

# Steden van morgen, keuzes voor vandaag

---

*Over de toekomst van de stad en stedelijk beleid*



# Inhoud

---

<b>1</b>	<b><i>Inleiding</i></b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b><i>Samenvatting: de toekomst van de stad en stedelijk beleid</i></b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b><i>Steden van gisteren</i></b>	<b>11</b>
3.1	Oorsprong van grotestedenbeleid	12
3.2	Resultaten van grotestedenbeleid	13
<b>4</b>	<b><i>Steden van vandaag</i></b>	<b>15</b>
4.1	Terug naar de stad	15
4.2	Aard en oorsprong van problemen in de stad	17
<b>5</b>	<b><i>Steden van morgen</i></b>	<b>21</b>
5.1	Hoe zien de steden van morgen eruit?	21
5.2	Toekomstverwachtingen	26
<b>6</b>	<b><i>Beleidsagenda: leren, werken én wonen in een veilige stad</i></b>	<b>29</b>
6.1	Leren, werken, wonen en veiligheid	30
6.2	Leren	31
6.3	Werken	33
6.4	Wonen	34
6.5	Veiligheid en leefbaarheid	37
6.6	Flankerend beleid	39
6.7	Gedeelde agenda en maatwerk	40
<b>7</b>	<b><i>Hoe gaan we dat doen?</i></b>	<b>43</b>
7.1	Randvoorwaarden voor een nieuw stelsel	43
7.2	Drie sturingsmodellen onder de loep	47
7.3	Tot slot	51
	<b><i>Colofon</i></b>	<b>52</b>



# 1 Inleiding

---

Stedelijk beleid werkt. Vanaf 1994 zijn successen geboekt met grotestedenbeleid (GSB). De stad is aantrekkelijker geworden voor midden en hogere inkomensgroepen en voor de creatieve klasse. De werkloosheid is verminderd. En in een aantal achterstandswijken is de kwaliteit van de woningvoorraad en het leefklimaat verbeterd. Maar niet overal. Veel steden hebben nog steeds te kampen met complexe problematiek en met wijken met hardnekkige problemen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Bovendien zijn de steden van vandaag niet per se de steden van morgen. Er ontstaat een nieuw type stedelijke problemen. Ook de verschillen tussen en binnen steden nemen toe. Deze specifieke en complexe problemen in de stad blijven ook in de toekomst om aandacht vragen.

De derde periode van GSB loopt tot en met 2009. Daarom is het nu tijd om na te denken over het stedelijk beleid van morgen. Rijk en steden moeten met elkaar in gesprek over het stedelijk beleid van de toekomst. Het grotestedenbeleid heeft bestuurlijke verbeteringen zoals de ontkokering van beleid, sturing op prestaties, toename van bestedingsruimte van gemeenten en minder 'rijksregels' voor gemeenten opgeleverd. Maar het kan nog beter en het moet misschien anders. Steden en Rijk moeten met elkaar in gesprek over een nieuwe beleidsagenda en het bestuurlijke arrangement dat daarbij het beste past.



## 2 Samenvatting: de toekomst van de stad en stedelijk beleid

---

### *De verschillen nemen toe*

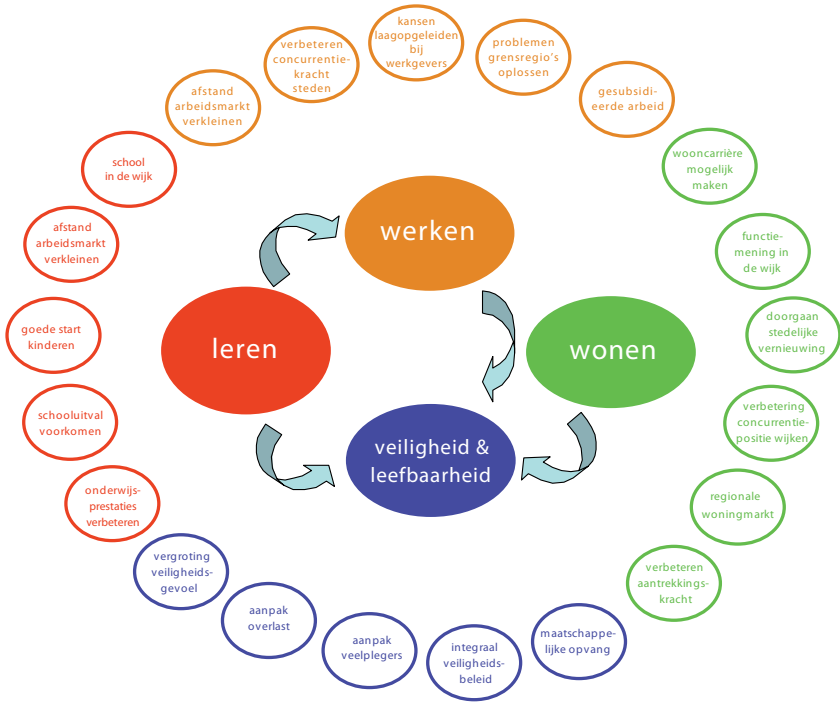
Zonder nieuwe inspanningen nemen de verschillen binnen de Nederlandse steden de komende tien jaar snel toe. In de stad wonen steeds meer succesvolle mensen die genieten van de voorzieningen en de economische kansen die de stad biedt. Maar in de stad wonen ook steeds meer mensen voor wie die kansen onbereikbaar zijn. De toenemende verschillen tussen kansrijken en kansarmen kunnen leiden tot sociale spanningen. Deze spanningen kunnen de stad tot een kruitvat maken.

Naast kansrijke wijken heeft de stad te maken met wijken waarin het leefklimaat en de veiligheid een steeds groter probleem worden. Waarin mensen wonen die onverschillig staan tegenover hun woonomgeving. Waarvan de bewoners steeds moeilijker werk vinden. Dat geldt niet alleen voor de traditionele achterstandswijken. Ook wijken in enkele new towns krijgen te maken met verloedering. Onderwijs heeft hier een sleutelrol. Nu al maken te weinig kinderen hun school af. Grote successen met het wegwerken van taalachterstanden blijven uit, terwijl de maatschappij steeds hogere eisen stelt. Probleemwijken hebben moeite om scholen, bedrijven, winkeliers en andere belangrijke voorzieningen en ontmoetingsplaatsen in de wijk vast te houden.

Ook verschillen de problemen per stad steeds meer. In de steden in de Randstad zijn nu en in de toekomst veel kansen op banen. Tegelijkertijd blijven veel banen onbereikbaar voor laag- of ongeschoolden. Niet het gebrek aan werk maar een gebrekkige aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is hier het probleem. Voor bewoners in de steden van grensregio's is juist wel het gebrek aan werk het grote probleem. Ook worden de gevolgen van de vergrijzing in die steden steeds meer zichtbaar. In de stad van morgen wonen niet alleen koopkrachtige senioren, maar ook een belangrijke groep arme ouderen. Dat leidt tot een grotere vraag naar zorgvoorzieningen en specifieke woonconcepten.

## Wat kunnen we doen?

Een forse extra inspanning op met name de beleidsterreinen leren, werken, wonen en veiligheid is nodig om de steden van morgen gezond te maken en te houden:



De maatregelen in dit schema zijn niet uitputtend, maar een eerste aanzet. Met maatregelen op het terrein van leren worden inwoners van steden voorbereid op werk en het functioneren in de samenleving. De genoemde maatregelen bij werken vergroten het aantal banen voor de stedelijke bevolking. En zorgen ervoor dat mensen gemakkelijk bij hun werk kunnen komen. Maatregelen als functievermenging in de wijk en verbetering van de concurrentiepositie op het beleids-terrein wonen beogen de kwaliteit van de woningvoorraad, de voorzieningen, de openbare ruimte en de zorg te verbeteren. De maatregelen bij veiligheid pakken veelplegers aan en jongeren die overlast veroorzaken. Steden en Rijk moeten samen een beleidsagenda maken die bestaat uit een effectieve mix van maatregelen op de terreinen leren, werken, wonen en veiligheid. Met beleidsinspanningen op die thema's kan de bevolking in de stad gevarieerder worden en meer samenhang gaan vertonen. Kan de kwaliteit van de fysieke woonomgeving verbeteren. En kunnen de kansen op werk worden vergroot. Zo verbetert de leefbaarheid en veiligheid in de wijken in de stad.



Kortom: de beleidsagenda voor de toekomst van stedelijk beleid moet de best denkbare inzet zijn voor een prettig leefbare en (economisch) vitale stad.

### ***Een effectieve beleidsagenda...***

Het is aan het komende kabinet om die beleidsagenda vorm te geven. De beleids-opties in het schema kunnen het startpunt zijn van een gesprek tussen Rijk en steden. Deze beleidsagenda is niet zomaar op iedere stad van toepassing. Het is aan het komende kabinet om de vier inhoudelijke thema's in samenhang uit te werken en daar een vorm voor te kiezen. Een vorm die de dynamiek van de maatschappelijke problemen kan volgen. Een vorm die recht doet aan de omvang en aard van de problemen van de steden in de Randstad, de G4 en van steden in de andere regio's. Een vorm die effectieve afspraken tussen steden, hun buurgemeenten en de omliggende regio ondersteunt. En ruimte biedt voor de verscheidenheid aan problemen en kansen en dus voor differentiatie van nieuw stedelijk beleid. Rijk en steden moeten daarbij keuzes durven te maken; een selectieve agenda werkt richtinggevender en dus krachtiger dan een uitgebreide agenda.

### ***...én een passend sturingsarrangement***

De gemeenschappelijke beleidsagenda van Rijk en steden vraagt kortom om passende sturing. Er zijn meerdere bestuurlijke varianten denkbaar die voldoen aan de randvoorwaarden, zoals:

- 1 *Decentralisatie: de stad doet het zelf:* In deze variant speelt de stad de eerste viool en kiest het Rijk voor een rol op afstand. De stad weet het beste welke problemen er spelen en is zelf verantwoordelijk voor het beleid. Het Rijk heeft naast de uitvoering dus ook de beleidsvrijheid overgedragen aan de gemeente. Een bestaand voorbeeld hiervan is de Wet werk en bijstand (WWB). In deze variant is er geen apart samenwerkingsarrangement tussen Rijk en steden op het gebied van stedelijk beleid. De financiering loopt via het gemeentefonds. De gemeenteraad controleert. Deze variant vereist een decentralisatieoperatie door het Rijk en grote bestuurskracht van de stad.
- 2 *Een charter: samen denken – samen doen.* Steden zijn belangrijk voor het land, het land is belangrijk voor de steden. Rijk en steden kunnen niet geïsoleerd optreden; om resultaat te bereiken moeten ze samenwerken. Horizontale samenwerking is hier het kernwoord. Rijk, gemeenten en wellicht instellingen en bedrijven voeren een gezamenlijke agenda uit. Deze agenda ligt vast in een zogeheten charter; een samenwerkingsovereenkomst waarin de inhoudelijke inzet is vastgelegd. Steden en Rijk zitten regelmatig om tafel om elkaar bij de les te houden.

Een stadsvolgsysteem ondersteunt dit gesprek. Financiering vindt plaats via één brede doeluitkering, al dan niet opgenomen in het gemeentefonds.

- 3 *Afspraak is afspraak.* De filosofie achter dit model is dat de problemen in steden en de potentie van de steden voor de samenleving als geheel zo belangrijk zijn dat landelijke coördinatie en sturing noodzakelijk zijn. Het Rijk bepaalt dominant het beleid en de gemeente voert de prestatieafspraken uit. Het huidige grotestedenbeleid is een voorbeeld van dit sturingsmodel. De afrekenbare afspraken worden vastgelegd in convenanten. Het Rijk beoordeelt de stedelijke prestaties op basis van periodieke rapportages en verbindt daar ook consequenties aan. Financiering gebeurt via een gebundelde doeluitkering.

De inhoud van de beleidsagenda voor stedelijk beleid bepaalt welk sturingsmodel of combinatie van modellen optimaal is. Differentiatie per stad is in alle modellen mogelijk. Regionale inbedding verschilt per model maar is in alle modellen belangrijk. Invulling hangt mede af van de uitkomsten van de discussie over het middenbestuur. Een fundamenteel andere verdeling van bevoegdheden zal echter voor veel (beleids)sectoren controversieel zijn. Om de komende tien jaar de steden goed te ontwikkelen is het noodzakelijk te kiezen voor een écht passend sturingsarrangement.

