

Wat doet de stad?

Overzicht van opgaven, trends en implicaties voor beleid



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

WAT DOET DE STAD?

Overzicht van opgaven, trends en
implicaties voor beleid

- eindrapport -

Drs. H.M. ter Beek MPM
Dr. A.W.M. Odé
Drs. P.E.F. Poel
Dr. P.H. Renooy

Amsterdam, november 2007
Regioplan publicatienr. 1623

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het
ministerie van VROM.

VOORWOORD

Welke opgaven komen er op middellange termijn op de steden in Nederland af? Dat is de kernvraag die in het voorliggende onderzoek wordt beantwoord. Op een zestal terreinen heeft Regioplan deze opgaven voor de steden op de middellange termijn in kaart gebracht op basis van literatuurstudie en een beperkt aantal interviews.

De voor de betreffende opgaven meest relevante trends en ontwikkelingen zijn beschreven en er is onderzocht welke kansen en bedreigingen daarvan uitgaan op de steden. Vervolgens is gezien of en zo ja in welke mate deze trends en ontwikkelingen de steden specifiek raken en de erop gebaseerde beleidsopgaven specifiek stedelijk zijn. Tot slot is ook een begin gemaakt met de uitwerking van de vraag wie de beleidsopgaven zou moeten oppakken: kan de stad dit zelf aan, is er wellicht aanleiding om de opgave in regionaal verband op te pakken dan wel is er een noodzaak van Rijksbetrokkenheid?

Voor het onderzoek zijn interviews gehouden met deskundigen op persoonlijke titel en met experts verbonden aan de respectievelijke planbureaus en het Nicis. Wij willen deze experts graag hartelijk danken voor de van hun ontvangen inzichten en feedback. Verder danken wij ook de begeleidingscommissie voor de prettige samenwerking en in het bijzonder Kathrin Becker en Ron Dooms als de directe contactpersonen namens VROM/DGWWI/SenK.

Het onderzoek is uitgevoerd door Pauline Poel, Arend Odé, Piet Renooy en ondergetekende.

Amsterdam, 7 november 2007

Regioplan Beleidsonderzoek
Namens deze

Herbert ter Beek
Clustermanager Economie
herbert.ter.beek@regioplan.nl

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding en leeswijzer	1
1.1	Inleiding: achtergrond en selectie uit te werken opgaven..	1
1.2	Leeswijzer	2
2	De demografische uitdaging	3
3	Uitdagingen van de stedelijke woningmarkt	12
4	Vergroten van de participatie	23
5	Versterken van sociale cohesie en veiligheid	33
6	Stimuleren economische motorfunctie	40
7	Naar een “duurzame stad”	49
8	Synthese van de zes hoofdopgaven	56
8.1	De integrale stedelijke opgave	56
8.2	Wie pakt de beleidsopgaven op?	59
8.3	Naar een effectiever stedenbeleid	62
	Bijlagen	64
Bijlage 1	Overzicht gesprekspartners	65
Bijlage 2	Overzicht literatuur en bronnen	66

1 INLEIDING EN LEESWIJZER

1.1 Inleiding: achtergrond en selectie uit te werken opgaven

Eind 2009 lopen het GSB III en ISV II ten einde, en daarmee ook de rijksmiddelen voor deze instrumenten. In het coalitieakkoord is opgenomen dat het GSB, na evaluatie, ook na 2009 zal worden voortgezet. Daarnaast heeft het nieuwe kabinet expliciet gekozen voor een extra inspanning boven op het grote stedenbeleid, in de vorm van een actieve, brede en samenhangende aanpak in 40 probleemwijken. Om deze inspanningen zo effectief mogelijk te laten zijn, is het zaak dat nu reeds wordt nagedacht over wat de belangrijkste opgaven zijn voor de steden.

Op een zestal terreinen heeft RegioPlan daarom deze opgaven voor de steden op de middellange termijn in kaart gebracht op basis van literatuurstudie en een beperkt aantal interviews. De zes beleidsopgaven waarvoor deze analyses gemaakt zijn, zijn:

- De demografische uitdaging.
- De uitdagingen van de stedelijke woningmarkt.
- Vergroten van de participatie.
- Versterken van sociale cohesie en veiligheid.
- Stimuleren van de economische motorfunctie.
- Naar een “duurzame stad”.

Deze selectie is gemaakt in samenspraak met de door de opdrachtgever ingestelde begeleidingscommissie. Overwegingen om tot deze keuze te komen waren onder meer:

- Een evenwichtige spreiding over het brede spectrum van gemeentelijke beleidsvelden en thema's die de steden raken.
- Keuze om de beleidsopgaven voor de steden te clusteren in een beperkt aantal kernopgaven, om te voorkomen dat te veel versnippering optreedt in de analyses.
- Keuze om niet uit te gaan van op dit moment wellicht zeer actuele beleidsuitdagingen, maar vast te houden aan de wens om vooral de (ook) op middellange termijn relevante uitdagingen te beschrijven.

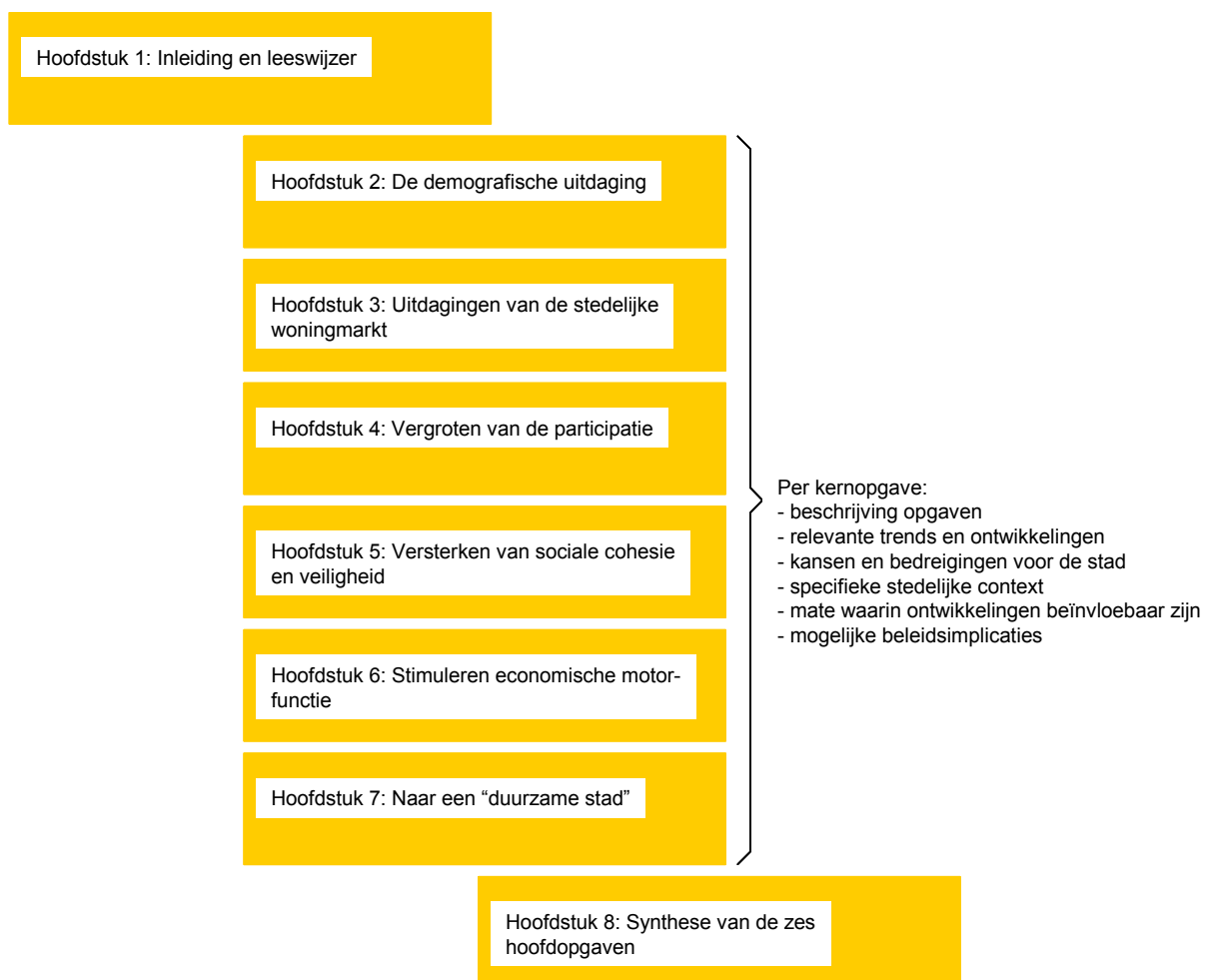
Daarnaast is besloten om niet de huidige indelingen van het stedelijk beleid, met name dan

- de drieslag “sociaal”, “economisch” en “ruimtelijk” van het huidige GSB-beleid
- of de vijf thema's van de minister voor wonen, wijken, leren en opvoeden, integreren en veiligheid als primair uitgangspunt te nemen. Anderzijds is het streven wel dat deze invalshoeken en thema's in voldoende mate worden meegenomen in de op te stellen analyses.

1.2 Leeswijzer

De voor de betreffende opgaven meest relevante trends en ontwikkelingen zijn beschreven en er is onderzocht welke kansen en bedreigingen daarvan uitgaan op de steden. Vervolgens is bezien of en zo ja in welke mate deze trends en ontwikkelingen de steden specifiek raken en de erop gebaseerde beleidsopgaven specifiek stedelijk zijn. Tot slot is ook een begin gemaakt met de uitwerking van de vraag wie de beleidsopgaven zou moeten oppakken: kan de stad dit zelf aan, is er wellicht aanleiding om de opgave in regionaal verband op te pakken dan wel is er een noodzaak van Rijksbetrokkenheid?

In grote lijnen is het rapport als volgt opgebouwd:



Bij de synthese in hoofdstuk 8 is verder vooral ingegaan op de samenhang tussen de zes gehanteerde kernopgaven voor de steden, de vraag wie welke beleidsopgaven op pakt dan wel op zou kunnen pakken en, tot slot, een eerste voorzet om het stedelijk beleid op middellange termijn nog effectiever te maken.

2 DE DEMOGRAFISCHE UITDAGING

Opgaven De demografische uitdaging waarvoor steden in Nederland zich gesteld zien, heeft betrekking op het formuleren van antwoorden op de veranderende samenstelling van de stedelijke bevolking in de nabije toekomst. Het gaat hierbij in het bijzonder om het opbouwen van kennis over waarschijnlijke ontwikkelingen, het beoordelen van de mogelijkheden dergelijke ontwikkelingen op lokaal niveau te sturen en het formuleren van effectief beleid, teneinde de ontwikkelingen effectief te kunnen beïnvloeden.

Vanuit een inhoudelijk perspectief bevat de demografische uitdaging drie belangrijke bestanddelen. Deze komen terug in diverse nota's en wetenschappelijke verkenningen over de demografische en (groot-) stedelijke ontwikkelingen in Nederland.¹ De volgende opgaven worden hierin onderscheiden:

- De bevolkingssamenstelling in steden verandert op middellange termijn ten gunste van oudere leeftijdsgroepen. Hiermee zullen nieuwe eisen aan de stedelijke omgeving worden gesteld. Belangrijkste opgave voor de stad is om ouderen niet als inactieve en behoeftige bevolkingsgroep 'af te schrijven', maar hen als actieve burgers bij de buurt en stad te betrekken.
- Steden zien zich gesteld voor een blijvende instroom van migranten, in het bijzonder afkomstig uit niet-westerse landen. Bovendien neemt de populatie van etnische minderheden toe als gevolg van een hoge natuurlijke aanwas. Hier geldt de opgave om de negatieve effecten van concentratievorming zo veel als mogelijk tegen te gaan en de participatie van deze groepen - zowel in sociaal, politiek als economisch opzicht - te stimuleren.
- Steden zullen ook in de toekomst geconfronteerd blijven met een omvangrijke wegtrek van vooral middelbare en hogere inkomensgroepen. Deze groepen zijn echter van vitaal belang voor het instandhouden van het voorzieningenniveau, het creëren van nieuwe werkgelegenheid en het op peil houden van gemeentelijke inkomsten. De opgave is dan ook om dit deel van de stedelijke bevolking zoveel als mogelijk vast te houden.

Al deze opgaven staan in direct verband met het zorgdragen voor een zo evenwichtig mogelijke verdeling van de stedelijke bevolking. Tegelijkertijd staat de toekomstige ontwikkeling van de stedelijke bevolking niet op zich zelf, maar is deze direct van invloed op verschillende maatschappelijke en economische uitdagingen waarvoor steden zich in de toekomst gesteld zien. In het bijzonder gaat het hier om de opgaven ten aanzien van de deelname aan onderwijs en arbeidsmarkt, het toekomstige bouwen en wonen, het

¹ Zie o.a. Stichting Atlas voor gemeenten/Rigo (2006) Nederland in 2015; Ministerie van BZK (2006) Steden van morgen, keuzes voor vandaag; NICIS (2006) De krimpende stad. Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie; Ruimtelijk Planbureau (2006) Toekomstverkenning grotestedenbeleid: een beschouwing.

economische en werkgelegenheidsperspectief, en de sociale samenhang en veiligheid in de stad. Deze uitdagingen zullen in de navolgende hoofdstukken worden besproken. Hieronder volgt een nadere toelichting op de demografische ontwikkelingen waarvoor, zoals die zich in de komende jaren in de Nederlandse steden zullen voordoen.

Trends

Gekoppeld aan de bovenbeschreven opgaven wordt een aantal demografische trends beschreven, te weten die van vergrijzing, een voortgaande immigratie en het proces van suburbanisatie.

Ontgroening en vergrijzing

Ontgroening en vergrijzing worden in het bijzonder in verband gebracht met de gedaalde vruchtbaarheid in Nederland en het ouder worden van de Nederlandse bevolking². Op nationaal niveau zullen beide processen de bevolkingssamenstelling in de komende jaren zichtbaar beïnvloeden. Bovendien zal de naoorlogse geboortegolf vanaf 2010 de leeftijd van 65 passeren, waarmee de vergrijzing zich aanzienlijk gaat versnellen. Naar verwachting zal deze rond 2040 haar hoogtepunt hebben bereikt, waarna een langzame ontgrijzing zal plaatsvinden³. Naar verwachting zal de bevolking in Nederland op korte termijn stagneren en op middellange termijn zelfs dalen.

De positie van de steden binnen de processen van ontgroening en vergrijzing verdient bijzondere aandacht. De verschillen in verwachte ontgroening en vergrijzing tussen de steden zijn namelijk zodanig, dat het niet mogelijk is van algemene trends te spreken. Voor wat de grote steden betreft zal de invloed van beide demografische processen de komende jaren beperkt blijven. Tot aan het jaar 2015 wordt zelfs een voortgaande vergroening voorspeld⁴. Pas na dat jaar zal het aandeel jongeren verminderen en zal ook de vergrijzing haar intrede doen. In het bijzonder zal dan de groep alleenstaande oudere vrouwen fors toenemen⁵.

Voor de overige steden is het beeld minder eenduidig⁶. In sommige snel groeiende steden, zoals Amersfoort, Helmond en Lelystad, ligt het aandeel jongeren op een zeer hoog niveau. Ook hier zal de komende jaren geen sprake zijn van een vergrijzende bevolking. Ditzelfde geldt voor diverse kleinere steden nabij de G-4, zoals Barendrecht, Hoofddorp en Houten. Dit zijn veelal de vestigingslocaties van jonge gezinnen uit de grote steden. Hiertegenover zien vooral de grotere gemeenten in de meer perifere delen van

² CBS en WODC, Hoofdstuk 2 in: *Jaarrapport integratie 2005*.

³ Nidi, *Grote steden in demografisch perspectief*, 2006.

⁴ Nicis, *De krimpende stad. Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie*, 2006.

⁵ *ibid.*

⁶ Atlas voor Gemeenten en RIGO, *Nederland in 2015: bouwstenen voor een toekomstverkenning*, 2006.

het land een sterke vergrijzing tegemoet in de komende jaren. Het aandeel jongeren is hier relatief klein, ten gunste van vooral de 65-plussers. In het bijzonder zullen diverse steden in Drenthe, Zeeland en Midden- en Zuid-Limburg op korte termijn te maken krijgen met een sterke vergrijzing. Voor overige steden in Nederland geldt een zeer wisselend patroon ten aanzien van ontgroening en vergrijzing. Van een eenduidige vergrijzingstrend voor de komende jaren kan dan ook allerm minst gesproken worden.

Migratie

Hoewel het migratieoverschot de afgelopen jaren is afgenomen, zullen de steden in Nederland ook in de nabije toekomst te maken krijgen met een omvangrijke internationale migratie. Gedurende de afgelopen decennia is de migratie in het bijzonder vanuit niet-westerse landen toegenomen⁷. De herkomstlanden Turkije, Marokko en Suriname nemen hierbij het leeuwendeel voor hun rekening. Gedurende de laatste jaren neemt de groei in migratie vanuit deze landen overigens af⁸. Hetzelfde geldt voor de migranten uit zogenoemde vluchtelingenlanden: na jaren van sterke groei, is de instroom gedurende de afgelopen jaren sterk afgenomen.

Naar achtergrondkenmerken van de migrantenpopulatie kunnen we eveneens een aantal interessante ontwikkelingen optekenen. Niet-westerse allochtonen in Nederland zijn gemiddeld jonger dan de autochtone bevolking, hetgeen op korte termijn een licht remmend effect op de vergrijzing in Nederland zal hebben. Overigens wijst het CBS/WODC voor de komende decennia op een vergrijzing onder groepen die al langer in Nederland verblijven, in het bijzonder de Marokkanen, Turken en Surinamers⁹.

Voorts tekent zich een verschuiving af naar de motivatie van migranten om zich in Nederland te vestigen¹⁰. Gezinsvormende en economisch gemotiveerde migratie zijn in belang sterk toegenomen ten koste van gezinshereniging en asielmigratie. Dit betekent dat de steden de komende jaren vooral te maken krijgen met een instroom van personen in de volwassen en arbeidsgerechtigde leeftijd. Tot slot is het beeld naar opleiding en maatschappelijke positie van vooral niet-westerse allochtonen zorgelijk. De arbeidsparticipatie is laag en de werkloosheid ligt ver boven het niveau van de autochtone beroepsbevolking¹¹. Wel zien we een sterke verhoging van het gemiddelde opleidingsniveau onder de tweede generatie, hetgeen zich naar verwachting in de nabije toekomst zal vertalen in een verbetering van de maatschappelijke positie¹². Overigens trekt

⁷ CBS Statline, 2007.

⁸ *ibid.*

⁹ CBS en WODC, Hoofdstuk 2 in: *Jaarrapport integratie 2005*.

¹⁰ *ibid.*

¹¹ SCP en CBS, Hoofdstuk 6 in: *Jaarrapport integratie 2005*.

¹² *ibid.* en Ministerie van SZW, *Etnische minderheden op de arbeidsmarkt, beelden en feiten, belemmeringen en oplossingen*, 2005.

Nederland niet alleen laag opgeleide migranten aan; in toenemende mate weten ook hoger opgeleide migranten (de zogenoemde kenniswerkers) Nederland te vinden¹³.

Migratie naar Nederland is in belangrijke mate gericht op de steden. Binnen de steden zijn het vooral de grote steden die de meeste migranten aantrekken. Ongeveer veertig procent van alle niet-westerse allochtonen woont in een van de vier grote steden. Binnen deze steden dragen zij voor ruim dertig procent bij aan de stedelijke bevolking¹⁴. Gegeven de hogere vruchtbaarheid, het positieve buitenlandse migratiesaldo in de grote steden, maar zeker ook door de natuurlijke krimp onder de autochtone bevolking, zal dit percentage gedurende de komende jaren verder toenemen. Reeds nu komt de bevolkingsgroei in de steden geheel voor rekening van de allochtonen (ibid.). In de komende jaren wordt overigens vooral in een aantal suburbane en snel groeiende gemeenten een sterke getalsmatige toename van niet-westerse allochtonen verwacht¹⁵.

Een groep nieuwkomers die aan belang wint, betreft de Oost-Europeanen. Volgens recente gegevens van het CBS zijn er momenteel circa 70.000 Polen, Bulgaren en Roemenen in Nederland ingeschreven in de gemeentelijke registers¹⁶. Het CBS verwacht dat dit aantal in 2010 gestegen zal zijn tot circa 100.000. Deze groep nieuwkomers concentreert zich enerzijds in gebieden waar er vanuit de agrarische sector een grote vraag is naar al dan niet tijdelijke krachten en anderzijds in de grotere steden.

Suburbanisatie

Suburbanisatie is een proces dat reeds decennia geleden zijn intrede heeft gedaan. Conform de Amerikaanse literatuur, zien we ook in Nederland het verschijnsel dat vooral de middelbare en hogere inkomensgroepen de stad (hebben) verlaten. Meestal gebeurt dit tijdens de gezinsvormende fase¹⁷. Het gevolg van dit ruimtelijke mobiliteitspatroon is dat de steden kampen met een relatief groot aandeel minder koopkrachtige bevolkingsgroepen (vooral allochtonen, autochtone lagere inkomensgroepen en allochtonen). Het besteedbare inkomen ligt in de grote steden dan ook iets onder dat van Nederland als geheel (Nidi, 2006). Overigens oefenen de grote steden in Nederland een grote aantrekkingskracht op hoger opgeleide alleenstaanden

¹³ CPB, SCP en CBS, *Destination Europe, Immigration and integration in the European Union*, 2004.

¹⁴ Nidi, *Grote steden in demografisch perspectief*, 2006.

¹⁵ Atlas voor Gemeenten en RIGO, *Nederland in 2015: bouwstenen voor een toekomstverkenning*, 2006.

¹⁶ Zie website van CBS, www.cbs.nl.

¹⁷ Cortie, Sorteermachine Amsterdam, in: *Strijd om de stad* (ed. S. Musterd en H. Ottens), 2002.

en tweeverdieners uit, met als gevolg dat het aandeel hoogopgeleiden in steden inmiddels weer boven het landelijke cijfer ligt¹⁸. Steden worden als het ware herontdekt als interessante woonplek. Als gevolg hiervan worden steden ook steeds meer een 'smeltkroes' van zeer gevarieerde groepen mensen. In dit verband stelde de VROM-raad in 2006 dat de stad nieuwe kansen biedt op de sociale ladder: de stad biedt kansen om van elkaar te leren en om je op te werken. Toch stelt het Ministerie van BZK (2006) hiertegenover dat juist de ongelijkheid tussen de verschillende bevolkingsgroepen in de stad vaak dé oorzaak is van velerlei problemen. Er ontstaat als het ware een tweedeling tussen de *haves* en de *have-nots*.

In navolging van autochtonen zullen ook niet-westerse allochtonen uit de grote steden vertrekken¹⁹. Deze suburbanisatie leidt ertoe dat de groei van niet-westerse allochtonen in de grote steden zal worden afgeremd en dat deze groepen in omvang zullen toenemen in de aangrenzende gemeenten. Bovendien zal hierbij opnieuw een selectie-effect optreden. Naar verwachting zullen het vooral de beter gesitueerde allochtonen zijn, die deze stap zullen maken. Een studie voor de Amsterdamse situatie maakt duidelijk dat vooral de beter opgeleide Surinamers en Antillianen het autochtone proces van suburbanisatie volgen. Voor de lager opgeleide Turken en Marokkanen is dit beduidend minder het geval (Cortie, 2002).

SWOT

De komende tien jaren zullen de demografische effecten van ontgroening en vergrijzing in de meeste steden beperkt blijven. Dit betekent dat de kansen en bedreigingen die hieruit voortvloeien, zich de komende jaren slechts in bescheiden mate zullen aandienen. Dit geldt in het bijzonder voor de grote steden, de snelgroeiende gemeenten in het midden en westen van het land en de suburbane gemeenten. Niettemin brengen de demografische ontwikkelingen voor de steden de volgende kansen met zich mee:

Voortgaande toename van het arbeidsaanbod, hetgeen van belang is voor de aantrekkingskracht op nieuwe banen in de steden. Bovendien is de stedelijke bevolking gemiddeld hoger opgeleid, hetgeen een positief effect zal hebben op het vestigingspatroon van hoogwaardige werkgelegenheid (CPB, CBS en SCP, 2004).

Op middellange termijn (na 2015) zal de vergrijzing zich ook in de grote steden van Nederland voordoen. Kansen hier aangaande de liggen vooral in het ontstaan van nieuwe groeimarkten, in het bijzonder verband houdend met voorzieningen ten behoeve van oudere bevolkingsgroepen.

Op termijn zal de oudere bevolking in de steden gemiddeld rijker zijn dan nu het geval is, tenminste als de groep van welgestelde stadsbewoners ook op hun oude dag in de steden blijven wonen (Nicis, 2006). Dit betekent een toename van het gemiddelde bestedingsniveau.

¹⁸ Ministerie van BZK, *Steden van morgen, keuzes van vandaag*, 2006.

¹⁹ RPB en CBS, *Regionale bevolkings- en allochtonenprognose 2005-2025*, 2006 en Altas voor Gemeenten en RIGO, 2006.

