
Stedelijkheid en beheersing

Een institutioneel-economische benadering

J.G. Lambooy

1. Inleiding

In dit artikel zal worden uitgegaan van de gedachte dat de stedelijke ontwikkelingen kunnen worden geanalyseerd op basis van een theoretische benadering, die we aanduiden met 'institutioneel-economisch perspectief'. Deze aanpak bouwt voort op de gedachte van economen van de institutionalistische richting, maar sluit ook aan op ideeën uit andere disciplines, zoals de sociologie en de bestuurswetenschappen. Het gaat daarbij om de idee dat maatschappelijke ontwikkelingen in belangrijke mate inzichtelijk gemaakt kunnen worden door te letten op enerzijds economisch-technische verschijnselen – waarop door de oude institutionalisten (zoals Veblen en Commons) sterk de nadruk werd gelegd – en anderzijds op belangengroepen, besluitvormingsprocessen en waarden en normen.

Deze benadering is vaak nog wat breed van aard en heeft dan ook niet de pretentie van een precieze theoretisch uitgerijpte structuur. Hopelijk kan het gebruik ervan leiden tot scherpere analyses. In dit artikel geven we twee concrete voorbeelden, om aan te geven dat de gekozen benadering nuttig kan zijn. De gekozen voorbeelden zijn: Verkeerstechniek en de ruimtelijke structuur van vastgoedprijzen, en De stedelijke arbeidsmarkt.

Een probleem van op de stad gerichte studies is dat het onderscheid tussen stedelijke en algemeen maatschappelijke ontwikkelingen in onze 'verstedelijkte' samenleving veelal slechts graduëel is. Desalniettemin komen er tal van verschijnselen voor, die er zich 'intensiever' voordoen dan elders. Daarbij gaat het niet alleen om de bevolkingsdichtheid of de milieuverontreiniging, maar ook om economische verschijnselen en conflicten tussen categorieën stadsgebruikers en daarmee tussen soorten van grondgebruik. De gevolgde benadering heeft in ieder geval als voordeel dat allerlei spanningen en problemen, die in de (grotere) steden voorkomen, beter gegroepeerd kunnen worden en voor verdere analyse kunnen worden klaargemaakt. In dit artikel gaat het derhalve om een verkenning van de mogelijkheden voor deze benadering vanuit een 'institutioneel-economisch perspectief'. Hierna gaan we eerst daarop in.

2. De institutioneel-economische benadering

De eerste economen die 'institutionalist' werden genoemd, waren Veblen, Mitchell en Commons. Reeds Veblen – die trouwens ook bij sociologen niet onbekend is – plaatste het economisch gebeuren in een kader, waarbij waarden en normen, belangentegenstellingen en technische ontwikkelingen een grote rol speelden. In de conventionele economie worden die verschijnselen 'constant' gehouden, dan wel 'wegverondersteld'. De vroege institutionalisten waren ook verwant met de Historische School, waarmee ze een grote overeenkomst vertoonden in de nadruk op de noodzaak om de verklaring van economische verschijnselen historisch en geografisch te plaatsen. Vroegtijdige generalisatie vond men onjuist; empirisch onderzoek werd zeer hoog geschat. Mitchell was zelfs een der grondleggers van de econometrie. Voorts waren zij zeer sterk op het praktisch beleid georiënteerd, zoals hun betrokkenheid bij de voorbereiding van de New Deal van Roosevelt aantoonde. Na de tweede wereldoorlog zette Galbraith deze traditie voort. Ook hij benadrukte de invloed van belangentegenstellingen en de technische ontwikkeling als belangrijke factoren die het economisch proces mede bepalen. De betekenis van waarden en normen voor de economie werd onder meer door Gruchy benadrukt. Voorts is ook veel aandacht besteed aan de relatie tussen economische orde, staatsbestel en economische ontwikkelingen (Heertje).

In feite komt het erop neer dat de institutionele economie stelt dat de genoemde factoren bij de economische analyse stelselmatig moeten worden betrokken. Hoewel steeds zowel de technische als de institutionele factoren belangrijk werden geacht, werd het toch gebruikelijk om deze richting aan te duiden met de term 'institutionalisten' en niet met bijvoorbeeld 'technologisten', omdat de factoren macht en belangen, rechtsregels, waarden en normen en organisatievormen van de markt de meeste aandacht kregen. De neo-institutionalisten hebben die accentuering voortgezet, zoals blijkt uit hun tijdschrift *Journal of Economic Issues* en uit een van de recent verschenen publikaties: die van Tool.

Vanwege deze accentuering zullen we achtereenvolgens ingaan op het begrip 'institutie' en op de achtergrond van de keuze voor de 'sleutelfactoren' technologie en instituties. Daarbij is het interessant om op te merken dat ook de socioloog Daniel Bell een sterk verwante visie heeft.

Zowel in de sociologie, alsook in de economie, wordt het begrip 'institutie' gehanteerd, zij het soms in verschillende zin. Voor de sociologische theorie vindt men bij Parsons en Zijderveld diverse beschouwingen waaruit blijkt dat de sociologie in het algemeen de identificatie tussen 'sociale groep' en 'instituties' afwijst. Zijderveld (1974, p. 40-42) stelt: 'De institutie is geen groep waartoe men kan behoren, maar een patroon van sociale handelingen, die door de leden van de groep verricht worden. De institutie kan men beschouwen als het handelingspa-

troon van de groep, als het complex van sociale rollen (alsook van rolverwachtingen), die door de handelende leden van de sociale groep verwerkelijkt worden. Een institutie is dus een handelingsvorm van een groep'.

Voor al met dit laatste erkent Zijdeveld echter wel dat er een duidelijke relatie tussen institutie en sociale groep bestaat. Het is als het ware een actie-instrument voor (bepaalde) sociale groepen.

