



Gemeente Haarlem

drs. Ewout P. Cassee

wethouder ruimtelijke ordening, grondbeleid en
regionale samenwerking

Retouradres Postbus 511 2003 PB Haarlem

Aan de leden van de commissie ontwikkeling

Datum 8 juli 2013
Contactpersoon A. Hendriks
Doorkiesnummer 023 - 5113251
E-mail ahendriks@haarlem.nl
Onderwerp Trendstudie P31

Geachte leden,

Bijgaand doe ik u toekomen een Trendstudie, opgesteld door kenniscentrum
Platform 31.

Deze Trendstudie is tot stand gekomen vanuit het G32 Stedennetwerk; ook Haarlem
heeft hieraan bijgedragen.

Het gaat om een algemene analyse, waarin, toegespitst op de grote steden,
ontwikkelingen worden geschetst op de onderdelen fysiek, economie, sociaal en
bestuur.

Ik bied u deze Trendstudie ter informatie aan. Uiteraard zal ik de aangegeven trends
voor Haarlem betrekken bij te nemen beleidsuitwerking.

Met vriendelijke groet,

drs. Ewout P. Cassee

PLATFORM31

**Steden in onzekere en turbulente
tijden: trends, ontwikkelingen en
uitdagingen 2014 e.v.**

Trendstudie

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Platform31. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Publicatie en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming. Platform31 aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Trends en ontwikkelingen in het fysieke domein	6
3	Trends en ontwikkelingen in het economische domein	9
4	Trends en ontwikkelingen in het sociale domein	13
5	Trends en ontwikkelingen in het bestuurlijke domein	17
6	Verbindende trends en ontwikkelingen	21

1 Inleiding

Een groot aantal steden heeft de samenwerking gezocht met Platform31 om gezamenlijk een overzicht te maken van de trends en ontwikkelingen in de onzekere tijden waarin de steden verkeren. De tijden zijn onzeker vanwege de langjarige economische crisis waarvan het einde nog niet in zicht is, de trendbreuken (dalende beroepsbevolking, ontgroening, dubbele vergrijzing), het ontstaan van grotere verschillen in Nederland (regio's met krimp en groei), omvangrijke lastenverzwaringen die burgers en ondernemers treffen en die de economische groei belemmeren, bezuinigingen op diverse beleidsterreinen die nog verder zullen oplopen, omvangrijke decentralisaties van rijksbeleid naar de gemeenten, stagnerende woningbouw en gebiedsontwikkeling, oplopende werkloosheid en sterk terugvallende eigen inkomsten van gemeenten. De lastenverhogingen en ombuigingen lopen van 2011 tot 2017 op tot ongeveer € 48 mld., oftewel cumulatief 7% van het bruto nationaal product. Door de onzekere economische ontwikkelingen volstaat het doortrekken van trends uit het verleden niet langer om voorbereid te zijn op de toekomst.

Met de trendbreuken en kantelingen op een aantal beleidsterreinen (terugtrekkende overheid, aflopende subsidies, minder middelen, meer eigen verantwoordelijkheid voor de burger), een structureel lagere economische groei, en een geringe toename van de gemeentelijke inkomsten kunnen suboptimale keuzes en hun gevolgen minder makkelijk gecorrigeerd worden. Eén van de trendbreuken die invloed heeft op meerdere beleidsterreinen is de afname van de bevolkingsgroei in bijna alle steden en regio's en zelfs in vele gemeenten, sommige steden, wijken en regio's krimp. De Nederlandse bevolking is in de voorbije eeuwen altijd gegroeid en in de 20^{ste} eeuw zelfs verdrievoudigd. Met het aantal mensen groeiden de economie, de woningvoorraad, de steden, de voorzieningen, het wegennet, het openbaar vervoer, et cetera. De bevolkingsgroei zet voor heel Nederland de komende dertig jaar door, maar veel minder hard dan in het verleden. De komende 20 jaar neemt het aantal inwoners in Nederland met iets meer dan 800.000 toe en de komende vijftig jaar met iets meer dan 1,1 miljoen. Deze groei vindt geheel plaats onder de ouderen, omdat het aantal jongeren (0-20 jaar) en het aantal mensen in de actieve levensfase (20-65 jaar) afneemt. Rond de gemiddelde zeer bescheiden bevolkingsgroei in heel Nederland (gemiddeld 0,1 procent per jaar) zullen er belangrijke verschillen optreden. In sommige steden en regio's zal de groei duidelijk hoger zijn, terwijl in andere regio's, gemeenten, steden en wijken de bevolking afneemt of in de toekomst zal afnemen.

Deze trendbreuken maken het belangrijk om een goed beeld te hebben van de trends en ontwikkelingen zodat adequaat beleid ontwikkeld en uitgevoerd kan worden.

In de trendstudie worden vier beleidsterreinen onderscheiden: fysiek (hoofdstuk 2), economie en arbeidsmarkt (hoofdstuk 3), sociaal (hoofdstuk 4) en bestuur (hoofdstuk 5). In elk van de hoofdstukken worden de belangrijkste trends, ontwikkelingen en onzekerheden beschreven. In hoofdstuk 6 wordt de samenhang tussen enkele trends en ontwikkelingen geschetst.

Aan deze trendstudie ligt een meer uitgebreide beschrijving van de trends en ontwikkelingen in het fysieke, economische, sociale en bestuurlijke domein ten grondslag. Deze beschrijving is als 'Achtergronden Trendstudie 2014' eveneens beschikbaar voor de geïnteresseerde lezer en gebruiker van deze trendstudie.

2 Trends en ontwikkelingen in het fysieke domein

Belangrijkste trends en ontwikkelingen

- Sterk wijzigende samenstelling inwoners en huishoudens.
- Kwaliteit en variatie van woon- en leefomgevingen en stedelijke voorzieningen wordt belangrijker.
- Grotere ruimtelijke, economische en sociale verschillen in Nederland.
- Vooral verbeteringen en transformaties bestaande voorraad van belang.
- Dynamische, innovatieve en vraaggerichte woning- en utiliteitsbouw nodig.
- Flexibiliteit, adaptiviteit en 'go with the flow' van gemeente wenselijke ontwikkelrichting.
- Hogere en andere eisen mobiliteit.

Toelichting

De komende dertig jaar neemt volgens de prognose van het CBS/PBL het aantal 65-plussers met 1,7 miljoen personen toe (een groei van 60%), terwijl het aantal 80-plussers zelfs verdubbeld (van 700.000 naar 1,4 miljoen personen). Door de ontgroening, de afname van de bevolking in de actieve levensfase, de toename van het aantal ouderen, die bovendien ook nog eens ouder worden, veranderen de huishoudens aanzienlijk van samenstelling. Door de huishoudverduunning neemt het aantal huishoudens twee keer zo snel toe dan het aantal inwoners. Maar deze huishoudgroei vindt bijna geheel plaats in het aantal eenpersoonshuishoudens. Door de sterke toename van het aantal 80-plussers zal het aantal woningen waarin wonen en zorg gecombineerd kan worden (serviceflats, senioren, kangoeroe- en mantelzorgwoningen e.d.) uitgebreid moet worden. Daarbij zal het aantal paarhuishoudens nauwelijks toenemen en in vele steden en regio's zelfs afnemen. Tussen de verschillende steden en regio's zijn er belangrijke verschillen in de ontwikkeling en kenmerken van de toekomstige bevolking en huishoudens. Het is verstandig om bij de besluiten die de gemeenten de komende jaren nemen rekening te houden met de grote veranderingen die nodig zijn in de bestaande en nieuwe woningvoorraad en de grote wijzigingen in de woningbehoeften.