Wat de bedreigingen of risico's betreft, moet in ieder met het volgende rekening gehouden worden:

- De vergrijzing speelt nu reeds in verschillende steden in het zuiden, noorden en oosten van Nederland. Deze steden zullen hun fysieke infrastructuur nu reeds moeten afstemmen op de behoeften van ouderen. Het gaat daarbij onder andere om voorzieningen op het gebied van wonen, toegankelijkheid van publieke diensten en investeringen in het openbaar vervoer.
- Voor de overige steden geldt dat men op middellange termijn voor vergelijkbaar opgaven staat. Een bijkomend risico in dit verband is het feit dat de huidige verjonging vooral om beleidsimpulsen ten behoeve van de jongeren vraagt, waarmee het vroegtijdig investeren in een effectief ouderenbeleid mogelijk in het gedrang komt.
- De vergrijzing onder de allochtone bevolking in de Nederlandse steden zal om specifieke maatregelen vragen. Niet alleen is deze bevolkingsgroep gemiddeld gesproken minder koopkrachtig, ook leven bij deze mensen speciale preferenties met betrekking tot voorzieningen op het terrein van wonen, welzijn en gezondheidszorg²⁰.

Met betrekking tot de aantrekkingskracht van steden op internationale migratie kunnen eveneens zowel kansen als bedreigingen worden geformuleerd. De volgende mogelijkheden doen zich in dit verband voor:

- Migranten kunnen steden voorzien van nieuwe kennis, netwerken en bedrijvigheid. Deze ontwikkeling is momenteel reeds in volle gang, daar waar het gaat om de komst van buitenlandse studenten, kenniswerkers en ondernemers. De komst van hoger opgeleide migranten zal het innovatieve vermogen van steden verder vergroten.
- Als de recente migratieontwikkelingen zich in de toekomst voortzetten, zal de nieuwe aanwas van buitenlandse migratie gericht op de steden beperkt blijven. Dit betekent dat steden meer dan in het recente verleden de tijd en mogelijkheid krijgen om nieuwe migranten op te vangen en succesvol te laten integreren.

Ondanks het voorgaande moet met de volgende risico's rekening gehouden worden:

- De buitenlandse migratie wordt nog altijd getalsmatig gedomineerd door de komst van laag opgeleide migranten. Juist deze groep - vooral gezinsvormers van buiten Europa - vertoont een soms uiterst problematisch integratiepatroon²¹.
- Het risico is groot dat deze kansarme en allochtone bevolking zich steeds meer in bepaalde wijken gaat concentreren, met een voortgaande segregatie als gevolg. Het aantal concentratiewijken neemt nog altijd toe in

²⁰ O.a. Ministerie van VWS, *Ouderenbeleid in het perspectief van de vergrijzing*, 2005.

²¹ SCP, WODC en CBS, SCP, WODC en CBS, *Jaarrapport Integratie* 2005.

Nederland²². Een dergelijk ontwikkeling is nadelig voor de sociale samenhang in de steden²³.

- Voor de grote steden komt daar het vraagstuk van de illegale migratie nog eens bij. Laatstgenoemde groepen vormen een dreiging wanneer hun aanwezigheid gepaard gaat met inactiviteit, concentratievorming en criminaliteit.

Tot slot biedt ook het vertrek van stedelijke bewoners naar het ommeland kansen en bedreigingen. Juist vanwege het selectieve karakter van deze suburbanisatie in Nederland worden al gauw de negatieve gevolgen ervan benadrukt, waaronder:

- Een blijvende wegtrek van beter gesitueerden uit de stad vormt een constante druk op steden. Deze druk laat zich op diverse terreinen voelen, zoals koopkracht en leefbaarheid.
- Zeker wanneer ook de succesvolle allochtonen de stad gaan verlaten, zullen steden zich steeds meer geconfronteerd zien met grootschalige gebieden van laagopgeleide en weinig kapitaalkrachtige allochtonen.

Toch dienen we het een en ander in perspectief te zien. Steden oefenen namelijk meer dan in het verleden grote aantrekkingskracht uit op jongere en kapitaalkrachtige huishoudens. Deze groep biedt een zeker tegenwicht aan de uitstroom van vooral middeninkomens uit de stad. Kansen zullen daarbij vooral liggen in de ontwikkeling van creativiteit en innovatieve werkgelegenheid, evenals in een verhoogde draagkracht voor het niveau van publieke en commerciële voorzieningen (ministerie van BZK, 2006). Voor de G-4 zien we dan ook dat de verschillen in inkomen met het landelijke gemiddelde gedurende de afgelopen jaren kleiner zijn geworden (NIDI, 2006).

- Robuustheid Met betrekking tot de robuustheid van de hiervoor geschetste ontwikkelingen past de opmerking dat de aangegeven trends op middellange termijn ook de steden zullen treffen, maar dat de mate waarin dit gebeurt sterk per stad sterk zal verschillen. Wat dit betreft zijn de demografische ontwikkelingen niet eenzijdig van invloed op andere maatschappelijke en economische ontwikkelingen, maar geldt deze invloed ook omgekeerd. De volgende aspecten vallen daarbij op:
- De vergrijzing doet zich vooral gelden in middelgrote en meer perifeer gelegen steden, die – mede verband houdend met hun negatieve imago – moeite hebben de jonge bevolking (jongeren, jonge gezinnen) vast te houden,
 - Het proces van ontgroening is de komende jaren afwezig in de steden die een gewild vestigingsgebied voor de jongere (binnen- en buitenlandse) bevolking vormen. Het gaat hierbij vooral om de grote steden als de snelgroeiende steden in het westen en het midden van het land.

²² Jaarnota integratiebeleid 2005.

²³ Latten, J., Zwanger van segregatie, 2005.

- Migratie zal zich gedurende de komende jaren (bij gelijkblijvend migratiebeleid) op een laag niveau stabiliseren. Deze zal vooral gericht blijven op de grote steden en zal getalsmatig worden gedomineerd door laagopgeleiden.

Verbandhoudend met de aard van toekomstige immigratie zal de ruimtelijke concentratie van etnische minderheden verder voortschrijden²⁴. Mede door de suburbanisatie van succesvolle allochtonen lijken de sociale risico's zich hierbinnen verder te vergroten. Steden met een gunstig woon- en werkklimaat en/of bijzondere esthetische kwaliteiten zullen een grote aantrekkingskracht op jongere en kapitaalkrachtigen uitoefenen. Dit geldt tevens voor het aantrekken van kenniswerkers uit het buitenland. In steden met een zeker risicoprofiel (een eenzijdige bevolkingsstructuur, een groot aantal laagopgeleide en een gebrek aan banen) staat de leefbaarheid en veiligheid onder druk, hetgeen zijn weerslag heeft op de komst van hoger opgeleiden (Ministerie van BZK, 2006).

Beleid

Met betrekking tot de demografische ontwikkelingen van ontgroening en vergrijzing is gebleken dat steden niet slechts door algemene ontwikkelingen worden beïnvloed, maar dat er een hoge mate van differentiatie lijkt op te treden. Gemeenten zullen daarom allereerst moeten investeren in kennis over op stapel staande demografische ontwikkelingen. Op deze wijze kunnen de effecten in diverse domeinen (onderwijs, lokale economie, voorzieningen, etc.) berekend worden en kunnen de financiële risico's verbonden aan de bevolkingsontwikkelingen zoveel als mogelijk worden verkleind. In dit verband stelt het Nicis (2006) dan ook dat het zinvol is om een eigen integraal plan voor ontgroening en vergrijzing te ontwikkelen. Blijft staan dat op middellange termijn alle steden in Nederland te maken hebben met een gemiddeld oudere bevolking, hetgeen op tal van fronten vraag om een tijdige aan- en/of bijsturing van gemeentelijk beleid.

Aangaande het fenomeen van migratie en, als gevolg daarvan, de toenemende verkleuring van steden, moet worden vastgesteld dat de mogelijkheden van sturing op lokaal niveau beperkt zijn. Migratiebeleid krijgt hoofdzakelijk op nationaal niveau gestalte. Daarenboven zal de Nederlandse overheid in toenemende mate in de pas moeten lopen met Europese wetgeving²⁵. Op het terrein van migratie blijft er voor de steden dus weinig beleidsruimte over. Wel lijkt de strijd in de toekomst om de 'best and brightest' immigranten nog relevanter dan vandaag de dag. In dit verband zal het economische perspectief, maar zeker ook het culturele imago van steden ook ten aanzien van de aantrekkingskracht op deze bevolkingsgroep zijn uitwerking niet missen.

²⁴ Jaarnota Integratiebeleid, 2005.

²⁵ ACVZ, *Nederland migratiesamenleving 2025*, 2007.

Op het terrein van integratie hebben steden overigens beduidend meer te vertellen. Zowel met betrekking tot het vergroten van de participatie van migranten als het tegengaan van de negatieve effecten van concentratievorming, hebben gemeenten namelijk belangrijke instrumenten in handen. Er bestaat bovendien een breed gedragen gedachte dat het vergroten van de integratie vooral op lokaal niveau gestalte moet krijgen. Zowel het lokale activerings- als inburgeringsbeleid zijn in dit verband cruciaal. Nieuwe beleidsconcepten wijzen daarbij bovendien in de richting van het integreren van beide beleidsterreinen. Het tegengaan van concentratievorming zelf heeft lange tijd op juridische bezwaren gebotst. Niettemin illustreert de 'Rotterdam-wet' (het stellen van inkomensgrenzen aan nieuwe bewoners in een wijk) dat gemeenten het proces van concentratievorming actief ter hand kunnen nemen. Daarnaast biedt het gemeentelijk woningbeleid mogelijkheden om meer spreiding naar sociaal-economische positie te realiseren. In het bijzonder kunnen gemeenten zich toelagen op het realiseren van een betere mix van huur- en koopwoningen in een wijk of buurt.

Ten aanzien van de selectieve wegtrek van de stedelijke bevolking is de mogelijkheid tot sturing vanuit de steden beperkt, al is er bij een goede regionale samenwerking méér perspectief. In belangrijke mate gaat het ook om een hardnekkig verschijnsel. Daarnaast zijn het de nationale woningprogramma's (in het bijzonder de aanleg van Vinex-locaties) die een sturende invloed hebben op het ruimtelijke gedrag van de (stedelijke) bevolking. Lokale besturen kunnen door het creëren van aantrekkelijke woonmilieus binnen de gemeentegrenzen het proces van suburbanisatie enigszins indammen. Toch levert dit lang niet altijd het gewenste resultaat op, gegeven ook de ervaringen in Rotterdam. Grootschalige uitbreidingen binnen de (nieuwe) gemeentegrenzen (zoals in Amsterdam, Den Haag en Utrecht gebeurt) lijken in dit verband meer succes op te leveren als ze kwalitatief voldoende hoogwaardig zijn en daardoor aantrekkelijk voor potentiële vertrekkers.

3 UITDAGINGEN VAN DE STEDELIJKE WONINGMARKT

Opgave Het realiseren van een betere match tussen vraag en aanbod op de woningmarkt is de grootste uitdaging van dit moment. De laatste jaren wordt de woningmarkt gekenmerkt door stijgende prijzen in de koopsector en lange wachtlijsten in de huursector²⁶. Bepaalde groepen mensen hebben het erg moeilijk om een woning te vinden die bij hun past. Dit geldt onder meer voor starters met (nog) lage inkomens, maar ook voor middengroepen die essentieel zijn voor steden. In bepaalde steden is deze krapte op de woningmarkt enorm. Zo is de gemiddelde wachttijd voor een huurwoning in Amsterdam 10 jaar²⁷. En kopen lijkt hier voor velen ook niet weggelegd. Het grote verschil in de ontwikkeling van de huizenprijzen en de koopprijzen helpt niet mee. De kunstmatig laag gehouden huren hebben lange wachttijden als gevolg. Bovendien zijn de huizenprijzen de laatste jaren flink toegenomen. De doorstroom van een kleinere huurwoning naar een grotere betaalbare koopwoning is voor veel groepen door onvoldoende aanbod moeilijk.

De uitdaging is echter meer dan alleen het vergroten van het aanbod van woningen en een juiste verdeling van het bestaande aanbod over verschillende typen woningen. Het gaat ook om het vergroten van de kwaliteit van wonen. Dit is meer dan het vergroten van de kwaliteit van de woning, wonen gaat immers verder dan de muren van de woning. Het gaat hierbij ook om de kwaliteit van de openbare ruimte²⁸. Op dit moment zijn er wijken waar de waar de kwaliteit van de leefomgeving ernstig achterblijft (Ministerie van VROM, 2006). Deze wijken worden gekenmerkt door een cumulatie van problemen en tekortkomingen.

Ontwikkelingen Een aantal ontwikkelingen ligt aan deze opgave ten grondslag. Deze ontwikkelingen kunnen worden onderverdeeld in vraag-, aanbod en marktontwikkelingen.

Vraag

De vraag, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin, wordt door de volgende ontwikkelingen beïnvloed:

- **Demografische ontwikkelingen:** De vergrijzing zal voorlopig nog aan de meeste steden voorbij gaan, maar de steden zullen op den duur naar verwachting wel vergrijzen²⁹. Ouderen zijn de laatste jaren steeds

²⁶ VROM, *Ruimte geven, bescherming bieden, een visie op de woningmarkt*, 2006.

²⁷ Buiten, Van Dalen, Eijffinger, Koedijk, Teulings, Witteloostuijn, *Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt*, Tijdschrift voor Politieke Economie 2006 jaargang 27 (6) 20-42.

²⁸ Uiteraard zijn zaken als de mate van sociale cohesie ook van invloed op de kwaliteit van wonen. In dit hoofdstuk beperken we ons tot de fysieke zaken die de kwaliteit van wonen beïnvloeden.

²⁹ Nicis, *De krimpende stad*, 2006.

welvarender geworden (NICIS, 2006). Dit blijkt onder meer uit het gegeven dat steeds meer ouderen een eigen huis bezitten³⁰. Zij hebben relatief veel te besteden en zijn een aantrekkelijke groep om middels aangepaste woningen en voldoende voorzieningen voor de stad te behouden.

Voorlopig zullen de steden echter nog verjongen. Ook jongeren vragen om de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen in de buurt. Daarnaast zullen steden verder verkleuren. Doordat culturen verschillen in hun gebruik en verwachtingen van de ruimte zal ook verkleuring invloed hebben op de vraag naar bepaald type woningen en voorzieningen³¹.

- *Toename alleenstaanden*: Als gevolg van vergrijzing maar ook van uitstel relatievorming en het vaker voorkomen van scheidingen zijn er meer alleenstaanden³². Deze zijn met name op zoek naar een kleine woning³³.
- *Aantrekkingskracht op kansarmen*: Steden hebben te maken met een instroom van niet-westerse allochtonen³⁴. Deze groep heeft voorkeur voor een goedkope huurwoning boven een koopwoning³⁵.
- *Aantrekkingskracht op expats*: De meeste buitenlandse vestigingen zijn te vinden in Brabant en de Randstad³⁶. Deze trekken expats aan. Qua woonwensen kan deze groep onderscheiden worden in *alleenstaande expats* met een voorkeur voor een woning in de centrale delen van de stad en de *expat-gezinnen* met een voorkeur voor een woning in een suburbaan woonmilieu³⁷.
- *Instroom hoger opgeleiden*: Sinds de jaren '90 worden hoger opgeleiden steeds meer aangetrokken door de stad³⁸. Deze groep vraagt om betaalbare woningen in de nabijheid van cultuur, winkels en recreatiemogelijkheden. Luxe stedelijke woningen moeten ervoor zorgen dat de hoogopgeleiden als ze ouder worden in de stad blijven.
- *Toename vraag ruime en betaalbare woningen*: Veel middeninkomens zijn op zoek naar een ruime en betaalbare woning met in de nabijheid veel groen en voldoende voorzieningen³⁹. Doordat het aanbod van deze

³⁰ Rabobank Kennis en Economisch Onderzoek, *Invloed van de vergrijzing op de woningmarkt*, september 2005.

³¹ STT/Beweton, *Beter bouwen en bewonen, een praktijkgerichte toekomstverkenning*, 2004.

³² CBS, *Huishoudensprognose 2006-2050: veronderstellingen over burgerlijke staat en huishoudenpositie*.

³³ RPB, *Verkenning van de Ruimte*, 2006.

³⁴ Nidi, *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2006. Grote steden in demografisch perspectief*, 2006.

³⁵ OTB, *Multicultureel bouwen*, 2001.

³⁶ Ministerie van EZ, *Operations of Foreign Companies in the Netherlands in 2005*, 2006.

³⁷ RegioPlan, *Spannend Wonen. Woonwensen van expats in Randstad Holland*, 2005.

³⁸ Ministerie van BZK, *Steden van morgen, keuzes van vandaag*, 2006.

³⁹ Rondetafelgesprek RaboVastgoed, *Middeninkomens verlaten de stad, So what?*, 2006.

woningen in de grote steden beperkt is, neemt de vraag naar dit type woningen vooral in omringende gemeenten toe.

- *Particulier opdrachtgeverschap*: Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er een aanzienlijke groep mensen is die 'in eigen beheer bouwen' overweegt. Bewoners en gebruikers willen meer inspraak in het bouwproces en het resultaat. Particulier opdrachtgeverschap is een verzamelnaam voor verschillende vormen van bouw waarbij de gebruiker/bewoner meer invloed heeft. Dit varieert van inspraak in de afwerking van de woningen tot eigenbouw.

Aanbod

Ook aan de aanbodzijde is een aantal ontwikkelingen te onderscheiden dat zowel van invloed is op het kwalitatieve als kwantitatieve aanbod::

- *Woningproductie*: In de periode 2006-2015 zullen naar verwachting 726.000 woningen gebouwd worden en ruim 180.000 woningen onttrokken worden⁴⁰. Ongeveer 55 procent van de nieuwbouw betreft koopwoningen en 45 procent huurwoningen. Hoewel volgens TNO⁴¹ de bouwproductie weer in de lift is, blijft de woningproductie van 2005 (67.000 woningen) nog ver achter bij die van 1995 (94.000 woningen) (Buiter et al, 2006). Al met al zijn de toevoegingen aan de markt door nieuwbouw en herstructurering zeer beperkt⁴². Hierdoor is er sprake van een inflexibiliteit van het aanbod van woningen. De woningmarkt is dan ook te typeren als een voorraadmarkt. Wanneer de Nederlandse woningmarkt met het buitenland wordt vergeleken valt des te meer op dat het aanbod beperkt is. Zo behoort Nederland tot de laagste in Europa wanneer het gaat om het aantal beschikbare woningen per 1000 inwoners (VROM, 2006). Ook is het aandeel koopwoningen in Nederlandse steden relatief laag is en is er nauwelijks een commerciële huursector.
- *Vertragingen in bouwen*: De woningproductie is aan vertragingen onderhevig. Zo blijkt dat alle twintig stedelijke regio's waarmee woningbouwafspraken zijn gemaakt, achterlopen op schema⁴³. Het is hierdoor onzeker of er voldoende en de juiste woningen op de juiste plaats komen.
- *Woningverkoop en mutaties in de woonvoorraad*: Behalve de nieuwbouw en de onttrekkingen speelt de verkoop van huurwoningen ook een belangrijke rol op de woningmarkt (Ministerie van VROM, 2007). Naar verwachting worden tot 2015 totaal 225.000 met name goedkope en middeldure huurwoningen verkocht. Dit betekent een behoorlijk aanbod van goedkope koopwoningen.

⁴⁰ VROM, *Woningmarktverkenningen Socrates 2006, 2007*.

⁴¹ TNO, *Bouwprognoses 2006-2011, 2007*.

⁴² VROM, *Ruimte geven, bescherming bieden, een visie op de woningmarkt, 2006* en RPB, *Verkenning van de Ruimte, 2006*.

⁴³ Rigo, *Plancapaciteit stedelijke regio's 2007, 2007*.

- *Kwaliteit*: Volgens het SCP-rapport 'De sociale staat van Nederland 2005' bestaan er nauwelijks meer slechte woningen. Ook uit een vergelijking met andere Europese landen blijkt dat de Nederlandse woningvoorraad een hoge gemiddelde kwaliteit heeft en de prijs relatief laag is (VROM, 2006). Ondanks deze positieve berichten is er toch sprake van een groot aantal probleemwijken. De leefbaarheid en veiligheid in deze wijken wordt deels verklaard door fysieke kenmerken van deze wijken⁴⁴. Daarnaast speelt mee dat de woningvoorraad en –omgeving veroudert. In 2010 zal het aandeel woningen dat ouder dan 30 jaar is 63% bedragen⁴⁵. In 2000 was dit nog 53%. Doordat de woningbouw na de Tweede Wereldoorlog vooral gericht was op het vergroten van de woningvoorraad, is er weinig aandacht besteedt aan de kwaliteit. Ook de kwaliteit van de woonomgeving in wijken van voor de oorlog voldoet vaak niet. In deze wijken is er dan ook een duidelijke behoefte aan stedelijke vernieuwing. Maar ook in nieuwere wijken is er behoefte aan een kwaliteitsverhoging. Ook in deze wijken is sprake van leefbaarheidproblemen; als illustratie wordt van, bijvoorbeeld, de eerste wijken van Almere weleens gesteld dat dit de potentiële probleemwijken van de toekomst zijn. De kwaliteit van de woningen is in deze wijken nog geen eens zo slecht, het gaat hier vaak meer om de structuur van de wijk⁴⁶.

Markt

Voor een goede match tussen vraag en aanbod is het functioneren van de markt van groot belang. De woningmarkt functioneert in Nederland niet optimaal. Een aantal ontwikkelingen is hiervoor verantwoordelijk:

- *Schaarste aan grond*: De lage prijselasticiteit (i.c. de relatief geringe reactie van het aanbod op een verandering in de prijs) op de Nederlandse woningmarkt wordt versterkt door de schaarste aan grond en de relatief lange doorlooptijden van bouwprojecten, waaraan de vele procedures en regels bijdragen (Ministerie van VROM, 2006).
- *Gewijzigde rolverdeling gemeenten en marktpartijen*: De ontwikkeling van gesubsidieerde locatieontwikkeling naar marktgeoriënteerde locatieontwikkeling heeft een veranderende rolverdeling als gevolg gehad⁴⁷. Voorheen namen de gemeenten vaak de gehele grondexploitatie voor rekening, nu spelen marktpartijen vaak een grotere rol. Bij grote locaties zijn de grote projectontwikkelaars een zeer sterke speler. Dit komt door hun financiële mogelijkheden, waardoor ze ook in staat zijn belangrijke grondposities te verwerven, maar ook door de voorkeur van gemeenten voor een beperkt aantal grote partijen. Het gevolg van deze beperkte concurrentie is dat in tijden van vraagoverschotten de reactie via

⁴⁴ SCP, *Aandacht voor de wijk*, 2007.

⁴⁵ Rigo en ABF, *De behoefte aan stedelijke vernieuwing 2010-2019*, 2006.

⁴⁶ Ministerie van BZK, *Steden van morgen, keuzes van vandaag*, 2006.

⁴⁷ OTB, *De bouw van woningen en kantoren, marktwerking, conjunctuur en productie*, 2004.

de prijs in plaats van via het productievolume in de hand wordt gewerkt. Bovendien hebben de langdurige (her)onderhandelingen tussen gemeenten en marktpartijen vaak vertragingen in bouwen als gevolg. Daar komt bij dat de programmafase vaak overgeslagen wordt en de markt de beslissing neemt⁴⁸. Water, groen en sociale woningen leggen het hierdoor te vaak af tegen kantoren en dure koopwoningen.

- *Weinig ruimte voor particulier ondernemerschap:* Bovendien is er in de Nederlandse bouwcultuur sprake van complexe locatieontwikkelingsprocessen en is er maar weinig ruimte voor vormen van consumentgericht bouwen en particulier opdrachtgeverschap. Ook worden aanbieders in gespannen woningmarkten beperkt geprikkeld om snel te reageren op veranderende voorkeuren.
- *Sterke scheiding tussen huur- en koopmarkt:* Een belangrijke oorzaak voor de lage doorstroming is de sterke scheiding tussen huur- en koopmarkt (Ministerie van VROM, 2006). Wanneer mensen in een gereguleerde woning wonen en ze graag iets ruimer zouden willen wonen, moeten ze hier vaak flink voor betalen. De overstap van een gereguleerde huurwoning naar een koopwoning of commerciële huurwoning is daardoor niet aantrekkelijk. Daarbij komt dat de combinatie grote vraag en klein aanbod tot hoge huizenprijzen leidt⁴⁹. Dit laatste is vooral het geval in de Randstad. De doorstroom van een huurwoning naar een koopwoning is nu beperkt doordat het verschil tussen de ontwikkeling van de huurprijzen en koopprijzen groot is (Buiter et al, 2006). Wanneer vastgehouden wordt aan de wettelijke beperkingen van huren is het niet onwaarschijnlijk dat deze scheiding groter wordt.
- *Malafide praktijken:* De krapte op de woningmarkt in een aantal steden heeft allerlei malafide praktijken tot gevolg. Zo zijn illegale onderhuur en huisjesmelkers in steden met een zeer krappe woningmarkt als Amsterdam en Utrecht een bekend verschijnsel⁵⁰.

Wanneer we vervolgens de toekomstige vraag met het toekomstige aanbod vergelijken, blijkt dat de spanning op de woningmarkt eerder zal toenemen dan afnemen⁵¹. Bovendien is de verwachting dat de kwalitatieve mismatch eerder groter dan kleiner wordt. Niet alleen zijn er in een aantal steden te weinig woningen gelet op de vraag, maar daarnaast is er met name schaarste aan bepaalde typen woningen. Een recent rapport van de RPB⁵² gaat hier verder

⁴⁸ Muskee, M., *Bouwgoeroe stapt op, maar blijft luis in de pels*, interview met dhr. Priemus, VNG Magazine 31 augustus 2007 pp. 20.

⁴⁹ RPB, *Betaalbaarheid van koopwoningen en ruimtelijk beleid*, 2006.