Bij Parsons (1960, p. 171) vinden we een driedeling van 'lagen' in een sociaal systeem: ten eerste de meest algemene laag van de 'system of values', die algemene richtlijnen voor het handelen verschaft; ten tweede de minder algemene laag der 'institutions', en ten derde de 'collectivities'. Ook bij hem vinden we een – zij het wat indirect – verband tussen actie - institutie - waarden.

Zoals bij veel sociologen, vinden we bij Parsons en Zijdeveld een nadruk op waarden als een zelfstandige categorie. Parsons stelt deze zelfs als belangrijkste laag. Over het ontstaan van waarden is hij vager.

Bij de economen van de institutionalistische richting vinden we weliswaar erkenning van de grote betekenis van waarden, maar bij hen zien we een sterkere nadruk op het instrumentele karakter ervan. Waarden kunnen worden gebruikt als middel tot macht; de actiegerichtheid staat meer centraal. Een van de grondleggers van de institutionalistische economie – naast Veblen, Mitchell en Ayres – was Commons. Voor hem was het universele principe van 'institutional behaviour' de 'collective and purposeful action enforcing it'. Hij stelde (1934, p. 69): 'If we endeavor to find a universal principle, common to all behavior known as institutional, we may define an institution as Collective Action in control of Individual Action'. In diens beschouwing komt sterk naar voren de spanning tussen het nastreven van belangen en de wijze waarop dat moet worden georganiseerd, beschermd en gecodificeerd. Instituties en waarden zijn instrumenteel in de belangenbehartiging.

In de economische theorie worden instituties veelal opgevat als intermediaire structuren die de coördinatie van het economisch handelen regelen. De discussie daarover wordt dan ook dikwijls gevoerd in het kader van de theorie betreffende de economische orde (Van der Zwan, 1982; Admiraal, 1983; Schotter, 1981; Heertje, 1979). Het gaat primair om het bespreekbaar maken of kanaliseren van maatschappelijke coördinatie. Schotter (1981, p. 11) definieert het als volgt: 'A social institution is a regularity in social behaviour that is agreed to by all members of society, specifies behaviour in specific recurrent situations, and is either self-policed or policed by some external authority'.

Alleen van de belangrijkste voorbeelden van een economisch relevante institutie noemt Schotter (1981, p. 43) de 'property rights': 'a well-functioning economy can exist only if a set of unambiguously defined property rights exist that detail the limits to which economic agents can use the goods in their possession'. Ook hier vinden we de basis voor het bestaan van een institutie als een spanning tussen

waarden of belangen en de personen en organisaties achter die belangen. Instituten hebben dus altijd een Januskop: enerzijds belangen en waarden; anderzijds de mensen daarachter. In de door ons bedoelde opvatting is een institutie – behalve als organisatie – ook op te vatten als een regelstructuur op intermediair niveau tussen (economische) subjecten en de staat. Een institutie in economische zin regelt bijvoorbeeld de onderlinge transacties, de geldeenheid, het geldstelsel en de eigendomsrechten. Het gaat er in ieder geval om hoe de ‘control over resources and property rights’ wordt verdeeld en toegewezen over de participanten (Whynes & Bowles, 1981). De regels kunnen geweld voorkomen en transactiekosten verminderen of transactiemogelijkheden vergroten.

Een institutie heeft een *structuren en regels*. De institutionele structuur geeft ook aan hoe de *posities* over de subjecten zijn verdeeld. Hirsch (1976, Ch. 3) spreekt zelfs van ‘positional economy’, het gedeelte van de economie waarbinnen goederen en diensten (‘positional goods’) niet via gewone markten worden verhandeld en toegedeeld, maar waar dat afhangt van de institutionele positie. Deze gedachtengang vindt men ook terug bij de theorie van de ‘gesegmenteerde arbeidsmarkt’ of van de ‘dubbele arbeidsmarkt’ (Pfriem, 1979). Daarin worden banen in twee categorieën verdeeld, waarbij één deel via de ‘externe’ arbeidsmarkt op een ‘gewone’ manier, via vraag en aanbod en lonen, functioneert; het andere deel loopt evenwel via de ‘interne’ arbeidsmarkt van bedrijven, departementen of instellingen. Daarbinnen beschermt men elkaar en speelt elkaar de betere banen toe. Bij de huidige bezuinigingsmaatregelen met betrekking tot de universiteiten is dat duidelijk merkbaar.

Naast institutionele posities zijn er *institutionele arrangementen*. In de conventionele economie van het neoklassieke type wordt verondersteld dat economische subjecten buiten de normale marktrelaties geen invloed op elkaar uitoefenen – althans bij volkomen concurrentie. De huidige inzichten (De Jong, 1982) tonen aan dat er sprake is van dynamische concurrentie, waar wel degelijk ook bewuste beïnvloeding van de marktpartijen is waar te nemen. Om zich te beschermen of juist om de machtspositie te vergroten accepteert men institutionele arrangementen. Marktpartijen kunnen aldus door het overeenkomen van stelsels van regels komen tot stabielere verhoudingen. Soms komen de institutionele arrangementen van buiten en worden opgelegd. In zulke gevallen worden de marktpartijen geconfronteerd met voor hen grotendeels onbeïnvloedbare voorwaarden.

Voor de betrokkenen is het doel bij *vrijwillige* deelname een grotere zekerheid en kostenreductie. In een situatie met *opgelegde* arrangementen kan het doel zijn om door coördinatie zo weinig mogelijk negatieve externe effecten toe te staan; ook andere doelen kunnen gelden, zoals bij de centraal geleide volkshuishoudingen. Er is aldus een spanningsveld tussen beheersing en reductie van onzekerheden enerzijds en individuele speelruimte anderzijds. Voor de staat gaat het erom het stelsel zodanig te formuleren, dat de economische transacties zo doelmatig als

mogelijk is worden georganiseerd, waarbij het begrip doelmatig natuurlijk ook ruimte laat voor verschil van mening omtrent de juistheid der doelen.

