



# Vergaand veranderen, slim verschillen, duurzaam verbinden

Stedelijke trends en opgaven voor 2018 e.v.

Koos van Dijken, Radboud Engbersen, Wim Oosterveld, Marije Poel,  
Lydia Sterrenberg en Frank Wassenberg (Platform31) en  
Ard Sprinkhuizen (InHolland)

## **Uitgave**

Platform31  
Den Haag, april 2017

**Redacteur:** Koos van Dijken

**Auteurs:** Koos van Dijken, Radboud Engbersen, Wim Oosterveld, Marije Poel, Lydia Sterrenberg en Frank Wassenberg  
(Platform31) en Ard Sprinkhuizen (InHolland)

**Foto cover:** Citymarketing Arnhem

### **Platform31**

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de **trends** in stad en regio. We **verbinden** beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een **aanpak** waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: **iedereen profiteert mee** van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag  
[www.platform31.nl](http://www.platform31.nl)

*Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.*

# Inhoudsopgave

|                                                                          |               |
|--------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>Samenvatting</b>                                                      | <b>vi</b>     |
| Doel trendstudie                                                         | vi            |
| De samenvatting van de trends en ontwikkelingen                          | vi            |
| De samenhangende opgaven                                                 | ix            |
| De samenhangende opgaven aangepakt vanuit een leidend motto              | xi            |
| <br><b>Inleiding</b>                                                     | <br><b>1</b>  |
| Doel van de trendstudie                                                  | 1             |
| De voorgeschiedenis van de trendstudie                                   | 1             |
| Inhoud van de trendstudie                                                | 1             |
| De G32-steden                                                            | 2             |
| Begeleidingscommissie                                                    | 2             |
| Leeswijzer                                                               | 2             |
| <br><b>1 Demografische trends</b>                                        | <br><b>3</b>  |
| 1.1 Demografische trends en ontwikkelingen                               | 3             |
| Doorgaande bevolkingsgroei vooral in de steden                           | 3             |
| Grote regionale verschillen in bevolkingsgroei                           | 3             |
| Sterke toename buitenlandse migranten en vestigers uit andere gemeenten  | 4             |
| Ook vergrijzing in de steden                                             | 5             |
| Groei en krimp in de ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking     | 5             |
| Sterke wijziging van de huishoudsamenstelling                            | 6             |
| 1.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen                       | 7             |
| <br><b>2 Economische trends</b>                                          | <br><b>9</b>  |
| 2.1 Economische trends en ontwikkelingen                                 | 9             |
| Grote veranderingen in de economische structuur                          | 9             |
| De belangrijke rol voor de stad als consumentenstad                      | 10            |
| Wijzigende ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in de stad | 10            |
| Langdurige structurele leegstand kantoren                                | 10            |
| Toename structurele leegstand van winkels                                | 11            |
| De ontwikkeling van het aantal banen                                     | 11            |
| 2.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen                       | 12            |
| Korte termijn opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen             | 13            |
| Lange termijn opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen             | 14            |
| <br><b>3 Sociale trends en ontwikkelingen</b>                            | <br><b>15</b> |
| 3.1 Sociale trends en ontwikkelingen                                     | 15            |
| Af- en vervolmaken transitie en transformatie                            | 15            |
| Opmars naar de leefwereld                                                | 15            |
| De zorg voor de jeugd                                                    | 16            |
| Trends in de zorgvraag: kwetsbare ouderen en mensen met een beperking    | 16            |
| Groeierende ongelijkheid en onzekerheid                                  | 17            |

|                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen                                     | 18        |
| Het benutten van de eigen beleidsruimte voor sociale kwaliteit                         | 18        |
| Behoud en innovatie bij maatschappelijke ondersteuning                                 | 18        |
| Iedereen aan de slag                                                                   | 19        |
| Zorg en de zorgvriendelijke stad                                                       | 20        |
| Overbruggen en verbinden om samen te leven in onze stad                                | 20        |
| <b>4 Technologische trends</b>                                                         | <b>21</b> |
| 4.1 Technologische trends en ontwikkelingen                                            | 21        |
| Duizelingwekkende kruisbestuiving van data, netwerken, hardware                        | 21        |
| Steeds slimmere producten en diensten                                                  | 21        |
| De verdere opmars van robots, automatisering en kunstmatige intelligentie              | 22        |
| Veelbelovende veranderingen in mobiliteit op komst voor de steden                      | 22        |
| Niet iedere inwoner kan meedoen of zich aanpassen                                      | 22        |
| 4.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen                                     | 23        |
| Kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven, de Nederlandse steden en kennisinstellingen | 23        |
| Betere kenniscirculatie, meer cross-overs, permanente educatie en nieuwe ondernemingen | 24        |
| De beloften en aandachtspunten van (big) data in de aansturing van steden              | 24        |
| <b>5 Veiligheidstrends</b>                                                             | <b>26</b> |
| 5.1 Trends en ontwikkelingen op het gebied van veiligheid                              | 26        |
| Nederland steeds minder onveilig                                                       | 26        |
| Maar niet alle criminaliteit (goed) gemeten                                            | 27        |
| Ondermijning een onderschat probleem                                                   | 28        |
| Cybercriminaliteit neemt toe en cybersecurity houdt geen gelijke tred                  | 28        |
| 5.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen                                     | 29        |
| De eigen prioriteiten in het lokale veiligheidsbeleid                                  | 29        |
| De mogelijk aanpak van ondermijning                                                    | 30        |
| Meer aandacht voor cybercriminaliteit                                                  | 30        |
| Keuzes in de inzet van nieuwe technologische mogelijkheden                             | 30        |
| <b>6 Ruimtelijke en woontrends</b>                                                     | <b>32</b> |
| 6.1 Ruimtelijke en woontrends                                                          | 32        |
| Wijzigende ruimtelijke patronen en behoeften, toenemende ruimtelijke verschillen       | 32        |
| De verstedelijkingsopgave                                                              | 33        |
| Welke woningen zijn nodig?                                                             | 33        |
| Bereikbaarheid belangrijk en steeds belangrijker                                       | 33        |
| De duurzaamheidstransitie heeft ingrijpende ruimtelijke consequenties                  | 34        |
| 6.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen                                     | 34        |
| De samenleving verandert sneller dan het stedelijke vastgoed                           | 34        |
| Wie kunnen en willen waar wonen                                                        | 35        |
| Meer ruimte voor burger, consument, eindgebruiker én lokale overheid                   | 36        |
| Ruimte is hét toernooiveld van de energietransitie                                     | 36        |
| Het invoeren van de Omgevingsvisie en Omgevingswet in de nieuwe collegeperiode         | 36        |

|                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>7 Trends en ontwikkelingen in de transitie naar duurzaamheid</b>        | <b>37</b> |
| 7.1 Trends en ontwikkelingen in de transitie naar duurzaamheid             | 37        |
| Fundamentele en ingrijpende transitie in de steden en het stedelijk beleid | 37        |
| De energietransitie                                                        | 38        |
| Kans op nieuwe banen in de transitie naar een circulaire economie          | 39        |
| Klimaatadaptatie een nog urgentere opgave                                  | 39        |
| Een groenere stad is duurzamer en gezonder                                 | 40        |
| 7.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen                         | 40        |
| Ingrijpende veranderingen                                                  | 40        |
| Vormgeving van de energietransitie                                         | 40        |
| De transitie naar een circulaire economie                                  | 41        |
| Klimaatadaptatie                                                           | 42        |
| Politiek leiderschap noodzakelijk                                          | 42        |
| <b>8 Bestuurlijke trends</b>                                               | <b>43</b> |
| 8.1 Trends en ontwikkelingen op het gebied van bestuur                     | 43        |
| Veranderende sturingsparadigma's                                           | 43        |
| Toenemende maatschappelijke onvrede van kiezers                            | 44        |
| Veranderingen in het politieke debat                                       | 44        |
| Opschaling naar de regio en het daily urban system                         | 44        |
| Complexere opgaven en meer ongestructureerde problemen voor het bestuur    | 45        |
| 8.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen                         | 45        |
| Kiezen van een duidelijke rol als lokale overheid                          | 45        |
| Nieuwe sturings- en verantwoordingsvormen                                  | 46        |
| Meer lokaal, integraal en maatwerk                                         | 46        |
| De inzet van hogere vormen van burgerparticipatie                          | 47        |
| Wanneer en hoe is de gemeenteraad aan zet?                                 | 48        |
| <b>9 De samenhangende opgaven</b>                                          | <b>49</b> |
| 9.1 Inleiding                                                              | 49        |
| 9.2 De centrale opgaven                                                    | 49        |
| 1. Van een tijdperk van veranderingen naar een verandering van tijdperken  | 49        |
| 2. Transformeren, innoveren en vernieuwen                                  | 50        |
| 3. Meer samenhang, meer integraal en minder verkokering in het beleid      | 50        |
| 4. Aandacht voor de balans in de stad                                      | 51        |
| 5. Meer ruimte voor eigen regie                                            | 52        |
| 9.3 De samenhangende opgaven aangepakt met een leidend motto               | 52        |
| A. Leidend motto: de verbindende stad                                      | 53        |
| B. Leidend motto: de regionale stad                                        | 54        |
| C. Leidend motto: de innovatieve stad                                      | 54        |
| D. Leidend motto: de onderscheiden stad                                    | 55        |

# Samenvatting

## Doel trendstudie

De trendstudie van 2017 *Vergaand veranderen, slim verschillen, duurzaam verbinden; Stedelijke trends en opgaven voor 2018 e.v.* zet voor de G32-steden relevante ontwikkelingen op een rij. Lokale politieke partijen kunnen deze studie gebruiken bij het schrijven van hun verkiezingsprogramma's voor de verkiezingen in voorjaar 2018. Vooral de opgaven die voortvloeien uit de trends kunnen de lokale politieke partijen gebruiken om eigen keuzes maken. Na de lokale verkiezingen kan de trendstudie gebruikt worden in overdrachtsdossiers voor de nieuwe collegevorming en bij het opstellen van de nieuwe coalitie- en bestuursakkoorden.

## De samenvatting van de trends en ontwikkelingen

### *Demografische trends en ontwikkelingen*

Met verschillen tussen de G32-steden is de belangrijkste generieke demografische trend dat de bevolking niet meer sterk groeit, aanzienlijk vergrijst en etnisch meer divers wordt. De sterke vergrijzing komt onder andere tot uitdrukking in het feit dat de 100-plussers de snelst groeiende leeftijdsgroep is. Er is ook steeds meer diversiteit in de herkomst van migranten, die zich, als statushouder, in belangrijke mate op termijn in de steden vestigen. Door de bevolkingsgroei en de huishoudverdunding neemt het aantal huishoudens nog toe. Maar dit zijn vanwege de vergrijzing en individualisering vooral eenpersoonshuishoudens. Door de triple vergrijzing (meer ouderen, ouderen worden ouder, ouderen blijven langer zelfstandig wonen) ontstaat behoefte aan nieuwe en andere woonvormen. Tegelijkertijd kan krimp, of zeer beperkte groei, van de potentiële beroepsbevolking in veel G32-steden de economische ontwikkeling negatief beïnvloeden.

### *De economische trends en ontwikkelingen*

De structuur van de economie wijzigt sterk en zal in de toekomst nog sterker en sneller wijzigen. Concurrentievoordelen zijn steeds meer tijdelijk. Vanwege de vergrijzing, de toename in ongelijkheid, en het bereikte plafond in de opleidingsexpansie is het verstandig om uit te gaan van een bescheiden economische groei. De economische kansen liggen op het terrein van persoonlijke dienstverlening, nieuwe vormen van zorg en sociaal ondernemerschap. En vooral de transitie naar een meer duurzame economie en samenleving biedt vele nieuwe economische kansen (duurzame energie, aanleggen van nieuwe infrastructuur en netwerken, circulaire economie). Repareren, producten samenstellen uit oude onderdelen en het herwinnen van grondstoffen uit producten ('urban mining') bieden veel kansen voor nieuwe vormen van bedrijvigheid en nieuwe banen. De 'Next Economy' wordt gekenmerkt door nul CO<sub>2</sub> emissies, het combineren van functies, het gezamenlijk gebruiken van publieke ruimten, en het stellen van sociale innovaties boven technische innovaties.

Het opleidingsniveau van de beroepsbevolking bepaalt in zeer belangrijke mate de regionale economische groei. Dit betekent dat een goed en beter opgeleide beroepsbevolking, meer permanente educatie, minder mismatches op de arbeidsmarkt, een betere kenniscirculatie en een hogere arbeidsparticipatie de kansen vergroten op een positieve economische ontwikkeling in stad en stadsregio.

### *De sociale trends en ontwikkelingen*

Na de overgang naar nieuwe taken in het sociale domein (1 januari 2015), staan de steden voor de (nog) veel moeilijkere opgave om de transformatie en innovatie in het sociale domein met kracht voort te zetten. Een transformatie met méér integraal beleid en méér samenhang op het gebied van jeugd, onderwijs, welzijn, sport, zorg, inkomensondersteuning, re-integratie en wijkaanpak. De verschuiving, van de tweede naar de eerste en nulde lijn zorg, moet verder gaan. En de veranderingen moet de eigen

kracht en zelfredzaamheid van de hulpbehoevende inwoners versterken. Als dat niet lukt, en er komen nieuwe vormen van bureaucratische verkokering en verantwoording tot stand, dan mislukt uiteindelijk de hele decentralisatie. Deze noodzakelijke en wenselijke ontwikkeling is trend en opgave ineen. De trend in het overheidsbeleid om mensen langer zelfstandig thuis te laten wonen, zet door. Dit vergt samenwerking van gemeenten, zorgaanbieders, zorgverzekeraars en woningbouwcorporaties. Door de toename van de groep oudere ouderen die alleen wonen, de complexere zorgvraag en de afname van het aantal mantelwerkers, wordt het voor de steden lastiger om de zorg aan huis goed te organiseren. Steeds meer woningen wonen in een eigen woning zodat nodige woningaanpassingen mogelijkerwijs te laat tot stand komen.

De inwoners in de G32-steden zijn op allerlei manieren gesegmenteerd en gefragmenteerd (naar leeftijd, naar inkomenssituatie, naar gezinssituatie, naar mate van hulpbehoevendheid, naar werkzekerheid, naar herkomst en naar etniciteit). Daarbij wordt de segregatie naar opleidingsniveau en naar mentaliteit dieper. In de verbanden waar mensen elkaar tegenkomen (wonen, werken, onderwijs) is uitsortering waar te nemen. Er is in toenemende mate sprake van perspectiefongelijkheid. Samen met de arbeidsmarktontwikkelingen (flexibiliteit) en de toenemende onzekerheid (over werk, inkomen, pensioen en zorg) leidt dit bij belangrijke groepen inwoners tot onvrede over de maatschappij en de politiek. Niet alleen de verschillen *tussen* de steden en regio's nemen toe, maar ook de verschillen *binnen* steden.

#### *Technologische trends en ontwikkelingen*

De technologische ontwikkelingen zorgen er voor dat de fysieke, digitale en biologische werelden samenkomen. De grenzen tussen online en offline vervagen met de mogelijkheid om altijd en overal online te zijn. Niet alleen mensen staan via internet met elkaar in verbinding maar ook in toenemende mate apparaten. Huishoudelijke apparaten, auto's en gebouwen zijn verbonden en communiceren met elkaar (slimme meters, beveiligingscamera's, sensoren in het wegdek, et cetera). De fysieke wereld wordt één groot communicatiesysteem die zorgt voor een koppeling tussen digitale diensten en producten. Publieke vragen die beantwoord moeten worden zijn: wie beheert dat systeem, wie beschikt over de data en wie heeft toegang tot de data? Ook vraagstukken rond privacy en identiteitsfraude vragen publieke aandacht. Of de technologische ontwikkelingen snel of langzaam gaan, of veel of weinig banen verloren gaan, is niet te voorspellen. Maar de invloed van de technologische ontwikkelingen zullen op alle terreinen van het leven en in alle beleidsterreinen van de overheid doorwerken. En niet iedere inwoner kan meedoen of zich aanpassen aan de snelle en onzekere technologische ontwikkelingen. In algemene zin worden daarbij op korte termijn de gevolgen van technologische ontwikkelingen overschat en op lange termijn onderschat.

#### *Veiligheidstrends en ontwikkelingen*

De voor burgers ingrijpende criminaliteit (straatroof, inbraken, overvallen, geweldsmisdrijven) neemt al jaren af. Dat is niet alleen in Nederland zo, maar ook in andere landen. Betere beveiligingsmaatregelen en steviger overheidsoptreden verklaren deze trend. En daarmee kan deze trend doorzetten. Daar staat tegenover dat belangrijke vormen van criminaliteit niet of niet goed worden gemeten (onder andere fraude, milieucriminaliteit, cybercriminaliteit, omkoping en corruptie). Dit kan mede verklaren dat, ondanks de daling van de geregistreerde criminaliteit, de onveiligheidsgevoelens van de stedelingen op hoog niveau blijven. Een onderschatte ontwikkeling is de toename van de ondermijning. Met fraude (uitkeringen, zorg, toeslagen, faillissementen), hennepsteelt, synthetische drugs, cocaïnehandel, illegaal gokken, illegale prostitutie) wordt 16 miljard euro "verdiend". Dit ondermijnt de sociale zekerheid, zorgt er voor dat "normaal werken" niet meer loont en leidt tot omkoping, intimidatie en geweld waar ook ambtenaren en bestuurders het slachtoffer van worden. Deze studie schetst ook als trend en ontwikkeling dat de cybercriminaliteit toeneemt en dat de cybersecurity daar geen gelijke tred mee houdt.

### *Ruimtelijk en woontrends*

De verschillen in Nederland tussen regio's, steden en binnen steden nemen toe. Ook is er sprake van wijzigende geografische patronen. Het 'daily urban system' dijt uit, er is een trek naar de stad, en voor specifieke groepen (jongeren, alleenstaanden, kenniswerkers) neemt het belang van suburbanisatie af. In toenemende mate kiezen inwoners en huishoudens bij de woon-werk beslissingen hun (toekomstige) woonplaats op basis van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Van daaruit wordt gekeken welke banen bereikbaar zijn.

Door de crisis viel de nieuwbouw en herstructurering de afgelopen jaren aanzienlijk terug. De meeste G32-steden zijn geconfronteerd met een achterblijvende woningproductie en een groeiende bevolking. Mede gezien de sterk wijzigende bevolkings- en huishoudenssamenstelling is daarbij de vraag voor de toekomst welke woningen men waar moet bouwen.

De bereikbaarheid van de stad wordt steeds belangrijker, door de geografische opschaling, het pendelen naar werk vanuit de woonplaats en de vele kris-kras verkeersbewegingen in het daily urban system van de stad. Met een minder snel tempo dan in het verleden blijft het aantal auto's en het aantal afgelegde kilometers toenemen. Dit geldt ook voor het treinverkeer en het fietsverkeer. Maar niet voor het OV-busvervoer.

De verduurzaming en de energietransitie staat met stip op nummer één als ruimtelijke trend. De trends op het gebied van verduurzaming hebben allemaal vergaande ruimtelijke consequenties. Of het nu gaat over de stedelijke energietransitie, meer duurzame energie, windturbines, zonneweiden of over de noodzakelijke CO<sub>2</sub>-opslag.

### *Trends en ontwikkelingen in de transitie naar duurzaamheid*

De transitie naar een duurzame economie en samenleving is de meest ingrijpende trend en ontwikkeling. Om de opwarming van de aarde te beperken tot maximaal twee graden Celsius moeten de emissies van broeikasgassen in 2050 met 80% tot 95% dalen ten opzichte van 1990. Deze transitie, in de relatief korte tijd van drie decennia, verandert op ingrijpende wijze onze manier van leven, wonen, werken, verplaatsen, recreëren, produceren en consumeren in en rond de stad.

Er zijn drie fundamentele transities nodig: een *energietransitie* (om het gebruik van fossiele brandstoffen tot bijna nul te reduceren), de transitie naar een meer *circulaire economie* (om de uitputting van grondstoffen en de uitstoot van reststoffen te verminderen) en een gedeeltelijke *eiwittransitie* (minder roodvlees en zuivel produceren en consumeren). De drie transities hangen onderling samen. De drie fundamentele transities stelt de nationale en lokale overheid voor een aantal immense opgaven. Voor een duurzame energievoorziening zijn we aangewezen op een combinatie van biomassa, geothermie, zonne- en windenergie in combinatie met grootschalige energieopslag voor windstille en donkere winterse periode. De gemeenten hebben een belangrijke, niet-vrijblijvende rol in deze transitie. De energieproductie verschuift deels van nationaal naar lokaal (zoals het ooit was), huizen en gebouwen gaan van het gas, er worden warmte en koudnetten aangelegd en het elektriciteitsnet wordt verzwakt en slimmer. Daarbij moeten de geherstructureerde bestaande en nieuwe woningen ook nog betaalbaar blijven. Ondanks de inspanningen om de opwarming van de aarde te bespreken, krijgen we te maken met de effecten van klimaatverandering. Meer en extremere regenbuien vragen om een andere inrichting van de stad. Meer hittegolven zullen leiden tot meer sterfgevallen onder ouderen en een minder aangenaam verblijfsklimaat in onze binnensteden.

De trends en ontwikkelingen gaan niet altijd gepaard met maatschappelijk applaus. De overheid moet burgers en andere belanghebbenden overtuigen van het gezamenlijke *publieke* belang. De energietransitie gaat gepaard met een aanzienlijk verbetering van de luchtkwaliteit in de stad op termijn.

### *Bestuurlijke trends en ontwikkelingen*

De taak van de gemeente wordt groter, belangrijker en ingewikkelder. Groter en belangrijker omdat de gemeente in het sociale domein voor de burger de belangrijkste overheid is geworden en bij duurzaamheid zal worden. Ingewikkelder omdat de burger grote verwachtingen van de overheid heeft, op tal van terreinen afhankelijk is van diezelfde overheid en omdat de overheid met veel andere partijen moet samenwerken. De overheid heeft steeds minder de wijsheid in pacht en kan de complexiteit van de samenleving niet meer oplossen met een regel, subsidiebeschikking of voorlichtingscampagne. De overheidsrol wordt het faciliteren van ontwikkelingen, het geven van ruimte, en het vaststellen van spelregels zodat de kracht van de 'civil society' gemobiliseerd kan worden.

De rol wordt ook ingewikkelder omdat de zelforganisatie van burgers gepaard gaat 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 overheid moet nog steeds de kloof tussen rijk en arm, gezond en ziek en insluiting en uitsluiting, zien te dichten. Dit is ook complex omdat het lokale bestuur steeds meer regionaal moet samenwerken. In een regio komen de beleidsterreinen economie, bereikbaarheid, wonen, winkelen, recreëren, arbeidsmarkt, onderwijs, re-integratie, zorg en welzijn samen. In een stedelijke regio en een 'daily urban system' – een gebied veel groter dan de stad – hangen economische relaties, de diensten- en sociale infrastructuur en de ruimtelijke verbindingen samen. De Nederlandse bestuurlijke structuur sluit hier nog in onvoldoende mate bij aan. Het valt niet uit te sluiten dat de ontwikkeling daarbij toe gaat naar méér variatie, méér flexibiliteit en minder vrijblijvendheid in de bestuurlijke arrangementen. Daarbij moet de overheid verschillende sturingsvormen kunnen combineren.

### **De samenhangende opgaven**

De stad krijgt, naar aanleiding van de trends en ontwikkelingen, te maken met vijf samenhangende opgaven. Vanuit deze samenhangende opgaven kunnen de politieke partijen en nieuwe colleges belangrijke politieke keuzes maken voor de verdere ontwikkeling van de stad. Gezien de ingrijpende lange termijn transities zijn politieke keuzes nodig die niet alleen oog hebben voor de korte maar ook voor de lange termijn.

ix

#### **1 De centrale opgave: van een tijdperk van veranderingen naar een verandering van tijdperken**

De steden worden geconfronteerd met een verandering van tijdperken in plaats van een tijdperk van verandering. De komende dertig jaar verandert er meer dan in de afgelopen driehonderd jaar. Steden bevinden zich op een kantelpunt. Oude kennis, wijsheden, vuistregels, vaardigheden en activa verliezen hun waarde en betekenis. Van een hiërarchische top-down samenleving gaan we naar een duurzame, bottom-up netwerkmaatschappij. De gemeente staat voor de keuze om de transitie te maken naar binnenstedelijk bouwen, verdichten en een meer organische, stapsgewijze en adaptieve ontwikkeling. Veranderingen zorgen voor onzekerheid maar ook voor innovatie en kansen. Een belangrijke opgave is daarbij om oog te hebben voor de kleinschalige ontwikkelingen, nieuwe initiatieven en nieuwe actoren. Die vormen de mogelijke onderstroom van een nieuw systeem en een nieuwe aanpak. En heb oog voor blokkades die de vernieuwing remmen, voor belangengroepen die achterhaalde modellen verdedigen en voor beleid dat de noodzakelijke verandering uitstelt. En leer van experimenten om te komen tot een nieuw handelingsperspectief.

#### **2 De centrale opgave: transformeren, innoveren en vernieuwen**

Veel thema's in verkiezingsprogramma's en in college- en bestuursakkoorden gaan over *meer* en *beter* beleid. Maar de echte oplossingen voor veel stedelijke uitdagingen liggen in het zoeken naar innovatieve oplossingen buiten de bestaande kaders. Naar *ander* beleid. Voor elke opgave is steeds de vraag

of *meer*, *beter* of *anders* gewenst is. De rol van de overheid is om het bestaande met *meer* en *beter* verder te brengen. Maar voor een belangrijk deel ook om op diverse beleidsterreinen – economie, milieu, sociaal – ingrijpende vernieuwingen te stimuleren. Deze opgave is nergens zo duidelijk aanwezig als in het sociale domein. Hierin moeten we echt samenwerken over de grenzen van de zorg- en welzijnsorganisaties heen. Het zijn de zorgaanbieders die met innovaties moeten komen. Maar de gemeente stelt de randvoorwaarden, stimuleert nieuwe toetreders en nieuwe aanpakken en zorgt voor innovatiebudget. Lukt dat niet, dan bestaat het gevaar dat de transformatie en vernieuwing niet lukt en nieuwe, bureaucratische kokers ontstaan.