In toenemende mate zullen en kunnen huishoudens hun ideale woon- en leefomgeving kiezen en van daaruit kijken welke banen bereikbaar zijn. Al zorgt de crisis tijdelijk voor een rem op de mobiliteit van mensen. Maar als lange termijn trend gaan gemeenten, steden en regio's elkaar steeds sterker strategisch concurreren op de kwaliteit, variatie, duurzaamheid, nabijheid van groen, natuur en water van hun woon- en leefomgevingen. Een onderdeel hiervan zijn de stedelijke voorzieningen

Het soort huishoudens verandert sterk

Meer keuze om ideale woon- en leefomgeving te kiezen

(scholen, ziekenhuizen, cultuur, hoogwaardige horeca en winkels, historische binnenstad) en het vestigingsklimaat (goede, goedkope, flexibele termijnen voor bedrijfshuisvesting, ondernemersvriendelijkheid, regelluwte, vriendelijke parkeertarieven, functiemenging e.d.).

Door de grote verschillen in demografische, ruimtelijke, en economische en sociale ontwikkeling in Nederland gaan de gemeenten, steden en regio's steeds meer van elkaar verschillen. Dit versterkt de keuzemogelijkheden van (toekomstige) inwoners en de concurrentie tussen gemeenten. Daarbij kan een regio zich als geheel versterken als de gemeenten in de regio elkaar aanvullen en de kris-kras verbindingen in het gebied waarin de inwoners wonen, werken, winkelen, recreëren, naar school en van voorzieningen gebruik maken verbeterd worden.

Vanwege de toename van het aantal huishoudens, de wijzigende kenmerken van de bevolking en huishoudens is in vele steden en regio's nog nieuwbouw nodig. Daarbij is regionale afstemming wenselijk. Omdat de nieuwbouw jaarlijks maar één procent van de voorraad verbetert - en de verbetering, aanpassing, transformatie, verduurzaming op deze wijze te langzaam gaat - is tegelijkertijd een nog belangrijker opgave het realiseren van aanzienlijke verbeteringen in de *bestaande* woon- en leefomgeving. Dit is verre van eenvoudig omdat de woningbouw is stilgevallen, er nauwelijks mobiliteit is op de woningmarkt, en de traditionele partijen (projectontwikkelaars, aannemers met grondposities, gemeenten) de komende jaren niet veel kunnen doen omdat de ruime goedkope financiering voorbij is, zij hun verliezen moeten nemen en hun portefeuilles moeten saneren. Op de andere vastgoedmarkten (kantoren, winkels, maatschappelijk vastgoed, bedrijfsterreinen) moeten eveneens plannen geschrapt, afboekingen gedaan en verliezen genomen worden.

Daarbij zijn budgetten ter ondersteuning van markt-, corporatie- en gemeentelijke investeringen zoals stedelijke vernieuwing woningbouw, lokale sleutelprojecten passé of gaan snel verdwijnen. De bewoners zullen in belangrijker mate zelf de nieuwbouw, verbeteringen en transformaties in hun woningen moeten zien te realiseren. De gemeenten kunnen proberen om met nieuwe instrumenten, aangepaste regels en met oog voor allerlei, gevarieerde kleinschalige initiatieven deze ontwikkeling trachten te bevorderen.

De huidige beperkte mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling, woningbouw, andere vastgoedinvesteringen en gebouwtransformaties nopen tot een meer dynamische, innovatieve en vraaggerichte woning- en utiliteitsbouw. Het gemeentebestuur kan hier zijn bijdrage aan leveren door regelmatig de Structuurvisie te actualiseren, de overprogrammering stapsgewijs uit de plannen te halen, projecten op te knippen, te faseren en kleiner te maken, zeer selectief te zijn, schaarste te creëren en grond goedkoper of in erfpacht uit te geven. Hoe duidelijker, selectiever en hoe meer voorzienbaar de gemeente is, hoe meer kans er is dat investeringen worden uitgelokt en dat sommige

Grotere verschillen tussen gemeenten, steden en regio's

Naast nieuwbouw is vooral het verbeteren en transformeren van de bestaande woningen, kantoren, winkels en maatschappelijk vastgoed van belang

Geen vernieuwingsbudgetten voor steden en regio's meer

Met weloverwogen keuzes kunnen steden komen tot snellere, goedkopere en meer flexibele gebiedsontwikkeling

gebiedsontwikkelingen nog wel van de grond komen. Daarmee wordt bovendien planschade voorkomen en kunnen plankosten verhaald worden. Daarbij moeten geen overdreven verwachtingen gekoesterd worden van nieuwe verdien- en financieringsmodellen. Met de aanbevelingen van de Actieagenda Bouw beschikken de gemeenten over een no-regret agenda waarmee het mogelijk is om sneller, goedkoper en meer flexibel te handelen en om de ontwikkelkansen die er (nog) zijn te knnen grijpen. Dit zal ook zijn waarde blijven bewijzen ná de crisis.

Vanwege de veranderingen in de bevolking- en huishoudsamenstelling, de onzekerheden over de toekomstige woonbehoeften van de steeds gevarieerder groep woonconsumenten, de gebrekkige kennis over de sociaal-culturele trends die de behoeften van de woonconsument beïnvloeden en de toekomstige wijzigingen van de institutionele arrangementen op de koop- en huurmarkt, is het wenselijk dat de gemeente in de uitvoering van haar beleid flexibel en adaptief is, zonder te vervallen in willekeur en een rijgsnoer van toevallige initiatieven. Dit stelt hoge eisen aan de vaardigheden, vakkennis, het historisch besef over het stedelijke DNA, de integrale beoordeling en de wijsheid van de ambtenaren werkzaam in het fysieke domein.

De afgelopen decennia is de mobiliteit, vooral door een vergroting van de verplaatsingsafstanden, sterk gegroeid. Voor de toekomst kan uitgegaan worden van een meer bescheiden groei van de mobiliteit dan in het verleden. Er dreigen zelfs overinvesteringen in de infrastructuur. Naast een meer bescheiden groei zal naar verwachting een verschuiving van de mobiliteit optreden met veel meer kris-kras bewegingen in de regio, een toename van de automobility die na 2020 in meer of minder mate zal afvlakken en geen groei van het aantal reizigerskilometers in het openbaar vervoer (m.u.v. van de spits en in de Randstad).