3. Sleutelfactoren

Om de stedelijke ontwikkelingen te begrijpen, heeft men – behalve zicht op de institutionele structuur – ook nodig dat men enkele andere factoren goed kent. Welke belangrijke factoren beïnvloeden de maatschappelijke – en dus ook de stedelijke – ontwikkelingen? Het is niet aan ons om hier een uitputtende analyse te geven, zodat we ons slechts kunnen aansluiten bij andere auteurs, zoals Weber, Marx, Heertje en Bell. Allereerst sluiten we aan bij Bell (1980).

Deze maakt een indeling van menselijke activiteiten in twee delen. Ten eerste een 'horizontale' categorie, waarbinnen 'social realms' bestaan en ten tweede een categorie waarin 'lagen' voorkomen à la Parsons of Gurvitch. Hier richten wij ons op de eerste categorie.

Bell definieert allereerst 'social realms' en vervolgt dan met: 'Against these holistic views, I have argued that society is better understood as being composed of diverse realms, each obedient to a different 'axial' principle, which becomes the regulative or normative standard, the legitimating principle, of action in each realm. In a modern economy, the axial principle is 'functional rationality', or efficiency – the idea that in the *techno-economic* realm the criterion for using a process or a product whether it can be made cheaper, better, more efficiently...' Daarna beschrijft Bell de tweede en de derde soort van 'realms', respectievelijk voor de politiek en de cultuur. Voor de eerste gaat het om de 'axial principle' van de 'equality'. Hierbij valt aan te tekenen dat de gelijkheidsrechten mede geleid hebben tot wetgeving met betrekking tot arbeid, wonen, sociale zekerheid en onderwijs. In speciale gevallen zijn er grote conflicten mee gepaard gegaan. Voor de stedelijke ontwikkelingen in Amsterdam mogen wij bijvoorbeeld attenderen op 'woonrechten voor 18-jarigen' en op de krakersbeweging. De derde 'realm' is die van de 'culture'; daar is het 'axial principle' en de 'enhancement or the fulfillment of the self'.

De door Bell onderscheiden 'realms' zijn eigenlijk segmenten van het maatschappelijk proces, waarbij drie stelsels van doorslaggevende factoren een rol spelen, te weten de *economisch-technische*, de *bestuurlijk-institutionele* en de *culturele* factoren.

Het lijkt mij dat de keuze sterk wordt beïnvloed door de aard van het te bestuderen onderwerp. Zo komt het mij voor dat voor stedelijke en regionale studies ook de *demografische* factoren als een eigen categorie mogen worden gezien. Zowel de groei als de samenstelling van de bevolking is van grote betekenis voor stedelijke en regionale ontwikkelingen.

Voor meer economisch georiënteerde studies heeft Heertje (1973) – in zijn

fundamentele werk over de relatie tussen economische en technische ontwikkelingen – aangetoond hoe belangrijk deze categorie van factoren is voor het begrijpen van de structurele aspecten van de maatschappelijke ontwikkeling. Voor stedelijke en regionale ontwikkelingen is kennis van dit complex van factoren een noodzaak. Men denke slechts aan de relatie tussen de stedelijke ruimtelijke structuur en de ontwikkeling van de verkeerstechnieken.

Hierna zullen we de door ons 'sleutelfactoren' genoemde categorieën van variabelen gebruiken om daarmee twee voorbeelden van stedelijke problemen te beschrijven, te weten (1) de relatie tussen enerzijds de ruimtelijke structuur en de verkeersontwikkelingen, alsmede de prijzen van vastgoed (met name grond), en anderzijds de bestuurlijk-institutionele structuur; en (2) de problematiek van de ruimtelijke structuur van de stedelijke werkloosheid in relatie tot de theorie van de gesegmenteerde arbeidsmarkt.

4. Verkeerstechniek en de ruimtelijke structuur van vastgoedprijzen

Oude steden hebben dikwijls een concentrische structuur vanwege de grote invloed van de geografische afstand in een tijd toen de verkeerstechniek nog niet zo sterk ontwikkeld was. In die steden was er tevens sprake van een duidelijk centrum voor zowel de bestuurlijke alsook de kerkelijke autoriteiten. Het centrum was tevens de belangrijkste markt; veel steden kennen nog een Grote Markt. Daarnaast waren er nog meer specifieke marktplaatsen, zoals de Vismarkt, de Hooimarkt, de Houtmarkt, de Botermarkt en de Kalvermarkt. De straten waren primair geschikt voor voetgangers, sommige ook voor karren en rijtuigen. In steden aan het water of die doorsneden werden door rivieren was het watervervoer uiteraard van grote betekenis.

De ruimtelijke configuratie van de oude multifunctionele steden was zodanig, dat er aan elke functie een duidelijk herkenbare ruimte was toegewezen, niet alleen aan marktnamen, maar ook aan straatnamen herkenbaar (Houtkopersstraat, Weversstraat). Toch waren deze eenheden betrekkelijk klein, zodat de oude steden meer een bonte mengeling van functies vertoonden dan een ruimtelijke homogeniteit. Voor zover oude steden nog als binnenstad herkenbaar zijn, is dat ook nu nog merkbaar aan de rijke schakeling van gebouwen en bouwstijlen.