### 3 Steden van gisteren

#### Samenvatting

*Het grotestedenbeleid richtte zich de afgelopen periodes op het krachtiger, socialer, leefbaarder en veiliger maken van de Nederlandse steden. Dat beleid is succesvol geweest. De werkloosheid onder enkele aandachtsgroepen is aangepakt en de woningvoorraad heeft een forse kwaliteitsimpuls gekregen. Ook het woonklimaat, de leefbaarheid en de veiligheid in veel kwetsbare wijken zijn verbeterd. De tijd dat midden en hogere inkomensgroepen massaal de stad verlieten is voorbij. Ook daar heeft het grotestedenbeleid aan meegewerkt. Maar grotestedenbeleid heeft niet altijd en overal gewerkt. Veel steden kampen nog met complexe stedelijke problematiek en wijken met hardnekkige problemen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid.*

Stedelijke problemen kennen hun oorsprong in de suburbanisatiegolf van de jaren zeventig van de vorige eeuw. Huishoudens met geld verlieten massaal de stad. Buiten de stad was het veiliger, waren de huizen beter en was de woonomgeving groener en schoner. Steeds meer mensen konden zich bovendien zo'n huis buiten de stad permissen omdat de inkomens na de oorlog fors waren gestegen. En steeds meer mensen hadden een auto waardoor ze niet meer per se dicht bij hun werk in de stad hoefden te wonen.<sup>1</sup>

Maar suburbaniseren was niet voor iedereen weggelegd. Velen bleven afhankelijk van sociale huurwoningen en andere sociale voorzieningen in de stad. In de stad bleven veel laagopgeleide, kansarme mensen over, veelal van allochtone afkomst. De stad werd een steeds minder aantrekkelijke plek voor bedrijven, die zich dan ook steeds vaker buiten de steden gingen vestigen.

Steden kwamen in een spiraal naar beneden. Verwerden tot plaatsen waar kansarmoede en problemen als werkloosheid, armoede, verkrotting, onveiligheid, luchtvervuiling en congestie zich concentreerden. Bovendien voelen dak- en thuislozen en mensen met psychische, verslavings- of andere problemen zich door de eeuwen heen al tot de stad aangetrokken. Niet in de laatste plaats omdat hulpverlening als verslavingszorg en sociale woningbouw voornamelijk in grote steden voorhanden is. Die meervoudige problematiek is in aard en oorsprong dan ook specifiek stedelijk.<sup>2</sup>

- 1 Margo, 1992: Explaining the postwar suburbanization of population in the United States: the role of income, in: Journal of urban economics, 31, pp. 301-310.
- 2 P.C. Ceshire, D.G. Hay, 1989: Urban problems in western Europe. An economic Analysis (Unwin Hyman, London).

### 3.1 Oorsprong van grotestedenbeleid

Al sinds die jaren zestig zijn bestuurders van de grote steden in Nederland zich bewust van die relatieve neergang van de steden ten opzichte van 'het ommeland'. En al sinds de jaren zestig is er een roep om specifiek beleid voor steden. Dat specifieke beleid kwam er ook: stadsvernieuwing, probleemcumulatiegebiedenbeleid, sociale vernieuwing. En sinds 1994 het grotestedenbeleid (GSB).

Het specifieke beleid was eerst alleen bedoeld voor Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, de zogenaemde G4. Sinds de start van het grotestedenbeleid zijn daar nog 27 steden (onder het huidige grotestedenbeleid worden deze de G27 genoemd) bijgekomen, wat het totaal op 31 brengt.<sup>3</sup>

Aanvankelijk richtte het grotestedenbeleid (GSB I) zich op maatregelen rond de thema's werk, onderwijs, veiligheid, leefbaarheid en zorg. Te behalen resultaten werden vastgelegd in een convenant. De uitvoering werd gefinancierd uit verschillende bronnen. De steden stelden actieplannen op; het Rijk toetste deze marginaal.

Verder afglijden van de steden moest daarmee een halt worden toegeeroepen. De langdurige werkloosheid moest worden verminderd, een sluitende aanpak gerealiseerd voor schoolverlaters en werkloze jongeren zonder startkwalificatie en voor de meest kwetsbare mensen. De stedelijke woonmilieus werden versterkt door herstructurering van onaantrekkelijke wijken. Maar ook door het vergroten van de leefbaarheid en veiligheid, het opknappen van de openbare ruimte ('schoon, heel en veilig') en het versterken van de sociale infrastructuur in de wijken.

Later (sinds GSB II, vanaf 1999) werd erkend dat het ook nodig was om midden en hoge inkomens vast te houden. Verder richtte het grotestedenbeleid zich vanaf toen op het vergroten van de economische concurrentiepositie van steden, bevorderen van arbeidsplaatsen, verbeteren van de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en (zodoende) het verlagen van de werkloosheid in de steden.

Grotestedenbeleid moest zo een bijdrage leveren aan krachtige, veilige, leefbare en sociale steden. Steden die in staat zouden zijn om slagvaardig in te spelen op de eisen van bewoners, bedrijven, instellingen, bezoekers en recreanten. Steden die kansen zouden bieden én waar het prettig zou zijn om te verblijven.<sup>4</sup>

3 Nico van Putten, 2006: Terug naar de stad. Een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid (Ministerie van BZK, Den Haag).

4 Zie voor de precieze doelstellingen van GSB II en GSB III: [www.grotestedenbeleid.nl](http://www.grotestedenbeleid.nl).

### 3.2 Resultaten van grotestedenbeleid

Dat grotestedenbeleid heeft gewerkt.<sup>5</sup> De meeste steden zijn erin geslaagd om met stedelijke vernieuwing (ISV) een forse kwaliteitsimpuls aan hun woningvoorraad te geven. Hoewel niet altijd in het gewenste tempo.<sup>6</sup> Rotterdam is er in de GSB II-periode (1999-2004) zelfs in geslaagd om de binnenstedelijke nieuwbouw te verdubbelen, merendeels met koopappartementen bestemd voor de midden en hogere inkomensgroepen. Nijmegen heeft in diezelfde periode fors uitpakket met het opknappen van de binnenstad, de bouw van een nieuw cultureel centrum, de renovatie van rijksmonumenten en het blootleggen van archeologische opgravingen.

Met herstructurering, nieuwbouw en aantrekkelijkere binnensteden is het woonklimaat in de GSB-steden in relatief korte tijd zichtbaar verbeterd. Ook het verloederingsproces in de steden is een halt toegeroepen; veel kwetsbare wijken zijn leefbaarder en veiliger geworden. Een trendbreuk is opgetreden: het aandeel midden en hoge inkomens is voor het eerste sinds jaren licht gestegen in de steden. En grotestedenbeleid heeft meetbaar geleid tot meer hoogopgeleiden in die steden.<sup>7</sup>

Door intensievere inzet van re-integratie, work first<sup>8</sup>, doelgroepenbeleid en gesubsidieerde arbeid zijn de meeste GSB-steden erin geslaagd om de werkloosheid terug te dringen. Vooral de werkloosheid onder allochtonen en jongeren is meetbaar gedaald door het grotestedenbeleid.<sup>9</sup> Ook de economische concurrentiepositie van steden is verbeterd, maar dat is vooral het gevolg geweest van conjuncturele ontwikkelingen (zie hoofdstuk 4). Het grotestedenbeleid lijkt nog niet te hebben gezorgd voor structureel meer werkgelegenheid in de steden, behalve dan de gesubsidieerde banen. In GSB III zijn de geldstromen voor stadseconomie gebundeld (BDU Economie). Daarnaast is er meer beleidsvrijheid voor steden om eigen keuzes te maken (focus en maatwerk). Dit heeft er toe geleid dat er meer aandacht is gekomen voor economisch beleid, zowel bij het Rijk als bij de steden.

5 Zie voor een uitgebreide evaluatie en effectmeting van GSB II: Ministerie van BZK, 2006: Evaluatie Tweede convenantperiode Grotestedenbeleid, 1999-2004 ([www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)).

6 ECORYS, 2006, Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, 2000 t/m 2004 (ISV I).

7 G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2005: De effectiviteit van grotestedenbeleid (Stichting Atlas voor gemeenten, Utrecht).

8 Bij inzet van work first worden mensen bij aanvraag van een (bijstands)uitkering direct een training, traject en/of werk aangeboden in plaats van of met behoud van een uitkering. Na de invoering van de Wet werk en bijstand in 2004 zijn gemeenten massaal op work first gaan inzetten. Zie: Divosa, 2006: WWB-monitor (CAB/Divosa, Utrecht).

9 G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2005: De effectiviteit van grotestedenbeleid (Stichting Atlas voor gemeenten, Utrecht).

Ook de bestuurlijke aanpak van GSB II is succesvol geweest. Een aantal bestuurlijke verbeterpunten is al in de huidige convenantperiode (GSB III, periode 2005-2009) verwerkt. Zo zijn verdere ontkokering en ontbureaucrativering doorgevoerd door de realisatie van drie brede doeluitkeringen. Daardoor is er meer ruimte ontstaan voor maatwerk en sturing op concretere prestaties.

GSB-steden hebben zich de laatste jaren kortom op vele terreinen gunstig ontwikkeld. Er zijn successen geboekt, maar nog niet op alle fronten en nog niet in alle steden afdoende. Veel wijken in steden kampen nog met grote leefbaarheids- en veiligheidsproblemen. Niet alleen in de grote steden in de Randstad, maar bijvoorbeeld ook in Arnhem en Heerlen.<sup>10</sup> In GSB III, de huidige convenantperiode die afloopt in 2009, zijn zoals gezegd al lessen uit GSB II verwerkt. Naast de genoemde bestuurlijke verbeterpunten is het veiligheidsbeleid verbreed, onder andere met de aanpak van veelplegers en verslaafdenzorg. De effectiviteit van grotestedenbeleid neemt daarmee naar verwachting verder toe. Is het stedelijk beleid daarmee 'af'?

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld: De kanskaart van Nederland 2006 (SEV, Rotterdam).

## 4 Steden van vandaag

### Samenvatting

*Steden van vandaag zijn in trek bij zeer diverse bevolkingsgroepen. De stad is herontdekt door creatieve mensen en bedrijven. Steden worden steeds meer een broedplaats voor nieuwe ideeën. De kansen voor mensen in de steden nemen daardoor toe. Veel steden – maar niet alle – bieden meer kans op werk en op stijging op de sociale ladder dan een decennium geleden. Maar door de toegenomen ongelijkheid binnen de steden ontstaan ook weer nieuwe problemen met leefbaarheid en veiligheid. Door de grote relatieve achterstandspositie van bepaalde bevolkingsgroepen is de stad van vandaag niet alleen broedplaats en sociale ladder, maar ook een potentieel kruisvat. De stad van vandaag kent een complexe mix van specifiek stedelijke kansen en bedreigingen.*

De stad van vandaag ziet er anders uit dan de stad van gisteren. Aard en omvang van de problemen in de stad zijn veranderd. De samenstelling van de bevolking is in veel steden ‘gunstiger’ geworden en daarmee de sociaal-economische positie. Dat komt niet alleen door succesvol beleid. Ook de *invisible hand* van de vrije markt heeft geholpen. Zo is de welvaart in de jaren negentig fors toegenomen; de stedelijke bevolking is gemiddeld rijker geworden. En zijn modes veranderd; steden zijn bij veel mensen weer in trek.

### 4.1 Terug naar de stad

Terwijl het grotestedenbeleid zich richtte op het tegengaan van suburbanisatie, bleken steden gaandeweg de jaren negentig weer populair bij jonge hoogopgeleide alleenstaanden en tweeverdieners. Steden zijn gedurende de jaren negentig als het ware herontdekt als interessante woonplek. Die populaire steden bieden een ruime keuze uit banen, winkels, cultuur en recreatiemogelijkheden. Het zijn steden met ‘esthetische kwaliteiten’, bijvoorbeeld met een historische binnenstad en/of een bruisend cultureel leven. Steden die appelleren aan het imago en *lifestyle* van veel (jonge) hoogopgeleide mensen.<sup>11</sup> Het aandeel hoogopgeleiden onder de bevolking is in de steden inmiddels gemiddeld weer hoger dan buiten de steden.

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld: E.L. Glaeser, J. Kolko, A. Saiz, 2001: Consumer City, in: Journal of Economic Geography, pp. 27-50.

### **Broedplaats**

Ook de creatieve klasse en *creative industries* concentreren zich voornamelijk in de steden.<sup>12</sup> Bovendien wordt de sectorale structuur steeds diverser. De stad van vandaag is dé plek waar creatieve mensen en bedrijven zich thuis voelen. De stad is een broedplaats geworden voor innovatie, creatieve ideeën en kennisuitwisseling. En dat trekt ook weer nieuwe bedrijven aan. Die concentratie van creativiteit, economische activiteiten en ‘kenniswerkers’ in steden leidt tot zogenoemde agglomeratievoordelen. Deze zijn het fundament voor verdere groei én de kans op werk voor de stedelijke bevolking.<sup>13</sup>

### **Sociale ladder**

Doordat steeds meer hoogopgeleide, creatieve mensen terugkeren naar de stad, wordt de stad van vandaag ook steeds meer een smeltkroes van zeer gevarieerde groepen mensen. In die stad wonen autochtonen en allochtonen, hoogopgeleiden en laagopgeleiden, armen en rijken, kansarmen en kansrijken door elkaar. In die stad concentreren zich niet langer alleen de problemen maar ook de kansen. De stad biedt kansen voor stijging op ‘de sociale ladder’, zoals de VROM-raad dit in een recent advies noemde.<sup>14</sup> De ‘sociale ladder’ biedt kansen om van elkaar te leren en je ‘op te werken’.

Mensen in een achterstandspositie hoeven in steden niet langer in die achterstandspositie te blijven ‘hangen’. Ze kunnen gebruikmaken van de kansen die de stedelijke omgeving biedt. De aanwezigheid van vele ‘goede voorbeelden’ kan bovendien een positieve uitwerking hebben op mensen met een minder kansrijke achtergrond. Die mensen kunnen in de stad op nieuwe ideeën worden gebracht.

