB-doelstelling evident is. Een nadeel is zoals gezegd dat de ambities niet per se overeenkomen met de werkelijk gerealiseerde beleidsinspanningen van de gemeenten.

In de modellen die de huizenprijsstijging moeten verklaren is de ambitie op de indicator voor de waardering van de woonomgeving uit de enquête Leefbaarheid en veiligheid genomen. De ambitie-indicator is de door de gemeente beoogde toename van het rapportcijfer. Rotterdam, Venlo en Eindhoven bleken in de GSB-II periode het meeste werk te willen maken van het verbeteren van de kwaliteit van de woonomgeving (zie figuur 2.3). Maastricht, Dordrecht, Nijmegen, Arnhem, Hengelo, Almelo en Groningen hadden de ambitie om het niveau van 1999 te consolideren, wat in de gehanteerde systematiek automatisch leidt tot een 0-score op de ambitie-indicator.

De GSB-indicator die gebaseerd is op de ambities die de GSB-steden zelf hebben geformuleerd blijkt in tegenstelling tot de dummyvariabele wel een significante verklaring te bieden voor de verschillen in huizenprijsstijging (zie kolom III in tabel 2.2). De beoogde beleidsinspanning op het gebied van het verbeteren van de kwaliteit van de woonomgeving blijkt dus van doorslaggevende betekenis te zijn geweest voor het succes van het GSB-beleid op dit terrein.

De vraag is vervolgens hoe die ambities zich verhouden tot de beschikbare middelen en of de omvang van het budget ook van belang is geweest. Daarom is tot slot een GSB-indicator gebruikt op basis van beschikbare budgetten. De analyse beperkt zich daarbij tot het ISV-budget, omdat dat verreweg het grootste budget is dat beschikbaar is voor het verbeteren van de kwaliteit van de woonomgeving in steden.

Het totale budget voor de ISV-I periode, 2000-2004, was € 1,3 miljard.²⁴ Zes keer zoveel dus als voor vergelijkbare doelstellingen in de eerste convenantperiode van het grotestedenbeleid. Het grootste deel van dat budget, ca. € 1 miljard, is bestemd voor de G30, ofwel de 'rechtstreekse gemeenten'. Maar ISV is niet exclusief bestemd voor GSB-steden. De rest

²³ Ecorys, Factsheets eindverantwoording GSBII

²⁴ Zie: ISV-I-budget periode 2000 t/m 2004, www.vrom.nl

van het ISV-budget (ca. € 300 miljoen) is uitgekeerd aan de provincies, die het weer over de niet-GSB-gemeenten hebben verdeeld.²⁵ Op basis van die verdeling zijn de ISV-budgetten voor de vijftig gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken berekend. Die budgetten zijn vervolgens gedeeld op het aantal woningen in de betreffende gemeente.

Het resultaat is een budgetindicator die het ISV-budget voor de periode 2000-2004 per woning aangeeft. Uit figuur 2.4 blijkt dat Den Haag, Amsterdam en Rotterdam relatief het meeste geld voor stedelijke vernieuwing ter beschikking hadden. *New towns* en groeigemeenten als Zoetermeer, Haarlemmermeer, Almere en Lelystad hadden logischerwijze het minste geld te besteden.

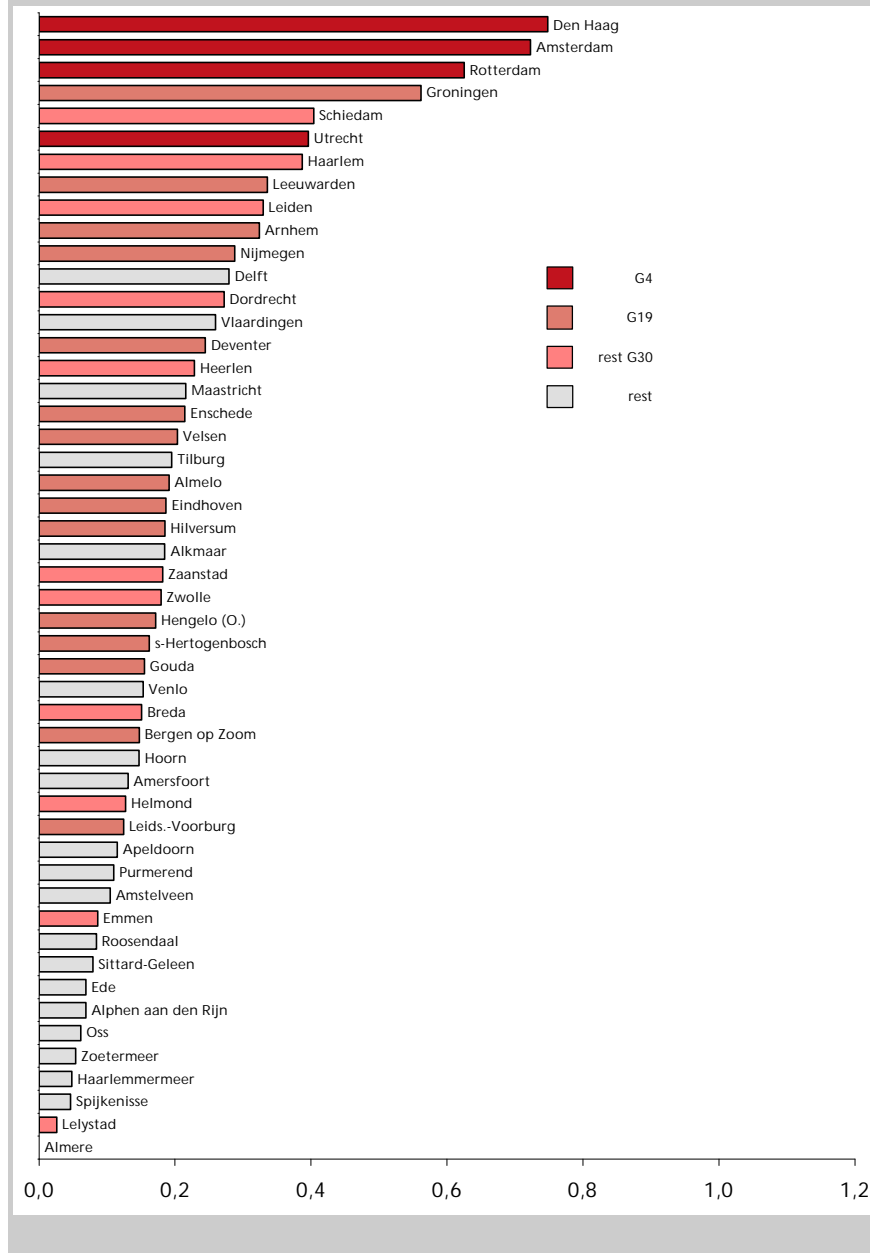
Uit tabel 2.3 blijkt niet alleen dat de G30 relatief het meeste ISV-geld hebben gekregen, maar ook dat binnen die G30 de GSB-steden van het eerste uur het meest royaal zijn bedeed. De G4 spannen de kroon. De G19 hadden gemiddeld meer geld te besteden dan de zes steden die in 1996 en 1997 zijn toegetreden. En die steden weer meer dan de vijf steden die sinds 1999 gedeeltelijk aan het GSB-programma meedoen.

Tabel 2.3 Gemiddelde ISV-I budgetten voor de G4, G19, G25, G30, en de rest (in 1000 euro per woning)

	Budget per woning (ongewogen)	Budget per woning (gewogen)
G4 (GSB sinds 1994)	0,623	0,663
G19 (GSB sinds 1995)	0,318	0,471
G25 (GSB sinds 1997)	0,313	0,448
G30 (GSB sinds 1999)	0,281	0,418
20 niet GSB-steden	0,122	0,116
Totaal G50	0,217	0,346

²⁵ Zie voor een inventarisatie van die verdeling een notitie van A. de Boer van de gemeente Velsen: Eerste analyse van de twaalf provincies.

Figuur 2.4 Ranglijst budgetten ISV (omvang ISV-budget per aantal woningen uitgedrukt in 1000 euro per woning)



Ook de budgetindicator biedt een significante verklaring voor de stijging van huizenprijzen (zie kolom IV in tabel 2.2). Hoe meer geld er in stedelijke vernieuwing is gestoken, des te meer de kwaliteit van het stedelijke woonmilieu is verbeterd. Ook in de ogen van de woonconsument, want de vraag naar huizen is in die steden de afgelopen vier jaar meetbaar toegenomen; in het verlengde daarvan zijn de huizenprijzen gestegen.

De GSB-steden hadden zoals gezegd veel meer geld tot hun beschikking dan de niet-GSB-steden. En bovendien blijkt dat de geformuleerde ambities op het gebied van stedelijke vernieuwing ook sterk correleren met het beschikbare budget. Meer geld en meer ambitie hebben dus geleid tot meetbare successen in het verbeteren van de kwaliteit van de stedelijke woonomgeving.

Maar is het geld door GSB-steden ook effectiever besteed, dan door niet-GSB-steden? Om dat te meten is een zogenoemde interactiedummy in de modellen opgenomen, een vermenigvuldiging van de GSB-30-dummy en de budgetindicator. Die interactiedummy biedt geen additionele significante verklaring voor de stijging van de huizenprijzen (kolom IV in tabel 2.2). Dat betekent dat het ISV-geld dus niet effectiever is besteed door GSB-steden ten opzichte van niet-GSB-steden.

Tot slot zijn ook dummy-indicatoren getest voor de GSB-steden van het eerste uur: de G19 (sinds 1995) en de G25 (sinds 1997). Van die indicatoren blijkt de G19-dummy een sterk significante verklaring te bieden voor verschillen in huizenprijsstijging (kolom VI in tabel 2.2).

Is daarmee een vertraagd effect van de eerste convenantperiode van het grotestedenbeleid opgespoord? Dat zou kunnen, maar de kwalitatieve beschouwingen over het succes van de stedelijke vernieuwing in die periode en het geringe budget dat daarmee gepaard ging maakt dat onwaarschijnlijk. Wat meer voor de hand ligt is dat de 19 steden van het eerste uur de meeste lering hebben getrokken uit de 'fouten' van de eerste periode, en daardoor voortvarender van start zijn gegaan met GSB-II dan de latere toetreders en de partiële steden.

Maar de meest waarschijnlijke verklaring is dat die GSB-II-dummy een proxy is voor een hoger budget en ambitieuzere beleidsmakers. De G19 blijken in de GSB-II periode namelijk gemiddeld de hoogste ambities te hebben geformuleerd en ook gemiddeld het hoogste budget ter beschikking te hebben gehad.

De fysieke pijler is een van de speerpunten geweest van GSB-II. Een van de doelen was het versterken van de positie van de stedelijke woonmilieus. Afgaande op de analyses van de ontwikkeling van de huizenprijzen in GSB-steden en niet-GSB-steden heeft dat beleid al op relatief korte termijn voor een vergroting van de kwaliteit van de stedelijke woonomgeving gezorgd.

Tussen 2000 en 2004 zijn huishoudens gemiddeld bereid geweest om meer te gaan betalen voor een woning in een woonomgeving in de GSB-steden, dan voor een woning in een van de twintig niet-GSB-steden in deze analyse. En niet alleen voor een nieuwe woning (want daarvoor werd in de modellen gecorrigeerd), maar ook voor bestaande woningen in of in de omgeving van een gerenoveerde wijk

De vraag is vervolgens of daarmee ook de bevolkingssamenstelling in de GSB-steden ten positieve is veranderd.

2.2 Bevolkingssamenstelling

GSB-II heeft de stijging van huizenprijzen in GSB-steden dus positief beïnvloed. Dat is een sterke indicatie voor het verbeteren van de kwaliteit van de woonomgeving in die steden. Een stijging van de huizenprijzen als gevolg van een aantrekkelijker woonomgeving kan het gevolg zijn van twee mechanismen. De bestaande stedelijke bevolking waardeert de aantrekkelijker woonomgeving en is bereid meer voor een huis te betalen en/of mensen van buiten de stad zijn bereid meer voor een woning in de aantrekkelijker woonomgeving te betalen en verdringen een deel van de oorspronkelijke bevolking.

Dat laatste mechanisme is één van de doelen van GSB-II. Niet alleen moet de woonomgeving in GSB-steden aantrekkelijker worden, ook moeten daarmee meer mensen uit de hogere en middeninkomensgroepen naar de stad getrokken worden. In hun eindverantwoording geven veel gemeenten zelf aan dat ze in de GSB-II-periode succesvol zijn geweest in aantrekken van mensen uit die groepen. Deze paragraaf onderzoekt of die successen ook echt kunnen worden toegeschreven aan het grotestedenbeleid.

Cijfers over de ontwikkeling van het aandeel hogere- en middeninkomensgroepen in steden zijn slechts beschikbaar tot eind 2002. Omdat GSB-II loopt van eind 1999 tot en met eind 2004 is effectmeting op deze indicator dus niet mogelijk. Daarom is het aandeel hoogopgeleiden als

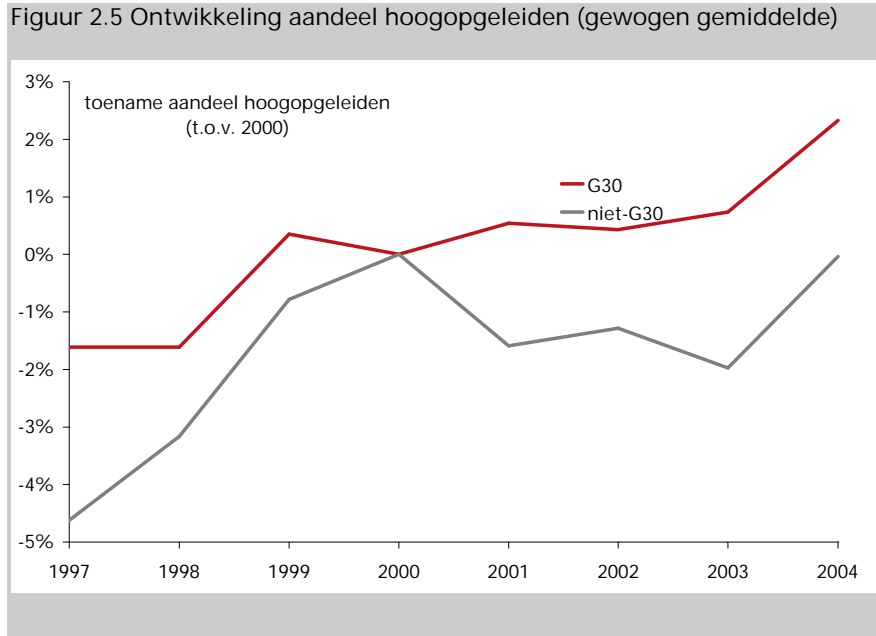
indicator genomen voor de ontwikkeling van de bevolkingssamenstelling. Opleidingsniveau correleert in Nederland sterk met inkomensniveau zodat deze keuze te rechtvaardigen is. Bovendien blijken mensen met een hoge opleiding extra gevoelig te zijn voor de kwaliteit van de stedelijke woonomgeving, en bereid meer geld uit te geven voor een woning in attractieve steden.