⁵⁰ Beke, WODC en EUR, *Malafide activiteiten in de vastgoedsector, Een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak*, 2007.

⁵¹ VROM, *Ruimte geven, bescherming bieden*, 2006 en VROM, *Woningmarktverkenningen Socrates 2006*, 2007.

⁵² Ries van der Wouden (RPB), *Een nieuwe stedelijke agenda: overwegingen voor een toekomstig grotestedenbeleid*, 2 november 2007.

op in en plaatst de samenstelling van de stedelijke woningvoorraad ook in een internationaal perspectief. Het blijkt dat de Nederlandse steden vooral afwijken van andere Europese steden door het geringe aandeel van de particuliere sector in de stedelijke woningvoorraad. Verder gaat een recent advies van de VROM-raad⁵³ nader in op de specifieke problematiek en uitdagingen op dit punt. De raad concludeert dat weliswaar institutionele belemmeringen de doorstroming op de woningmarkt bemoeilijken, maar dat ook indien door liberalisering van de woningmarkt getracht wordt de doorstroming te bevorderen, het probleem blijft dat er in veel steden gewoon te weinig aanbod is.

Bedreigingen Deze ontwikkelingen brengt een tweetal bedreigingen met zich mee. Zo bestaat de bedreiging dat de woningmarkt verder op slot komt op te zitten. Hierdoor zullen mensen nog meer moeite hebben om een woning te vinden die bij hun past. Ook de doorstroom wordt door onvoldoende aanbod bemoeilijkt.

Ten tweede bestaat de bedreiging van een verdere verloedering van woonwijken van onvoldoende kwaliteit. Zoals al aangegeven gaat het hier niet alleen om de voor- en naoorlogse wijken maar ook om een nieuw type probleemwijken.

Kansen Toch is het niet allemaal negatief. Zo biedt de verhoogde interesse van de stad bij hoger opgeleiden mogelijkheden voor *gentrification*: statusverhoging van de stad door investeringen door particuliere huishoudens⁵⁴. Dit proces begint vaak met het 'ontdekken' van een wijk door een culturele elite (kunstenaars, pas afgestudeerden, studenten). Het effect van *gentrification* moet niet onderschat worden. In 2002 werd in *gentrification*-wijken 212 miljoen euro uitgegeven aan onderhoud, verbetering en verfraaiing. In vergelijking, het ISV budget was gelijk aan 165 miljoen per jaar. De belangstelling voor particulier opdrachtgeverschap brengt ook kansen met zich mee. Particulier opdrachtgeverschap biedt meer mogelijkheden aan groepen die nu moeilijkheden hebben om een passende woning te vinden om een betaalbare en op maat gesneden woningen te bouwen⁵⁵. Ook schept het ruimte om meer creatieve en ondernemende mensen in kansarme wijken aan te trekken. Een voorbeeld hiervan is het initiatief Wallisblok in Rotterdam. Een vereniging van 33 huishoudens kreeg de woningen van de gemeente op voorwaarde dat zij ca. € 70.000 tot € 200.000 aan de collectieve renovatie en de renovatie van de eigen woningen zouden investeren.

⁵³ VROM-raad, *Tijd voor keuzes: perspectief op een woningmarkt in balans*, 17 oktober 2007.

⁵⁴ SCP, *Investeren van burgers in de bestaande woningvoorraad en gentrification, Investeren in vermogen* (hoofdstuk. 12); Sociaal en Cultureel Rapport 2006, 2007.

⁵⁵ SEV, *Bewoners aan zet*, 2006.

Verder liggen er voor de steden kansen om de regie weer meer dan voorheen naar zich toe te trekken. Gemeenten hebben met de grondexploitatiewet en de nieuwe wet op ruimtelijke ordening meer mogelijkheden om de regie in handen te nemen. Het is zaak dat de gemeenten de potentie van deze extra mogelijkheden inzien en goed invullen. Een sterkere positie van de gemeenten voorkomt dat de marktpartijen de regie overnemen van de overheid, waardoor in het feitelijke bouwprogramma maatschappelijke prioriteiten minder goed doorklinken dan wenselijk is. Priemus is vanuit dit perspectief bijvoorbeeld voorstander van meer regie bij de gemeenten, bijvoorbeeld om de bouw van sociale woningbouw te stimuleren (VNGMagazine). Nu wordt de programmafase overgeslagen waardoor de markt de beslissingen neemt. Water, groen en sociale woningen leggen het volgens hem daardoor te vaak af tegen kantoren en dure koopwoningen.

Robuustheid Er bestaan grote verschillen in de mate van impact van deze ontwikkelingen in de steden. Daarbij komt dat niet alle ontwikkelingen even autonoom zijn. Zo is verkleuring sterk afhankelijk van het migratiebeleid. En ook over de groei van alleenstaanden bestaat grote onzekerheid. Ook lang niet alle steden zijn even geschikt voor *gentrification*. De ene stad is nu eenmaal meer in trek bij jonge creatieve hoogopgeleiden dan de andere stad. Hetzelfde geldt overigens voor de andere ontwikkelingen.

Bovendien kan niet gesproken worden over één woningmarkt in Nederland. Zonder in detail in te gaan op de regionale verschillen, geven we een aantal belangrijke verschillen tussen de G4, suburbane steden in de Randstad en de periferie aan.

G4

De vraag naar woningen zal in de grote steden door onder meer de verkleining van huishoudens nog toenemen. Dit komt ook doordat de vergrijzing vooralsnog voorbijgaat aan de grote steden (NICIS, 2006). Ook de vraag naar sociale huurwoningen zal blijven toenemen doordat de grote steden te maken hebben met een instroom van kansarmen die vooral op zoek zullen zijn naar een huurwoning.

Hoewel de vraag naar woningen nog steeds toeneemt, blijft de woningproductie in de vier grote steden behoorlijk achter bij de doelstelling (Rigo, 2004). Wanneer we het huidige woningaanbod van de steden vergelijken met andere steden valt vooral het lage aandeel koopwoningen op⁵⁶. Het grote aandeel sociale huurwoningen wordt vaak niet bewoond door de doelgroep en is er sprake van een geringe doorstroom (Buiter et al., 2006).

⁵⁶ Atlas voor Gemeenten en RIGO, *Nederland in 2015: bouwstenen voor een toekomstverkenning*, 2006.

Maar ook tussen de vier grote steden bestaan aanzienlijke verschillen. Van de vier grote steden hebben met name Amsterdam en Utrecht te maken met een immense spanning op zowel de huur- als koopwoningenmarkt⁵⁷. In Amsterdam komt dit ook tot uiting in de hoge waardeestijging van de huizen (Atlas voor Gemeenten en RIGO, 2006). Deze waardeestijging is hoger dan in de drie andere grote steden. De huizen in Rotterdam zijn een stuk minder gewild dan ze in Amsterdam zijn⁵⁸. Amsterdam is ook veel meer in trek bij jonge hoogopgeleiden dan Rotterdam en biedt dus veel meer kansen voor *gentrification*.

Dit blijkt ook uit de leegstand waar Rotterdam mee te maken heeft⁵⁹. Zo staat in het Rotterdamse Tarwewijk bijvoorbeeld één op de zes woningen leeg, terwijl dit in het Amsterdamse Slotervaart nog geen 2% is. Overigens hoeft krapte op de woningmarkt niet altijd een probleem te zijn en kan het bij gewenste herstructurering van wijken zelfs positief werken. Indien, zoals in Amsterdam, de druk op de woningmarkt relatief groot is, wordt het gemakkelijker om als overheid en vooral ook als private partijen te investeren in nu wellicht nog 'minder goede' wijken. Toch wordt diezelfde krapte ook als één van de oorzaken van een toenemende segregatie gezien. Om Amsterdam weer als voorbeeld te nemen: in deze stad krijgen middeninkomens het vanwege toenemend prijspeil van woningen steeds moeilijker om betaalbare woningen te vinden. Dit kan ertoe leiden dat middeninkomens wegtrekken en dan gaat het concreet vaak om beroepsgroepen als politieagenten, verpleegkundigen of leraren die juist ook van maatschappelijk belang zijn voor de stad.

De meeste aandachtswijken zijn in de grote steden te vinden (ABF en RIGO, 2006). Dit zijn met name de voor- en na-oorlogse wijken.

Randstad

Wanneer we naar de suburbane steden in de Randstad kijken, zien we vooral een toenemende vraag van woningen als gevolg van de suburbanisatie (Atlas voor Gemeenten en RIGO, 2006). Dit zijn niet alleen autochtonen met een middeninkomen, maar in toenemende mate ook allochtone gezinnen. In deze steden is met name de vraag naar eengezinswoningen in de koopsector groot.

Ook in deze steden blijft de woningproductie achter bij de planning (Rigo, 2004). Het huidige woningaanbod bestaat in vergelijking met de G4 uit meer koopwoningen (Atlas voor Gemeenten en RIGO, 2006). In de regio's rond de grote steden wordt veel gebouwd (VROM, 2007). Dit is met name het geval

⁵⁷ RPB, *Betaalbaarheid van koopwoningen en ruimtelijk beleid*, 2006.

⁵⁸ Zie ook Ries van der Wouden (RPB), *Een nieuwe stedelijke agenda* (november 2007) voor een verdere beschrijving van de stedelijke vernieuwingsopgaven en de woningmarktposities van de vier grote steden in het bijzonder.

⁵⁹ WRR, *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam*, 2005.

rond steden als Utrecht, Amsterdam en Den Haag. Hier kan het kwantitatieve tekort dus teruggedrongen worden. In de aangrenzende regio's van Alkmaar, Haarlem, Gooi en Vechtstreek, Oost Zuid-Holland en Zuid Oost Zuid-Holland wordt relatief weinig gebouwd en hier zien we dat de slaagkansen om een woning te vinden lager zijn.

Ook hier zijn wijken te vinden met een lage kwaliteit. De achterstandswijken (uit het 56 wijken programma) die geselecteerd zijn, zijn met name stedelijke wijken uit de jaren zeventig (RIGO, 2006). Maar ook nieuwere wijken, zoals sommige wijken van Almere dalen in populariteit. Dit heeft met name met de structuur van de wijken te maken.

Periferie

De steden in de meer perifere delen gaan al eerder de gevolgen van de vergrijzing merken. Zo zijn er nu al grote concentraties ouderen in Zeeland en Limburg en vergrijzen ook al delen van het platteland van Drenthe en Overijssel, Zuidwest-Friesland en de Noord-Hollandse kust (Atlas voor Gemeenten en RIGO, 2006). Deze steden zullen eerder een afname naar de vraag van woningen ervaren.

De woningproductie in deze regio's loopt minder achter dan het geval is in de vier grote steden en de Randstad (Rigo, 2004). Het blijkt dat hoe minder verstedelijkt een regio is, hoe minder achterstanden worden opgelopen. Dit heeft ook te maken met de zwaarte van de bouwopgave. Deze is beduidend hoger in de Randstad. In de periferie wordt met name veel gebouwd in Noord-Brabant (ibid.). De groei van de woningvoorraad is hier zelfs sterker dan in Noord- en Zuid-Holland.

De krapte in deze regio's is een stuk minder (ibid.). Dit blijkt ook uit de achterblijvende ontwikkeling van de WOZ-waarde in steden in deze regio's. Vlissingen, Heerlen, Roermond en Sittard-Geleen zijn voorbeelden van dergelijke steden (Atlas voor gemeenten en Rigo, 2006). Een ontspannen woningmarkt brengt ook risico's met zich mee. Dit kan leiden tot een overschot aan woningen en leegstand in met name de minder aantrekkelijke woningvoorraad (RPB, 2006c).

Beleid

Al met al bestaan er tussen de regio's grote verschillen in aanbod en vraag in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin. Deze verschillen maken een gedifferentieerd beleid noodzakelijk. Ries van der Wouden van het RPB gelooft vooral in een regionale benadering. Als voorbeeld noemt hij Almere-Amsterdam. Regionaal denken betekent vooral dat uitgegaan wordt van de complementariteit van de steden in de regio⁶⁰. De grote steden moeten met name hun stedelijke woonmilieus benadrukken, terwijl de omringende gemeenten vooral hun groene woonmilieus moeten benadrukken. Door

⁶⁰ ARS, Advies over de toekomstvisie IJmeer, 2006.

regionale samenwerking kunnen gemeenten hun woningmarkt samenvoegen en ontstaat er een groter en gevarieerder aanbod⁶¹. Oftewel de grote stad en de kleinere steden en kernen daarom heen vullen elkaar aan wat betreft woonmilieus.

Als we teruggaan naar de opgave kunnen een aantal andere aanbevelingen worden gedaan:

- *Omvang van nieuw woningaanbod vergroten*: De beschikbaarheid aan woningen is momenteel in veel steden nog onvoldoende, het aanbod zal dus vergroot moeten worden. Een verdere versoepeling van de regelgeving rond bouw en ruimtelijke ordening kan hierbij aan bijdragen. Door een minder restrictief bouwbeleid komen meer bouwlocaties beschikbaar waardoor de schaarstepremie in de prijs voor bouwgrond daalt (Buiten et al., 2006). Dit geeft met name in het duurder segment meer doorstroming.
- *De doorstroom bevorderen*: De geringe mate van doorstroom heeft ook te maken met een strikte scheiding tussen de huur- en koopwoningmarkt. Een belangrijke oorzaak hiervoor is de strikte wetgeving die de huren kunstmatig laag houdt. Zonder verdere liberalisatie van de huur, wat alleen op rijksniveau kan worden georganiseerd, blijven huurders zitten waar ze zitten (Buiten et al., 2006). Mede daardoor is de bouw van huurwoningen onaantrekkelijk. Daarnaast kan gedacht worden aan afspraken met de corporaties over de verkoop van sociale huurwoningen. Door de verkoop van deze woningen komt er meer aanbod van betaalbare koopwoningen vrij (Buiten et al., 2006). Ook voor deze maatregelen zien we een belangrijke rol voor de centrale overheid.
- *Vergroten van de kwaliteit van woning en omgeving*: Er blijkt naast een kwantitatieve mismatch ook een kwalitatieve mismatch te zijn. Herstructurering lijkt een nuttig middel om de kwaliteit van de leefomgeving te vergroten. Zo blijkt uit onderzoek van het SCP dat herstructurering positieve effecten heeft op de leefbaarheid en veiligheid⁶². Wel is het van groot belang dat de herstructurering aansluit bij de vraag⁶³. Nieuw gecreëerde woningen waarop niemand zit te wachten of die niemand kan betalen hebben weinig zin. Hetzelfde geldt uiteraard voor nieuwbouw op overige locaties. Ook moet hierbij gedacht worden aan de demografische ontwikkelingen die van invloed zijn op de vraag. Gedacht kan worden aan de bouw van levensloopbestendige woningen. Bovendien moet er aandacht besteed worden aan de voorzieningen en openbare ruimte in een wijk. Er is nu vaak sprake van onvoldoende voorzieningen of onvoldoende kwaliteit van de voorzieningen in de wijk. Ook de inrichting van de openbare ruimte voldoet vaak niet. Zo zijn er vaak onvoldoende sportvelden, speelruimte en overige jongerenvoorzieningen. Daarnaast is

⁶¹ Nip, Rous en Van Harten, *Woonruimtebemiddeling en regionaal samenwerken*, in: Rooilijn, 2006.

⁶² SCP, *Aandacht voor de wijk*, 2007.

⁶³ VROM, *Nieuwbouw en herstructurering*, 2003.

het simpelweg schoon houden van de wijk van cruciaal belang. Gezien de verschillen tussen steden en samenstelling van de steden, lijkt hier een meer regionale of lokale beleidsaanpak het meest effectief.

Een andere mogelijkheid voor het vergroten van de kwaliteit is het stimuleren van meer particulier initiatief, bijvoorbeeld *gentrification* of eigenbouw. Gemeenten kunnen eigenbouw stimuleren door kavels aan te wijzen voor particuliere bouwen (SEV, 2006). Daarnaast kan lokaal overheidsbeleid ingezet worden om de creatieve klasse uit te dagen zich te vestigen in achterstandswijken of transformatiewijken. Denk aan het eerder genoemde voorbeeld van de wijk Spangen. Ook kan lokaal beleid ingezet worden om de omzet van koop- naar huurwoningen te stimuleren in potentiële *gentrification* wijken⁶⁴. Middels bestemmingsplannen kan een verandering van kantoor-gebruik en gebruik in wonen tot stand gebracht worden. Hierbij dient voldoende aandacht aan het stimuleren van de aanwezigheid van winkel- en horecavoorzieningen te worden besteed.

⁶⁴ SCP, *Investeren van burgers in de bestaande woningvoorraad en gentrification, Investeren in vermogen* (hoofdstuk 12); Sociaal en Cultureel Rapport 2006, 2007.

4 VERGROTEN VAN DE PARTICIPATIE

Opgave Steden lijken in relatief grote mate te maken te hebben met een tweedeling in *haves* en *have-nots*. De *haves* maken volop gebruik van de economische kansen die steden bieden. Terwijl dezelfde kansen aan de *have-nots* voorbij gaan. Deze kansarmen hebben vaak onvoldoende opleiding genoten en staan vaak ver van de arbeidsmarkt af. Een bijkomend probleem is dat deze groep in toenemende mate schulden blijkt te hebben. Om de participatie van deze groep niet verder te belemmeren is het noodzakelijk om het raken in schulden te voorkomen. De kansen van deze groep dienen verhoogd te worden door hun deelname aan onderwijs te vergroten en hun afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen.

Gezien de oververtegenwoordiging van niet-westerse allochtonen in deze groep is er ook een belangrijke rol voor inburgering weggelegd. De inburgeringspraktijk in Nederland verloopt echter niet geheel zonder problemen. Als gevolg daarvan is het stelsel recentelijk drastisch veranderd. Momenteel wordt er gewerkt aan een nieuwe kwaliteitsverbetering (het zogenoemde Deltaplan), hetgeen ertoe moet leiden dat de inburgering beter aansluit op een vervolgtraject naar werk of regulier onderwijs. De belangrijkste opgave op dit terrein betreft dan ook een verbetering van de inburgeringstrajecten, ten gunste van hogere eindniveaus en een grotere kans op werk en scholing in de periode daarna.

Trends De tweedeling in *haves* en *have-nots* begint al onder jongeren. Een grote groep jongeren verlaat zonder diploma het onderwijs en is hierdoor kansarmer op de arbeidsmarkt. Aan deze tweedeling ligt een aantal trends ten grondslag. Deze trends zullen we bespreken aan de hand van de driedeling van participatie in onderwijs, arbeidsmarkt en inburgering.

Onderwijs

De afgelopen decennia is de onderwijsparticipatie flink toegenomen. Zowel de duur dat jongeren naar school gaan als het gemiddelde opleidingsniveau zijn toegenomen⁶⁵. Ter illustratie in 1950 volgde 3 procent van de bevolking een hbo of universitaire opleiding, in 2003 is dat 21 procent. Ook is de onderwijsparticipatie onder vrouwen flink toegenomen. Het verschil in opleidingsniveau tussen mannen en vrouwen is daardoor afgenomen. Het aandeel schoolverlaters is de afgelopen jaren afgenomen. Het aandeel voortijdig schoolverlaters is gedaald van 17,6 procent in 1996 tot 14,5 procent in 2004. Ondanks deze daling, gaat het toch nog over een aanzienlijke groep. Nederland kende alleen al in het schooljaar 2005-2006 ruim 56 duizend schooluitvallers⁶⁶.

⁶⁵ RIVM, *Nationaal Kompas Volksgezondheid* op www.rivm.nl.

⁶⁶ Ministerie van OCW, *Factsheet Voortijdig Schoolverlaten*, februari 2007.

Dit aantal is nog ver boven het in Europees verband afgesproken streefgetal van 35.000 schooluitvallers per jaar.

Een aantal ontwikkelingen is van grote invloed op de omvang van de groep schooluitvallers. Zo komt uit onderzoek naar voren dat er een relatie bestaat tussen de schoolprestaties van kinderen en het opleidingsniveau van de ouders⁶⁷. Als ouders en met name de moeder hoger opgeleid zijn, is de kans groter dat hun kinderen het goed doen op school. Nederlandse steden hebben te maken gehad met een instroom van niet-westerse allochtonen. Dit zijn vaak mensen met een lage opleiding. Hun kinderen verlaten vaker hun school zonder diploma dan autochtone jongeren. De kans op schooluitval is onder allochtone jongeren zelfs twee keer zo hoog⁶⁸. Een andere ontwikkeling die van invloed is op het aantal schoolverlaters is het aantal echtscheidingen. Kinderen uit eenoudergezinnen lopen twee maal zoveel kans op voortijdige schooluitval⁶⁹. Het aantal echtscheidingen is de afgelopen jaren flink toegenomen en wordt verwacht nog verder toe te nemen. Het aandeel éénoudergezinnen is in de vier grote steden groter dan het landelijk gemiddelde⁷⁰. Overigens blijkt ook het verschil tussen de prestaties van leerlingen uit de middenklasse en uit achterstandsmilieus in Nederland erg groot te zijn⁷¹. Dit blijkt onder meer uit het onderzoek dat de OESO ieder jaar verricht naar de prestaties in het voortgezet onderwijs van dertig westerse landen. De OESO ziet de uitsplitsing in vmbo en havo/vwo van jongeren op 12 jarige leeftijd als belangrijke oorzaak hiervoor. De meest kwetsbare leerlingen komen hierdoor bij elkaar en versterken elkaar in hun kwetsbaarheid.

De ernst van schooluitval wordt versterkt doordat het belang van een diploma de afgelopen jaren is toegenomen⁷². Dit komt onder meer door technologische en economische ontwikkelingen welke als gevolg hebben dat de kennisintensiviteit in de Nederlandse samenleving is toegenomen⁷³. Van kennis en leren wordt verwacht dat zij steeds belangrijkere productiefactoren worden. Levenslang leren neemt hierdoor in belang toe. Bovendien wordt verwacht dat functies voortdurend zullen veranderen. Door technologische veranderingen zullen banen verdwijnen en nieuwe banen ontstaan. Overigens is het een misverstand om te denken dat de banen waarvoor een laag/geen opleidingsniveau wordt gevraagd, verdwijnen. Ook in een goed functionerende kennis- en diensteneconomie zal altijd een grote vraag bestaan naar

⁶⁷ SCP, *H8 Onderwijs uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2004*.

⁶⁸ Ministerie van OCW, *Factsheet Voortijdig Schoolverlaten*, februari 2007.

⁷⁰ CBS, *Armoedeprofielen van de vier grote steden*, Sociaal economische trends, 1^e kwartaal 2007.

⁷¹ *Segregatie in het onderwijs*, M Magazine NRC, september 2007.

⁷² Gemeente Amsterdam, *Wat Amsterdam beweegt, sociaal structuurplan Amsterdam 2004-2015*, 2005.

⁷³ CINOP, *Beroepsonderwijs en scholing in kennissamenleving*, 2002.

arbeidskrachten die persoonlijke diensten als vervoeren, schoonmaken of babysitten verlenen⁷⁴.

Arbeidsmarkt

Het niveau van onderwijs is van grote invloed op de kansen die een persoon maakt op de arbeidsmarkt. Dit blijkt alleen al uit het werkloosheidspercentage naar opleidingsniveau. Zo is het werkloosheidspercentage onder mensen met alleen basisonderwijs 12,2 procent, terwijl dit onder mensen met een hbo- of wo-opleiding slechts 3,2 procent is⁷⁵. Een aantal ontwikkelingen is van invloed op de arbeidsparticipatie. Zo blijkt de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen (15,5%) een stuk hoger te liggen dan onder autochtonen (4,3%) (ibid). Doordat laagopgeleiden en niet-westerse allochtonen vaker in steden wonen dan in het ommeland, hebben steden ook vaker te maken hebben met een hogere werkloosheid.

De werkloosheid wordt sterk beïnvloed door de conjuncturele ontwikkelingen. In vergelijking met vorig jaar is de werkloosheid in de periode februari-april 2007 met 72.000 personen gedaald⁷⁶. Een grote verklaring voor deze daling vormen de positieve conjuncturele ontwikkelingen. De grootste daling kwam voor rekening van de 25-44-jarigen. Maar ook onder de jeugd en de 45-plussers is de werkloosheid afgenomen.

De werkloosheid onder jongeren is met bijna 11 procent nog wel twee keer zo hoog als het landelijk percentage. Onder allochtone jongeren is dit percentage helemaal hoog, namelijk 17 procent⁷⁷. Uit onderzoek blijkt dat een aanzienlijk deel van de jongeren van 15-22 jaar die niet op school zitten en ook geen werk hebben niet wil participeren op de arbeidsmarkt. Redenen hiervoor zijn het volgen van een deeltijdopleiding, zorg voor gezin of huishouden, ziekte en arbeidsongeschiktheid en overige redenen. Een bijkomend probleem is dat deze groep in toenemende mate schulden heeft, waardoor hun participatie nog verder belemmerd wordt.

Wanneer we kijken naar de arbeidsparticipatie van vrouwen, ouderen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten, geldt ook hier dat het arbeidspotentieel bij lange na niet volledig wordt benut. Hoewel de arbeidsparticipatie van vrouwen fors gestegen is over de afgelopen jaren, is er nog veel potentieel onbenut. Vrouwen werken vaak parttime en verhogen zelden hun aantal arbeidsuren. Ook onder ouderen is er sprake van veel onbenut arbeidspotentieel. Zo is de participatiegraad onder ouderen boven de 55 jaar 45%⁷⁸. Een probleem bij het

⁷⁴ Gemeente Amsterdam, *Wat Amsterdam beweegt*, sociaal structuurplan 2004-2005.