Daarvoor is samenhang (cohesie) tussen de verschillende bevolkingsgroepen in de stad wel onontbeerlijk. Een gevarieerde bevolkingssamenstelling in de wijken mag dus niet leiden tot een afbreuk van de samenhang tussen die bevolking. Een gevarieerde wijk met daarbinnen homogene straten en buurten combineert naar verwachting de broodnodige variatie én samenhang binnen de wijk.

12 B. Hofstede, S. Raes, 2006: *Creatief Vermogen. De economische potentie van cultuur en creativiteit* (Elsevier, Den Haag).

13 S. Brakman, H. Garretsen, C. van Marrewijk, 2001: *An introduction to geographical economics* (Cambridge University Press).

14 VROM-raad, 2006: *Stad en stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing.*



### **Kruitvat**

Het beeld van de stad van vandaag is niet louter rooskleurig. De verschillende mensen in de stad staan vaak met de rug naar elkaar. Segregatie van homogene groepen enerzijds en een gebrek aan sociale cohesie in de wijken anderzijds, belemmeren de mogelijkheden om van elkaar te leren. En leiden vaak tot leefbaarheids- en veiligheidsproblemen. De stad van vandaag wordt geconfronteerd met een nieuw type problemen. Niet de eenzijdige bevolkingssamenstelling, maar juist de ongelijkheid tussen de verschillende bevolkingsgroepen in de stad is vaak dé oorzaak van problemen. Vele economische kansen enerzijds en een grote groep mensen die deze kansen niet kunnen grijpen anderzijds, levert een tweedeling op tussen *haves* en *have-nots*.

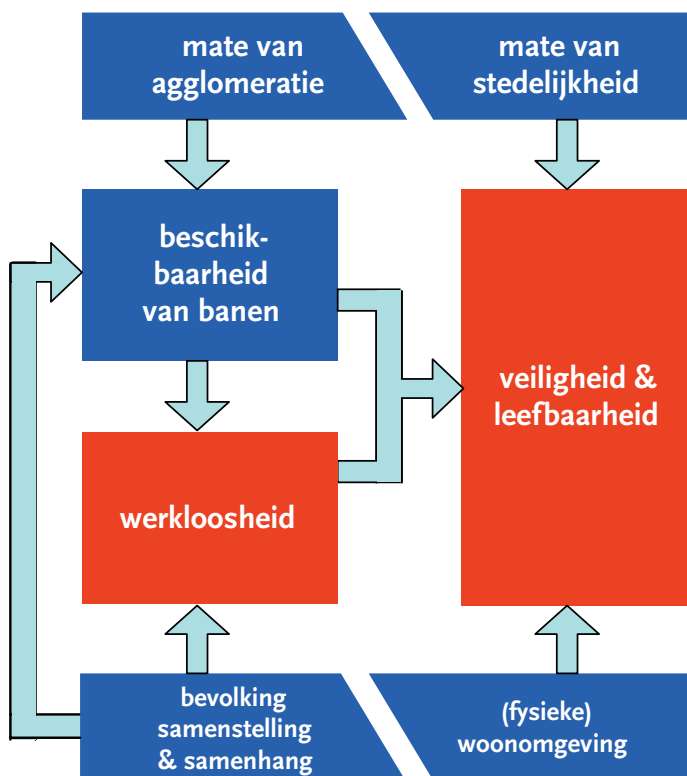
Gevoelens van onrecht en vernedering over die relatieve economische achterstandspositie kunnen leiden tot sociale spanningen. Die economische achterstand is geprononcerder voelbaar in een omgeving waarin relatief grote verschillen bestaan tussen arm en rijk. Juist in steden met én veel kansarme én veel kansrijke mensen kan dat gevoel van vernedering zich vertalen in het veroorzaken van overlast en crimineel gedrag.<sup>15</sup> In dat opzicht kan de stad van vandaag ook een kruitvat zijn. Hoe dat mechanisme werkt wordt aan de hand van het denkschema in de volgende paragraaf uitgelegd.

## **4.2 Aard en oorsprong van problemen in de stad**

De kansen voor de stedelijke bevolking zijn toegenomen door het reurbanisatieproces dat zich de laatste jaren heeft voltrokken. De complexiteit van de stedelijke problematiek is daarentegen groter geworden. Dat complexe mechanisme van kansen en problemen in de stad is samengevat in het volgende denkschema:

<sup>15</sup> Zie o.a. R.G. Wilkinson, I. Kawachi and B.P. Kennedy, Mortality, the social environment, crime and violence, in: *Sociology of Health and Illness*, 20, 1998, pp. 587-597.

## Aard en oorsprong van kansen en problemen in de stad<sup>16</sup>



bron: G.A. Marlet, 2006: *Op weg naar Early Warning* (Stichting Atlas voor gemeenten, Utrecht)

### ***Van steden met traditionele problemen...***

In de stad van gisteren was de eenzijdige bevolkingssamenstelling dé oorsprong van traditionele stedelijke problemen: de midden en hoge inkomensgroepen verlieten de stad en in de stad bleven kansarmen, verpaupering en leefbaarheids- en veiligheidsproblemen achter. Die traditionele stedelijke problemen zijn in het schema aangegeven met de pijl van bevolking (samenstelling) naar werkloosheid, naar leefbaarheid en veiligheid én met de pijl van (fysieke) woonomgeving naar leefbaarheid en veiligheid. In verschillende steden in Nederland doet dit mechanisme zich nog steeds voor (zie hoofdstuk 5).

16 De rode blokken in het schema stellen de stedelijke problemen voor, de blauwe blokken worden verondersteld daarmee samen te hangen. Het denkschema is een theoretisch model voor empirische analyses en is gebaseerd op de internationale literatuur over dit type causale relaties. Het schema pretendeert geen volledigheid. Empirische toetsing van dit soort mechanismen staat in Nederland nog in de kinderschoenen. Een begin wordt gemaakt in: G.A. Marlet, 2006: *Op weg naar Early Warning* (Stichting Atlas voor gemeenten, Utrecht).

### *...naar steden als motor van de kenniseconomie...*

In veel andere steden is van een eenzijdige bevolkingssamenstelling echter geen sprake meer. Veel steden zijn weer in trek bij de midden en hogere inkomensgroepen, die zorgen voor nieuwe kansen in de stad. Meer mensen met een hoger inkomen zorgen voor meer koopkracht. Dat geldt niet alleen voor 'yuppen' maar ook voor koopkrachtige senioren. Die nieuwe stedelingen besteden hun geld in de lokale horeca en detailhandel. Gevolg is meer werkgelegenheid in die stedelijke economie. De banen in de stedelijke economie zijn vaak banen die geschikt zijn voor laagopgeleiden. Een gevarieerde bevolkingssamenstelling in de steden leidt zo tot meer werkgelegenheid voor grote groepen laagopgeleiden in diezelfde steden. Dat is de pijl van bevolkingssamenstelling (samenstelling naar opleiding, inkomen, leeftijd en culturele achtergrond) naar beschikbaarheid van banen.

Steden en stedelijke regio's zijn zo weer de motor van de moderne kenniseconomie. Mensen in deze succesvolle steden en geagglomererde regio's profiteren van een grotere beschikbaarheid van banen. Hun kansen op de arbeidsmarkt nemen toe, er is minder werkloosheid. Ook de veiligheid- en leefbaarheidsproblemen nemen af. Dat mechanisme is weergegeven met de pijl van mate van stedelijkheid en agglomeratie, naar beschikbaarheid van banen naar werkloosheid en vervolgens naar leefbaarheid en veiligheid. De uitstraling van die steden beperkt zich overigens niet tot de stedelijke bevolking zelf. De vier grote steden in de Randstad blijken bijvoorbeeld dé banenleverancier te zijn voor het grootste deel van de rest van Nederland.<sup>17</sup>

### *...naar nieuwe stedelijke problemen*

Maar grote steden en stedelijke agglomeraties leveren niet alleen voordelen op. Grote steden kampen per definitie ook met grotere leefbaarheids- en veiligheidsproblemen dan kleinere steden. In grote steden valt meer te halen; de verwachte 'opbrengsten' van crimineel gedrag zijn er groter en de pakkans door de grotere anonimiteit lager.<sup>18</sup> In het causale denkschema is dat mechanisme aangegeven met de directe pijl van mate van stedelijkheid naar leefbaarheid en veiligheid.

De gecombineerde pijl van beschikbaarheid van banen en werkloosheid naar veiligheid en leefbaarheid geeft tot slot het nieuwe type stedelijke problemen weer. In veel steden zijn veel banen, veel kansen op de arbeidsmarkt met als gevolg een neerwaartse druk op de werkloosheid.

17 G.A. Marlet, 2006: Problemen in de stad en de regio (Stichting Atlas voor gemeenten, Utrecht).

18 Zie: E.L. Glaeser, B. Sacerdote, 1996: Why Is There More Crime in Cities?, NBER Working Paper No. W5430.

Toch zijn werkloosheid en veiligheids- en leefbaarheidsproblemen daar niet afwezig. Ondanks de vele banen staan veel bewoners van de stad nog buitenspel: ze worden zelfs voor de minst veeleisende banen ongeschikt geacht. Door gebrek aan vaardigheden, opleiding en kennis van de Nederlandse taal – maar ook door cultuurverschillen en onbegrip bij werkgevers – zijn nog steeds veel mensen in de steden werkloos. Waar kansen en kansarmoede naast elkaar blijven bestaan, ontstaat zoals gezegd een voedingsbodem voor problemen.

De stad van vandaag is dus niet alleen een broedplaats van creativiteit en een ladder voor sociale stijging,<sup>19</sup> maar ook een potentieel kruitvat. Door de grote relatieve achterstand van een deel van de stedelijke bevolking ontstaat een voedingsbodem voor sociale spanningen en grote leefbaarheids- en veiligheidsproblemen in de achterstandswijken. Aansluiting en samenhang tussen het sociale, het economische en het fysieke domein is daarom cruciaal. Veel beleid in GSB III is al gericht op de aanpak van sociale problemen in achterstandswijken. De vraag is of het stedelijk beleid daarmee klaar is voor de stad van morgen. Of stedelijk beleid daarmee voldoende inspeelt op de kansen en problemen in steden in de toekomst.

19 VROM-raad, 2006: Stad en stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing.

## 5 Steden van morgen

### Samenvatting

*Een blik op de toekomst leert dat stedelijke problemen het komende decennium niet 'vanzelf' verdwijnen. Naast gunstige ontwikkelingen baren sommige trends zorgen. Zo neemt de ongelijkheid tussen steden eerder toe dan af. Vooral grensregio's kampen met hardnekkige economische achterstanden. Bovendien kunnen de vergrijzing en een eventuele stagnatie van de bevolking belangrijke consequenties hebben voor steden. Ook de verschillen binnen steden lijken verder toe te nemen. Niet alleen in de traditionele steden maar in toenemende mate ook in enkele new towns. Het risico van verdergaande segregatie ligt op de loer.*

Steden van vandaag zien er dus anders uit dan toen het grotestedenbeleid in 1994 van start ging. Steden van vandaag zijn echter niet per se ook de steden van morgen. Nadenken over de toekomst van stedelijk beleid is onmogelijk zonder een doorkijk naar de stad van morgen. Daarom is eerst een verkenning naar de positie van de stad in 2015 gemaakt.<sup>20</sup> Aan die toekomstverkenning ligt het causale denkschema van stedelijke kansen en problemen ten grondslag dat in het vorige hoofdstuk uiteen is gezet.

### 5.1 Hoe zien de steden van morgen eruit?

De toekomstverkenning stedelijke gebieden biedt prognoses voor de belangrijkste determinanten van grootstedelijke problemen die uit het causale denkmodel naar voren kwamen, namelijk:

- mate van agglomeratie en stedelijkheid,
- beschikbaarheid van banen,
- bevolkingssamenstelling en
- fysieke woonomgeving.

<sup>20</sup> Zie voor de prognoses, de methodes en modellen die daaraan ten grondslag liggen en de mening van experts: Nederland in 2015. Bouwstenen voor een toekomstverkenning (RIGO/Stichting Atlas voor gemeenten, Amsterdam/Utrecht); Toekomstflitsen. Steden in Nederland in 2015 (Pantopicon, Antwerpen); VROM-raad, 2006: Stad en stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing; en de uitkomsten uit de expertmeetings en themabijeenkomsten die naar aanleiding van deze toekomstverkenning zijn gehouden.

Die prognoses en de interpretatie ervan zijn gebaseerd op gerenommeerde bronnen en modellen en op de visie van experts.<sup>21</sup> Dit zijn de tien belangrijkste conclusies uit die toekomstverkenning:

### **1 De ongelijkheid binnen steden neemt toe**

Veel steden in Nederland zijn in 2015 naar verwachting erg in trek als woonstad. De hoogopgeleide, creatieve bevolking neemt in die steden verder toe. Resultaat is een gevarieerde bevolkingsopbouw en een gevarieerd banenaanbod. En dus veel kansen op de arbeidsmarkt. De kansen voor de stedelijke bevolking op een baan en stijging op de sociale ladder nemen toe. Aan een grote groep kansarmen, die zich concentreert in de sociale huurwoningen in de steden, gaan die kansen naar verwachting echter nog steeds voorbij. De ongelijkheid tussen een grote groep kansrijke mensen én een grote groep kansarmen in de steden neemt dus toe. Die combinatie van kansen en desondanks werkloosheid, die *relatieve* achterstanden, blijken zoals gezegd hét recept te zijn voor sociale spanningen en crimineel gedrag (hoofdstuk 4). Door de toenemende tweedeling in de steden en verdergaande segregatie lijkt de kans op sociale onlusten en veiligheidsproblemen in de steden tot 2015 eerder toe dan af te nemen.