Overigens is juist een hoogopgeleide, creatieve bevolking erg belangrijk voor de lokale economie. Niet alleen vanwege de hogere bestedingen in de lokale horeca en detailhandel, maar ook als hoogproductief arbeidspotentieel voor het lokale bedrijfsleven.²⁶ In theorie is lokaal beleid gericht op het aantrekken van deze bevolkingsgroep dan ook zinvoller dan het aantrekken van hogere inkomensgroepen, hoewel de overlap zoals gezegd groot is.

Cijfers over het aandeel mensen met een HBO- of wetenschappelijke opleiding zijn afkomstig uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS, en zijn beschikbaar tot en met 1 januari 2004.

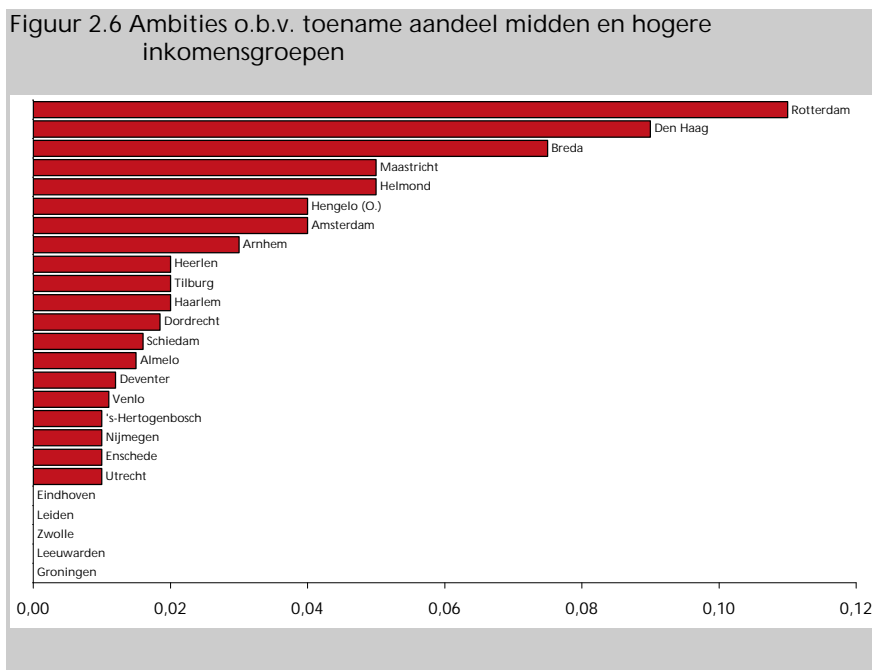
Figuur 2.5 laat zien dat het aandeel hoogopgeleiden in de periode 2000-2004 meer is toegenomen in de GSB-steden dan in de overige steden. In de periode daarvoor bleef de toename van dat aandeel juist achter in de G30. Ogenscheinlijk lijkt GSB-II dus effect te hebben gehad op de bevolkingssamenstelling, maar zoals gezegd kunnen daarover pas harde uitspraken worden gedaan op basis van meervoudige modellen met goede controlevariabelen.

²⁶ Zie voor Nederland: Marlet, G.A., Van Woerkens, C.M.C.M., 2004: Skills and creativity in a Cross-section of Dutch Cities, Discussion Paper Series 04-29, Utrecht School of Economics, Universiteit Utrecht (onder te laden via www.atlasvoorgemeenten.nl).



Voor de modellen die de toename van het aandeel hoogopgeleiden in steden moeten verklaren zijn dezelfde controlevariabelen gebruikt als in de modellen die de huizenprijsstijging als onderwerp van onderzoek hadden (zie tabel 2.1). Alleen is het initiële niveau van het aandeel hoogopgeleiden onder de bevolking aan de modellen toegevoegd.

Ook de GSB-indicatoren zijn dezelfde, met uitzondering van de indicator die is gebaseerd op de ambities. De gemeenten hebben namelijk niet alleen ambities geformuleerd ten aanzien van het rapportcijfer voor de kwaliteit van de woonomgeving uit de Enquête leefbaarheid en veiligheid, maar ook voor de toename van het aandeel midden- en hogere inkomensgroepen. Op het gebied van het verbeteren van de bevolkingssamenstelling heeft Rotterdam de grootste dadendrang getoond, met een beoogde verhoging van het aandeel midden- en hogere inkomensgroepen met maar liefst elf procentpunt in vier jaar (zie figuur 2.6). Ook Den Haag en Breda waren op dit punt erg ambitieus. Eindhoven, Zwolle, Leiden, Leeuwarden en Groningen verwachtten hier geen vooruitgang te boeken.



Met die GSB-indicatoren en alle genoemde controlevariabelen zijn weer vele modellen geschat in alle denkbare combinaties, zodat de kans dat een eventueel GSB-effect gemist wordt is geminimaliseerd, en de robuustheid van een eventueel gevonden effect wordt geoptimaliseerd. De uitkomsten van de modellen met de hoogste verklaringskracht staan in tabel 2.4.

Anders dan in figuur 2.5 gesuggereerd werd blijkt de toename van het aandeel hoogopgeleiden in GSB-steden niet significant te hebben afgeweken van die in niet-GSB-steden (kolom I in tabel 2.4). In de meervoudige modellen met controlevariabelen biedt GSB-II echter wel een significante verklaring voor de toename van het aandeel hoogopgeleiden (kolom II). Hetzelfde geldt voor de dummyvariabelen voor de G25 en de G19.

Tabel 2.4 Toename hoogopgeleide bevolking als gevolg van GSBII, 01/01/2000 – 31/12/2004

	I	II	III	IV	V	VI
GSB-indicatoren						
G19						0,03 (2,2)**
G25					0,02 (2,2)**	
G30	0,01 (1,2)	0,02 (2,1)**				
Ambities			0,40 (1,6)*			
Budget				0,08 (1,6)*		
Controle variabelen	Nee	ja	Ja	ja	Ja	ja
Omvang van de sample (N)	50	50	50	50	50	50
Verklaringskracht (Adj. R)	0,01%	45,4%	44,1%	42,5%	46,2%	44,0%
Methode	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS
Moran's I (p-waarde)	83%	83%	80%	90%	87%	83%

Notatie: Coëfficiënt (t-waarde)**

*** Significantie met 99% waarschijnlijkheid

** Significantie met 95% waarschijnlijkheid

* Significantie met 90% waarschijnlijkheid

Significante controlevariabelen: aandeel hoogopgeleiden 2000, bereikbaarheid van banen, nabijheid kust, veiligheid, cultureel aanbod, aandeel vooroorlogse woningen, aantal café's, sportevenementen.

De modellen met de G30 en de G25 bieden in tegenstelling tot de analyses met huizenprijzen nu met 46,2% en 45,4% wel een betere verklaring dan die met de G19 (44%), zodat er minder twijfel bestaat over het effect van GSB-II ten opzichte van de eerste convenantperiode. De modellen met de G25 doen het iets beter en de coëfficiënten van die indicator zijn iets hoger dan die van de G30; de partiële steden lijken dan ook niet te hebben bijgedragen aan het succes van GSB-II.

Ook in tegenstelling tot de modellen met huizenprijzen bieden de dummy-indicatoren een betere verklaring voor de toename van het aandeel hoogopgeleiden dan de indicatoren die gebaseerd zijn op ambities en budgetten. De ambitie- en budgetindicatoren bieden wel een positieve verklaring voor de toename van het aandeel hoogopgeleiden, maar met een zeer zwakke significantie. Bovendien leren varianten op de hier gepresenteerde modellen dat de effecten met de ambitie- en budgetvariabelen in tegenstelling tot die met de dummyvariabelen niet erg robuust zijn.

Bij de mate van succes in het verbeteren van de kwaliteit van de stedelijke woonmilieus, gemeten naar de stijging van huizenprijzen, speelde de hoogte van de ISV-budgetten dus een beslissende rol. Het verkrijgen van een gunstiger bevolkingssamenstelling lijkt minder afhankelijk te zijn geweest van de budgetverschillen tussen GSB-steden. De GSB-steden hadden natuurlijk wel een veel groter budget dan de niet-GSB-steden, hetgeen ook gemeten wordt met de dummyvariabele.

Maar die dummyvariabelen kunnen ook het effect van de kwalitatieve aspecten van het GSB-beleid meten, zoals extra aandacht voor en kennis over succesvol beleid²⁷, en de prestatieprikkels als gevolg van de verantwoordingsstructuur.

Tot slot kan de betere verklaringskracht van de GSB-dummy's ten opzichte van de budgetindicatoren mogelijk verklaard worden uit andere GSB-doelen en -budgetten dan ISV, die ook gericht zijn op het aantrekkelijker maken van de stad als woonlocatie.

De negende en laatste doelstelling van het Grotestedenbeleid is bijvoorbeeld 'het duurzame herstel van kwetsbare wijken'. Het gaat hierbij met name om het verbeteren van de kwaliteit van de woningvoorraad, woonomgeving, leefbaarheid en veiligheid in probleemwijken en als gevolg het verbeteren van de bevolkingssamenstelling in dergelijke wijken. De vijfde doelstelling is het 'verbeteren van de sociale en fysieke leefomgeving'. Deze GSB-doelstelling wordt in de praktijk vooral nagestreefd door middel van het opknappen van de openbare ruimte en het versterken van groenvoorzieningen, door aanleg en onderhoud van plantsoenen en parken. Die twee doelstellingen liggen dus heel dicht aan tegen het in dit hoofdstuk besproken doel: de verbetering van het stedelijke woonmilieu.

²⁷ Zie bijvoorbeeld: VROM, 2005: Heerlijke stad. Dertig excellente voorbeelden van stedelijke vernieuwing.

Bovendien zijn met die doelen ook extra budgetten gemeoid. Zoals de Regeling leefbaarheid, veiligheid en stadseconomie van het ministerie van BZK, de Regeling Heel de Buurt van het ministerie van VWS, de Regeling Sociale integratie en veiligheid van BZK en het Besluit Rijkssubsidiëring restauratie monumenten van het ministerie van OCW. De budgetten uit die regelingen zijn exclusief bestemd voor de GSB-steden, en kunnen dus een extra impuls hebben gegeven aan het aantrekkelijker maken van de GSB-steden voor hoogopgeleiden.

Tabel 2.5 Toename hoogopgeleide bevolking als gevolg van Europees beleid, 01/01/2000 – 31/12/2004

	I	II	III
GSB	0,03 (2,2)**	0,03 (2,4)**	0,02 (2,1)**
D2	-27,5 (-0,50)		
URBAN II		0,04 (2,3)**	
HEERLEN			0,08 (6,2)***
Omvang van de sample (N)	50	50	50
Verklaringskracht (Adj. R)	44,9%	50,5%	53,2%
Methode	OLS	OLS	OLS

Notatie: Coëfficiënt (t-waarde)**

*** Significantie met 99% waarschijnlijkheid

** Significantie met 95% waarschijnlijkheid

* Significantie met 90% waarschijnlijkheid

Controlevariabelen: aandeel hoogopgeleiden 2000, bereikbaarheid van banen, historische binnenstad, nabijheid natuur, nabijheid kust, veiligheid, cultureel aanbod, kinderopvang, kwaliteit onderwijs, aandeel koopwoningen, nieuwbouwproductie, aandeel vooroorlogse woningen, gemiddeld oppervlakte woningen, bevolkingsomvang, bevolkingsgroei.

En dan is er nog Europees beleid gericht op stedelijke vernieuwing. Voor de zogenoemde Doelstelling-II-middelen (D2) komen in Nederland negen steden in aanmerking.²⁸ De Europese URBAN-II status is voorbehouden aan Amsterdam, Rotterdam en Heerlen. Deze met het GSB-beleid 'concurrerende' budgetten zijn ook in de modellen opgenomen. Daarmee

²⁸ Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Nijmegen, Enschede, Maastricht, Arnhem en Eindhoven.

kan worden uitgesloten dat met de GSB-indicatoren eigenlijk een effect van het Europese beleid wordt gemeten. De resultaten staan in tabel 2.5.

Ook na opname van de Europese budgetten blijven de gevonden effecten van GSB intact. En de Europese D2-indicator biedt zelf geen additionele verklaring (kolom I). De URBAN-II-indicator biedt wel een additionele verklaring voor de toename van het aandeel hoogopgeleiden in de stad (kolom II). En dat effect blijkt volledig toe te schrijven aan Heerlen (kolom III).

Van alle steden die Europees geld ontvangen blijkt dus alleen Heerlen meetbaar extra resultaten te boeken op het gebied van het verbeteren van de bevolkingssamenstelling. Maar dat wil niet per se zeggen dat de andere steden het geld niet effectief aanwenden. Omdat ook de Europese budgetten naar GSB-steden gaan, en die budgetten aanzienlijk kleiner zijn dan het ISV-budget, ligt het voor de hand dat een eventueel effect van het Europese beleid in het gemeten effect van GSB verdisconteerd is.

2.3 Conclusies

De resultaten van de effectmeting van GSB-II op de verbetering van het stedelijke woonmilieu leren dat het grotestedenbeleid in de periode 2000-2004 meetbaar heeft bijgedragen aan een gunstiger bevolkingssamenstelling in de grote steden. Daardoor of daarenboven hebben de investeringen in stedelijke vernieuwing de waarde van de totale woningvoorraad van de GSB-steden vergroot, en niet alleen die van de nieuwe woningen in de opgeknapte wijken.

Dat betekent dat GSB-steden sinds GSB-II gemiddeld aantrekkelijker geworden zijn om in te wonen dan niet-GSB-steden, en dat mensen bereid zijn om extra te betalen voor die toegenomen attractiviteit. Maar de aangetoonde relatie tussen investeringen in het kader van GSB en de waardestijging van woningen roept ook nieuwe vragen op.

Overheidsinvesteringen in stedelijke vernieuwing hebben kennelijk effect, maar daarmee is niet automatisch een groter offer van de belastingbetaler gerechtvaardigd. Het is bijvoorbeeld nog maar de vraag of de baten opwegen tegen de kosten. De stap van deze effectmeting naar een maatschappelijke kosten-batenanalyse die antwoord op die vraag kan geven is relatief eenvoudig te zetten, maar gaat de reikwijdte van dit onderzoek te buiten.