⁷⁵ CBS *Statline*, 2006.

⁷⁶ CBS Persbericht PB07-013, 15 februari 2007.

⁷⁷ CBS *Statline*.

⁷⁸ CBS *Statline* mei/juli 2007.

bevorderen van de arbeidsparticipatie onder ouderen is dat werkgevers ouderen veelal associëren met hoge arbeidskosten en meer ziekteverzuim.

Gezien de daling van de werkloosheid ligt een daling van het aantal bijstandsgerechtigden voor de hand. Dit blijkt ook het geval te zijn. Uit CBS cijfers blijkt dat het aantal bijstandsgerechtigden onder de 65 jaar is afgenomen van 348.000 in 2000 tot 290.000 in medio 2007⁷⁹. De bijstandscijfers dalen zelfs sterker dan kan worden verwacht op basis van de economische groei. Sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand, waardoor gemeenten er meer financieel belang bij hebben om te streven naar een zo laag aantal bijstandsgerechtigden, is het aantal bijstandsgerechtigden na een initiële stijging fors gedaald⁸⁰.

Hoewel gestreefd wordt naar een verdere daling, lijkt dit niet eenvoudig. Uit onderzoek van Divosa⁸¹ blijkt dat 4 op de 10 mensen in de bijstand langdurig aangewezen zal zijn op deze voorziening. Daarbij komt dat een kwart van deze bijstandsgerechtigden ontheven van de sollicitatieplicht (CBS). Als belangrijke redenen voor de langdurige afhankelijk van de bijstand worden fysieke of psychologische belemmeringen genoemd die het moeilijk maken toe te treden tot de arbeidsmarkt. Ook leeftijd blijkt een belangrijke reden te zijn. Bovendien is het aantal langdurige bijstandsgerechtigden door de jaren toegenomen. Het aandeel allochtonen en lager opgeleiden onder de bijstandsgerechtigden is toegenomen. Deze groepen staan verder van de arbeidsmarkt af waardoor het bijstandsbestand moeilijker is geworden.

De daling van het aantal bijstandsgerechtigden kan niet direct als een succes worden bestempeld. Zo blijkt bijvoorbeeld dat steeds meer mensen die zich bij het CWI melden om een uitkering aan te vragen, daar toch bij nader inzien van af zien⁸². Redenen hiervoor zijn dat ze worden afgeschrikt door de methoden waarmee gemeenten het aanvragen van een uitkering proberen te ontmoedigen. Het is op een uitzondering na, onbekend wat er gebeurt met deze afhakers. In het gunstigste geval hebben deze mensen werk gevonden of kan hun partner of familie voor ze zorgen. Maar het zou ook kunnen dat ze ernstig in de problemen komen en op straat zwerven of in de criminaliteit terecht zijn gekomen.

Een bijkomend probleem onder huishoudens met een laag inkomen is dat zij vaak te maken hebben of krijgen met schulden⁸³. Schulden belemmeren de arbeidsparticipatie, aangezien een groot deel van het verdiende inkomen

⁷⁹ ICBS *Statline*, juni 2007.

⁸⁰ Divosa-monitor 2007.

⁸¹ *ibid.*

⁸² FNV, *De uitvoering van de wet werk en bijstand, inventarisatie van praktijksignalen*, 2005.

⁸³ CBS en SCP, *De Armoedemonitor* 2005.

afgedragen moet worden aan de schuldeisers. In de periode 2000-2002 gaf jaarlijks rond de 6 procent van de huishoudens met een laag inkomen aan dat ze schulden moesten maken, in 2005 was dit 10 procent (ibid). In 2006 is dit aandeel constant gebleven. Onder de kansarmen zoals klanten van de voedselbanken is de schuldenproblematiek nog ernstiger⁸⁴. Ruim 4 op de 5 voedselbankklanten geeft aan schulden te hebben.

Inburgering

Hiervoor merkten we al op dat de arbeidsmarktparticipatie vooral laag is onder niet-westerse allochtonen. Het blijkt dat grote groepen van migranten en etnische minderheden in Nederland onvoldoende in staat zijn volwaardig deel te nemen aan de kerninstituten van de Nederlandse samenleving. De inburgering is in de eerste plaats bedoeld als eerste stap op weg naar een meer succesvol integratietraject. Kennis van het Nederlands en van de Nederlandse samenleving worden algemeen onderkend als belangrijke voorwaarden voor een succesvolle participatie, zowel in sociaal-culturele als in sociaal-economische zin.

De resultaten van het tot voor kort gevoerde inburgeringsbeleid zijn echter niet onverdeeld verdienstelijk gebleken. Zo zijn nog altijd grote aantallen allochtonen, met name zogenaamde oudkomers, niet bereikt met het inburgeringsbeleid. In belangrijke mate heeft deze uitkomst betrekking op het feit dat voor velen de inburgering niet verplicht was. Daarnaast is ook de uitval uit de programma's aanzienlijk gebleken. Onder nieuwkomers bedraagt deze uitval zo'n tien procent. Onder oudkomers is de uitval ruim een kwart⁸⁵. Niet in de laatste plaats stellen ook de eindniveaus van de kandidaten teleur. Een aanzienlijk gedeelte haalt niet het niveau dat zou moeten om gemakkelijk door te stromen naar werk of een opleiding (ibid.).

Lopende beleidsinitiatieven

Ten aanzien van de participatieopgave kan worden geconstateerd dat deze veel beleidsmatige aandacht krijgt en dat er ook recent op een aantal aspecten nieuwe beleidsinitiatieven zijn ondernomen. Zonder naar volledigheid te streven, worden navolgend enkele relevante initiatieven op een rij gezet:

- *Onderwijs*: Ten aanzien van het tegengaan van schooluitval wordt geld voor het wegwerken van achterstanden inmiddels meer ingezet op het jonge kind, rekening houdend met feitelijke achterstanden en meer aandacht voor autochtone achterstandsléerlingen⁸⁶. In het voortgezet onderwijs neemt LeerPlusArrangement de plaats in van de regeling Culturele minderheden (Cumi). Personele bekostiging uit het

⁸⁴ RegioPlan, *Klantenanalyse Voedselbanken*, 2006.

⁸⁵ Significant, *De Inburgering van nieuwkomers in 2005*, Ministerie van Justitie, 2006

⁸⁶ Cfi, brochure nieuwe gewichtenregeling basisonderwijs, 2006.

leerplusarrangement kan aan een school worden toegekend om het voortijdig schoolverlaten te verminderen, om meer maatwerk aan leerlingen te leveren en om schoolprestaties te maximaliseren⁸⁷. Ook kan deze bekostiging gebruikt worden om scholen beter in staat te stellen nieuwkomers in het voortgezet onderwijs de Nederlandse taal te leren en hen zo goed mogelijk voor te bereiden op hun schoolloopbaan in het voortgezet- en vervolgonderwijs. Deze regeling richt zich nadrukkelijker op vmbo scholen in grote steden, aangezien hier vaak een ophoping van problemen wordt geconstateerd. Bovendien zijn leerlingen sinds 1 augustus 2007 verplicht om door te leren, tenzij ze al een havo-, vwo- of mbo2 diploma hebben⁸⁸. Verder ziet het Ministerie van OCW in de invoering van de leerwerkplicht van 18 tot en met 23 (of 27 jaar) een verdere mogelijkheid om voortijdig schoolverlaten te voorkomen.

- **Arbeidsmarkt:** Ook op het gebied van arbeidsparticipatie heeft het kabinet als doel geformuleerd dat de arbeidsparticipatie moet toenemen van de huidige 70 procent tot 80 procent in 2016⁸⁹. Tijdens de participatietop hebben kabinet, werkgevers, werknemers en gemeenten een aantal afspraken gemaakt om meer mensen aan het werk te helpen⁹⁰. Deze maatregelen zijn onder meer gericht op het stimuleren van langer doorwerken van ouderen en de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Eerder zijn ook al afspraken gemaakt om in 2011 circa 75.000 mensen uit de bijstandsuitkering te helpen en 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden te activeren. Ook is in het kabinet afgesproken dat er 10.000 brugbanen⁹¹ worden gecreëerd die met name ingezet kunnen worden voor herbeoordeelde WAO-, WAZ- en Wajong-uitkeringsgerechtigden die na 12 maanden nog geen zicht op werk hebben. Om de arbeidsparticipatie onder vrouwen te verhogen zal vóór 1 januari een Taskforce DeeltijdPlus in het leven geroepen worden. Deze taskforce zal vooral aandacht geven aan cultuuraspecten, grotere deeltijdbanen, arbeidsparticipatie door niet-werkende vrouwen, scholing, verdeling van zorgtaken en een betere beeldvorming van werkende vrouwen. Om de arbeidsbemiddeling van werklozen te verbeteren, wordt vooral ingezet op een verbetering van een regionale samenwerking tussen arbeidsmarktactoren.
- **Inburgering:** Op het gebied van inburgering is recentelijk besloten het inburgeringsbeleid drastisch te veranderen. Het huidige inburgeringsbeleid, dat sinds januari 2007 van kracht is, is minder vrijblijvend en stelt hogere eisen aan de zelfwerkzaamheid van de inburgeraars. Op deze wijze hoopt

⁸⁷ Cfi, brochure leerplusarrangement vo en nieuwkomers.

⁸⁸ www.minocw.nl.

⁸⁹ Ministerie van Algemene Zaken, *Samen werken samen leven*, beleidsprogramma kabinet Balkenende IV, 2007.

⁹⁰ Tripartiete beleidsinzet, preambule, participatie in sociaal-economisch perspectief.

⁹¹ "Een brugbaan is een tijdelijke tussenschakel van maximaal één jaar om met name praktische werkervaring en arbeidsroutine bij een werkgever op te doen."

de overheid de resultaten die met dit beleid worden bereikt te verbeteren. Mogelijkheden die voortvloeien uit een succesvolle inburgering hebben in elk geval betrekking op een grotere kans op doorstroom naar onderwijs of werk, een betere integratie in sociaal-cultureel opzicht, een grotere betrokkenheid bij de stad waarin men woont en het opdoen van nuttige (professionele) contacten ten tijde van de inburgering.

Bedreigingen Wanneer gekeken wordt naar de problemen in de stad van vandaag, blijkt vooral de ongelijkheid tussen de verschillende groepen – de kansrijken en de kansarmen – een belangrijke oorzaak van problemen te zijn⁹². Doordat kansarmen er onvoldoende in slagen om te participeren op de arbeidsmarkt, zijn zij terecht gekomen in economische achterstandpositie. Deze achterstandpositie kan leiden tot sociale spanningen welke overlast en crimineel gedrag als gevolg kunnen hebben⁹³. Overigens is participatie niet alleen belangrijk om economische zelfstandigheid te verwerven, maar biedt het ook mogelijkheden tot ontplooiing, integratie en ontwikkeling. Wanneer mensen geen baan hebben, hebben zij onder invloed van trends als individualisering meer kans om in een sociaal en economisch isolement te komen.

Het risico bestaat dat de kansarme bevolking zich steeds meer in bepaalde wijken gaat concentreren⁹⁴. Dit kan de lage onderwijs- en arbeidsparticipatie onder deze groepen nog meer versterken. Door de vele negatieve voorbeelden in de wijk, zoals gebrekkige arbeidsparticipatie en –ethos, dreigen deze wijken verder af te glijden.

Kansen Het is niet zo dat de risico's van een slechte integratie direct en eenzijdig in verband kunnen worden gebracht met het niet deelnemen aan een inburgeringstraject. Etnische minderheden integreren namelijk ook buiten deze programma's om in de Nederlands samenleving. Wel kan gesteld worden dat de cursussen een bijdrage leveren aan de taalvaardigheden en kennis van de Nederlandse samenleving. Bekend is bijvoorbeeld dat migranten die de Nederlandse taal machtig zijn, ook gemiddeld gesproken beter op de arbeidsmarkt presteren⁹⁵. Omgekeerd is het risicoprofiel van slecht geïntegreerde etnische minderheden in de meeste gevallen uiterst zorgelijk⁹⁶. In aanvulling op de hiervoor in kort bestek geschetste recent ingezette beleidsinitiatieven, zijn er op een aantal terreinen mogelijkheden om het beleid verder aan te scherpen en ingezette aanpakken effectiever te maken.

⁹² Ministerie van BZK, *Steden van morgen, keuzes van vandaag*, 2006.

⁹³ Tripartiete beleidsinzet, preambule, participatie in sociaal-economisch perspectief.

⁹⁴ Klantenanalyse Voedselbanken.

⁹⁵ Odé, A. & J. Veenman, 'The ethno-cultural and socio-economic position of ethnic minority groups in the Netherlands', 2003.

⁹⁶ o.a. SCP, WODC en CBS, Jaarrapport Integratie 2005.

Een onderwerp dat zeker ook voor de steden van groot en toenemend belang is en waar aanvullende beleidsinitiatieven wenselijk zijn, betreft de schuldhelpverlening. Zoals aangegeven, kan het hebben van schulden de participatie van de betreffende groepen ernstig belemmeren. Zowel in de preventie als bij de oplossing van problemen kunnen gemeenten vaak nog meer doen dan zij nu reeds ondernemen. Omdat veel van de schulden betrekking hebben op betalingsachterstanden bij de huur, kunnen afspraken over het voorkomen van schulden en het behandelen daarvan met corporaties nuttig zijn. Daarbij zou het doel moeten zijn om de problematiek in een vroeg stadium te onderkennen, vóórdat huisuitzetting dreigt. Op dit punt kan nog meer voorlichting een bijdrage leveren. Ook een initiatief zoals in de gemeente Alkmaar, waar in twee wijken met een relatief grote schuldenproblematiek zogenoemde 'budgetwinkels' zijn geopend, kan breder navolging vinden. Deze budgetwinkels bieden een laagdrempelige inloopmogelijkheid voor vragen over persoonlijke financiën en schulden. Daarnaast kan het actief signaleren van potentiële probleemsituaties, bijvoorbeeld bij plotselinge inkomensachteruitgang, goed werken. Het UWV kan bijvoorbeeld eenvoudig vaststellen welke WW-ers binnenkort in de bijstand terechtkomen en de gemeentelijke bevolkingsadministratie kan signaleren wanneer bij vaak oudere echtparen één van de partners komt te overlijden.

Een groep die in dit kader in het bijzonder aandacht verdient, zijn jongeren. Uit diverse onderzoeken blijkt dat jongeren op steeds jeugdiger leeftijd in de schuldenproblematiek terecht komen. Daarom kan besloten worden om in samenwerking met het onderwijs deze problematiek nog meer te benoemen en al op de basisschool aandacht te besteden aan dit thema.

Een ander aangrijpingspunt van nieuw beleid betreft het gegeven dat een substantieel deel van de werkzoekenden kan worden gezien als 'draaideur-cliënt' van de gemeentelijke afdelingen Werk en Bijstand. Re-integratie-inspanningen van gemeenten zijn vaak niet duurzaam, althans meldt een substantieel deel van de mensen die een baan heeft gevonden via de sociale dienst zich binnen een jaar weer aan als werkzoekend⁹⁷. Het verbeteren van het zicht op de effectiviteit en duurzaamheid van re-integratieinspanningen is voor gemeenten, en met name ook de steden vanwege de daar aanwezige kern van langdurige werklozen, een belangrijk aandachtspunt.

Robuustheid De ernst van de participatieproblemen verschilt enorm per regio. Risicogroepen blijken vooral oververtegenwoordigd te zijn in de grote gemeenten (CBS en SCP, 2006). Bijna een kwart van alle huishoudens met een laag inkomen woont in één van de vier grote steden. In de Randstad is het aandeel voortijdig schoolverlaters ook relatief hoog. Ook het aandeel bijstandsgerechtigden is hoger in de grotere gemeenten. Zoals al besproken heeft de overheid de gemeenten meer speelruimte gegeven om deze

⁹⁷ Het gaat om zo'n 22,5 procent van de cliënten die via een re-integratietraject een baan vinden. Zie FNV, *De uitvoering van de Wet Werk en Bijstand: een inventarisatie van praktijksignalen*, 2005.

problemen aan te pakken. De toekomstige ontwikkeling van de onderwijs- en arbeidsparticipatie zijn sterk afhankelijk van de mate van succes van de besproken beleidsinitiatieven. Ook de conjuncturele ontwikkelingen zijn van invloed hierop.

Wat betreft de inburgering, zien we dat dit ook vooral een probleem is van de grote steden. De grote steden kampen immers met veel laag opgeleide migranten. Gezien de recente herkomst van gezinsvormers en vluchtelingen in de steden, zal het niet verbazen dat zich juist hier de ruimtelijke concentraties van inburgeringsplichtigen voordoen. Dit geldt in het bijzonder voor de vier grote steden. Het proces van suburbanisatie van meer succesvolle allochtonen, die naar verwachting ook het Nederlands beter machtig zijn, maakt het inburgeringsverhaal nog meer tot een (groot-) stedelijk gegeven. Voor de toekomst zal hieraan niet zoveel veranderen. Hoewel de instroom van migranten momenteel afneemt, behoort ruim de helft van de huidige (en wellicht toekomstige) migranten tot de toekomstige doelgroepen van het inburgeringsbeleid⁹⁸. Daar komt bij dat ook oudkomers (vreemdelingen die reeds voorafgaande aan de nieuwe wetgeving in Nederland woonachtig waren) verplicht worden in te burgeren. Deze groep vormt getalsmatig de belangrijkste populatie van het inburgeringsbeleid.

Beleid

Zoals al beschreven, zijn er talloze beleidsinitiatieven op het gebied van onderwijs, arbeidsmarkt en inburgering. Het is nog te vroeg voor een oordeel over deze initiatieven. Wel is duidelijk dat gezien de regionale verschillen een gedifferentieerde aanpak op deze terreinen noodzakelijk is. Dit wordt ook ingezien door de overheid. Zo heeft de overheid regionale convenanten afgesloten om het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen. Ook biedt de gedecentraliseerde wet werk en bijstand en de wet maatschappelijke ondersteuning gemeenten al de ruimte om hun beleid vorm te geven op basis van de lokale en regionale omstandigheden (Divosa, 2007). Er is echter meer nodig dan een doelmatige uitvoering van de Wet werk en bijstand om een verdere daling van het bijstandsvolume teweeg te brengen. Gemeenten zullen nog meer energie moeten steken in het voeren van een integraal beleid. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning dient hierbij meer te worden ingezet als instrument. Kern van deze wet is dat gemeenten beleid voeren, waardoor alle burgers in staat worden gesteld volwaardig deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Gemeenten kunnen middels de wet WMO meer beleidsterreinen met elkaar verknopen waardoor er meer kruisbestuiving tussen de beleidsterreinen plaatsvindt.

Daarnaast dienen gemeenten meer grip te krijgen op de groep die tussen het wal en het schip dreigt te raken. Deze groep volgt geen onderwijs en werkt niet, maar heeft geen uitkering aangevraagd. Er is onvoldoende zicht op deze groep. Om meer inzicht op deze groep te krijgen is meer samenwerking

⁹⁸ Mensen met een Nederlandse nationaliteit (zoals Antillianen) of die afkomstig zijn uit de EU of die minimaal acht jaar in Nederland hebben verbleven gedurende de leerplichtige leeftijd, hoeven niet in te burgeren.

tussen de verschillende maatschappelijke instellingen noodzakelijk. Voor probleemjongeren geldt vaak dat ze bekend staan bij verschillende instanties. Het is aan te bevelen om voor één loket te zorgen waarin deze instanties met elkaar samenwerken⁹⁹. In de huidige jongerenloketten zijn de SUWI-partners, het RMC en in sommige gevallen de ROC's al vertegenwoordigd. Welzijnsinstellingen, jeugd/gezin, politie, thuiszorgorganisaties en jongerenlocaties ontbreken echter nog.

Ook op het gebied van schuldhulpverlening is een rol weggelegd voor de gemeenten. Zo dienen gemeenten meer beleid in te zetten dat gericht is op schuldpreventie. Preventie kan de vorm krijgen van actieve voorlichting onder jongeren of het opzetten van laagdrempelige voorlichtingspunten om zo spoedig mogelijk over toenemende schulden te kunnen spreken. Ook hier is samenwerking tussen de verschillende instanties van belang. Zo kunnen er afspraken gemaakt worden om schulden vroegtijdig te signaleren door partijen als woningcorporaties. Daarnaast dient ingezet te worden op stabilisatie. Vroeger werd vaak gedacht dat een schone lei genoeg was om een schuldenaar uit te problemen te krijgen. Dit blijkt echter vaak onvoldoende. Nadat mensen uit de schulden zijn, komen ze vaak weer opnieuw in deze situatie terecht. Er dient meer ingezet te worden op stabilisatie. Dienstverlening dient ingezet te worden om de situatie van de schuldenaar stabiel te maken.

Wat betreft inburgering, krijgen steden krijgen binnen de nieuwe Wet inburgering een spilfunctie toebedeeld. Dit wil zeggen dat zij zich binnen deze wet zullen gaan toeleggen op het informeren, het handhaven en het faciliteren. Hoewel de regiefunctie formeel bij de inburgeraar zelf ligt, blijven gemeenten in belangrijke mate verantwoordelijk voor het inburgeringsbeleid. Daar komt bij dat de rijksoverheid in de toekomst vooral wil inzetten op het aanbieden van duale trajecten, waarbij inburgering wordt gecombineerd met arbeid, stages of vrijwilligerswerk. Een dergelijke opzet zal de positie van gemeenten verder versterken. De kans dat hiermee een betere aansluiting tussen integratie en participatie wordt bereikt lijkt hiermee alleen maar groter te worden.

⁹⁹ Osa, Spoorloos? Verkennend onderzoek naar voortijdig schoolverlaters, 2007.

5 VERSTERKEN VAN SOCIALE COHESIE EN VEILIGHEID

Opgaven Sociale cohesie is zowel doel als middel gezien vanuit het perspectief van stedelijk beleid en beleid voor de steden. Bevorderen dat mensen binding hebben met hun directe woon- en leefomgeving is een doel op zich omdat uit onderzoek blijkt dat ondanks een nog steeds toenemende individualisering van de maatschappij mensen óók behoefte hebben aan sociale contacten. Deze hoeven overigens niet alleen of eenzijdig in de eigen buurt gevonden te worden, maar kunnen ook betrekking hebben op andere verbanden (familie, kennissennetwerk, werk en school). Verder is sociale cohesie ook een middel omdat verwacht wordt dat een grote mate van sociale cohesie en vermindering van de anonimiteit positief kunnen uitwerken op de leefbaarheid en veiligheid van buurten. En als sociale cohesie zodanig is, dat maatschappelijk zwakkere groepen zich erdoor kunnen optrekken aan sterkere groepen, dan kan het ook de kansen van personen uit de eerste groep op werk en een succesvolle maatschappelijke ontwikkeling stimuleren. Mede hierom wordt door veel gemeenten ingezet op menging van bevolkingsgroepen en voorkomen van een te grote segregatie. Verder is van belang te constateren dat in een aantal probleemwijken de sociale cohesie betrekkelijk gering is, maar dat dit zeker niet altijd het geval is. In wijken als Duindorp in Den Haag of een Van der Pekbuurt in Amsterdam Noord zijn er grote sociale problemen, maar ontbreekt het niet aan sociale cohesie tussen de bewoners. Verder zijn er ook zeer succesvolle buurten (i.c. buurten met weinig sociale problemen) waar niet of nauwelijks sociale cohesie aanwezig is. Denk hierbij aan een buurt als de Jordaan in Amsterdam.

De beleidsmatige opgave dient vanuit dit perspectief waarschijnlijk aangescherpt te worden. Het gaat niet primair om sociale cohesie, maar om sociale “connectivity”.¹⁰⁰ Stedelijke inwoners dienen goed aangesloten te zijn op alle relevante netwerken, zowel binnen als buiten de eigen buurt. Voor vrijwel niemand zal gelden, dat hij of zij voor opleiding en scholing, werk of vrijwillige activiteiten in verenigingsverband alléén toekan met de contacten in de eigen buurt of de eigen sociale groep. Voor een succesvolle ontwikkeling van individuen is het van belang dat zij óók kunnen aansluiten op maatschappelijke verbanden buiten deze eigen kring¹⁰¹ en daarvoor zijn bijvoorbeeld ook een adequate opleiding en sociale vaardigheden belangrijk.

Verder heeft sociale cohesie een duidelijke link met (on)veiligheid en

¹⁰⁰ In navolging van onder meer Putnam. Putnam maakt onderscheid tussen ‘bonding’ (op te vatten als sociale cohesie) en ‘bridging’, waarbij beide van belang zijn om aanwezig sociaal kapitaal in een wijk te benutten om minder kansrijke individuen en groepen mee omhoog te trekken. Het is ook van belang dat bruggen geslagen worden naar minder kansrijke groepen (m.a.w. ‘bridging’).

¹⁰¹ Zie ook Musterd, S. & R. Andersson (2005) *Housing Mix, Social Mix and Social Opportunities*. Urban Affairs Review, Vol. 40, No. 6, pp. 761-790.

criminaliteit. Uit nationaal en internationaal onderzoek blijkt, dat misdrijven vooral gepleegd worden in wijken en buurten die gekenmerkt worden door relatieve armoede en door gebrek aan sociale samenhang. Daarnaast vindt veel criminaliteit plaats in centra van steden vanwege de daar aanwezige concentratie van detailhandel (vanwege vermogenscriminaliteit gericht op de ondernemers als ook de werknemers of bezoekers) en horeca en uitgaansgelegenheden (die mede vanwege alcohol- en drugsgebruik relatief veel te maken hebben met geweldsmisdrijven). Dit patroon is in diverse onderzoeken bevestigd; in Nederland in ondermeer Amsterdam (met relatief veel criminaliteit in wijken als Zuidoost, Amsterdam West en de Indische Buurt), Enschede en Almelo¹⁰² en Nijmegen¹⁰³. Het vergroten van de veiligheid van steden en wijken is daarom óók een belangrijke opgave.