De moderne grote steden hebben veel meer dan voorheen een sterke ruimtelijke arbeidsverdeling, die tot uitdrukking komt in specifieke ruimten van meestal grote omvang: het hoofdwinkelcentrum, het kantorenhart, het havengebied, het industrieterrein en zeker de onmetelijke woonwijken, met slechts een spaarzaam winkeltje. Deze sterke ruimtelijke functiescheiding met een homogenisering is dus op zich niet nieuw, maar door de grote schaal zijn de onderlinge afstanden heel groot geworden. De functioneel-ruimtelijke structuur der grote steden is tevens

zichtbaar in de verkeersstructuur en in de ruimtelijke differentiatie van prijzen van vastgoed. Op deze laatste problematiek zal ik thans – zij het kort – ingaan.

In de stedelijke economie is het begrip 'grondrent' een voortdurend terugkerend gegeven. Het is ontleend aan de theoretische beschouwingen van Von Thünen, Ricardo en Marx. Het zou hier te ver voeren op deze discussie diep in te gaan, maar enkele opmerkingen zijn nodig voor de uitwerking van ons thema.

In de kern komt de discussie rond dit begrip neer op het vraagstuk van de bronnen van produktiewaarde en de verdeling daarvan. Bij Ricardo heeft de produktiefactor grond een zelfstandige inbreng bij de voortbrenging van waarde. De eigenaar van de grond heeft dus recht op het deel van de toegevoegde waarde dat door de grond wordt ingebracht. Marx bestreed een en ander en stelde dat de grond als zodanig 'wertlos' is. Eigendom is slechts de institutionele voorwaarde van de bezittende klasse, waardoor een deel van de toegevoegde waarde, die slechts door arbeid wordt voortgebracht, kan worden toegeëigend. De 'grondrent' is bij Ricardo een beloning voor de inbreng van de produktiefactor grond en bij Marx een beloning voor eigendomsrechten, die niet berust op een produktieve inbreng.

Over de aard van de grondrent verschillen deze economen minder dan zo wel schijnt. Zij erkennen dat de grondrent verschilt naarmate de marktomstandigheden variëren. Is een stuk grond gunstig gelegen, dan zijn de transportkosten lager (Von Thünen) of is de grondkwaliteit beter (Ricardo), waardoor de netto-opbrengst hoger kan worden. Het basiskenmerk voor een goede opbrengst is dus de locatie. Indien de eigendomssituatie dat toelaat, zal de eigenaar uiteraard een zo groot mogelijk deel van de opbrengst opeisen. Het theoretisch relevante punt is eigenlijk of de hoogte van de grondrent uit de marktprijzen van de produkten valt te verklaren (Ricardo en Von Thünen) of dat de eigenaar de hoogte van de grondrent bepaalt op basis van machtspositie, waarna deze als kostenfactor de marktprijzen van de produkten ophoogt.

Voor de bepaling van grondprijzen en voor de bepaling van vergoedingen bij onteigening – bijvoorbeeld bij stadsuitbreiding of stadsvernieuwing – is deze discussie nog steeds van belang. Niet voor niets zijn na de tweede wereldoorlog drie kabinetten gevallen op de grondpolitiek. De theorie van Ricardo en de verdere vernieuwingen door de neoklassieken voert tot een onteigeningsprijs die een vergoeding is voor de nieuwe marktwaarde in de situatie waarbij een verandering van agrarische grondbestemming naar een woonbestemming tot stand komt. De theorie van Marx en de verdere uitwerkingen leiden tot een onteigeningsvergoeding op basis van de 'gebruikswaarde', dat is de prijs die berekend wordt voor de situatie vóór de bestemmingsverandering.

Ook de keuze van het gronduitgiftesysteem is terug te voeren op de voorgaande discussie. In Europa hebben veel steden met een socialistische politieke meerderheid het erfpachtsysteem ingevoerd. De gedachte daarachter was dat de grond op

zich 'wertlos' is, maar als middel tot toeëigening van een deel van de produktiewaarde kan dienen, zeker in een kapitalistische economie waar het vastgoed een 'uitbuitingsinstrument' zou kunnen zijn in de handen van de bezittende klasse. Bovendien zou de situatie steeds ernstiger worden, omdat bij sterke inflatie een groot deel van het kapitaal wordt belegd in vastgoed. De waardeestijging zou via erfpacht naar de gemeenschap kunnen terugvloeien. In onze terminologie zijn zowel de onteigeningswetgeving als de eigendom 'institutionele arrangementen', met duidelijke politieke en economische effecten.

Voor ons onderwerp is het nu van belang om te constateren dat de waarde van vastgoed vooral wordt bepaald door de volgende factoren:

1. de situatie op de markt voor een desbetreffend goed (de relatieve schaarste);
2. de ligging, zowel in verhouding tot andere plaatsen alsook de kwaliteit van de locatie als zodanig;
3. de kwaliteit van de omgeving; en
4. de mogelijkheid om er andere functies op te bestemmen.

Een locatie die voor alle vormen van vervoer goed ligt, met een gunstige omgeving, en waarbij het is toegestaan om van agrarisch naar wonen te veranderen, of van wonen naar kantoorbestemming, ligt goed in de markt. Makelaars hebben de uitdrukking: wat bepaalt de prijs van vastgoed? Ten eerste de locatie, ten tweede de locatie, en ten derde de locatie.

De vraag kan nu worden gesteld of 'locatie' beïnvloedbaar is. Dat is zeker het geval, vooral door verkeersmaatregelen en bestemmingsplannen; dus enerzijds door ingrepen in de technische en anderzijds in de institutionele sfeer. Een bekend voorbeeld is de aanleg van een metro. Doordat er bepaalde locaties met specifieke eigenschappen (extra grote bereikbaarheid) gaan ontstaan, worden die een aantrekkelijke plaats voor die functies die daarvoor gevoelig zijn, met name kantoren en winkels die veel bezoekers vereisen. De vastgoedprijzen rondom metrostations stijgen in een situatie met een vrije markt dan ook aanzienlijk (Lambooy, 1980). Om een beeld te krijgen van de gevoeligheid van grondprijzen voor een functieverandering van wonen naar winkel- of kantoorbestemming, zie men de volgende tabel.