### **2 Kans op verdergaande segregatie**

Het risico bestaat dat de kansarme bevolking, die veelal van allochtone afkomst zal zijn, zich steeds meer in bepaalde wijken gaat concentreren. In deze probleemwijken concentreren zich bevolkingsgroepen met zeer uiteenlopende culturele achtergronden en leefstijlen, maar met een vergelijkbare sociaal-economische achterstand. De noodzakelijke samenhang ontbreekt tussen de bewoners. Veel mensen wonen er tegen hun zin maar kunnen niet weg. En zij die wel weg kunnen doen dat ook. Dit komt de sociale samenhang binnen de wijk niet ten goede. Door de vele negatieve voorbeelden in de wijk, gebrekkige arbeidsparticipatie en arbeidsethos, wantrouwen tegen de overheid en onverschilligheid ten aanzien van de woonomgeving dreigen dit soort wijken steeds verder af te glijden. Maar ook door de partnerkeuze van de allochtone bevolking in die wijken. En als gevolg het doorgeven van sociaal-economische achterstanden binnen de wijk.<sup>22</sup>

21 Het nadenken over de toekomst van het stedelijk beleid beperkt zich natuurlijk niet tot die fysieke en sociaal-economische context. Ook bestuurlijke ontwikkelingen, zowel nationaal als internationaal, zijn van groot belang: zoals decentralisatie, de roep om een Randstadautoriteit, globalisering en de uitbreiding van de EU.

22 J. Latten, 2004: Zwanger van segregatie.

### **3 Allochtonen suburbaniseren**

Het aandeel niet-westerse allochtonen onder de bevolking blijft in Nederland toenemen. De toename van de allochtone bevolking concentreert zich echter niet langer alleen in de grote steden in de Randstad, maar in toenemende mate ook in suburbane gemeenten en new towns. Dat geldt voor succesvolle allochtone gezinnen en mag gezien worden als een signaal van geslaagde integratie.

Ook minder kansrijke allochtonen suburbaniseren. De sociaal-economische vooruitzichten voor deze laatste groep blijven problematisch. In 2004 was de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen<sup>23</sup> drie keer zo hoog als onder autochtonen. Er is geen reden om aan te nemen dat dit bij ongewijzigd beleid snel verandert. Daardoor én door de gebrekkige beschikbaarheid van werk in enkele belangrijke suburbane gemeenten (zie punt 4), beperken stedelijke problemen zich naar verwachting niet langer tot de traditionele steden.

### **4 Nieuwe probleemwijken**

De probleemwijken van de toekomst zijn niet per se de probleemwijken van vandaag. Deze wijken hebben niet alleen grote voorraad sociale huurwoningen, maar hebben ook om andere redenen een slechte concurrentiepositie op de woningmarkt. Wijken die aan het begin van de jaren tachtig zijn gebouwd, de zogenoemde bloemkoolwijken, blijken bijvoorbeeld steeds verder te verloederen. Dat zijn wijken die op zich een kwalitatief goede woningvoorraad hebben, maar door de structuur onoverzichtelijk zijn. Sociale controle is daardoor lastig. Dat geldt bijvoorbeeld voor enkele wijken in *new towns* als Almere en Capelle aan den IJssel.<sup>24</sup>

### **5 Rem op grote steden Randstad**

De grote steden in de Randstad zijn dé banenmotor voor de Nederlandse economie. Als er niets verandert, worden de kansen en agglomeratievoordelen in 2015 echter niet optimaal benut (zie hoofdstuk 4). Er is een steeds nijpender tekort aan betaalbare appartementen en koopwoningen in en om de steden. Bovendien worden de grote steden bedreigd door congestie, milieu-, leefbaarheids- en veiligheidsproblemen. De instroom van hoogopgeleide en creatieve stedelingen remt zo af en als gevolg daarvan ook de stedelijke economie. Als er niets verandert, stagneert de werkgelegeningsgroei van de grote steden in de Randstad tot 2015. Gebrek aan ruimte om te bouwen en de scheve verhouding tussen sociale huur en koop in de grote steden zijn hier debet aan. Bouwlocaties in de steden zijn vaak lastig te realiseren door problemen met luchtkwaliteit en bodemverontreiniging. Het risico bestaat dat de concurrentiekracht van de Randstad in de internationale economie afneemt.

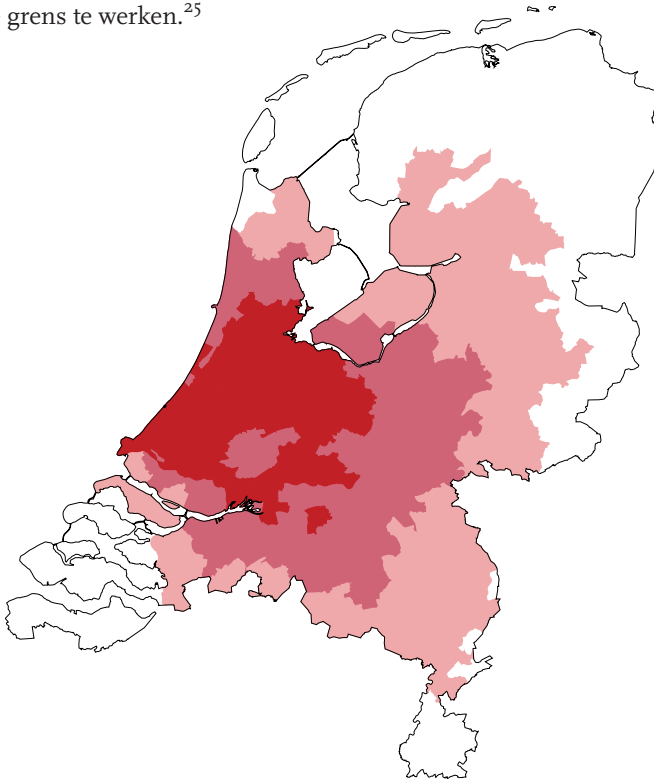
23 In de definitie van het CBS: dus de eerste en tweede generatie.

24 De Kanskaart van Nederland (SEV, 2006, Rotterdam).

Dit blijft niet zonder gevolgen voor de beschikbaarheid van banen voor mensen in de rest van het land.

### **6 De Randstad dijt uit, de grensregio's blijven achter**

Door de beperkingen in de Randstad groeien tot 2015 naar verwachting vooral de steden in de 'eerste schil rond de Randstad' (zie onderstaande figuur). Met name in delen van Brabant, Gelderland, Overijssel en Flevoland neemt de werkgelegenheid toe. De steden in verderweggelegen regio's profiteren niet, integendeel. De economische positie van de steden in de grensregio's verslechtert eerder dan verbetert. In de grensregio's zelf zijn te weinig banen. Bovendien zijn er nog teveel culturele, administratieve en infrastructurele obstakels om massaal over de grens te werken.<sup>25</sup>



Bron: G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2006: *Problemen in de stad, en de regio* (Stichting Atlas voor gemeenten, Utrecht) Nog te verschijnen.

Nederland is opgedeeld in vier zones; de Randstad, een eerste en tweede schil rond die Randstad, en de grensregio's. Die opdeling heeft plaatsgevonden op basis van de mate van agglomeratie. Die mate van agglomeratie is berekend met de bereikbaarheid van banen vanuit iedere gemeente in Nederland, met behulp van een zogenoemde potentiaalfunctie met werkelijke reistijden en werkelijke reistijduurwaarderingen, en rekening houdend met de vertragende werking van files.

25 F. Boekema (red.), 2000: *Grensregio's en arbeidsmarkten. Theoretische en empirische perspectieven* (Van Gorcum, Assen).



## **7 Ongelijkheid tussen steden neemt toe**

De verschillen tussen steden worden tot 2015 eerder groter dan kleiner. Er is een groot verschil tussen steden in de uitdijende Randstad en steden buiten de Randstad. Ook is er een verschil tussen steden die door een prettig woonklimaat hogere en middeninkomensgroepen aantrekken en steden die minder in trek zijn. De aard en omvang van de stedelijke problematiek verschilt kortom tussen steden. Enerzijds zijn er steden met een eenzijdige bevolkingsstructuur, een groot aandeel laagopgeleiden én een gebrek aan banen. In die steden, zoals Emmen, Heerlen en Den Helder, zijn naar verwachting veel mensen werkloos. Die werkloosheid is daar de oorsprong van problemen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Anderzijds wonen in veel steden juist relatief veel hoogopgeleiden, is er een gevarieerde bevolkings-samenstelling en zijn er genoeg banen. Dit geldt vooral voor steden als Amsterdam en Utrecht, maar ook voor enkele steden in de eerste schil rond de Randstad. Niet de eenzijdige bevolking en het gebrek aan banen staan hier aan de oorsprong van stedelijke problemen, maar de ongelijkheid en tweedeling binnen de stad.

## **8 Filedruk neemt vooral buiten de Randstad toe**

De relatieve filedruk binnen de Randstad neemt af. Dit komt doordat de meeste investeringen in infrastructuur tot 2015 in de Randstad plaatsvinden. Vooral de huishoudens in Noord-Holland boven het Noordzeekanaal en in Almere en Lelystad krijgen – als er niets verandert – te maken met meer files. Grote concentraties banen in de Randstad worden vanuit die woongebieden daardoor steeds moeilijker bereikbaar. Dat vermindert de kansen op de arbeidsmarkt voor de bewoners van die regio. Voor gedeelten van Zeeland en Noord-Brabant geldt dit in mindere mate.

## **9 Nederland vergrijsst, de stad verjongt**

In 2015 is 17,3% van de bevolking in Nederland ouder dan 65 jaar, nu is dat 14%. Nederland vergrijsst dus, maar aan de meeste steden gaat dat proces voorbij. Niet omdat senioren de stad verlaten; er zijn juist weinig 65-plussers die verhuizen van de ene naar de andere gemeente. Vergrijzing gaat aan de meeste steden voorbij omdat dertigers de laatste decennia de stad verlieten. En er dus ook niet oud worden. In de meeste steden neemt het aandeel 65-plussers tot 2015 dan ook af, behalve in kleinere steden in bijvoorbeeld Limburg, Drenthe en Zeeland.

Op de langere termijn zou dat beeld weer kunnen veranderen. Steden blijken sinds de jaren negentig immers weer in trek bij hoogopgeleiden. Als die mensen ook oud worden in de stad, zou in de stad een grotere groep koopkrachtige senioren kunnen ontstaan. Maar zover is het in 2015 nog niet; de ouderen in de steden zijn dan naar verwachting relatief arm. De mensen die in de jaren tachtig en negentig in de steden overbleven waren over het algemeen immers kansarm

en hadden een laag inkomen. Die mensen zijn de ouderen van 2015 en hebben waarschijnlijk niet veel te besteden. Mensen met een laag inkomen blijken eerder oud en zorgbehoevend zijn. De vraag naar zorgvoorzieningen en specifieke woningen voor ouderen in de steden kan daardoor dus toch nog toenemen.

### **10 Begin van bevolkingsstagnatie zichtbaar**

Bij ongewijzigd immigratiebeleid stagneert de bevolking in Nederland. Of daalt zelfs. Vooral voor de steden buiten de Randstad kan dat al in 2015 zichtbare gevolgen hebben. De bevolking kan in delen van Groningen en Limburg al licht zijn gedaald. De precieze consequenties daarvan zijn nog onduidelijk. Maar een dalende bevolking in de steden buiten de Randstad kan negatieve gevolgen hebben voor het arbeidsaanbod en daardoor ook voor de economie. Het voorzieningen-niveau kan door een afnemende vraag in krimpende regio's bovendien onder druk komen staan. Dit maakt die regio's minder aantrekkelijk om te wonen.<sup>26</sup>

## **5.2 Toekomstverwachtingen**

Al die verwachtingen van de toekomst van de Nederlandse stad hebben direct of indirect effect op de kansen en problemen in de stad. Het causale denkschema uit hoofdstuk 4 kan behulpzaam zijn bij het beoordelen van de relatie tussen de hierboven gepresenteerde toekomstverwachtingen en de problemen in de steden.

Gebrekkige beschikbaarheid van banen in de grensregio's heeft volgens dit schema bijvoorbeeld niet alleen effect op de werkloosheid, maar ook op de leefbaarheid en de veiligheid. En een verandering van de bevolkingssamenstelling in *new towns* heeft direct en langs de weg van werkloosheid invloed op de leefbaarheid en veiligheid in die wijken.

Trends en ontwikkelingen keren naar verwachting dus niet altijd en niet voor alle steden ten goede. De verschillen tussen en binnen steden lijken groter te worden. Er is sprake van een nieuw type stedelijke problemen. Het risico bestaat dat grensregio's 'afglijden' en er nieuwe probleemwijken ontstaan.