Trends We gaan navolgend in op enkele belangrijke trends die in de afgelopen jaren op het gebied van sociale cohesie en veiligheid waargenomen zijn dan wel ontwikkelingen die voor de toekomst voorspeld worden.

Sociale cohesie

Belangrijke trends en patronen ten aanzien van de sociale cohesie zijn onder meer¹⁰⁴:

- Er lijkt geen uitholling van sociale cohesie over de gehele linie van steden en daarbinnen wijken te hebben plaatsgevonden. Wel lijkt er sprake van een ontwikkeling waarbij 'oude' vormen van sociale cohesie worden vervangen door nieuwe¹⁰⁵. Gezinsbanden worden minder sterk door sterke individualisering en ook echtscheidingen. Verder worden bij sociale spiegeling en identificatie geografische nabijheid, gedeelde levensbeschouwelijke overtuigingen of overeenkomstige politieke opvattingen minder belangrijk dan een vergelijkbare opleiding of werkkring en gedeelde vrijetijdsinteresses.
- Méér welzijn en een grotere betrokkenheid van bewoners bij een buurt hebben een positief effect op de veiligheid van deze buurt¹⁰⁶.
- Omgekeerd vermindert de verloedering en onveiligheid in wijken de bereidheid van bewoners om zich actief in te zetten voor de buurt¹⁰⁷.
- Snelle verandering van wijken, óók als deze in principe "gunstig" zijn, leidt tot een toename van de kans op slachtofferschap. In het algemeen verminderen snelle veranderingen en een hoge verhuisbereidheid de sociale cohesie in wijken.

¹⁰² G.J.N. Bruinsma, *Criminaliteitsbeeld van Twente*, 1999.

¹⁰³ J.J. van Wijngaarden en F.A. Boerman, *Criminaliteit in Nijmegen*, 1997.

¹⁰⁴ Mede op basis van SCP, *Aandacht voor de wijk*, juli 2007.

¹⁰⁵ Joep de Hart (eds.), SCP, *Zekere banden*, pp. 319 e.v., 2002.

¹⁰⁶ L.G.M. Gunther Moor, D. van Lin en K. Neefjes (eds.), *Welzijn versterkt veiligheid: betrokken burgers in leefbare wijken*, SMVP, 2003.

¹⁰⁷ SCP o.b.v. RIGO, 2004;Knol, 2005; SCP, werkdocument 112.

- Uit diverse onderzoeken, in onder meer de Utrechtse wijken Nieuw-Hoograven en Tolsteeg en het Haagse Bouwlust, blijkt dat diversiteit wat betreft bevolkingsgroepen niet bevorderlijk is voor de sociale integratie en buurtcohesie¹⁰⁸.
- In buurten waar sloop en herbouw plaatsvindt, blijkt dat er maar weinig contacten zijn tussen de bewoners van oud- en van nieuwbouw. Ook blijken er maar weinig contacten tussen autochtonen en allochtonen in herstructureringswijken. Ook uit andere onderzoeken blijkt dat de oude bewoners van wijken vaak meer verbondenheid hebben met de buurt dan nieuwkomers (blijkend uit onderzoek in de Staatsliedenbuurt in Amsterdam en Ondiep in Utrecht¹⁰⁹ en de Rotterdamse herstructureringswijken De Horsten en Hoogvliet¹¹⁰).
- Het aandeel sociale huurwoningen en meergezinswoningen blijkt van negatieve invloed te zijn op de sociale cohesie in wijken.

Veiligheid

Wat veiligheid betreft kunnen vooral de volgende trends worden aangewezen¹¹¹:

- Criminaliteit is niet alleen voorbehouden aan de steden, maar het blijkt wel in belangrijke mate een stedelijk fenomeen. Bewoners van stedelijke gebieden hebben een grotere kans om slachtoffer te worden van een misdrijf dan bewoners elders.
- Zowel daders als slachtoffers van misdrijven blijken vaak afkomstig uit wijken met een lage sociaal-economische status, met een verouderd maar goedkoop woningaanbod, veel etnische verscheidenheid en een grote bevolkingsmobiliteit.
- Ook jeugdcriminaliteit komt, zowel absoluut als relatief, het meest voor in grote en middelgrote steden. Meer dan de helft van alle aangehouden minderjarige verdachten zijn afkomstig uit sterk of zeer sterk stedelijke gebieden (op basis van CBS-gegevens).
- In de groepen van jeugdigen (12-17 jarigen) en jongvolwassenen (18-24 jaar) blijkt dat allochtone groepen relatief vaker met politie en justitie in aanraking komen dan autochtone groepen. Daarbij speelt mee dat deze autochtone groepen voor een groter deel woonachtig zijn in buurten met een lage sociaal-economische status.
- Uit diverse studies in opdracht van onder meer het Ministerie van Justitie blijkt dat jeugdcriminaliteit vaak in een zeker groepsverband ontstaat. In de

¹⁰⁸ G. Bolt en M.I. Torrance, *Stedelijke herstructurering en sociale cohesie*, Nethur-rapport, 2005.

¹⁰⁹ E. van Beckhoven en R. van Kempen, *Social effects and urban restructuring: a cse study in Amsterdam and Utrecht*, in: *Housing Studies*, jg. 18, nr. 6, p. 853-875.

¹¹⁰ R.J. Kleinhans (OTB), *Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting*, 2005.

¹¹¹ Mede gebaseerd op G.J.N. Bruinsma en W. Bernasco (NSCR), *De stad en sociale onveiligheid: een state-of-the-art van wetenschappelijke kennis in Nederland*, januari 2004.

meeste middelgrote steden zijn tien tot twintig problematische jeugdgroepen actief.

- Wat betreft gevoelens van sociale onveiligheid en feitelijk slachtofferschap, is er sprake van een paradox. De groepen die statistisch gesproken relatief de kleinste kans hebben om slachtoffer te worden, zijn vaak meer dan gemiddeld bang voor criminaliteit. Dit fenomeen wordt onder meer veroorzaakt doordat groepen die angst hebben voor misdrijven, hun gedrag in sterke mate aanpassen en daardoor risicovolle situaties mijden.
- Feitelijke slachtoffers van criminaliteit zijn relatief vaak woonachtig in steden, mannen, personen uit één-oudergezinnen, alleenstaanden, hoger opgeleiden en jongeren (de laatste groep met name vanwege geweldsmisdrijven).

Behalve dat een gebrek aan sociale cohesie een probleem kan vormen, is het in sommige gevallen ook mogelijk dat in wijken een “te veel” aan sociale cohesie aanwezig is. In wijken die sterk op zichzelf gericht zijn wat betreft sociale, economische en maatschappelijke relaties, kan de sociale cohesie doorslaan in een te grote segregatie. De wijk wordt dan een belemmering voor de maatschappelijke ontwikkeling van de mensen in deze wijken. Uit een recente studie naar ruimtelijke concentratie van allochtonen¹¹² blijkt het volgende:

- De huisvesting in de zogenoemde concentratiewijken is voor de meeste bewoners geen vrijwillige keuze, of dit nu allochtone of autochtone inwoners betreft. Voor een grote groep in deze wijken is er een grote discrepantie tussen de feitelijke en gewenste woonwensen, ook resulterend in een relatief hoge verhuishwens.
- De achteruitgang van wijken wordt door de inwoners geassocieerd met de instroom van allochtonen (door de allochtone inwoners dan met name door instroom van andere allochtone groepen dan die waartoe men zelf behoort).
- Etnische concentratie vertoont een sterke en negatieve samenhang met de mate waarin allochtonen contact onderhouden met autochtonen, ook gecorrigeerd voor individuele kenmerken van inwoners (zoals bijvoorbeeld het opleidingsniveau of het al dan niet hebben van een betaalde baan).

SWOT

Een belangrijke bedreiging op het vlak van sociale cohesie en social connectivity is, dat sommige groepen burgers te ver af komen te staan van de ‘mainstream’ maatschappij. Voor een deel kan dit een vorm van zelfgekozen isolement betreffen. Hierbij kan gedacht worden aan delen van de niet-westerse allochtonen die zich afzetten tegen de westerse cultuur of zich zodanig in het defensief gedrongen voelen dat zij mede daardoor ‘afhaak- en obstructiegedrag’ vertonen in het onderwijs. Voor een naar verwachting grotere groep spelen andere factoren mee, zoals structurele werkloosheid van de betreffende persoon en een groot deel van de sociale omgeving. Voor groepen die te lang of te ver uit het arbeidsproces uitgestoten zijn, is het zeer

¹¹² ISEO, *De buurt als belemmering?*, 2007.

lastig om weer te re-integreren naar een baan, zeker indien dit gepaard gaat met ontbrekende startkwalificaties voor de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld in de vorm van onvoldoende taalbeheersing.

Voor deze groepen is het van groot belang dat zij juist niet nog nadrukkelijker worden teruggeworpen op de eigen sociale groep, maar dat gestimuleerd wordt dat zij via school en leer-werktrajecten, sport en verenigingsleven en uiteraard ook werk worden verbonden met groepen buiten de eigen sociale kring. In die zin is het versterken van social connectivity een instrument om deze groepen in staat te stellen gebruik te laten maken van de sociale liftfunctie van de stad.

Concentratie van groepen met een gelijke achtergrond, met name van allochtone afkomst, in bepaalde wijken kan ook een positieve stimulans vormen voor maatschappelijke ontwikkeling¹¹³. In wijken als Amsterdam Zuidoost zijn bijvoorbeeld mede vanwege de concentratie van grote groepen van Surinaamse en Antilliaanse afkomst, en later ook vanuit Ghana bijvoorbeeld, bloeiende sociale en economische initiatieven ontstaan. Het betreft niet alleen sociale voorzieningen in de sfeer van kerkgemeenschappen en sportverenigingen, maar óók economische bedrijvigheid in uiteenlopende sectoren. Daarbij valt bovendien waar te nemen dat deze economische activiteiten niet meer eenzijdig gezocht worden in traditionele sectoren als detailhandel en horeca (of de vaak genoemde belwinkels), maar dat deze steeds meer uitwaaiëren naar een breder palet aan activiteiten waaronder ook de zakelijke, persoonlijke en financiële dienstverlening. In die zin kan een bepaalde mate van concentratie en sociale cohesie binnen deze groepen ook een springplank vormen voor maatschappelijke vooruitgang.

Stedelijke context De vraagstukken op het gebied van sociale cohesie en social connectivity zijn niet voorbehouden aan de grotere steden, hoewel de problemen daar grootschaliger en soms ook wijdverbreider zijn (met name in Rotterdam). Ook in middelgrote steden zijn wijken waarneembaar waar sprake is van een sterke segregatie en weinig contacten van de daar woonachtige groepen met mensen van buiten de eigen wijk. En indien er contacten zijn buiten de eigen wijk, dan vaak in dezelfde sociale kring, zodat daar deze contacten ook weinig bij kunnen dragen aan de gewenste sociale liftfunctie.

Het relevante onderscheid is daarmee niet zo zeer dat tussen de grote en de middelgrote of kleinere steden, maar veel meer tussen concentratiewijken en de rest van de stad. Daarnaast is er bij maatschappelijke isolering niet alleen sprake van een wijkdimensie, maar ook van een sociale dimensie. Ook buiten de bekende aandachtswijken zijn mensen woonachtig die moeite hebben aansluiting te vinden bij maatschappelijke netwerken buiten de eigen kring.

¹¹³ Zie bijvoorbeeld I. Nio, *Migrantenwijken*, in: Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, nr. 5, 2004.

Robuustheid De hiervoor weergegeven trends op het gebied van sociale cohesie en veiligheid zijn voor een deel gebaseerd op casuïstiek en nog maar beperkt op grootschalig empirisch onderzoek. Er is daardoor ook nog maar beperkt zich op de vraag of waargenomen statistische verbanden ook daadwerkelijk causale verbanden betreffen. Op dit vlak wordt momenteel mede daarom ook veel onderzoek uitgevoerd om nader zicht te krijgen op de potentie van investeringen in sociale cohesie (als doel en als middel voor andere maatschappelijke doelen) en de mate waarin de stad zijn sociale liftfunctie waarmaakt¹¹⁴.

Beleid Uit recent SCP-onderzoek ('Aandacht voor de wijk') blijkt dat fysiek ingrijpen in de woningvoorraad van buurten van positieve invloed is op de sociale samenstelling van de bevolking en het aandeel 'kansarmen' in deze buurten vermindert. De invloed van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid is beperkt. Uit dit onderzoek komt ook het beeld naar voren dat het met name de kenmerken van de bewoners van buurten zijn die bepalend zijn voor verschillen in leefbaarheid en veiligheid. Effectief beleid gericht op leefbaarheid en veiligheid kan daarom alleen gebaseerd zijn op een combinatie van fysieke én sociale beleidsinitiatieven.

Voor beleidsmakers is verder van belang scherp te zijn in het doel dat nagestreefd wordt indien overwogen wordt om te investeren in versterking van de sociale cohesie van buurten of wijken. Belangrijke doelen die momenteel nagestreefd worden zijn:

- Voorkomen van maatschappelijke 'uitval'.
- Voorkomen van normoverschrijdend en ongewenst gedrag.

Enig verband tussen sociale cohesie en het voorkomen van maatschappelijke uitval, in de zin dat burgers van buurten mede vanwege de sociale samenstelling van de buurt waarin zij wonen minder succesvol zijn in hun maatschappelijke ontwikkeling, is waarschijnlijk. Er zijn ook diverse studies die onderbouwen dat een sociaal netwerk waarin mensen die (structureel) zonder baan zijn van negatieve invloed is op de kansen die de betreffende persoon heeft op een baan. Daarbij speelt mee dat in dergelijke netwerken positieve rolmodellen in de directe nabijheid ontbreken, zodat een negatief 'peer group'-effect ontstaat. Daarnaast speelt mee dat een goed sociaal netwerk soms behulpzaam is bij het leggen van de juiste contacten voor een baan. De onderzochte verbanden lijken echter niet zeer sterk. Zo laat een recent onderzoek zien dat, gecorrigeerd voor persoonlijke kenmerken, de kans op werkloosheid voor een individu slechts in beperkte mate en onder bepaalde condities beïnvloed wordt door de arbeidsmarktpositie van andere buurtbewoners¹¹⁵. Er zijn per saldo aanwijzingen dat de persoonlijke

¹¹⁴ J. Burgers en G. Engbersen, *De emancipatieve stad: een onderzoeksagenda met betrekking tot de sociale liftfunctie van grote steden*, februari 2004.

¹¹⁵ Van der Klaauw en Van Ours (2003) en Musterd, Ostendorf en De Vos, *Neighborhood effects and social mobility, a longitudinal analysis* 2003.

kenmerken, bijvoorbeeld een laag opleidingsniveau, van grotere invloed zijn op de maatschappelijke carrière dan de directe sociale context in de buurt. Het beïnvloeden van deze persoonlijke kenmerken via onderwijs en/of re-integratie naar werk kan daarom uiteindelijk effectiever blijken bij het voorkomen van maatschappelijke uitval dan het investeren in menging van buurten of het opzetten van allerlei projecten om mensen van verschillende herkomst of sociale niveaus met elkaar in contact te brengen.

Ten aanzien van normoverschrijdend gedrag, dat in sommige wijken in belangrijke mate bijdraagt aan verloedering en onveiligheid, kan ook worden gesteld dat het versterken van de sociale cohesie op zijn gunstigst een nogal indirecte aanpak is van het probleem. Een meer directe impact zal naar verwachting uitgaan van handhaving en bestraffing van ongewenst gedrag en het voorkomen dat bijvoorbeeld groepen jongeren dergelijk gedrag kunnen vertonen door stringente controle van schoolverzuim en uitval uit het onderwijs.

Voor beleidsmakers is verder van belang te realiseren dat sociale cohesie maar in beperkte mate “maakbaar” is. Het is daarom ook de vraag of een eenzijdig en geforceerd streven naar sociale samenhang in de buurt een goede insteek is van het beleid is. Zeker nu uit onderzoek steeds vaker naar komt dat mensen sociale samenhang meer buiten hun buurt vormgeven.

6 STIMULEREN ECONOMISCHE MOTORFUNCTIE

Belang	<p>De economische betekenis van de steden is groot. Alleen al de bijdrage van de vier grootstedelijke gebieden in de nationale economie is momenteel méér dan 30 procent¹¹⁶. Van elke euro toegevoegde waarde die in Nederland wordt gecreëerd, wordt meer dan 30 cent gerealiseerd in deze gebieden. De regio Amsterdam vervult daarbij de grootste economische motorfunctie, met een aandeel van circa 12 procent in de waardecreatie, met name vanwege Schiphol. Verder zijn de G31 samen op dit moment goed voor circa 42 procent van het totale Nederlandse BBP.</p>
Opgaven	<p>Vanwege dit grote belang van de steden in de economie van Nederland, is het noodzakelijk dat de motor van de stedelijke economieën blijft draaien en waar mogelijk wordt gestimuleerd. De motor kan blijven draaien indien zowel de “hardware” als de “software” op orde is:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ten aanzien van de <i>hardware</i> is met name van belang dat de steden voldoende ruimte hebben om economische bedrijvigheid te huisvesten en economische groei te faciliteren. Deze ruimte is overigens niet alleen te vinden in het realiseren van nieuwe locaties, wat een steeds groter probleem wordt vanwege planologische en milieueisen, maar óók door herstructurering van gebieden die nu relatief extensief benut worden. Verder hoort bij de benodigde hardware ook een goed functionerend vervoerssysteem. Op dit moment staat de bereikbaarheid van veel steden, met name maar niet alleen in de Randstad, steeds meer onder druk. Het betreft dan vooral de automobilititeit, maar ook in het openbaar vervoer tussen steden en binnen steden en in de stedelijke regio's moet veel geïnvesteerd worden.• Wat betreft de <i>software</i> van de economische motor van de stad, is vooral van belang dat de kennisbasis verder wordt versterkt en dat er voldoende human capital, organiserend vermogen¹¹⁷ en ondernemerschap aanwezig is (dit overigens niet alleen in de private sector, maar óók bij de overheid). Weliswaar zijn de steden in nationaal opzicht kenniscentra en de gemiddelde inwoner van de stad is relatief hoog opgeleid, maar dat is geen garantie voor een succesvolle ontwikkeling. Het bepalende perspectief voor de stad is het internationale perspectief en de kennisbasis dient in dit perspectief voldoende groot te zijn. Dit geldt niet alleen voor Amsterdam en de overige G4, maar ook voor de andere middelgrote steden. Bedrijven zijn in toenemende mate niet “gehecht” aan hun vestigingsplaats en vestigen zich daar waar de vestigingsplaatscondities het beste zijn en voldoende hoog opgeleide werknemers vormen structureel een belangrijke bepalende factor.

¹¹⁶ CBS, *Statline, regionaal-economische groei*, 2007.

¹¹⁷ Zie bijvoorbeeld M.J.W. van Twist, M.B. Kort en M. Timmermann, *Organiserend vermogen van de stad*, STIP-studie, maart 2004.

De noodzaak te investeren in de *software* van de stad, met name ook waar het gaat om aspecten die direct en indirect de economische perspectieven van de stad beïnvloeden, wordt wel onderkend, maar lijkt voor veel steden minder goed te operationaliseren dan investeringen in bedrijvenlocaties of wegen. Daarbij kan meespelen dat de steden op terreinen als netwerkvorming, kennisbasis, organiserend vermogen en dergelijke ook over minder instrumenten beschikken.

Om de groeipotentie van steden optimaal te kunnen benutten, is het verder zaak dat investeringen in *hardware* (bijvoorbeeld bedrijvenlocaties en ook verbeterde bereikbaarheid) niet ten koste gaan van een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat. Een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat is niet alleen een waarde in zichzelf, maar blijkt ook een belangrijke vestigingsplaats voor zowel bedrijven als werknemers.

Een andere uitdaging is om een groep van achterblijvers op de arbeidsmarkt toch te activeren en in het algemeen via preventief beleid op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt, maar ook welzijns-, integratie- en gezinsbeleid, te werken aan het zo klein mogelijk houden van deze groep. Tegenover de achterblijvers staat de groep van sociale stijgers, in toenemende mate ook van allochtone herkomst. Om de economische positie van de steden te versterken, is het zaak dat deze groep en ook andere koopkrachtige groepen in de steden passende woonruimte kunnen vinden.

Trends

Voor de mate waarin de steden hun economische motorfunctie (kunnen) vervullen, zijn diverse trends van belang. Relevante trends zijn niet alleen economisch van aard, maar betreffen ook de demografie, volkshuisvesting, arbeidsmarkt of leefbaarheid. Met name de volgende trends zijn van grote invloed:

- Het economisch belang van de dienstverlening stijgt structureel ten opzichte van industriële activiteiten.
- De kennisintensiteit van de stedelijke economieën neemt verder toe.
- De voorsprong van de steden wat betreft het gemiddelde opleidingsniveau lijkt af te nemen, mede door een relatief hoge schooluitval.
- De gemiddelde werkloosheid in de steden is relatief hoog (met name door de aanwezigheid van op de arbeidsmarkt meest kwetsbare groepen zoals laag opgeleide en jonge mensen van allochtone afkomst).
- De toenemende kennisintensiteit van de economie in de steden en de afnemende voorsprong van het gemiddelde kennisniveau kan leiden tot een groeiende mismatch op de arbeidsmarkt.
- De ontwikkeling van het gemiddelde inkomen in de grotere steden blijft achter bij het nationale gemiddelde en het kan zijn dat deze tendens versterkt doorzet. De oorzaken hiervan zijn onder meer gelegen in de woningmarkt en de leefbaarheid. Sociale stijgers vertrekken vaker vanuit de stad naar andere woonmilieus die meer tegemoet komen aan hun wooneisen met medeneming van hun (groeiende) koopkracht.

Hoewel op de langere termijn lastig uitspraken te doen zijn over hoe de vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt er uit zullen zien, omdat deze in belangrijke mate ook conjunctuurafhankelijk is, kan uitgaande van de huidige situatie worden gesteld dat de grootste problemen naar verwachting ook in de toekomst vooral aan de aanbodzijde gelegen zijn¹¹⁸. De waargenomen trend is, dat de beroepsbevolking in de steden relatief hoog opgeleid en dus kansrijk is op de arbeidsmarkt, maar dat desalniettemin ook een substantieel aanbod aanwezig is dat over maar weinig (start)kwalificaties beschikt. Voor de steden blijft het een zeer belangrijke opgave om deze groep zo klein mogelijk te houden, door actief op voorkomen van schooluitval te sturen (niet alleen door handhaving, maar ook door positieve acties in de vorm van leerwerktrajecten, stageplaatsen en dergelijke) en bij groepen nieuwkomers via taalcursussen en andere trajecten werken aan het vergroten van de kansrijkheid op de arbeidsmarkt. Voor mensen die te weinig productief zijn om voor wel aanwezige banen in aanmerking te komen, kan eventueel een oplossing worden gezocht in loonkostensubsidies of andere arbeidskostenverlagende instrumenten.

Het is ook mogelijk dat er aan de bovenzijde van de arbeidsmarkt spanningen ontstaan door een krap aanbod aan gekwalificeerde werknemers. Deze mogelijke spanning laat zich echter naar verwachting makkelijker oplossen omdat steden vaak voldoende aantrekkingskracht hebben om in dit segment buiten de eigen regio mensen te werven. Wellicht kunnen de grootste problemen op middellange termijn optreden in het middensegment van de arbeidsmarkt. Er is nu een trend zichtbaar dat bedrijven en instellingen in de grote steden in de Randstad problemen hebben om in de vraag naar personeel in dit segment te kunnen voorzien. Het gaat dan om middenkader in bedrijven, om de wijkagent, de verpleegkundige of de beleidsambtenaar. Zij kunnen vaak in de stad moeilijk geschikte woonruimte vinden en als die beschikbaar is, is deze vaak kostbaar en klein, en het alternatief van pendelen tussen de stad en een woonlocatie elders in de regio is vaak erg tijdrovend en belastend. Bovendien draagt deze pendel weer bij aan de toch al grote congestieproblemen.

Een belangrijk vraagstuk vanuit het economisch perspectief van de steden betreft de ruimtebehoefte voor werklocaties. Op basis van het door het CPB gehanteerde BLM-model (BedrijfsLocatieMonitor), voorspellen de drie planbureaus RPB, CPB en MNP dat de gemiddelde uitgifte in Nederland in de periode tot 2011 min of meer op hetzelfde niveau zal blijven als in de afgelopen jaren (de periode 1987-2001), namelijk zo'n 1.200 ha per jaar. Hierbij wordt dan wel gefocust op *formele werklocaties*. Deze ontwikkeling geldt in alle vier door de planbureaus gehanteerde toekomstscenario's. Na 2020 verandert dit beeld en treedt in alle vier de scenario's, behalve in het Global Economy-scenario, een daling van de ruimtevrage en bijbehorende

¹¹⁸ Zie bijvoorbeeld CPB, *Grote Stedenbeleid na 2009*, oktober 2006.

uitgifte van bedrijventerreinen op¹¹⁹. In welke mate deze ontwikkeling van toepassing is op de steden, is ook afhankelijk van de schaal die wordt gehanteerd om 'de stad' te duiden (gemeentegrens of begrenzing van stedelijke agglomeraties) en van de verdeling van de nieuw te ontwikkelen locaties tussen stad en 'rand'. De vraag naar kantoorruimte volgt overigens een min of meer vergelijkbaar patroon.