Kenmerkend is dat de grondprijs voor zakelijke bestemmingen in grote steden heel hoog kan worden, maar ook in gespecialiseerde steden met een sterke internationale specialisatie en een beperkte fysieke ruimte (Zürich). In sommige steden is de woonfunctie relatief laag geprijsd, vooral in landen met een sterke socialistische regering of oppositie. Ook speelt de stedelijke traditie een rol, in verband met de preferenties. In Frankrijk is Parijs voor de elite een meer gewaardeerde woonplaats dan Londen voor de Engelsen, die vaak liever buiten wonen.

Voor wat betreft de ruimtelijke structuur van de grondprijzen kunnen we stellen dat er voorheen een heel sterke piek in het zakencentrum lag. Nog steeds zijn de prijzen in de centra veruit het hoogst, behalve in steden – zoals Amsterdam

Tabel 1: Hoogte grondprijzen in enkele steden in 1970 (\$/m²)

Stad	Woonbestemming (1)	Zakelijke bestemming (2)	Verhouding (1) : (2)
Parijs	1.200	7.000	1 : 6
New York	1.000	9.000	1 : 9
Tokyo	850	11.000	1 : 13
Madrid	700	3.500	1 : 4
München	600	4.500	1 : 7,5
Milaan	600	3.000	1 : 5
Tel Aviv	500	1.700	1 : 3,4
Zürich	350	14.000	1 : 40
Londen	160	2.700	1 : 50
Amsterdam	170	2.700	1 : 16

Bron: Darin-Drabkin, H., Land policy and urban growth. (Oxford) 1977, p. 92.

– met sterke institutionele belemmeringen voor de bouw van kantoren in de binnensteden. Daar mag men bijvoorbeeld geen parkeergarages aanleggen of er zijn voorschriften betreffende de hoogte (onder andere in Amsterdam, maar ook in New York). Door de verkeersontwikkeling zijn er evenwel steeds meer subcentra tot stand gebracht, waar de prijzen zich aanpasten aan de verbeterde locatie. Steden kunnen vooral groot worden dank zij de verkeerstechniek.

In de lokale politiek der grote steden is de relatie tussen vastgoedprijzen en de verkeersplannen van uiterst grote betekenis. In agrarische gebieden rond de steden, maar ook in stadsvernieuwingsbuurten, zijn de grondprijzen lager, zodat die uitstekend geschikt zijn voor verkeersdoorbraken en nieuwe bestemmingen. De onteigeningswaarde voor de overheid is laag, de plannen zijn technisch goed te regelen en de betreffende groeperingen zijn meestal slecht georganiseerd; het gaat niet om 'institutioneel machtigen'. De waardeestijging maakt het mogelijk om de financiering kostendekkend te maken.

Deze samenhang maakt het begrijpelijk waarom zowel door 'rationeel' handelende gemeentebestuurders, als door de 'vrije markt', vaak dezelfde ruimtelijke oplossing tot stand komt. Slechts in een periode van grote welvaart zal een gemeentebestuur het zich kunnen veroorloven – zoals in Amsterdam in de jaren zeventig – om op 'goede locaties' geen kantoren te bouwen, maar woningwetcomplexen, waardoor zeer veel potentiële inkomsten verloren gingen.

In andere gevallen kunnen gemeentebesturen door hun bestemmingsplannen een institutionele barrière opwerpen tegen veel geld opbrengende functieveranderingen. Indien bijvoorbeeld in een stadsvernieuwingsbuurt een 'ontwikkelbare' straat ligt, die direct aansluit bij het hoofdwinkelcentrum, dan zal er een grote druk bestaan om ook aldaar winkels te vestigen. De toevallige eigenaars zouden er aanzienlijk in vermogenspositie op vooruitgaan, indien het bestemmingsplan niet

toevallig de functieverandering verbod. In zulke gevallen kunnen kopers dan ook niet anders dan de prijs voor een oud huis betalen, of ze kunnen zich aaneensluiten als lobby om het gemeentebestuur te beïnvloeden. De prijs is dan institutioneel bepaald. De institutionele arrangementen liggen in een bestemmingsplan verankerd; de vastgoedmarkt is tot de woningmarkt verengd.

5. De stedelijke arbeidsmarkt

Hoewel er een vraagteken zou kunnen worden gezet bij de vraag in hoeverre er speciale problemen van de stedelijke arbeidsmarkt bestaan, kan toch worden waargenomen dat eigenschappen ervan in de steden een eigen configuratie vertonen. De bedrijvigheidsstructuur, alsook de ruimtelijke en de demografische structuur werken anders uit in de stedelijke arbeidsmarkt dan in niet-stedelijke situaties. Reeds in 1965 werd door president Johnson, bij het ontvouwen van zijn plannen met betrekking tot de Great Society, gewezen op de sociale problemen die de grote steden ervaren met de werkloosheid aldaar. In de jaren die daarop volgden zijn tal van studies uitgevoerd die op deze problemen waren gericht. Deze zogeheten 'getto-studies' gaven mede aanleiding tot het ontstaan en de ontwikkeling van de theorie van de dubbele arbeidsmarkt in allerlei varianten.