Zonder willekeur een meer flexibel en adaptief wenselijk

Een minder sterke groei van de mobiliteit dan in het verleden

3 Trends en ontwikkelingen in het economische domein

Belangrijkste trends en ontwikkelingen

- Komende jaren lage economische groei (1 – 1½ procent per jaar).
- Toenemende werkloosheid moeilijk af te remmen.
- Toenemende tweedeling op arbeidsmarkt.
- Afname bevolking (20-65 jaar) trendbreuk met het verleden.
- Groei werkgelegenheid in de zorg, en afname bij de overheid, bank- en verzekeringswezen robuuste trends.
- Ondernemerschap en een ondernemende cultuur nog belangrijker dan in het verleden.

Toelichting

De ontwikkeling van bijna ononderbroken substantiële economische groei is ten einde gekomen en zal niet makkelijk terugkeren op het hoge niveau dat wij van voor de crisis gewend waren. In de periode 1970 tot en met 2007 was de reële economische groei gemiddeld 2,7% per jaar. In de periode 2008 tot en met 2013 was en is de reële economische groei gemiddeld 0,1% per jaar.

Als de export zich gunstig ontwikkelt en de bedrijfsinvesteringen zich enigszins herstellen dan wordt voor de komende jaren wel een lage economische groei verwacht. De groei is laag vanwege de lastenverhogingen, de bezuinigingen, de oplopende staatsschuld, de problemen voor MKB-bedrijven om aan krediet te komen, de zeer bescheiden toename van de arbeidsproductiviteit, de vergrijzing, en vanwege de ontwikkeling van de binnenlandse consumptie en overheidsbestedingen. Volgens de auteurs is het voor de steden verstandig om voor de komende jaren uit te gaan van een jaarlijkse economische groei van niet meer dan 1-1½%. Deze voorzichtigheid is ook verstandig, omdat er nog belangrijke risico's zijn dat de economische groei nog lager kan zijn (verdere lastenverzwaringen, dalende huizenprijzen, teruggang consumptie, meer besparingen, toename risicoleningen van banken en een verdergaande crisis in de eurozone).

Op dit moment loopt de werkloosheid sterk op. De eerste jaren van de crisis is er een zeer bescheiden ontwikkeling geweest van de werkloosheid door de crisismaatregelen en het vasthouden door bedrijven en organisaties van werknemers die zij vóór de crisis met moeite hadden geworven. Voor crisismaatregelen van de overheid is geen geld meer, de bezuinigingen worden in toenemende mate gevoeld en bedrijven kunnen zich niet langer permitteren om overtollig personeel vast houden omdat hun financiële uitgangssituatie is verslechterd of er een einde is gekomen aan hun financiële

Lage economische groei trendbreuk met het verleden

De binnenlandse en overheidsbestedingen drukken de economische groei

Naar verwachting zal binnenkort 9% van de beroepsbevolking werkloos zijn

weerbaarheid. Volgens de recente prognoses moeten wij ons instellen op ruim 700.000 werklozen, ongeveer 9% van de beroepsbevolking. Dit hoge aantal werklozen zal niet snel dalen omdat de afname van de werkloosheid na-ijlt op de bescheiden economische groei.

De toename van de werkloosheid en de afname van de werkgelegenheid zet de bijstandbudgetten van de gemeenten onder druk en verkleint de mogelijkheid om WWB'ers, WSW'ers en Wajongers te re-integreren. Door de krimpende beroepsbevolking is de kans dat er op langere termijn sprake zal zijn van 'een verloren generatie' gering.

Druk op WWB en minder re-integratiekansen

In de arbeidsmarkt is sprake van verschillende tweedelingen. Enerzijds mensen die een vast arbeidscontract hebben. Anderzijds een groeiend aantal flexwerkers die weinig zekerheden hebben, lange tijd in opeenvolgende flexbanen verblijven, vaak banen van lage kwaliteit bezetten, en niet – of nauwelijks – verder geschoold worden. Een andere tweedeling bestaat tussen mensen die meekunnen in de kenniseconomie en die beschikken over de vele kwalificaties die op de huidige arbeidsmarkt gevraagd worden en de mensen die niet of in onvoldoende mate beschikken over de benodigde competenties en vaardigheden. Wanneer de werkloosheid langdurig op een hoger niveau blijft steken, valt te vrezen dat deze laatstgenoemde groep groter wordt omdat een deel van de werklozen vaardigheden verliest – of in de perceptie van werkgevers minder productief is geworden – en om die reden ook ná het herstel van de economie niet meer aan de slag komen. Zelfs als de werkperspectieven door de krimpende beroepsbevolking op termijn relatief gunstig zijn, dan kunnen deze perspectieven alleen benut worden als het arbeidsaanbod beschikt over de benodigde competenties (vakinhoudelijk en generiek) en (sociale) vaardigheden als klantgerichtheid, doorzettingsvermogen en motivatie.

Tweedelingen arbeidsmarkt: vast en flex, meedoeners en afhakers

De groei van de beroepsbevolking en de actieve bevolking komt na decennia tot stilstand. De leeftijdsgroep van 20-65 jaar daalt de komende dertig jaar gestaag met 0,8 miljoen mensen. Dit is een belangrijke trendbreuk met het verleden. Dit gaat – zonder belangrijke verbeteringen in de werking van de arbeidsmarkt – negatieve gevolgen hebben voor onze concurrentiepositie en de economische groei, leiden tot vele onervulbare vacatures en het risico dat allerlei diensten (onderwijs, zorg, overheid) niet meer geleverd kunnen worden. Het arbeidsaanbod kan vergroot worden door langer werken, door het verminderen van deeltijdarbeid, door inactieven te prikkelen om toe te treden tot de arbeidsmarkt, het inzetten van sanctiemiddelen als mensen met een uitkering onvoldoende gemotiveerd zijn om een beschikbare baan te accepteren of om zich te kwalificeren voor de baan, en door het aantrekken van arbeidsmigranten. Door middel van een actief arbeidsmarktbeleid, en door het verkleinen van de kwalitatieve en kwantitatieve mismatches op de arbeidsmarkt, kunnen lokale overheden – samen met de andere stakeholders – de bedreigingen deels afwenden. Een pro-actief beleid om het onderwijs te verbeteren en te differentiëren kan hier onderdeel van uit maken.