Indien de analyse van de toekomstige behoefte aan werklocaties wordt verbreed van de formele werklocaties naar alle locaties waar momenteel economische activiteiten plaatsvinden, dan is het beeld anders. De behoefte aan bedrijventerreinen neemt dan in alle vier de scenario's nog toe tot 2020 (met percentages variërend van 10 procent in het Regional Communities-scenario tot maximaal 36 procent in het Global Economy-scenario; de behoefte aan kantoorlocaties volgt een grotendeels vergelijkbaar patroon). Na 2020 neemt ook dan de ruimtevrage echter sterk af. In drie van de vier scenario's is dan sprake van een beperkte daling van de ruimtevrage naar bedrijventerreinen en in twee van de vier scenario's is ook bij de kantoorfunctie dan sprake van een afnemende vrage.

De ruimtevrage op de middellange termijn zal naar verwachting voor bedrijfsterreinen het grootste zijn in de provincies Zuid-Holland en Noord-Babant, waarbij na 2020 ook Gelderland zich daarbij zal aansluiten. De behoefte aan kantoorlocaties is voornamelijk geconcentreerd in de Randstad.

Ten aanzien van de ontwikkeling van bedrijventerreinen kan worden gesteld, dat de markt voor bedrijventerreinen niet optimaal werkt¹²⁰. Het RPB stelt dat er overaanbod is wat betreft bedrijventerreinen, die mede veroorzaakt wordt doordat gemeenten meer geprikkeld worden om nieuwe terreinen aan te leggen dan om verouderde terreinen te herstructureren. Bovendien stemmen (lokale) overheden beleid te weinig op elkaar af en is er in zekere mate sprake van beleidsconcurrentie.

Kansen

Kansen voor economische groei van de steden, die ook toevoegt aan Nederland als geheel, moet gezocht worden in het versterken van aanwezige en potentieel nieuwe sterke sectoren en regio's en minder in het in Nederlands perspectief verminderen van de achterstanden van achterblijvende sectoren of regio's¹²¹. Wat betreft de sectoren met potentie, kan met name gedacht worden aan het optimaal benutten van de mainports (Schiphol en Rotterdamse haven) en aan het inzetten op economische activiteiten die naar verwachting in de toekomst relatief sterke groei genereren zoals bijvoorbeeld

¹¹⁹ F. van Oort (RPB), C. Eijgenraam (CPB) en J. Borsboom-Van Beurden (MNP), *Werken*, in: Welvaart en leefomgeving, achtergrondrapport, 2006.

¹²⁰ RPB, *De markt doorgrond, een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*, 2005. Zie ook A. van Segeren, B. Needham en J. Groen (2004).

¹²¹ Ministerie van Economische Zaken, *Pieken in de delta: gebiedsgerichte economische perspectieven*, juli 2004.

de zogenoemde “creatieve economie¹²²”, de zorg die steeds meer economische bedrijfstak wordt en in het algemeen kennisintensieve activiteiten met hoge toegevoegde waarde¹²³. Wat betreft de kennisintensieve sectoren spelen agglomeratie-effecten een belangrijke rol. Bedrijven en instellingen vestigen zich graag daar waar potentiële partners (toeleveranciers, branchegenoten) en zelfs concurrenten reeds gevestigd zijn en daar waar de noodzakelijke kennisinfrastructuur in het onderwijs voorhanden is. Voor steden die hier met kans van slagen op in willen spelen, is dus een zekere mate van ‘massa’ vereist¹²⁴.

Het gaat wat betreft de creatieve economie niet alleen om cultuur, maar ook om vaak kleinschalige innovatieve dienstverlening in de sfeer van design, amusement, toerisme en recreatie, internetgerelateerde activiteiten en dergelijke. Een andere structurele groeisector die in de steden relatief goed vertegenwoordigd is, is de zorg in brede zin, inclusief het medisch-technologische cluster. Deze sectoren bieden niet alleen werk aan hoogopgeleiden, maar de spin off-activiteiten in de sfeer van beveiliging, catering of schoonmaak bieden ook kansen aan mensen met gebrekkige startkwalificaties. Verder bieden sectoren als de creatieve sector (denk aan design, mode, muziek, etc.) en ook zorg kansen aan werkzoekenden die nog geen baan hebben via re-integratie naar ondernemerschap.

Een belangrijke kans voor de steden is ook gelegen in de trend dat voor een aantal allochtone groepen geldt, dat deze via reguliere banen én ondernemerschap steeds meer bijdragen aan de stedelijke economie. Ondernemers van allochtone herkomst vormen in veel stedelijke wijken inmiddels een belangrijke en stimulerende economische factor. Deze ondernemers zijn zeker ook niet meer alleen actief in de traditionele sectoren van horeca of detailhandel. Steeds meer ondernemers uit deze groep breiden uit naar de zakelijke dienstverlening, vastgoed, de creatieve sector en de (groot-)handel. Zij vormen ook meer en meer onderdeel van de ‘reguliere’ ondernemersnetwerken, hoewel de organisatiegraad nog relatief erg laag is, en zij weten ook steeds meer de weg te vinden naar de reguliere financiële instellingen, wat de groeikansen nog verder kan vergroten. Deze activiteiten zijn op zich waardevol omdat ze bijdragen aan de stedelijke economie, maar zij zijn extra waardevol omdat de hierdoor gecreëerde banen laagdrempeliger kunnen zijn voor werkzoekenden van allochtone herkomst (het vinden van een baan gaat vaak via sociale netwerken, van belang is ook dat werkgevers kunnen omgaan met afwijkende culturele identiteiten).

¹²² R. Florida, *The rise of the creative class*, 2002.

¹²³ O. Raspe, F. van Oort (RPB) en P. de Bruin (TNO), *Kennis op de kaart: ruimtelijke patronen in de kenniseconomie*, 2004.

¹²⁴ R. Ponds en F. van Oort (RPB), *Kennishubs in Nederland : ruimtelijke patronen van onderzoekssamenwerking*, 2006.

Bedreigingen Hiervoor is reeds een aantal bedreigingen voor de economische groei van de steden benoemd. Een aantal gesignaleerde trends resulteren in knelpunten ten aanzien van motorfunctie van de stad. Deze 'inhoudelijke' trends worden hier niet herhaald. Wel wordt er nader ingegaan op de beperkte mogelijkheden die de stad heeft om een aantal bedreigingen het hoofd te bieden en ook om aanwezige kansen te benutten.

- Voor de aanpak van bereikbaarheidsproblemen en de ontwikkeling van bedrijven- en woningbouwlocaties, is vaak weinig ruimte beschikbaar. De stad kan deze uitdagingen alleen oppakken in regionale samenwerking en met betrokkenheid van provincie en Rijk. De huidige praktijk laat echter zien dat bij deze grootschalige ruimtelijke projecten samenwerking vaak moeizaam gaat (zowel de regionale dimensie loopt vaak stroef als ook de lijnen vanuit de stad met provincie en de diverse betrokken ministeries).
- De economische functie is binnen veel stedelijke organisaties vaak relatief zwak ontwikkeld ten opzichte van de ruimtelijke en volkshuisvestings-'poot' enerzijds en de sector sociale zaken/werk en inkomen anderzijds. De beschikbare financiële middelen zijn veel minder groot en de beschikbare menskracht is vaak ook veel beperkter. Voor veel beleidsinitiatieven is de sector economie binnen een gemeente afhankelijk van medewerking vanuit de andere sectoren.
- De samenwerking van 'de stad' met private partners bij grote en/of ruimtelijke ontwikkelingsprojecten komt vaak ook moeizaam van de grond, denk bijvoorbeeld aan de Zuidas in Amsterdam als het kroonjuweel van de ruimtelijke stadsontwikkeling, hoewel hier publiek-private samenwerking zeker meer potentie heeft dan nu soms (b)lijkt. Om de potentie van samenwerking met private partners beter te benutten, is het concept van de ontwikkelingsplanologie ontwikkeld.
- Voor bepaalde uitdagingen kan de rol van private partijen ook toenemen indien de 'markt' beter zijn werk kan doen dan nu het geval is. Hierbij kan gedacht worden aan de ontwikkeling van bedrijvenlocaties. De aanwezige schaarste komt in sommige steden niet volledig tot uiting in de beprijzing van werklocaties¹²⁵, in die zin dat externe effecten niet volledig worden meegewogen en de voor besluitvorming gehanteerde kosten-batenanalyses vaak nog te veel politiek en te weinig 'maatschappelijk' van aard zijn. Gemeenten zetten omwille van onderlinge concurrentie soms in op het goedkoop positioneren van deze locaties, maar een wat andere profilering en prijssetting kan de interesse van private ontwikkelaars verder stimuleren. In navolging van Needham¹²⁶: "als de vraag van bedrijven naar grond te zwak is om commerciële ontwikkelaars te trekken, luidt de enige mogelijke conclusie dat de grondprijs te laag is als gevolg van overaanbod door gemeenten".

¹²⁵ Zie ook G.M.M. Gelauff en J.A. Vijlbrief (CPB), *Economische beleidsafwegingen in lange termijn perspectief*, in: SCP en CPB, Trends, dilemma's en beleid, pp. 29-42, 2000.

¹²⁶ B. Needham, *Stop de wildgroei aan bedrijfsterreinen: provincies moeten gemeentelijke ambities aan banden leggen*, in: NRC, 18 december 2006.

De hiervoor gesignaleerde bedreigingen hebben vooral betrekking op bestuurlijke en organisatorische aspecten. Eén bedreiging is echter dermate groot dat we deze hier afzonderlijk verder toelichten. De bereikbaarheid staat sterk onder druk. De congestie rondom en tussen de belangrijkste economische kerngebieden neemt schrikbarend toe, hetgeen met enige regelmaat leidt tot echte “verkeersinfarcten” en de kans daarop neemt in de toekomst bij ongewijzigd beleid alleen maar toe. De problemen spelen zich daarbij niet alleen af op de wegen in de Randstad, tussen Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht, maar betreffen óók de belangrijke verbindingen vanuit Oost- en Zuid-Nederland naar de Randstad¹²⁷ en verbindingen in andere stedelijke regio’s zoals bijvoorbeeld de regio Arnhem-Nijmegen. Verder is voor een voldoende bereikbaarheid van de stedelijke centra óók noodzakelijk dat anders tegen het onderliggende wegennet wordt aangekeken dan nu vaak het geval is. Ook hier zou doorstroming meer prioriteit dienen te krijgen om te voorkomen dan nog meer dan nu reeds het geval is “stedelijk” verkeer het hoofdwegennet belast.

- Stedelijke context
- Er is sprake van grote verschillen tussen de steden en ook binnen de steden naar wijken.
- Ten aanzien van de verschillen tussen de steden
- Er is zoals reeds gesteld momenteel een duidelijke scheiding waar te nemen tussen enerzijds de Noordvleugel van de Randstad, met Amsterdam en Utrecht als belangrijkste centra, waar de economie relatief snel groeit, en de Zuidvleugel. Met name Rotterdam groeit structureel in een lager tempo dan de meeste overige steden, waarbij het relatief lage gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking meespeelt en ook de sectorale structuur met een oververtegenwoordiging van relatief trage groeiers als industrie en logistiek (zeker in termen van werkgelegenheid) en een ondervertegenwoordiging van de dienstverlening.
 - Er kan overwogen worden om in het (landelijke) stedelijke beleid een nog groter onderscheid te maken tussen de steden. Zo is de positie van een economisch snel groeiende stad als Almere geheel anders dan die van bijvoorbeeld Emmen¹²⁸. Het maakt ook nogal wat uit voor de economische kansen of een stad op een (inter-)nationale hoofdas gelegen is, zoals bijvoorbeeld steden als 's-Hertogenbosch, Zwolle of Arnhem, of niet (zoals Leeuwarden of Alkmaar).
 - Ook op ruimtelijk-bestuurlijk vlak zijn er grote verschillen tussen de steden, die van invloed zijn op hun economische potentie. Een aantal steden beschikt niet of nauwelijks over ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden. Voorbeelden hiervan zijn Leiden en Haarlem, maar in zekere zin geldt het ook voor Amsterdam. Voor de meeste steden geldt dat zij voor hun ruimtelijke ontwikkeling in belangrijke mate (ook) aangewezen zijn op de buurgemeenten en dus op één of andere vorm van regionale

¹²⁷ RPB, *Wegen naar economische groei*, 2006.

¹²⁸ Zie bijvoorbeeld Jouke van Dijk (RUG), *De sociaal-economische positie van Emmen*, 3 april 2006.

samenwerking. Knelpunten op het gebied van woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur zijn door de steden vaak niet zelf op te lossen.

Ook binnen de steden zijn grote verschillen zichtbaar wat de economische groei betreft. Vrijwel elke stad kent een aantal wijken die als 'aandachtswijk' te boek staan en achterblijven wat betreft bedrijvigheid en werkgelegenheid en waar de werkloosheid structureel hoog is.

- Robuustheid** Voorspellingen over de toekomstige ontwikkeling van economie van steden zijn van nature ongewis. De economische groei van steden is niet alleen afhankelijk van structurele ontwikkelingen in bijvoorbeeld de sectorale samenstelling, maar ook van de conjunctuur. Wel is opmerkelijk dat in alle vier door de planbureaus gehanteerde toekomstscenario's (met uitzondering van Global Economy) tot 2020 nog sprake is van een vrij grote stijging van de ruimtevraag naar bedrijventerreinen en kantoorlocaties, maar dat daarna de ruimtevraag sterk terugloopt en er mogelijk zelfs sprake is van krimp.
- Beleid** Vanuit beleidsmatig oogpunt is onder meer van belang dat op het vlak van de *hardware* de komende jaren nog een grote ruimtevraag voorspeld is naar zowel bedrijventerreinen als kantorenlocaties. Pas na 2020 wordt verwacht dat deze vraag minder zal worden en dat er wellicht zelfs sprake zal zijn van een dalende ruimtebehoefte. Dit betekent dat lokale overheden nog fors dienen te investeren in nieuwe locaties, zowel binnenstedelijk als noodgedwongen ook buiten de stad. Zeker wat betreft de kantorenfuncties, wordt voorspeld dat de steden in de Randstad de verwachte behoefte in belangrijke mate moeten faciliteren. Zakelijke dienstverleners geven in meerderheid de voorkeur aan een stedelijke vestigingsplaats. Voor een deel van de meer ruimtevragende bedrijvigheid wordt het steeds moeilijker daarvoor in en om de grote steden in de Randstad, met name in de Noordvleugel en rond Den Haag, ruimte te vinden. De trend dat deze bedrijvigheid zich de laatste jaren heeft verplaatst naar de oostelijke en zuidelijke provincies zal naar verwachting doorzetten en dient dan ook gefaciliteerd te worden.

Dit kan een belangrijk probleem creëren omdat de praktijk leert dat het steeds moeilijker is om grote projecten te realiseren. Zowel nieuwe bedrijventerreinen zelf als de voor de ontsluiting benodigde infrastructuur stuiten op weerstand bij omwonenden en ook de milieubeweging. Om dergelijke projecten toch met kans van slagen te kunnen ontwikkelen, dienen bij dergelijke projecten in een vroeg stadium alle relevante stakeholders betrokken te worden. Bovendien is het zaak te zoeken naar toevoeging van functies aan reeds bestaande functies in plaats van naar het vervangen van de ene functie door een andere. Bij de aanleg of verbreding van wegen, bijvoorbeeld, kan vaak alleen voortgang in de procedures worden geboekt indien dan tegelijkertijd óók wordt geïnvesteerd in de landschappelijke kwaliteit en milieu, in leefbaarheid voor de omwonenden en in het openbaar vervoer.

De aanwezige behoefte aan nieuwe werklocaties moet zo goed mogelijk in balans worden gebracht met de schaarste van de ruimte in en om de steden. Dit betekent dat niet doorgedaan moet worden met 'eindeloos toevoegen van nieuwe terreinen' aan de bestaande voorraad als er nog veel bestaande bedrijventerreinen zijn die niet optimaal worden gebruikt. De prijs van nieuwe bedrijventerreinen moet ook de maatschappelijke kosten weerspiegelen die verbonden zijn aan de daardoor noodzakelijke investeringen in de herstructurering van verouderde terreinen. De markt voor bedrijventerreinen is in hoge mate een vervangingsmarkt en geen uitbreidingsmarkt¹²⁹. Als gemeenten hier vanuit een wens van beleidsconcurrentie onvoldoende rekening mee houden, is op dit terrein voor de provincie een belangrijke rol weggelegd.

Voor de groei van de steden is het verder wenselijk indien de steden zoveel als mogelijk is kiezen voor afwijkende profielen. Hoewel enige mate van onderlinge concurrentie ook positief werkt, kan op de lange duur toch méér verwacht worden van steden die een profilering kiezen die aansluit bij hun specifieke sterke kanten en potentie. Niet elke stad kan "creatieve stad" zijn, bijvoorbeeld. Dit profiel vereist een zekere schaal wat betreft de creatieve sector alsmede hogere onderwijsvoorzieningen.

Tot slot dient zoals aangegeven de *software* van de stad als economische motor niet uit het oog te worden verloren. Deze motor kan alleen goed draaien indien de stad beschikt over voldoende en voldoende opgeleid en gekwalificeerd arbeidsaanbod. Zowel aan de bovenkant van de arbeidsmarkt, bij het aantrekken en behouden van toptalent, als aan de onderkant, daar waar met name jongeren zonder of met te weinig startkwalificaties op de arbeidsmarkt komen, liggen dan grote uitdagingen. In het algemeen zullen de steden met externe partners, primair de onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven, moeten investeren in human capital. Daarnaast is voor de economische ontwikkeling van de steden ook van belang dat steden investeren in netwerkvorming en organiserend vermogen. Netwerkvorming kan bijvoorbeeld de vorm krijgen van het adopteren van starters door ervaren ondernemers, het stimuleren van samenwerking tussen MKB-bedrijven onderling of met grotere internationale bedrijven bijvoorbeeld waar het gaat om het betreden van nieuwe internationale markten en ook het stimuleren van netwerkvorming tussen de groep van ondernemers van allochtone afkomst onderling en het beter aanhaken van deze groep ondernemers aan reguliere ondernemers-netwerken.

¹²⁹ B. Needham in: NRC, 18 december 2006.

7 NAAR EEN “DUURZAME STAD”

Opgaven De relatief grote dichtheid van de steden wat betreft aantal inwoners en maatschappelijke functies kan leiden tot onwenselijke effecten op de leefbaarheid. De concentratie van activiteiten kan zodanig zijn dat er overlast ontstaat voor de inwoners zelf in termen van, onder meer, congestie, lawaai, stankoverlast en luchtverontreiniging. Het kan er ook toe leiden dat keuzes gemaakt worden bij de inrichting van de stad die op de langere termijn niet optimaal zijn. Voorkomen moet bijvoorbeeld worden dat geïnvesteerd wordt in woningbouw met een onvoldoende hoge kwaliteit, die weliswaar op dit moment in een behoefte voorziet, maar die op de langere termijn te weinig aantrekkelijk is bij een krimpende bevolkingsomvang. Een andere evidente opgave voor de steden betreft het berekend zijn op klimaatveranderingen, een stijgende waterspiegel en toenemende wateroverlast.

Onder de opgave van de “duurzame stad” verstaan wij dan:

- Het in balans met elkaar houden dan wel brengen van alle maatschappelijke functies van de stad op zodanige wijze dat de leefbaarheid gewaarborgd is.
- Het optimaal op elkaar afstemmen van het korte en het langere termijn perspectief bij met name ruimtelijke inrichtingskeuzes.

Trends Navolgend wordt ingegaan op de belangrijkste geconstateerde en voor de toekomst verwachte trends op de volgende voor de duurzaamheidsopgave vooral belangrijke terreinen:

- Mobiliteit en bereikbaarheid.
- Ruimte en groen.
- Milieu en gezondheid.
- Klimaatverandering en water.

De leefbaarheid en duurzaamheid van de stad hangt voor een belangrijk deel samen met de ontwikkelingen op het vlak van *mobiliteit* en *bereikbaarheid*.

Belangrijke trends zijn:

- Het gebruik van de auto neemt nog steeds gestaag toe, ondanks toenemende congestie, waarbij er wel een verschuiving zichtbaar is. In de stadscentra is het autoverkeer in de jaren negentig enigszins afgenomen, terwijl het in de buitenwijken nog met zo'n 20 procent toenam¹³⁰.
- Wat betreft het openbaar vervoer, kan in grote lijnen worden geconstateerd dat de functie daarvan in het stedelijke vervoer in het defensief zit (het betreft dan vooral stadsbus en tram).

¹³⁰ L. Harms (SCP), *Mobiel in de tijd, op weg naar een autoafhankelijke maatschappij*, 2003.

- De trein heeft zich de afgelopen jaren positiever ontwikkeld wat betreft gebruik en aandeel in het woon-werkverkeer¹³¹.
- De pendel tussen steden onderling en tussen steden en de omliggende regio's is in de afgelopen jaren sterk gegroeid. Op dit moment wordt circa 45 procent van de arbeidsplaatsen in de G4 ingenomen door mensen van buiten deze steden (Harms, 2003).
- Voor de toekomst voorspellen de gezamenlijke planbureaus dat vanwege de nu reeds aanwezige sterke congestie rondom de vier grote steden, hier het openbaar vervoer, en dan met name de trein, marktaandeel wint ten opzichte van het autogebruik door pendelaars (Ritsema van Eck e.a., 2006).
- Op basis van het Landelijk Modelsysteem (LMS) voorspellen de planbureaus dat het aantal voertuigkilometers in alle gehanteerde toekomstscenario's¹³² sterk toeneemt in de komende decennia. De stijging van het aantal voertuigkilometers op verbindingen in de Randstad bedraagt tussen 34 procent (in het scenario Regional Communities) en liefst 94 procent (in het scenario Global Economy).
- Dezelfde studie voorspelt in drie van de vier gehanteerde toekomstscenario's een min of meer gelijkblijvende (Strong Europe) of zelfs afnemende congestie (Transatlantic Market en Regional Communities) rondom de steden. Alleen in het scenario Global Economy, met de hoogste economische groei, zal de congestie op de stadsringen en hoofdassen van en naar de steden sterk toenemen (met bijna 60 procent in de periode tot 2040).
- De steden maken een inhaalslag wat betreft het gemiddelde aantal auto's per inwoner of huishouden. Momenteel zijn er per 1.000 stedelijke inwoners (in de G4) in totaal 336 auto's, tegenover 410 auto's per 1.000 inwoners voor Nederland als geheel. Uitgesplitst naar huishouden is het verschil nog groter tussen de grote steden en overig Nederland: in de G4 beschikken elke 100 huishoudens samen over 64 auto's tegenover 95 auto's per 100 huishoudens voor Nederland als gemiddelde.
- De planbureaus verwachten dat het autobezit in 2040 in de G4 in 2040 gestegen zal zijn tot 560 auto's per 1.000 inwoners en 90 auto's per 100 huishoudens. Met name ook voor de parkeerdruk zal dit zeer grote consequenties hebben.
- De afgelopen jaren is naar verhouding weinig geïnvesteerd in de meest duurzame vorm van mobiliteit binnen de steden, namelijk de fiets. Voor de toekomst is een risico dat nieuwe bevolkingsgroepen niet gewend zijn om te fietsen. Bovendien is er een extra risico dat in nieuwe woningbouwlocaties te weinig oog is voor fietsers, zodat ook voor kortere binnenstedelijke verplaatsingen vaak de auto benut zal worden.

¹³¹ CPB, MNP en RPB, Jan Ritsema van Eck (RPB), Eugène Verkade en Ioulia Ossokina (CPB), Leendert van Bree (MNP), Jan Brouwer (ABF) en Peter Jorritsma (AVV), hoofdstuk "Grote steden" in: *Welvaart en Leefomgeving: achtergronddocument*, 2006.

¹³² Er zijn vier scenario's onderscheiden, in volgorde van afnemende economische groei: Global Economy, Strong Europe, Transatlantic Market en Regional Communities.

Ten aanzien van *ruimte* en *groen* spelen diverse ontwikkelingen. Belangrijke trends zijn:

- Conform de doelen van de Nota Ruimte zou 40 procent van de woningbouw moeten plaatsvinden binnen de bebouwde kom van steden (en ook dorpen). De laatste jaren is dit percentage nog gehaald, waarbij meespeelde dat ook locaties als bijvoorbeeld Leidsche Rijn binnen deze definitie vielen. Voor de komende jaren lijkt het de vraag of deze verhouding gerealiseerd kan worden.
- Stedelijke bewoners willen graag een groene woonomgeving, met parken en vrije groengebieden om hun woonplek, in combinatie met een behoorlijk niveau aan (stedelijke) voorzieningen¹³³. In deze vraag wordt maar in beperkte mate voorzien omdat het grootste (nieuwe) woningaanbod wordt gerealiseerd in binnenstedelijke appartementen en woningen in grote uitleglocaties met weliswaar een (klein) tuintje, maar verder over het algemeen geen echte groene inbedding van wijk en woning.
- De Raad voor het Landelijk Gebied signaleert dat er op dit moment een achterstand is van circa 3.000 ha groen binnen de kom van de steden, met name in de Randstad. Een verdere verdichting van de steden door met name woningbouw op de spaarzame resterende open of groene locaties in de steden tast dit nog verder aan.