In de 'theorie van de gesegmenteerde arbeidsmarkt' wordt de aandacht vooral gericht op de aanbodzijde. In die theorie wordt een tweetal onderscheidingen aangebracht. Allereerst die tussen primair en secundair segment, en ten tweede die tussen interne en externe arbeidsmarkt. Het primaire segment bestaat – kort gezegd – uit de beter opgeleide, beter betaalde blanke mannen; het secundaire segment uit laaggeschoolden, ongeschoolden, laagbetaalden, vaak met wisselende banen in een onzekere situatie. Vaak gaat het hierbij om vrouwen en minderheidsgroepen. Het onderscheid tussen de interne en externe arbeidsmarkt is dat bij de externe arbeidsmarkt personen van buiten een onderneming of organisatie worden aangetrokken, terwijl bij de eerstgenoemde de rekrutering in eerste instantie erbinnen valt of in groepen die daarmee sterk gerelateerd zijn via scholen, families of andere verbanden die selectief werken. Daar zijn factoren die een volledige werkgelegenheid of een bredere verdeling van werkgelegenheid in de weg staan. Daartoe behoren de zelfbescherming van de interne arbeidsmarkt bij instellingen en bedrijven, de geografische segmentatie en de segmentatie op grond van scholing, geslacht en ras. In de 'getto-theorie' wordt voorts ook een rol toebedeeld aan de woonplaats en de groep waartoe men behoort. De werkgevers zouden bijvoorbeeld geneigd zijn om personen uit bepaalde buurten te weren, vanwege de hun toegedachte slechte kwaliteiten. Mede daardoor ontstaan werkloosheid en armoede, wat demotiverend werkt op de getto-jeugd, waardoor de karakteristieke zelfbevestigend werken. Er ontstaat een vicieuze cirkel van armoede, werkloosheid en woonplaats.

Voor de verklaring van de problemen waarmee we in Nederland geconfronteerd worden, zullen factoren zoals de technologische en institutionele ontwikkelingen mede in de beschouwing dienen te worden betrokken. De woonplaats is hier veel minder bepalend voor het succes op de arbeidsmarkt dan scholing en werkervaring. Dat blijkt uit onderzoek in ons land, maar ook in het Verenigd Koninkrijk.

Behalve in de Verenigde Staten is juist ook in het Verenigd Koninkrijk al in de jaren zeventig onderzoek verricht naar de stedelijke werkloosheid, waarbij vooral de onderzoeken van Metcalfe, Pahl en Vipond kunnen worden genoemd. David Metcalfe heeft in de 'Economic Journal' van 1975 een bekend artikel gepubliceerd, handelend over de verklaring van de verschillen in werkloosheid tussen verschillende regio's, steden of wijken. Hij stelt daarin (p. 578): '... there is unfortunately little agreement on the causes of these unemployment differentials and, by implication, on policies to alleviate the hardship resulting from unemployment'. Voorts stelt hij dat regio's eigenlijk al te groot zijn voor de analyse; het onderzoek van dit vraagstuk moet op lagere schaalniveaus plaatsvinden, met name op wijkniveau. Pas dan kan de centrale vraag worden gesteld, namelijk of de werkloosheid door persoonskarakteristieken, een vraagtekort ('demand deficiency'), het bestaan van fricties, dan wel door geografisch specifieke factoren kan worden verklaard. Hij onderzocht dit vraagstuk voor een aantal Engelse steden, met name voor Londen. Metcalfe maakte voor zijn onderzoek een onderscheid in *persoonskarakteristieken* en *gebiedskarakteristieken*. Daarbij dient te worden vermeld dat de factor 'woonsituatie' of 'woonomgeving' bij zijn onderzoek niet naar voren kwam als een duidelijke factor ter verklaring van de werkloosheid. Dat was wel het geval bij de reeds gereleverteerde onderzoeken in de Verenigde Staten, bijvoorbeeld die van Gordon en van Piore & Doeringer. Duidelijk komt naar voren hoe de relatie tussen woonomgeving, sociale structuur en de werking van de arbeidsmarkt in de Verenigde Staten en Europa kan variëren. In de Verenigde Staten is er, zoals gezegd, een cumulatief verband verondersteld tussen werkloosheid, armoede en verpauperd woonmilieu. Men spreekt daarbij dan ook wel van een 'getto-economie'. Wilson heeft in het tijdschrift *Society* zelfs gesteld dat er een duidelijke ontwikkeling is in de richting van een 'urban underclass'. Zij die uit 'slechte' buurten afkomstig zijn, hebben geen kans, worden werkloos, krijgen een laag inkomen en kunnen hun kinderen geen betere opleiding bezorgen dan de ouders hadden. Doordat de opleiding slecht is, wordt de kans op een goede baan gering en daarmee is de cirkel rond, want het lage inkomen biedt geen perspectief op verandering van buurt.

In Europa is het causale verband van de geografische convergentie eerder te vinden bij de samenhang: lage opleiding – gering inkomen – lage bestedingsmogelijkheden voor de woning. Bij de werkgevers is geen discriminerend gedrag naar woonplaats vastgesteld. De oorzakelijkheidsketen is in Europa deels hetzelfde,

maar het is voor individuen gemakkelijker eruit te breken, door onze sociale zekerheid en de redelijk algemeen toegankelijke schoolsystemen.

De vraag mag evenwel worden gesteld of het probleem niet anders dient te worden geformuleerd. Het is niet zo relevant op welk punt van de keten het vraagstuk van de causaliteit wordt gericht; veeleer is het van belang of er een zichzelf versterkend effect valt waar te nemen van verpaupering van mensen en stadswijken.

In Europa is er weliswaar sprake van een toenemende discriminatietendens met betrekking tot immigranten, maar – zoals ook Metcalfe al vond – hun arbeidsmarktpositie is eerder verbonden aan het scholingsniveau dan aan de woonplaats. De werkloosheid onder immigranten is niet beduidend hoger dan vergelijkbare ongeschoolden, terwijl hun werkbereidheid eerder groter is dan die van Europese 'inboorlingen'.