En zelfs als het saldo van kosten en baten gunstig uitvalt, is het nog maar de vraag of die kosten wel door de belastingbetaler gedragen moeten worden. Een argument voor publieke inmenging in de stedelijke vernieuwing is dat de baten van het opknappen van woningen niet alleen in de waarde van die woningen zelf, maar ook in de waarde van de andere woningen in de buurt tot uitdrukking komen. Omdat private partijen veelal niet over de volledige opbrengsten van hun investeringen kunnen beschikken, zal de markt vaak niet automatisch investeren in achterstandswijken. Maar in dat geval is het logischer dat de gemeenten zelf voor de investeringen opdraaien.

In een maatschappelijk optimale verdeling van kosten en baten zouden degenen die profijt hebben van een investering ook moeten meebetalen aan de stedelijke vernieuwingsprogramma's. Als die profiteurs woningcorporaties of gemeentelijke grondbedrijven zijn kunnen daar afspraken over worden gemaakt, en dat is ook gebeurd in het kader van ISV. Maar er zijn ook veel private partijen die niets bijdragen aan de kosten van stedelijke vernieuwing, maar er wel de vruchten van plukken (*free riders*). Dat zijn de huiseigenaren die de waarde van hun bezittingen in de wijken waar de overheidsinvesteringen plaatsvinden zien stijgen. Het is met de huidige wetgeving lastig om die baten van de vele individuele huiseigenaren af te romen en in te zetten voor de investeringen. Baatbelastingachtige instrumenten bieden hiervoor in de toekomst wellicht mogelijkheden.²⁹

²⁹ Zie ook: Marlet, G.A., 1999: Grip op de grond (NYFER, Breukelen).

3 Versterking economische concurrentiepositie

[Gerard Marlet & Clemens van Woerkens]

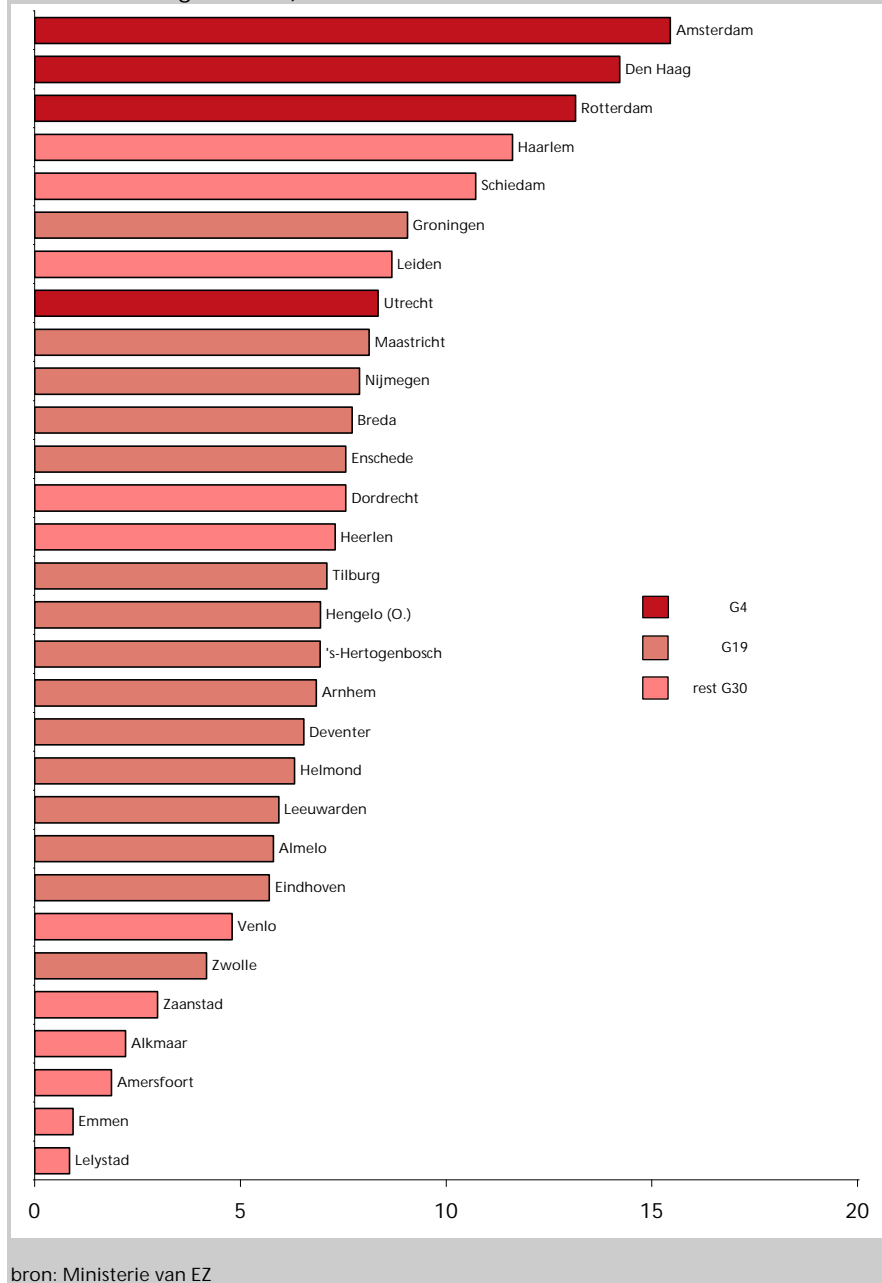
De stedelijke vernieuwing in het kader van het grotestedenbeleid heeft dus onder andere gezorgd voor een gunstiger bevolkingssamenstelling in GSB-steden. Dat kan belangrijke consequenties hebben voor de sociale omstandigheden in de steden, maar ook voor de lokale economie. Want de aanwezigheid van een hoogopgeleide, creatieve bevolking biedt over het algemeen een belangrijke verklaring voor de economische prestaties van steden en regio's. Op de langere termijn ligt het voor de hand dat dit mechanisme als een indirect effect van het grotestedenbeleid zal optreden.

Maar het versterken van de economische concurrentiepositie van steden was ook één van de directe doelstellingen van GSB-II. In dit hoofdstuk wordt gemeten of die doelstelling meetbaar gehaald is gedurende de tweede convenantperiode.

Gemeenten richten hun beleid in het kader van de doelstelling 'versterken economische concurrentiepositie van de stad' vooral op het aantrekken van bedrijven ('in kansrijke sectoren'), de ontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen en de dienstverlening aan het lokale bedrijfsleven, bijvoorbeeld door het inrichten van bedrijfsloketten. De belangrijkste budgetten om dat beleid vorm te geven komen van de ministerie van Economische Zaken ('Fysieke stadseconomie' en 'Niet-fysieke stadseconomie'). In totaal was daarmee tussen 1999 en 2004 ruim € 165 miljoen gemoeid. Die regelingen zijn in tegenstelling tot die voor stedelijke vernieuwing exclusief bedoeld voor de GSB-steden. Maar het totale budget is dus wel fors lager dan dat voor ISV (zie hoofdstuk 2).

Net als bij de meting van het effect van stedelijke vernieuwing zijn ook voor de meting van het effect van economisch beleid de budgetten per gemeente in kaart gebracht. Op die manier wordt rekening gehouden met de verwachting dat gemeenten met meer geld ook beter in staat zijn geweest om de economische concurrentiepositie van de stad te verbeteren. Figuur 3.1 geeft een ranglijst van de budgetten per gemeente, als aandeel van het totaal aantal banen in de stad.

Figuur 3.1 Budgetten voor het verbeteren van de economische concurrentiepositie (gemiddelde 2000-2004, in euro's per baan in de gemeente).



Met uitzondering van Utrecht hadden de vier grote steden tussen 2000 en 2004 het grootste budget om de lokale economie te stimuleren. De partiële steden, Zaanstad, Alkmaar, Amersfoort, Emmen en Lelystad – die in 1999 gedeeltelijk zijn toegetreden tot het grotestedenbeleid – hadden veel kleinere budgetten tot hun beschikking dan de vijftientig volledige GSB-steden.

3.1 Ondernemersklimaat en economische groei

De ‘aangewezen’ outcome-indicator voor de economische doelstellingen van het grotestedenbeleid is het ‘waarderingcijfer ondernemersklimaat’.³⁰ Dat rapportcijfer is echter alleen bekend voor de G30-gemeenten, en dus niet bruikbaar voor effectmeting met een cross-sectie-analyse.³¹ In plaats daarvan wordt het effect van het grotestedenbeleid afgemeten aan de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de steden, de sectorale structuur en het aantal startende ondernemers. Daarmee wordt dus een outcome-indicator ‘geleend’ van doelstelling 1 ‘Terugdringen werkloosheid en bevorderen arbeidsplaatsen’ (zie hoofdstuk 4) van het grotestedenbeleid.

Los van de databeperkingen zijn die ‘harde’ cijfers voor het meten van de economische concurrentiepositie van steden sowieso te prefereren boven cijfers over de subjectieve beleving van ondernemers. Het is natuurlijk prachtig als lokale ondernemers binnen de stadsgrenzen tevreden zijn, maar als de economische concurrentiepositie van steden zich écht heeft verbeterd als gevolg van GSB-II moet dat uiteindelijk tot uitdrukking komen in meer toegevoegde waarde en/of werkgelegenheid bij de bedrijven in de stad.

Cijfers over toegevoegde waarde worden door het CBS niet op gemeenteniveau beschikbaar gesteld. Er zijn wel pogingen gedaan om die gemeentelijke cijfers op basis van de sectorale structuur te reconstrueren.³² Met zo’n reconstructie worden echter juist de verschillen tussen de steden en de omliggende regio aan het zicht onttrokken.

Daarom beperkt de effectmeting zich tot de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de ontwikkeling van de totale werkgelegenheid, maar ook naar de verandering van de sectorale structuur in de GSB-steden. Het stimuleren van ‘kansrijke

³⁰ Ministerie van EZ, 2002, Benchmark gemeentelijk ondernemingsklimaat. Thematische rapportage tussenmeting.

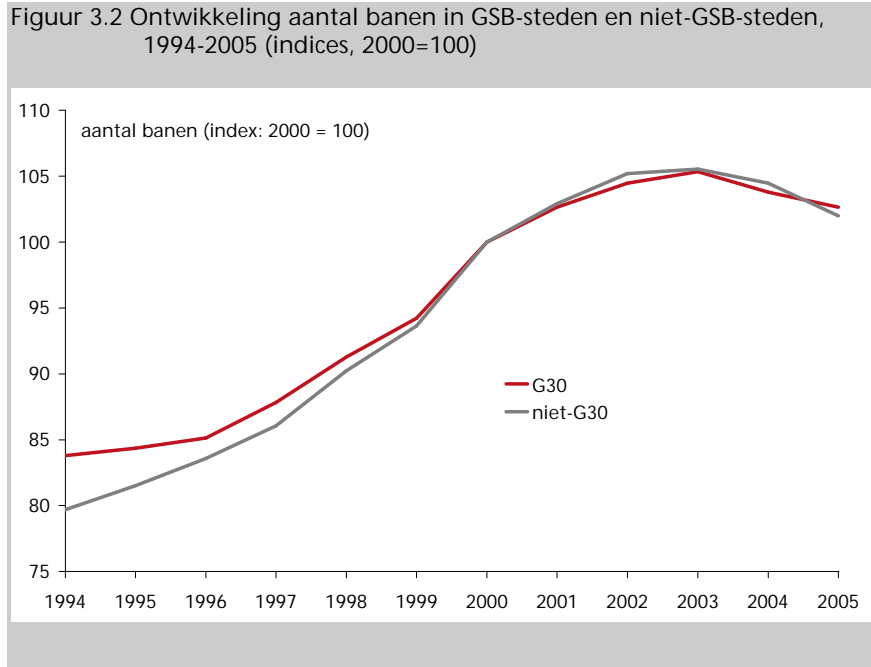
³¹ Zie ook: G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2005: Haalbaarheid maatschappelijke effectmeting GSB II (Stichting Atlas voor gemeenten, Utrecht).

³² G.U. Rienstra, 2003: Steden staan sterker in hun schoenen, in: ESB, 4404, pp. 260-263.

sectoren' is expliciet onderdeel van het grotestedenbeleid. En bovendien wordt daarmee het eventuele effect van GSB op sectoren die naar verwachting meer dan gemiddeld waarde toevoegen aan de economie gemeten.

Tot slot is het effect van GSB gemeten op de werkgelegenheidsontwikkeling in de steden voorzover die, gegeven de sectorale structuur in de stad, afwijkt van de landelijke werkgelegenheidsontwikkeling. Met een zogenoemde *shift-share*-methode wordt alleen die werkgelegenheidsontwikkeling gemeten die niet het gevolg is van de landelijke conjunctuur of van de sectorale structuur in de stad. Maar puur van stadsspecifieke factoren, zoals de bereikbaarheid en de bevolkingssamenstelling, of het grotestedenbeleid.

In figuur 3.2 is de ontwikkeling van de totale werkgelegenheid in GSB-steden vergeleken met die in niet-GSB-steden. Daarbij is het niveau op 1 januari 2000 – het begin van de tweede convenantperiode van GSB – gelijk gesteld. Op die manier geeft de figuur in één oogopslag weer hoe de werkgelegenheid zich in GSB-steden voor en na het begin van GSB-II heeft ontwikkeld ten opzichte van niet-GSB-steden.



De figuur maakt duidelijk dat de werkgelegenheid in de vijftig grootste gemeenten van Nederland in de bestudeerde periode veel minder gegroeid is dan in de periode ervoor. Die periode valt dan ook grotendeels samen met de recessie waarin de Nederlandse economie sinds 2001 verkeert. Sinds begin 2002 is er zelfs sprake van een lichte daling van het totaal aantal banen in de vijftig grootste gemeenten van Nederland.

Die ontwikkeling wijkt in de GSB-steden tussen 2000 en 2005 nauwelijks af van die in niet-GSB-steden. Maar in de jaren voor 2000 ontwikkelde de werkgelegenheid zich in de G30 veel minder gunstig dan in de twintig niet-GSB-steden.