### **3 De centrale opgave: meer samenhang, meer integraal en minder verkokering in het beleid**

Stedelijke ontwikkeling gaat om de complexe relaties tussen woon- en werkmilieus, voorzieningen, arbeidsmarkt, onderwijs, de bereikbaarheid van banen en regionale economie. Door de decentralisaties hebben de steden voor het eerst de mogelijkheid om beleidsmaatregelen op verschillende terreinen te combineren en elkaar te laten versterken. Men kan meer samenhang, en minder verkokering, aanbrengen tussen het beleid en de uitvoering op het gebied van jeugd, onderwijs, welzijn, sport, zorg, inkomensondersteuning, re-integratie en wijkaanpak. Dat inwoners op hoge leeftijd zelfstandig blijven wonen vraagt om samenhang in woningbouw, inrichting publieke ruimte, voorzieningen, zorg en welzijn. En in een krachtig en goed uitgevoerd regionaal arbeidsmarktbeleid komen vele beleidsterreinen samen. Ook dit plaatst regionale samenwerking in het hart van méér samenhang in het beleid. De tweedelingen, fragmentatie en segmentatie in de steden, kan verminderen door de afstemming van sociaal beleid, lokaal onderwijsbeleid, stedelijke woonvisies, en meer participatieve vormen van democratie. Op deze en andere terreinen liggen er kansen om innovaties, transformaties en hervormingen te realiseren, én om de tegenstrijdigheden in het beleid te elimineren.

x

### **4 De centrale opgave: aandacht voor de balans in de stad**

De verschillen *tussen* de steden en regio's, en de verschillen *binnen* de steden nemen toe. De oorzaken zijn de verschillen in demografische en economische ontwikkeling in Nederland. Ruimtelijk is er de tendens om met gelijkgestemden te wonen (soort zoekt soort). De tweedelingen op de arbeidsmarkt en de aanzienlijke gezondheidsverschillen tussen groepen stedelingen die maar niet verminderen, zorgen voor meer perspectiefongelijkheid. Op allerlei wijzen dreigen de scheidslijnen in de stad dieper te worden. Het is aan het bestuur om een goede balans in de stad te bewaken. Dit kan door in te zetten op maatwerk, verbinden, het bieden van zekerheid en het organiseren van nabijheid voor verschillende soorten stedelingen.

### **5 De centrale opgave: meer ruimte voor meer eigen regie**

Op diverse beleidsterreinen wordt meer aan de burger overgelaten. Om dat goed te doen, is het belangrijk om burgers vertrouwen en ruimte te geven, duidelijke *publieke* randvoorwaarden en spelregels te hanteren en om schakels ('best persons') tussen de leefwereld van de burgers en de systeemwereld van de overheid en instituties te organiseren. Houd hierbij rekening met de volgende vier punten: pak niet altijd als eerste zelf de regierol; controleer de uitvoering niet; sta zelfbeheer, eigen keuzes en eigen prioriteiten toe; en geef ruimte aan leren, proberen én mislukken.

Maar houd er ook rekening mee dat méér eigen regie nieuwe vormen van ongelijkheid betekent. Burgerinitiatieven richten zich sterk op de eigen groep en het versterken van de onderlinge banden. Deze initiatieven laten zich over het algemeen weinig gelegen liggen aan solidariteit. Deze verantwoordelijk blijft bij de lokale overheid liggen die het algemeen belang behartigt. Blijvende publieke aandacht is nodig voor burgers zonder groot netwerk, weinig financiële draagkracht en beperkte vaardigheden. Zij kunnen niet aan het beleidsideaal van 'zelforganisatie' voldoen en dreigen buiten de boot te vallen. Een

ander aandachtspunt bij deze centrale opgave is om meer rekening te houden met de wensen en mogelijkheden van vrijwilligers en mantelzorgers. Veel burgers hebben vooral behoefte aan flexibiliteit zodat zij de zorg kunnen combineren met werk, gezin en hun sociaal leven. Het bedrijfsleven, de maatschappelijke organisaties, de verbonden instellingen én de overheden zijn nog niet op dergelijke combinaties van hun medewerkers ingesteld.

### De samenhangende opgaven aangepakt vanuit een leidend motto

In de politieke programma's en in de nieuwe collegeprogramma's kan ook een duidelijke richting gekozen worden. De steden zullen niet allemaal dezelfde accenten en prioriteiten kiezen in de nieuwe college- en bestuursakkoorden. Met een leidend motto kunnen de samenhangende opgaven verbonden worden met een duidelijke richting. Daarin zijn allerlei varianten of combinaties van streefbeelden mogelijk. De geschetste voorbeelden dienen als inspiratie om eigen samenhangende keuzes te maken. Het leidende motto kan burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers uitnodigen om mee te doen en om met eigen oplossingen (mede) inhoud te geven aan hun eigen toekomst én de toekomst van de stad.

#### A Leidend motto: de verbindende stad

In de verbindende stad staat de bevordering van zelfredzaamheid en zelforganisatie van burgers centraal. Men wil een moderne, effectieve en doelmatige verzorgingsstad zijn. De inzet is om het aanpassingsvermogen, de weerbaarheid, flexibiliteit en veerkracht van de inwoners te versterken. De verbindende stad richt zich op de opgaven op het gebied van zorg en samenleven en zorgt dat deze steeds meer samenhangend worden opgepakt. Mensen in de uitvoering hebben een grote mate van regelvrijheid om op innovatieve wijze maatwerk te leveren aan de burgers.

#### B Leidend motto: de regionale stad

De regionale stad realiseert zich dat vele opgaven alleen in regionaal verband aangepakt kunnen worden. Niet de stad en de eigen bestuurlijke grenzen zorgen voor kracht, maar het stedelijke en regionale netwerk en de goede functionele samenwerking. De regionale stad organiseert zich rondom een maatschappelijke opgave en zorgt voor het optimaal benutten van het netwerk. Het motto is van 'complete stad' naar 'complete regio'.

#### C Leidend motto: de innovatieve stad

De innovatieve stad is doordrongen van de urgentie van vernieuwing. Het ontwikkeltempo moet omhoog. De innovatieve stad doet dat door te investeren in interactiemilieus, ruimte te geven aan plekken waar nieuwe ideeën ontstaan en door te experimenteren met innovatieve benaderingen en innovatief beleid. De stad is koploper in allerlei nieuwe vormen van bestuur en participatieve democratie. Uitgangspunt van de innovatieve stad is dat de toekomst van de stad wordt gemaakt door de inwoners en de ondernemers. En daarvoor wordt alle ruimte geboden.

#### D Leidend motto: de onderscheiden stad

De onderscheidende stad is zich er van bewust dat de verschillen in Nederland tussen steden en regio's toenemen. Steden en regio's gaan sterker van elkaar verschillen en groei en achteruitgang gaan meer tegelijkertijd voorkomen. De onderscheiden stad handelt daar naar en maakt scherpe keuzes om zich bewust te onderscheiden van andere steden en regio's. De onderscheiden stad ontwikkelt woon- en leefomgevingen die een eigen identiteit hebben. De onderscheiden stad is wars van standaardpakketten en -procedures en zoekt voortdurend de ruimte om zaken anders te doen dan andere gemeenten.

xi



# Inleiding

## Doel van de trendstudie

Voor u ligt de trendstudie van 2017 *'Stedelijke trends en opgaven voor 2018 en verder'*. Deze studie zet relevante ontwikkelingen voor de steden op een rij. Lokale politieke partijen kunnen deze studie gebruiken bij het schrijven van hun verkiezingsprogramma's voor de gemeenteraadsverkiezingen in voorjaar 2018. Op basis van de beschreven trends en ontwikkelingen kunnen de lokale politieke partijen keuzes maken. Vaak zijn op basis van de beschreven trends en ontwikkelingen meerdere keuzes mogelijk. Na de lokale verkiezingen kan de trendstudie gebruikt worden in overdrachtsdossiers voor nieuwe collegevorming en bij het opstellen van de nieuwe coalitie- en bestuursakkoorden.

Mogelijkheden om de gemeentebegroting rigoreus om te gooien zijn daarbij beperkt voor de nieuwe politieke coalitie. Ongeveer 1% tot 2% van de begroting kan verschoven worden. Dit heeft te maken met de bestaande lange-termijn verplichtingen en de wettelijke taken die gemeenten uitvoeren, zoals bijvoorbeeld het verstrekken van bijstandsuitkeringen, het op orde houden van de schoolhuisvesting en het onderhouden van het riool. De financiële marges voor de colleges in de steden zijn beperkt. Dit geldt in mindere mate voor de bestuursstijl die het nieuwe college kiest (betrokkenheid burgers bij beleid, hanteren van participatieve vormen van democratie, regionale samenwerking en intensieve samenwerking met ondernemingen, onderwijs- en kennisinstellingen en dergelijke).

## De voorgeschiedenis van de trendstudie

Platform31 deed vier jaar geleden ook een trendstudie voor twintig G32-steden.<sup>1</sup> Het doel van die trendstudie was om relevante ontwikkelingen voor steden - in ingewikkelde, turbulente en transformerende tijden - op een leesbare wijze op een rij te zetten. Het initiatief voor deze studie, en voor de samenwerking met andere G32-steden, is uitgegaan van de gemeente 's-Hertogenbosch.

1

Nu er nieuwe gemeenteraadsverkiezingen op komst zijn, is het nuttig om de trendstudie te actualiseren en te verbeteren. De trendstudie heeft nog steeds een functie. Actualiseren is dan nuttig. Bepaalde thema's en onderwerpen zijn anno 2017/2018 belangrijker geworden. Denk bijvoorbeeld aan de tweedelingen in de samenleving, de instroom van statushouders, de Parijse afspraken die dwingen om tempo te gaan maken met de ingrijpende duurzaamheidstransitie. Andere thema's en onderwerpen krijgen nu juist minder aandacht. Bijvoorbeeld de crisis, de bezuinigingen, de oplopende werkloosheid. En de wet- regelgeving is ook niet meer precies hetzelfde als vier jaar geleden. Denk bijvoorbeeld aan het werkterrein voor woningbouwcorporaties, de organisatie van de wijkverpleging en de nieuwe Omgevingswet. Andere lange-termijn trends en ontwikkelingen uit de vorige trendstudie zijn nog steeds actueel en relevant. Onder andere de vergrijzing, de transitie en transformatie van de decentralisaties in het sociale domein en de weggevallen middelen voor stedelijke vernieuwing. Naast deze actualisatie is de trendstudie verbeterd door aan meer thema's en ontwikkelingen aandacht te besteden.

## Inhoud van de trendstudie

De trendstudie bestaat uit acht inhoudelijke hoofdstukken met trends en ontwikkelingen. Elk trendhoofdstuk besteedt aandacht aan de belangrijkste trends en ontwikkelingen die op de steden afkomen. Deze trends en ontwikkelingen zijn niet te ontlopen en idealiter wordt politiek nagedacht over de betekenis

<sup>1</sup> Koos van Dijken, Ruud Dorenbos en Tineke Lupi, *Steden in onzekere en turbulente tijden. Trends, ontwikkelingen en uitdagingen voor 2014 en verder*, Platform31, augustus 2013.

van deze trends voor de eigen stad. In elk hoofdstuk staan bovendien de opgaven, uitdagingen, kansen, denk- en oplossingsrichtingen die voortvloeien uit de beschreven trends en ontwikkelingen. Hiermee krijgen politieke partijen handvatten voor hun eigen keuzes.

Na de acht thematische trendhoofdstukken gaat het slothoofdstuk in op de samenhangende opgaven die voortvloeien uit de beschreven trends en ontwikkelingen. In de samenvatting, worden de trends en de samenhangende opgaven samengevat.

## De G32-steden

Platform31 schrijft de studie primair voor de achtendertig G32-steden: Alkmaar, Almelo, Almere, Alphen aan den Rijn, Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Breda, Delft, Deventer, Dordrecht, Ede, Eindhoven, Emmen, Enschede, Gouda, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Hoorn, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Oss, Roosendaal, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg, Venlo, Zaanstad, Zoetermeer en Zwolle. Ook de steden van het Netwerk Kennissteden Nederland zijn betrokken bij de trendstudie. In de kwantitatieve overzichten van de trends en ontwikkelingen in de G32-steden is gebruik gemaakt van de openbaar toegankelijke gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek en LISA.<sup>1</sup>

## Begeleidingscommissie

Platform31 heeft bij het maken van de trendstudie veel profijt gehad van de inzichten van de begeleidingscommissie uit de G32-steden en namens het Netwerk Kennissteden Nederland. De begeleidingscommissie bestond uit de voorzitter Richard van Loosbroek ('s-Hertogenbosch) en de leden Diele Biemold (Hengelo), Marco van Burgsteden (Wageningen), Marjo Croes (Lelystad), Lex Hendriksen (Haarlem), Jan Kersloot (Haarlem), Tjeerd Leistra (Ede), Karin Ligthart (Enschede), Margriet Snijders (Arnhem), Jaap Stuiver (Leeuwarden) en Henk-Jan Bierling (Platform31). De auteurs zijn de leden van de begeleidingscommissie veel dank verschuldigd voor hun waardevolle en constructieve feedback op concepten van de trendstudie. Deze nuttige feedback is ook gekomen van de collega's Barbara Heebels, Maarten Hoorn, Ruud Dorenbos en Matthijs Uytterlinde. De uiteindelijke tekst is de verantwoordelijkheid van de auteurs; eventuele omissies komen volledig voor hun rekening.

## Leeswijzer

De trendstudie bevat acht thematische hoofdstukken. Demografische trends en ontwikkelingen (hoofdstuk 1), de economische trends en ontwikkelingen (hoofdstuk 2), de sociale trends en ontwikkelingen (hoofdstuk 3), de technologische trends en ontwikkelingen (hoofdstuk 4), de trends en ontwikkelingen op het gebied van veiligheid (hoofdstuk 5), de ruimtelijke trends en ontwikkelingen (hoofdstuk 6), de trends en ontwikkelingen in de transitie naar duurzaamheid (hoofdstuk 7) en de bestuurlijke trends (hoofdstuk 8). De trendstudie start met een samenvatting van de trends en de samenhangende stedelijke opgaven. De studie sluit af met een hoofdstuk (hoofdstuk 9) dat op diverse manieren de samenhang in de opgaven voor de steden beschrijft.

# 1 Demografische trends

De belangrijkste demografische trends (➤) en daaruit voortvloeiende opgaven (●) op een rij:

- De trek naar de stad zorgt voor doorgaande bevolkingsgroei in de meeste G32-steden.
- Vergrijzing, ontgroening en verkleuring kenmerken de bevolkingsgroei.
- Sterk wijzigende huishoudontwikkeling met vooral toename in (oudere) eenpersoonshuishoudens.
- Grote verschillen tussen de steden (migratie, ontgroening, ontwikkeling aan leerlingen, zorgbehoef-ten) noodzaken tot eigen specifiek beleid.
- Het toenemend aantal oudere huishoudens leidt tot belangrijke opgaven op het gebied van de wo-ningmarkt, maatschappelijke zorg, openbaar vervoer en openbare ruimte.
- Aanpassing van *bestaande* woningen (vergrijzing, zorg, huishoudverdunding, betaalbaarheid, ver-duurzaming) met voldoende tempo is een belangrijke opgave.

## 1.1 Demografische trends en ontwikkelingen

### Doorgaande bevolkingsgroei vooral in de steden

In een lager tempo dan in de afgelopen decennia zal de bevolking van Nederland blijven groeien. In maart 2016 passeerden we de grens van 17 miljoen inwoners. Volgens de laatste nationale bevolkings-prognoses groeit de bevolking tot 17,8 miljoen in 2030 en 18,1 miljoen in 2040. In de G32-steden neemt de bevolking van 2015 tot 2030 toe met 360.000 inwoners (+ 7,6%) en met 480.000 inwoners tot 2040 (+ 10,0%). De landelijke groei ligt duidelijk lager met 5,5% tot 2030 en 7,1% tot 2040.<sup>2</sup> Dat de groei vooral in de steden neerslaat, heeft ook te maken met de wereldwijde populariteit van steden en stede-lijke regio's. Van 1991 tot 2015 is de banengroei in stedelijke regio's 8,6 procentpunt hoger dan in niet-stedelijke regio's.<sup>3</sup> Diverse studentensteden zijn succesvol in het aantrekken van buitenlandse studen-ten. En vele statushouders verhuizen uiteindelijk naar de steden. Het aantal inwoners neemt in Neder-land vooral in de periode 2015-2025 nog sterk toe (met ruim 4%) om daarna af te vlakken.<sup>4</sup>

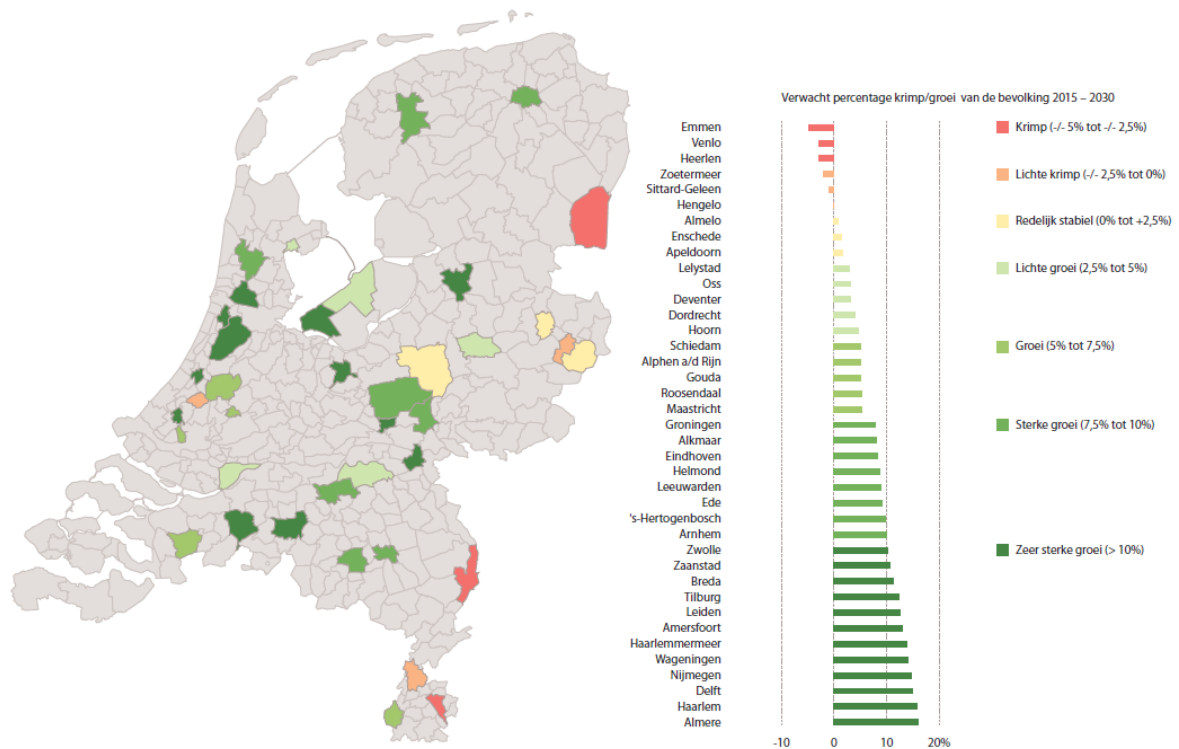
3

### Grote regionale verschillen in bevolkingsgroei

Regionaal zijn er in Nederland grote verschillen in bevolkingsgroei. Van zeer sterke groei in de grote steden (vooral Amsterdam en Utrecht) tot krimp in de steden in de krimpregio's. In alle steden en re-gio's waar in de periode 2015-2030 bevolkingskrimp is voorzien, vertrokken afgelopen jaren meer men-sen naar elders in Nederland dan er voor terugkwamen uit andere regio's. De ruimere aanwezigheid van banen, opleidingsmogelijkheden zoals universiteiten en culturele voorzieningen spelen daarbij een belangrijke rol. Van de krimpregio's verliest alleen Zuid-Limburg, met daarbinnen universiteitsstad Maastricht, per saldo nauwelijks jongvolwassen aan de andere Nederlandse regio's.<sup>5</sup> Buiten de Rand-stad vindt een aanzienlijk bevolkingsgroei plaats in de Brabantse steden (Tilburg, Breda, Den Bosch, Helmond en Eindhoven), in de Gelderse, Oostelijke en Noordelijke steden: Wageningen, Ede, Zwolle, Arnhem, Nijmegen, Groningen en Leeuwarden. Voor de meeste groeikernen (Zoetermeer, Houten, Ca-pelle ad IJssel e.a.) is de sterke groei voorbij. De uitzondering op de regel zijn Haarlemmermeer en Al-mere. Gemeenten op korte afstand van de steden nemen de oude rol van de groeikernen nu gedeelte-lijk over. De algemene trend is dat de grote steden het hardst blijven groeien, gevolgd door de middel-grote steden. De overige gemeenten groeien veel minder dan het landelijk gemiddelde. Voor 40% van de kleinere gemeenten is de verwachting dat het aantal inwoners in 2030 lager ligt dan in 2015.

Rond de gemiddelde toekomstige bevolkingsgroei in de G32-steden (+ 7,6%) zijn er belangrijke ver-schillen: van -/- 4,9% in Emmen tot + 16,1% in Almere (figuur 1.1).<sup>6</sup>

Figuur 1.1 Prognose bevolkingsontwikkeling 2015 – 2030 in de G32-steden



4

Bron: CBS/PBL, Statline

Aan de randen van Nederland krimpen al diverse middelgrote steden (Sittard-Geleen, Heerlen, Venlo en Emmen). Die krimp zal naar verwachting doorzetten. Daar staat tegenover dat, volgens de prognoses in twaalf G32-steden, de bevolking met meer dan 10% zal groeien. Ook de universiteitssteden (Wageningen, Leiden, Tilburg, Breda, Eindhoven, Groningen en Maastricht) kennen een relatief sterke bevolkingsgroei doordat ze veel jongeren aantrekken. Eindhoven kent daarnaast een sterke magneetwerking door haar functie als Brainport. Daardoor vestigen veel kenniswerkers, ondernemers en investeerders uit binnen- en buitenland zich daar. In het kielzog van de groei van de Brabantse steden groeien diverse randgemeenten ook (onder meer Roosendaal bij Breda en Helmond bij Eindhoven).<sup>7</sup>

### Sterke toename buitenlandse migranten en vestigers uit andere gemeenten

Eén van de meest opvallende bevolkingsontwikkelingen van de afgelopen jaren is de sterke toename van de immigratie. Dat komt vooral door de uitzonderlijke sterke stijging van de asielmigratie. Na de top van 70.000 asielmigranten<sup>8</sup> in 2016 wordt verwacht dat in 2018 het aantal asielmigranten halveert en daarna geleidelijk afneemt. Vanaf 2023 gaat de prognose uit van een structureel niveau van 8.000 asielmigranten per jaar. Van oudsher komen immigranten relatief vaak in de grote steden en stedelijke regio's terecht. In de stedelijke regio's zijn de kansen op een baan het grootst en er zijn veel onderwijsinstellingen te vinden. Ook wonen daar relatief veel landgenoten die hen kunnen helpen bij allerlei praktische zaken zoals het vinden van woonruimte.<sup>9</sup>

De (grote) steden nemen een meer dan gemiddeld aandeel van de buitenlandse immigranten op. Van de buitenlandse migranten vestigt zich 30% in de G4-steden en 35% in de G32-steden. Eén van de verklaringen is het succes van studentensteden in het aantrekken van buitenlandse studenten. Daardoor wonen tegenwoordig al bijna evenveel Nederlanders met een migrantenachtergrond als autochtonen in

de vier grote steden. Voor de G32-steden is het aandeel inwoners met een migrantenachtergrond momenteel gemiddeld 30%. Variërend van 12% in Emmen tot 40% in Almere.<sup>10</sup> Het aandeel Nederlanders met een migranten achtergrond in de bevolking zal in de G32-steden verder toenemen zonder het niveau van de vier grote steden te bereiken.