Daar ligt het stedelijk probleem dan ook niet. Het gaat eerder om het *effect* van blijvende werkloosheid, getto-vorming, verarming en vermindering van voorzieningen. *Niet de causaliteit is in het geding, maar de effecten van het proces van verpaupering.*

Naast het probleem van de geografische verdeling van armen en ongeschoolden is er een vraagstuk dat vooral vrouwen aangaat. Zo heeft onder meer Vipond (1980, 1984) erop gewezen dat zelfs beter opgeleide vrouwen in de suburbs van Engelse en Australische steden een veel hoger werkloosheidspercentage vertonen dan de mannelijke vergelijkbare beroepsgroepen. Het participeren in verschillende sociaal-ruimtelijke systemen (huisvrouw/winkel; moeder/school; etc.) maakt vrouwen gevoeliger voor afstand en werkgevers huiveriger voor verderaf wonende vrouwelijke employés. Aangezien er wel een ruimtelijke spreiding van kantoorwerkzaamheden optreedt, kan deze situatie in de toekomst verbeteren.

Vrijwel alle auteurs komen tot de conclusie dat de drie kernproblemen de volgende zijn:

1. de werkloosheid is relatief sterk geconcentreerd in oude wijken;
2. de meerderheid van de werklozen is laag geschoold of ongeschoold; en
3. zij zijn afhankelijk van een goedkope woonlocatie.

In de Verenigde Staten is er, vanuit de getto's, weinig mobiliteit naar elders; de bevolking leeft daar van ouders op kinderen. In Europa is er wel veel meer dynamiek mogelijk, doordat de sociale zorg en het onderwijs veel breder toegankelijk zijn. Daardoor is het Amerikaanse gettoprobleem veel meer een '*integraal gebiedsprobleem*'; in Europa gaat het meer om personen, althans tot nu toe. Het effect van langdurige werkloosheid en van toenemende concentratie in getto-achtige gebieden met een dalend voorzieningenniveau maakt het beleidsprobleem ook hier meer dan voorheen tot een integraal gebiedsprobleem. Konden maatregelen tot nu toe het best op personen worden gericht, de gebiedsbenadering komt steeds meer in zicht. Maar daarbij is relevant welke rol de economisch-

technische en institutionele factoren spelen.

De redenen om ons onderwerp in verband te brengen met technologische en institutionele ontwikkelingen zijn als volgt aan te geven. Allereerst wordt er thans steeds meer van uitgegaan dat de hoge werkloosheid niet primair wordt veroorzaakt door een vraagtekort op macroniveau, maar door de technologische ontwikkeling en de daarmee verband houdende produktiviteitsstijging per man. Naast deze *technologische werkloosheid* zou er voorts *institutionele werkloosheid* bestaan. Deze kan worden toegeschreven aan belangengroepen die zichzelf beschermen, onder andere vakbonden, of ook door het stelsel van sociale zekerheid, waardoor de totale loonkosten te hoog kunnen worden, of door de loonstructuur, waarbij gedacht kan worden aan te hoge wettelijke minimumlonen. Sommige categorieën worden derhalve beschermd, terwijl andere mede vanwege die bescherming geen kansen krijgen. Zo zouden in de persoonlijke dienstverlening (winkels, horeca, schilders etc.) meer personen kunnen worden aangetrokken, als de totale nationale produktie zou stijgen. In Bells bewoordingen zou men kunnen zeggen dat de 'realm of policy' met de 'equality, als doel negatief werkt op de 'techno-economic realm', met efficiency als criterium. We zullen eerst ingaan op de technologische werkloosheid.

In het begin van de vorige eeuw heeft de beweging van de Luddieten voor het eerst aandacht opgeëist voor de mogelijkheid dat werkloosheid kan worden veroorzaakt door de vervanging van mensen door machines. De Luddieten vernielden zelfs machines en werden daarom in 1814 met militair geweld bestreden. Hun probleem verdween uit de aandacht door de sterke groei van de werkgelegenheid in de industrie die de machines voortbracht. Deze compenserende werkgelegenheid is tot voor kort kenmerkend geweest voor de economische ontwikkeling, zoals onder andere door Heertje in zijn boek over dit probleem in 1973 werd aangetoond. In het kader van ons onderwerp kunnen nu de volgende drie vragen worden gesteld:

1. Is de ontwikkeling van de informatica een Tweede Industriële Revolutie, waarbij het compensatiemechanisme thans niet meer werkt?
2. Welke segmenten van de arbeidsmarkt zullen daarbij betrokken raken? En
3. Welke rol spelen de loonhoogte en de loonstructuur, mede in het licht van machtsposities en institutionele verstarring?

Het probleem waarop we stuiten, is vooral hoe het compensatiemechanisme nu werkt, met name *voor wie* dat geldt. Het valt namelijk op dat in zeer bloeiende steden, zoals Boston, San Francisco, Dallas, Houston en New York, het percentage van de werkloosheid in 1984 weliswaar verhoudingsgewijs laag is (tussen 5 en 7 procent, en in de Verenigde Staten als totaal ongeveer 7,5%), maar dat de verdeling van de werkloosheid het probleem is. Er is een concentratie van de werkloosheid in de segmenten die gekenmerkt worden door ongeschooldheid en verpaupering. In de terminologie van de theorie van de gesegmenteerde arbeids-

markt is er sprake van het zogenoemde 'secundaire segment'. De concentratie in bepaalde wijken is duidelijk aanwezig.

Voor ons is in ieder geval van belang dat er in de VS, ondanks (of dank zij) die lage lonen, een sterke groei is geweest in de segmenten van de arbeidsmarkt waar lage lonen worden uitbetaald, met name in de horecasector. In een artikel in het tijdschrift *Challenge* vraagt een econoom zich dan ook af: 'Is America becoming a nation of hamburger-stands?'