De daling van de beroepsbevolking bedreigt de welvaart en economische ontwikkeling

Voor sommige sectoren wordt groei verwacht en voor andere sectoren is een afname van omzet, budgetten en werkgelegenheid waarschijnlijk. Vooral in de zorg wordt een verdergaande groei van omzet en werkgelegenheid verwacht. In de afgelopen tien jaar is het aantal banen in de zorg met 250.000 voltijdsbanen toegenomen. Een werkgelegenheidsgroei van meer dan drie procent per jaar. Ondanks de bezuinigingen in de zorg van € 5 miljard door Rutte 2 nemen de komende vier jaar de zorguitgaven nog met € 6 miljard toe. Ondanks regelmatige berichten over ontslagen in de (thuis)zorg zal het aantal banen in de zorg van 2013 tot 2017 naar verwachting toenemen met meer dan 100.000 voltijdsbanen. Waarbij de additionele besparingen in de zorg waarover het kabinet deze zomer waarschijnlijk gaat besluiten deze structurele trend nauwelijks zal ombuigen. Groei mag ook verwacht worden in de exporterende industrie en groothandel en met enige vertraging in de zakelijke dienstverlening. Verder zijn er relatief gunstige perspectieven voor de bedrijven die inspelen op de trend naar duurzaamheid, wellness en recreatie, die persoonlijk diensten leveren, en nieuwe diensten leveren in de zorg, het welzijn, de ondersteuning en begeleiding van mensen met zorg- en welzijnsbehoeften.

Groeisectoren: zorg, sociale dienstverlening en exportindustrie

Voor de detailhandel, de overheid en het bank- en verzekeringswezen zijn er geen gunstige vooruitzichten. Door de overbewinkeling, de dalende koopkracht, het lage consumentenvertrouwen en de toename van de internetverkopen is het niet waarschijnlijk dat de omzet en werkgelegenheid in de detailhandel zal toenemen. Al zijn er in een krimpende economie en sector altijd ondernemers die met nieuwe producten en diensten succesvol zijn. De overheid moet door de lage economische groei en de toenemende overheidsschuld inkrimpen. Een krimp die ook noodzakelijk is omdat mensen alleen meer eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen voor hun zorg, welzijn, hulp, ondersteuning, kinderopvang, woonkosten, oude dag e.d. als de overheid op termijn minder belastingen en premies heft. In welke mate de decentralisaties in het sociale beleid deze krimp bij gemeenten deze krimp teniet doen, hangt af van de uitvoering van het nieuwe gedecentraliseerde beleid.

Krimp in de detailhandel, bank en verzekeringswezen en overheid

De economische groei zal de komende jaren niet of nauwelijks komen van een toename van de beroepsbevolking en van het investeren. Dus veel meer dan in het verleden wordt het dynamiseren van de economie en het bevorderen van ondernemerschap een belangrijke factor. Dat geldt zeker voor steden en regio's waar de bevolkingsgroei stagneert of afneemt. In deze steden en regio's is 'ondernemerschap' nog de enige factor die voor economische dynamiek en economische groei kan zorgen.

Ondernemerschap in sommige regio's nog de enige mogelijkheid voor economische dynamiek

Ondernemerschap is ook nodig voor de transformatie in de economische structuur (sectoren die krimpen en die groeien), de organische gebiedsontwikkeling, in de persoonlijke dienstverlening en vooral voor de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten in het kader van de

Ondernemerschap nodig om kansen te grijpen en transformaties te realiseren

decentralisaties in het sociale domein, en het realiseren van groene groei. Dit ondernemerschap zal in belangrijke mate kleinschalig zijn, soms een mengvorm zijn van formeel en informeel, uitgeoefend worden vanuit de eigen woning of uitgeoefend worden vanuit tijdelijke, goedkope bedrijfshuisvesting. Hierbij past het mogelijk maken van functiemenging, het bevorderen van allerlei vormen van wonen en werken, en in mindere mate het verder ontwikkelen van traditionele, grootschalige bedrijfsterreinen.

Meer doen met minder, 'cradle to cradle', circulaire productieprocessen, energie-efficiëntie wijst ondernemers reeds de weg naar meer duurzame producten, groei, tevreden klanten en beter rendement. Ook burgers en coöperaties van burgers zijn op allerlei plaatsen bezig om energie te besparen, coöperatief zonnepanelen aan te schaffen en om duurzame energie op te wekken. Voor de steden ligt er een kans om groene economische groei – en een versterking van de economische structuur – te realiseren door de bestaande woonomgeving aanzienlijk te verduurzamen. Zodat huiseigenaren en huurders een woning kunnen bewonen zonder energierekening. De technieken en de kennis om dit te kunnen realiseren, zijn aanwezig.

Tegelijkertijd kan niet uitgesloten worden dat door de vergrijzende en krimpende (beroeps)bevolking het aantal potentiële ondernemers en het aantal startende ondernemingen zal gaan afnemen, en dat er voor vele ondernemingen geen bedrijfsopvolging zal zijn. Voor de steden is een belangrijke opgave om een ondernemende cultuur te realiseren, belemmerende regelgeving op te ruimen en de toetredingsdrempels voor nieuwe toetreders en nieuwe ondernemers te verminderen.

De transformatie naar duurzaamheid biedt kansen voor groei en burgerinitiatieven

Het bevorderen van een ondernemende cultuur in de stad van belang

4 Trends en ontwikkelingen in het sociale domein

Belangrijkste trends en ontwikkelingen

- Ontwikkeling van verzorgingsstaat naar participatiestad.
- Ontwikkelingen ingezet voor de crisis, vanuit maatschappelijke tendensen en demografische ontwikkelingen.
- Trend is helder, maar veel onzekerheid over de uitwerking op lokaal niveau.
- Beleid nog steeds in ontwikkeling, financiële kaders liggen niet vast, en rijkskaders nog onzeker.
- Eenduidig inzicht in omvang kwetsbare groepen ontbreekt.
- Burgerkracht biedt kansen en bedreigingen voor solidaire samenleving.
- Steden zijn aan zet om heilige huisjes te doorbreken en nieuwe, lichte steunstructuren te creëren.

Toelichting

In de 20^e eeuw is het sociale domein en de verzorgingsstaat opgebouwd als een reeks vangnetten op nationaal niveau. In de komende jaren wordt deze structuur aangepast. In plaats hiervan komt meer zelfredzaamheid van burgers en een slanker stelsel onder verantwoordelijkheid van gemeenten. Deze trend is te kenschetsen als een ontwikkeling van verzorgingsstaat naar participatiestad. Deze beweging staat niet of nauwelijks ter discussie over de breedte van het politieke spectrum. De discussie gaat vooral over de implementatie, organisatie en uitvoering van het nieuwe sociale beleid en de (on)mogelijkheden om de bezuinigingen te absorberen die de gemeenten bij de uitvoering van de nieuwe complexe taken krijgen opgelegd.

Al vele jaren klinkt in Nederland een brede roep om een slanker, goedkoper, flexibel en efficiënter stelsel van zorg, welzijn en inkomensondersteuning. Meer flexibel om beter aan te sluiten bij de steeds meer heterogene Nederlandse samenleving en de behoeften van zeer verschillende groepen burgers. Dat is mede nodig in het licht van de komende dubbele vergrijzing en de sterk oplopende kosten in vooral de begeleiding AWBZ en de jeugdzorg vanwege de steeds geavanceerder diagnose- en behandeltechnieken. De toenemende groep zorgbehoeftigen herkent zich vaak niet in het traditionele aanbod, omdat zelfstandig wonen met hulp aan huis de dominante wens is.