Opvallend voor de G32-steden is dat zij een positief *binnenlands* vestigingssaldo hebben. Voor de G4-steden geldt het omgekeerde; zij kennen méér vertrekkers naar andere gemeenten dan dat zich nieuwe inwoners uit andere gemeenten vestigen. In de periode 2015 tot 2030 zullen de G4-steden naar verwachting een negatief vestigingssaldo kennen van 27.300 inwoners. De G32-steden verwachten juist een positief vestigingssaldo van 29.600 inwoners. De ontwikkeling van binnenlandse vestiging en vertrek wordt bepaald door een combinatie van factoren, zoals de bestaande demografische structuur, de economische ontwikkeling, de beschikbare voorzieningen, culturele factoren, de beschikbaarheid van woningen en de veranderingen in woonvoorkeuren.<sup>11</sup>

### Ook vergrijzing in de steden

Een van de belangrijkste structurele trends in de demografie is de continue vergrijzing. Vanaf 2011 versnelde de vergrijzing doordat de babyboomgeneratie, de relatief grote geboortecohorten van na 1945, de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt. In 2015 is het percentage 65-plussers al opgelopen naar 18%. In de toekomst wordt een verdere stijging voorzien naar 24% in 2030. Rond 2020 vindt in Nederland een historische omslag plaats. Het aantal ouderen (> 65 jaar) is dan groter dan het aantal jongeren (< 20 jaar). Van de kinderen die nu geboren worden, gaat een groot deel de honderdjaargrens (ruim) passeren.<sup>12</sup>

De vergrijzing geldt niet alleen voor Nederland als geheel, maar ook voor alle regio's (met regionale verschillen in tempo van vergrijzing). Zeeuws-Vlaanderen is momenteel de meest vergrijzde regio van Nederland met bijna 24% 65-plussers. Tot 2030 loopt dit aandeel volgens de prognose op tot 29%. In Oost-Groningen en de Achterhoek zal de vergrijzing naar verwachting dan even hoog zijn als in Zeeuws-Vlaanderen. Ook de provincies Drenthe, Zeeland en Limburg zijn en blijven sterk vergrijzd. Ook de Randstad krijgt in de nabij toekomst te maken met vergrijzing. Maar vanwege de voortdurende instroom van jongvolwassenen uit binnen- en buitenland in beperkte mate. De ontwikkeling is dat de grote steden licht vergrijzen, de middelgrote steden wat meer en de kleinere gemeenten sterk. Hierdoor nemen de regionale verschillen in Nederland, en de contrasten tussen stad en platteland, toe.<sup>13</sup>

5

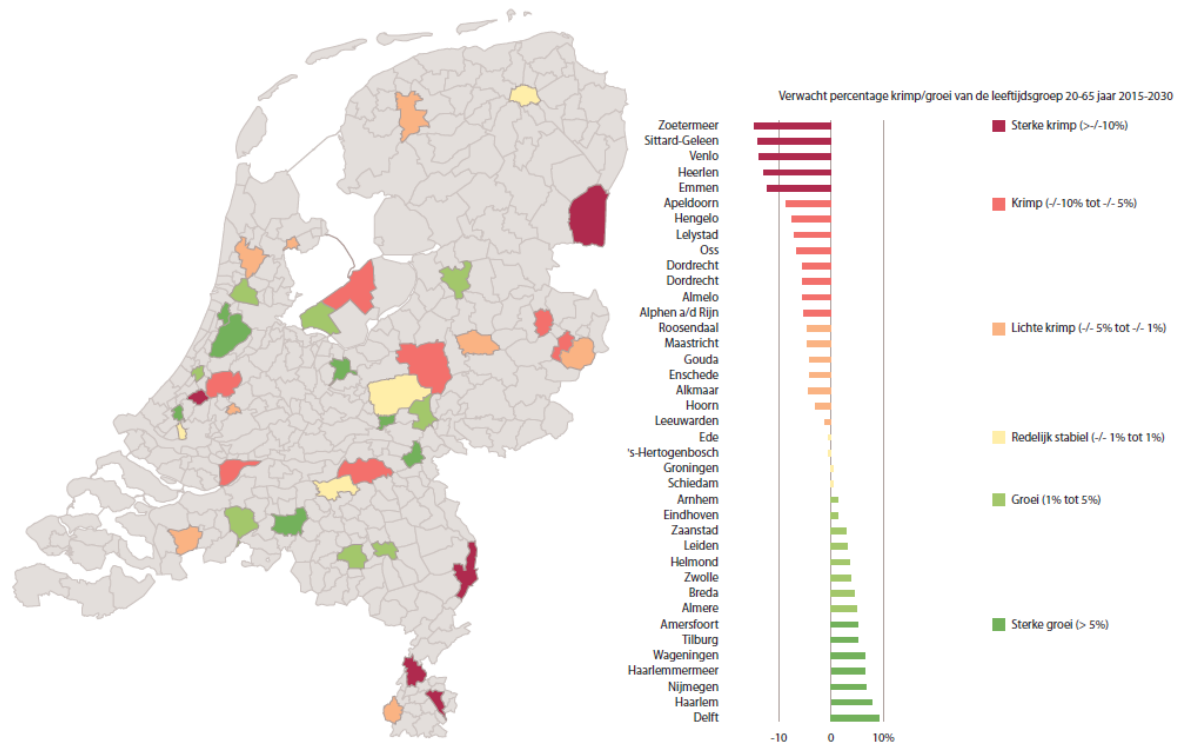
### Groei en krimp in de ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking

De komende vijftien jaar blijft het totaal aantal mensen tussen de 20 jaar en de AOW-gerechtigde leeftijd toenemen. Van 10,1 miljoen in 2015 naar 10,5 miljoen in 2030. Deze toename van de potentiële beroepsbevolking is dankzij de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. Zonder de nu geldende wetgeving rond de verhoging van de AOW-leeftijd zou de potentiële beroepsbevolking in 2030 met meer dan 2% zijn gekrompen. Wel zwakt de groei van de potentiële beroepsbevolking af gedurende de periode 2015 tot 2030; om rond 2040 te krimpen.

De mate van groei en krimp van de potentiële beroepsbevolking vertoont belangrijke verschillen tussen de G32-steden. De ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking kan benaderd worden door middel van de verwachte ontwikkeling van de leeftijdsgroep 20 tot 65 jaar. Dit is door de verhoging van de AOW-leeftijd niet exact de toekomstige potentiële beroepsbevolking, maar laat wel goed de verschillen zien in groei en krimp tussen de steden (figuur 1.2).<sup>14</sup> De potentiële beroepsbevolking zal vooral afnemen in diverse regio's aan de randen van Nederland. Tot halverwege de jaren 2020 is deze krimp overigens nog gering, maar daarna daalt het aantal mensen in de werkzame leeftijd sterker. Na 2030 krimpt naar verwachting de potentiële beroepsbevolking met ruim 2%. De sterkste afname van het aantal mensen in de werkzame leeftijd vindt dan plaats in de regio's die vóór 2030 ook al krompen. Na 2030 groeit

de potentiële beroepsbevolking alleen nog in de agglomeraties Amsterdam, Delft, Zaanstreek, Haarlem en Den Haag. Dit komt vooral door de instroom van jongvolwassenen uit binnen- en buitenland. In het kielzog hiervan zijn er relatief veel geboorten die op termijn ertoe leiden dat de instroom van nieuwe 20-jarigen de uitstroom van mensen op AOW-leeftijd licht overtreft.<sup>15</sup>

Figuur 1.2 Prognose groei en krimp 2015-2030 van de leeftijdsgroep 20-65 jaar in de G32-steden



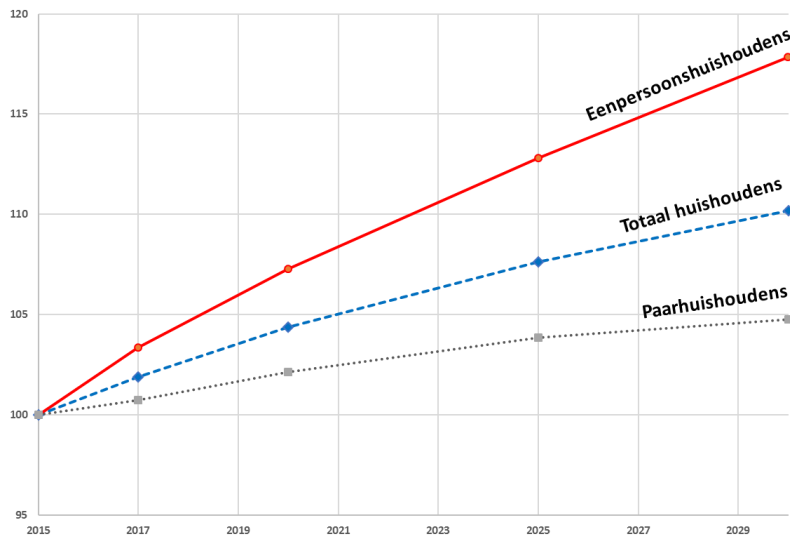
6

Bron: CBS/PBL, Statline

### Sterke wijziging van de huishoudsamenstelling

Het aantal huishoudens stijgt van 7,7 miljoen in 2015 naar bijna 8,4 miljoen in 2030 en 8,5 miljoen in 2040. Tot 2030 moet er dus woonruimte bij komen voor ruim een half miljoen huishoudens. De toename van het aantal huishoudens komt enerzijds door de verwachte bevolkingsgroei en anderzijds door de verdergaande afname van de gemiddelde huishoudgrootte. Vooral het aantal mensen dat alleen woont, zal blijven toenemen. Dit is het gevolg van de voortgaande individualisering en vergrijzing. Meer mensen van middelbare leeftijd wonen voor kortere of langere tijd alleen en meer ouderen komen alleen te staan doordat hun partner komt te overlijden. Over een lange periode gemeten (1971 – 2030) blijkt het aantal gezinnen opmerkelijk stabiel (zie figuur 6.1). De groei van het aantal huishoudens in Nederland en in de G32-steden wordt de komende jaren bijna volledig verklaard door de toename van het aantal alleenstaanden (figuur 1.3).

Figuur 1.3 Groei van het aantal particuliere huishoudens 2015-2030 in de G32-steden (2015 = 100)



Bron: CBS, Statline

In de studentensteden komt dit door jongeren die tijdens hun studie nog alleen wonen en na de afronding van hun studie meestal weer wegtrekken. Hierdoor is de gemiddelde huishoudgrootte in bijvoorbeeld Groningen het laagst van alle gemeenten.<sup>16</sup> Daarbij maakt de 'standaardlevensloop' (verlaten ouderlijk huis, gezinsvorming, gezamenlijk oud worden) uit het midden van de vorige eeuw door individualisering, emancipatie en secularisering plaats voor een veel dynamischer levensloop. Verschillende fasen van relatiepatroon wisselen elkaar op verschillende leeftijden af. Deze wisselingen kunnen meerdere keren in een leven voorkomen.<sup>17</sup>

7

## 1.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

Er zijn diverse uitdagingen, opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen om op de demografische trends en ontwikkelingen in te spelen. Daarbij zijn meerdere keuzes mogelijk. Een overzicht:

- Steden die te maken hebben met een groter vertrek van inwoners dan dat er nieuwe bewoners uit andere regio's vestigen, zijn om diverse redenen minder aantrekkelijk dan de steden met een vestigingsoverschot. Het is raadzaam om de oorzaken van vertrek en vestiging in de eigen stad te kennen en te doordenken voor het beleid.
- Er zijn belangrijke verschillen in groei en krimp van het aantal basisschoolleerlingen tussen de steden en in de diverse perioden (tot 2025 en na 2025). Van 2015 tot 2025 neemt landelijk het aantal basisschoolleerlingen af met ruim 3%. Variërend van een daling van 17% in Almelo tot een toename van 21% in Maastricht.<sup>18</sup> Voor de planning van onderwijsvoorzieningen – en de aantrekkelijkheid van de stad – is het van belang om goed op deze ontwikkeling in te spelen.
- Migranten, vluchtelingen/statushouders, buitenlandse werknemers, expats vormen samen een belangrijke doelgroep om rekening mee te houden vanwege de specifieke behoeften, maatschappelijke ondersteuning, (taal)onderwijs en huisvesting.<sup>19</sup>
- Veranderende relatiepatronen en de (dubbele) vergrijzing vragen om een passend antwoord in de planning en programmering van de bouwopgave. Met een grotere variatie aan woningen en woontypen en met voldoende ruimte voor 'tussentijdse' woonvormen en woonvormen waarin zorg een rol speelt. Het woningbouwprogramma van het volgende college zorgt voor nieuwe

woningen die 40 tot 50 jaar meegaan en in deze periode veranderen bevolking en huishoudens ingrijpend. Een passend antwoord – met oog op de trends en ontwikkelingen - voorkomt verspilling en op termijn leegstand door slechte planning en suboptimale woningbouwprogrammering.

- Het stijgende aantal ouderen leidt tot meer oudere huishoudens. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de woningmarkt, maatschappelijke zorg, openbaar vervoer en openbare ruimte. Zoals de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens, het geschikt maken van de huidige woningvoorraad voor oudere bewoners die mogelijk met lichamelijke beperkingen worden geconfronteerd (huizen drempelloos maken, aanpassen van toilet en badkamer, installeren van trapliften, installeren domotica), allerlei alternatieve woonvormen (kangoeroewoningen, centraal wonen projecten e.d.), vereenzaming, de organisatie van het (openbaar) vervoer en de inrichting van de publieke ruimte.<sup>20</sup>
- De behoefte aan woningen die toegankelijk zijn voor ouderen en meer comfort en service bieden, zal groeien. Ook de vraag om woonzorgdiensten, waardoor nieuwe vormen van zorg en sociaal contact kunnen ontstaan, groeit.<sup>21</sup>
- Als er voor de ouderen geen geschikte, betaalbare woningen beschikbaar zijn die beter passen bij hun behoeften, levensfase en huishoudsamenstelling, blijven zij gezinswoningen bezet houden. Er kan dan – ondanks dat deze groep niet sterk groeit – onvoldoende woningaanbod zijn voor gezinnen.
- In veel bestaande woningen in steden wonen gezinnen waar nu anderhalf tot twee inkomens verdiend worden. Door de sterke toename van het aantal eenpersoonshuishoudens (met slechts één inkomen) kan de betaalbaarheid van de bestaande woningen een probleem worden.

## 2 Economische trends

De belangrijkste demografische trends (➤) en daaruit voortvloeiende opgaven (●) op een rij:

- Grote veranderingen in de economische structuur (persoonlijke dienstverlening, nieuwe vormen van zorg, sociale economie, circulaire economie, transitie naar duurzaamheid).
- Structurele, langdurige leegstand van kantoren en winkels met belangrijke verschillen per stad en regio.
- Grote variatie in de ontwikkeling van het aantal banen per stad; achterhalen van oorzaken voor succes, stagnatie en afname belangrijk.
- Integreren van uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidskant d.m.v. loonkosten-subsidies, beschutte werkplaatsen, langdurige scholingsinspanningen en goede klantmanagers.
- De sleutel voor economisch succes is het verbeteren van opleidingsniveaus, nieuwe en andere vormen van onderwijs, meer permanente educatie en het verkleinen van mismatches op de arbeidsmarkt.
- Meer samenhang aanbrengen tussen de beleidsterreinen Werk en Inkomen, (jeugd)zorg, arbeidsmarkt, onderwijs en economie.

### 2.1 Economische trends en ontwikkelingen

De economie verandert. Enerzijds doordat het speelveld verandert (internationalisering, ingrijpende technologische ontwikkelingen, disruptieve nieuwe economische organisatievormen als Airbnb, Uber e.d.). Anderzijds omdat mensen anders gaan werken (meer flexibele contracten, zzp'ers, tijd- en plaats-onafhankelijk werken, hybride banen en functiemenging).<sup>22</sup> Daarbij is de verwachting dat dit alles plaatsvindt bij een relatief lage - zeer onzekere - economische groei (gemiddeld 1 tot 2%).<sup>23</sup>

9

#### Grote veranderingen in de economische structuur

De structuur van de economie wijzigt sterk en zal in de toekomst nog sterker en sneller wijzigen. Het tempo van de wijzigingen door de internationale concurrentiestrijd en de snelheid van technologische ontwikkelingen neemt toe. Concurrentievoordelen zijn steeds meer tijdelijk. Er is ook sprake van een toenemende internationale spreiding van economische activiteiten. De wereldwijde concurrentie vindt in belangrijke mate plaats op het gebied van taken. Een baan en een bedrijf bestaan uit een bundel taken die op de een of andere wijze aan elkaar zijn geplakt. Deze bundeling en relatieve specialisatie van taken kenmerken een regio en stad. De productie van goederen vindt steeds meer plaats in lange en gefragmenteerde ketens. Hierdoor worden regio's steeds afhankelijker van elkaar en bedrijven (en tot op zekere hoogte ook werknemers) zijn minder gebonden aan een specifiek land of een specifieke regio of stad.<sup>24</sup>

De structuurwijziging komt ook tot uiting in de toe- en afname van de werkgelegenheid in bepaalde sectoren. De werkgelegenheid zal naar verwachting afnemen bij de overheid, in het onderwijs, de financiële dienstverlening en in de detailhandel. Groei is aannemelijk in vernieuwende vormen van zorg, de bouw (indien voldoende vernieuwend), slimme fabrieken<sup>25</sup>, kleinschalige industrie, ambacht, de persoonlijke dienstverlening, toerisme en recreatie, sociaal ondernemerschap, ruil- en deeleconomie en vooral in de duurzaamheidstransitie van de economie en samenleving, waaronder de transitie naar een circulaire economie (zie hoofdstuk 7).<sup>26</sup> De 'Next Economy' wordt gekenmerkt door nul CO<sub>2</sub>-emissies, het combineren van functies, het gezamenlijk gebruiken van publieke ruimtes, en het stellen van sociale innovaties boven technologische innovaties.<sup>27</sup>

## De belangrijke rol voor de stad als consumentenstad

De aantrekkingskracht van de stad wordt in belangrijke mate verklaard door de voorzieningen, de consumptiemogelijkheden (luxe winkels, beleving, cultuur, uitgangsmogelijkheden, goede restaurants) en de goede kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Dit is voor de aantrekkelijkheid van de stad nog net iets belangrijker dan de vele, goedbetaalde banen en de mogelijkheid om vele andere banen te kunnen bereiken. Immers veel, diverse en hoogwaardige consumentendiensten bestaan bij de gratie van de massa en de dichtheid van de stad. De vergrijzing doet niets af aan deze consumentenaantrekkelijkheid van de stad. Integendeel. Hoewel het inkomensniveau van gepensioneerden over het algemeen lager ligt dan dat van werkenden hebben de gepensioneerden een veel hogere consumptiequote ( $\pm 120\%$ ) dan de groep inwoners tussen de 35 en 50 jaar ( $\pm 80\%$ ). De hogere consumptiequote heeft een groter effect dan de gemiddeld lager inkomens zodat het aandeel van de consumptie in het bruto binnenlands product naar verwachting zal toenemen. In Japan, één van de meest vergrijsde landen ter wereld, heeft een dergelijke ontwikkeling afgelopen decennia al plaatsgevonden. En dit is als trend geen nadeel voor de steden.<sup>28</sup>

## Wijzigende ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in de stad

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ruimtelijk-economische ontwikkelingen en de ruimtelijke ordeningsregelgeving. Hun beleid heeft invloed op de ruimtelijke spreiding en ontwikkeling van economische activiteiten op bedrijfsterreinen, op kantoorlocaties, in winkelgebieden én in woonwijken. Er is steeds meer behoefte aan interactiemilieus, functiemenging, en aan het combineren van detailhandel, horeca en dienstverlening in één ruimte ('blurring').

Het ontwikkelen van nieuwe en het opwaarderen van verouderde bedrijventerreinen is een publieke taak van gemeenten. Wanneer bedrijven zich in een regio willen vestigen dan is het belangrijk dat er voldoende ruimte van de gevraagde kwaliteit beschikbaar is. Bedrijven verhuizen voornamelijk binnen de eigen gemeente of regio. G32-steden concurreren derhalve met hun regiogemeenten als zij nieuwe bedrijventerreinen aanleggen.<sup>29</sup>

Door de toename van de kleinschalige bedrijvigheid (midden- en kleinbedrijf, zzp'ers, freelancers, start-ups) verandert ook de woon- en werkplek van de ondernemers. Veel nieuwe bedrijven, nieuwe ondernemers en zzp'ers zijn actief in ICT en zakelijke dienstverlening. Van deze ondernemers begint bijna negentig procent aan huis en ongeveer tweederde runt zelfs na vijf jaar nog zijn of haar bedrijf vanuit huis. Door de bovengenoemde trend bieden woonwijken en buurten in toenemende mate een breed pallet van economische activiteiten: 45% van de stedelijke bedrijvigheid speelt zich reeds af in woonwijken.<sup>30</sup> Vooral zzp'ers in de zakelijke dienstverlening kiezen een aantrekkelijke woonomgeving voor hun bedrijfsmatige activiteiten.<sup>31</sup>

## Langdurige structurele leegstand kantoren

In Nederland is er een overaanbod aan kantoorvloeroppervlakte. Gemiddeld staat ruim 17% van de kantoorvloeroppervlakte leeg per 2016. De structurele leegstand neemt nog steeds toe en zal door de veranderende economie (toename van het thuiswerken, zzp'ers en het Nieuwe Werken) niet snel veranderen. Ook niet nu de economische en financiële crisis voorbij is. Zestig procent van de leegstand is structureel (leegstand van meer dan drie jaar). Sinds 2012 worden er meer kantoren aan de voorraad onttrokken dan er worden toegevoegd. Maar dit is nog altijd niet voldoende om de leegstand te doen dalen. Daarvoor neemt het gebruik van kantoren te snel af. Er zijn belangrijke regionale verschillen in de leegstand. De leegstand concentreert zich in de Randstad, in het bijzonder rondom Amsterdam en in het Rijnmondgebied. Als ingezoomd wordt op de G32-steden dan is er niet of nauwelijks leegstand in Wageningen (3,4%) en in Roosendaal (6,2%). En zeer veel leegstand in Gouda (29,4%) en Almere (33,5%).<sup>32</sup> Inmiddels is ook duidelijk geworden dat er een belangrijke kwalitatieve mismatch is in het

aanbod van bedrijfsterreinen in nagenoeg alle Nederlandse regio's. De enorme schaalvergroting in de logistiek is niet voorzien, er is veel aanbod op verkeerde plekken of in de verkeerde dimensies, en er is meer behoefte aan gemengde interactiemilieus.<sup>33</sup>

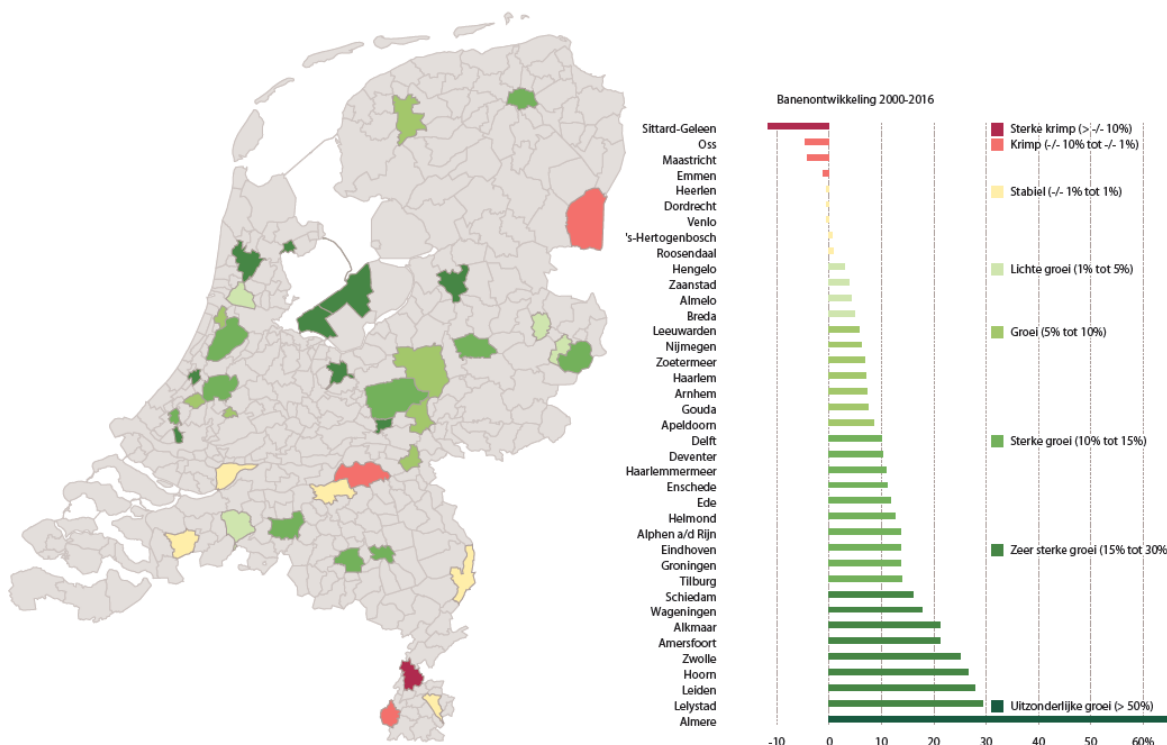
### Toename structurele leegstand van winkels

Net als bij kantoren neemt de omvang en het aandeel van de structurele leegstand van winkels toe. Ruim een kwart van de winkelleegstand is structureel. Alle vormen van leegstand (structureel, langdurig, frictie en aanvang) nemen sterk toe.<sup>34</sup> Veel winkelmeters zijn recent leeg komen te staan door faillissementen van ketens zoals V&D, Miss Etam en MS Mode. Ook de winkelleegstand treft niet elke stad in gelijke mate. Met name buiten de Randstad is er veel leegstand; voor een deel in de krimpregio's. Gemiddeld is de winkelleegstand in Nederland 10% in 2016. Onder de G32-steden kent Haarlemmermeer in dat jaar de laagste leegstand (6%) en Deventer de hoogste (20%). In de afgelopen vijftig jaar is het aantal vierkante meter per winkel vervijfvoudigd. Dit zorgde er mede voor dat het aantal vierkante meters winkelvloeroppervlakte elk jaar toenam. Een trend die in 2016 voor het eerst is omgebogen. Gezien de grote overcapaciteit en de structurele veranderingen in de detailhandel (o.a. internetwinkelen, veranderend winkelgedrag) zijn de onttrekkingen onvoldoende om het dalende gebruik van winkelmeters te compenseren.<sup>35</sup>

### De ontwikkeling van het aantal banen

De werkgelegenheid ontwikkelt zich zeer verschillend in de G32-steden in de afgelopen vijftien jaar. Van een zeer sterke toename in Almere, Lelystad, Leiden, Hoorn en Zwolle tot een forse daling in Sittard-Geleen, Oss, Maastricht en Emmen (figuur 2.1).