Tabel 3.1 Controlevariabelen effectmeting Versterken economische concurrentiepositie

	Indicator	Bron
Bevolking	Bevolkingsomvang 2000	CBS
	Bevolkingsgroei 2000-2004	CBS
	Aandeel hoogopgeleiden 2000	CBS
	Toename hoogopgeleiden 2000-2004	CBS
	Aandeel creatieve klasse	Atlas
	Toename creatieve klasse 2000-2004	Atlas
	Inkomensniveau 2000	CBS
	Ontwikkeling inkomenniveau 2000-2004	CBS
	Aandeel niet-werkenden werkzoekenden, 2000	CWI
Sectorale structuur	Sectorale diversiteit	Atlas
	Concentratie industriële werkgelegenheid	Atlas
	Concentratie werkgelegenheid dienstensector	Atlas
	Aandeel creatieve industrie	Atlas
Agglomeratie	Omvang regionaal arbeidspotentieel (mate van agglomeratie)	Atlas
	Effect van files op bereikbaarheid bedrijven	Atlas
	Regionale werkgelegenheidsontwikkeling	Atlas

Zoals al meermalen is benadrukt zegt dat verschil in ontwikkeling nog niets over de effectiviteit van het grotestedenbeleid. Daarvoor zijn meervoudige modellen nodig waarin gecorrigeerd wordt voor alle andere denkbare factoren die van invloed zijn op de economische ontwikkeling van steden. Tabel 3.1 bevat een overzicht van de controlevariabelen die in de modellen voor effectmeting zijn gebruikt.

De controlevariabelen zijn gebaseerd op de nieuwste inzichten uit de *urban economics* en *new economic geography*. Werkgelegenheids groei in steden wordt bijvoorbeeld vaak verklaard uit sectorale diversiteit en concentratie van een sterke bedrijfstak. Enerzijds wordt het economische succes van steden toegeschreven aan een diverse sectorale structuur, waardoor interactie tussen verschillende soorten bedrijven mogelijk is.³³ Anderzijds wordt vaak gewezen op de (schaal)voordelen van een sterk vertegenwoordigde bedrijfstak, zoals de ICT, een bepaalde industrie of een cluster van banken en financiële dienstverlening.³⁴ Recent wordt in dat kader door veel beleidsmakers ook van de clustering van de zogenoemde creatieve bedrijfstakken een heilzame werking voor de lokale economie verwacht.³⁵ In de modellen zijn verschillende indicatoren opgenomen voor de sectorale structuur in steden en de omliggende regio's.

Daarnaast heeft de omvang en samenstelling van de bevolking al geruime tijd de aandacht van economen voor het verklaren van groeiverschillen tussen steden. Een grotere bevolking leidt tot meer lokale vraag naar dagelijkse producten en dus automatisch tot werkgelegenheids groei. In de modellen wordt dus gecorrigeerd voor bevolkingsomvang en -groei. Met name in Almere blijkt de werkgelegenheids groei grotendeels te kunnen worden verklaard uit de grote groei van de bevolking.

Maar bevolking is ook arbeidsaanbod en *human capital*. Steden en regio's met een hoger opgeleide bevolking blijken vaak een grotere groei te kennen dan steden met minder goed geschoolden.³⁶ Recent is dat scholingsniveau vervangen door 'creativiteit': de aanwezigheid van een zogenoemde creatieve klasse zou met name verantwoordelijk zijn voor de groeiverschillen tussen

³³ Jacobs, J., 1969: *The economy of cities* (New York, Random House).

³⁴ Porter, M., 1990: *The Competitive Advantage of Nations* ((New York, Free Press).

³⁵ Zie voor een literatuuroverzicht en empirische toetsing voor Nederland: G.A. Marlet, J.Poort (red), 2005: *Cultuur en creativiteit naar waarde geschat* (SEO & Stichting Atlas voor gemeenten, Amsterdam/Utrecht). [onder te laden via www.atlasvoorgemeenten.nl en www.cultuureneconomie.nl].

³⁶ Glaeser, E.L. Saiz, A., 2003: *The rise of the skilled city*, NBER working paper series, 10191.

steden.³⁷ In Nederland blijkt die creatieve klasse inderdaad een betere verklaring te bieden voor werkgelegenheidsgroei in steden dan het aandeel hoogopgeleiden.³⁸

Ook andere indicatoren aan de aanbodkant van de economie (arbeidsmarkt) kunnen een rol spelen bij het verklaren van economische groeiverschillen, zoals het werkloosheidsniveau als indicator voor de mate van krapte op de arbeidsmarkt. En verschillen in inkomensniveau van de bevolking, en daarmee de bestedingen in de lokale economie. Voor al die factoren die mogelijk van invloed zijn op de economische ontwikkeling van steden zijn indicatoren opgenomen in de modellen voor effectmeting.

Speciale aandacht is daarbij besteed aan indicatoren voor agglomeratie. Steeds meer economen benadrukken het belang van de mate van agglomeratie voor de verdere groei van steden en regio's, als een autonoom proces dus. Hoe meer mensen en bedrijven zich in een bepaalde regio concentreren, des te groter het arbeidsaanbod en des te gemakkelijker de voor de economie zo belangrijke interactie tussen mensen en bedrijven kan verlopen.³⁹ Als het echter te druk wordt in geagglomereerde regio's kunnen de zogenaamde *congestion forces* in werking treden, waardoor de werkgelegenheidsgroei stagneert. De belangrijkste *congestion force* wordt gevormd door files.⁴⁰ Als indicator voor de mate van agglomeratie is de marktpotentiaal van de beroepsbevolking opgenomen. Als indicator voor congestie het effect van files op de bereikbaarheid van het lokale bedrijfsleven door potentiële werknemers.

Voor de interactie met de regio is, tot slot, gecorrigeerd door ook de werkgelegenheidsgroei in het ommeland van de stad in de modellen op te nemen.

De resultaten uit de modelschattingen laten zien dat de werkgelegenheidsontwikkeling in steden tussen 2000 en 2005, behalve uit bevolkingsgroei, onder andere ook te verklaren is uit de concentratie van bedrijven in de financiële en zakelijke dienstverlening. Maar dan wel in negatieve zin: dus hoe meer bedrijven in die sectoren, des te minder groei.

³⁷ Florida, R., 2002: *The rise of the creative class, and how it's transforming work, leisure, community and everyday life* (Basic Books, New York).

³⁸ Marlet, G.A., Van Woerkens, C.M.C.M., 2004: *Skills and creativity in a Cross-section of Dutch Cities*, Discussion Paper Series 04-29, Utrecht School of Economics, Universiteit Utrecht.

³⁹ Krugman, P. R., 1995: *Development, Geography and Economic Theory* (MIT Press, Cambridge Mass.).

⁴⁰ Helpman, E., 1998: 'The size of regions', in: D. Pines, E. Sadka & I. Zilcha, *Topics in Public Economics* (Cambridge University Press).

De reden voor dit opmerkelijke resultaat is dat hier een periode van recessie bestudeerd is. Die recessie heeft in eerste instantie met name veel banen gekost bij de financiële instellingen en in de ICT. Steden en regio's waarin die sectoren sterk vertegenwoordigd waren, hebben dus de grootste klappen gekregen.

In tabel 3.2 zijn de GSB-resultaten van de beste modelschattingen opgenomen. De GSB-indicatoren hebben in de meervoudige modellen (kolom II en III) een positieve coëfficiënt, maar die is in beide gevallen niet significant. Die van de dummyvariabele niet, en ook die van de hoogte van de GSB-budgetten niet. Ook de andere dummyvariabelen voor de GSB-steden (G19 en G30) hangen niet significant samen met de groei van het aantal banen. Het grotestedenbeleid is tussen 2000 en 2005 dan ook niet aantoonbaar van invloed geweest op de ontwikkeling van de totale werkgelegenheid in de GSB-steden.

Tabel 3.2 Geen toename aantal banen als gevolg van GSB-II (1 januari 2000 tot en met 1 januari 2005)

	I	II	III
GSB-indicatoren			
G25	0,02 (0,7)	0,013 (0,7)	
Budget			0,0002 (0,9)
Controle Variabelen			
	Nee	Ja	Ja
Omvang van de sample (N)	50	50	50
Verklaringskracht (Adj. R)	0,0%	28,8%	29,5%
Methode	OLS	WLS	WLS
Moran's I (p-waarde)		78%	90%

Notatie: Coëfficiënt (t-waarde)**

*** Significantie met 99% waarschijnlijkheid

** Significantie met 95% waarschijnlijkheid

* Significantie met 90% waarschijnlijkheid

Significante controlevariabelen: bevolkingsgroei, aandeel creatieve klasse, ontwikkeling lokaal inkomensniveau, werkloosheid, files, regionale werkgelegenheidsontwikkeling, concentratie financiële en zakelijke dienstverlening.

In tegenstelling tot de effectmeting van stedelijke vernieuwing is hier overigens geen indicator voor de verschillen in GSB-ambities gebruikt. Die ambities van de GSB-steden bleken zo uiteenlopend geformuleerd te zijn, dat daaruit moeilijk een onderling vergelijkbare ambitie-indicator kan worden geconstrueerd. Sommige gemeenten stelden zich bijvoorbeeld ten doel het aantal banen in een bepaalde sector met een paar duizend te laten toenemen, andere zetten in op een percentuele toename van de werkgelegenheid, los van de conjuncturele ontwikkelingen, en weer andere formuleerden hun doelstelling als afwijking van de conjuncturele ontwikkeling. Daarbij werd ook nog eens met werkgelegenheidscijfers uit verschillende bronnen (CBS en Lisa) gerekend. Een aanbeveling voor volgende GSB-periodes zou dan ook zijn om van gemeenten uniforme formuleringen van de ambities te vragen, op basis van dezelfde databronnen.

De in tabel 3.2 gepresenteerde resultaten zijn gebaseerd op de effectmeting met werkgelegenheidsdata van het CBS. Er is in Nederland naast het CBS nog een toonaangevende bron voor werkgelegenheidsdata: het Lisa-bestand.⁴¹ De werkgelegenheidscijfers uit dat bestand wijken af van die van het CBS. Daarom zijn de analyses herhaald met de werkgelegenheidsontwikkeling op basis van de Lisa-data. Ook uit die analyses volgde geen enkel significant verband voor de GSB-indicatoren.

Tot slot zijn modellen geschat met de voor de sectorale structuur gecorrigeerde werkgelegenheidsontwikkeling (*shift-share*). Ook de op die manier gemeten werkgelegenheidsontwikkeling blijkt niet significant te zijn beïnvloed door het grotestedenbeleid. Opvallend is wel dat in die modellen de toename van het aandeel hoogopgeleiden in de steden een sterk significante verklaring biedt voor de toename van de werkgelegenheid.

3.2 Sectoren en starters

Behalve aan de totale werkgelegenheidsontwikkeling is het effect van het grotestedenbeleid ook afgemeten aan de werkgelegenheidsontwikkeling in afzonderlijke sectoren. De doelstelling van GSB-II vermeldt namelijk expliciet dat de nadruk ligt op het aantrekken van bedrijven in 'kansrijke sectoren' zoals de zakelijke dienstverlening, de ICT en het toerisme.

⁴¹ Zie voor een analyse van de verschillen: L. van Wissen, Het LISA, KvK Handelsregister en CBS Bedrijvenregister met elkaar vergeleken [www.ub.rug.nl/eldoc/ursi/2004306/2004306.pdf].

Daarom zijn afzonderlijke modellen geschat voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de financiële en zakelijke dienstverlening (waaronder een deel van de ICT), de industrie (waaronder het 'maak'deel van de ICT en de High Tech). En ook voor de sectoren detailhandel en de horeca, die naar verwachting het meeste profiteren van het stimuleren van toerisme.

Uit de modelschattingen blijkt dat de werkgelegenheid in de commerciële dienstverlening in totaal, en ook in de financiële en zakelijke dienstverlening afzonderlijk, niet aantoonbaar beïnvloed is door het grotestedenbeleid. Hetzelfde geldt voor de industriële werkgelegenheid in de GSB-steden. De resultaten van de analyses met de werkgelegenheidsontwikkeling in de detailhandel staan in tabel 3.3.

Tabel 3.3 Toename aantal banen in de detailhandel als gevolg van GSB-II (1 januari 2000 tot en met 1 januari 2005)

	I	II	III
GSB-indicatoren			
G25	-0,032 (-0,9)	-0,0016 (-0,1)	
Budget EZ (fysieke en niet-fysieke stadseconomie)			0,0012 (2,5)**
Controle Variabelen	Nee	Ja	Ja
Omvang van de sample (N)	50	50	50
Verklaringskracht (Adj. R)	0,3%	13,6%	19,5%
Methode	WLS	WLS	WLS

Notatie: Coëfficiënt (t-waarde)**

*** Significantie met 99% waarschijnlijkheid

** Significantie met 95% waarschijnlijkheid

* Significantie met 90% waarschijnlijkheid

Significante controlevariabelen: bevolkingsgroei, ontwikkeling aandeel hoogopgeleiden, lokaal inkomensniveau, werkloosheid, mate van agglomeratie, concentratie financiële en zakelijke dienstverlening, werkloosheid, dummyvariabele voor Delft.

Uit kolom I in tabel 3.3 blijkt dat de werkgelegenheid in de detailhandel tussen 2000 en 2005 op het eerste gezicht niet meer is toegenomen in de

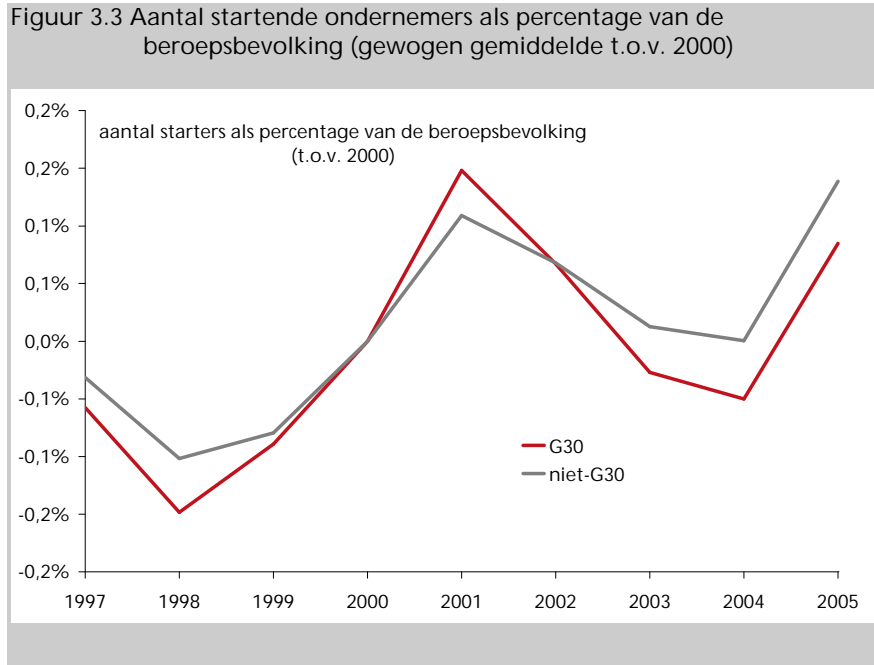
GSB-steden dan in niet-GSB-steden. Ook in meervoudige modellen met controlevariabelen is de coëfficiënt van de GSB-dummy niet significant (kolom II).