Genoeg reden om na te denken over een nieuwe vorm van stedelijk beleid, voor na 2009. Want de kenmerken van de steden van morgen zijn gebaseerd op een scenario waarin dat beleid niet verandert en grotestedenbeleid in 2009 stopt. Dat scenario levert in veel steden een ongewenste situatie op.

<sup>26</sup> W. Derks, P. Hovens, L.E.M. Klinkers, 2006: Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers.

In veel steden is er in 2015 sprake van complexe stedelijke problematiek met risico's voor stabiliteit. Het Rijk heeft de ambitie om die ongunstige trends om te buigen. Het wil het stedelijk beleid aanpassen aan de nieuwe omstandigheden en nieuwe inzichten.



## 6 Beleidsagenda: leren, werken en wonen in een veilige stad

---

### **Samenvatting**

*Rijk en steden moeten met elkaar in gesprek over een gezamenlijke beleidsagenda voor het stedelijk beleid na 2009. Het ideaal is een stad die alle bewoners kansen biedt op vooruitgang. Om dat te bereiken moet tegelijkertijd gewerkt worden aan vier beleidsthema's. Maatregelen uit het beleidsthema **leren** richten zich op het voorbereiden van bewoners op participatie op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Maatregelen op het gebied van **werken** richten zich op de beschikbaarheid van voldoende banen en het tegengaan van werkloosheid. En maatregelen op het beleidsthema **wonen** richten zich primair op samenstelling en samenhang van de stedelijke bevolking. Onder wonen valt bovendien een breed pakket maatregelen zoals zorg en de openbare ruimte. **Veiligheid** richt zich tot slot rechtstreeks op de veiligheids- en leefbaarheidsproblemen in de stad. Deze vier thema's moeten in samenhang worden aangepakt om veiligheids- en leefbaarheidsproblemen effectief te bestrijden. Per stad kan uit een brede beleidsagenda een optimale mix van effectieve maatregelen gekozen worden.*

Mensen vormen de stad. Iedere bewoner heeft behoefte aan een veilige woonplek. En iedere bewoner wil (en moet) 'meedoen' in de maatschappij. Mensen moeten in de stad naast elkaar kunnen leven, een plek kunnen vinden én de ruimte krijgen om zich te ontwikkelen. In de stad van vandaag leven mensen met goede en slechte vooruitzichten naast elkaar. Dat levert spanningen op.

De stad van de toekomst moet daarom iedereen kansen bieden. Het gaat dan om de mogelijkheid om te leren, te werken en een geschikte woonplek te vinden. Dit alles in een veilige en prettige omgeving. Om dat ideaal te bereiken moeten vandaag keuzes gemaakt worden. Nu moet nagedacht worden over het stedelijk beleid na 2009. Rijk en steden moeten in gesprek gaan over een gezamenlijke beleidsagenda. De basis daarvoor is de inhoudelijke analyse die in de voorafgaande hoofdstukken is verwoord.

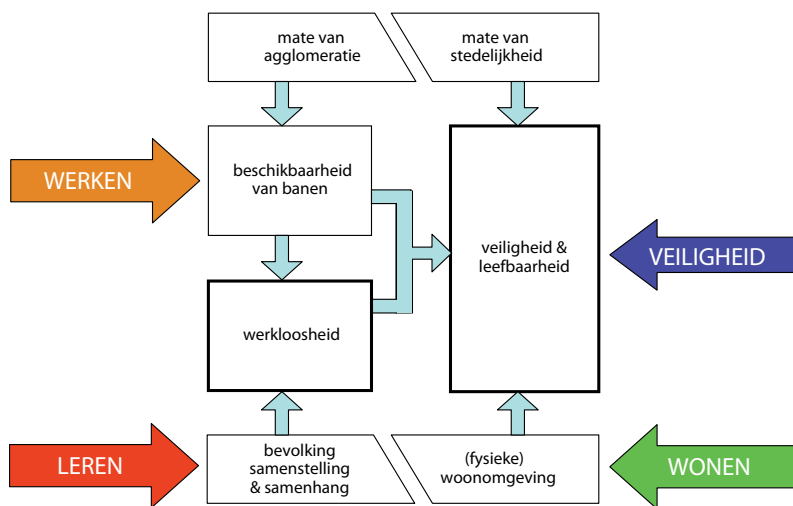
## 6.1 Leren, werken, wonen en veiligheid

De beleidsagenda voor de toekomstige stad richt zich niet uitsluitend op veiligheid en leefbaarheid. De fundamentele oorzaken achter de stedelijke problemen worden aangepakt door maatregelen gericht op leren, werken en wonen.<sup>27</sup>

Om de stad structureel veiliger en leefbaarder te maken, is investeren in leren, werken en wonen essentieel. De beleidsagenda bevat maatregelen die stedelijke problemen in de toekomst kunnen voorkomen. Maatregelen die leiden tot structurele oplossingen voor de problemen in de wijken; een betere aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, een gevarieerde bevolkingssamenstelling, meer sociale cohesie én een fysieke omgeving die op orde is.

De vier beoogde beleidsthema's voor het nieuwe stedelijk beleid zijn in dit schema ingepast in het causale denkschema uit hoofdstuk 4:

### Verwachte werking van de vier beoogde beleidsthema's



*Leren* richt zich primair (maar niet uitsluitend, zie paragraaf 6.2) op de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt: hoe groter de kennis en vaardigheden van de stedelijke bevolking, hoe lager de werkloosheid en hoe minder leefbaarheids- en veiligheidsproblemen.

27 I. Doorten, R. Rouw (red.), 2006: Opbrengsten van sociale investeringen (RMO, Uitgeverij SWP, Amsterdam).

*Werken* probeert de beschikbaarheid van banen in en de bereikbaarheid van banen vanuit de steden te vergroten. En op die manier de werkloosheid onder de stedelijke bevolking te verlagen met positieve gevolgen voor leefbaarheid en veiligheid.

*Wonen* zet in op een verbetering van de woonomgeving. En probeert zo de samenstelling van en de cohesie tussen de stedelijke bevolking te beïnvloeden én (daarmee) de leefbaarheid en veiligheid.

*Veiligheid* richt zich rechtstreeks op het aanpakken van veiligheids- en leefbaarheidproblemen in de wijken.

Met het nemen van concrete maatregelen op het gebied van leren, werken, wonen en veiligheid wordt ook gewerkt aan sociale cohesie, burgerschap en integratie. Hierbij is onderscheid in aanpak van verschillende doelgroepen relevant.

Aanpak van deze vier thema's in samenhang is nodig gezien de afzonderlijke maatregelen elkaar beïnvloeden en kunnen versterken. Als start voor de discussie over de beleidsagenda voor het nieuwe stedelijk beleid wordt in de volgende paragrafen per beleidsthema – zonder volledigheid na te streven – een aantal mogelijke maatregelen geagendeerd.

## 6.2 Leren

Meer mensen moeten kunnen profiteren van de kansen die steden bieden. Vacatures en werklozen zijn niet elkaars burens, zonder dat ze elkaar kunnen vinden. Bovendien heeft de school een belangrijke sociale functie in de wijk. De volgende doelstellingen maken dan ook een belangrijk onderdeel uit van de toekomstige beleidsagenda:

### ***Verkleinen afstand tot de arbeidsmarkt***

Vooraf voor de grote steden in de Randstad is extra inzet op onderwijs cruciaal om de afstand van grote groepen (veelal allochtone) bewoners tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Mogelijke maatregelen zijn:

- Verhogen van het minimumniveau van kennis en vaardigheden.
- Wegwerken van taalachterstanden.
- Verbeteren van informatievoorziening over vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt.
- Creëren van voldoende leer-werkplekken voor jonge volwassenen.
- Zorgen dat alle jongeren onder de 27 jaar werken of een opleiding volgen (en dus geen uitkering hebben).

### ***Een goede start voor kinderen en jongeren***

Om toekomstige achterstanden te voorkomen is het belangrijk dat jongeren een goede start maken. Kinderen moeten niet al op jonge leeftijd achterstanden oplopen. Mogelijke maatregelen zijn:

- Volgen van zorgkinderen om te voorkomen dat zij toekomstige ‘uitvallers’ worden.
- Aanbieden van opvoedingsondersteuning, vroegtijdig opsporen en helpen van multiprobleemgezinnen en vroeg- en voorschoolse educatie.

### ***Schooluitval voorkomen***

Mensen zonder startkwalificatie hebben de minst sterke positie op de arbeidsmarkt. Dichten van de kloof begint dus bij het voorkomen van schooluitval. Vooral in het vmbo in de grote steden is die uitval problematisch. Het probleem met schooluitval beperkt zich niet tot de scholen in de wijken; de hele stad wordt geconfronteerd met de leefbaarheids- en veiligheidsproblemen die het gevolg kunnen zijn van uitval. Mogelijke maatregelen voor aanpak van uitval zijn:

- School en gemeente worden partners in het voorkomen van uitval.
- School en gemeente zorgen samen met jeugdzorg en politie voor een sluitende keten; die samenwerking moet bindend zijn.
- Versterkte inzet op het voorkomen van spijbelen.
- Betere uitvoering van de meldingsplicht en de daarop volgende actie.

### ***Onderwijsprestaties verbeteren***

De problemen op scholen in achterstandswijken zijn bovengemiddeld groot. Het is moeilijk om de kwaliteit van het onderwijs op peil te houden.

Aandachtspunten zijn:

- Financiële prikkels, bijvoorbeeld door scholen in achterstandswijken meer geld te geven om de (leer- en gedrags)problemen aan te pakken.
- Scholen financieel prikkelen om extra ‘hun best te doen’ om moeilijke leerlingen bij de les te houden.
- Aanbieden van vaardigheden aangepast aan de omstandigheden in de stad van morgen.
- Inzetten op imagoverbetering van onderwijs.

### ***De school terug in de wijk***

Wanneer een school uit een wijk vertrekt, zoals in de probleemwijk Kanaleneiland in Utrecht, verliest een wijk niet alleen een onderwijsinstelling maar ook een sociale ontmoetingsplaats. Het imago van de wijk kan hieronder lijden.

En jongeren in de wijk kunnen zich in hun eer en eigenwaarde aangetast voelen: de school wil zich niet langer in hun wijk vestigen. Scholen bepalen zodoende in hoge mate de kans op het stijgen op de sociale ladder van de mensen in de wijk.



Verschillen tussen wijken zijn nu groot. Agendapunten zijn:

- Behouden van de school in de wijk, ook in moeilijke tijden. Zowel de basisschool, als het voortgezet onderwijs. En niet alleen het vmbo, maar ook havo/vwo.
- Inzetten op de brede school als vliegwielfunctie voor de wijk. Het woonklimaat verbetert en er blijven meer kansrijke inwoners in de wijk wonen. Ook worden – door goed onderwijs – meer kinderen van inwoners in de wijk kansrijk.

### 6.3 Werken

Tussen werkloosheid, sociaal-economische achterstand en leefbaarheids- en veiligheidsproblemen bestaat een duidelijk verband. Soms is het gebrek aan banen de oorzaak van werkloosheid. Dat is een hardnekkig probleem. Met economisch stimuleringsbeleid (in de vorm van het verbeteren van de dienstverlening aan het bedrijfsleven, de acquisitie van nieuwe bedrijven of de aanleg van bedrijventerreinen) zijn tot nu toe geen overweldigende successen geboekt (hoofdstuk 3). Bedrijven laten zich in hun vestigingsbeslissing nauwelijks beïnvloeden door de overheid. Maar er zijn alternatieven:

#### ***Concurrentiekracht steden***

Steden en stedelijke netwerken hebben een belangrijke functie in het verbeteren van het investerings- en vestigingsklimaat en de regionale arbeidsmarkt. Ze vormen daarom een belangrijke basis voor de regionale economische ontwikkeling.

De concurrentiekracht van steden is de afgelopen jaren al flink toegenomen. Ook in de toekomst moet beleid zich richten op een aantrekkelijk klimaat voor ondernemen, werken en wonen. Daarbij is aandacht voor verbetering van de (kennis)infrastructuur en verbetering van het functioneren van de (regionale) arbeidsmarkt noodzakelijk.

Er dient te worden ingezet op een verdere versterking van de kennisbasis van de stad. Dit met het oog op de vergrijzing en de toenemende vraag naar goed opgeleid personeel in de kenniseconomie. Kenniswerkers moeten aangetrokken worden en de arbeidsreserve in de steden zal zo goed mogelijk benut moeten worden.

#### ***Kansen voor laagopgeleiden bij werkgevers***

Werkgevers behoren nadrukkelijk betrokken te worden bij het creëren van kansen voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Inzet op reactivering en re-integratie trajecten heeft alleen zin als er ook werkgevers zijn die de stap met deze mensen aan durven.

#### ***Banen beter bereikbaar maken***

Als het dan niet lukt om het werk naar mensen te brengen, dan moeten mensen makkelijker naar werk kunnen komen. Een belangrijk element in het toekomstige stedelijk beleid kan het verbeteren van de bereikbaarheid van grote werklocaties

in de Randstad – bijvoorbeeld vanuit Flevoland en Noord-Holland – zijn. Bezien moet worden in hoeverre bestaande mobiliteitsplannen hier al rekening mee houden.