Figuur 2.1 Ontwikkeling van het aantal banen 2000-2016 in de G32-steden



Bron: LISA (voor gemeentelijke herindelingen in enkele G32-steden in de periode 2000-2016 is gecorrigeerd)

Gemiddeld neemt in deze periode in alle G32-steden de werkgelegenheid met 10% toe en in Nederland met 12%.

De sectorstructuur, de ligging, het ondernemerschap, de innovativiteit, het aanpassingsvermogen, de veerkracht, de doorgroei van startende ondernemingen en de omvang en kwaliteit van het arbeidsaanbod bepalen de groei en krimp van het aantal banen. Verwachtingen zijn relatief gunstig voor steden met een grote industriële sector, veel zakelijke dienstverlening (exclusief de financiële sector), specialisatie in de dienstensector en een belangrijke zorgsector.<sup>36</sup> In die sectoren is vooral de specialisatie in (kennis)intensieve productiefasen en de bijbehorende taken van belang. De eventuele specialisatie in traditionele sectoren is minder van belang. In Nederland en de steden neemt het relatieve belang toe van arbeid voor laaggeschoolde banen en vooral van hooggeschoolde banen. Dit ten koste van de middelbare beroepsgroepen.<sup>37</sup> De economie ontwikkelt zich als een zandlopereconomie met hoogopgeleide en laagopgeleide banen en een relatieve reductie van het aantal middenklasse banen. Mensen die voorheen in middenberoepen werkten, bezetten nu vaker een lager betaalde baan. Daardoor blijft de positie van laagopgeleiden precair en staat het loonniveau van laagbetaalde banen onder druk. Er is sprake van baanpolarisatie, waarbij de ontwikkeling in Nederland in vergelijkend perspectief nog mee valt.<sup>38</sup> Ondanks de afname van het aantal laagopgeleiden in de beroepsbevolking met ongeveer een ½ miljoen in de komende tien jaar, wordt hun economische positie niet beter. Onder laagopgeleiden neemt naar verwachting de loonongelijkheid, de werkloosheid en de armoede toe.<sup>39</sup>

12

Een belangrijk aspect van de baanontwikkeling is ook de verwachte ontwikkeling van het soort banen. De baanontwikkeling in steden die reeds een persistent hoge werkloosheid kennen, is vooral voor vrouwen en laagopgeleiden niet gunstig.<sup>40</sup> De afgelopen vijftientig jaar is het aantal flexibele dienstverbanden (tijdelijke dienstverbanden, uitzendkrachten, oproepkrachten, payrollers, zzp'ers e.d.) toegenomen tot ongeveer 30% van de werkzame bevolking. Nederland is daarmee koploper flexibele arbeid in Europa. Of deze ontwikkeling doorzet, is niet te voorspellen. De meeste mensen hebben behoefte aan vastigheid in hun bestaan. In diverse sectoren is een hoge mate van flexibele contracten economisch niet nodig en nationale wet- en regelgeving (ontslagrecht, cao-afspraken, fiscale faciliteiten, sociale zekerheid) speelt een belangrijke rol. Daarom kan deze trend ook veranderen.<sup>41</sup> Binnen de flexibele schil valt ook de trend in de ontwikkeling van het aantal en aandeel van zzp'ers in de beroepsbevolking op. Eén op de zes werkenden is zzp'er waarvan ruim 800.000 zijn of haar hoofdinkomen haalt uit het zzp-schap. In totaal zijn in de G32-steden 186.000 personen actief als zzp'er. Tussen de G32-steden zijn er belangrijke verschillen in het aantal zzp'ers. In Ede en Haarlem zijn relatief de meeste zzp'ers actief (bijna 10% van de beroepsbevolking) en in Enschede en Zoetermeer het minst (6% van de beroepsbevolking). Hoog scoren ook Amersfoort, Breda, Haarlemmermeer en 's-Hertogenbosch. De aantrekkelijke woonomgeving, de sectorstructuur en de leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking zijn belangrijke verklaringen voor een relatief hoog aandeel zzp'ers in de beroepsbevolking.<sup>42</sup>

## 2.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

Het economische succes van stedelijke regio's is ongewis. Door de verwachte lage economische groei,<sup>43</sup> de grote economische onzekerheden en de disruptieve snelle, technologische ontwikkelingen wordt het nog onzekerder. De (sociaal)economische verschillen tussen en binnen regio's worden groter. Steden met de juiste mix aan sectoren en aantrekkelijke vestigingsplaatsfactoren groeien, terwijl steden die dat minder goed op orde hebben waarschijnlijk afglijden. 'Goede' banen, hoogopgeleiden, hoge inkomens en hoogwaardige voorzieningen versterken elkaar. Door deze principes van agglomeratie worden de verschillen tussen regio's vergroot ('de duivel schijft altijd op de grootste hoop').<sup>44</sup> Dat betekent niet dat de steden, in het licht van de economische trends en ontwikkelingen, niets kunnen doen. Men

kan met allerlei maatregelen de korte termijn opgaven aanpakken. Met tegelijkertijd een scherp oog voor de lange termijn ontwikkelingen. Deze paragraaf schetst enkele opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen om keuzes op te baseren.

### Korte termijn opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

Op korte termijn is het voor gemeenten belangrijk om oplossingsrichtingen te kiezen om de arbeidsmarkt beter te laten werken,<sup>45</sup> de mismatches op de arbeidsmarkt te verminderen, het aantal bijstandsgerechtigden te verkleinen, het leegstaande vastgoed in het kernwinkelgebied aan te pakken en om voor goede mogelijkheden voor bedrijfshuisvesting te zorgen. Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen waar men keuzes in kan maken, zijn:

- Naar schatting zal ruim de helft van de kinderen die nu op de basisschool begint uiteindelijk een baan krijgen die op dit moment nog niet bestaat.<sup>46</sup> Naar verwachting worden niet-cognitieve vaardigheden belangrijker (plannen, zelfdiscipline, sociale vaardigheden, kunnen samenwerken, leren 'leren'). Dit vraagt (gestimuleerd door de gemeente?) om een veel betere samenwerking en afstemming tussen het onderwijs, nieuwe onderwijsvormen, het bedrijfsleven en nieuwe, startende bedrijven.
- Het opleidingsniveau van de beroepsbevolking is een zeer belangrijke determinant van regionale en nationale economische groei. Daarbij is het van het groot belang om véél meer aandacht te besteden aan permanente educatie, gezien de onzekere economische ontwikkelingen, de snelheid van technologische ontwikkelingen en het langer moeten doorwerken van ouderen.<sup>47</sup>
- In het hele land en in alle stedelijke regio's worden groeikansen gemist door mismatches op de arbeidsmarkt. De mismatches doen zich op alle niveaus en in allerlei beroepen voor (wijkverpleegkundigen, procestechniek op mbo en hbo-niveau, ICT-specialisten, in de maakindustrie et cetera). Denk, om mismatches te verminderen, bijvoorbeeld aan het vergroten van de arbeidsmobiliteit (arbeidsbemiddeling voor een groter gebied dan de eigen arbeidsmarktregio, het afschaffen, verlagen of het effectiever vormgeven van de overdrachtsbelasting, de wachtlijsten en toewijzing van sociale huurwoningen minder een rem laten zijn om te verhuizen). Of aan het in kaart brengen van de vervangingsvraag en daar gericht voor opleiden, leerlingen ontmoedigen om bepaalde weinig kansrijke opleidingen te kiezen, nieuwe opleidingen of opleidingsmodules bevorderen en de fiscale aftrekbaarheid en/of het vergoeden van woon- werkverkeer.<sup>48</sup>
- Voor de onderkant van de arbeidsmarkt, de mensen in allerlei uitkeringen (1,7 miljoen Nederlanders) en de grote groep Nederlanders die langs de kant van de arbeidsmarkt staan, zijn de volgende opties te overwegen. Begeleiding, bemiddeling en controle op verplichtingen voor mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt.<sup>49</sup> Loonkostensubsidies en beschutte werkplaatsen<sup>50</sup> zijn effectief voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt of met een verstandelijke beperking (ongeveer 25% van de laagopgeleiden). Een belangrijke groep laagopgeleiden is laaggeletterd of heeft een taalachterstand. Een grotere inzet op het versterken van de Nederlandse taalvaardigheid is voor deze groep een optie. In algemene zin is scholing alleen nuttig als het gericht is op werkzoekenden met een grote kans op langdurige werkloosheid. Daarbij is het pas effectief op langere termijn. Een oplossingsrichting is ook om aandacht te schenken aan klantmanagers die evidence-based werken, die nieuwe aanpakken experimenteel toetsen en die de effecten van hun aanpakken systematisch monitoren en evalueren.<sup>51</sup>

- Clusters van innovatieve high-tech bedrijven en startups rond universiteiten en gespecialiseerde productielandschappen, kunnen een positieve bijdrage leveren aan kennisuitwisseling, kennisverspreiding en economische ontwikkeling.<sup>52</sup>
- Het bevorderen van ondernemerschap door het schrappen of het verkleinen van de effecten van belemmerende regelgeving en lagere lasten. Ook het mogelijk maken van functiemenging en nieuwe toetreders (o.a. in het sociale domein) en het stimuleren van goede woon-werk-leefmilieus kan het ondernemerschap bevorderen.
- Gemeenten hebben veel taken op het gebied van zorgen, samenleven en werk en inkomen. In toenemende mate hebben steden het gevoel dat deze beleidsterreinen niet goed zijn verbonden met de beleidsterreinen 'economie', 'onderwijs' en 'arbeidsmarkt'.<sup>53</sup>

### Lange termijn opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

Voor de lange termijn is het belangrijk dat steden aansluiten bij de economische ontwikkeling, de dynamiek, het ondernemerschap, innovatie en de sterke en zwakke punten van de eigen regio ('go with the flow'). Een sterk regionale optiek is daarbij van belang. Gefragmenteerde regio's zullen op termijn hun concurrentiepositie zien verslechteren. Er is gedegen kennis nodig van de regionale kenmerken en van de relaties tussen technologieën. Deze kennis is nodig om goede strategische keuzes te maken; voor slimme specialisatie of diversificatie, het stimuleren van stuwende of verzorgende bedrijven of voor het bevorderen van de juiste vaardigheden van de eigen beroepsbevolking.<sup>54</sup> Daarbij is de literatuur nog niet eenduidig welke strategieën effectief zijn om de regionale economie te versterken, om regionale specialisaties te bevorderen en over de mate en wijze van faciliterend of sturend overheidsbeleid.<sup>55</sup>

De volgende denk- en oplossingsrichtingen – die men lang moet volhouden – helpen bij de invulling van een lange termijn perspectief:

14

- Bouw aan duurzame relaties met ondernemers, onderwijs- en kennisinstellingen. Geef elkaar vertrouwen en ruimte. Heb oog voor deelbelangen, definieer de *publieke* belangen duidelijk en werk gezamenlijk aan de implementatie van de visie.
- Versterk het regionale ecosysteem en de interactiemilieus. Faciliteer, stimuleer en intervenueer gericht om elementen te versterken (productielandschappen, verbindingen tussen technologieën, human capital agenda, vestiging van buitenlandse bedrijf).<sup>56</sup>
- Zet in op het bevorderen van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling (onderzoek, ontwikkeling, permanente educatie en nóg beter delen van de bestaande internationale kennis) als motor van duurzame groei van het regionaal inkomen per hoofd.<sup>57</sup>
- Het bouwen van woningen om nieuwe inwoners aan te trekken, kan leiden tot meer verzorgende werkgelegenheid; maar niet automatisch tot een krachtiger ontwikkeling voor stuwende en waarde toevoegende sectoren.<sup>58</sup>
- Vergroot de veerkracht van de regionale economie, de bedrijven en de eigen beroepsbevolking door betere kennisdeling, gevarieerd en goed onderwijs, permanente educatie, om- en bijscholing, grotere arbeidsmobiliteit, betere werking arbeidsmarkt en het bevorderen van cross-overs tussen gerelateerde sectoren.<sup>59</sup> Dit is van belang vanwege de onzekere toekomstige technologische en economische ontwikkelingen.<sup>60</sup>

## 3 Sociale trends en ontwikkelingen

De belangrijkste demografische trends (➤) en daaruit voortvloeiende opgaven (•) op een rij:

- Na de transitie is de volgende cruciale stap de echte sociale transformatie en innovatie.
- De (toekomstige) zorgvraag in belangrijke mate beïnvloedt door kwetsbare ouderen en mensen met een beperking.
- Toenemende ongelijkheid en groeiende onzekerheid.
- Definieer als gemeente sociale kwaliteit en benut de kansen van de lokale beleidsvrijheid.
- Organiseer de zorg voor de vergrijzende bevolking en overbrug de aanzienlijke gezondheidsverschillen tussen de diverse groepen inwoners.
- Zorg voor 'nabijheid' en 'meer zekerheid' voor belangrijke groepen inwoners die het gevoel hebben er niet meer bij te horen.

### 3.1 Sociale trends en ontwikkelingen

#### Af- en vervolmaken transitie en transformatie

Sinds 1 januari 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor mensen en groepen die terug moeten vallen op (tijdelijke) ondersteuning om het hoofd boven water te houden (Wmo), voor de participatie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt én voor de jeugdzorg. Volgens de Transitiecommissie Sociaal Domein is deze instrumentele *transitie* overwegend goed gegaan. Maar we staan nog maar aan het begin van de *transformatie* en het moeilijkste moet nog komen.<sup>61</sup> Van belang is om te investeren in een verdere cultuuromslag waarin vier zaken centraal staan:

- het verhogen van participatie;
- het inrichten van integraal en samenhangend beleid en uitvoering;
- een verschuiving van de tweede naar de eerste en de nulde lijn: ontzorgen en normaliseren;
- en een versterking van de eigen kracht en zelfredzaamheid.

15

Deze noodzakelijke cultuuromslag heeft betrekking op álle spelers in het sociale domein: gemeenten (bestuurders en het ambtelijk apparaat), maatschappelijke organisaties en professionals, burger- en cliëntenorganisaties en de civil society. Het raakt álle betrokken burgers. Het gaat zowel om jeugdigen en jongeren, burgers die in armoede verkeren, ouderen en GGZ-cliënten. Daarbij wordt ook een beroep gedaan op de veerkracht van de samenleving als geheel. Het beleid en uitvoering in het sociaal domein adresseert dus niet uitsluitend kwetsbare groepen. 'Sterk' wordt ook geacht 'zwak' te helpen.

#### Opmars naar de leefwereld

Kenmerkend voor alle transformatie-bewegingen is de beweging van beleid en uitvoeringspraktijken naar de leefwereld van burgers. Maar ook de inzet op het versterken van sociale netwerken van burgers, bewoners en cliënten die gepaste, tijdelijke of permanente ondersteuning nodig hebben. Deze opmars tekent zich af in de volgende bewegingen:

- de sterkere nadruk op het langer thuis blijven wonen voor ouderen;
- de ambulantisering van de GGZ en de afbouw van residentiële zorg;
- intensivering van RIBW's (begeleid wonen) naar wijken en buurten;
- ambulantisering in de zorg voor de jeugd;
- normalisering van beschutte arbeid (afbouw sociale werkvoorzieningen);
- het beroep op de reguliere arbeidsmarkt om burgers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in het reguliere arbeidsproces op te nemen.

Een ander kenmerk van deze beweging naar de leefwereld in beleid en uitvoering is de nadruk op het belang en waarde van maatschappelijk initiatief. Denk aan de inzet van vrijwilligers bij schuldhulpverlening (thuisadministratie, formulierenbrigades), aan de inzet van allochtone vrouwen als intermediairs bij het leggen van contacten (buurtmoeders en buurtvaders), of aan de inzet van ervaringsdeskundigen op allerlei terreinen (lotgenotengroepen, eigen kracht-conferenties, best persons in wijken). De toenevende aandacht in het lokaal beleid en de uitvoering om meer te investeren in samenlevingsopbouw en de civil society hoort ook bij deze trend.

### De zorg voor de jeugd

De zorg voor de jeugd kent van oudsher een hiërarchische structuur. Het Directoraat Jeugdbeleid van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport stond aan de top van de piramide. Dit werkte door naar de beroepscode op de werkvloer van professionals in de jeugdzorg. Deze hiërarchische structuur heeft plaats gemaakt voor een lokaal speelveld, waarin *preventie, vroegsignalering en normalisering* de centrale thema's zijn.

Twee trends staan centraal: van het 'achterveld' (tweede lijn) naar het 'voorveld' (eerste en nulde lijn) en de versimpeling van de zorg voor de jeugd. De eerste trend is al sinds 2005 ingezet met de installatie van de Bureaus Jeugdzorg om de zorg voor de jeugd meer te verplaatsen naar het 'voorveld' (onderwijs, sociaal werk, sociale teams, jongerenwerk, sportverenigingen, kerken en moskeeën). De nieuwe Jeugdwet versnelt deze trend. De tweede trend behelst de drieslag *één gezin, één plan, één hulpverlener* voor alle jonge en oude zorgbehoeftigen. Dit heeft grote consequenties voor het beleid en de uitvoering op lokaal niveau. Interessant bij deze trend is dat het gemeenten en organisaties ruime mogelijkheden hebben om kokeroverstijgend na te denken over de inrichting van de sociale infrastructuur.

16

### Trends in de zorgvraag: kwetsbare ouderen en mensen met een beperking

De trend in het overheidsbeleid om mensen langer zelfstandig thuis te laten wonen, zet door. De de-institutionalisering of extramuralisering versnelt. De generatie bejaardenouderen die na de oorlog is gereïscaleerd, wordt in hoog tempo aan de formele sociale infrastructuur onttrokken. Dezelfde ontwikkelingen doen zich voor in de GGZ, de zorg voor mensen met beperkingen en de Jeugdzorg. Er is sprake van het afbouwen van residentiële vormen van zorg en het intensiveren van begeleid wonen in gewone woonwijken en buurten. De trend wordt wel aangeduid met de term 'inclusie'. Om als kwetsbare oudere of burger met een psychiatrische, verstandelijke dan wel een mobiliteitsbeperking zelfstandig te kunnen blijven wonen, tekenen zich de volgende trends af:

- Verdere lokalisering van het zorgbeleid. Niet alleen de gemeente speelt een cruciale rol bij het langer zelfstandig thuis kunnen blijven wonen, maar ook in toenemende mate zorgverzekeraars, zorgaanbieders, woningbouwcorporaties en middenveldpartijen. De vraag is hoe deze lokale zorgsystemen zich tot elkaar gaan verhouden. Gaan deze lokale zorgsystemen divergeren of convergeren? In hoeverre zullen verschillen tussen gemeenten uit oogpunt van rechtvaardigheid geaccepteerd worden?
- Een grotere zorgvraag door de toename van de pluriforme groep 'zorgbehoevende 75-plussers' en een afnemend aantal mantelzorgers die zelf ouder en kwetsbaarder worden. Verder een grotere, en complexere zorgvraag van o.a. dementerende en eenzame ouderen. Terwijl het aantal professionals zal afnemen en hun (loon)kosten zullen stijgen.
- Vooral in de krimpgebieden en in naoorlogse wijken en woonerwijken (die zich meer en meer tot ouderencaves ontwikkelen) kan het 'zorgtekort' een probleem worden. Het gaat dan om de discrepantie tussen een groeiende zorgvraag en het teruglopend aantal zorgenden.
- De corporatiesector ontwikkelt zich in de richting van een vangnet voor maatschappelijk kwetsbaren. Bijna een derde van de hoofdbewoners van een sociale huurwoning is 65 jaar of ouder.

In de helft van de corporatiewoning woont een alleenstaande en bij veel oudere huurders komt de ouderdom relatief vroeg met gebreken. Ook huisvesten corporaties in toenemende mate bijzondere doelgroepen vanwege de extramuralisering en de-institutionalering van de GGZ, de zorg voor mensen met beperkingen en de jeugdzorg.

- Te verwachten is dat een groeiende groep ouderen in de buurt van hun kinderen gaat wonen. Niet alleen om hun opa- of oma-rol te kunnen vervullen, maar ook om verzekerd te zijn van informele zorg. Hoogbejaarden - ook al zijn ze nog relatief vitaal - zien er tegenop om grote afstanden per auto af te leggen om hun kinderen te bezoeken. Andersom geldt hetzelfde. Hiermee samenhangend is er stijgende behoefte aan drie generatiewoningen.

## Groeiende ongelijkheid en onzekerheid

Recente studies van het SCP, de WRR en het PBL wijzen in de richting van toegenomen sociale ongelijkheid en segregatie. Deze ongelijkheid manifesteert zich op verschillende niveaus:

- Ten eerste wordt gewezen op de *toenemende ruimtelijke of territoriale* ongelijkheid. Vooral perifere regio's blijven achter in inkomen, opleiding, werkgelegenheid en gezondheid. Vanwege de kwetsbare economische structuur trekken kansrijke groepen weg die elders meer kansen zien. De achterblijvers zijn ouder, lager opgeleid en hebben minder te besteden dan het landelijk gemiddelde. In steden zien we dezelfde uitsortingsprocessen. Kansarme groepen concentreren zich in stadswijken met minder status, veelal 'corporatiewijken'. Deze ruimtelijke ongelijkheid is tot op zekere hoogte van alle tijden, maar versterkt zich de laatste jaren.<sup>62</sup>
- Territoriale ongelijkheid gaat hand in hand met *sociaal-maatschappelijke ongelijkheid* (en omgekeerd). Hoewel er na alle inkomensoverdrachten in het egalitaire Nederland beperkt sprake is van groeiende inkomensongelijkheid, is het onomstreden dat de vermogensongelijkheid aan het toenemen is.<sup>63</sup> Maatschappelijk ongelijkheid manifesteert zich niet alleen in inkomens en vermogensverschillen, maar vooral ook in belangrijke mate in *gezondheidsverschillen*.
- Waar recent veel over wordt gezegd en geschreven, is wat we hier omschrijven als *perspectiefongelijkheid*. Er is een groeiende groep die in existentiële onzekerheid en economische marginaliteit leeft (kortdurende baan, weinig sociale zekerheid, onzeker toekomstperspectief). Deze groep bestond traditioneel uit 'kansarme groepen', maar ook een groeiend deel van de vroegere middenklasse ziet de bodem onder zijn bestaan wegvallen.<sup>64</sup> De Engelse econoom en socioloog Guy Standing heeft deze nieuwe sociale klasse getypeerd als 'het precariaat'.<sup>65</sup>
- Perspectiefongelijkheid heeft een directe relatie met *bestaansonzekerheid*.<sup>66</sup> Veel Nederlanders missen het gevoel vaste grond onder de voeten te hebben. Zij beoordelen hun positie als onvast, onzeker en onvoorspelbaar. Deze onzekerheid manifesteert zich op uiteenlopende terreinen. De arbeidsmarkt flexibiliseert, de vaste baan is niet meer zo vast. De zorg (persoonsgebonden budget, verpleeghuiszorg, ziekenhuiszorg, thuiszorg, mantelzorg) is met vragen omringd. Evenals de betekenis van instituties als het UWV en meer algemeen de bescherming die sociale zekerheid anno 2017 biedt. Er is veel woononzekerheid (wachtlijsten voor de sociale huursector, woningen onder water) en opleidingsonzekerheid. De basisbeurs is weggevallen en het onderwijs is niet meer het vanzelfsprekende stijgingskanaal<sup>67</sup>. Terwijl de open economie van Nederland en de toestanden in de wereld ons steeds weer nieuwe burens brengen.
- De integratiedebatten staan in het teken van culturele tegenstellingen en groeiende polarisatie tussen 'oorspronkelijke bewoners' en nieuwkomers (migranten). Een belangrijke groep Nederlanders geeft aan dat 'Nederland Nederland niet meer is'. Jongeren van migrantengroepen voelen zich buitengesloten en er is sprake van discriminatie op de arbeidsmarkt. De opgave is om verbinding met deze groepen jongeren te maken. Dat is een proces van twee kanten. Het

samenleven lijkt onder druk te staan in onze (super)diverse steden. Populair is het woord 'bubbel' deze dagen, iedere groep opgesloten in zijn eigen sociaaleconomische klasse, etnische groep, levensstijl, gelijk en (digitale) wereldbeeld. Van verschillende kanten zien we als reactie daarop pleidooien voor meer 'verbinding'.<sup>68</sup>

### 3.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

De sociale trends en ontwikkelingen schetsen waarmee rekening kan worden gehouden bij het maken van keuzes in de verkiezingsprogramma's en collegeprogramma's. Deze paragraaf schetst enkele opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen om de keuzes op te baseren.

#### Het benutten van de eigen beleidsruimte voor sociale kwaliteit

Er breken uitdagende tijden aan voor gemeenten, bestuurders, maatschappelijke organisaties en burgers. De komende jaren vormen voor het lokale niveau voor de colleges en raden misschien wel de spannendste periode in het sociaal domein sinds eind jaren zestig, toen de bomen tot in de welzijns-hemel leken te groeien. Waar voorheen met een vinger gewezen kon worden naar belemmerende wet- en regelgeving en gescheiden financieringsstromen op landelijk of provinciaal niveau, hebben gemeenten nu de kans een meer eigen beleid en uitvoering in het brede sociale domein te realiseren. Met de transities maakt het rechtsbeginsel van 'gelijkheid' plaats voor het 'ieder het zijne' als dragend rechts-idee.<sup>69</sup> Dit vraagt een andere houding, opstelling en deskundigheid van de uitvoerders, beleidsmakers, bestuurders en deze zal zich werkende weg moeten ontwikkelen. De in het verleden vaak gezochte en gevraagde ruimte is er nu. En met de invoering van de Omgevingswet in 2019 zal het ook nadrukkelijk mogelijk worden om het sociale en fysieke domein (woningbouw, natuur en milieu) lokaal met elkaar te verbinden.