Als echter de GSB-dummy vervangen wordt door het EZ-budget voor fysieke en niet-fysieke stadseconomie, is de coëfficiënt wel en positief en significant (kolom III). Dat betekent dat als rekening gehouden wordt met de verschillen in financiële slagkracht tussen de GSB-steden, het grotestedenbeleid wel degelijk meetbaar van invloed is geweest op de werkgelegenheid in de detailhandel in de GSB-steden. Een vergelijkbaar effect op de werkgelegenheid in de horeca doet zich evenwel niet voor.

Veel steden hebben een deel van het geld voor fysieke stadseconomie gebruikt om de binnenstad en de winkelstraten op te knappen en aantrekkelijker te maken. Ook het organiseren van meer toeristische attracties en evenementen om daarmee meer bezoekers naar de stad te lokken was onderdeel van het grotestedenbeleid. Daarover worden door sommige steden al tijdens de GSB-II periode successen gemeld in de vorm van een toenemend aantal bezoekers in de stad. De extra bestedingen van die bezoekers lijken dus voor meer werkgelegenheid in de plaatselijke detailhandel te hebben gezorgd.

Overigens biedt zowel in de modellen voor de detailhandel, als in die voor de zakelijke dienstverlening en voor de totale werkgelegenheid op basis van de *shift-share*-methode, de toename van het aandeel hoogopgeleiden in de stad een significante verklaring voor de groei van de werkgelegenheid. Dat is een eerste indicatie voor de positieve effecten van een gunstiger bevolkingssamenstelling als gevolg van stedelijke vernieuwing op de lokale economie in de grote steden (zie ook hoofdstuk 2).

Tot slot zijn analyses uitgevoerd voor het aantal startende ondernemers in de GSB-steden. Het stimuleren van ondernemerschap was bij veel GSB-steden een van de speerpunten van het grotestedenbeleid. Maar het aantal startende ondernemers blijkt in de GSB-steden niet hoger te liggen als gevolg van dat grotestedenbeleid. Uit figuur 3.3 blijkt dat het aantal starters in de GSB-steden tussen 2000 en 2004 maar één jaar hoger lag dan in niet-GSB-steden. En ook uit de meervoudige modellen blijkt dat in de GSB-steden niet significant meer mensen een bedrijf zijn gestart als gevolg van het grotestedenbeleid.



3.3 Conclusies

Het economisch beleid in het kader van GSB-II heeft aantoonbaar gezorgd voor meer werkgelegenheidsgroei in de detailhandel in de steden. Fysieke maatregelen, zoals het opknappen van de binnenstad en het stimuleren van stedelijke attracties, lijken dus succes te hebben gehad. Maar voornamelijk beperkt het economische succes van het grotestedenbeleid zich daar ook toe.

Het grotestedenbeleid heeft niet aantoonbaar effect gehad op de totale werkgelegenheidsontwikkeling in de steden, en ook niet op de vooraf als kansrijk ingeschatte sectoren in de zakelijke dienstverlening en de ICT en High Tech. Dat wil niet automatisch zeggen dat de economische concurrentiepositie van die steden niet substantieel is verbeterd door de aanleg van bedrijventerreinen, de acquisitie van nieuwe bedrijven en het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening in het kader van GSB-II. Maar als die concurrentiepositie al is verbeterd als gevolg van het

grotestedenbeleid, dan heeft dat in ieder geval niet geleid tot meer banen in de GSB-steden.

Maar misschien is het nog te vroeg voor die conclusie. Het effect van het grotestedenbeleid in de periode 1999-2004 is immers afgemeten aan de ontwikkeling van de werkgelegenheid in diezelfde periode. Het is goed mogelijk dat de zegeningen van het grotestedenbeleid pas met vertraging merkbaar zijn in de lokale economie. Bovendien blijkt dat bijvoorbeeld de herstructurering van bedrijventerrein als onderdeel van GSB-II in veel gemeenten erg langzaam op gang is gekomen door een afwachtende houding van projectontwikkelaars.⁴² Het lijkt dan ook raadzaam om deze exercitie op een later moment te herhalen.

Al te veel optimisme over een groot direct effect van het economische stimuleringsbeleid is daarbij echter niet op zijn plaats. Want de tegenvallende resultaten van de economische component van GSB-II in Nederland liggen in lijn met eerdere bevindingen in de internationale economische literatuur. De meeste empirische studies die het effect van regionaal stimuleringsbeleid meten vinden geen structureel effect van beleid dat het lokale bedrijfsleven ondersteunt of beoogt bedrijven te verleiden zich in een bepaalde regio te vestigen.⁴³

Meer aantoonbare successen zijn geboekt met beleid dat gericht is op het stimuleren van onderwijs en de voorraad *human capital* in achterstandsregio's.⁴⁴ En ook investeringen in infrastructuur hebben veelal een aantoonbaar gunstige uitwerking gehad op de economische concurrentiepositie van sommige Europese regio's.⁴⁵ Maar desondanks blijft het lastig om perifere gebieden met economisch stimuleringsbeleid op te stuwen in de vaart der volkeren.⁴⁶

Internationale bevindingen, én het resultaat uit deze effectmeting van het Nederlandse grotestedenbeleid, stemmen dus niet erg optimistisch over de

⁴² ECORYS, 2004: Jaarboek grotestedenbeleid 2003, p. 130.

⁴³ Zie bijvoorbeeld: A. Rodríguez-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.

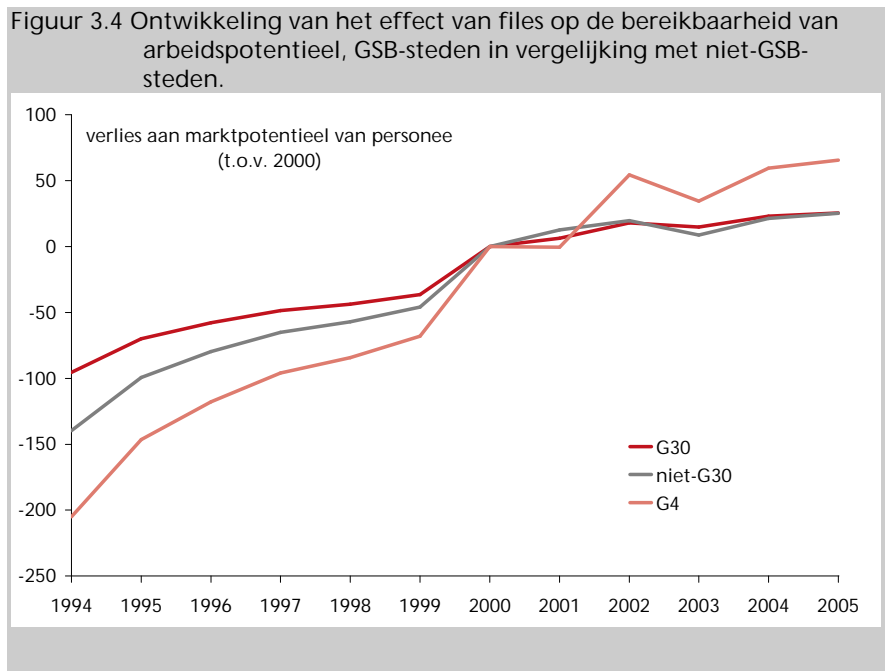
⁴⁴ Ibidem, en voor Spanje: A. de la Fuente, X. Vives, 1995: Infrastructure and education as instruments of regional policy: evidence from Spain, *Economic Policy*, 20, pp. 11-54.

⁴⁵ Dall'erba, S., Le Gallo, J., 2004: Regional convergence and the impact of European Structural Funds over 1989-1999: A spatial Econometric analyses.

⁴⁶ Zie voor een recente theoretische benadering van deze problematiek: Brakman, S., Garretsen, H., Gorter, J. Van der Horst, A., Schramm, M., 2004: *New economic geography, empirics and regional policy* (CPB, Den Haag).

effectiviteit van economisch stimuleringsbeleid. Althans, als het gaat over traditionele maatregelen zoals het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening, het aanleggen van nieuwe bedrijventerreinen en de acquisitie van nieuwe bedrijven.

Van dit soort maatregelen is geen structureel gunstig effect te verwachten op de lokale economische concurrentiepositie, hoewel het gebrek aan bedrijfsruimte verdere economische groei natuurlijk wel kan frustreren. De aanleg van bedrijventerreinen accommodeert met andere woorden de vraag naar bedrijfslocaties, maar die vraag is afhankelijk van andere factoren. Zoals van de aanwezigheid van een hoogopgeleide bevolking, en een goede bereikbaarheid.



Met fysieke maatregelen die gericht zijn op het aantrekkelijker maken van de binnenstad en de winkelstraten lijkt het grotestedenbeleid wel enig succes te hebben geboekt. En ook fysieke maatregelen gericht op het aantrekken van meer hoogopgeleiden onder de bevolking bleken succesvol te zijn (zie hoofdstuk 2). Van zo'n gunstiger bevolkingssamenstelling zijn op termijn economische voordelen voor de steden te verwachten.

Het lijkt dan ook verstandig om in de toekomst verder in te zetten op dergelijke fysieke maatregelen. Daarbij hoort ook het verbeteren van de bereikbaarheid. Ook daarmee kan in de toekomst naar verwachting nog succesvol economisch stimuleringsbeleid worden gevoerd. Want hoewel het verbeteren van de bereikbaarheid van GSB-steden een van de doelstellingen was van GSB-II, blijkt uit figuur 3.4 dat de relatieve filedruk voor het bedrijfsleven in de GSB-steden in de periode 2000-2004 niet minder is toegenomen dan voor het bedrijfsleven in de niet-GSB-steden.

4 Terugdringen werkloosheid

[Maarten Bosker,⁴⁷ Menno Fenger,⁴⁸ Gerard Marlet & Clemens van Woerkens]

De laatste kerndoelstelling van GSB-II waarop effectmeting heeft plaatsgevonden is het terugdringen van de werkloosheid in de gemeente. Gemeenten zetten hun beleid in het kader van deze doelstelling vooral in op het toeleiden naar werk van uitkeringsgerechtigden. Dat doen ze door middel van scholing & activering, en met de creatie van additionele banen.⁴⁹

De opvattingen over de mogelijkheden van gemeenten om de lokale werkloosheid te bestrijden lopen sterk uiteen. Enerzijds wordt beargumenteerd dat het werkloosheidsniveau in een gemeente vrijwel volledig afhangt van de omvang van de beroepsbevolking en het aantal banen. En dat zijn beide factoren die een gemeente met beleid gericht op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt nauwelijks kan beïnvloeden. Figuur 4.1 illustreert die visie. De figuur laat zien dat de ontwikkeling van de verhouding tussen het aantal banen en de aanwezige beroepsbevolking in Nederland vrijwel parallel loopt aan het niveau van werkloosheid. Werkloosheid wordt dus vooral verklaard door de beschikbaarheid van werk, en het aantal mensen dat daarvoor in de markt is. In deze visie is aanbodversterkend beleid alleen nuttig als dat beleid gericht is op het realiseren van een rechtvaardige verdeling van werkloosheid in plaats van op de oplossing van het werkloosheidsvraagstuk.

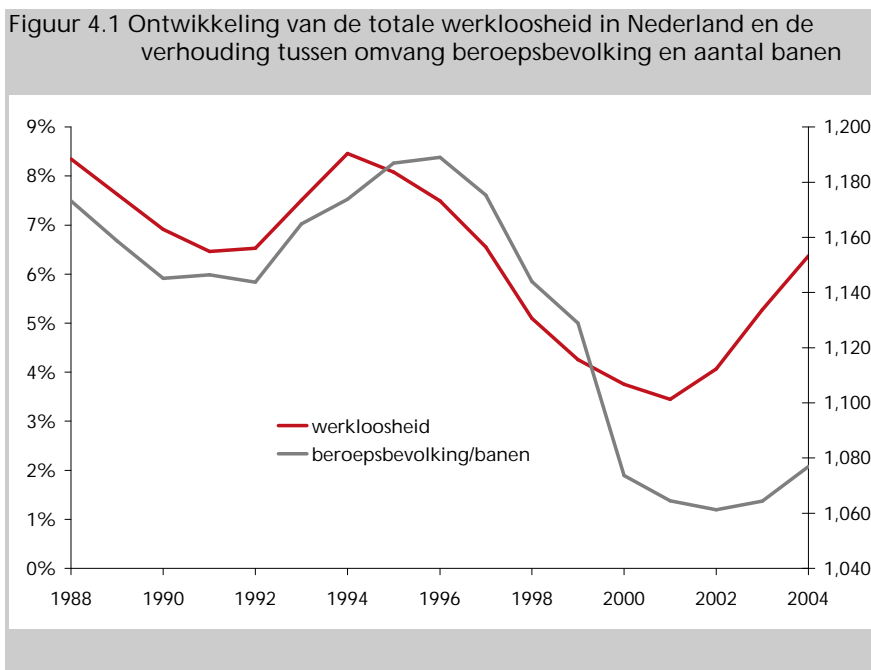
Anderen menen dat gemeenten wel degelijk invloed kunnen uitoefenen op het niveau van werkloosheid. Namelijk met maatregelen die de werking van de arbeidsmarkt verbeteren. Door de inzet van instrumenten die vraag en aanbod op de arbeidsmarkt dichterbij elkaar brengen, is het mogelijk de omvang van de frictiewerkloosheid, en daarmee de totale werkloosheid, terug te dringen.

Deze effectmeting van GSB-II geeft dus niet alleen antwoord op de vraag of het grotestedenbeleid effectief is geweest, maar is daarmee ook een empirische toetsing van beide tegengestelde visies op het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid.

⁴⁷ Verbonden aan de Utrecht School of Economics, Universiteit Utrecht.

⁴⁸ Tevens verbonden aan de Erasmusuniversiteit Rotterdam.

⁴⁹ Zie: ECORYS, 2004: Jaarboek Grotestedenbeleid 2003.



In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van die effectmeting. In paragraaf 4.1 worden allereerst de instrumenten beschreven die gemeenten ter beschikking staan bij het bereiken van de doelstelling ‘terugdringen werkloosheid en bevorderen arbeidsplaatsen’. Hierbij gaat het zowel om theoretische inzichten over actief arbeidsmarktbeleid, als over de concrete regelingen die in het kader van GSB-II ter beschikking staan ter bestrijding van de werkloosheid.

Paragraaf 4.2 gaat in op de achtergronden van het theoretische model aan de hand waarvan het effect van GSB-II op de terugdringing van het werkloosheidsniveau is onderzocht. Daarbij is uitgebreid aandacht besteed aan de wijze waarop wordt gecontroleerd voor mogelijk verstorende effecten zoals het regionale karakter van de arbeidsmarkt, en een niet-representatieve opbouw van de bevolking in een gemeente. En bovendien worden de resultaten van effectmeting voor de totale werkloosheid gepresenteerd. In paragraaf 4.3 worden tot slot de effecten van het grotestedenbeleid op de werkloosheid onder specifieke bevolkingsgroepen besproken.