Met betrekking tot *milieu* en *gezondheid* zijn ook enkele belangrijke trends te onderkennen. Deze hangen samen met het type inwoner dat in steden relatief sterk vertegenwoordigd is, hoewel daarbij ook verschillen opgemerkt moeten worden tussen wijken, en de overlast die een concentratie van functies en mobiliteit kunnen veroorzaken. Als relevante trends onderkennen wij¹³⁴:

- De laatste jaren is de gezondheid van de stedeling, ook blijkend uit de gemiddelde levensverwachting, ingehaald door die van de omliggende regio en de meer landelijke gebieden. De voorsprong die de steden ooit hadden in termen van hogere welvaart en betere voorzieningen op het gebied van medische zorg of ook riolering en drinkwaterkwaliteit, is verdwenen. Er speelt verder mee dat in de afgelopen jaren vertrekkers uit de stad relatief gezonder waren dan de achterblijvers.
- De afgelopen jaren blijkt de luchtkwaliteit in de steden beter geworden. Voor de toekomst is er zicht op dat de normen op het gebied van fijn stof en ozon hier gehaald zullen kunnen worden, met name door technologische vernieuwing. Het beleid ten aanzien van roetfilters draagt daar met name toe bij. Dit leidt ertoe dat voor de periode tot 2020 een zeer sterke daling kan optreden van het aantal mensen in de vier grote steden dat wordt blootgesteld aan concentraties fijn stof boven de luchtkwaliteitsnorm. Daarna is in twee van de vier scenario's weer sprake van een sterke toename, hoewel ook dan over de gehele periode tot 2040

¹³³ RIGO i.o.v. NVB, *Meer groen wonen? Natuurlijk!*, oktober 2005.

¹³⁴ Met name gebaseerd op CPB, MNP en RPB (2006).

een afname wordt verwacht van het aantal personen waarvoor de dagnorm voor fijnstofconcentratie wordt overschreden.

- Een andere aantasting van de leefbaarheid betreft geluidshinder. Zo'n 29 procent van alle Nederlanders heeft last van geluidshinder vanwege de geluidsbelasting door wegverkeer; in de grote steden zal dit percentage naar verwachting groter zijn. De planbureaus verwachten dat in 2020 langs rijkswegen en spoorwegen op dit vlak nauwelijks meer problemen zullen bestaan, met name vanwege de Wet Geluidshinder en de daarmee verplichte investeringen in akoestische maatregelen tegen geluidsoverlast. Voor de geluidsoverlast van de overige wegen geldt dit niet.
- Een probleem dat in veel steden speelt, betreft de bodemsanering. In veel steden zijn spoedlocaties bodemsanering die relevant zijn indien voor beoogde stedelijke ontwikkeling een schone of gesaneerde bodem vereist is. Daarnaast kunnen een vervuilde bodem en waterbodan uiteraard ook gezondheidsrisico's opleveren.

De derde categorie van relevante trends betreft de *klimaatverandering* en *water*. Met betrekking tot water gaat het dan om twee zaken. In de eerste plaats de stijging van de waterspiegel (mede door de klimaatverandering) en in de tweede plaats wateroverlast doordat het water onder andere door 'verharding' van het grondoppervlak minder goed afgevoerd kan worden. Belangrijke trends zijn¹³⁵:

- In de afgelopen eeuw is de zeespiegel met circa 20 centimeter gestegen. Voor de komende 100 jaar voorspelt het KNMI dat de zeespiegel tussen 35 en 85 centimeter zal stijgen¹³⁶, met een middenscenario waarin de zeespiegel 60 centimeter zal stijgen. Ook het MNP verwacht dat de stijging van de zeespiegel zich de komende eeuw tussen deze bandbreedtes zal afspelen.
- MNP gaat uit van een kleine kans dat de stijging van de zeewaterspiegel nog hoger uit zal vallen, namelijk in een scenario met versnelde afsmelting van de poolkappen en desintegratie van de ijskappen op Groenland en Antarctica. Bovendien moet in het westen van Nederland rekening worden gehouden met bodemdaling door inklinking van veen en een kanteling van het Noordelijke deltabekken¹³⁷.
- In de normale scenario's zal de verwachte stijging van de zeewaterspiegel goed opgevangen kunnen worden door het op peil houden en waar nodig verbeteren van de kustbescherming.
- Niet alleen is sprake van een stijgende waterspiegel, maar ook van toenemende neerslag en een grotere intensiteit van buien. Om deze vorm

¹³⁵ Mede gebaseerd op MNP, *Nederland later: Tweede duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland*, 2007; Programmabureau Klimaat voor Ruimte, *Verslag Nationaal Congres "Omgaan met klimaatverandering in bestuurlijk Nederland"*, 29 november 2005.

¹³⁶ KNMI, *Klimaat in de 21^{ste} eeuw, vier scenario's voor Nederland*, De Bilt, 2006.

¹³⁷ Ministeries van VROM, V&W, LNV, EZ en IPO, VNG en Unie van Waterschappen, *Maak ruimte voor klimaat! Nationale adaptatiestrategie* (concept), 30 maart 2007.

van wateroverlast goed te kunnen opvangen, is een vergrote waterafvoer nodig.

- Rotterdam en Dordrecht zijn kwetsbare steden vanuit het perspectief van een stijgende zeewaterspiegel en een toenemende rivierafvoer. Om 'natte voeten' van deze steden en het omliggende gebied zoveel als mogelijk te voorkomen, is het noodzakelijk om de afvoercapaciteit van rivierwater via de IJsseldelta en de Zeeuwse delta te vergroten.

Kansen Een grote kans op het gebied van de "duurzame stad" is, dat in toenemende mate een groene aankleding en een kwalitatief hoogwaardige inrichting van het stedelijke gebied niet meer worden gezien als lastige hobbels bij het vervullen van woningbouwdoelen. Steeds meer wordt ingezien dat voor een aantrekkelijke stad, zowel vanuit het perspectief van inwoners als dat van het bedrijfsleven, een groener profiel ook kansen biedt. Hieronder kan ook worden gevat dat op sommige locaties ook goed gebruik kan worden gemaakt van de ruimtelijke kwaliteit van water, zoals bijvoorbeeld gebeurt op de oostelijke IJlanden en op IJburg in Amsterdam. Indien stedelijke functies meer gecombineerd worden met een hoogwaardiger, gevarieerde en groene inkleding, dan kan daarvan ook een positieve bijdrage uitgaan op de doelstellingen op het landschappelijke kwaliteit en zelfs de biodiversiteit.

Bedreigingen Op basis van een studie van het MNP¹³⁸ kan worden gesteld, dat de grootste bedreigingen op het gebied van duurzaamheid zijn gelegen op het vlak van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de kwaliteit van het landschap. Deze bedreigingen zijn niet direct en/of exclusief gekoppeld aan de stad, maar hebben betrekking op Nederland als geheel. De kwaliteit van de fysieke woonomgeving wordt bedreigd door een toenemende geluidsbelasting en de afname van de aanwezigheid van groene gebieden in en om de stad. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving kan verder aangetast worden doordat vanuit de wens om binnenstedelijk te bouwen en de beperkte ruimte optimaal te benutten, wordt gekozen voor woningbouw op locaties met hoge geluidsbelasting. Deze omstandigheden kunnen ook leiden tot een verdere aantasting van de groene gebieden in en om de steden. Een te rigide keuze voor binnenstedelijk bouwen heeft bovendien het risico dat mede daardoor en op indirecte wijze het ruimtebeslag voor stedelijke functies in de open ruimte om de steden wordt vergroot. Als de steden nog 'stedelijker' worden, zal er een groeiende behoefte zijn aan recreatie- en tweede woningen buiten de stad, terwijl ook sportvelden, volkstuinen, manages en dergelijke dan steeds meer de stad uit richting het omringende open gebied worden verdreven¹³⁹.

Ook de klimaatverandering, die leidt tot een toename van overstromingsrisico's en wateroverlast, vormt een grote bedreiging. Dit vraagt om landelijk beleid, waarin keuzes worden gemaakt in de ruimtelijke ordening waarbij de belangen van de lagere delen ook voldoende meewegen bij ruimtelijke

¹³⁸ MNP, 2007.

¹³⁹ RIGO i.o.v. NVB, 2006.

inrichtingskeuzes in de (potentiële) overstroomgebieden rivieropwaarts. En in de lager gelegen gebieden in bijvoorbeeld de regio Rotterdam-Dordrecht, moeten bestuurders zich bewust zijn van de risico's en de noodzakelijke investeringen om ook op de langere termijn de veiligheid voldoende te kunnen waarborgen. Daarbij horen ook toenemende investeringen in rioleringen, waterbergingen en andere voorzieningen om te waarborgen dat water(overlast) voldoende afgevoerd kan worden.

- Stedelijke context De hiervoor benoemde trends en ontwikkelingen en daaruit afgeleide kansen en vooral bedreigingen spelen niet in alle steden in dezelfde mate.
- In steden met een gespannen woningmarkt staan groene functies meer onder druk dan elders. Daar kan ook langer doorgegaan worden met het realiseren van vooral woningen die op zich niet voldoen aan de wens van veel bewoners om enige mate van groene aankleding te combineren met stedelijke functies. Voor de toekomst ligt daar echter zowel op het vlak van leefbaarheid een risico als ook vanuit het perspectief van duurzaamheid. Men kan zich de vraag stellen of deze locaties ook over enkele decennia nog voldoende gewild zijn.
 - Sommige steden bieden meer mogelijkheden om binnen de bebouwde kom op landschappelijk aantrekkelijke wijze te bouwen dan andere steden, met name omdat in deze steden per saldo meer ruimte beschikbaar is of te maken is. Een stad als Rotterdam kan bijvoorbeeld door functiewijziging van oudere havengebieden makkelijker ruimte creëren voor mooi ingebedde woningbouw dan compacter opgezette steden als Amsterdam, Utrecht of ook andere oud-Hollandse steden als Delft, Haarlem en Leiden.
 - Om te komen tot hoogwaardige en groenere woningbouw 'om de stad', is vaak medewerking nodig van zowel de buurgemeente(n) als van de provinciale overheid. In sommige regio's lijkt deze samenwerking makkelijker van de grond te komen dan elders. Een in potentie goed voorbeeld op dit vlak betreft de samenwerking tussen Amsterdam en Almere of zaken als woningbouwlocaties (omvangen, profielen, kwaliteiten) en de onderlinge bereikbaarheid van beide steden en eventuele nieuwe woningbouwlocaties.
- Robuustheid De belangrijkste trends op het gebied van milieu en klimaat zijn met grote onzekerheden omgeven. De trends met betrekking tot de opwarming van de aarde en de stijging van de waterspiegel zijn vooral afhankelijk van wereldwijde ontwikkelingen. Alleen nationaal beleid, laat staan stedelijk beleid, heeft dus weinig invloed. De mogelijkheden om als steden of als Nederland deze trends bij te buigen zijn beperkt, hoewel daarvoor wel alle zeilen bijgezet dienen te worden¹⁴⁰, zodat internationale samenwerking vereist is en het verder vooral aankomt op het zo goed mogelijk opvangen van de nadelige consequenties. Daarvoor is ook noodzakelijk dat een nauwkeuriger beeld

¹⁴⁰ De VROM-raad pleit daarom niet alleen voor adaptatie, maar ook voor het continueren van de op mitigatie van de klimaatwijziging gerichte beleidsmaatregelen. Zie VROM-raad, *De hype voorbij: klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk*, mei 2007.

wordt verkregen van de mate waarin de trends 'ons overkomen'. Het KNMI schat in dat de kans dat de waterspiegel in de komende eeuw inderdaad tussen 25 en 85 centimeter stijgt op zo'n 80 procent. Het kan dus ook nog hoger (of lager) uitvallen.

Beleid

De belangrijkste bedreigingen op het gebied van duurzaamheid betreffen de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en 'water'. Met betrekking tot de waterproblematiek, die mede vanwege de klimaatverandering wordt veroorzaakt, moet worden geconcludeerd dat in de ruimtelijke ordening nog meer dan nu reeds rekening gehouden moet worden met de stijgende zeewaterspiegel en een vergrote piekafvoer van de grote rivieren. De problemen lijken vooralsnog het grootst in de regio's rondom Rotterdam en Dordrecht, in de regio Gouda¹⁴¹, de IJsseldelta (Zwolle en Kampen) en het rivierengebied tussen Arnhem-Nijmegen en Dordrecht. Hoewel Nederland sinds eeuwen ook dieper gelegen polders benut voor stedelijke functies, is de vraag of en onder welke voorwaarden hiermee in de toekomst doorgegaan moet worden.

Een andere grote beleidskeuze die onder ogen gezien moet worden is de spagaat tussen enerzijds de nu gehanteerde beleidsmatige inzet van voor een groot deel binnenstedelijk en compact bouwen en anderzijds de behoefte van veel bewoners aan een groenere en ruimere woonomgeving. Bezien zou kunnen worden of in de wensen van grote groepen woningzoekenden niet toch kan worden voorzien, door in de steden te kiezen voor een groenere aankleding van nieuwe woningbouwlocaties en buiten de stad, op doordachte en selectieve wijze, kleinere en groenere woonmilieus te creëren in nu reeds verrommelde landelijke gebieden of door bestaande dorpen te vergroten. Dergelijke woonmilieus zijn ook duurzaam in de zin dat zij ook bij een over enkele decennia mogelijk krimpende bevolking zullen voorzien in een reële behoefte. Bij dergelijke planvorming is het zaak om met alle betrokken overheden, maar ook met de reeds gevestigde bewoners en de milieubeweging te bezien of het niet mogelijk is om te komen tot een integrale aanpak van deze gebieden waardoor enerzijds het aantal woningen daar kan toenemen, terwijl anderzijds óók de ruimtelijke inrichting per saldo aan kwaliteit kan winnen.

In het algemeen kan in navolging van de VROM-raad worden gepleit voor een meer offensieve en integrale aanpak van de relevante opgaven¹⁴². De VROM-raad ziet in de klimaatverandering niet alleen een bedreiging, maar vooral ook een kans om tot meer integrale en op de langere termijn gerichte strategie te komen waar het de ruimtelijke inrichtingsvragen betreft. Klimaatverandering en water zijn niet vooral complicerende factoren, maar dienen meer het centrale uitgangspunt te zijn van beleidskeuzes.

¹⁴¹ Het betreft hier bijvoorbeeld grote nieuwbouwprojecten in diepgelegen polders als de Zuidplaspolder en Westergouwe. Het waterschap heeft bebouwing van de laatste locatie afgeraden omdat daarmee een belangrijk waterbergingsgebied verloren gaat.

¹⁴² VROM-raad, *De hype voorbij*, mei 2007.

8 SYNTHESE VAN DE ZES HOOFDOPGAVEN

In de hoofdstukken hiervoor zijn de zes geformuleerde hoofdopgaven nader uitgewerkt:

- De demografische uitdaging.
- De uitdagingen van de stedelijke woningmarkt.
- Vergroten van de participatie.
- Versterken van de sociale cohesie en de veiligheid.
- Stimuleren van de economische motorfunctie van de stad.
- Naar een “duurzame stad”.

Navolgend worden deze opgaven in een integraal perspectief geplaatst en wordt geschetst hoe de opgaven met elkaar samenhangen (paragraaf 8.1). Bovendien wordt nader uitgewerkt welke opgaven door de steden zelf opgepakt kunnen c.q. zouden moeten worden en bij welke (soorten) opgaven een actieve inzet van de regio en ook het Rijk noodzakelijk is (paragraaf 8.2). Tot slot wordt in paragraaf 8.3 een beknopte analyse gegeven van mogelijkheden om de effectiviteit van het stedenbeleid verder te vergroten, waarbij onder meer aandacht wordt besteed aan de focus van het stedenbeleid, de financiering en de wijze waarop middelen worden toebedeeld.

8.1 De integrale stedelijke opgave

Hiervoor is op diverse plaatsen gebleken, dat de zes kernopgaven voor de steden in sterke mate met elkaar samenhangen. Alles begint en eindigt met de samenstelling van de bevolking van de steden. De vraag wie woonachtig is in de steden, is vanzelfsprekend in sterke mate bepalend voor de vraag hoeveel en welke woningen gerealiseerd dienen te worden en de demografische opbouw bepaalt ook in sterke mate de kansrijkheid van de stedelijke inwoners in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. De opgaven op het gebied van participatie worden daar rechtstreeks door beïnvloed: als de demografische ontwikkeling zodanig is dat vooral kansrijke groepen zich in de stad vestigen zal de participatieopgave veel minder lastig zijn. Dan is de kans veel minder groot dat grote aantallen inwoners “niet meedoen” en met name in het onderwijs en op de arbeidsmarkt uitvallen.

De samenstelling van de bevolking en met name ook hoe zij gehuisvest is, met een sterke mate van segregatie tussen kansrijke en minder kansrijke groepen bijvoorbeeld, is ook in sterke mate bepalend voor de in de steden aanwezige sociale cohesie. Daarbij lijkt sociale cohesie op zich overigens een minder belangrijk beleidsdoel te zijn dan het bevorderen van contacten van met name minder kansrijke groepen buiten hun eigen sociale kring en/of buiten de eigen wijk. Zeker vanuit de participatieopgave gedacht, is ‘social

connectivity' dan belangrijker. En om sociaal en maatschappelijk aansluiting te kunnen vinden, zijn investeringen in onderwijs enorm belangrijk.

In de uitwerking van dat deel van het stedenbeleid dat zich richt op de aandachtswijken, dient dit besef ook door te klinken. Investerings in het ruimtelijk opknappen van deze wijken of in het stimuleren van de economie van deze wijken is zeker zinvol, maar als de doelstelling is om met name ook de achterstandspositie van de inwoners van de wijken aan te pakken, dan is de meest effectieve aanpak gebaseerd op onderwijs (onderwijs en nog eens onderwijs) en daarnaast aandacht voor het optimaal op elkaar aansluiten van arbeidsvraag en –aanbod (bijvoorbeeld door het aanbieden van leerwerktrajecten, stages, het inzetten van loonkostensubsidies, etcetera) en voor “problemen achter de voordeur” in veel gezinnen. Het onderwijs staat centraal omdat zonder voldoende startkwalificaties elke investering in de aandachtswijken gedoemd is tot mislukken vanuit het perspectief van participatie van de daar woonachtige inwoners, waarvan nu met name veel jongeren de school voortijdig verlaten en die mede daardoor een te grote achterstand oplopen op de arbeidsmarkt.

Een en ander betekent overigens zeker niet dat effectief stedenbeleid eenzijdig sociaal georiënteerd zou moeten zijn. Ook de ruimtelijke en economische dimensie zijn van groot belang. Op ruimtelijk terrein is de grote opgave om óók aan kansrijke groepen en sociale stijgers voldoende en voldoende passende woon- en leefkwaliteit te bieden zodat deze groepen voor de stad behouden kunnen blijven. Daarnaast is het zaak om de doorstroming op de woningmarkt te stimuleren, waarvoor liberalisering van de woningmarkt gewenst is. Dit kan echter alleen plaatsvinden als er voldoende aandacht is voor de groepen die dan tussen wal en het schip kunnen vallen en in het algemeen de randvoorwaarden voor een betere werking van de markt. Verder is het ook helder dat van alleen liberalisering van de woningmarkt niet verwacht mag worden dat daarmee de gesignaleerde knelpunten kunnen worden opgelost. In veel steden is het aanbod ten opzichte van de vraag zodanig krap, dat het vooral ook van belang is om nieuwe woninglocaties te vinden en voortvarend te ontwikkelen. Daarnaast is het zaak om de aanwezige woningvoorraad optimaal te benutten. Herstructurering van minder aantrekkelijke woongebieden blijft daarom onverkort van groot belang.

Op het eerste gezicht enigszins 'los' van de demografische opgaven en de opgaven op het vlak van participatie, sociale cohesie en de woningmarkt, is het zaak om de economische motor van de steden draaiende te houden. Ook daarvoor is onderwijs essentieel omdat uit allerlei onderzoeken blijkt dat de 'soft ware' van de economie, met name een hoog gemiddeld opleidingsniveau en ondernemingszin, minstens zo belangrijk is als de 'hard ware' (in termen van bedrijventerreinen of bereikbaarheid en wegen). Ten aanzien van de óók vereiste hard ware in de vorm van werklocaties en benodigde investeringen in wegen- en OV-infrastructuur geldt, dat daarbij nadrukkelijk moet worden gezocht naar oplossingen die ook duurzaam zijn en haalbaar. Om de

haalbaarheid van deze projecten te vergroten is het gewenst om te zoeken naar integraal opgezette projecten die de goedkeuring van alle betrokkenen zouden kunnen krijgen, inclusief omwonenden en de milieubeweging. Open planvormingsprocedures, met vanaf het begin alle stakeholders betrokken, vergroten de maatschappelijke haalbaarheid van dergelijke projecten. De haalbaarheid wordt verder vergroot indien dan niet de ene functie wordt ingeruild voor een andere (bijvoorbeeld bereikbaarheid ten koste van groen en landschappelijke kwaliteit), maar indien er functies worden toegevoegd en bestaande functies óók een impuls krijgen.

Tot slot raken diverse hiervoor benoemde opgaven aan de opgave van de “duurzame stad” en vice versa. Bij alle majeure ruimtelijke keuzes, of die nu de woningmarkt betreffen of de economische motorfunctie van de stad, is het zaak in de besluitvorming ook de duurzaamheid van besluiten mee te laten wegen. Om ook op de langere termijn te waarborgen dat investeringen in woningbouw en werklocaties maatschappelijk renderen, dient voorkomen te worden dat eenzijdig op ‘kwantiteit’ wordt ingezet; voor de toekomstbestendigheid van dergelijke investeringen is kwaliteit doorslaggevend. En kwaliteit dient dan breder geïnterpreteerd te worden dan ‘de woning’ of ‘het kantoor’ dat gerealiseerd wordt, maar het dient ook betrekking te hebben op de woon- en leefkwaliteit in brede zin. Overigens is dit niet alleen te zien als een maatschappelijke plicht, maar kan het ook -en positiever- worden gekwalificeerd als een investering die uiteindelijk zich ook economisch terug zal verdienen. Dit dan in de eerste plaats omdat korte termijn-keuzes op de (middel-)lange termijn resulteren in herstructureringsopgaven die vaak zeer kostbaar zijn en daarnaast vormen een aantrekkelijk woon- en leefklimaat steeds meer ook kostbare vestigingsplaatsfactoren voor zowel mobiele burgers als bedrijven.

Stedenbeleid? Op basis van de in de hoofdstukken hiervoor beschreven analyse van de belangrijkste beleidsopgaven voor de steden op middellange termijn, kan worden gesteld dat er behoefte is aan een “stedenbeleid”. De opgaven voor de steden zijn vaak dermate groot en ingrijpend, dat het zeer verdedigbaar is indien vanuit het Rijk een specifiek stedenbeleid wordt gecontinueerd na 2009.

Ten aanzien van de vraag of het Rijk een stedenbeleid moet voeren, zou de houding die van “**ja, mits**” kunnen zijn. De voorwaarden waaraan dan voldaan zou moeten worden, zijn bijvoorbeeld:

- Zijn de uitdagingen waar de steden voor staan voldoende specifiek?
- Zijn de opgaven ook zodanig ingrijpend dat deze specifiek rijksbeleid rechtvaardigen?
- Heeft een stedenbeleid in casu het specifiek faciliteren (met name beleidsmatig, maar wellicht ook financieel) per saldo toegevoegde waarde? Met andere woorden: als de steden specifiek worden ondersteund moet dit niet ten koste gaan van overige delen van Nederland.

“Ja, mits” Op basis van de analyses die hiervoor zijn gepresenteerd, concluderen wij dat aan de eerste twee voorwaarden voldaan lijkt te zijn en dat voor de derde voorwaarde geldt, dat veel afhankelijk is van de vormgeving van een stedenbeleid. Bij de vormgeving dient er in ieder geval op toegezien te worden dat beleidsinitiatieven meerwaarde hebben voor zowel stad als regio gezamenlijk. Een stedenbeleid dat problemen verplaatst van stad naar regio óf kansrijke initiatieven van regio naar stad, is per saldo weinig effectief. Overigens is het gezamenlijk optrekken van stad en regio naar onze mening voor een effectief stedenbeleid sowieso gewenst en zeker ook omdat dan dit soort verplaatsingseffecten kunnen worden voorkomen.

8.2 Wie pakt de beleidsopgaven op?

Een belangrijke vervolgvraag bij de hiervoor geschetste beleidsopgaven ten aanzien van de steden is, als er sprake is van een rechtvaardiging voor een stedenbeleid en specifieke inspanningen gericht op de stad, wie de handschoen dient op te pakken. Daarbij kan het uitgangspunt zijn, in lijn met het beginsel van subsidiariteit, dat stedelijke opgaven in beginsel opgepakt dienen te worden door ‘de stad’ juist door de differentiatie tussen steden en de samenhang tussen de opgaven. Tenzij de aard van de opgave (ingrijpendheid van de problematiek, de schaal waarop deze speelt, de benodigde financiën, et cetera) betrokkenheid van ‘hogere overheden’ als provincie en Rijk wenselijk maken. Een en ander wordt navolgend nader toegelicht.

Publiek Wat de eerste vraag betreft ten aanzien van de vraag hoe de overheden onderling hun betrokkenheid afstemmen, kan worden gesteld dat bij vrijwel alle opgaven geldt dat de effectiviteit van het beleid van ‘de stad’ aan kracht wint indien stad en regio gezamenlijk optrekken en onderling afspraken maken. Het meest evident is dit ten aanzien van de vraagstukken met een belangrijke ruimtelijke component, met name het vraagstuk van de stedelijke woningmarkt, het stimuleren van de rol van de stad als economische motor en het vergroten van de duurzaamheid van de stad. Omdat de binnenstedelijke mogelijkheden voor nieuwe projecten beperkt zijn (of het nu de ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties betreft, het realiseren van werklocaties of het verbeteren van de bereikbaarheid), kan de stad op deze terreinen alleen in nauwe afstemming met de buurgemeenten komen tot effectief beleid.