Deze beleidsruimte biedt college en raad ook het instrumentarium om een belangrijke bijdrage te leveren aan de *onzekerheidsreductie* van haar burgers. De opgave is om burgers weer het gevoel te geven dat zij hun regie terug krijgen. *Perspectiefonzekerheid* maakt dan plaats voor *perspectiefzekerheid*. De colleges en raden beschikken over een aantal belangrijke, uitdagende *beleidsrijke* dossiers om hieraan een bijdrage te leveren. Die behelzen natuurlijk de 'klassieke' 3-D-dossiers en vanuit deze dossiers het brede sociale domein in al haar facetten. Het gaat dan om de koppeling aan de zorgverzekeringswet en de Wet Langdurige Zorg. Maar ook om de koppeling met onverwachte en onverdachte lokale beleids- en uitvoeringspraktijken zoals het beheer van de openbare ruimte, accommodatiebeleid, veiligheidszorg en woningtoewijzing. De kansen- en zelfs de (financiële) ruimte – zijn er meestal. Daarbij is een drievoudig schot voor de boeg op z'n plaats:

- wees alert om niet opnieuw de systeemzwaarte te introduceren en om een grimmige bureaucratie te creëren;
- koester de wijsheid die in de huidige systemen is geborgd, niet alles hoeft nieuw en radicaal anders;
- wees ervan bewust dat grote transformaties en cultuuromslagen tijd kosten, zorg voor een combinatie van korte klappen en lange adem.

#### Behoud en innovatie bij maatschappelijke ondersteuning

De kansen en ontwikkelrichtingen in het sociale domein vormen voor de komende jaren een driesprong. Daarbij is van belang om voor ogen te houden dat de thema's nauw in elkaars verlengde liggen. Het gaat om een goed evenwicht tussen behoud en innovatie in maatschappelijke ondersteuning en welzijn, participatie, arbeid en zorg. Tegelijkertijd gaat er in de samenleving ook veel goed in de ondersteuning van (kwetsbare) burgers zonder dat de gemeente daar invloed op heeft of weet van heeft. Door de

grote(re) beleidsvrijheid die gepaard gaat met de transformaties liggen er lokaal veel kansen om de bestaande praktijken te vernieuwen, te verbeteren (bijv. zorgoplossingen tenderen) en goedkoper te maken (bijv. door over te gaan op populatiebekostiging). Denk daarbij aan de volgende denk- en oplossingsrichtingen:

- Oude aanpakken uit de systeemwereld sluiten niet meer aan bij de leefwereld. Beide werelden botsen. Met geld (dat er niet meer is) is dat niet meer op te lossen. Dit leidt tot toenemende ongelijkheid, onzekerheid en maatschappelijk ongenoegen. Samen met de veranderende verwachtingen van de jeugd zijn nieuwe arrangementen en nieuwe vormen van solidariteit nodig. Om dit uit te vinden en te ontdekken zijn experimenten en innovaties nodig en (nieuw) sociaal ondernemerschap.
- Mensen die de vaardigheden of financiële middelen missen om met zelforganisatie, eigen kracht en eigen regie hun sociale en zorgproblemen op te lossen, vallen nu vaak buiten de boot. Belangrijk is een andere inrichting van armoedebestrijding en schuldenproblematiek. Leg daarbij de aandacht meer op het stabiliseren van schulden, gedragscomponenten, stressfactoren, en minder op de technische bewindvoering.<sup>70</sup> Ook de discussie over en experimenten met een basisinkomen speelt hier een rol.
- Sociale teams zijn volop in ontwikkeling. In de professionalisering van de teams zijn nog belangrijke stappen te zetten. Kansen liggen er met name door de sociale teams veel beter te verbinden met het 'voorveld' en door sociale teams en de (eerst lijns)gezondheidszorg (huisartsen, GGD, fysiotherapeuten, verzorgingshuizen) veel nauwer op elkaar te betrekken.
- Investeer ruimhartig in 'community organization' samen met bewoners, gericht op het aanboren van de hulpbronnen en informele netwerken in de buurt en in het herontwikkelen van een basisinfrastructuur. Voorbeelden zijn: hernieuwde investeringen in buurthuizen ('huizen van de wijk'), een nieuwe generatie bibliotheekfilialen, woningcorporaties die investeren in 'kamers' en 'huizen' van de wijk, en religieuze organisaties van verschillende denominaties die in wijkinitiatieven investeren.

19

### Iedereen aan de slag

We staan aan het begin van een tijdperk waarin de aard van het werk door technologische ontwikkelingen verandert. De transitie naar een digitale economie kost banen, maar zal ook nieuwe banen opleveren. Wat het totale effect van robotisering en digitalisering op de arbeidsmarkt is, blijft ongewis.<sup>71</sup>

Belangrijk is om de veerkracht van inwoners te versterken. Flexibiliteit, veranderkracht, ondernemerschap en voortdurende bij- en omscholing zijn hierbij sleutelwoorden. Kansrijke oplossingsrichtingen zijn:

- Er liggen nieuwe arbeidsmarktkansen voor personen met een verstandelijke of psychische beperking en geringe bureaucratische en sociale vaardigheden. Schenk aandacht aan het scheppen en behouden van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zoals schoonmaak, klus- en sendiensten, lichte zorg en ondersteuning en investeer in de kwaliteit daarvan.
- Een betere integratie van de verschillende opleidingen en arbeidsmarkten en van de arbeidsmarktinformatie. ROC's kunnen samen met het HBO nog scherper aansluiten bij de dynamiek op de arbeidsmarkt, zeker op regionaal niveau. Schenk aandacht bij de opleidingen aan soft skills en sociale vaardigheden en burgerschap.
- Investeer zo vroeg mogelijk in jongeren die dreigen uit te vallen (de zogenaamde 'spookjongeren') en laat die niet los. Benut daarbij vindplaatsen als ROC's, de openbare ruimte, de jeugdgezondheidszorg enzovoort. Investeren in deze groepen voorkomt veel individuele ellende en belasting voor de samenleving.

## Zorg en de zorgvriendelijke stad

Gemeenten hebben en krijgen veel (meer) kansen om te bouwen aan een gezonde en zorgvriendelijke stad voor alle inwoners. Houd daarbij rekening met de volgende punten:

- Werk aan *de zorgvriendelijke stad*, waaraan niet alleen de publieke sector een bijdrage levert, maar iedereen: ook woningcorporaties, zorginstellingen, bedrijven, detailhandel, et cetera.
- Zoek mogelijkheden voor een activerende en vertrouwde omgeving voor verschillende generaties (*de drie- of viergeneratievriendelijke wijk*). Zet ouderen niet apart maar laat ze gewoon tussen andere generaties wonen en bij voorkeur in de wijk waar men geworteld is. Verzorgingshuizen kunnen prima een openbare functie hebben voor meerdere doelgroepen en een ontmoetingsplek vormen voor activiteiten in en voor de buurt(bewoners).
- Maak particuliere woningen en sociale huurwoningen geschikt door praktische ingrepen (nultrede, lift, alarmsystemen et cetera) en door gebruik te maken van bijvoorbeeld domotica. Hiermee samenhangend: het stimuleren van tijdig verhuizen naar een woning die past bij een volgende levensfase.
- Zet in op een brede combinatie van gezondheidsbevorderende lichte maatregelen: voorlichting over gezonde voeding, vergroening van de stad, meer ruimte voor spelen en sport, de voetganger en de fietser door middel van ingrepen in de openbare ruimte en mobiliteitsvoorzieningen.
- Werk aan de ondersteuning van mantelzorgers, de uitbouw van respijtzorg en aan mantelzorgvriendelijke wijken. In het laatste geval gaat het om wijken waar mantelzorgers met voorrang in de buurt van familieleden een woning kunnen krijgen.
- Draag zorg voor gepaste voorzieningen in de nabijheid (arts, apotheek en supermarkt). Het kleinschalige buurtvastgoed, wat corporaties aan het inrichten zijn onder noemers als 'huizen' dan wel 'kamers' van de wijk, passen hier ook bij.
- Ontwikkel cultuur-sensitieve zorg voor de groeiende groep eerste generatie Nederlanders met een migratie-achtergrond.
- Organiseer de deelname aan de maatschappij van mensen die (dreigen) te vereenzamen (ontmoeting, contact, dagbesteding). Relevant hiervoor is ook de rol van religieuze organisaties, niet alleen van traditionele protestantse en katholieke kerken, maar ook van migrantenkerken en moskeeën. Ook in het bieden van een vangnet (voedselbanken, vluchtelingenwerk) komt een deel van het 'klassieke maatschappelijk middenveld' weer nadrukkelijk in beeld.

20

## Overbruggen en verbinden om samen te leven in onze stad

De wereld globaliseert, technologische ontwikkelingen zorgen voor grote onzekerheid, de arbeidsmarkt flexibiliseert. Daarom is de eigen stad of gemeente vaak het niveau dat voor geborgenheid zorgt en waarmee grote groepen zich identificeren. Soms worden al snel kloven en bubbels gesignaleerd. Maar als daar daadwerkelijk sprake van is dan is het de opgave om ze te overbruggen. Het vraagt van gemeentebesturen een scherp oog voor de verschillende groepen burgers binnen hun gemeente. Voor de herovering van stabiliteit is een fundamentele en radicale versterking van het vermogen tot verbinding en consensusvorming nodig. Het gaat hier niet om meer of minder overheid. Het gaat om een overheid die écht kan verbinden en die écht kan aansluiten bij een veranderende samenleving.<sup>72</sup>

## 4 Technologische trends

De belangrijkste demografische trends (➤) en daaruit voortvloeiende opgaven (●) op een rij:

- Data, netwerken en hardware liggen aan de basis van de technologische trends en ontwikkelingen.
- Veranderingen rondom mobiliteit hebben grote impact op de openbare ruimte in de steden.
- De menselijke component heeft veel invloed op de uiteindelijke effecten van technologie in de stad.
  - Help de kansen voor bedrijfsleven, steden en kennisinstellingen benutten.
  - Kenniscirculatie en permanente educatie zijn onontbeerlijk en verdienen een hogere prioriteit.
  - Het democratisch proces en de overheidsdienstverlening kunnen (meer) profiteren van de technologische trends en ontwikkelingen.

### 4.1 Technologische trends en ontwikkelingen

Ontwikkelingen op het gebied van technologie beïnvloeden producten, diensten, sectoren én de stad ingrijpend. De komende jaren zal sprake zijn van een versnelling in de technologische ontwikkeling en zullen innovaties tot stand komen op het snijvlak van kennisgebieden (nanotechnologie, biotechnologie, informatietechnologie, cognitieve wetenschappen).

#### Duizelingwekkende kruisbestuiving van data, netwerken, hardware

De gevolgen van de digitale revolutie worden wereldwijd gevoeld in alle delen van de samenleving. Technologie leidt tot transitie op alle gebieden: verkeer en vervoer, robotica, economie, zorg, de financiële sector, detailhandel en politiek. Het is onmogelijk volledig te zijn. Maar aan de basis van de vele veranderingen en omwentelingen liggen (big) data, (draadloze) netwerken en (kleinere) hardware.

21

Deze duizelingwekkende kruisbestuiving leidde al tot intelligent speelgoed (DigiDino), emotionele robots (Pepper), zelfrijdende auto's (Tesla) en zelflerende verlichting (Philips Hue). Op stedelijk niveau zal een netwerk van apparaten ontstaan. Een netwerk dat data verzendt en ontvangt voor onder andere intelligentie op het gebied van mobiliteit (vervoersstromen), afvalstromen (de connected vuilnisbak) en het meten van luchtvervuiling. Steden staan voor de opgave om een omspannend, dicht en hoogwaardig netwerk aan te (laten) leggen en te beheren voor het transport van data (LoRa, wifi, LTE, 5G). Dit legt een data-laag over de stad. Die als open data ook beschikbaar kan worden gesteld aan burgers en bedrijven – al dan niet ontsloten via virtual of augmented reality. Een dataplatform voor de stad, voor toegang tot gemeentelijke dienstverlening of commerciële mogelijkheden. Met blockchain-technologie kunnen transacties onveranderbaar worden opgeslagen en getraceerd. De blockchain-technologie maakt vele datacontroles overbodig en zal grote gevolgen hebben voor medewerkers in administratieve processen.

#### Steeds slimmere producten en diensten

De hoeveelheid data neemt alleen maar toe met de hoeveelheid sensoren die verbonden zijn met internet. De verwachting is dat binnen tien jaar het wereldwijde web verrijkt is met 50 tot 75 miljard sensoren, die voor het grootste deel onzichtbaar zijn. Nu al is bijna iedereen via zijn smartphone verbonden met de kracht en kennis van internet en gebruikt het slimme apparaat in bijna ieder aspect van zijn leven. De smartphone gaat steeds vaker functioneren als het controlecentrum voor persoonlijke en zakelijke toepassingen. Maar meer nog zien we dat apparaten zelf slimmer worden. Zij nemen zelf beslissingen op basis van geavanceerde algoritmes en geven de resultaten terug aan het netwerk. De uitkomsten worden gebruikt voor het verfijnen van de volgende berekening. Zo profiteert iedere Tesla-rijder nu

al van de rijervaring van alle andere Tesla-rijders. Data wordt geüpload, verwerkt en weer gedownload in een verbeterde configuratie zonder dat de chauffeur daar iets voor hoeft te doen.

### De verdere opmars van robots, automatisering en kunstmatige intelligentie

Het machineleren of M2M (machine-to-machine-learning) maakt dat robots steeds beter repeterende handelingen kunnen uitvoeren. Robots van software (softbots) gaan een grotere rol spelen in het analyseren van data en het nemen van beslissingen. Ze zullen in toenemende mate worden ingezet in de interactie met mensen. Nu al worden softbots gebruikt in het beantwoorden van (chat)gesprekken, het produceren van nieuwsartikelen en sportverslagen, (simultaan) tolken, het analyseren van financiële gegevens en het bepalen van de kredietwaardigheid. Het idee is dat robots ons leven aangenamer zullen maken. Maar het kan banen gaan kosten wanneer robots repeterende taken in industrie en menselijke dienstverlening (ook in de publieke sector) overnemen. Creatieve, zorgende en ambachtelijke beroepen zijn vooralsnog veilig. Maar de verwachting is dat vooral in het middenmanagement banen verloren gaan (zie ook hoofdstuk economie).<sup>73</sup> Aan de andere kant weten we nog niet wat robotica gaat opleveren aan nieuwe producten, diensten en beroepen (denk aan programmeurs, designers, robottrainers en monteurs).

### Veelbelovende veranderingen in mobiliteit op komst voor de steden

Naar verwachting zal het mobiliteitssysteem van de toekomst bijna volledig worden gestuurd door zelflerende algoritmes. Algoritmes die reageren op verschillende datastromen en een actueel beeld ('real-time monitoring') geven van de verkeerssituatie. Daardoor kunnen files en ongevallen worden geminimaliseerd. Zelfs in gemengde verkeersstromen die bestaan uit autonome vrachtwagens, bijna-autonome voertuigen en door mensen gestuurde voertuigen. Het datanetwerk maakt het ook mogelijk om de ketenmobiliteit (integreren van alle vormen van mobiliteit) en echt vraaggestuurd vervoer te optimaliseren. De rol van de data-infrastructuur wordt in de steden daardoor minstens zo bepalend als die van de weginfrastructuur. Ze gaan op in één enkele mobiliteitsinfrastructuur.

De ontwikkeling van zelfrijdende, elektrische auto's is een zeer belangrijke trend voor de lange termijn. Dit kan onze maatschappij ingrijpend veranderen en de kwaliteit van de leefomgeving in de steden aanzienlijk verbeteren. Daarbij zijn er twee belangrijke onzekerheden. Ten eerste: worden auto's een tweede luxe huiskamer of blijft een bestuurder noodzakelijk (hoe 'automatisch' wordt de zelfrijdende auto)? Ten tweede: gaan en willen de mensen auto's delen (van autobezit naar autoritten)?<sup>74</sup>

Het lange-termijn perspectief van Mobility as a Service (MAAS) is veelbelovend: betere doorstroming, grotere veiligheid, lagere verzekeringspremies, geen verkeersboetes, minder emissies, minder parkeerplaatsen en mobiliteit voor ouderen. Het openbaar vervoer verandert in persoonlijke, privaat aangeboden mobiliteitsdiensten. Om de beloften waar te maken moeten vele zaken ingrijpend veranderen (regelgeving, bestaande infrastructuur). Ook zullen er forse veranderingen in werkgelegenheid, fiscaliteit, pendelafstanden en maatschappelijke participatie optreden.

### Niet iedere inwoner kan meedoen of zich aanpassen

Te midden van de technologische wervelstorm probeert de burger, de gebruiker en de stedelijke professional zich staande te houden en grip te krijgen op de ontwikkelingen. Niet iedereen wil of kan dat met dezelfde adoptiesnelheid. Het goede nieuws is dat de mensheid als collectief de technologie steeds sneller aanneemt. Maar dat draagt niet automatisch bij aan maatschappelijke doelen als duurzaamheid, solidariteit, inclusiviteit en goede omgangsvormen. Zo is – als simpel voorbeeld – voor het gebruik van smartphones tijdens vergaderingen de etiquette nog niet uitontwikkeld en is het gebruik ervan in de auto bijna niet tegen te gaan. Terwijl de volgende technologieën zich al weer aandienen. De vraag is of we de exponentiële groei van technologie allemaal kunnen bijhouden. Het gevaar van een tweedeling

tussen sterkere en zwakkere groepen groeit. Terwijl voor zwakkere groepen technologie ook kan worden ingezet om participatie te vergemakkelijken en inclusiviteit te vergroten. Daar moet wel extra tijd en aandacht aan worden gegeven, voordat de kloof nog groter wordt. Wellicht liggen hier kansen voor co-creatie-projecten met universiteiten en hogescholen.

De onverwachte en onvoorspelbare combinaties van nieuwe technologieën leiden tot een uitbreiding van zowel oplossingen als problemen. Zo zijn deelplatforms (Peerby, Snappcar) een oplossing voor de uitputting van grondstoffen in de huidige economie. Tegelijkertijd veroorzaken ze ook nieuwe problemen (regelgeving rond Uber, verlies sociale cohesie en overlast door Airbnb). De toenemende technische complexiteit gaat gepaard met de toenemende sociale complexiteit van onze samenleving. Zo zijn mensen steeds meer gewend zelf zaken te regelen. Men heeft geen reisbureau meer nodig om een vakantie te boeken of een bankkantoor om financiën af te handelen. Informatie komt niet alleen meer van boven: van de overheid naar de burger. Burgers wekken hun eigen energie op en leveren wat overmatig is terug aan het netwerk. Patiënten zoeken zelf naar oplossingen op internet en uploaden die kennis naar de gezondheidszorg. De zucht naar gezond eten stimuleert de wens naar stadstuinen en stadsboerderijen, waarin de behoefte aan licht en water van de planten is afgestemd met behulp van sensoren. Men schaft producten aan zonder naar winkels te gaan, wat consequenties heeft voor fysieke winkelgebieden. De tweedehandseconomie – aangejaagd door de ontwikkeling naar een circulaire economie – floreert via reparatiecafé's, digitale marktplaatsen en weggeefhoeken. Mensen werken vanuit kantoor en huis, gaan internationale projecten aan zonder van hun stoel te komen en volgen opleidingen zonder in de school- of universiteitsbanken te zitten. In een samenleving waar men gewend is aan een grote controle over het eigen leven en een dienstverlening die buiten kantooruren valt, wie is dan eigenaar van data, van persoonsgegevens en medische dossiers?

## 4.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

23

De nieuwe colleges kunnen in hun collegeprogramma of bestuursakkoord aangeven hoe zij om willen gaan met de technologische trends en ontwikkelingen en hoe zij de kansen willen verzilveren.<sup>75</sup>

### Kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven, de Nederlandse steden en kennisinstellingen

Verbeter het regionale ecosysteem en ontwikkel en benut smartcity-kansen in co-creatie met bedrijven, kennisinstellingen en overheden. Hierdoor kan de economische groei een impuls krijgen en ontstaan vele nieuwe exportmogelijkheden.<sup>76</sup> Er liggen ook meer specifieke kansen. Volgens de WRR bieden mobiele robots en drones het Nederlandse MKB grote nieuwe mogelijkheden. In deze toepassingen heeft geen enkel land of regio op dit moment een voortrekkersrol en Nederland zou zich hierin uitstekend kunnen positioneren. Het vakgebied vergt namelijk krachtige multidisciplinaire samenwerking (technisch, juridisch, commercieel) waar Nederlanders om bekend staan. Het WRR-rapport waarschuwt ook voor te veel optimisme. Soms gaan de ontwikkelingen veel minder hard omdat:

- de technologische mogelijkheden beperkter zijn dan wordt gedacht;
- er nog weinig wordt geïnvesteerd in robotica en de kosten voor gebruik te hoog zijn;
- mensen niet altijd de laatste technologische innovaties willen;
- de juridische kaders nog ontbreken.

Zo wordt er veel verwacht van the Internet of Things (IoT). Maar nuttige en bruikbare toepassingen vergen de nodige afstemming tussen sectoren en partijen. Geen enkele partij heeft in zijn eentje alle kennis en middelen die nodig zijn voor een 'slim' apparaat. Zo gaat het bijvoorbeeld bij een 'slimme' koelkast om sensortechnologie, internettechnologie, een innovatieve gebruikersinterface, levensmiddelen,

bezorgingsprocessen voor verse producten en witgoed- en koelkasttechnologie. Hiervoor is dus multi-disciplinaire integratie nodig. Geen van de betrokken partijen is voldoende kapitaalkrchtig om daarin de leiding te nemen.<sup>77</sup> De vraag is ook of de consument echt zit te wachten op een dergelijke koelkast. Wellicht is de wens om 24 uur per dag boodschappen te kunnen doen of eten te laten bezorgen, groter. Daarbij groeit het bewustzijn over de beveiligingsrisico's van 'het internet der dingen'.

### Betere kenniscirculatie, meer cross-overs, permanente educatie en nieuwe ondernemingen

Terwijl bijna alle landen, regio's en steden inzetten op de zelfde zwaartepunten (robotica, kunstmatige intelligentie, big data, internet der dingen) blijven de effecten onvoorspelbaar. Deze technologische ontwikkelingen zijn van belang omdat zij in de toekomst de producten en diensten in vele sectoren zullen veranderen. De effecten en de mate waarin Nederland en de steden hiervan kunnen profiteren, zijn nog onduidelijk. De innovaties in Nederland vormen slechts een fractie van de mondiale innovaties. Het valt niet te voorspellen of (nieuwe) ondernemers in de G32-steden de vele onbekende kansen in voldoende mate zullen weten te benutten. Producten en bedrijven komen en gaan steeds sneller. Vele onderling verbonden (kleine) bedrijven worden steeds kenmerkender voor de economie. En arbeid is minder verbonden met tijd en plaats en de digitale nomade is geen zeldzaamheid meer.

Nagenoeg geen enkel bedrijf zal lang een dominante positie kunnen innemen in een specifieke markt. Innovaties kunnen uit de hele keten komen. Kennis circuleert steeds sneller en innovaties en groei komen niet alleen van het zelf genereren van nieuwe kennis. Innovaties zullen - zeker in onze kleine open economie - leunen op het vermogen kennis te absorberen en te laten circuleren. Verstandig beleid is dan ook om vooral in te zetten op het tot stand brengen van goede verbindingen, cross-overs, het stimuleren van gerelateerde vaardigheden, het bevorderen van de kenniscirculatie én permanente educatie. De Nederlandse kennissteden kunnen hierin een opgave en uitdaging zien.<sup>78</sup>

Ook de overheden worden geconfronteerd met vele ontwrichtende ontwikkelingen en onzekerheden. Dit vergt het managen van complexiteit, nieuwe aanpakken, lenigheid, creativiteit en experimenteren. Heraclitus zei het 2.500 jaar geleden al: "Niets duurt voort behalve verandering". Dat te weten en te accepteren, is een overlevingsstrategie in de aanhoudende technologische wervelstorm van ons tijdsgewricht. Het stadsbestuur heeft daarbij een belangrijke rol als aanjager van de innovatie in de stad/stadsregio en in het verbeteren van het stadmanagement. Een Chief Technology Officer (CTO) kan de externe technologiemogelijkheden verbinden met de beleidsdoelen van de stad en de interne processen.<sup>79</sup>

### De beloften en aandachtspunten van (big) data in de aansturing van steden

De stedelijke infrastructuur zal gaan bestaan uit een indrukwekkende kluwen van systemen die haar functioneren mogelijk en comfortabel maken. Alles wat een stad nodig heeft, wordt gesystematiseerd in een supersysteem van netwerken (nutsvoorzieningen, verkeer en vervoer, communicatie, bevoorrading, afvalverwerking, onderwijs, veiligheid, zorg, cultuur, onderhoud, planning). Dit betekent dat het gebruik van data doorwerkt in alle disciplines en domeinen (economisch, sociaal, ruimtelijk). De informatie zal in toenemende mate het overheidsbeleid, de dienstverlening van de overheid, verkiezingscampagnes, de manier waarop mensen samenleven en de organisatie van protestbewegingen beïnvloeden. Steden moeten een manier vinden om aan te sluiten bij de behoefte aan gepersonaliseerde informatie van burgers. Klantgerichte automatisering moet echt een behoefte van de klant en burger vervullen. Niet automatiseren omdat het kan, maar omdat het nodig is. Maak daarbij gebruik van de middelen die burgers dagelijks gebruiken. Denk aan het organiseren van online participatie via apps op de mobiele telefoon.