Om tot een dergelijk stelsel te komen, worden taken in het sociale domein van het Rijk en provincies aan gemeenten overgedragen. Gemeenten zouden beter in staat zijn lokaal maatwerk te leveren. Daarbij wordt het recht op voorzieningen grotendeels afgeschaft en

Transformatie naar de lokale verzorgingsstad

Toenemende verwachtingen en eisen in het sociale domein

Lokaal maatwerk en minder rechten

vervangen door het compensatiebeginsel. Dit betekent dat burgers ondersteuning krijgen voor zorg, begeleiding en ondersteuning die ze niet zelf, met inzet van hun netwerk, kunnen regelen. Gemeenten krijgen de taak dit samen met hen te onderzoeken en zo te komen tot een afgestemd maatwerkpakket in plaats van een generiek aanbod. Dit kan de zorg, begeleiding en ondersteuning ook goedkoper maken. Het kabinet draagt de jeugdzorg, de begeleiding AWBZ en een belangrijk deel van verzorging AWBZ over naar de gemeenten. De gemeenten worden door middel van de Participatiewet ook integraal verantwoordelijk voor de WWB'ers, Wajongers en WsW'ers. Verder moeten de gemeenten zorgdragen voor de ondersteuning, begeleiding en zorg van de inwoners die geïndiceerd zijn voor een zorgzwaartepakket van 1 t/m 3. Deze groep inwoners komt niet meer in aanmerking voor een plaats in een intramurale instelling.

De contouren van de beleidswijzigingen worden steeds duidelijker, maar de precieze kaders, de beleidsvrijheid voor de gemeenten, de mogelijkheden om middelen ontkokerd in te zetten, en met name de financiële consequenties zijn nog steeds niet duidelijk. Het recente zorgakkoord en het sociale akkoord hebben nieuwe piketpalen geslagen voor het AWBZ-Wmo traject en de Participatiewet. Wat betreft de jeugdzorg is het nog altijd wachten op een nieuwe Jeugdwet en een kamerbrief van de staatsecretaris. Voor alle decentralisaties wordt 2015 het belangrijke invoeringsjaar.

Met de drie decentralisaties krijgen gemeenten aanzienlijke nieuwe taken, doelgroepen en geldstromen naar zich toegeschoven. De invoering, organisatie en uitvoering van het nieuwe sociale beleid - met andere gemeenten en met zorgprofessionals en zorgaanbieders die men nog niet goed kent - is een majeure opgave. De gemeenten zijn door de concepten 'vernieuwend welzijn' en 'Kanteling Wmo' vertrouwt met het gedachtegoed om tot andere organisatievormen en uitvoeringspraktijken te komen. Tegelijkertijd blijkt uit de experimenten en pilots dat het verre van eenvoudig is om de theoretische concepten in de praktijk goed te implementeren. De Wmo-cliënten worden betrokken bij de beleidsontwikkeling, maar zijn tegelijkertijd beducht om 'rechten' te veranderen. Er zijn meerjarenbegrotingen en risico-inschattingen nodig terwijl dat bij innovaties en transformaties nauwelijks mogelijk is. De maatwerkoplossingen, de conclusies van keukentafelgesprekken en de beleidsvrijheid voor frontlijnwerkers en frontlijnteams verhouden zich lastig met de gelijkheids-, rechtszekerheid- en transparantiebeginselen van de rechtstaat. De opgave is ook groot vanwege de aanzienlijke kortingen op de bestaande budgetten en vanwege het feit dat in de toekomst alléén de kostengroei bekostigt wordt vanwege de demografische ontwikkeling. Terwijl in de begeleiding AWBZ en jeugdzorg de afgelopen jaren de kosten met 5 - 10% per jaar toenamen; een toename die maar in zeer beperkte mate verklaard kan worden door de demografische ontwikkeling.

*Contouren en tijdspad
duidelijk, maar
tegelijkertijd nog veel
onzekerheden*

*Mogelijkheden en
onmogelijkheden van
nieuwe organisatievormen
nog in belangrijke mate
onbekend*

*Nieuwe doelgroepen,
omvang, samenhang en*

Een complicerende factor is ook dat onvoldoende bekend is over de omvang van de doelgroepen en de overlap tussen allerlei uitkeringen en regelingen. Van de huidige capaciteit in verzorgings- en verpleegtehuizen zullen naar verwachting 50.000 tot 80.000 plaatsen verdwijnen. Deze mensen blijven thuis wonen en komen bovenop de circa 175.000 mensen die nu al extramurale AWBZ-begeleiding ontvangen. In de jeugdzorg gaat het om ongeveer 400.000 jongeren en/of huishoudens die een vorm van hulp krijgen. Tot slot heeft de Participatiewet betrekking op ca. 600.000 mensen die oftewel een bijstandsuitkering ontvangen, in de Wajong zitten of een Wsw betrekking hebben. In totaal zijn dit 1 tot 1¼ miljoen huishoudens. Zij komen naast of overlappen deels met de huidige doelgroep van de Wmo in circa 800.000 huishoudens. De omvang van de doelgroepen en de mate van samenhang en overlap tussen de regelingen en uitkeringen zal per gemeente verschillen.

overlap nog onbekend

De complexe verbouwing van verzorgingsstaat naar participatiestad moet bovendien is zeer hoog tempo zijn beslag krijgen. Dit is ook een complicatie. Dit hoge tempo moet het kabinet opleggen omdat anders de bezuinigingen niet op tijd ingeboekt kunnen worden.

Een onwaarschijnlijk hoog tempo noodzakelijk

De decentralisaties en de bezuinigingen zijn hopelijk mogelijk als volop ingezet wordt op de eigen verantwoordelijkheid, eigen kracht en zelfredzaamheid van burgers. In ieder geval is er alleen een kans op vernieuwing en aanzienlijke kostenreductie als de gemeenten voldoende beleidsvrijheid krijgen, middelen ontschot mogen inzetten en geen gedetailleerde uitvoeringsbepalingen opgelegd krijgen. Van alle burgers wordt verwacht dat ze meer actief gaan meedoen in de samenleving en ook meer zelf voor zorg, ondersteuning, opvang en begeleiding gaan betalen. Evelien Tonkens spreekt in dit verband van de 'affectieve' burger die door de overheid verleid wordt tot zorgzaamheid. Uit onderzoek blijkt dat een deel van de bevolking hier open voor staat en deze stap deels al gezet heeft. Het aantal vrijwilligers en mantelzorgers in Nederland is hoog ten opzichte van andere Europese landen en de burgerinitiatieven schieten de laatste tijd als paddenstoelen uit de grond. In het bijzonder de mondige middenklasse heeft het zelf doen tot hoger doel verheven, hetgeen zich uit in de oprichting van zorgcoöperaties en kleinschalige voorzieningen buiten de traditionele instellingen om.