4.1 Instrumenten van gemeentelijk arbeidsmarktbeleid

De vraag is allereerst in hoeverre het in theorie mogelijk is om werkloosheid op te lossen via maatregelen die zijn gericht op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst gekeken naar de oorzaken van werkloosheid en onvervulde vraag. Van daaruit wordt geïnventariseerd welke instrumenten gemeenten in theorie ter beschikking staan om werkloosheid te bestrijden. En tot slot welke van deze instrumenten in het kader van GSB-II worden toegepast.

Het aanknopingspunt voor de inventarisatie van theoretische instrumenten ter bestrijding van werkloosheid ligt in het perspectief op de oorzaken van werkloosheid. In eerste instantie kan werkloosheid worden toegeschreven aan marktfalen. Hierbij spelen de volgende vijf factoren een rol:⁵⁰

- a. heterogeniteit van arbeid en de daaruit voortvloeiende ondoorzichtigheid van de arbeidsmarkt, waardoor werkloosheid en openstaande vraag zelfs op tamelijk homogene deelmarkten naast elkaar voorkomen;
- b. onzekerheid over de toekomstige arbeidsmarktontwikkeling en de daaruit voortvloeiende onzekerheid over het rendement van investeringen in menselijk kapitaal;
- c. neerwaartse starheid van lonen, waardoor geen evenwicht tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt kan ontstaan;
- d. statistische discriminatie, bijvoorbeeld doordat werkloosheid als een indicatie van een te lage productiviteit of een gebrek aan motivatie wordt gezien;
- e. een tijdelijke teruggang in de economie, leidend tot een algemeen aanbodoverschot op de arbeidsmarkt.

Daarnaast vloeit werkloosheid voort uit de maatregelen die de overheid zelf neemt om mensen te beschermen tegen de gevolgen van werkloosheid en armoede. Twee aspecten spelen hierbij een rol: de armoedeval, die ertoe leidt dat mensen vrijwillig werkloos blijven omdat werken niet loont. En: de productiviteitsval, die ertoe leidt dat werkgevers mensen met een lage productiviteit door een te hoog minimumloon niet winstgevend kunnen inzetten.

⁵⁰ Gebaseerd op De Koning, J. (2005), Actief arbeidsmarktbeleid: effectiever dan vaak wordt aangenomen, in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 21, no. 1, pp. 10-26.

Om werklozen weer aan betaald werk te helpen, kunnen gemeenten trachten bovenstaande knelpunten op te lossen. De volgende instrumenten zijn daarvoor beschikbaar:⁵¹

- het breed beschikbaar stellen van informatie over de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld informatie over vacatures en scholingsmogelijkheden, om de ondoorzichtigheid van de arbeidsmarkt te verminderen;
- de introductie van prikkels voor werkzoekenden zoals sancties en bonussen om de gevolgen van de armoedeval te verminderen;
- actieve bemiddeling als oplossing voor de ondoorzichtigheid van de arbeidsmarkt;
- scholing, als oplossing voor zowel marktimperfecties als de productiviteitsval en de statistische discriminatie;
- subsidies voor instroom in reguliere banen ter reductie van de productiviteitsval;
- de creatie van additionele gesubsidieerde banen.

De maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid zoals die in het GSB-II zijn opgenomen, hebben met name betrekking op de elementen scholing, instroomsubsidies en de creatie van additionele banen. De door het ministerie van SZW in het kader van het grotestedenbeleid gebruikte instrumenten kennen echter een hoge mate van dynamiek, waardoor de exacte naamgeving en inhoud van de regelingen in de GSB-II periode nogal eens is veranderd. In het kader van de doelstelling werkloosheidsbestrijding van GSB-II zijn de ID-banen, Scholing & activering en het Gemeentelijk werkfonds WIW het belangrijkste.

Instroom- en doorstroombanen

De basis voor de regeling Instroom- en doorstroombanen (ID-banen) werd gelegd in het regeerakkoord van Paars I. Daarin werd de afspraak vastgelegd om 40.000 extra arbeidsplaatsen te realiseren in de (semi-)collectieve sector. Met deze arbeidsplaatsen werd beoogd structurele nieuwe werkgelegenheid tot stand te brengen die zou leiden tot een terugdringing van structurele werkloosheid en een terugdringing van het beroep op de uitkeringsregelingen. Daarnaast zouden deze banen moeten leiden tot een verbetering van de dienstverlening aan burgers. Deze regeling staat bekend als de Melkertregeling, naar de destijds voor deze regeling verantwoordelijke

⁵¹ De Koning, 2005, p. 12, zie ook Kluve, J. & M. Schmidt (2002), Can training and employment subsidies combat European unemployment?, in *Economic Policy*, October, pp 411-448.

minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In 1998 is deze regeling vervangen door het Besluit In- en Doorstroombanen. Het grootste deel van het voor deze regeling beschikbare budget, 75%, gaat naar de 30 GSB-steden.⁵² In 2004 is deze regeling beëindigd als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet Werk en Bijstand.

Scholing & activering

Scholing en activering is een verzamelnaam voor een groot aantal diagnostiserende, aanbodversterkende en activerende maatregelen die alle tot doel hebben de kansen van werklozen op de arbeidsmarkt te verbeteren. Een belangrijk element hierbij is de zogeheten sluitende aanpak. Deze sluitende aanpak, die als ambitie werd ingevoerd in 1998, was in feite een intensivering van het reguliere aanbodversterkende beleid. Het grote verschil was echter dat in het kader van de sluitende aanpak alle nieuwe werklozen van 23 jaar en ouder binnen een jaar hetzij aan werk moesten zijn geholpen, hetzij op een aanbodversterkend traject moesten zijn geplaatst. Hierdoor verdubbelde het aantal te financieren trajecten. Het ministerie van SZW stelde in het kader van de Sluitende Aanpak hiervoor speciale middelen beschikbaar. In de loop der tijd is de regeling uitgebreid van uitsluitend nieuwe werklozen naar personen die reeds in een uitkeringssituatie zaten.⁵³

Gemeentelijk Werkfonds / WIW

Evenals de ID-banen, gaat het bij de maatregelen in het kader van het Gemeentelijke werkfonds/WIW met name om de creatie van additionele banen ter bestrijding van werkloosheid. Een belangrijke plaats in de WIW wordt ingenomen door de sluitende aanpak voor jongeren, die sinds 1992 reeds in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet werd gevolgd. Uitgangspunt is dat jongeren tot 23 jaar binnen zes maanden aan werk geholpen worden, eventueel op door de overheid gecreëerde additionele werkgelegenheid. De in 1998 geïntroduceerde WIW is eigenlijk een vervolg op een groot aantal alternatieve additionele banenregelingen, met name de Banenpool, de Jeugdwerkgarantiewet en de Melkert II-banen (additionele banen in de profitsector). Ook deze regelingen zijn als gevolg van de invoering van de WWB in 2004 vervallen.

Met al die regelingen samen was in de GSB-II periode voor de vijftig grootste gemeenten van Nederland in totaal bijna een miljard euro gemoeid.

⁵² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Besluit in- en doorstroombanen*, 1999.

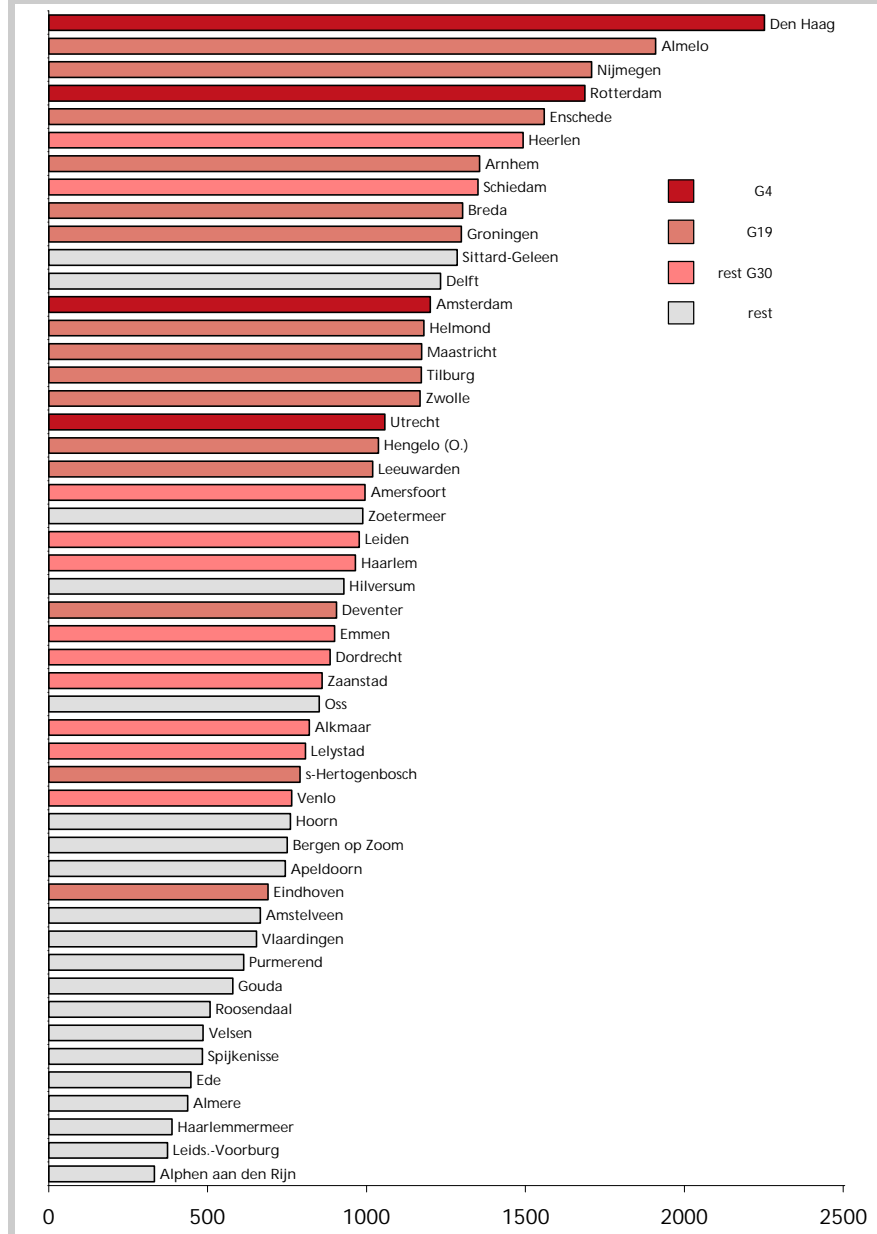
⁵³ SEO, 2004: *Evaluatie Sluitende Aanpak 1998-2003* (Amsterdam).

In figuur 4.2 is de verdeling van die budgetten per gemeente opgenomen, uitgedrukt in euro's per werkloze per jaar. In de ranglijst zijn de vijftig grootste gemeenten van Nederland opgenomen, want de regelingen zijn weliswaar onderdeel van GSB-II, maar niet exclusief bedoeld voor GSB-steden.

Het overzicht is gemaakt op basis van door SZW aangeleverde gegevens over de omvang van de budgetten voor additionele arbeid en scholing & activering. Deze gegevens hebben betrekking op het totaal aan uitgaven dat de gemeente heeft gedaan ten behoeve van dienstbetrekkingen en werkervaringsplaatsen en het totaal aan uitgaven op de gezamenlijke scholings- en activeringsbudgetten, waaronder scholing, incentives, activering en werkaanvaardingspremies (vanaf 2001) voor de periode 1999-2003.

Zoals uit de figuur blijkt hebben GSB-steden over het algemeen meer geld te besteden dan niet-GSB-steden. Maar ook de verschillen tussen de GSB-gemeenten zijn opvallend groot.

Figuur 4.2 Ranglijst budgetten terugdringen werkloosheid (in euro's per werkloze per jaar)



bron: Ministerie van SZW

Die budgetten worden ingezet bij de effectmeting. Op die manier wordt rekening gehouden met de verschillen in slagkracht tussen de verschillende gemeenten. Naast de eenvoudige vraag of participatie in GSB-II effect heeft gehad op de werkloosheid, wordt op die manier ook geanalyseerd of de omvang van de budgetten die gemeenten tot hun beschikking hebben, hierbij een rol speelt.

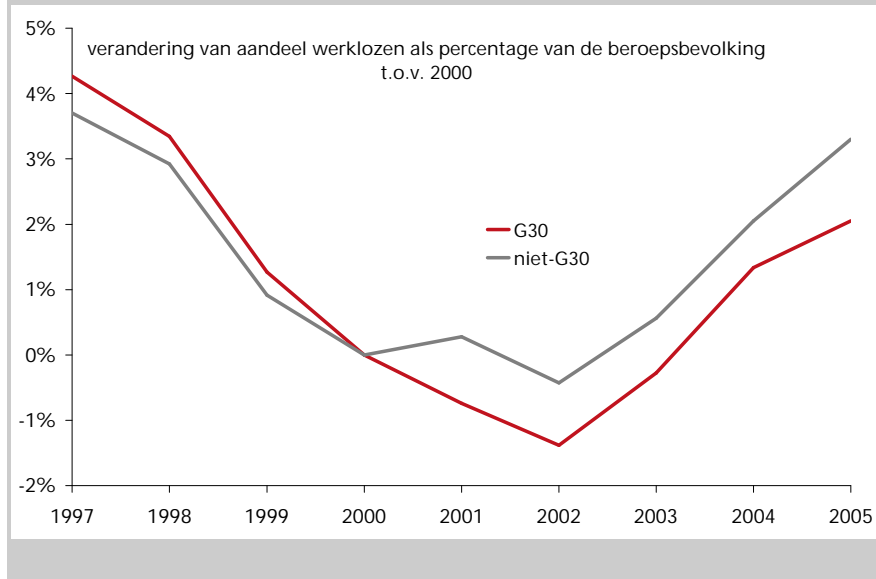
De gekwantificeerde verschillen in ambities bleken daarvoor niet bruikbaar. Net als bij het versterken van de economische concurrentiepositie, lopen ook bij het terugdringen van de werkloosheid de door de gemeenten geformuleerde ambities zodanig uiteen dat standaardisering niet mogelijk bleek. De ene gemeente formuleert absolute ambities, de andere gemeente een afwijking van het landelijke gemiddelde – en houdt dus rekening met de conjunctuur.