Beschikbare gegevens, en de infrastructuur om ze te analyseren, worden op termijn net zo belangrijk voor het welzijn van de burgers als het energienet en het transportsysteem. Steden moeten zich daarvan bewust zijn. Dit vergt integratie van de informatiesystemen, beschikbare data over alle afdelingen

en diensten heen en vele gekwalificeerde data-analisten.<sup>80</sup> Gebruik van standaarden en bewezen technologie (al dan niet in de cloud) maakt het ook eenvoudiger veilig digitale informatie uit te wisselen met andere partijen. Maar het bijhouden en bijwerken van digitale diensten is onmogelijk wanneer dit niet tot de kerncompetenties behoort van de organisatie. Om tot een betere dienstverlening te komen en om nieuwe diensten te ontwikkelen, moeten afdelingen en diensten beter samenwerken. Hierbij is het zaak te verkennen hoe bewezen technologieën en diensten ingezet kunnen worden. Kosten, opbrengsten én veiligheidsrisico's moeten afgewogen worden.

Data liggen aan het hart van de vele technologische veranderingen. In theorie kan alles worden gemeten en over alles data worden verzameld. Winkelketens kunnen bijvoorbeeld data kopen en op basis daarvan hun locaties kiezen. De stadsbeleving kan individualiseren. Het kennen van de consument professionaliseert en de consumentenprofielen worden steeds veelzijdiger. Het samenzijn met 'ons soort mensen' wordt de bereikbare norm voor vele groepen, maar is dat altijd wenselijk? Voor de betrokken bedrijven zijn de commerciële mogelijkheden van het datanetwerk onmisbaar voor het verdienmodel. Grote bedrijven als IBM, Cisco en Siemens storten zich op de stedelijke markt om hun smart city oplossingen te verkopen. De verwachtingen zijn hooggespannen; wereldwijd zou het gaan om een markt van 100 miljard dollar.<sup>81</sup>

Voor de steden zijn daarbij belangrijke vragen en vraagstukken:

- Hoe spelen we slim in op de mogelijkheden die sociale media, smartphones en andere (mobiele) technologieën aan burgers en zelforganiserende burgergroepen bieden? En hoe denken we tegelijkertijd na over de totale controle die de overheid kan krijgen over haar inwoners en over het eigenaarschap? En over toegang tot de data elk gegeven moment in de keten? En de privacy-incidenten die maatschappelijke discussie zullen oproepen?<sup>82</sup>
- Hoe zorgen wij dat de innovaties de productie van publieke waarden als welvaart, veiligheid en duurzaamheid versterken?
- Hoe zorgen wij er voor dat alle burgers betrokken zijn om geen verdergaande tweedelingen te veroorzaken?<sup>83</sup>
- Hoe gaan we om met de monopolistische informatiemacht van bedrijven als Facebook en Google?<sup>84</sup>
- Hoe kunnen steden en verbonden organisaties meer samenwerken om met marktmacht de wenselijke ontwikkelingen te bevorderen (bijvoorbeeld door gezamenlijk als steden in te kopen)? Of om te kunnen opschalen, met elkaar kennis en ervaringen uit te kunnen wisselen of om samen een CTO aan te stellen?
- Hoe zorgen we ervoor dat, ondanks alle onzekerheden, de bestaande ruimtelijke infrastructuur – en de investeringen in de komende jaren - de ontwikkelmogelijkheden van de zelfrijdende, deeltijdauto en de versmelting van infrastructuren en modaliteiten niet belemmert?<sup>85</sup>
- Hoe wordt de politiek-bestuurlijke controle in de smart city vormgegeven? Ontwikkelingen als big data, smart grids, drones, medische technologie, biotechnologie e.d. gaan vele malen sneller dan ons democratische proces en de wet- en regelgeving.

## 5 Veiligheidstrends

De belangrijkste demografische trends (➤) en daaruit voortvloeiende opgaven (•) op een rij:

- De ingrijpende, geregistreerde criminaliteit voor burgers (straatrovers, woninginbraken, overvallen, geweldsmisdrijven) neemt af.
- De minder zichtbare criminaliteit (cybercriminaliteit, fraude, oplichting, ondermijning) neemt toe.
- Cybersecurity (ook bij de overheid) houdt geen gelijke tred met de cybercriminaliteit.
- Mede in overleg en afstemming met de veiligheidsregio kunnen de gemeenten eigen keuzes maken in hun veiligheidsbeleid.
- Betrokkenheid van burgers bij veiligheid is van belang om veiligheid te vergroten en om onveiligheidsgevoelens te verminderen.
- Nieuwe technologische mogelijkheden maken keuzes noodzakelijk op het gebied van privacy, bescherming burgers, vertrouwen, gebruik en toegang tot data.

### 5.1 Trends en ontwikkelingen op het gebied van veiligheid

Veiligheid, criminaliteit, overlast en gevoelens van onveiligheid van burgers zijn een belangrijke thema in Nederland en de steden. Andere trends en ontwikkelingen (demografie, internationalisering, migratie, economie en technologie) beïnvloeden de trends en ontwikkelingen op het gebied van veiligheid in belangrijke mate. Veiligheid is een breed begrip en heeft betrekking op allerlei vormen van criminaliteit, fraude, ondermijning, verkeersveiligheid, bewaren van de openbare orde, de aanpak van radicalisering, overlast in de leefomgeving, et cetera. Veiligheid, onveiligheid en onveiligheidsgevoelens worden daarbij op allerlei wijze gemeten. Via de geregistreerde criminaliteit door de politie en door middel van enquêtes over slachtofferschap en (on)veiligheidsgevoelens. Belangrijke vormen van criminaliteit worden echter niet, of niet goed, gemeten (o.a. fraude, milieucriminaliteit, cybercriminaliteit, omkoping, corruptie). Dit kan mede verklaren dat, ondanks de daling van de geregistreerde criminaliteit, de onveiligheidsgevoelens van de stedelingen op hoog niveau blijven.

#### Nederland steeds minder onveilig

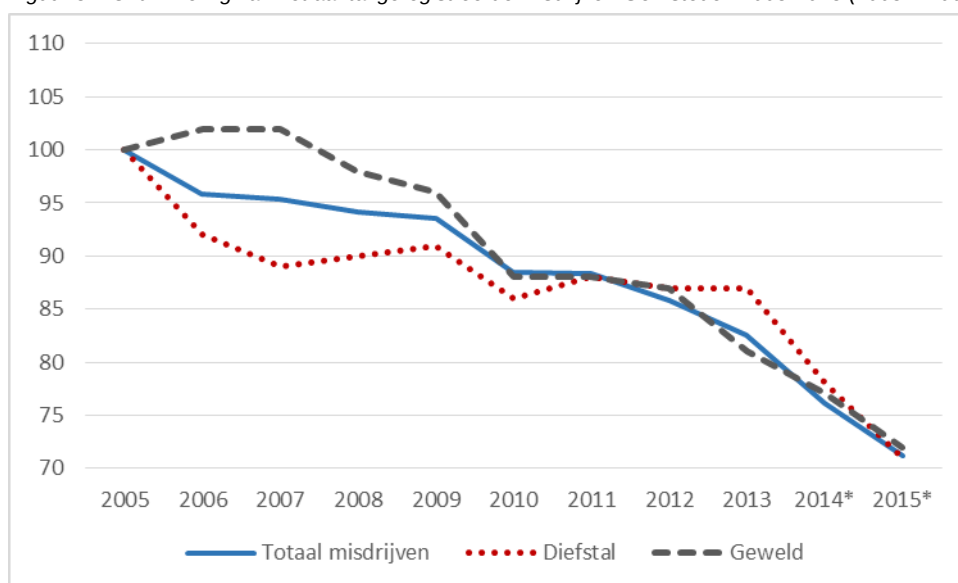
Sinds 2005 vertonen belangrijke indicatoren van criminaliteit en veiligheid een dalende trend.<sup>86</sup> Het percentage van de bevolking dat zich wel eens onveilig voelt, neemt af. Het aantal burgers dat slachtoffer wordt van een of meerdere delicten (straatroof, inbraak, overvallen, geweld) daalt. Ook registreert de politie minder misdrijven (figuur 5.1). De dalende trend is sterker onder jongeren en in stedelijke regio's. Nederland wordt veiliger en de Nederlanders voelen zich veiliger. De dalende trend wordt niet verklaard door het feit dat er minder aangiften worden gedaan van de misdrijven (met uitzondering van de fietsdiefstallen). Deze ontwikkeling doet zich niet alleen in Nederland voor, maar ook internationaal.<sup>87</sup>

De daling van criminaliteit geldt niet voor elke dader, slachtoffer, plek of branche. Er zijn 'hot offenders', 'hot victims', 'hot sectors' en 'hot places'. Zo neemt drie procent van de detailhandelsvestigingen meer dan 50% van het geschatte slachtofferschap voor zijn rekening. En er zijn in de steden buurten, locaties en bedrijventerreinen waar criminaliteit zich bovengemiddeld voordoet. In de steden kan sprake zijn van criminele brandhaarden.<sup>88</sup>

Door nog betere beveiligingsmaatregelen (mede door de technologische ontwikkelingen) en het volhouden van het stevige optreden van de overheid (veelplegeraanpak, goede mix van samenhangende repressieve én preventieve maatregelen, gerichtere politie-inzet, Meld Misdaad Anoniem e.d.) kan de dalende trend doorzetten. Bovendien zal de toename van het aandeel (oudere) ouderen in de steden een

verdere daling van het aantal misdrijven kunnen betekenen. Dit omdat de daders van overvallen, inbraak en geweld eerder jong dan oud zijn. Door de sterke toename van het aantal eenpersoonshuishoudens kan het huiselijk geweld als misdrijf ook relatief afnemen. De verkeersveiligheid kan positief beïnvloed worden door de ontgroening, technologische systemen die de autoveiligheid vergroten (parkeerassistentie, sensoren, camera's), handhaving met moderne technieken en door (op termijn) zelfrijdende auto's. Een toename van de verkeersveiligheid die deels teniet gedaan kan worden door het groeiend aantal ouderen op e-bikes en gewone fietsen. De e-bikes bieden veel ouderen de mogelijkheid om op hogere leeftijd nog te fietsen. Bij met name ouderen, zowel op de elektrische als op de gewone fiets, neemt het aantal eenzijdige ongevallen toe. De grootste risico's in het verkeer worden veroorzaakt door de jongere automobilist en het snel groeiende probleem van het smartphonegebruik in het verkeer.

Figuur 5.1 Ontwikkeling van het aantal geregistreerde misdrijven G32-steden 2005-2015 (2005 = 100)



Bron: CBS Statline (de cijfers over 2014 en 2015 zijn voorlopig; aangezien de CBS-tabel is stopgezet, worden de gegevens niet meer definitief gemaakt)

### Maar niet alle criminaliteit (goed) gemeten

Tegenover de dalende highimpact criminaliteit staat de criminaliteit die niet goed gemeten wordt of die niet in de misdaadstatistieken voorkomt. Een groot aantal misdrijven komt niet ter kennis van de politie. Fraude en milieucriminaliteit valt niet onder de geregistreerde criminaliteit door de politie. Ook is er slechts summiere informatie over zogenaamde slachtofferloze delicten (verkoopfraude, gebruik van verdovende middelen, illegaal wapenbezit, heling, (belasting)fraude, faillissementsfraude, uitkeringsfraude, zorgfraude, illegale seks- en gokpraktijken, omkoping en vormen van corruptie). Nederland is vanwege de gelegenheidsstructuur (geografisch, internationalisering, bevolkingsdichtheid, open economie, havens, spoorlijnen, open grenzen, vliegvelden) een goede vestigingsplaats voor illegale markten en een doorvoerland voor illegale activiteiten. Deels zorgen ook ingewikkelde regels en complexe veranderingen in de regels dat er makkelijk fouten gemaakt worden én dat er ruimte is voor bedrog. Dit doet zich onder andere voor in de sociale zekerheid (uitkeringsfraude), de zorg, het onderwijs en de financiële sector. De daling van de criminaliteit geldt dus niet voor de economische criminaliteit.

De onveiligheidsgevoelens van burgers nemen dus af. Maar er zijn vormen van criminaliteit die deze daling deels, en in de toekomst misschien nog meer, teniet doen. Bedrog, oplichting, fraude, milieucriminaliteit, cybercriminaliteit, darkweb criminele activiteiten, terrorisme, internationale criminaliteit en

mensensmokkel zijn vormen van criminaliteit die toenemen. Deze vormen van criminaliteit zorgen voor een opwaartse beweging in de onveiligheidsgevoelens van burgers.<sup>89</sup> Ook de toename van de micro-misdaad zorgt voor negatieve veiligheidsgevoelens bij bewoners en bezoekers van steden. Het betreft het minder stelen van meer mensen zodat op veel meer plekken een klein beetje schade wordt aangericht en je als dader onder de radar blijft.

### Ondermijning een onderschat probleem

Aan de achterkant van het sterk gereguleerde Nederland ontwikkelt zich een schaduwwereld. Een wereld die crimineel van aard is, maar sociaal is ingebed in wijken en die buiten de greep en vaak buiten het zicht van overheden valt. Het is een wereld waar sterke sociale relaties zijn en er gezorgd wordt voor de zwakkeren. Maar intussen wordt daar verschrikkelijk veel geld verdiend, zo nodig door omkoping, intimidatie of geweld. De ruwe raming is dat de hennepcultuur, laboratoria voor synthetische drugs, cocaïnehandel, illegaal gokken, illegale prostitutie en dergelijke een economie vormt van meer dan € 16 miljard die moet worden witgewassen.<sup>90</sup> Allerlei advocaten, notarissen en bestuurders uit de bovenwereld bedienen deze onderwereld. En nog meer mensen lopen mee. Zij pikken – naast een uitkering – een graantje mee, verrichten hand- en spandiensten en kijken weg.<sup>91</sup>

Het probleem van de ondermijning is dat de sociale zekerheid wordt ondergraven. “Normaal werken” loont niet meer, jongeren komen in aanraking met verkeerde rolmodellen, ambtenaren en bestuurders worden onder druk gezet, geïntimideerd en bedreigd en de overheid is niet meer de baas. Dat er een onzichtbaar net van criminaliteit is, werd recent duidelijk door een experimenteel big data onderzoek in Rotterdam-Zuid. Daarbij zijn de databestanden van zorgverzekeraars, woningcorporaties, scholen, banken en gemeenten gekoppeld. Dit maakte bijvoorbeeld zichtbaar dat dertig verzekerden voor de inning van zorgdeclaraties gebruik maken van één en hetzelfde bankrekeningnummer en dat één man maandelijks contant aan de balie de huur betaalt voor tien woningen. De conclusie uit het experiment is: “de overheid is een flappentap waar je met minimale handigheid en minimale pakkans altijd terecht kunt”.<sup>92</sup>

### Cybercriminaliteit neemt toe en cybersecurity houdt geen gelijke tred

De Nederlandse samenleving digitaliseert in hoog tempo. Nederland hoort tot een van de meest gedigitaliseerde landen ter wereld. Bijna iedereen heeft een computer en meer dan 90% van alle huishoudens en bedrijven maakt gebruik van het internet. Digitalisering dringt door tot elk aspect van het leven. Voorbeelden hiervan zijn de alarmsystemen in woningen en gebouwen, het toenemend gebruik van internetbankieren, webwinkels, wearables of de streamingdiensten als Spotify of Netflix. Daarnaast is de Amsterdam Internet Exchange (AMS-IX) het grootste het internetknooppunt ter wereld en beschikt Nederland over snelle breedband telecomnetwerken.

Maar ICT is tegelijkertijd inherent onveilig. Alles waar ICT in zit, valt in beginsel te hacken. De kwetsbaarheden komen vaak pas aan het licht als kwaadwillende partijen er misbruik van maken. De vormen van cybercriminaliteit veranderen snel en voortdurend. Bovendien is de criminaliteit sterk internationaal. In vergelijking met traditionele vormen van criminaliteit en spionage kunnen cybercriminelen en cyberspionnen gemakkelijker op grote schaal en over landsgrenzen heen opereren. Het internet kent geen grenzen en één aanval kan vele duizenden of zelfs miljoenen slachtoffers maken. Ook is het lang niet altijd eenvoudig te achterhalen wie achter een bepaalde aanval zit en is bewijs daarvoor lastig hard te maken. Dat maakt vervolging moeilijk.<sup>93</sup>

Aanvallen op digitale systemen van organisaties en privépersonen nemen wereldwijd snel toe. Volgens deskundigen wordt de cybercriminaliteit qua omvang – maar met een veel grotere impact - de fietsendiefstal van de toekomst. In de stad kan de cybercriminaliteit de energievoorziening, verkeersregelsystemen, de uitgifte van paspoorten, het verstrekken van uitkeringen of de verkiezingen ontregelen. Omdat veel delicten niet gemeld worden, is het totaal aantal slachtoffers van cybercriminaliteit niet bekend. Ramingen duiden er op dat een op de negen Nederlanders (11%) slachtoffer is van cyberdelicten (identiteitsfraude, koop- en verkoopfraude, hacken, cyberpesten) en dat de schadeomvang 10 miljard euro bedraagt (waarvan € 2,4 miljard in de publieke sector).<sup>94</sup>

## 5.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

De gemeente heeft een aantal duidelijke taken op het gebied van veiligheid. Het betreft onder andere het bewaren van de openbare orde, rampen- en crisisbeheersing, handhaving Drank- en Horecawet, huiselijk geweld, veilig ondernemen, softdrugsbeleid en de bestuurlijke aanpak van ondermijning. De gemeenten kunnen zelf belangrijke keuzes maken in (de uitvoering van) hun veiligheidsbeleid. Daarbij moeten zij wel rekening houden met de prioriteiten en de inzet van capaciteit van de veiligheidsregio. Voor de periode 2016-2018 zijn de top-3 inhoudelijke prioriteiten: inbraak woningen en bedrijven, overlast in de woon- en leefomgeving en overlast van jongeren en jeugdgroepen.<sup>95</sup> Hierin is aandacht voor ondermijning en cybercriminaliteit nog niet zichtbaar. Ook bij de inzet van nieuwe technologie zijn er (politieke) keuzes te maken. Deze paragraaf schetst enkele opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen waar rekening mee kan worden gehouden bij het maken van die keuzes.

### De eigen prioriteiten in het lokale veiligheidsbeleid

De steden stellen zelf vast wat de inhoudelijke prioriteiten in hun veiligheidsbeleid zijn. Inwoners willen zich veilig voelen in hun eigen leefomgeving. Kleine irritaties, zoals foutparkeren en zwerfvuil, maar ook grotere vraagstukken, zoals overlast van verwarde personen, criminaliteit en illegale wietplantages, geven inwoners een onveilig gevoel. Het is belangrijk dat gemeenten dit in een vroegtijdig stadium signaleren. Dat vraagt om ogen en oren in de wijk, onder meer van de politie en van gemeentelijke handhavers. Bij het bepalen van eigen prioriteiten in het lokale veiligheidsbeleid kan gedacht worden aan:

- Concentreer op specifieke groepen (bijvoorbeeld vrouwenhandel, illegale prostitutie, kindermishandeling, motorclubs, radicaliserende jongeren, verwarde personen etc.), op criminogene locaties in de steden en op de preventie in uitgaansgebieden.<sup>96</sup>
- Meer bevoegdheden voor de gemeentelijke bijzondere opsporingsambtenaren (boa's), betere samenwerking tussen politie en boa's, geweldduitrusting boa's.
- Maatwerk in de handhaving van de Drank en Horecawet om het mengen van horeca, detailhandel en dienstverlening in één locatie ('blurring') en de vitalisering van winkelstraten mogelijk te maken.
- Het koppelen van beleidsterreinen en het beter combineren van informatie (in een gezin met schulden en werkloosheid nemen de veiligheidsrisico's toe en met early warning systemen kan informatie gecombineerd worden voor preventieve maatregelen).
- Betrek bewoners en buurten bij de aanpak van veiligheidsproblemen. Het versterken van sociale bindingen in de wijk (portiekgesprekken) en het inschakelen van kernbewoners en rolmodellen, kan een positieve invloed hebben op de onveiligheidsgevoelens van burgers.<sup>97</sup>
- Verbeter de fietsveiligheid voor de groeiende groep ouderen door bijvoorbeeld obstakels in fietspaden te verwijderen of beter zichtbaar te maken. Bestrijd de afname van de verkeerveiligheid door het smartphonegebruik met verkeerveiligheids campagnes.

### De mogelijk aanpak van ondermijning

De overheid slaagt er slechts in beperkte mate in om ondermijning aan te pakken.<sup>98</sup> Denk- en oplossingsrichtingen zijn:

- Het intensiever en frequenter intrekken van vergunningen en het opleggen van bestuurlijke boetes.
- Het volgen van de activiteiten in leegstaande schuren in het buitengebied, het benutten en stimuleren van de ogen en oren in het buitengebied, uitbreiden van het werkterrein van boa's tot het buitengebied.
- De inzet van big data en het koppelen van informatie van gemeenten, sociale diensten, woningbouwcorporaties, zorgverzekeraars, de fiscus en het Kadaster.
- Zet niet alleen in op strafrecht. Raak de crimineel sneller op zijn gevoeligste plek, zijn portemonnee. Dat kan door geld af te pakken, panden te sluiten, vergunningen in te trekken, dure auto's in beslag te nemen met behulp van bestuursrecht, navorderingen van de fiscus en boetes van de sociale dienst (daarmee is de crimineel ook geen rolmodel meer).<sup>99</sup>

### Meer aandacht voor cybercriminaliteit

In het algemeen worden de gevaren van cybercriminaliteit onderschat en zijn vele organisaties nog onvoldoende strategisch voorbereid op cyberincidenten. Hoe houden wij risico's beheersbaar? Wat zijn onze kritische bedrijfsprocessen? Wat betekent een cyberaanval voor onze online dienstverlening aan burgers? Wat staat ons te doen bij een cyberincident? Wat zijn de nieuwe wettelijke regels op het gebied van diefstal van privacygevoelige gegevens? Alle gemeenten moeten meer aandacht besteden aan cybercriminaliteit en cybersecurity door:

- de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG) te volgen en de aanstelling van een Chief Information Security Officer (CISO) te overwegen;<sup>100</sup>
- de Meldplicht Datalekken te volgen van de aangepaste Wet bescherming persoonsgegevens (niet naleving kan forse boetes betekenen);
- het veilig delen van data met andere organisaties;
- periodieke scanning van met name webapplicaties;
- sociale mediarijlijnen;
- het regelmatig uitvoeren van impact en risicoanalyses.

Voor politie en recherche geldt dat de opsporing van cybercriminaliteit andere rechercherende en handhavende capaciteiten vraagt. Traditionele opsporingsdiensten zullen meer en meer vervangen worden door informatieanalisten.

### Keuzes in de inzet van nieuwe technologische mogelijkheden

Door meer en beter gebruik te maken van informatie(sturing) kunnen de volgende acht functies zorgen voor veiliger steden:<sup>101</sup>

1. Betere waarneming door middel van aftasten, voelen en sensoren.
2. Betere data-analyses met big data.
3. Beter achterhalen van de identiteit en het beschermen van de privacy (anonimisering, biometrie, DNA-methodieken, privacy versterkende technologieën).
4. Analyse van gedrag door middel van automatische gedragsherkenning.<sup>102</sup>
5. Betere aansturing door control room technologie (inclusief visualisatie).
6. Opvolgen (interacteren met machines voor informatie-uitwisseling) met virtual en augmented reality.
7. Informatie beter beveiligen door het detecteren van malware en het beveiligen van cyberspace.

8. Acteren door het inzetten van intelligente platformen en infrastructuren (Internet of Things, politierobots, drones, slimme wegen, slimme gebouwen en dergelijke).

Daarbij is de toename van de veiligheid door het veelvuldiger en beter gebruik maken van informatie niet gegarandeerd. Informatie interpreteren en acties bepalen, blijft mensenwerk. Het is nou eenmaal niet mogelijk om boeven de gevangenis in te analyseren. Verder zijn er belangrijke bestuurlijke en organisatorische voorwaarden waaraan voldaan moet worden, willen de technologische mogelijkheden ook effectief zijn.<sup>103</sup> Wel kan de overheid, die in Nederland circa 30% van de beveiligingsproducten en beveiligingsdiensten afneemt, een voorbeeldrol vervullen als 'launching customer'.

De inzet van nieuwe technologische mogelijkheden (big data, sociale media, buurt WhatsApp-groepen e.d.) kan grote invloed hebben op de inzet van politiecapaciteit, boa's, burgerwachten en ambtenaren. Het experiment FinPro met big data in Rotterdam-Zuid bracht vormen van fraude aan het licht die zonder de koppeling van bestanden van diverse organisaties niet zichtbaar zijn. De conclusie is dat de fraude met uitkeringen, verzekeringen, toeslagen, subsidies en inschrijvingen veel wijder verbreid is dan tot dusver bekend is. Volgens alle betrokkenen bij het experiment loont het de moeite om op deze weg verder te gaan om de verzorgingsstaat en de rechtstaat niet verder te ondermijnen.

Maar het debat over het veiliger maken van de moderne samenleving dient tegelijkertijd niet vernauwd te worden tot een informatievraagstuk en dient met voldoende waarborgen geïmplementeerd te worden. De politieke partijen moeten de vraag beantwoorden hoeveel privacy de inwoners en burgers over hebben voor veiligheid.<sup>104</sup> De inzet van nieuwe technologieën (DNA-onderzoek, camera's, datamining, koppeling van bestanden) zorgt er voor dat ook van gewone, niet-verdachte burgers veel meer bekend is over zijn of haar persoonlijke levenssfeer. Zelfs zonder dat zij daar weet van hebben, kunnen personen sneller dan voorheen object van onderzoek zijn. Een politieke vraag is dan ook of burgers niet beschermd dienen te worden tegen het gebruik van data door overheden voor andere doeleinden dan oorspronkelijk bedoeld.<sup>105</sup>

## 6 Ruimtelijke en woontrends

De belangrijkste demografische trends (➤) en daaruit voortvloeiende opgaven (•):

- De geografische patronen wijzigen en de ruimtelijke verschillen nemen toe.
- De (toekomstige) inwoners stellen andere en hogere eisen aan de kwaliteit van hun woon- en leefomgeving.
- Bereikbaarheid is belangrijk en wordt steeds belangrijker.
- De duurzaamheidstransitie heeft ingrijpende ruimtelijke consequenties en woningen moeten veel zuiniger worden.
- De toename van het aantal kleine huishoudens leidt tot andere woonwensen en -behoeften.
- Een meer integrale gebiedsontwikkeling en de toepassing van de Omgevingswet zijn belangrijke opgaven én bieden kansen voor de steden.