De decentralisaties en bezuinigingen zijn mogelijk bij beleidsvrijheid en ontschotting

Vooralsnog zorgt de opkomst van burgerkracht voor innovaties en nieuwe kansen, maar dreigt ook een nieuwe ongelijkheid. Initiatieven richten zich sterk op de eigen groep en versterken de onderlinge banden, doch laten zich weinig gelegen aan solidariteit in de rest van de samenleving. Burgers zonder groot netwerk en weinig financiële draagkracht dreigen buiten de boot te vallen en in plaats van meer zelfredzaam, juist afhankelijk te worden van de mogelijkheden en beperkingen van familie, vrienden en burens. Dit wordt omschreven als de autonomieparadox. Een ander knelpunt is de discrepantie tussen de wensen en mogelijkheden van vrijwilligers en mantelzorgers en hetgeen

Nieuwe ongelijkheden dreigen

van hen gevraagd wordt. Enerzijds worden vele vrijwilligers afgewezen omdat zij niet bekwaam genoeg zijn, en anderzijds zijn weinig mensen bereid "om de billen van hun buurman te wassen". Steeds meer intensieve taken van professionals worden op informele zorg afgeschoven terwijl veel burgers vooral behoefte hebben aan flexibiliteit zodat ze de zorg kunnen combineren met werk, gezin en sociaal leven. Het bedrijfsleven is nog niet op dergelijke taken van hun medewerkers ingesteld.

Er zijn aanzienlijke maatschappelijke veranderingen en innovaties nodig om de transformatie van het sociale domein te realiseren. De beleidsvrijheid en doorzettingsmacht van gemeenten is daarbij cruciaal. Het zoekproces zal zijn om enerzijds los te laten en ruimte te geven aan innovaties die de zelfredzaamheid van burgers ondersteunen. Terwijl tegelijkertijd de maatschappelijke en financiële risico's toenemen, er zekerheden gevraagd worden die niet gegeven kunnen worden en er een slecht gekende groep behoeftigen blijft, die zwaar ondersteund zal moeten blijven worden. Daarbij zullen door maatwerk verschillen ontstaan. De ene burger (zonder eigen kracht) krijgt wel publieke ondersteuning en de andere burger met dezelfde zorgbehoeften (maar met eigen kracht) moet de ondersteuning zelf regelen. Hoe verhoudt dit zich met traditionele rechtsbeginselen als gelijkheid, rechtvaardigheid, rechtszekerheid, rechtmatigheid en transparantie?

*Creativiteit, lef, moed en
wijsheid van het lokale
bestuur gevraagd*

5 Trends en ontwikkelingen in het bestuurlijke domein

Belangrijkste trends en ontwikkelingen

- Meer overlaten aan de burgers is mogelijk en wenselijk; maar is geen panacee voor alle maatschappelijke problemen.
- De (lokale) overheid heeft nieuwe sturingsvormen nodig en een herdefiniëring van zijn rol.
- Publieke problemen (uitsluiting, voorkomen van willekeur, verminderen externe effecten e.d.) zijn alleen oplosbaar door de overheid.
- De overheid moet de spelregels en randvoorwaarden vaststellen en bewaken.
- Een groot deel van de burgers kan de eigen problemen oplossen als de overheid vier valkuilen vermijdt (regierol naar zich toetrekken, controleren van de uitvoering, geen zelfbeheer toestaan, en geen ruimte geven aan leren, proberen en mislukken).
- De verantwoordelijkheid van de meest kwetsbare inwoners kan de overheid niet naar de samenleving en de markt delegeren.
- Decentralisatie en centralisering naar de regio.

Toelichting

Loslaten, focus op zelfredzaamheid, terug naar de kerntaken, ruimte geven zijn trefwoorden die in alle beleidsnota's zijn te lezen. Dit loslaten kan voortkomen uit de erkenning dat de overheid in toenemende mate niet (meer) de meest geschikte instantie is om in te grijpen. Het is ook denkbaar dat het loslaten ingegeven is door een weloverwogen analyse dat het transformatieproces in de domeinen wonen, werken, zorg, veiligheid en welzijn vraagt om ruimte, het loslaten van publieke regie, experimenteren en om het mogen mislukken. Los van motief en doel noopt "het loslaten" van de overheid tot het opnieuw definiëren van verantwoordelijkheden, rollen, spelregels, én het vraagt een enorme cultuuromslag van overheid en samenleving.

Burgers kunnen ook meer betrokken zijn met het beleid en de uitvoering van beleid. Volgens de WRR zijn de burgers inventief, kunnen veel en zijn tot veel bereid. Om deze kansen en mogelijkheden te benutten, is het van belang om vanuit de burgers te denken, om vertrouwen te schenken, om ruimte te geven, om duidelijke randvoorwaarden en spelregels te hanteren en zijn er schakels nodig tussen de leefwereld van de burgers en de systeemwereld van de overheid en instituties.

Het transformatieproces in de domeinen fysiek, sociaal en arbeidsmarkt vraagt om ruimte, experimenten en het mogen mislukken. Daarbij

Overheid pretendeert niet langer om maatschappelijke problemen op te lossen, en bedeeft zich een nieuwe rol toe

Meer vertrouwen in burgers is mogelijk

Nieuwe sturingsvormen en herdefiniëring rollen nodig

zullen de uitkomsten niet altijd in lijn zijn met de ex-ante doelstellingen van het bestuur en de gedroomde toekomst. Tegelijkertijd dient het transformatieproces met voldoende tempo plaats te vinden, blijven checks and balances belangrijk, en blijft doelmatigheid een belangrijke randvoorwaarde. De overheid moet drie rollen goed weten te spelen: haar klassieke rol (kaders stellen, spelregels vaststellen), new public management (decentralisatie, deregulering, privatisering) en new public governance (netwerksturing, burgers als gelijkwaardige partners, burgers niet als uitvoerders van overheidsbeleid). Vooral de laatste rol vergt een grote cultuuromslag, nieuwe organisatievormen en het definiëren van nieuwe spelregels (ruimte voor frontlijn werkers, wijkteams, ruimte voor zelfbeheer van burgers).

Waar de overheid zich de afgelopen decennia vooral binnen het domein van de verzorgingsstaat profileerde en taken van de samenleving naar zich toetrok, zal ze dat in de toekomst meer doen binnen het domein van de rechtstaat. De rol van bewaker en ordenaar van het speelveld zal waarschijnlijk sterker worden.

Een aandachtspunt daarbij is dat zelforganisatie gepaard kan gaan met uitsluiting, ongelijkheid en inperking van de solidariteit. De burger kan wel dingen overnemen, maar zal dat op een andere manier doen dan de wijze waarop de overheid dat tot nu toe heeft gedaan. De burger is niet gebonden aan bestuursrecht, gelijkheid en rechtvaardigheid. Het borgen van de publieke belangen blijft derhalve een belangrijke overheidstaak.

Als burgers zaken onderling regelen zonder consequenties voor anderen dan is het een privaat probleem en heeft de overheid daar niets mee te maken. Echter als er negatieve consequenties zijn voor anderen dan is er sprake van een publiek probleem. Negatieve consequenties die publieke aandacht behoeven zijn bijvoorbeeld uitsluiting, discriminatie, ontbreken van solidariteit en externe effecten. Zonder rol van de overheid wordt het probleem tussen rijk en arm, gezond en ziek, have's en have's not, insluiting en uitsluiting, en tussen insiders en outsiders niet opgelost.