### ***Problemen in grensregio's oplossen***

Ook kan de afstand tussen de steden in de grensregio's en de werklocaties worden verkleind. Bijvoorbeeld door grensbarrières op te heffen en het gemakkelijker te maken om over de grens te werken. Limburgse steden kunnen daar bijvoorbeeld erg van profiteren. Mogelijkheden zijn:

- Zoeken naar maatregelen die de toegankelijkheid van banen vanuit de grensregio's bevorderen. Bijvoorbeeld door de erkenning van diploma's op het juiste niveau over de grens, zonder bureaucratische rompslomp.
- Onderzoeken op welke manier de problematiek van steden met te weinig werkgelegenheid kan worden aangepakt. Versterking van mogelijke kansen van die steden is in eerste instantie opportuun. Dit moet bekeken worden in de context van het stedelijk netwerk waarin zij functioneren, bijvoorbeeld op het gebied van toerisme en recreatie. Ook de context van het stedelijk en landelijk netwerk waarin steden internationaal functioneren moet onder de loep worden genomen.

### ***Gesubsidieerde arbeid***

Gesubsidieerde arbeid blijft voor sommige mensen een oplossing.

Arbeidsparticipatie is van groot belang om zoveel mogelijk mensen een nuttige bijdrage te laten leveren aan de maatschappij. De doelgroep bestaat uit de mensen voor wie de aansluiting op de reguliere arbeidsmarkt onmogelijk op korte termijn te realiseren is (zie de agenda voor leren). Gesubsidieerde arbeid kan of een eerste stap zijn naar re-integratie of een meer permanente vorm van arbeidsparticipatie.

## **6.4 Wonen<sup>28</sup>**

Een gevarieerde samenstelling van de bevolking is een belangrijk doel van stedelijk beleid. Het probleem van segregatie van bevolkingsgroepen doet zich voor op allerlei terreinen: op school, in de wijk, in de club, bij het sporten. In een gesegregeerde stad leven mensen langs elkaar heen, in plaats van met elkaar. Dat leidt tot gebrek aan sociale samenhang en begrip en respect voor elkaar. Segregatie moet daarom op verschillende fronten worden tegengegaan. Wonen kan daarbij een van de trekkrachten in de wijk zijn. Sterke spelers als woningcorporaties kunnen ook initiatieven en investeringen in andere sectoren losmaken.

<sup>28</sup> Deze paragraaf is mede geïnspireerd door: VROM-raad, 2006: Stad en stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing.

### ***Opgave voor wonen***

Er is ook na 2009 nog behoefte aan nieuwe woningen. Een groot deel van de nieuw te bouwen woningen – veertig procent – moet binnen het bestaande stedelijk gebied worden gerealiseerd. De ‘makkelijke’ bouwlocaties zijn echter al gebruikt. De locaties die in de toekomst voor woningbouw in aanmerking komen kampen veelal met bodemverontreiniging. Vaak gaat het om functieveranderingslocaties. Ook moet op die plekken de norm voor luchtkwaliteit gehaald worden. In veel steden is de woningvoorraad in hoog tempo aan het verouderen. Ook is de kwaliteit van de woningen vaak niet in verhouding met de vraag. De volgende agendapunten zijn belangrijk in de context van ‘bouwen in de stad’.

### ***Wooncarrière in de wijk of stad mogelijk maken***

Er is een gebrek aan geschikte woningen in leefbare wijken in de steden. Hoge huizenprijzen maken het vooral jonge mensen moeilijk om een passende woning te vinden. Studenten, gezinnen en ouderen blijven langer dan gewenst in een te kleine of grote woning zitten, waardoor huizen voor starters niet beschikbaar komen. Voor mensen met midden en hoge inkomens ontbreken voldoende geschikte woningen in de stad.

Zij vertrekken noodgedwongen naar de omliggende randgemeenten en groeikernen. Agendapunten zijn:

- Naast studentenwoningen en sociale huurwoningen ook betaalbare starterswoningen in steden realiseren. De stap van huur naar koop en middeldure eengezinswoningen moet voor meer gezinnen met kinderen haalbaar zijn.
- Aandacht voor zowel de ‘arme ouderen’ in de steden als de kapitaalkrachtige ouderen. De uiteenlopende individuele wensen en behoeften van stedelijke senioren vragen om gevarieerde woon-zorgarrangementen voor specifieke doelgroepen.
- Opheffen financiële belemmeringen: bijvoorbeeld het ontwikkelen van koop-huurarrangementen.

### ***Functiemenging in de wijk***

Al jaren vertrekken veel winkels en kleine bedrijven uit woonwijken. Bedrijven zijn echter niet alleen banenleveranciers. Zij hebben als ontmoetingsplek ook een sociale functie in de wijk. Kleinschalige bedrijvigheid in de wijk bevordert de sociale samenhang, de levendigheid op straat en de sociale veiligheid.

En kan de creativiteit en ondernemerszin van de buurtbewoners stimuleren.

Aandacht is nodig voor de volgende punten:

- Meer ruimte voor functiemenging in nieuwe bestemmingsplannen. Niet alleen de functies werken en wonen, maar bijvoorbeeld ook leren (zie 6.2).

- Onderzoeken van mogelijkheden voor uitbreiding van economische kansenzones, zoals in Rotterdam aan de orde is.<sup>29</sup>

### ***Doorgaan met stedelijke vernieuwing***

Om in alle wijken in steden een gevarieerd woningaanbod en gevarieerde bevolkings-samenstelling te realiseren, kan de succesvolle stedelijke vernieuwing worden voortgezet (zie hoofdstuk 3). Wel is aandacht voor de volgende punten nodig:

- Bouwen op de juiste locatie: meer passende woningen op de goede plek. Ook na 2009 bestaat er een aanzienlijke bouwopgave en is een intensivering in de stedelijke gebieden nodig.
- Veroudering van woningen en wijken tegengaan door zowel aanpak van wijken met veel particuliere woningen en sloop en nieuwbouw binnen de aandachts-wijken.
- Samenhang van de fysieke en sociale aanpak: goed wonen is niet alleen een goede woning, maar ook een goede woonomgeving en leefbare wijken. Investerings in wonen moeten samengaan met investeringen in bijvoorbeeld de openbare ruimte, voorzieningen en groen. Ook is aandacht nodig voor sociale plannen en verhuiskosten.
- Betere samenwerking tussen corporaties en gemeenten om samenhang tussen maatregelen als de verkoop van huurwoningen en het woningtoewijzingsbeleid te verbeteren.
- Relatieve concurrentiepositie van wijken ten opzichte van elkaar en het risico op ongewenst doorschuiven van problemen.
- Kwaliteit van de openbare ruimte. Die moet niet alleen ‘schoon, heel en veilig’ zijn, maar wijkbewoners ook voldoende recreatiemogelijkheden en ontmoetingsplekken bieden.

### ***Concurrentiepositie van wijken en steden verbeteren***

Een kwalitatief goed woningaanbod is belangrijk om een wijk concurrerend te maken en te houden ten opzichte van andere, nieuwere wijken. Zo kan voorkomen worden dat succesvolle wijkbewoners, zodra dat financieel mogelijk is, de verhuis-wagen voor laten rijden. Dat geldt niet alleen voor de erkende achterstandswijken maar ook voor nieuwere wijken. Bij het huidige inspanningsniveau zal het aantal aandachtswijken toenemen. Een forse investering is dus nodig. Wonen is daarbij een van de trekkrachten in de wijk, met sterke spelers zoals woningcorporaties. Deze kunnen zo ook initiatieven en investeringen in andere sectoren losmaken.

<sup>29</sup> In deze gebieden wordt een breed plan van aanpak ter verbetering van het ondernemingsklimaat ingezet. Daarbij kunnen verschillende zaken aan bod komen zoals inrichting van de openbare ruimte, parkeerbeleid, beveiliging, investeringssubsidies en – via de Wet bijzondere maatregelengrootstedelijke problematiek – vermindering van de OZB voor ondernemers.

Agendapunten zijn:

- Forse investeringen in woningen en woonomgeving door zowel publieke als private partijen.
- Renovatie om veroudering tegen te gaan.
- Nieuwbouw om de differentiatie van het woningaanbod te vergroten, om wooncarrière in de wijk mogelijk te maken.
- Een systeem van *early warning* om afglijden tijdig te signaleren (zie paragraaf 6.6).

### ***Rekening houden met regionaal karakter woningmarkt***

Het huidige aanbod van woningen in de steden ten opzichte van dat van omliggende gemeenten leidt tot een ongunstige bevolkingssamenstelling in steden. Verbeteren van de aantrekkingskracht van steden kan niet slagen zonder de medewerking van omliggende gemeenten. Een betere verdeling van de voorraad sociale huurwoningen tussen stad en buitenstedelijke gebieden is bijvoorbeeld een vereiste. Dat vraagt om een regionale aanpak op de woningmarkt. Nadenken over het bestuurlijke regime waarbinnen die regionale aanpak kan worden gerealiseerd is nodig (zie hoofdstuk 7).

### ***Aantrekkingskracht van de stad vergroten***

Om de aantrekkingskracht van steden te verbeteren, zijn niet alleen investeringen in de woningvoorraad en de woonomgeving nodig. Ook investeringen in stedelijke voorzieningen, bijvoorbeeld op het terrein van cultuur, kunnen helpen. Maar steden moeten niet allemaal in dezelfde voorzieningen investeren, ze moeten geen ‘eenheidsworst’ worden. Iedere stad heeft eigen kwaliteiten en daarmee samenhangende kansen om specifieke groepen aan te trekken. Specifiek beleid is daarvoor nodig met realistische doelstellingen. Denk aan een aantrekkelijk woon-zorgprofiel of een aantrekkelijk recreatie- of cultuurprofiel.

## **6.5 Veiligheid en leefbaarheid**

De maatregelen rond de thema’s leren, werken en wonen leveren een bijdrage aan de leefbaarheid en veiligheid in steden. De uitwerking van die maatregelen is niet van vandaag op morgen merkbaar. In veel wijken blijven hardnekkige problemen: dak- en thuislozen, verloedering, asociaal gedrag, alcohol, drugs en criminaliteit. Investeren in verbetering van veiligheid blijft nodig.

### ***Integraal veiligheidsbeleid***

Problemen rond veiligheid zijn complex en vertonen een sterke onderlinge samenhang. Bij de structurele aanpak van de problemen zijn veel spelers betrokken. De belangrijkste veiligheidspartners van de gemeente zijn politie,

woningcorporaties, instellingen voor verslavingszorg, welzijnsinstellingen en uiteraard de bewoners, al dan niet in georganiseerd verband. De veiligheidsproblemen concentreren zich veelal in bepaalde wijken, maar kunnen zich ook verplaatsen (het zogenaamde waterbedeffect). Het veiligheidsbeleid in een stad moet integraal zijn en door alle betrokken partners gedragen worden.

### ***Aanpak veelplegers***

Verslaafde veelplegers zijn in veel steden verantwoordelijk voor een aanzienlijk percentage van de criminaliteit. In veel steden heeft de gemeente, in nauwe samenwerking met politie/justitie en zorginstellingen, een veelplegersaanpak opgezet. Zo'n aanpak bestaat uit een combinatie van preventie, repressie en zorg. De aanpak is succesvol, maar er zijn nog steeds verbeteringen mogelijk. Vooral op het terrein van de resocialisatie zoeken steden nog naar een goede werkwijze. Agendapunten zijn:

- Leren van ervaringen met het aanbieden van (uitzend)werk aan verslaafden.
- Voortzetten van experimenten met gereguleerde drugsverstrekking.
- Voortzetten van aanpak van hotspots.

### ***Maatschappelijke opvang: aanpak dak- en thuislozen***

In grote steden zijn dak- en thuislozen een groot probleem. Een grote groep mensen kampt bovendien met meervoudige problematiek: psychiatrische, verslavings- en relatieproblemen en/of maatschappelijke en financiële problemen. Deze groep loopt een groot risico om dak- of thuisloos te worden. Agendapunten zijn:

- Ontstoppen van de maatschappelijke opvang en creëren van vervolgvoorzieningen.
- Voorkomen van nieuwe instroom in de maatschappelijke opvang.
- Organiseren van begeleiding van dak- of thuislozen.
- Voorkomen van huisuitzettingen door schulden en inzetten van schuldhulpverlening.
- Reduceren van overlast en verhogen van de veiligheid voor burgers.

### ***Aanpak overlast van jongeren***

Steden hebben al veel langer ervaring met de aanpak van jongeren die overlast bezorgen. Ook hier is een mix van beleidsmaatregelen nodig. Daarbij kan gedacht worden aan:

- Voorzieningen voor jongeren en aanbieden van activiteiten.
- Speel- en recreatievoorzieningen in de wijk die aansluiten bij de leeftijd en behoeftes van jongeren.
- Integrale aanpak van jeugdproblematiek door samenwerking van politie (de wijkagent), welzijnsorganisatie, sportverenigingen, scholen en ouders.

- Leren van ervaringen met buurtpreventieteams.
- Uitbreiding van bestuurlijke boetes door het Rijk om op dit terrein extra mogelijkheden te scheppen voor gemeenten.