4.2 GSB en de totale werkloosheid in de stad

Zoals gezegd zijn in het kader van de sociale pijler van GSB-II met name de instrumenten ‘aanbodversterking’ en ‘additionele arbeid’ toegepast voor de werkloosheidsbestrijding. Het is de vraag of dat sociale beleid ook heeft geleid tot een vermindering van de werkloosheid in de GSB-steden. Of, met andere woorden, de werkloosheid in GSB-steden als gevolg van het grotestedenbeleid aantoonbaar sterker is afgenomen of aantoonbaar minder sterk is gestegen dan in de twintig referentiesteden.

Figuur 4.3 laat zien dat het percentage werklozen onder de beroepsbevolking tussen 2000 en 2004 minder is gestegen in GSB-steden dan in niet-GSB-steden. Terwijl in de periode daarvoor de werkloosheid in GSB-steden ook al meer was afgenomen.

Figuur 4.3 Verandering aandeel werklozen als percentage van de beroepsbevolking, t.o.v. 2000



Maar zoals in de vorige hoofdstukken al uitvoerig is besproken, is betekenisvolle effectmeting alleen mogelijk als in de analyses rekening wordt gehouden met verschillen in de uitgangsposities van de steden. Zo zal het in een gemeente met relatief veel kwetsbare groepen in de beroepsbevolking moeilijker zijn om de werkloosheid te verlagen dan in gemeenten met een hoogopgeleide beroepsbevolking. Daarvoor moet in de analyses dus worden gecorrigeerd.

De identificatie van autonome factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van de werkloosheid is dus van groot belang om een zuiver beeld te krijgen van de invloed van GSB-II. De kans bestaat immers dat de stijging of daling van de werkloosheid in GSB-steden is toe te schrijven aan autonome factoren zoals de samenstelling van de bevolking.

Dit zou ertoe kunnen leiden dat een daling van de werkloosheid die het gevolg is van bijvoorbeeld een sterkere vergrijzing dan gemiddeld ten onrechte wordt toegeschreven aan het grotestedenbeleid. Omgekeerd kunnen autonome factoren de effectieve werkloosheidsbestrijding in het kader van het grotestedenbeleid dempen, bijvoorbeeld door een meer dan gemiddelde toename van het aandeel allochtonen in de totale bevolking. In dat geval zou ten onrechte geconcludeerd kunnen worden dat het GSB-

beleid geen of slechts een beperkt effect heeft gehad. Om dat te voorkomen zijn een groot aantal potentieel versturende factoren meegewogen in de modellen voor effectmeting.

Zo lijkt de sectorale diversiteit een belangrijke verklaring te bieden voor de kansen van werklozen.⁵⁴ Datzelfde geldt voor een eenzijdige, industriële, werkgelegenheidsstructuur, het aandeel laagopgeleiden onder de beroepsbevolking en het initiële werkloosheidsniveau in een stad of regio.⁵⁵ Voor die factoren wordt dan ook gecorrigeerd om een zuivere meting van het effect van GSB-II te krijgen.

Bovendien blijkt de ontwikkeling van het aantal werklozen in een stad in hoge mate afhankelijk van de kenmerken van de bevolking op het gebied van opleiding, leeftijd en etniciteit. Voor verrijking van het model met dergelijke omgevingskenmerken kan aangesloten worden bij het model dat Ape ontwikkelde als fundament voor een nieuw verdeelmodel voor het Fonds voor Werk en Inkomen.⁵⁶ Factoren die in dat model significant van invloed zijn op het gemeentelijke bijstandsniveau zijn onder andere het aandeel laagopgeleiden, eenoudergezinnen, alleenstaanden en allochtonen.

Maar voor analyses van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is naar verwachting vooral ook de regionale component van groot belang. De arbeidsmarkt is meer een regionale dan een lokale markt. Veel mensen werken niet in de gemeente waar ze wonen, en het zoekgebied van werklozen houdt ook niet op bij de gemeentegrenzen. Daarom is in de modelspecificaties voor de effectmeting op de ontwikkeling van de werkloosheid in GSB-steden ook rekening gehouden met de kenmerken van de beroepsbevolking en de werkgelegenheid in de omgeving van de GSB-steden.

De kansen voor werklozen in een bepaalde stad om aan een baan te komen – en dus ook beleid dat gericht is op het stimuleren van reïntegratie – zijn in belangrijke mate afhankelijk van de (ontwikkeling van de) werkgelegenheid in de stad en de regio, en de concurrentie van werkzoekenden in de omgeving van de stad.

Daarom is in de modellen een indicator opgenomen voor de kansen van de werklozen in een gemeente op de regionale arbeidsmarkt. Die indicator

⁵⁴ 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).

⁵⁵ Overman, H.G., Puga, D., 2002: Unemployment clusters across Europe's regions and countries, in: Economic Policy, pp. 117-147.

⁵⁶ APE/SEO, 2003: Bijstand die beter werkt. Meer armslag voor gemeenten door volledige budgettering in de Wet Werk en Bijstand.

geeft aan hoeveel banen er door die werklozen in en vanuit de gemeente binnen acceptabele reistijd te bereiken zijn in relatie tot het aantal mensen dat diezelfde banen binnen acceptabele tijd kunnen bereiken. De indicator meet dus eigenlijk de beschikbaarheid van banen en de concurrentie om die banen. De indicator meet met andere woorden de gemiddelde kans van ieder individu in de gemeente op een baan. Daarbij wordt de omvang van de arbeidsmarkt niet bepaald door arbitraire gemeente- of regiogrenzen. Maar de omvang van de arbeidsmarkt wordt bepaald door werkelijke reistijden, met OV en auto en rekening houdend met files, en door de bereidheid van de verschillende bevolkingsgroepen om voor het werk te reizen (die bereidheid neemt logischerwijze af naarmate de reistijd toeneemt).

Tabel 4.1 vat alle factoren samen die, naast de GSB-indicatoren, in de modellen zijn meegewogen. Met die modelspecificatie is de invloed van het grotestedenbeleid op de ontwikkeling van de totale werkloosheid in gemeenten onderzocht.

Tabel 4.1 Controlevariabelen Effectmeting Verbeteren stedelijke woonmilieus

	Indicator	Bron
Regionale arbeidsmarkt	Indicator 'kansen op de regionale arbeidsmarkt'	Atlas
	Ontwikkeling werkloosheid in de regio	Atlas
Bestandskenmerken	Aandeel werklozen, 2000	CBS/CWI
	Ontwikkeling aantal arbeidsongeschikten, 2000-2004	CBS
	Onderverdeling werklozenbestand naar leeftijd, duur, etniciteit en opleidingsniveau.	CWI
Bevolkingssamenstelling	Aandeel allochtonen	CBS
	Aandeel eenoudergezinnen	CBS
	Aandeel laagopgeleiden	CBS
	Aandeel ouderen	CBS
	Aandeel jongeren	CBS
	Bruto participatiegraad	CBS
Sectorale structuur	Sectorale diversiteit	Atlas
	Aandeel industrie	VROM
	Aandeel dienstensector	VROM
Agglomeratie	Mate van agglomeratie	Atlas
	Mate van stedelijkheid	CBS
	Loonniveau	CBS
	Bevolkingsomvang	CBS

Uit de analyses met alle mogelijke verklarende factoren bleek dat vooral het percentage eenoudergezinnen, het aandeel hoogopgeleiden in de beroepsbevolking, het initiële werkloosheidsniveau en de regionale arbeidsmarktindicator een duidelijk significant effect hadden op de ontwikkeling van de totale werkloosheid. De resultaten voor de GSB-indicatoren staan in tabel 4.2.

Tabel 4.2 Model verandering totale werkloosheid (EBB/CBS, toe- of afname van het aandeel, 1/1/2000-31/12/2004)

	I	II	III	IV	V
GSB-indicatoren					
G19	0,004 (0,7)				
G25		0,001 (0,2)			
G30			-0,012 (-1,9)*	-0,008 (-1,5)	
Budget*G30					-0,001 (-1,3)
Budget					0,003 (0,3)
Controlevariabelen	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja
Steekproefgrootte (N)	50	50	50	50	50
Verklaringskracht (Adj. R)	39,1%	38,6%	5,9%	41,2%	40,0%
Methode	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS
Moran's I (p-waarde)	37,9%	36,5%	49,8%	28,0%	30,2%

Notatie: Coëfficiënt (t-waarde)**

*** significantie met 99% waarschijnlijkheid

** significantie met 95% waarschijnlijkheid

* significantie met 90% waarschijnlijkheid

Significante controlevariabelen: Aandeel werklozen in 2000, Regionale arbeidsmarktindicator, Aandeel hoogopgeleiden, Aandeel eenoudergezinnen.

Zoals in figuur 4.3 al duidelijk werd is de toename van de werkloosheid in de GSB-steden significant lager geweest dan in niet-GSB-steden (zie kolom III in tabel 4.2). Uit de analyse blijkt dat de totale toename tussen 2000 en 2004 in GSB-steden gemiddeld 1,2 procentpunt lager was dan in de andere steden.

Als er wordt gecorrigeerd voor het aanvangsniveau van de totale werkloosheid, de kansen op de regionale arbeidsmarkt, het percentage hoogopgeleiden in de beroepsbevolking en het percentage eenoudergezinnen wordt de coëfficiënt lager (0,8 procentpunt) en komt de significantie net onder de grens van een acceptabel significantieniveau te liggen (zie kolom IV in tabel 4.2). De omvang van de budgetten (kolom V) en indicatoren voor de steden die ook in de eerste convenantperiode tot de GSB-steden behoorden (kolom I en II) bieden helemaal geen significante verklaring voor de ontwikkeling van de werkloosheid.

De uitkomsten laten dus zien dat de werkloosheid in GSB-steden minder is toegenomen dan in niet-GSB-steden, maar dat dit niet zonder meer is toe te schrijven aan het grotestedenbeleid. Scholing & activering hebben dus niet aantoonbaar structureel voor minder werkloosheid in de GSB-steden gezorgd. Dat is misschien niet zo verwonderlijk, het uitblijven van een (net niet) significant effect van de additionele banencreatie is dat wel.

Die extra banen zijn namelijk expliciet toebedeeld aan werklozen in de gemeente, die daarna dus niet meer als werkloos te boek staan. Echter, de GSB-steden zijn niet de enige gemeenten die ID-banen hebben gecreëerd. Dat beleid, inclusief het bijbehorende budget van het ministerie van SZW, was ook bedoeld voor de niet-GSB-steden die in de effectmetings*sample* zitten. Bovendien is de additionele banencreatie bij de meeste gemeenten sinds 2003 afgebouwd. Een deel van het effect daarvan kan eind 2004 (het ijkpunt in de effectmeting) dus mogelijk alweer teniet zijn gedaan.

Dat de werkloosheid in de GSB-steden als gevolg van die ID-banen niet significant meer lijkt te zijn afgenomen dan in de twintig referentiesteden is dan dus niet meer zo verwonderlijk, en wil dus niet zeggen dat het creëren van ID-banen niet heeft geleid tot een afname van de werkloosheid. De uitkomsten uit de effectmeting willen alleen zeggen dat het sociale beleid in GSB-steden niet effectiever is geweest dan in niet-GSB-steden. Het blijft daarbij overigens wel opmerkelijk dat de GSB-steden met gemiddeld grotere budgetten dan de niet-GSB-steden (zie figuur 4.2) niet meetbaar meer mensen aan het werk hebben kunnen helpen.

Dat dat sociale beleid en de bijbehorende SZW-budgetten niet exclusief bedoeld zijn voor de GSB-steden verklaart dus ook het ontbreken van een significant verband tussen de GSB-dummy's en het EZ-budget (wel exclusief G30) enerzijds en de groei van de werkgelegenheid anderzijds (zie hoofdstuk 3). Ook de uitkomsten uit die analyse betekenen dus niet dat ID-banen niet tot meer werkgelegenheid hebben geleid, maar alleen dat ze dat in GSB-steden niet meetbaar meer hebben gedaan dan in niet-GSB-steden.

Tabel 4.3 Toename aantal banen in de collectieve sector als gevolg van GSB-II (1 januari 2000 tot en met 1 januari 2005)

	I	II	III
ID (G4/G50T01R01)			357758
GSB-indicatoren			
G25	0,0007 (0,05)		
Budget EZ (fysieke en niet-fysieke stadseconomie)		0,0001 (0,7)	
Budget SZW			0,0014 (2,2)**
Controle Variabelen	Ja	Ja	Ja
Omvang van de sample (N)	50	50	50
Verklaringskracht (Adj. R)	41,8%	42,9%	44,3%
Methode	WLS	WLS	WLS

Notatie: Coëfficiënt (t-waarde)**

*** Significantie met 99% waarschijnlijkheid

** Significantie met 95% waarschijnlijkheid

* Significantie met 90% waarschijnlijkheid

Significante controlevariabelen: bevolkingsgroei, ontwikkeling aandeel hoogopgeleiden, werkloosheid, files, regionale werkgelegenheidsontwikkeling, sectorale diversiteit, concentratie financiële en zakelijke dienstverlening.

Als specifiek naar de werkgelegenheid in de collectieve sector⁵⁷ wordt gekeken, waarin verreweg de meeste ID-banen zijn gecreëerd, en als de GSB-dummy in de modellen wordt vervangen door het budget dat gemeenten via het ministerie van SZW ontvangen hebben, voor onder andere de creatie van additionele banen, ontstaat wel een positief significant verband (zie kolom III in tabel 4.3).

Die extra werkgelegenheidsgroei is dus niet het resultaat van economisch beleid, maar van sociaal beleid. Die banencreatie is niet exclusief grotestedenbeleid, en de GSB-steden hebben met dat sociale beleid ook niet aantoonbaar meer successen geboekt.

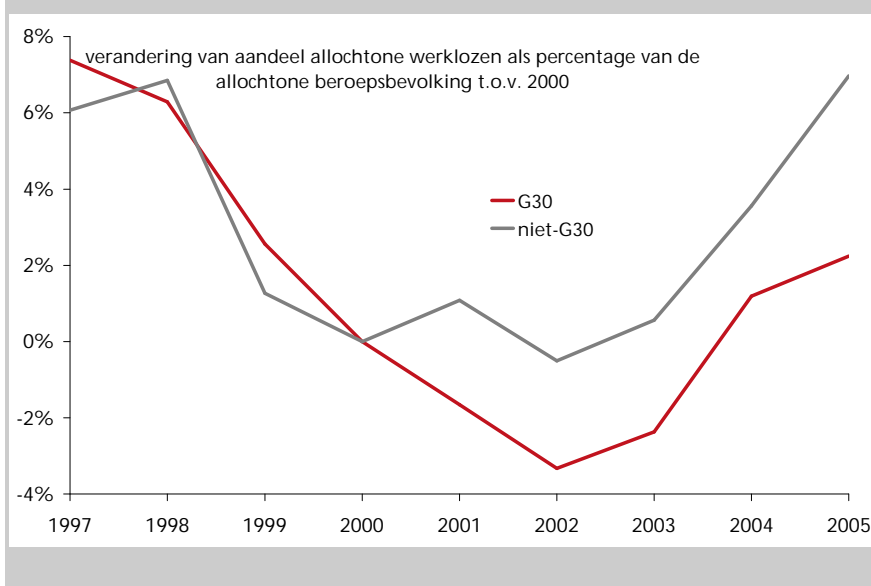
⁵⁷ De niet-commerciële dienstverlening volgens de indeling van het cbs. Daaronder vallen onder andere de overheid, het onderwijs, de politie, de gezondheidszorg en de cultuursector.