Ook met betrekking tot de overige opgaven op het vlak van demografie, participatie en sociale cohesie kan de stad niet zonder de regio. De stad kan via allerlei acties proberen om kansrijke groepen te behouden, maar een meer evenwichtige demografische opbouw van stad en regio kan alleen ontstaan als de buurgemeenten óók bereid zijn hun aandeel op zich te nemen ten aanzien van de minder kansrijke groepen.

Indien regionale afstemming niet of onvoldoende van de grond komt, is er een rol weggelegd voor de provinciale bestuurslaag en, indien deze ook niet bereid en/of in staat is om heikele knopen door te hakken, in tweede aanleg het Rijk.

Bij de beantwoording van de vraag of er bij het oppakken van de stedelijke opgaven een rol is weggelegd voor 'hogere overheden' en dan met name het Rijk, moet een onderscheid gemaakt worden tussen de financiën enerzijds en de beleidsinhoud anderzijds. Wat betreft de financiële bijdrage van het Rijk volstaan wij hier met de constatering dat via GSB en de nieuwe wijkaanpak substantiële geldstromen van Rijk naar gemeenten gaan in aanvulling op gemeentefonds en overige sectorale financiële regelingen en afspraken. Het voorliggende onderzoek is niet bedoeld om daarover te concluderen of een en ander voldoende is of niet. Vóórdat eventueel wordt besloten om méér geld richting de steden te laten vloeien, zou verder ook eerst aandacht besteed moeten worden aan:

- De vraag of het Rijk door middel van wetgeving en overige beleidsinitiatieven de steden meer dan op dit moment al gebeurt kan ondersteunen bij het oppakken van de stedelijke opgaven.
- Of de door het Rijk beschikbaar gestelde financiën wellicht effectiever ingezet kunnen worden.

Op het tweede aspect wordt hierna in paragraaf 8.3 verder ingegaan.

Bij de uitwerking van het eerste aandachtspunt worden navolgend enkele dossiers en problematieken benoemd waarvan bij uitstek geldt dat deze zonder betrokkenheid van het Rijk, en dan met name via aangepaste wetgeving en anderszins beleidsmatige bijstellingen, door de steden onvoldoende effectief opgepakt kunnen worden. De lijst is niet bedoeld uitputtend te zijn, maar het bevat enkele aansprekende voorbeelden van zaken waar zonder actieve inzet van het Rijk te weinig voortgang geboekt kan worden:

- *Migratie*: De samenstelling van de bevolking van de steden hangt in sterke mate samen met de nationale en zelfs Europese beleidslijn ten aanzien van migratie. Een belangrijke rol van het Rijk is dan niet alleen om eventueel en (politiek) desgewenst te komen tot een meer restrictief beleid ten aanzien van minder kansrijke groepen nieuwkomers, maar zeker ook om met de steden en het bedrijfsleven de 'best and brightest' onder de immigranten te werven.
- *Stedelijke woningmarkt*: Een vraagstuk dat niet kan worden opgelost zonder directe betrokkenheid van het Rijk, is die van de flexibilisering van de woningmarkt. Mede door diverse institutionele belemmeringen is er op dit moment onvoldoende sprake van doorstroming (van huur naar koop, van goedkope naar duurdere huur). De betrokkenheid van de (rijks)overheid bij zowel de oorzaken van de huidige problemen als ook de noodzaak van beleidsmatige bijstellingen door de rijksoverheid om de problemen,

stapsgewijs, op te lossen, is recent nog eens beschreven door de VROM-raad¹⁴³.

- *Ruimte vraag*: Zowel de woningbouwdoelstellingen als ook andere stedelijke opgaven gaan vaak gepaard met substantiële ruimteclaims. Zonder actieve betrokkenheid van het Rijk zal de verhouding tussen binnenstedelijke en overige ontwikkelingen nog te vaak onnodig uitvallen in het nadeel van de eerste en is er bovendien het risico dat belangrijke ruimtelijke besluitvorming onvoldoende op elkaar is afgestemd (voor belangrijke besluiten ten aanzien van infrastructuur, water, milieu en landschap is een grotere schaal van denken noodzakelijk dan de eigen stedelijke regio of zelfs die van één provincie).
- *Mobiliteit en bereikbaarheid*: In het verlengde van het vorige punt vergen veel investeringen in infrastructuur en openbaar vervoer dermate complexe besluitvorming (en grote financiële inspanningen), dat dit ook een nadrukkelijke rol van de rijksoverheid rechtvaardigt. Hierbij kan dan niet alleen worden gedacht aan het bereikbaar houden van de steden door investeringen in achterlandverbindingen, de grootstedelijke wegeninfrastructuur en uitbreiding van de capaciteit van het OV, maar ook aan projecten als het beprijzen van automobilititeit.
- *Complexe projecten*: Sommige grote ruimtelijke projecten zijn dermate kostbaar, riskant en qua besluitvorming complex, dat dit directe betrokkenheid van het Rijk rechtvaardigt en zelfs noodzakelijk maakt. De Zuidas in Amsterdam is daarvan een voorbeeld. Het Urgentieprogramma Randstad richt zich bijvoorbeeld op dergelijke complexe projecten.

Privaat

Niet elke maatschappelijke opgave is per definitie ook een publieke opgave. De ambitie zou moeten zijn om méér dan momenteel reeds het geval is, de private sector in te schakelen bij het realiseren van maatschappelijke doelen. Het aanspreken van woningcorporaties op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid in de achterstandswijken is daarvan een voorbeeld. Het is daarnaast onterecht om publiek-private samenwerking (PPS) alleen te beperken tot de grote ruimtelijke investeringsprojecten. Ook in het sociaal-maatschappelijke domein van participatie, re-integratie en versterken van sociale cohesie kan de overheid met private instellingen in welzijn, zorg en onderwijs zoeken naar innovatieve en slagvaardige samenwerkingsverbanden en brede maatschappelijke allianties.

Het nieuwe wijkenbeleid biedt daarvoor bijvoorbeeld goede perspectieven. Een actieve rol en betrokkenheid van instellingen in welzijn, zorg en onderwijs, de woningcorporaties en mogelijk andere private partners kan zeer ten goede komen aan de kwaliteit van de planvorming en de slagvaardigheid in de uitvoering. Dit dan wel onder de voorwaarden van een goede regie vanuit de overheid en financiële prikkels die stimuleren tot een effectieve inzet van beschikbare middelen.

¹⁴³ VROM-raad, *Tijd voor keuzes: perspectief op een woningmarkt in balans*, 17 oktober 2007.

8.3 Naar een effectiever stedenbeleid

Hiervoor zijn reeds enkele beleidsinhoudelijke kernelementen van een effectief stedelijk beleid geschetst. Voor een effectief stedelijk beleid is het daarnaast wenselijk dat ook de bestuurlijke opzet en de financiering zodanig zijn dat deze bijdragen aan de effectiviteit. Op dit punt is zeker winst te behalen. We noemen daarbij met name de volgende aspecten:

- Het grotestedenbeleid is inmiddels in de meeste steden grotendeels ingebed in het reguliere beleid. Voor veel mede met behulp van door het Rijk via het stedenbeleid gefinancierde beleidsinitiatieven of projecten geldt, dat niet meer afzonderlijk herkenbaar en traceerbaar zijn. Op zich is dit niet erg, maar het leidt er wel toe dat de rijksmiddelen maar in beperkte mate leiden tot extra beleidsimpulsen voor de stad. Dit geldt met name voor het sociale domein. Een groot deel van de brede doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid (SIV) gaat “één op één” door vanuit het Rijk via de steden naar instellingen die beleid en projecten uitvoeren op het terrein van inburgering, schooluitval, onderwijsachterstandenbeleid of verslavingszorg. De extra financiële middelen worden uiteraard in dank aanvaard (in dank aanvaard vind ik niet zo’n goede woordkeuze) en ook zo goed mogelijk ingezet, maar het leidt niet tot vernieuwende, integrale initiatieven die de stad echt verder helpen.
- Hoewel de financiering sinds enige jaren is vormgegeven via brede doeluitkeringen (BDU’s), die bedoeld zijn om de gemeenten méér dan daarvoor beleidsvrijheid te bieden, laat de praktijk zien dat de gemeenten maar in beperkte mate gebruik maken van de toegenomen beleidsvrijheid. Bij de uitvoering van het grotestedenbeleid is sprake van een sterke mate van verkokering en in het algemeen worden de doelen die nagestreefd werden met behulp van de specifieke uitkeringen, waaruit de drie BDU’s zijn opgebouwd, nog steeds ‘bediend’. Dit leidt ertoe dat de beschikbare middelen sterk gespreid worden ingezet. Een alternatief is om te komen tot meer focus in de beleidsinzet, waarbij vooral wordt gericht op zogenoemde “doorbraakdossiers”: projecten die de betreffende stad écht verder helpen in haar ontwikkeling. Dit kan gaan om complexe ruimtelijke ontwikkelingsprojecten of de aanpak van aandachtswijken, maar in ieder geval zou het moeten gaan om complexe en integrale initiatieven die anders niet of veel minder goed zouden kunnen worden uitgevoerd, zodat de ingezette middelen daadwerkelijk verschil maken.
- Verder is het op zich vreemd dat de steden kiezen voor in grote lijnen gelijkgerichte besteding van de middelen die uit het grotestedenbeleid ontvangen worden. Er is wel enige variatie in de initiatieven die worden opgezet, maar zoals gezegd is het algemene beeld dat vrijwel alle relevante indicatoren worden bediend. Deze keuze sluit niet aan bij het inzicht dat de steden onderling zeer verschillend zijn wat betreft problematiek én aanwezige kansen voor ontwikkeling.
- In het stedenbeleid, althans wat betreft GSB, is ook niet helder geformuleerd “wanneer steden ‘af’ zijn”. Daarmee wordt dan niet bedoeld

dat er in de steden niets meer te doen is, maar wel dat getracht zou moeten worden om te bepalen wanneer steden achterstanden zodanig hebben ingelopen, dat zij geen behoefte meer hebben aan specifieke additionele ondersteuning door het Rijk. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de belangrijkste aandachtsvelden van het stedenbeleid: een stad kan economisch “af” zijn in de zin dat de stad op eigen kracht de op dat vlak gelegen opgaven goed kan oppakken, maar grote problemen hebben op sociaal terrein. Zodanig grote problemen dat deze sociale opgaven rijksbemoeienis rechtvaardigen, waar deze eventueel niet meer nodig is vanuit het economisch perspectief.

- Tot slot kan de effectiviteit van het stedenbeleid vergroot worden als voor de toedeling van middelen vanuit het Rijk niet vooral bepalend is hoe groot een stad is of welke problemen zij heeft, maar óók of zij in staat is om (naar verwachting) effectieve plannen op te stellen en er in slaagt deze efficiënt en slagvaardig uit te voeren. De effectiviteit van de plannen kan daarbij bevorderd worden als co-financiering door de steden als voorwaarde wordt gehanteerd en als steden zoeken naar publiek-private en maatschappelijke allianties de slagkracht van de overheid vergroten.

BIJLAGEN

BIJLAGE I

Overzicht gesprekspartners

Kenniscentra

- Milieu en Natuurplanbureau, mevr. Marianne Kuijpers-Linde,
- Sociaal Cultureel Planbureau, dhr. Paul Schnabel
- Ruimtelijk planbureau, dhr. Ries van der Wouden
- NICIS, dhr. Wim Hafkamp
- Centraal Planbureau, dhr. Ruud Okker

Deskundigen op persoonlijke titel

- Frank van Oort (Universiteit Utrecht en RPB)
- Peter Boelhouwer (Technische Universiteit Delft en OTB)
- Sako Musterd (Universiteit van Amsterdam)
- Geert Teisman (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Begeleidingscommissie VROM

- Kathrin Becker
- Ron Dooms
- Rene van der Ent
- Claudia Veltrop
- Karl Kupka
- Marlijn van der Hoeven
- Stefan Koytek
- Wouter van Honstede
- Bonnie Kiers
- Mirjam Post
- Theo Aquarius

BIJLAGE II

Overzicht literatuur en bronnen

Agtmaal-Wobma, A. van, Duin, C. van, Huishoudensprognose 2006-2050: veronderstellingen over burgerlijke staat en huishoudenpositie, *Bevolkingstrends*, 2e kwartaal 2007, CBS, 2007 **(CBS)**

ARS, *Advies uitgebracht door de Amsterdamse Raad voor de stadsontwikkeling over de toekomstvisie IJmeer*, ARS, 2006

Beckhoven, E. van Kempen, R. van, Social effects and urban restructuring: a case study in Amsterdam and Utrecht, *Housing Studies*, jg. 18, nr. 6, p. 853-875.

Bolt, G en Torrance, M.I., *Stedelijke herstructurering en sociale cohesie*, Nethur-rapport, 2005.

Borghouts-van de Pas, I., Evers, G.H.M., *Spoorloos? Verkennend onderzoek naar voortijdig schoolverlaters*, OSA, 2007 **(OSA)**

Brouwer, J., Wildt, R. de, Luijkx, T., *De behoefte aan stedelijke vernieuwing 2010-2019*, Rigo en ABF, 2006. **(Rigo en ABF)**

Bruinsma, G.J.N. en Bernasco, W., *De stad en sociale onveiligheid: een state-of-the-art van wetenschappelijke kennis in Nederland*, januari 2004 **(NSCR)**

Bruinsma, G.J.N., *Criminaliteitsbeeld van Twente*, 1999.

Buiter, Van Dalen, Eijffinger, Koedijk, Teulings, Witteloostuijn, Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, jaargang 27 (6) 20-42, 2006.

Burgers, J. en Engbersen, G., *De emancipatieve stad: een onderzoeksagenda met betrekking tot de sociale liftfunctie van grote steden*, februari 2004.

Buys, A., Marlet, G., Van Woerkens, C., *Nederland in 2015: bouwstenen voor een toekomstverkenning*, Atlas voor Gemeenten en RIGO, 2006. **(Atlas voor gemeenten en RIGO)**

CBS, *Persbericht PB07-013*, 15 februari 2007.

CPB, SCP en CBS, *Destination Europe, Immigration and Integration in the European Union*, SCP, 2004.

Cfi, *brochure leerplusarrangement voor en nieuwkomers*, 2006.

Cfi, *brochure nieuwe gewichtenregeling basisonderwijs*, 2006.

Cortie, C., Sorteermachine Amsterdam, in: *Strijd om de stad* (ed. Musterd, S. en Ottens, H.), Koninklijke van Gorcum, Assen.

CPB, *CPB Notitie, Grote Stedenbeleid na 2009*, oktober 2006.

Dagevos, J. , *Nederland migratiesamenleving 2025: studiecongres 23 mei 2007* / J. Dagevos ... [et al.]. - Den Haag : Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), 2007. - 90 p. **(ACVZ)**

Dagevos, J. en Gesthuizen, M., *Niet-westerse allochtonen met een stabiele arbeidsmarktpositie: aantallen en ontwikkelingen*, SCP, 2005 **(SCP)**

Dam, F. van, Groot, C. de, Verwest, F., *Krimp en ruimte bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, Ruimtelijk Planbureau, 2006 **(RPB)**

Derks, W., Hovens, P., Klinkers, L., *De krimpende stad. Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie*; NICIS, 2006 **(NICIS)**

Desain, L., Gent, M.J. van, Kroon, P., Langendijk, F., Wavere, B. van, *Klantenanalyse Voedselbanken*, RegioPlan, 2006 **(RegioPlan)**

Duin, C. van, Jong, A. de, Broekman, R., *Regionale bevolkings- en allochtonenprognose 2005-2025*, RPB/CBS, 2006 **(RPB en CBS)**

Edzes, A., Hamersma, M., Marlet, G., Moes, M., Westerhof, E., Woerkens, C. van, *Verschil maken, drie jaar wet werk en bijstand*, Divosa, 2007 **(Divosa)**

Esch, W. van, *Beroepsonderwijs en scholing in kennisamenleving*, CINOP, 2002 **(CINOP)**

Ferwerda, H., Staring, R., Vries Robbé, E. de, Bunt, J. van de, *Malafide activiteiten in de vastgoedsector, een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak*, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Erasmus Universiteit Rotterdam, WODC, 2007 **(Beke, EUR en WODC)**

Florida, R., *The rise of the creative class*, 2002.

FNV, *De uitvoering van de wet werk en bijstand, inventarisatie van praktijksignalen*, 2005.

Gelauff, G.M.M. en Vijlbrief, J.A., Economische beleidsafwegingen in lange termijn perspectief, in: SCP en CPB, *Trends, dilemma's en beleid*, pp. 29-42, 2000.

Gemeente Amsterdam, *Wat Amsterdam beweegt, sociaal structuurplan Amsterdam 2004-2015*, 2005.

Gunther Moor, L.G.M. Lin, D. van en. Neefjes, K. (eds.), *Welzijn versterkt veiligheid: betrokken burgers in leefbare wijken*, SMVP, 2003.

Harms, L., *Mobiel in de tijd, op weg naar een autoafhankelijke maatschappij*, 2003 **(SCP)**

Hart (eds.), J. de, *Zekere banden, Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*, SCP, 2002. **(SCP)**

Heijden, H. van der, Boumeester, H., Louw, E., Vries, P. de, *De bouw van woningen en kantoren, marktwerking, conjunctuur en productie*, OTB, 2004 **(OTB)**

Horst, H.M. van der Haars, A. en Ouwehand, A.L., *Multicultureel bouwen: de weerslag van culturele diversiteit op de gebouwde omgeving*, OTB, 2001 **(OTB)**

Jaarnota integratiebeleid 2005. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2005-2006, 30 304, nr. 2.

Janssen L.H.J.M. , Okker V.R., Schuur J. (eds), *Welvaart en Leefomgeving: achtergronddocument*, CPB, MNP en RPB, 2006 **(CPB, MNP en RPB)**

Keers, G., *Meer groen wonen? Natuurlijk!*, RIGO i.o.v. NVB, oktober 2005. **(RIGO)**

Klaver, J., Mevissen, J.W.M., Odé, A.W.M in opdracht Ministerie van SZW, *Etnische Minderheden op de arbeidsmarkt, beelden en feiten, belemmeringen en oplossingen*, Ministerie van SZW, 2005 **(Ministerie van SZW)**

KNMI, *Klimaat in de 21ste eeuw, vier scenario's voor Nederland*, KNMI, De Bilt, 2006.

Laan Bouma-Doff, W. van der, *De buurt als belemmering?*, ISEO-reeks, 2007. **(ISEO)**

Latten, J.J., *Zwanger van segregatie, Een toekomst van sociale en ruimtelijke segregatie?*, UvA, 2005.

Lautenbach, H. en Siermann, C., *Armoedeprofielen van de vier grote steden, Sociaal economische trends, 1e kwartaal 2007*, CBS, 2007 **(CBS)**

Leveling, D.L.M. Renooy, P.H., Rodenburg, C., *Spannend Wonen. Woonwensen van expats in Randstad Holland*, RegioPlan, 2005 **(RegioPlan)**

Manshanden, W.J.J., Brussel, J. van, Jonkhoff, W., *Bouwprognoses 2006-2011*, TNO, 2007 **(TNO)**

Ministerie van Algemene Zaken, *Samen werken samen leven, beleidsprogramma kabinet Balkenende IV*, 2007.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Steden van morgen, keuzes voor vandaag*, Min BZK, 2006.

Ministerie van Economische Zaken, *Pieken in de delta: gebiedsgerichte economische perspectieven*, juli 2004.

Ministerie van Economische Zaken, *Operations of Foreign Companies in the Netherlands in 2005*, 2006.

Ministerie van OCW, *Factsheet Voortijdig Schoolverlaten*, februari 2007.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Tripartiete beleidsinzet, preambule, participatie in sociaal-economisch perspectief*, 2007

Ministerie van VROM, *Nieuwbouw en herstructurering, doorstroming en dynamiek in nieuwe en oude wijken*, VROM, 2003.

Ministerie van VROM, *Ruimte geven, bescherming bieden, een visie op de woningmarkt*, VROM, 2006

Ministerie van VROM, *Woningmarktverkenningen Socrates 2006*, VROM, 2007.

Ministerie van VROM, *Actieplan krachtwijken, van aandachtswijk naar krachtwijk*, VROM, 2007.

Ministeries van VROM, V&W, LNV, EZ en IPO, VNG en Unie van Waterschappen, *Maak ruimte voor klimaat! Nationale adaptatiestrategie* (concept), 30 maart 2007.

Ministerie van VWS, *Ouderenbeleid in het perspectief van de vergrijzing*, VWS, 2005.

MNP (Kuijpers M. (eds)), *Nederland later: Tweede duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland*, 2007

Muskee, M., *Bouwgoeroe stapt op, maar blijft luis in de pels, interview met dhr. Priemus*, VNG Magazine, 31 augustus 2007 pp. 20.

Musterd, S. en Andersson, R., *Housing Mix, Social Mix and Social Opportunities*. *Urban Affairs Review*, Vol. 40, No. 6, pp. 761-790, 2005

Needham, B., Stop de wildgroei aan bedrijfsterreinen: provincies moeten gemeentelijke ambities aan banden leggen, *NRC*, 18 december 2006.

Nimwegen, N. van en I. Esveldt (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2006. Grote steden in demografisch perspectief*, NIDI, 2006 **(NIDI)**

Nip, M., Rous, J., Harten, H. van, Woonruimtebemiddeling en regionaal samenwerken, *Rooilijn* Jg. 39 / Nr. 8 / 2006

Nio, I., Migrantenwijken, in: *Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening*, nr. 5, 2004.

Odé, A. & J. Veenman (2003) 'The ethno-cultural and socio-economic position of ethnic minority groups in the Netherlands'. In: *Integrating immigrants in the Netherlands: cultural versus socio-economic integration*. Hagendoorn, L., J. Veenman, W. Vollenbergh (eds.) Aldershot: Ashgate: Blz. 173-197

Ponds, R. en van Oort, F. van, *Kennishubs in Nederland : ruimtelijke patronen van onderzoekssamenwerking*, RPB, 2006 **(RPB)**

Programmabureau Klimaat voor Ruimte, *Verslag Nationaal Congres "Omgaan met klimaatverandering in bestuurlijk Nederland*, 29 november 2005.

R.J. Kleinhans, *Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting*, OTB, 2005 **(OTB)**

Rabobank Kennis en Economisch Onderzoek, *Invloed van de vergrijzing op de woningmarkt*, september 2005.

Raspe, O., Oort, F., Bruin, P. de, *Kennis op de kaart: ruimtelijke patronen in de kenniseconomie*, RPB, 2004. **(RPB)**

Renes, G., Thissen, M., Segeren, A., *Betaalbaarheid van koopwoningen en ruimtelijk beleid*, RPB, 2006 **(RPB)**

Rondetafelgesprek RaboVastgoed, *Middeninkomens verlaten de stad, So what?*, 2006.

Scheele-Goedhart, J. en Reijden, H. van der, *Plan capaciteit stedelijke regio's 2007, De capaciteit in woningbouwplannen en de haalbaarheid van de woningbouwafspraken 2005-2009*, Rigo, 2007 **(RIGO)**

SCP, WODC en CBS, *Jaarrapport Integratie 2005*, SCP, 2005.

SCP, Hoofdstuk 8 Onderwijs, in: *In het zicht van de toekomst : Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, 2004.

SCP, Investeren van burgers in de bestaande woningvoorraad en gentrification, Investeren in vermogen (hoofdstuk. 12); *Sociaal en Cultureel Rapport 2006*, 2007.

Segeren, A., Needham, B. en Groen, J., *De markt doorgrond, een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*, RPB, 2005. **(RPB)**

SEV, *Bewoners aan zet*, SEV, 2006.

Significant, *De inburgering van nieuwkomers in 2005*, Ministerie van Justitie, 2006.

STT/Beweton, *Beter bouwen en bewonen, een praktijkgerichte toekomstverkenning*, STT/Beweton, 2004.

Thissen, M., Coevering, P. van de, Hilber, H., *Wegen naar economische groei*, RPB, 2006 **(RPB)**

Van der Klaauw en Van Ours (2003) en Musterd, Ostendorf en De Vos, *Neighborhood effects and social mobility, a longitudinal analysis*, 2003.

Vink, A., Dit onderwijs vergroot de achterstand, *M het maandblad van NRC handelsblad*, september 2007.

VROM-raad, *De hype voorbij: klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk*, mei 2007.

Vrooman, C., Soede, A., Dirven, H. Trimp, R., *De Armoedemonitor 2005*, SCP-publicatie, 2005 **(CBS en SCP)**

Wijngaarden, J.J. van, Boerman, F.A., *Criminaliteit in Nijmegen*, 1997.

Wittebrood, K., Dijk, T. van, *Aandacht voor de wijk: effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid*, SCP, 2007.

Wouden, R. van der, Dam, F. van, Evers, D., Hendriks, A., Hoorn, A. van, Pieterse, N., Renes, G., *Verkenning van de Ruimte*, RPB, 2006 **(RPB)**

Wouden, R. van der, Hamers, B., Verwest, F., *Toekomstverkenning grotestedenbeleid: een beschouwing*, Ruimtelijk Planbureau, 2006 **(RPB)**

WRR, *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam*, WRR, 2005

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E regioplan@regioplan.nl

I www.regioplan.nl

Regioplan Beleidsonderzoek

maakt deel uit van Ernst & Young