### ***Veiligheidsgevoel vergroten***

Minstens zo belangrijk voor het welzijn van burgers is het veiligheidsgevoel. Steden hebben op dit terrein successen geboekt. Er is echter zeker nog voortgang te behalen. Uit onderzoek blijkt dat met name sociale cohesie van invloed is op het gevoel van veiligheid van mensen, meer nog dan de fysieke verloedering van de woonomgeving.<sup>30</sup> Maar ‘de hele verklaring’ is er zeker nog niet (zie ook hoofdstuk 4). Beleid formuleren is daarom moeilijk. Meer onderzoek naar de determinanten van veiligheidsgevoel wordt gedaan. Op basis van de uitkomsten kan beleid worden geformuleerd.

## **6.6 Flankerend beleid**

Behalve de beleidssuggesties op de vier thema’s is flankerend beleid nodig om de samenhang en effectiviteit van de beleidsagenda te waarborgen. Onder het flankerend beleid kunnen vallen:

### ***Kosten-batenanalyses van sociale investeringen***

Verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in wijken vraagt om complexe maatregelen. Onvoldoende kennis bestaat over de effectiviteit van de verschillende beleids-opties. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse is nodig om te bekijken welke sociale maatregelen een preventief effect hebben op de aanpak van leefbaarheid.

### ***Opzetten early warning***

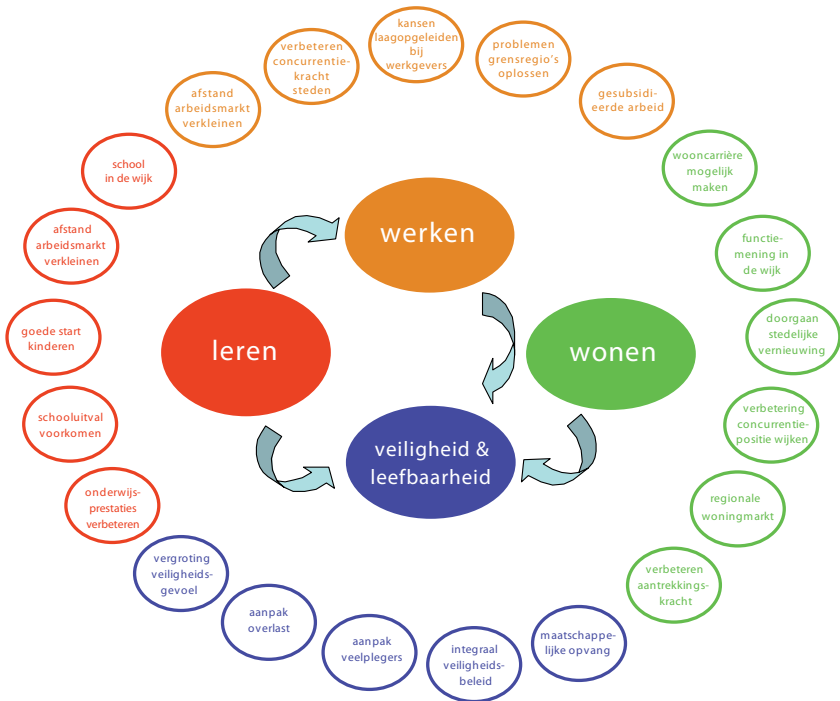
Een systeem van *early warning* kan behulpzaam zijn bij het ondersteunen van het veiligheidsbeleid van steden. Op basis van landelijke vergelijking van de ontwikkeling van alle wijken wordt dan vroegtijdig duidelijk dat een bepaalde wijk dreigt af te glijden. Bovendien kan met dat systeem in de gaten worden gehouden of de wijkaanpak de gewenste vruchten afwerpt. Of dat extra maatregelen nodig zijn.

<sup>30</sup> INTOMART, 2000: Voor het beleid, achter de cijfers. De uitkomsten van de GSB-monitor veiligheid en leefbaarheid nader geanalyseerd.

## 6.7 Gedeelde agenda en maatwerk

Alle besproken opties voor de beleidsagenda zijn samengevat in het volgende doelmiddelenschema. Deze beleidsopties zijn het startpunt voor de discussie tussen Rijk en steden over een gedeelde beleidsagenda voor het toekomstige stedelijk beleid.

### Doelmiddelenschema stedelijk beleid



Deze beleidsagenda is niet volledig op iedere stad van toepassing. Niet iedere aanpak is naar verwachting voor iedere stad effectief. Grote verschillen bestaan er immers tussen de steden van morgen (zie hoofdstuk 5). Deze hebben te maken met concentraties van werkloosheid en leefbaarheidsproblemen. Omvang, aard en oorsprong van die problemen is steeds anders. In steden in de Randstad is bijvoorbeeld niet zozeer behoefte aan extra banen als wel aan een betere aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Terwijl in de steden in de grensregio's wellicht het vergroten van de beschikbaarheid van banen prioriteit zou moeten krijgen. Complexiteit en omvang van de problemen zijn voor de grote steden in de Randstad bovendien extra groot. Dat rechtvaardigt bijzondere aandacht.



De meest effectieve manier om de doelen van het stedelijk beleid te verwezenlijken, kan per wijk, stad en regio dus verschillen. Per stad of combinatie van steden moet uit de beleidsagenda dan ook het juiste recept worden gekozen. Steden hebben in de huidige convenantenperiode (GSB III) al meer beleids- en bestedingsvrijheid. Steden kunnen veel meer dan voorheen hun eigen keuzes maken en hun eigen creativiteit aanspreken. En ook nu al is er ruimte voor maatwerk, zoals het succesvolle ‘Rotterdam zet door’<sup>31</sup> laat zien.

Die flexibiliteit en dat maatwerk passen in een gedifferentieerde aanpak. Deze vormt de kern van één van de bestuurlijke opties voor het nieuwe stedelijk beleid. De overgebleven vraag is: hoe kan de nieuwe aanpak het beste vormgegeven worden? Voor het beantwoorden van deze vraag worden in het volgende hoofdstuk de bouwstenen aangedragen.

31 Op verzoek van Rotterdam is er een maatwerkproject gestart. Een van de uitkomsten daarvan is de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, waarmee de grote steden meer bevoegdheden krijgen op het gebied van wonen en economie.



## 7 Hoe gaan we dat doen?

### Samenvatting

*Hoe kunnen Rijk en steden in de toekomst het beste samenwerken? Er zijn drie denkbare modellen. Het zwaartepunt ligt respectievelijk bij de stad (decentralisatie), Rijk (afspraken is afspraak) of onderlinge samenwerking (een charter). Alle modellen hebben sterke en zwakke punten. Ook zijn er combinaties van verschillende modellen denkbaar. De komende periode wordt benut om met diverse partijen te praten over de mogelijke keuzes. Daarbij verdienen ook het bestuurlijke schaalniveau, de verhouding tussen stad en regio en de bijzondere positie van de G4 aandacht.*

De oorsprong van grotestedenbeleid ligt in de problemen die in de jaren zeventig en tachtig als gevolg van de suburbanisatiegolf in de steden ontstonden (zie hoofdstuk 3). Door de complexiteit van die problemen groeide de overtuiging dat Rijk en steden de handen ineen zouden moeten slaan. Bovendien bestond bij het Rijk de overtuiging dat met stedelijk beleid ook landelijke beleidsdoelen konden worden verwezenlijkt.<sup>32</sup>

Het bondgenootschap van Rijk en steden bleek in de praktijk echter niet louter voordelen op te leveren. Tijdens de drie periodes van het grotestedenbeleid zijn in de bestuurlijke verhouding tussen Rijk en steden diverse inefficiënties en spanningen aan het licht gekomen. Een nieuw sturingsarrangement daagt Rijk en steden uit samen te werken aan het oplossen van hardnekkige en complexe stedelijke problemen. Ook zorgt een nieuw sturingsarrangement ervoor dat steden kansen (beter) kunnen benutten.

### 7.1 Randvoorwaarden voor een nieuw stelsel

Over de exacte invulling van zo'n arrangement kan verschillend gedacht worden.<sup>33</sup> Op basis van de ervaringen met drie periodes van grotestedenbeleid worden in dit hoofdstuk twaalf randvoorwaarden genoemd voor een nieuw, succesvol besturingsarrangement tussen Rijk en steden.

32 N. van Putten, 2006: Terug naar de stad, een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid (Ministerie van BZK, Den Haag).

33 Zie bijvoorbeeld: Sterke steden, sterker land! (conceptmanifest G27); De wil tot verschil. Actieprogramma stedenbeleid (Platform middelgrote steden), juni 2006; Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk (manifest Holland Acht, oktober 2005).

### ***1 Ruimte voor differentiatie***

De problemen waarmee steden worstelen zijn veelal vergelijkbaar. De intensiteit en ook de gewenste oplossingsrichtingen verschillen per stad sterk. In hoofdstuk 6 bleek dat er binnen de beleidsagenda behoefte is aan inhoudelijke differentiatie. Tegelijkertijd blijken veel steden, ondanks hun onderlinge verschillen, te kiezen voor een uniforme beleidsaanpak.<sup>34</sup> Achtergrond daarvan zijn de departementale regels, waaraan steden zich moeten conformeren. Het huidige GSB III-stelsel laat relatief weinig ruimte voor differentiatie of maatwerk. Hierdoor was er bijvoorbeeld in Rotterdam een apart arrangementen nodig naast het huidige stelsel.

***Naast uniform beleid is er ook ruimte voor differentiatie en maatwerk in het arrangement.***

### ***2 Bijzondere positie G4***

In het verlengde hiervan ligt de discussie over de bijzondere positie van de G4. In de vier grote steden doen zich de meest hardnekkige problemen voor, is de urgentie het hoogst en is een integrale aanpak het meest gewenst. Andere steden kennen deze problemen meestal slechts in een paar wijken.

***Door de specifieke problematiek is er behoefte aan een apart arrangement voor de G4.***

### ***3 Ondersteunen of richting geven***

Bij GSB I was er sprake van een verzameling losse projecten. De samenhang tussen de verschillende projecten ontbrak. Om meer samenhang te organiseren zijn er bij GSB II en GSB III globale beleidsagenda's opgesteld. Binnen deze globale agenda's is ruimte voor stedelijke programma's. Hierdoor is er een kader geschapen waarbinnen steden kunnen bewegen. Dit heeft gezorgd voor meer samenhang. De grote meerwaarde van landelijk gefinancierd stedelijk beleid blijft de mogelijkheid problemen in de volle breedte – integraal en samenhangend – aan te pakken. Met faciliteren van samenhang is echter nog geen inhoudelijke richting gegeven. In de toekomst kijken steden samen welke problemen aangepakt moeten worden. Selectiviteit is daarbij belangrijk. Risico van een allesomvattende aanpak is dat de uitvoering te weinig gericht is en onvoldoende resultaat oplevert. Beter één of twee problemen goed aanpakken, dan veel problemen een beetje.

***De rol van het Rijk verschuift van een kaderscheppende naar een inhoudelijk meebepalende rol.***

<sup>34</sup> Het CPB noemt dat 'het raadsel van de stedelijke beleidsuniformiteit'

#### ***4 Flexibiliteit en zekerheid***

Langjarige financiering biedt steden de noodzakelijke zekerheid om complexe problemen in de kern aan te pakken. Stedelijk beleid is een kwestie van lange adem. Eenmaal ingezet beleid mag niet belemmerd worden door een teveel aan veranderingen. De inhoudelijke agenda die leidend is bij het stedelijk beleid biedt bij voorkeur ook ruimte voor differentiatie en flexibiliteit. Het arrangement biedt steden en Rijk ook de ruimte om op nieuwe problemen in te spelen. Daarnaast is het mogelijk om op basis van nieuwe inzichten nieuwe coalities tussen steden en Rijk aan te gaan. Bijvoorbeeld als uit onderzoek blijkt dat in bepaalde steden problemen toenemen.

***Er is ruimte voor flexibiliteit nodig. Wanneer zich nieuwe ontwikkelingen voordoen springen steden en Rijk daarop in.***

#### ***5 Heldere verdeling van taken en bevoegdheden***

Een nieuw arrangement voor stedelijk beleid zorgt voor een heldere verdeling van taken en bevoegdheden tussen beide bestuurslagen. Op sommige terreinen is het Rijk altijd leidend, bijvoorbeeld als het gaat om de hoogte van de bijstands-uitkering. Andere onderwerpen behoren uitsluitend tot het domein van de stad, bijvoorbeeld de aanpak van overlast. Maar op veel terreinen spelen Rijk en stad beide een rol.

***Cruciaal voor een slagvaardig bondgenootschap is helderheid over de verdeling van taken en bevoegdheden. Vertrouwen is hierbij een sleutelwoord. De precieze verdeling van taken kan verschillen per arrangement.***

#### ***6 Financieel arrangement volgt sturingsarrangement***

De rijksmiddelen werden in GSB I en II sterk versnipperd verstrekt. Dit leidde tot veel bureaucratie en weinig beleidsvrijheid op gemeentelijk niveau. Het financiële arrangement sloot in GSB II niet aan bij het bestuurlijk arrangement van programmatisch werken. De verschillende uitkeringen uit de eerste perioden zijn daarom in GSB III omgezet in drie brede doeluitkeringen: gemeenten kunnen zelf keuzes maken over de beste manier om dat geld te besteden. Kanttekening: de uitwerking van die vrijheid valt in de praktijk nog tegen, maar dat kan komen doordat deze werkwijze voor gemeenten nog nieuw is.