4.3 Werkloosheid onder specifieke doelgroepen van GSB

De totale werkloosheid is in GSB-steden als gevolg van het grotestedenbeleid dus niet aantoonbaar meer afgenomen dan in niet-GSB-steden. In paragraaf 4.2 is reeds aangegeven dat maatregelen die zijn gericht op werkloosheidsbestrijding doorgaans een grotere invloed hebben op de werkloosheid onder specifieke doelgroepen. In het vervolg van dit hoofdstuk komen drie van deze groepen aan de orde: allochtonen, jongeren en langdurig werklozen. Van die drie specifieke bevolkingsgroepen zijn het verlagen van de werkloosheid onder allochtonen en het verlagen van de langdurige werkloosheid expliciete doelstellingen van GSB-II.

De werkloosheid onder niet-westerse allochtonen is in Nederland aanzienlijk hoger dan die onder de autochtone bevolking. Uit figuur 4.4 blijkt dat de toename van die werkloosheid sinds 2000 minder groot is in de GSB-steden.

Figuur 4.4 Verandering aandeel allochtone werklozen als percentage van de allochtone beroepsbevolking t.o.v. 2000



De resultaten uit de meervoudige modellen (tabel 4.4) laten zien dat dit het gevolg is geweest van het grotestedenbeleid. De werkloosheid onder allochtonen in de GSB-steden heeft zich als gevolg van dat beleid aanzienlijk gunstiger ontwikkeld dan in de andere steden (kolom III). Dit effect wordt zelfs nog iets sterker als wordt gecontroleerd op de specifieke, mogelijk versturende kenmerken van de GSB-steden (kolom IV in tabel 4.4).

Het beste verklaringsmodel is dat met de G25-dummy, die zelf ook een betere verklaring biedt dan de G30-dummy (kolom II). Dat is logisch, want de partiële steden vallen niet onder de sociale pijler van GSB. Uit resultaten in tabel 4.4 blijkt bovendien dat de hoogte van het budget er wederom niet toe heeft gedaan (kolom V).

Tabel 4.4 Model verandering aandeel allochtone werklozen (1/1/2000-31/12/2004, toe- of afname van het aandeel)

	I	II	III	IV	V
GSB-indicatoren					
G19	-0.025				
G25		-0.037**			
G30			-0.035*	-0.039**	
Budget*G30					-0.004
Budget					-0.026
Controlevariabelen	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja
Steekproefgrootte (N)	50	50	50	50	50
Verklaringskracht Adj. R)	41,5%	45,9%	4,8%	45,3%	45,7%
Methode	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS
Moran's I (p-value)	54,5%	54,5%	50,0%	55,4%	5,44%

Notatie: Coëfficiënt (t-waarde)**

*** significantie met 99% waarschijnlijkheid

** significantie met 95% waarschijnlijkheid

* Significantie met 90% waarschijnlijkheid

Significante controlevariabelen: Aandeel allochtone werklozen in 2000; Regionale arbeidsmarktindicator voor laagopgeleiden; Mate van stedelijkheid.

Een belangrijk versturend effect wordt mogelijk gevormd door het aandeel laagopgeleiden in de beroepsbevolking. In het algemeen is het opleidingsniveau van allochtonen relatief laag, waardoor zij zich richten op de lagere functieniveaus op de arbeidsmarkt. Een hoog aandeel lager opgeleiden in de beroepsbevolking betekent dat de concurrentie om deze functies sterker is, en zou het effect van aanbodversterkende maatregelen

gericht op de groep allochtonen kunnen verminderen. Maar dit blijkt dus juist niet uit de analyses.

Ook het terugdringen van de werkloosheid onder langdurig werklozen is een expliciete doelstelling van GSB-II. Langdurig werklozen worden over het algemeen opgesplitst in twee categorieën: mensen die langer dan drie jaar werkloos zijn, en mensen die langer dan een jaar werkloos zijn. De effectmeting voor langdurige werkloosheid heeft plaatsgevonden met gegevens uit het databestand van CWI, waarin ook de duur van de werkloosheid wordt geregistreerd. De resultaten voor de ontwikkeling van het aandeel werklozen met een werkloosheidsduur groter of gelijk aan drie jaar staan in tabel 4.5.

Uit de analyse blijkt dat het aandeel langdurig werklozen in de jaren 2000-2004 in GSB-steden weliswaar significant meer is afgenomen dan in niet-GBS-steden (kolom III), maar dat dat hoogstwaarschijnlijk niet komt door het grotestedenbeleid, maar door andere kenmerken van de grote steden. De coëfficiënt van de GSB-indicator is immers niet langer significant in meervoudige modellen (zie kolom IV). Rekening houden met de hoogte van de budgetten van SZW verandert aan die conclusie niets. En ook in de meervoudige modellen met de ontwikkeling van het aandeel werklozen met een duur groter of gelijk aan één jaar leveren de GSB-indicatoren geen significante verklaring.

Van de specifieke doelgroepen uit de sociale pijler van GSB-II heeft het grotestedenbeleid dus wel aantoonbaar effect gehad op de werkloosheid onder allochtonen, maar niet op die onder langdurig werklozen.

Tabel 4.5 Model verandering aandeel langdurig werklozen, > 3 jaar (1/1/2000-31/12/2004, toe- of afname van het aandeel)

	I	II	III	IV	V
GSB-indicatoren					
G19	0,002				
G25		0.002			
G30			-0.01***	-0,000	
Budget*G30					-0.000
Budget					-0.002
Controlevariabelen	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja
Steekproefgrootte (N)	50	50	50	50	50
Verklaringskracht Adj. R)	92,2%	92,2%	21,7%	92,0%	92,0%
Methode	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS

Notatie: Coëfficiënt**

*** significantie met 99% waarschijnlijkheid

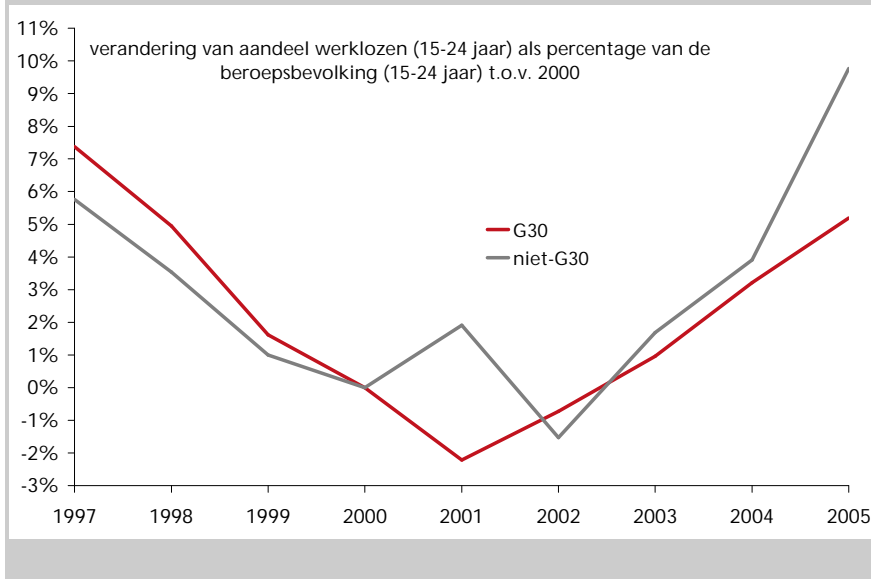
** significantie met 95% waarschijnlijkheid

* significantie met 90% waarschijnlijkheid

Significante controlevariabelen: Aandeel allochtone werklozen in 2000; Regionale arbeidsmarktindicator voor laagopgeleiden; Mate van stedelijkheid.

Het verlagen van de jeugdwerkloosheid is geen expliciete doelstelling van GSB-II. Maar in het kader van het grotestedenbeleid richt met name de sluitende aanpak zich juist wel op de werkloosheid in de groep jongeren van 15 tot 24 jaar. En bovendien heeft die jeugdwerkloosheid duidelijke raakvlakken met de derde doelstelling van het grotestedenbeleid: 'Verbeteren aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt'.

Figuur 4.4 Verandering aandeel werklozen (15-24 jaar) als percentage van de beroepsbevolking (15-24 jaar) t.o.v. 2000



In de grote steden is de werkloosheid onder jongeren percentueel beduidend hoger dan de werkloosheid in de totale beroepsbevolking. Maar de ontwikkeling van die werkloosheid onder jongeren lijkt zich de laatste jaren op het eerste gezicht positief te onderscheiden in de GSB-steden (zie figuur 4.4). Dat verschil tussen GSB-steden en niet-GSB-steden blijkt echter niet significant te zijn (zie kolom III in tabel 4.6).

Van de autonome factoren blijken het aanvangsniveau van de jeugdwerkloosheid, de regionale arbeidsmarktindicator voor laagopgeleiden, het percentage hoogopgeleiden en het aandeel industrie in de totale werkgelegenheid van invloed te zijn op de ontwikkeling van de werkloosheid onder jongeren. Wordt voor deze factoren gecorrigeerd, dan blijkt de ontwikkeling van de werkloosheid in GSB-steden wel significant gunstiger te zijn geweest dan in de overige steden (kolom IV).

Kortom, GSB-II heeft het effect van een aantal autonome ontwikkelingen gedempt die anders zouden hebben geleid tot een sterkere stijging van de jeugdwerkloosheid in de G30. Het gaat daarbij naar verwachting zowel om werkloosheid onder laag- als hoogopgeleide jongeren, en om zowel

allochtone als autochtone werklozen.⁵⁸ Zowel de gevolgen van het 'instorten' van de ICT in de Randstad, als die van het gebrek aan banen voor laagopgeleiden in meer perifere steden, lijken als gevolg van het grotestedenbeleid te zijn gedempt.

Tabel 4.6 Model verandering aandeel werklozen tussen 15 en 24 jaar (1/1/2000-31/12/2004, toe- of afname van het aandeel)

	I	II	III	IV	V
GSB-indicatoren					
G19	-0.001				
G25		-0.015			
G30			-0.037	-0.042*	
Budget*G30					-0.011***
Budget					0.072**
Controlevariabelen					
	ja	ja	nee	ja	ja
Steekproefgrootte (N)	50	50	50	50	50
Verklaringskracht Adj. R)	28,6%	29,8%	2,4%	33,9%	38,7%
Methode	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS
Moran's I (p-value)	56,6%	55,7%	74,0%	55,3%	51,3%

Notatie: Coëfficiënt (t-waarde)**

*** significantie met 99% waarschijnlijkheid

** significantie met 95% waarschijnlijkheid

* significantie met 90% waarschijnlijkheid

Significante controlevariabelen: Aandeel werklozen in 2000; regionale arbeidsmarktindicator voor laagopgeleiden; aandeel hoogopgeleiden en aandeel industriële werkgelegenheid

Opmerkelijk is dat de omvang van de budgetten geen significant positieve verklaring biedt, maar een negatieve (kolom V). Daarnaast biedt juist de zogenaamde interactiedummy (budget GSB30) wel een verklaring voor minder werkloosheid. Het lijkt er dus op dat meer geld niet automatisch leidt tot succesvoller arbeidsmarktbeleid, maar dat GSB-steden dat geld wel beter benutten dan niet-GSB-steden.

⁵⁸ De correlatie tussen de ontwikkeling van werkloosheid onder allochtonen en de ontwikkeling van jeugdwerkloosheid is maar 29%.

4.4 Conclusies

De grote winst van de in dit hoofdstuk gepresenteerde arbeidsmarktmodellen is dat met de introductie van de regionale dimensie van de arbeidsmarkt de verklaringskracht van de regionale werkloosheidsverschillen aanzienlijk is vergroot. Die hoge verklaringskracht maakt de modellen geschikt voor gedegen effectmeting van het grotestedenbeleid.

Gecorrigeerd voor de kansen van werklozen op de regionale arbeidsmarkt en andere verklarende factoren, blijkt het grotestedenbeleid een duidelijk effect te hebben gehad op de bestrijding van werkloosheid onder allochtonen en jongeren. De groepen waarvoor specifieke aanbodversterkende maatregelen zijn ingesteld, met name jongeren en allochtonen, blijken er dus in te slagen hun weg naar de arbeidsmarkt te vinden.

Het is daarbij opvallend dat uitsluitend de deelname aan het grotestedenbeleid tot effecten blijkt te leiden. De hoogte van de budgetten van de afzonderlijke regelingen bieden geen additionele verklaring. Dit zou erop kunnen wijzen dat de brede, gecoördineerde en integrale aanpak van het grotestedenbeleid een belangrijke randvoorwaarde is geweest voor het terugdringen van de werkloosheid in specifieke doelgroepen in de GSB-steden. De kwalitatieve verantwoordingen van de gemeenten kunnen daarop mogelijk meer licht werpen.

Maar dat zou dan alleen gelden voor de werkloosheid onder allochtonen en jongeren. Want de totale werkloosheid heeft zich in de GSB-steden weliswaar gunstiger ontwikkeld dan in de niet-GSB-steden, maar er kan niet worden aangetoond dat dit het gevolg is geweest van het GSB-beleid. En ook op het aantal langdurig werklozen blijkt het grotestedenbeleid geen effect te hebben gehad.

Die empirische bevindingen ondersteunen de visie dat arbeidsmarktbeleid vooral succesvol kan zijn bij het oplossen van de verdelingsaspecten van werkloosheid, en minder in het terugdringen van de structurele werkloosheid in een gemeente.

Hoewel de additionele banencreatie als onderdeel van het sociale beleid wel tot meer banen, en waarschijnlijk dus ook tot een verlaging van de totale werkloosheid heeft geleid. Maar dat beleid was niet alleen bedoeld voor GSB-steden, en GSB-steden zijn er ook niet effectiever mee omgegaan,

zodat het niet aantoonbaar heeft geleid tot een grotere afname van de werkloosheid in GSB-steden ten opzichte van niet-GSB-steden.