Er liggen bij het bewaken en ordenen van de spelregels en randvoorwaarden voor de overheid taken op het gebied van:

- tegengaan van uitsluiting binnen de spelregels en randvoorwaarden;
- voorkomen van eigen richting, willekeur en het nastreven van enkel en alleen private belangen bij het realiseren van publieke belangen;
- bewaken van een 'equal playing field', mogelijk maken van nieuwe toetreders, zorgen voor check en balances;
- doelmatigheid en effectiviteit;
- beslechten van geschillen;
- behoud van kwaliteit van voorzieningen;
- mitigeren van externe effecten.

Om goed inhoud te geven aan de netwerksturing en om burgers een gelijkwaardige rol te geven, dreigt een aantal valkuilen.

Ten eerste bestaat er bij de overheid de neiging om een 'regierol' te ambiëren in allerlei beleidsprocessen, bij het oplossen van

Versterken klassieke rol overheid

Zelforganisatie zorgt voor uitsluiting, ongelijkheid en een zeer beperkte solidariteit

Publieke problemen alleen oplosbaar door de overheid

Spelregels en randvoorwaarden die de overheid moet vastleggen

Geen regierol voor de overheid meer

maatschappelijke vraagstukken of vanuit haar publieke verantwoordelijkheid. Deze 'regiefunctie' spreekt echter niet meer vanzelf. Een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burger en de verplichting om meer gebruik te maken van de eigen kracht betekent onlosmakelijk dat de burger meer zelf gaat betalen, dat zijn zeggenschap toeneemt, dat hij zijn eigen voorkeuren kan nastreven en dat de burger *zélf* de regie gaat voeren. In deze ontwikkeling kan de overheid alleen 'de regie' voeren als de burger de overheid hiertoe uitnodigt.

Ten tweede de tendens van de overheid om steeds meer te investeren in controleurs, inspecteurs en toezichthouders. De afbouw van de verzorgingsstaat gaat volgens diverse deskundigen gepaard met een opmars van de controlestaat. Dit brengt de vreemde contradictie met zich mee dat de overheid zegt: 'wij gaan het niet meer doen, u moet het zelf doen, maar wij gaan wél controleren of u het goed doet'. Dit kan niet werken. Als burgers het zelf moeten oplossen dan kiezen zij ook hun eigen vormen en aanpakken, en laten zij niets gelegen liggen aan 'de eisen' van de overheid.

Ten derde betekent een grote rol van de burger ruimte geven aan zelfbeheer. Burgerparticipatie werkt niet als het alleen een nieuw woord is om publieke doelen te realiseren. Burgerparticipatie kan pas echt inhoud krijgen als ook de zeggenschap echt wordt overgedragen. Dit betekent voor de overheid ruimte bieden, leren loslaten en institutionele belemmeringen wegnemen.

Ten vierde dient er ruimte te zijn voor leerprocessen, experimenten, proeftuinen en het ontwikkelen van nieuwe instrumenten en vaardigheden. Het transformatieproces in diverse beleidsdomeinen vraagt om ruimte, experimenten en het mogen mislukken. Daarbij zullen de uitkomsten niet altijd in lijn zijn met de ex-ante doelstellingen van het bestuur en de ideale toekomst. Het zoekproces naar nieuwe instrumenten en vaardigheden vindt plaats in allerlei spanningsvelden (formele versus maatschappelijke democratie, gemeentelijke bestuurskracht versus maatschappelijke veerkracht, formeel democratische versus interactieve en participatieve praktijken van beleidsvorming). Het lokale bestuur moet zich van deze leerprocessen en spanningsvelden en de mogelijke onwenselijke uitkomsten goed bewust zijn.

In een regio hangen de beleidsterreinen economie, bereikbaarheid, wonen, winkelen, recreëren, arbeidsmarkt, onderwijs, re-integratie, zorg, veiligheid en welzijn sterk samen. In het zogenaamde 'daily urban system' is de samenhang te zien in economische relaties, de diensten- en sociale infrastructuur, en de ruimtelijke verbindingen. Op het terrein van veiligheid speelt het regionale aspect steeds sterker. Sinds 2013 zijn de politieregio's heringedeeld en de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit vindt steeds meer regionaal en bovenregionaal plaats. Een nieuwe ontwikkeling is dat voor de invoering en uitvoering van de gedecentraliseerde sociale taken de gemeenten in belangrijke mate regionaal moeten samenwerken.

Ontloop de paradox dat de verzorgingsstaat kleiner wordt en de controlestaat groter

Bekwame burger claimt en krijgt burgerparticipatie plus zelfbeheer

Biedt ruimte aan leren, ontdekken, experimenteren en mislukken

Regionale samenwerking steeds belangrijker

Om tot meer regionale samenwerking te komen en de stad en regio te versterken, kan de stad een leidende rol spelen. Steden beschikken doorgaans over de ambtelijke kwaliteit en capaciteit om de grote veranderingen te doordenken en in gang te zetten. Tegelijkertijd kan een pro-actieve houding makkelijk tot weerstand en achterdocht leiden bij omringende gemeenten. Door een slimme, wijze en empathische aanpak kan de samenwerking desalniettemin versterkt worden. Aandachtpunten zijn hierbij om samenwerkingsvormen te kiezen die voldoende flexibel zijn, die snel te realiseren zijn, en weinig frictiekosten (investerings- en ontvlechtungskosten) hebben. Verder is van belang om bij het formuleren van de doelen van de samenwerking de Colleges en Raden van de andere gemeenten goed te betrekken, de informatievoorziening en verantwoording zeer duidelijk en transparant te regelen, grote aandacht te geven aan het eigenaarschap bij de andere gemeenten, maximaal gebruik te maken van de expertise bij de andere gemeenten (poolvorming, matrixmodel), en om expliciet te sturen op het realiseren van kostenvoordelen.

*Pro-actieve, empathische rol
voor de stad te overwegen*

6 Verbindende trends en ontwikkelingen

Op diverse beleidsterreinen wordt meer aan de burger overgelaten. Toch blijft er een belangrijke rol voor de overheid. Met duidelijke strategische doelen, inspirerende streefbeelden en duidelijke randvoorwaarden en spelregels geeft de overheid ruimte geven aan de investeringen, de creativiteit, de kennis, het leervermogen, en de reactiesnelheid van de samenleving. Vanuit het besef dat de overheid de oplossing niet heeft, dat de samenleving te complex is, de sturingsmacht te beperkt, de opgave te groot, en dat er voor allerlei ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken geen recept, marsroute, voorbeeld of bewezen instrumenten zijn. Omdat de burgers en ondernemers een probleem willen oplossen of een kans willen benutten, zullen alle aspecten in de afweging betrokken worden. Dit leidt tot een vorm van integraliteit en het zien van samenhang die op andere wijze vaak minder makkelijk is te realiseren.