### 6.1 Ruimtelijke en woontrends

Andere trends bepalen in belangrijke mate ruimtelijke ontwikkelingen. Alle trends en ontwikkelingen doen zich 'ergens' voor en hebben dus een ruimtelijke component. In de diverse themahoofdstukken kwam al aan de orde: waar groeit de bevolking, waar zijn huizen nodig, waar willen de mensen wonen, waar verandert de bedrijvigheid, hoe verplaatst men zich, waar is het onveilig, waar komen de zonnevelden, windmolens en de CO<sub>2</sub>-opslaglocaties? In de afgelopen jaren, tijdens de economische en financiële crisis, nam de vraag naar woningen af. Men bleef langer thuis bij de ouders wonen of stelde een verhuizing uit. Dit is aan het omslaan. De opgehoopte en uitgestelde vraag naar woningen komt nu tot uiting en overal in het land is er een tekort aan woningen of in ieder geval aan sommige soorten woningen. En daarmee is 'wonen' terug op de stedelijke politieke agenda.

#### Wijzigende ruimtelijke patronen en behoeften, toenemende ruimtelijke verschillen

De geografische patronen veranderen, en die duiden – ook wereldwijd – op een trend van doorgaande urbanisatie. Het overgrote deel van de intergemeentelijke verplaatsingen speelt zich af in regio of stadsgewest. Met een centrale (bestemmings)stad en omringende (herkomst)gemeenten. Voor veel gezinnen is een woonomgeving met voldoende ruimte, een tuin en een rustige buurt van belang. Terwijl voor alleenstaanden de stad en het stadshart aantrekkelijk zijn. En juist het aantal alleenstaande huishoudens is sterk aan het groeien. Voor een deel veranderen ook woonwensen van (typen) huishoudens. Gezinnen 'ontvluchten' niet meer de drukke, vieze en gevaarlijke stad, zoals dat in de jaren '70 en '80 massaal gebeurde. Tegenwoordig zijn steden veel rustiger, aantrekkelijker, levendiger en veiliger dan vroeger. En óók gezinnen met kinderen kiezen weer vaker voor de stad als woon- en leefomgeving. De verwachting is dat het aandeel inwoners met een hoogbetaalde baan in de centrumstad verder toeneemt. Terwijl in de groeikernen en buitenwijken het aantal inwoners met een laagbetaalde baan juist zal toenemen.<sup>106</sup>

In drukke regio's als de Randstad, kiezen hoog opgeleiden dikwijls eerst voor de 'quality of living' van een woonplaats. Van daaruit kijken zij welke banen bereikbaar zijn. Gemeenten, steden en regio's concurreren elkaar daarom steeds strategischer met de kwaliteit van hun woon- en leefomgevingen. Een kwaliteit die gekenmerkt wordt door de nabijheid van groen, natuur, voorzieningen, cultuurhistorie en het vestigingsklimaat voor bedrijven.<sup>107</sup> Voor mensen met minder keuzemogelijkheden is de belangrijkste gevraagde kwaliteit vaak lage woonlasten.

Door bovenstaande ontwikkelingen nemen de ruimtelijke verschillen toe. Tussen steden, tussen stad en regio, en binnen de steden. In de steden nemen de verschillen toe omdat mensen met een hogere opleiding en een beter inkomen in het algemeen een grotere keuzevrijheid hebben op de woningmarkt. Bovendien zijn zij beter in staat mensen met vergelijkbare inkomens, waarden, normen en leefstijlen op te zoeken ('soort zoekt soort').<sup>108</sup>

### De verstedelijkingsopgave

In de crisis zijn de nieuwbouw en de herstructurering aanzienlijk teruggevallen. De meeste G32-steden zien zich geconfronteerd met een groeiende bevolking en een achterblijvende woningproductie. In de periode 2015 - 2020 blijft in alle G32-steden tezamen de jaarlijkse woningproductie ruim 3.000 woningen achter bij de woningbehoefte. Wel zijn er belangrijke verschillen in de spanning op de woningmarkt tussen de steden. De kwantitatieve mismatch zal voor heel Nederland de komende tien jaar blijven bestaan.<sup>109</sup> De verstedelijkingsopgave staat daarmee hoog op de ruimtelijke agenda's.

Na de aantallen is de volgende vraag wáár we al die woningen gaan bouwen. Voor bouwlocaties op waterbouwkundig kritische locaties en op locaties waar sprake is van bodemdaling zijn er argumenten om de woningbouw te matigen. Binnenstedelijk bouwen heeft sterk de voorkeur vanwege de lagere maatschappelijke kosten (minder kosten voor aanleg van (verkeers)infrastructuur, duurzamer). Maar dit is doorgaans lastiger en duurder dan het bouwen van een groene weide woning.<sup>110</sup> Het bevorderen van de binnenstedelijke verdichting heeft daarom een prijs die iemand moet betalen. Als de waarde van de nieuwe woning opweegt tegen de extra kosten is dat geen probleem, maar dikwijls is dat niet het geval. In die gevallen moet de samenleving via een subsidie, verevening, belastingvoordeel of een transitiefonds meebetalen aan de hogere (private) kosten. Als dat niet mogelijk of wenselijk is, zal er weer in belangrijke mate in het buitengebied gebouwd gaan worden.

33

### Welke woningen zijn nodig?

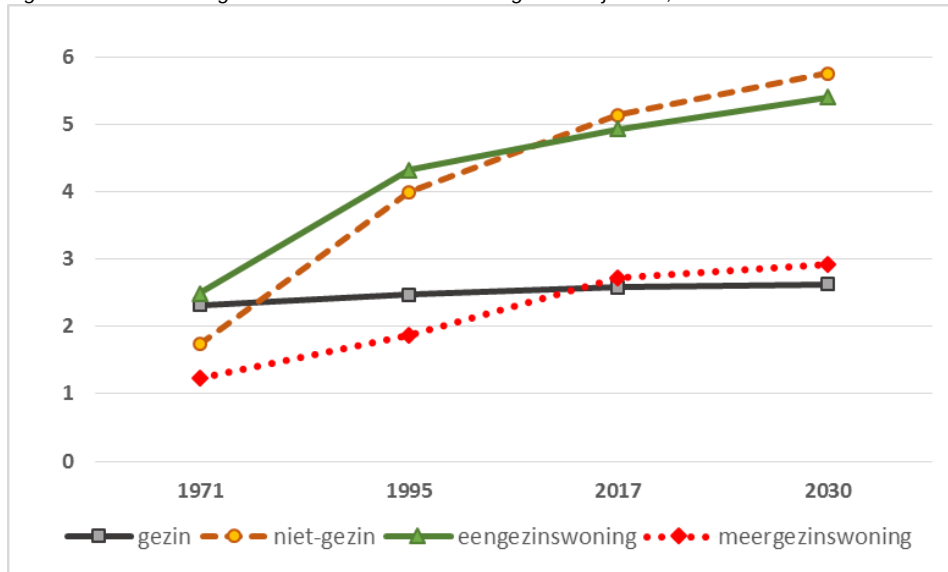
In de jaren zeventig waren er ongeveer 2,5 miljoen gezinnen (huishoudens met kinderen) en evenveel eengezinswoningen. Veel van deze gezinnen woonden in de steden in een minder geschikte woning ('driehoek achter' of 'in een wederopbouw flat'). In steden, groeigemeenten, randgemeenten en buitenwijken werden in grote aantallen (betere) eengezinswoningen gebouwd. Inmiddels hebben wij nog steeds 2,5 miljoen gezinnen, maar véél meer eengezinswoningen dan gezinnen. Volgens de prognoses zullen er over één generatie nog steeds zo'n 2,5 miljoen gezinnen met kinderen zijn (figuur 6.1). Alle groei zit derhalve in de kleine huishoudens zonder kinderen, waaronder veel huishoudens van (alleenstaande) ouderen. Sommigen vertalen deze trend in een (ver)bouwbehoefte van kleine appartementen in de stad. Anderen wijzen op de grote flexibiliteit en aanpasbaarheid van de Nederlandse eengezinswoning.

### Bereikbaarheid belangrijk en steeds belangrijker

De dynamiek in de samenleving en de veranderingen in de ruimtelijke patronen maken verbindingen (fysiek en virtueel) nog belangrijker dan zij al waren. Bij de kwaliteit van de verbindingen hoort een open, betrouwbaar en betaalbaar breedbandnetwerk vertakt tot in de haarvaten van de stad. Het zorgt voor beter beheer van diverse voorzieningen zoals verlichting, energie, afval, veiligheid en mobiliteit. Met open data, dashboards en planningstools ontstaat meer inzicht in de stromen in de stad.

De vormen van fysieke mobiliteit veranderen ook. Het aantal auto's en het aantal afgelegde kilometers blijft toenemen; al vlakt de groei wel af in vergelijking met de vorige decennia. De auto blijft de belangrijkste modaliteit voor uiteenlopende zaken. Denk aan de dagelijkse pendel, voor vakanties, in regio en platteland en voor gezinnen met kinderen.

Figuur 6.1 Ontwikkeling aantal huishoudens en woningen in miljoenen, 1971-2030



Bron: CBS, Statline

Het "spitsuurgezin" kan werken, sporten, recreëren, hobby's en vrienden het gemakkelijkst combineren met de auto. Hierdoor neemt tevens het 'kris-kras verkeer' in tijd en ruimte toe. Ook de toenemende groep ouderen gaat meer reizen en kiest daarbij vooral de auto.<sup>111</sup> Deze groep is, in tegenstelling tot hun ouders, 'opgegroeid met het stuur in de handen', blijft langer vitaal en daardoor automobiel. Naar verwachting neemt mede daardoor tot 2040 het autogebruik toe en daalt in belangrijke delen van Nederland het openbaar (bus-)vervoer.<sup>112</sup> Ook het treinverkeer –van stadscentrum naar stadscentrum – blijft toenemen, vooral van alleenstaanden, jongeren en stadsbewoners (groepen die overlappen). In toenemende mate eist de fiets haar plek weer op in stad en regio. Dit vraagt om snellere fietsverbindingen (met soms dure fietsinfrastructuur), bredere en snellere fietspaden, meer, veiliger en slimmere stallingen, meer deelgebruik (OV-fiets) en verkeersafstemming gericht op fietsdoorstroming.

## De duurzaamheidstransitie heeft ingrijpende ruimtelijke consequenties

Verduurzaming en de energietransitie vormen met stip dé ruimtelijke opgave voor de komende jaren. De trends op het gebied van duurzaamheid hebben allemaal vergaande ruimtelijke consequenties. Denk aan stedelijke energietransitie, windturbines, zonnepanelen, CO<sub>2</sub>-opslag onder de grond, klimaatadaptatie, het tegengaan van hitte-eilanden, waterpleinen, vergroening, stadslandbouw, autovrije straten, bredere trottoirs, (snel)fietspaden, biomassacentrales, circulaire bouw en dergelijke.

## 6.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

### De samenleving verandert sneller dan het stedelijke vastgoed

Ontwikkelingen in de samenleving en in een mensenleven gaan steeds sneller. Maar de woningvoorraad is weinig flexibel en verandert uiterst traag. De opgave is daarom om te zorgen voor méér flexibiliteit en aanpasbaarheid van het onroerend goed. Aanpasbaarheid die nodig is vanwege de vergrijzing (woningaanpassing, nabijheid voorzieningen, mobiliteit, huishoudensverandering (alleenstaanden hebben dikwijls een ander leefpatroon), verduurzaming (klimaat, energie), veranderende mobiliteit en de toenemende behoefte aan tijdelijke woonruimte.<sup>113</sup>

Om sneller en beter in te spelen op de veranderingen zijn aandachtspunten:<sup>114</sup>

- De tekorten zitten in het middeldure huur- en koopsegment, en in de sociale huursector (vooral omdat de geschikte woningen niet vrijkomen). Op de wat langere termijn is het de vraag of alle woningen, en alle soorten woningen, nog wel nodig zijn.
- Gebouwen en woningen die makkelijker zijn aan te passen aan andere functies, aan ander gebruik, die tijdelijk zijn of verplaatsbaar, afbreekbaar en herbruikbaar (circulair).
- De druk en wenselijkheid om binnenstedelijk te (ver-)bouwen. Transformatie van leegstand vastgoed kan voor ongeveer 35-75% in de toekomstige woningbehoefte voorzien. Die ruime marge is vooral afhankelijk van de stijging van de woningbehoefte. Steden kunnen de transformatie bevorderen.<sup>115</sup> Zo is het tijdelijk gebruik van lege panden technisch, juridisch, planologisch en ook financieel rendabeler en gemakkelijker is dan zowel pandeigenaren als gemeenten vaak denken.<sup>116</sup>
- De meeste ouderen willen niet verhuizen. Maar het aantal ouderen dat een andere woonomgeving zoekt om (samen) oud te worden, neemt wel toe. Het is aan de steden om de bewonersinitiatieven vooruit te helpen.
- De slechtste woningen bevinden zich aan de onderkant van de koopmarkt. Die eigenaren hebben weinig perspectief en middelen om onderhoud uit te voeren en de energieprestaties te verbeteren. Deels zijn deze woningen in trek vanwege hun prijsniveau. De vraag is of verbetering van deze slechte kwaliteit nog de moeite waard is en of sloop niet beter is.
- Het optimaliseren van de ketenmobiliteit. Denk vanuit het perspectief van de reiziger over goed op elkaar aansluitende vormen van vervoer. Stimuleer fietsgebruik en verstedelijking rond knooppunten die met openbaar vervoer goed zijn te bereiken en rem de ontwikkeling van slecht bereikbare plekken af.<sup>117</sup>

## Wie kunnen en willen waar wonen

De verschillen tussen en binnen steden nemen toe. Van de stadsvernieuwing, herstructurering en wijkenaanpak leerden we dat fysieke ingrepen vooral fysiek aantrekkelijker wijken opleveren met betere huizen in een fraaiere woonomgeving, maar met weinig sociale verbetering voor de oorspronkelijke bewoners. Daarvoor zijn meestal andere maatregelen nodig.

35

Opgaven en aandachtspunten bij stedelijke gebiedsontwikkeling zijn:

- Voor de hoogopgeleiden, kenniswerkers en andere perspectiefrijke nieuwe stedelingen zijn aantrekkelijke woon- en leefomgevingen nodig. Dat kan soms in een buitenwijk, maar vaker liggen behoeften van deze groep in bestaande wijken nabij het stadscentrum. Dit leidt tot discussies over verdringing en gentrificatie en de vraag hoe om te gaan met de sterke ruimtelijke uitsortering ('soort zoekt soort')<sup>118</sup>.
- De stadcentra, groene buitenwijken en de recente VINEX- en andere uitbreidingswijken zijn gewild. De naoorlogse wijken (geherstructureerd of niet) en in toenemende mate ook de woonerfwijken uit de jaren zeventig en tachtig worden minder populair.<sup>119</sup> De bevolking in deze woonerfwijken vergrijsst hard, de woningen en de omgeving verouderen en de waardeontwikkeling blijft achter.
- De kwaliteit van het stedelijk openbaar vervoer wordt in veel gemeenten als onvoldoende beoordeeld.<sup>120</sup>
- Een grotere variëteit aan woningen, woontypen, woonvormen en leefmilieus. Denk dan aan meer woon-werk mogelijkheden, flexibel indeelbare woningen, studio's, klein en goedkoop kunnen wonen, thematisch samenwonen, woningen voor senioren met een gemeenschappelijke binnenruimte, wooncoöperaties, tijdelijke woonruimtes en complexen waarin wonen, zorgvoorzieningen en faciliteiten bij elkaar komen.
- De betaalbaarheid van de woningen, oplopende huur- of hypotheekschulden en schuldsaneringen blijven een belangrijk aandachtspunt.

### Meer ruimte voor burger, consument, eindgebruiker én lokale overheid

In de gebiedsontwikkeling, in de woningbouw en in woningverbetering en -verduurzaming zijn nieuwe aanpakken, nieuwe financieringsvormen en nieuwe instrumenten nodig.<sup>121</sup> De ontwikkeling is naar meer stapsgewijze en organische stedelijke vernieuwing, en minder een sturende en ordenende stedelijke ontwikkeling.<sup>122</sup> De vraag is hoe robuust deze ontwikkeling is. Is de zelforganisatie van burgers (energie- en zorgcoöperaties, klushuizen en wijkverenigingen) voldoende krachtig geworden? Of gaan we opnieuw uitleglocaties nabij de steden en regiogemeenten volbouwen vanwege nieuwe druk op de woningmarkt, de lage rente, de grondposities van gemeenten en de grote spelers die zich weer melden met grootschalige bouwplannen? En het zijn de steden en regio's die zelf de beste aanpak moeten vaststellen, omdat de rijksoverheid niet meer stuurt op welke woningen waar en wanneer komen.<sup>123</sup>

Houd daarom rekening met de volgende aandachtspunten en opgaven:

- Plan flexibel. Dit betekent geen programmering van de woningbouw voor langere tijd maar het reserveren van planologische ruimte om schommelingen in de vraag op te kunnen vangen. Ontwikkel meer kleinschalig zodat doorlooptijden korter worden en flexibeler gereageerd en geanticipeerd kan worden op veranderingen in (woon)behoeften.
- Intensievere samenwerking tussen stad en regiogemeenten om de wederzijdse aantrekkelijkheid te vergroten.
- Kom tot een meer integrale gebiedsontwikkeling. Een ontwikkeling waarbij de schotten tussen de beleidsterreinen 'stedelijke ontwikkeling' en 'verkeer en vervoer' zijn verlaagd. Zorg voor een combinatie met een effectievere bundeling van klimaatbeleid en financieringsstromen.<sup>124</sup>

### Ruimte is hét toernooiveld van de energietransitie

Dé grote opgave is de duurzaamheidstransitie en daarmee verbonden de ingrijpende opgave om de transitie ruimtelijk in te passen. Deze opgave ligt vooral op lokaal niveau. Het zijn vraagstukken als: hoe verbouwen we de bestaande woningen? Hoeveel en hoe snel kunnen wij 'Nul op de Meter' woningen bouwen? Welke wijken en buurten worden afgesloten van het gas en gaan 'all electric'? Hoe zorgen wij voor energieleverend vastgoed? Waar maken wij ruimte voor het duurzaam opwekken van energie? Dit vraagt ook het nadenken over voorzieningen bij huis om elektrische auto's op te laden of ruimte voor eigen energieopwekking. Maar ook over toepassing van digitale mogelijkheden, big data en aanpassingen van woonwijken aan verwachte klimaatveranderingen (bijvoorbeeld wateropslag, groene daken, minder verhard oppervlakte). En al deze investeringen en transformaties moeten betaalbaar zijn zodat de kosten vergoed kunnen worden uit besparingen op energie en de woonlasten op termijn dalen. De nieuwe Omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om eigen lokale normen te stellen én om initiatiefnemers te verbinden met belanghebbenden. Hierdoor kan beter afgedwongen worden dat het eigenaarschap van nieuwe energiebronnen met omwonenden wordt gedeeld.<sup>125</sup>

### Het invoeren van de Omgevingsvisie en Omgevingswet in de nieuwe collegeperiode

De huidige regels voor ruimtelijke plannen zijn ingewikkeld, onduidelijk en verspreid. De nieuwe Omgevingswet, die in 2019 in werking treedt, vereenvoudigt de regels en voegt ze samen. Alle regels over de fysieke leefomgeving vallen straks onder één wet. Dit moet leiden tot meer duidelijkheid, zekerheid, samenhang, snelheid, eenvoud en gebruiksgemak en biedt meer ruimte voor initiatief. Gemeenten moeten ook alle regels integreren in het omgevingsplan en één brede omgevingsvisie opstellen. Het uitgangspunt van de Omgevingswet wordt dat overheden en burgers dezelfde informatiepositie hebben. Dat wordt vormgegeven door het Digitaal STelsel Omgevingswet, waarin alle beschikbare gegevens geladen moeten worden. Deze manier van digitale dienstverlening zal een ingrijpende gevolgen hebben voor de manier van samenwerking.<sup>126</sup>

## 7 Trends en ontwikkelingen in de transitie naar duurzaamheid

De belangrijkste demografische trends (➤) en daaruit voortvloeiende opgaven (•) op een rij:

- Ingrijpende en snelle transitie in de steden en op alle beleidsterreinen onvermijdelijk de komende jaren om de Parijse afspraken na te komen.
- Voor warmte en warmwater gaan de komende dertig jaar (bijna) alle woningen, (publieke) gebouwen en het maatschappelijke vastgoed van het gas af.
- Voor de transitie zijn grote investeringen nodig. Maar het wenkend perspectief zijn nieuwe vormen van werkgelegenheid (ook voor de onderkant van de arbeidsmarkt) en een gezondere stad.
- Houd rekening met de energietransitie en de klimaatopgave bij alle investeringen in woningen, wijken, maatschappelijk vastgoed, de ondergrond en openbare ruimte.
- De transitie kan niet met één of twee maatregelen, maar moet plaatsvinden met meerdere ingrijpende veranderingen van de economie en de samenleving.
- Om de transitie te doen slagen, is leiderschap van het gemeentebestuur noodzakelijk.

### 7.1 Trends en ontwikkelingen in de transitie naar duurzaamheid

Voor de transitie naar duurzaamheid en de noodzakelijke beleidsaanpassingen is een horizon van dertig jaar nodig. De doelstellingen, die in Parijs voor 2050 zijn afgesproken, beïnvloeden op ingrijpende wijze alle aspecten van het stedelijk leven (werken, wonen, recreëren, verplaatsen, produceren, consumeren). En beslissingen die de nieuwe raad en het nieuwe college de komende vier jaar nemen, worden idealiter genomen met de lange termijn trend naar een meer duurzame samenleving voor ogen. Woningen die in de periode 2018 - 2022 worden gebouwd, staan er nog in 2050 als alle woningen duurzaam moeten zijn. Bedrijfsterreinen die de komende jaren worden aangelegd of worden herontwikkeld, dienen de transitie naar een circulaire economie niet te belemmeren. En zo zijn er meer voorbeelden.

37

#### Fundamentele en ingrijpende transitie in de steden en het stedelijk beleid

Nationaal, Europees en wereldwijd is de ambitie uitgesproken en geformuleerd om de opwarming van de aarde door de emissie van broeikasgassen in deze eeuw te beperken tot maximaal 2<sup>o</sup> C. Dat betekent dat de emissies van broeikasgassen in 2050 80% tot 95% minder moeten zijn dan in 1990. Alle oude, zelfs recente, scenario's zijn daarmee achterhaald.<sup>127</sup> Een nog veel ingrijpender verandering van onze manier van leven, wonen, werken, verplaatsen, recreëren, produceren en consumeren is nodig om deze doelstelling te halen. Energieneutrale woningen, koolstofarme manieren van vervoer, een overgang van het gebruik van fossiele brandstoffen (kolen, olie en gas) naar hernieuwbare energiebronnen (zon, wind, geothermie, warmte- en koudenetten), opslag en gebruik van CO<sub>2</sub>, en een substantiële vermindering van de consumptie van herkauwers (vlees en zuivel) maken hiervan onderdeel uit.<sup>128</sup> Elke stad en stadsregio kan – bijvoorbeeld als onderdeel van de Omgevingsvisie – een eigen transitie-agenda opstellen. Meerdere steden hebben op basis van de nationale, Europese en mondiale doelstellingen recentelijk tot een versnelling van hun tijdpad naar klimaatneutraliteit en duurzame energie besloten.

Er zijn en worden al veel stappen gezet in de bestrijding van water- en luchtvervuiling, gedeeltelijke recycling van afval en de aanwending van andere energiebronnen. Toch zijn deze nog verre van toereikend. Er zijn drie fundamentele transities nodig. Ten eerste de *energietransitie*: het gebruik van minder fossiele brandstoffen om de klimaatverandering door opwarming van de aarde beheersbaar te houden.