***Voorwaarde is dat bij een sturingsarrangement een passend financieel arrangement wordt ingericht.***

### ***7 Verantwoording op ambities, proces of resultaat***

In GSB II werd op outcome gestuurd. Het causale verband tussen beleid en resultaten bleek hiervoor echter nog niet voldoende aantoonbaar. In de afreken-systematiek bleken bovendien de verwachtingen tussen Rijk en steden onderling niet goed afgestemd. In GSB III wordt daarom op *output* gestuurd. Ook in die variant houden steden een stevige verantwoordingsplicht, met alle bijkomende administratieve lasten.

***In de toekomst wordt nagedacht over of er gestuurd wordt op ambities, proces of resultaten. De drie opties hebben hun eigen voor- en nadelen. De keuze moet passen bij de sturingsfilosofie die als uitgangspunt dient.***

### ***8 Consistentie in afspraken en gedrag***

Het huidige GSB III-stelsel bevat afrekenbare prestatieafspraken: een kenmerk van verticale sturing. Tegelijkertijd hebben partijen in allerlei documenten benadrukt dat er sprake is van gelijkwaardigheid en partnerschap. In de samenwerking roept dat spanning op.

***In een toekomstig sturingsarrangement zijn afspraken en gedrag op elkaar afgestemd.***

### ***9 Samenwerking gemeente en partners***

Om stedelijke problemen effectief aan te pakken werken gemeenten nauw samen met partners als woningcorporaties en scholen. Steden krijgen nu soms een regierol, zonder dat de bijbehorende zeggenschap en bevoegdheden worden verleend. Een toekomstig sturingsmodel lost deze spanning zoveel mogelijk op.

***Steden krijgen de ruimte om effectief samen te werken met maatschappelijke partners.***

### ***10 Samenwerking tussen stad en regio***

De verhouding tussen stad en regio vraagt om aandacht. Ervaringen van de laatste jaren hebben duidelijk gemaakt dat veel stedelijke problemen beter in regionaal verband kunnen worden aangepakt. Dat geldt bijvoorbeeld voor het woningmarkt-beleid en het streven om de midden en hogere inkomensgroepen aan de stad te binden. Ook het economisch beleid en het beleid rond schooluitval kunnen alleen op regionale schaal succesvol zijn.

De vorm van die afspraken is mede afhankelijk van de uitkomsten van de discussie over het middenbestuur.

***Het Rijk zorgt ervoor dat de positie van steden versterkt zodat zij regionaal beleid af kunnen dwingen.***

#### **11 Behoeftte aan kennisuitwisseling en innovatie**

Een grote meerwaarde van specifiek stedelijk beleid kan de onderlinge uitwisseling van kennis zijn. Steden verschillen, maar kampen ook met vergelijkbare problemen. Een goede uitwisseling van bewezen praktijken, zowel nationaal als internationaal, kan van groot belang zijn. Het grotestedenbeleid biedt hiervoor een uitstekende omgeving, zoals de afgelopen jaren is bewezen door bijvoorbeeld het Kenniscentrum Grote Steden (KCGS). Bevorderen van innovatie is ook belangrijk. Samenwerking tussen wetenschappers, beleidsmakers en uitvoerders kan tot belangrijke innovaties leiden.

***In toekomstig stedelijk beleid wordt niet alleen ruimte gecreëerd voor uitwisseling van kennis maar ook voor het stimuleren van innovaties.***

#### **12 Geen overbodige bureaucratie**

Een rode draad in de evaluaties van het grotestedenbeleid is de onvrede over de bureaucratische last die steden krijgen opgelegd. Minimale bureaucratie en bestuurlijke drukte is een wens die zowel bij steden als Rijk leeft.

***Toekomstig stedelijk beleid beoogt minimalisering van bureaucratie.***

### **7.2 Drie sturingsmodellen onder de loep**

Het is belangrijk om bij een nieuw model voor samenwerking tussen Rijk en steden lering te trekken uit de ervaringen van ruim tien jaar grotestedenbeleid. In deze paragraaf worden drie mogelijke bestuurlijke varianten voor het nieuwe stedelijk beleid beschreven. De varianten zijn daarbij enigszins als archetypen neergezet. Onder het kopje weging worden per variant de sterke en zwakke punten geïnventariseerd, zowel wat de hiervoor opgesomde criteria als wat de beleidsagenda (hoofdstuk 6) betreft.

### **1 Decentralisatie: de stad doet het zelf**

In deze variant speelt de stad de eerste viool en kiest het Rijk voor een rol op afstand. De stad weet het beste welke problemen er spelen en is zelf verantwoordelijk voor het beleid. In dit scenario is een stevige decentralisatieoperatie nodig. Bevoegdheden die nu nog bij het Rijk liggen rond stedelijke vernieuwing, leefbaarheid en veiligheid gaan zoveel mogelijk over naar de stad. Op terreinen als onderwijs, wonen en sociale zekerheid krijgen steden ook meer invloed, bijvoorbeeld door afspraken met corporaties, scholen en het CWI.

Een apart samenwerkingsarrangement tussen steden en Rijk is niet nodig. De financiering van het stedelijk beleid verloopt via het gemeentefonds. Vergroting van het eigen belastinggebied is een optie. Steden worden niet afgerekend door het Rijk, de gemeenteraad vervult zijn controlerende taak. Vrijwillig kunnen steden participeren in een landelijke benchmark. Als sterke partij zorgt de centrumstad zelf voor regionale inbedding. De precieze vorm waarin dat gebeurt hangt mede af van de discussie over het middenbestuur. Kennisuitwisseling is de eigen verantwoordelijkheid van steden. Voorwaarde bij deze variant is een grote bestuurskracht aan de kant van de stad.

### **Weging**

Een versterkt lokaal bestuur heeft een meer integrale zeggenschap over leren, werken, wonen en veiligheid. Naar verwachting kan een dergelijk lokaal bestuur betere inhoudelijke prestaties leveren. Voorwaarde is dat de gemeente meer invloed kan uitoefenen op partners als woningcorporaties, scholen en politie. Rond werk kan de gemeente niet zonder het Rijk, omdat voor maatregelen als arbeidskorting, kinderopvang en mobiliteitsvraagstukken de hulp van het Rijk onmisbaar is. Maar ook hier kan een sterke stad goede prestaties leveren. Wel zou de stad meer zeggenschap moeten krijgen over het CWI.

Deze variant scoort goed als het gaat om de geringe administratieve lasten voor gemeenten. Ook is de ruimte voor maatwerk en flexibiliteit groot. Het succes van kennisuitwisseling en innovatie is sterk afhankelijk van de medewerking van de individuele gemeenten. Een sterke stad biedt uitstekende kansen voor een beleid dat regionaal ingebed is.



## 2 Een charter: samen denken, samen doen

De leidende gedachte in dit model is: steden zijn belangrijk voor het land, het land is belangrijk voor steden. Het is een illusie te denken dat Rijk of steden geïsoleerd kunnen opereren. Om echt resultaten te boeken zullen Rijk en steden moeten samenwerken; negatief geformuleerd zijn ze tot elkaar veroordeeld. Het nieuwe sturingsarrangement moet van deze realiteit uitgaan en de samenwerking tussen beide bestuurslagen bevorderen. Daarbij kunnen ook andere partners zoals koepelorganisaties in het leren, werken en wonen of het bedrijfsleven in beeld komen. Rijk, stad en eventuele andere partijen sluiten een samenwerkings-overeenkomst waarin zij de inhoudelijke inzet van de samenwerking vastleggen. Zo'n 'charter' is te zien als een wilsovereenkomst tussen volwassen partners. Ook de gemeenteraad staat achter het charter. De overeenkomst concentreert zich op een beperkt aantal 'doorbraakdossiers': cruciale problemen of te benutten kansen die Rijk en stad samen aanpakken. Rijk en stad blijven voortdurend in gesprek over de stedelijke problemen en kansen. Niet om tot een afrekening te komen, maar om elkaar te ondersteunen. Bijvoorbeeld als het gaat om het wegnemen van wettelijke belemmeringen die stedelijke ambities frustreren.

In dit scenario is geen grootschalige herverdeling van taken en bevoegdheden nodig. Rijk en steden moeten wel voortdurend blijven kijken naar hun rolverdeling. De financiering van stedelijk beleid zou zoveel mogelijk via één doeluitkering of via het gemeentefonds moeten lopen.<sup>35</sup> Daarnaast zouden aparte uitkeringen per stad of groep van steden gekoppeld kunnen zijn aan specifieke problemen: steden met vergelijkbare problemen vormen een cluster en krijgen tijdelijk extra financiering.

Het ministerie van BZK coördineert de inzet van de diverse departementen. Het Rijk ondersteunt de steden door een stadsvolgsysteem, waarbij de prestaties van steden met elkaar worden vergeleken. Zo'n systeem kan op allerlei manieren meerwaarde hebben, wat kennisuitwisseling betreft maar ook als hulpmiddel bij een verdelingsmodel. Rijk en steden krijgen via het volgsysteem inzicht in de relatieve prestaties van steden.

Goede prestaties kunnen leiden tot een bonus, bij slechte prestaties is er voor het Rijk aanleiding nauwer te gaan samenwerken met een gemeente. Het Rijk zet een systeem van *early warning* in waarmee tijdig veranderingen in wijken kunnen worden gesignaleerd. Preventief ingrijpen kan dan zeer effectief zijn. De regionale inbedding van het beleid kan via een versterking van de positie van de centrumgemeente plaatsvinden. Maatwerk is mogelijk conform de Rotterdamse aanpak of via een themagewijze samenwerking in steden.

<sup>35</sup> Steden van morgen, keuzes voor vandaag

### **Weging**

Inhoudelijk biedt deze variant met name voor de beleidsagenda rond werken een betere basis dan de eerste variant. De prestaties op de terreinen leren, wonen en veiligheid zijn, net als bij de eerste variant, sterk afhankelijk van de mate waarin het Rijk de sturingsmogelijkheden van de steden kan vergroten. De randvoorwaarden voor kennisuitwisseling en innovatie zijn in deze variant goed aanwezig. Wel zullen er voor gemeenten meer administratieve lasten zijn dan bij de eerste variant. Ook over de exacte rolverdeling zal er regelmatig contact moeten zijn. Via de doorbraakdossiers kunnen Rijk en stad samen goed focus aanbrengen in het beleid.

### **3 Afspraak is afspraak**

In de derde variant ligt het zwaartepunt in de sturing bij het Rijk. De problemen in steden zijn voor de samenleving als geheel zo belangrijk dat landelijke coördinatie en sturing noodzakelijk is. Rijk en steden maken in convenanten zakelijke afspraken over de beoogde resultaten. In deze variant is geen grootschalige herverdeling van taken en bevoegdheden nodig. Rijk en gemeenten stellen samen een inhoudelijke agenda op, maar de eindverantwoordelijkheid voor inhoud en proces ligt bij het Rijk. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Via een gebundelde doeluitkering financiert het Rijk de aanpak van stedelijke problemen. In convenanten zijn afrekenbare doelen vastgelegd, in termen van output of outcome. Binnen de gestelde kaders hebben steden de nodige ruimte.

Het Rijk vervult een rol als aanjager van processen, in het bijzonder bij thema's die op regionaal niveau spelen en in meerdere steden aan de orde zijn. Periodiek beoordeelt het Rijk op basis van rapportages of metingen de stedelijke prestaties. Het Rijk verbindt hier ook consequenties aan. Kennisdeling en innovatie worden aangeboden door landelijke organisaties als het Kenniscentrum Grote Steden (KCGS) of het NICIS. Het ministerie van BZK speelt op rijksniveau een coördinerende rol richting de overige betrokken departementen.

### **Weging**

Deze variant scoort hoog op de rechtszekerheid bij steden. De mogelijkheden om de samenwerking in de regio te verbeteren zijn sterk afhankelijk van de uitkomsten van de discussie over de toekomst van het middenbestuur. De bureaucratische lasten voor gemeenten blijven aanzienlijk. Rijk en gemeenten zullen eigen registratiesystemen in stand moeten houden. Rijk en steden zullen er in deze variant gezamenlijk in moeten slagen de maatschappelijke opgave centraal te stellen. De ambities om meer focus en samenhang aan te brengen worden niet ondersteund. De variant scoort minder goed als het gaat om flexibiliteit en mogelijkheden voor maatwerk. Kennisontwikkeling en innovatie zijn juist wel gebaat bij meer landelijke afstemming.

### 7.3 Tot slot

De drie hierboven beschreven sturingsarrangementen hebben elk hun sterke en zwakke punten. Geen enkel model is zaligmakend. Het is goed mogelijk de modellen te combineren of verschillende modellen voor verschillende typen steden te gebruiken. De uiteindelijke keuze wordt gemaakt op basis van een weging van de diverse criteria: wat het zwaarst is, moet het zwaarst wegen. De komende periode wordt benut om in overleg met de steden die keuzes te maken én om een gedeelde beleidsagenda vast te stellen.

# Colofon

---

## ***Uitgave***

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen  
Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

## ***Meer informatie***

Secretariaat Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen  
070 4266250  
info@grotestedenbeleid.nl  
www.grotestedenbeleid.nl

## ***Vormgeving***

Aeroset bv, Wateringen

## ***Productiebegeleiding en druk***

Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties  
Directie Communicatie en Informatie/  
Grafische en Multimediale Diensten

Herziene versie november 2006

6749