Overheid stelt strategische doelen en randvoorwaarden vast

De steden krijgen door de decentralisaties van beleid veel meer mogelijkheden om beleidsmaatregelen op verschillende terreinen te combineren en elkaar te laten versterken. In de eerste plaats gaat het dan om het beleid op het gebied van jeugd, onderwijs, welzijn, sport, zorg, inkomensondersteuning, re-integratie en wijkaanpak. In het arbeidsmarktbeleid wordt de vraagkant in toenemende mate als uitgangspunt gekozen. Door aandacht te geven aan alle werkzoekenden, de behoeften van werkgevers aan scholing en arbeid in kaart te brengen, het onderwijs beter te laten aansluiten op de arbeidsmarkt, en om partijen bijeen te brengen. Dat vraagt om een verbreed lokaal participatiebeleid en het verbinden van sociaal en economische beleid, waarbij verschillende (ook gemeentelijke) diensten samenwerken. Ook voor de hand ligt om de samenhang te versterken tussen de participatie in de Wmo en de arbeidsparticipatie in de WWB of Participatiewet; beide liggen in elkaars verlengde. Daarbij is het ook zaak om de onderlinge beïnvloeding van beleidsmaatregelen is de gaten te houden. Zo komt het voor dat het korten van uitkeringen als men onvoldoende moeite doet om te solliciteren of omdat men de maatschappelijke dienstverlening verzaakt, 'automatisch' leidt tot een groter beroep op de gemeentelijke schuldhelpverlening of de aanvullende bijstand.

Decentralisaties nieuwe kans en noodzaak om beleidsterreinen te verbinden

Maar ook op andere beleidsterreinen – los van de decentralisaties van het sociale beleid – zijn volop mogelijkheden om beleidsterreinen met elkaar te verbinden. Juist in het verbinden van beleidsterreinen en op de knooppunten van beleidsterreinen liggen de kansen om innovaties, transformaties en hervormingen te realiseren. Technologische veranderingen, een nieuw beroep op moraliteit, bestuurlijke en sociale vernieuwingen bieden kans op innovaties in de veiligheid. Terwijl het

In het verbinden kans op innovaties, verbeteringen in doelmatigheid en effectiviteit, en meer duurzaamheid

verbinden van ruimtelijke ordening, natuur, verstedelijking, duurzaamheid, milieumitigatie en –adaptatie een ander voorbeeld is. De grotere taak van de gemeenten biedt ook de mogelijkheid om tot meer duurzaam beleid te komen waarin de drie P's (planet, profit, people) of het fysieke, economische, sociale, en milieubeleid steeds beter in samenhang afgewogen kan worden.

Het grotere beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en uitkeringsgerechtigden kan op een aantal beleidsterreinen relatief makkelijk gerealiseerd worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor welzijn, sport, recreatie, sociale veiligheid, wijkbeheer, burenhulp, en lichte vormen van zorg. Bij het uitbesteden of aanbesteden van deeltaken op deze terreinen kan een overweging zijn om in het bestek op te nemen dat meer ruimte geboden moet worden of gebruik gemaakt moet worden van vrijwilligers, bijstandsgerechtigden, Wajongers, arbeidszoekenden e.d. (social return).

Een zeer belangrijke relatie bestaat tussen enerzijds de kwaliteit en variatie van de woonmilieus, de kwaliteit van de leefomgevingen en de stedelijke voorzieningen en anderzijds de arbeidsmarkt en de economie. In toenemende mate kiezen de mensen de beste woon- en leefomgeving en kijken van daaruit welke banen bereikbaar zijn. Met de krimpende beroepsbevolking en de kleiner wordende huishoudens is het aannemelijk dat deze trend zal doorzetten. Dit betekent dat het niet verder kunnen verbeteren van de woonmilieus en leefomgevingen omdat de financiële middelen bij burgers, corporaties en steden ontbreken indirect – op termijn – een negatief effect kan hebben op de concurrentiepositie en economische ontwikkeling van steden en regio's. Daarbij ligt er voor de steden een kans om groene groei – en een versterking van de economische structuur – te realiseren door de bestaande woonomgeving aanzienlijk te verduurzamen.

De mogelijkheden om succesvol ondernemer te zijn, de economische ontwikkeling en de leefbaarheid worden rechtstreeks beïnvloed door de veiligheid en door de mate waarin de gemeente 'schoon, heel en veilig' op orde heeft. Het bezuinigen op schoon, heel en veilig kan leiden tot aantasting van de leefbaarheid (waarmee de gemeente minder aantrekkelijk wordt voor potentiële nieuwe bewoners) en kan een rem zijn op ondernemerschap.

Het is ook van belang om aan de strategische uitdagingen van de stad (verbeteren van de kwaliteit van bestaande woningvoorraad, woonmilieus en leefomgevingen, het bevorderen van ondernemerschap, een betere werking van de arbeidsmarkt en het verkleinen van de mismatch tussen de vraag en het aanbod van arbeid, verduurzaming) voldoende aandacht en prioriteit te blijven geven. Er bestaat het risico dat de aandacht voor deze strategische uitdagingen de komende jaren wat minder is, omdat de complexe opgave rond de decentralisaties in het sociale domein heel veel aandacht vraagt.

Meer eigen verantwoordelijkheid van burgers op sommige terreinen niet moeilijk om te realiseren

Kwaliteit en variatie van woon- en leefomgevingen grote invloed op economische ontwikkeling

Schoon, heel en veilig noodzakelijke randvoorwaarde voor diverse beleidsterreinen

Weeg de strategische uitdagingen voor de stad in samenhang af; laat sociale domein niet te veel overheersen

Aansluitend bij de trends en ontwikkelingen kunnen ook de contouren van een toekomstig programma geschetst worden:

- ga voor het beleid de komende jaren uit van een economische groei van 1 tot 1½ procent;
- stimuleer het ondernemerschap zodat economische kansen benut kunnen worden en de belangrijke transformaties tot stand komen;
- zet in op een vraaggericht arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid zodat iedereen mee kan doen en het negatieve effecten van een krimpende beroepsbevolking maximaal voorkomen wordt;
- leg in het sociale domein de nadruk op meer zelfredzaamheid, maar met een robuust vangnet voor hen die het echt nodig hebben;
- de nieuwe rol van de overheid ligt vooral in het stellen van kaders het vaststellen van spelregels, het voorkomen van uitsluiting en willekeur, het zorgen voor 'checks and balances', een gelijk speelveld en het mogelijk maken van nieuwe toetreders;
- lok partijen uit en ruim belemmerende regelgeving op zodat de woning- en vastgoedvoorraad met voldoende tempo verbeterd, getransformeerd en duurzamer gemaakt kan worden;
- benut met de grotere taak die gemeenten krijgen de mogelijkheden om tot meer integraal beleid te komen waarin fysieke, economische en sociale doelen op duurzame wijze verbonden worden.

Programma aansluitend bij de trends