Overigens kan worden geconstateerd dat van de 20 miljoen nieuwe banen in de VS sedert 1970 er ruim driekwart in de diverse dienstensectoren is gerealiseerd, niet alleen in delen met lage lonen, maar ook in de zakelijke dienstverlening.

Hoe het ook zij, de gevolgen van de technologische en institutionele werkloosheid worden voor een belangrijk deel afgewenteld op de grootstedelijke werklozen. Zelfs bij een op langere termijn weer herstellende economische groei zal er een hoger percentage werklozen overblijven dan waaraan we gewend waren. Er is sprake van een blijvend grootstedelijk vraagstuk, zeker voor de eerstvolgende tien jaar en zeker voor de laagst opgeleiden. In het geval van zulk een ontwikkeling is er het gevaar dat dat ook in Europa getto's met een 'urban underclass' gaan ontstaan.

6. Tenslotte

De stedelijke ontwikkelingen zijn over het algemeen geïntensiveerde algemeen maatschappelijke ontwikkelingen. Juist de intensiteit ervan is een bron voor talrijke conflicten (Bassand & Fragnière, 1978; Rémy & Voyé, 1981), waardoor institutioneel-bestuurlijk voortdurend naar aanpassingen en oplossingen wordt gezocht. De bron van de dynamiek is heel vaak te vinden bij veranderende economisch-technische omstandigheden.

Bij het eerste voorbeeld werd geconstateerd dat door bepaalde institutionele arrangementen ('eigendom', erfpacht, bestemmingsplan) en instituties (georganiseerde groeperingen van bewoners of vastgoedhandelaren) de prijs van grond en gebouwen in sterke mate kan worden beïnvloed, zodanig dat er zelfs een totale 'marktverstoring' kan optreden. Daarnaast kon worden geconstateerd dat het grondgebruik en de vastgoedprijzen in sterk mate samenhangen met technische ontwikkelingen, zoals nieuwe verkeerstechnieken of kantoortechnologieën.

In het tweede voorbeeld stond de stedelijke arbeidsmarkt centraal. Werkloosheid kan ontstaan door technologische veranderingen, maar hangt ook samen met scholing en woonplaats. De institutionalisering van bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt kan meehelpen om anderen via toetredingsdrempels en hoge lonen een barrière te bezorgen. Ook binnen de arbeidsmarkt beconcurreren de deelnemers elkaar.

De institutioneel-economische benadering is tot nu toe nog niet specifiek voor

stedelijke ontwikkelingen gehanteerd. Er lijkt voldoende aanleiding te zijn om er verder mee te gaan.

Geselecteerde bibliografie

- Admiraal, P.H.: Economische orde; deel 1: Marktarrangementen. In: *Maandschrift Economie*, 1983, I p. 363-382.
- Bassand, M., & J.P. Fragnière: *Le pouvoir dans la ville*. Vevey 1978.
- Bell, D.: *The winding passage*. New York 1980.
- Commons, J.R.: *Institutional economics*. Madison 1961.
- Galbraith, J.K.: *The affluent society*. New York 1958.
- Gordon, D.: *Theories of poverty and underdevelopment*. Lexington 1972.
- Gruchy, A.G.: Institutional economics. In: *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 37, July 1978, p. 271-281.
- Heertje, A.: *Economische en technische ontwikkeling*. Leiden 1973.
- Heertje, A.: *Institutionele economie*. Naarden 1979.
- Hirsch, F.: *Social limits to growth*. Cambridge, Mass. 1976.
- Jong, H.W. de: *Dynamische markttheorie*. Leiden 1982.
- Lambooy, J.G., P.C.M. Huigsloot, en R.E. van de Lustgraaf, *Greep op de stad?* Staatsuitgeverij Den Haag 1982.
- Lambooy, J.G.: Urban land prices and urban land policy. An institutional economic approach. RSA-Paper, Groningen, August 1982.
- Lambooy, J.G.: *Transport, land values and unintended transfers*. CEMT Paris, 1980.
- Metcalf, D.: Urban unemployment in England. In: *Economic Journal*, Vol. 85, 1985, p. 578-589.
- Mitchell, W.C.: Quantitative analysis in economic theory. Presidential address 1924, American Economic Association.
- Norton, R.D.: *City life cycles and American urban policy*. New York 1979.
- Parsons, T.: *Structure and process in modern societies*. Glencoe 1960.
- Pfriem, H.: *Konkurrierende Arbeitsmarktheorien*. Frankfurt 1979.
- Rémy, J., L. Voyé: *Ville; ordre et violence*. Paris 1981.
- Rutherford, M.: J.R. Commons's institutional economics. In: *Journal of Economic Issues*, 1983, p. 721-744.
- Schotter, A.: *The economic theory of social institutions*. Cambridge 1981.
- Tool, M.R.: *The discretionary economy*. Santa Monica 1979.
- Veblen, Th.: *The place of science in modern civilization*. New York 1919.
- Vipond, J.: Intra-urban unemployment differentials in Sydney, 1971, In: *Urban Studies*, Vol. 17, 1980, p. 131-138.
- Vipond, J.: The intra-urban unemployment gradient; the influence of location on unemployment. In: *Urban Studies*, Vol. 21, 1984, p. 377-388.
- Whynes, D.K. en R.A. Bowles: *The economic theory of the state*. Oxford 1981.
- Wilson, W.J.: Inner-city dislocations. In: *Society*, Vol. 21, 1983, p. 80-86.
- Zijdeveld, A.C.: *Institutionalising; een studie over het methodologisch dilemma der sociale wetenschappen*. Meppel 1974.
- Zijdeveld, A.C.: *Steden zonder stedelijkheid*. Deventer 1983.
- Zwan, A. van der: Institutionele arrangementen en de werking van het marktmechanisme. In: *Economisch-Statistische Berichten*, 16-6-1982.