Ten tweede de transitie naar een meer *circulaire economie* om de uitputting van grondstoffen en uitstoot van reststoffen te verminderen. En ten derde de gedeeltelijke *eiwittransitie* door minder vlees en zuivel te produceren en te consumeren.<sup>129</sup>

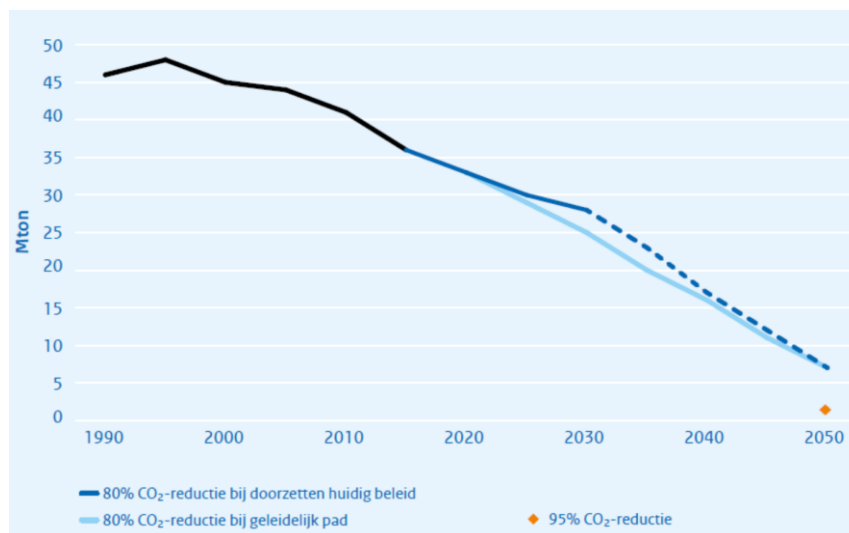
De versnelling en verbreding, en de dwarsdoorsnijdende aanpak van de maatschappelijke vraagstukken die gepaard gaan met de transformatie naar duurzaamheid, zijn ook uiterst relevant en actueel voor de Nederlandse steden en regio's.<sup>130</sup> Er zijn innovaties nodig, het verlaten van de status quo, experimenteren met nieuwe aanpakken en het betrekken van inwoners, bedrijven, onderzoeksinstituten en maatschappelijke organisaties.<sup>131</sup>

## De energietransitie

De energietransitie is het meest urgent en dwingend vanwege de twee gradendoelstelling. CO<sub>2</sub> – het belangrijkste broeikasgas – komt vooral vrij bij energieopwekking uit fossiele brandstof. Maar ook het transport is een belangrijke bron van CO<sub>2</sub>-uitstoot. Daarnaast komen in de productie van voedsel, vooral in de veeteelt, de broeikasgassen methaan en lachgas vrij met nog grotere effecten op de opwarming van de aarde dan CO<sub>2</sub>.<sup>132</sup> Het kabinet formuleerde recent in de Energie-agenda een lange termijn transitiepad met slechts één kraakheldere doelstelling: 80-95% CO<sub>2</sub>-reductie in 2050. Deze reductie en dit transitiepad geldt voor de energie-intensieve industrie, elektriciteitscentrales, verkeer en vervoer en voor de verwarming en het warmwater in woningen en gebouwen. Figuur 7.1 laat het transitiepad voor ruimteverwarming en tapwater zien omdat dit voor steden het meest relevant is (figuur 7.1).<sup>133</sup> Het heldere doel van de Energie-agenda geeft voor alle actoren (medeoverheden, bedrijven, burgers, maatschappelijke organisaties) lange termijn duidelijkheid en ruimte om met innovaties, vernieuwende aanpakken en alternatieve oplossingen te komen om het transitiepad te realiseren.

38

Figuur 7.1 Transitiepad CO<sub>2</sub>-uitstoot ruimteverwarming en tapwater (lage temperatuur warmte)



Bron: Ministerie van Economische Zaken, *Energieagenda. Naar een CO<sub>2</sub>-arme energievoorziening*, Den Haag, 2016, blz. 61.

Voor de G32-steden zijn de doelstellingen voor een meer duurzame elektriciteitsproductie en voor een geheel andere vorm van ruimteverwarming en tapwater in de nieuwe en vooral bestaande woningen van belang.<sup>134</sup>

De noodzakelijke transitie gaat zeer veel geld kosten en de rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten moeten de handen ineen slaan om de transitie mogelijk te maken, te begeleiden en om een deel van de investeringsmiddelen op te brengen.<sup>135</sup> Verder is noodzakelijk dat productieprocessen in de

industrie veranderen zodat er minder CO<sub>2</sub> wordt uitgestoten en/of de CO<sub>2</sub> die toch wordt geproduceerd wordt afgevangen, opgeslagen of wordt hergebruikt. Het aantal zero-emissie voertuigen (volledig elektrisch, waterstof) zal moeten toenemen.

### Kans op nieuwe banen in de transitie naar een circulaire economie

Onze huidige economie is energie-intensief, gedreven door fossiele brandstoffen en zeer verspillend ten aanzien van het grondstofgebruik ('take-make-waste'-economie). Omdat deze verspilling en vervuiling te kostbaar wordt en diverse grondstoffen eindig zijn, komt een nieuwe 'groene' economie op: schoon, circulair en bio-based. De economie kan daarmee in omvang toenemen zonder dat dit nadelig is voor klimaat, water, bodem, grondstoffen en biodiversiteit. Ondernemers zien al dat de transitie rendabel kan zijn. Meer doen met minder, 'cradle to cradle', energie-efficiëntie en circulaire economie is het uitdagende perspectief, het nieuwe denkkader en het nieuwe handelingsperspectief. Industrieën die vasthouden aan het gebruik van fossiele brandstoffen verliezen op termijn omzet en banen en dreigen failliet te gaan. Maar er is ook de mogelijkheid dat nieuwe ondernemers en starters met hun innovaties voor nieuwe 'groene' groei zorgen en vele nieuwe banen gaan creëren.<sup>136</sup> Het Planbureau voor de Leefomgeving becijferde dat de circulaire economie in Nederland ruim 50.000 banen kan opleveren en voor een extra omzet van 7 miljard euro kan zorgen.<sup>137</sup> Terwijl het realiseren van de Parijse doelstellingen voor Nederland economisch voordelig kan zijn en een extra economische groei kan opleveren van twee procent.<sup>138</sup>

In een circulaire economie staat het hergebruik van producten en grondstoffen centraal. Kringlopen worden gesloten. Het terugwinnen van waarde uit afvalstromen wordt hierbij een steeds belangrijker opgave. Door de omslag naar een circulaire economie ontstaat een andere manier van omgaan met stromen. De circulaire economie kent twee kringlopen van materialen (een biologische en technologische) én een economische kringloop. In de *biologische* kringloop vloeien reststoffen na gebruik terug in de natuur. In de *technologische* kringloop worden product(onderdelen) zo ontworpen en op de markt gezet dat deze op kwalitatief hoogwaardig niveau opnieuw gebruikt kunnen worden. Als resultaat gaan consumenten en bedrijven bijvoorbeeld betalen voor het *gebruik* van een product of machine in plaats van het bezit. Als een product eigendom blijft van de producent, stimuleert dat om producten te maken die langer meegaan. Bij hetzelfde primaire grondstofgebruik kan een circulaire economie met 80% hergebruik ongeveer vijf keer zo groot zijn als de huidige, lineaire economie.<sup>139</sup> De circulaire economie heeft ook de belofte om de lokale *economische* kringloop te versterken. De lokaal verdiende euro wordt dan meer in de eigen regio uitgegeven dankzij een grotere afzet van de eigen regionale, duurzame landbouwproductie in de stad, het ontwikkelen van stadslandbouw, 'vertical farming', ambachtelijke productie ('3-D printing'), en de aanleg, het onderhoud, de reparatie en het beheer van meer duurzame producten. Hiermee verminderen ook de kosten en de negatieve milieugevolgen van transport over grote afstanden. Ook de verdere ontwikkeling van persoonlijke dienstverlening, energie- en zorgcorporaties versterkt de economische kringloop.

39

### Klimaatadaptatie een nog urgentere opgave

Als gevolg van klimaatverandering krijgt Nederland te maken met zeespiegelstijging, overvloedige regenval, extremen in rivierafvoer en meer hete zomerse dagen. Dit kan leiden tot schade, overstromingen en overlast (hitte-stress). De steden moeten daarom hun omgeving aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering. De meest recente inzichten van het KNMI zijn dat de klimaatscenario's uit 2014 achterhaald zijn. Het gaat sneller en de consequenties zijn ingrijpender zijn dan wij tot nu toe dachten. De zeespiegel blijft stijgen, op veel plekken daalt de bodem, extreem zware buien gaan nog vaker voorkomen, de gemiddelde temperatuur stijgt verder en de steden krijgen nog vaker te maken met hittegolven.<sup>140</sup>

### Een groenere stad is duurzamer en gezonder

Luchtvervuiling, geluidsoverlast, opwarming en hitte-eilanden zorgen voor een ongezond leefmilieu in steden. Een verdere vergroening van de stad is noodzakelijk om zich aan te passen aan klimaatveranderingen. Maar ook om duurzamer te worden, het verlies aan biodiversiteit te verminderen en om hoogwaardige woon- en leefomgevingen, 'quality of living' en 'healthy aging' te realiseren. Daarbij speelt ook de verbetering van de luchtkwaliteit (fijnstof, roet) in stedelijke gebieden een rol. Verder kan stadslandbouw zorgen voor verkorting van transportstromen, lagere transportkosten, minder milieuvervuiling elders, versterking van de biodiversiteit en van de lokale, regionale economie. Stadslandbouw kan ook een sociaal-culturele functie vervullen. Het biedt kansen om consumenten recreatief, educatief, voor een baan of als ondernemer te betrekken bij de productie van voedsel. Samen tuinieren, versterkt – vanwege de nieuwe ontmoetingsplekken – ook de sociale cohesie in multiculturele wijken. Kortom de betekenis van stedelijk groen neemt alleen maar toe. Het is niet alleen aangenaam om naar te kijken maar het zet aan tot beweging, het is goed voor het leefmilieu, het beperkt het hitte-eiland-effect en geeft ruimte aan water, voedsel en biodiversiteit.

## 7.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

Deze paragraaf schetst enkele opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen waar rekening mee kan worden gehouden in de verkiezingsprogramma's en collegeprogramma's gezien de trends en ontwikkelingen naar duurzaamheid. De rol van de gemeentelijke overheid ligt vooral op het gebied van de energietransitie, klimaatadaptatie, klimaatmitigatie en het gebruiken van de inkoopmacht om de circulariteit een impuls te geven.

40

### Ingrijpende veranderingen

In iets meer dan dertig jaar tijd moet de complete infrastructuur van Nederland, de steden en het platteland op de schop. Dat is voor de vernieuwing van de hele samenleving geen lange termijn. Investeren in infrastructuur en gebouwen worden doorgaans voor langere tijd gedaan. De afschrijvingstermijn van onderdelen van het energiesysteem (grote centrales, industriële procesinstallaties, infrastructuur) is meestal 25 tot 50 jaar. We moeten onze energie anders gaan opwekken, onze huizen anders verwarmen, anders gaan eten, ons anders verplaatsen, onze landbouwmethodes en industrie volledig veranderen.<sup>141</sup> Voor het halen van de doelstellingen gaat het niet meer om het 'waarom' maar veel meer om het 'hoe'.<sup>142</sup> Nieuwe technieken, nieuwe infrastructuur, aangepaste regels, andere organisaties en andere gewoonten zijn allemaal nodig. Dit kan alleen gerealiseerd worden met politiek leiderschap, krachtig beleid, draagvlak, medewerking en creativiteit van de bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen.

### Vormgeving van de energietransitie

Vele veranderingen en transities zijn in combinatie nodig om de doelstellingen te halen. Een combinatie van energiezuinige processen, meer hernieuwbare energie, minder aardgas, emissievrij vervoer, groene brandstoffen en de afvang en de opslag van CO<sub>2</sub>. Het backcastingmodel E-Design van het Planbureau voor de Leefomgeving laat zien welke combinatie van tien technieken nodig zijn om tot een bepaalde vermindering van de uitstoot van broeikasgassen te komen.<sup>143</sup> Daaruit blijkt dat het niet 'of-of' is maar 'en-en'.<sup>144</sup> Voor de steden zijn de belangrijkste stappen:

- Energiebesparing woningen, gebouwen en verkeer. Het gaat dan om vergaande woningisolatie, sloop van energie-inefficiënte gebouwen, substitutie van auto naar fiets, lopen en OV (mede mogelijk gemaakt door slimmere ruimtelijke ordening, vergroenen van resterende autokilometers

(semi-elektrische auto's, kleinere auto's, meer auto's delen) en compensatie voor resterende CO<sub>2</sub>-uitstoot.

- Nul-emissie voertuigen (elektrische en waterstofauto's, verdwijnen van dieselpersonenauto's uit de steden).
- Duurzame warmte voor woningen en gebouwen (afsluiting van gasnet, elektrificatie warmtevoorziening, warmtepompen, geothermie, warmte- en koudenetten, warmtelevering als dienst, lokale warmteplannen als basis voor het nationale 'deltaplan' verduurzaming van de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving).
- Innovatieprogramma's als Energiesprong, de Stroomversnelling en Kantoor vol Energie bieden steden de mogelijkheid om een voorbeeldrol te vervullen in de verduurzaming van de gebouwde omgeving, het eigen gemeentelijk vastgoed toekomstbestendig te maken en om de lokale economie te stimuleren.
- De lokale overheid wordt, net zoals vroeger, weer in belangrijke mate verantwoordelijk voor de lokale, duurzame elektriciteitsproductie. Dit vraagt ook een zwaarder en slimmer elektriciteitsnet. De lokale opwekking plaats de overheid ook voor grote uitdagingen in de organisatie van het hoog- en middenspanningsnet.<sup>145</sup>
- Het vergisten van GFT-afval voor de productie van groen gas.
- Het accommoderen van de enorme ruimteclaim voor de opwekking van de duurzame energie in de vorm van wind en zon.

De benodigde transitie van onze economie en samenleving in relatief korte tijd tart de fantasie.<sup>146</sup> Mede omdat een deel van de stappen, opties en technologieën momenteel nog niet marktrijp, te duur en nog te risicovol zijn voor potentiële gebruikers. Ondanks de stappen in de goede richting (snelle ontwikkeling van Nul-op-de-Meter woningen, de ambities en experimenten van verschillende steden om gasloze wijken te ontwikkelen) zijn op allerlei terreinen nog innovaties nodig.<sup>147</sup> Het neveneffect is dat door de technologische ontwikkelingen, warmtenetten, zonne-energie en schonere auto's de luchtkwaliteit in de steden zal verbeteren. Dit is ook een wenselijke ontwikkeling omdat door de vergrijzing het effect van luchtverontreiniging op de gezondheid toeneemt.

41

## De transitie naar een circulaire economie

Er zijn diverse aansprekende circulaire initiatieven. Maar het is zeker nog geen gewoon kenmerk van de regionale economie. Bij de recycling van afval is de gewoonte 'downcycling' (bijvoorbeeld van beton) en zeker nog geen 'upcycling'. Om verdere stappen te zetten kan nagedacht worden over:

- Het betalen per hoeveelheid afval door middel van *gedifferentieerde tarieven* (afkorting: diftar), een vergaande afvalscheiding, en een brede afvalstoffenheffing (landelijk, provinciaal en/of gemeentelijk).
- Het afbouwen van de huidige afvalverwerkingsinstallaties en het overgaan op substituten voor zo- ver de installaties restwarmte aan lokale warmtenetten leveren (geothermie, industriële restwarmte, biogasinstallaties).<sup>148</sup>
- Meer materialen, producten en gebouwen die worden afgedankt of gesloopt hergebruiken of om de grondstoffen te recyclen ("de stad als mijn").<sup>149</sup>
- Circulair inkopen door de overheid.
- Kiezen voor een circulaire optiek bij de ontwikkeling en herinrichting van bedrijfstreinen.
- Ontwikkelen van regionale grondstofrondes en het benoemen van (regionale) ketenregisseurs.<sup>150</sup>

## Klimaatadaptatie

En zijn in de steden vele inspanningen nodig voor de klimaatadaptatie. Bij het scala aan opties horen:

- Stap over van het aanleggen van noodverbanden naar een echt klimaatbestendig design voor de stad (adaptatie als principe en niet als noodmaatregel).
- Meer groen, bomen, drainage oppervlaktewater, ontkoppelen en vergroten van de rioolcapaciteit.
- Richt de stad meer als ‘spons’ in (regenwater vasthouden waar het valt, bergen in waterpleinen en bufferzones, water vertraagd afvoeren); hoe beter men daar in slaagt des te minder zijn omvangrijke investeringen nodig in het vergroten van de rioolcapaciteit.
- Maak wegen, leidingen, huizen, gebouwen en cultureel erfgoed klimaatbestendiger.
- Ga hitte-eilanden tegen, met name in wijken en buurten met veel ouderen.
- Bevorder stadslandbouw en biodiversiteit (verbouwen van groente, ‘vertical farming’, plukfruit in parken en bij scholen, (tijdelijke)tuinen op braakliggende gronden, afzetten van producten uit het ommeland in de stad).
- Bevorder kleinschalige interventies door burgers (energiecoöperaties, groene daken, daktuinen, collectieve tuinen, adoptie-groen, verminderen van het verhard oppervlak in tuinen).

## Politiek leiderschap noodzakelijk

De duurzaamheidstransitie vergt een brede maatschappelijke omslag. Voor politici is het moeilijk om het benodigde politieke leiderschap op te brengen. Dit omdat de opwarming van de aarde zich uiterst langzaam en grotendeels onzichtbaar voltrekt, complexe oorzaken heeft, iedereen ‘schuldig’ is, het hele systeem op de schop moet en de burgers het probleem niet zo belangrijk vinden.<sup>151</sup> Toch is politiek leiderschap onontbeerlijk om:

- de weerstand te overwinnen van vaak sterke partijen die hun macht, geld en belangen ontleen aan het huidige systeem;
- de langetermijnbelangen te plaatsen boven de kortetermijnbelangen;
- ervoor te zorgen dat de lagere inkomens, die de investeringen niet kunnen opbrengen en de duurdere fossiele brandstoffen steeds moeilijker zullen kunnen opbrengen, niet onevenredig getroffen worden;
- de hoge investeringen in onzekere innovaties en de vernieuwing en verandering van de infrastructuur en netwerken te organiseren;<sup>152</sup>
- de ruimtelijke consequenties van de energietransitie (zonneparken, wind op land, CO<sub>2</sub>-opslag) te verdedigen en de NIMBY-weerstanden tegen allerlei noodzakelijke maatregelen te overwinnen.<sup>153</sup>

Met compensatie en vergoeding voor inwoners en door ze te betrekken bij de besluitvorming en afwegingen kunnen weerstanden verminderen.<sup>154</sup> Ook is het nuttig om ‘het waarom’ te blijven benadrukken. “Praat en denk mee omdat u voor duurzame energie betaalt. Maar praat en denk ook vooral mee vanwege méér werkgelegenheid, waardevolle innovaties, kansen voor innovatieve bedrijven en organisaties, méér schone lucht, en minder afhankelijkheid van het buitenland voor onze energie”. Ook kan benadrukt worden dat de transitie naar energiezuinige woningen voor de bewoner en huiseigenaar ook méér wooncomfort en lagere energielasten betekent.

## 8 Bestuurlijke trends

De belangrijkste demografische trends (➤) en daaruit voortvloeiende opgaven (●) op een rij:

- De taak van de lokale overheid wordt groter, belangrijker en ingewikkelder.
- De overheid moet kunnen sturen met verschillende sturingsvormen; soms zelfs binnen één beleidsdomein.
- Toenemende regionale samenwerking onvermijdelijk.
- Op veel beleidsterreinen liggen keuzes voor over 'meer beleid', 'beter beleid' of 'ander beleid'.
- Krachtig openbaar bestuur met een breed interventierepertoire is een opgave en kans.
- Streef meer lokaal, integraal, flexibel en gevarieerd maatwerk na in het lokale bestuur.

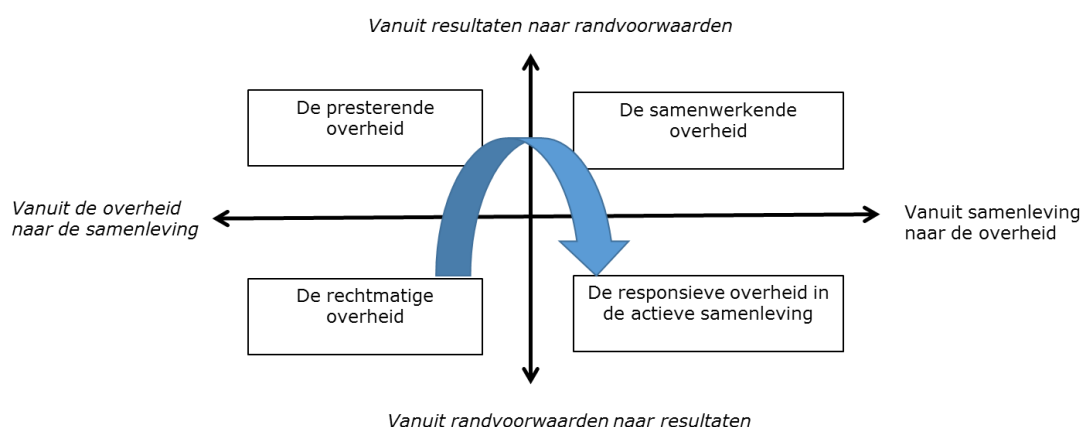
### 8.1 Trends en ontwikkelingen op het gebied van bestuur

#### Veranderende sturingsparadigma's

Er vindt een ontwikkeling plaats naar de nieuwe sturingsparadigma's van een 'samenwerkende' en 'responsieve' overheid (figuur 8.1). In het traditionele sturingsparadigma van een 'rechtmatige overheid' staat de overheid boven de andere partijen en stuurt de andere partijen paternalistisch in de politiek gewenste richting. De 'presterende overheid' kwam begin deze eeuw op onder de naam van Nieuw Publiek Management en introduceerde aanpakken uit in het bedrijfsleven (resultaten, prestatiecontracten). Bij de 'samenwerkende overheid' staat netwerksturing centraal. De overheid werkt met andere partijen samen om de maatschappelijke opgaven te realiseren. Dit gebeurt door middel van contracten, PPS constructies, samenwerkingsafspraken, Triple Helix samenwerkingen en convenanten. De 'responsieve overheid' is geïnspireerd op ideeën van de Big Society<sup>155</sup> en burgerparticipatie. Het gaat uit van een actieve samenleving waarin burgers en andere partijen allerlei initiatieven ontplooiën. De overheid speelt daarop in en stuurt door uit te nodigen tot initiatief, door publieke randvoorwaarden te definiëren en door initiatieven binnen kaders te faciliteren en te stimuleren.

43

Figuur 8.1 Vier sturingsvormen of paradigma's<sup>156</sup>



Bron: M. van der Steen, J. Scherpenisse en M. van Twist, *Sedimentatie in Sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, NSOB, Den Haag, 2015, blz. 23, 24.

In de praktijk bestaan de verschillende sturingsvormen naast elkaar en soms zelfs binnen één en hetzelfde beleidsdomein. Zo hebben gemeenten op het gebied van de volksgezondheid een aantal wettelijke taken. Denk aan jeugdgezondheidszorg of het vaccinatieprogramma waar gemeenten werken met

sturingsvormen aan de linker kant van de figuur 8.1. Maar er worden ook andere sturingsvormen ingezet. Voorbeelden zijn de start van moestuintjes bij scholen en peutercentra om te leren over groenten en gezond eten. Of denk aan het inrichten en het beheer van trapveldjes in samenwerking met de wijk. In de praktijk moeten de gemeenten in staat zijn om alle vier de rollen goed te spelen.<sup>157</sup>

### Toenemende maatschappelijke onvrede van kiezers

Gemiddeld geven de Nederlanders hun dagelijks leven en hun gezondheid een 7,2 en hun eigen financiële situatie een 6,7. Driekwart van de Nederlanders zegt (erg) gelukkig te zijn. Zeventig procent van de burgers is van mening dat de mensen in hun buurt prettig met elkaar omgaan en dat de samenstelling van de bevolking in de wijk geen probleem is. Dit gemiddelde oordeel over geluk, de eigen gezondheid en het dagelijks leven is vrij stabiel.<sup>158</sup> Naast de grote tevredenheid over het eigen leven is er tegelijkertijd ook een grote maatschappelijke onvrede. Eind 2016 vond 53% van de Nederlanders dat het de verkeerde kant opgaat met de samenleving, terwijl slechts 37% vindt dat het de goede kant op gaat. Men maakt zich zorgen over de verruwing van de omgangsvormen, de manier van samenleven, normen en waarden, immigratie, vluchtelingen, integratie en de gezondheidszorg. De groep die van mening is dat het met Nederland de verkeerde kant opgaat, heeft het idee dat “Nederland Nederland niet meer is”. Uit ander onderzoek (en op andere wijze gemeten) blijkt dat 23% van de Nederlanders ontevreden is over de maatschappij.<sup>159</sup> En de helft van de Nederlanders heeft geen vertrouwen dat regering of Tweede Kamer iets aan hun zorgen kan/gaat doen.<sup>160</sup>

### Veranderingen in het politieke debat

Inhoudelijk is er een vrij eenzijdige ‘framing’ in het maatschappelijke en politieke debat. Feiten doen er lang niet altijd toe of worden eenzijdig belicht. Daarbij is het goede nieuws (de afname van de armoede in de wereld, de sterke toename van de levensverwachting, de schone rivieren, de kwaliteit van de gezondheidszorg, et cetera) niet of nauwelijks onderdeel van het politieke debat.<sup>161</sup> Zo is er veel aandacht voor criminaliteit en onveiligheid en veel minder voor de afnemende criminaliteit en onveiligheidsgevoelens. En is er veel aandacht voor de islamisering van Nederland, maar veel minder voor de vernederlandsing van moslims.

Het politieke debat voert men bovendien in toenemende mate buiten de formele overlegorganen en in de sociale media. Daarmee verandert de snelheid, dynamiek en toon van het debat. De berichten, mededelingen, oproepen en geruchten op sociale media leveren daar een bijdrage aan. Op Twitter worden ingewikkelde kwesties behandeld in maximaal 140 tekens. Op sociale media geven mensen ongecensureerd hun mening en uiten allerlei bedreigingen. Een nep-identiteit en nep-nieuws is zo gemaakt en verspreid. Dat leidt tot snelle en soms vluchtige hypes waar het bestuur aandacht aan moet besteden. Er is ook een tendens dat iedere groep zijn eigen waarheid en feiten heeft.<sup>162</sup> Vele ouderen en jongeren halen tegenwoordig hun “nieuws” uit sociale media. En door de “likes” en de algoritmen achter de zoekmachines, en de wijze van presenteren van de informatie, is “nieuws” (echt of vals) vooral nieuws dat het eigen gelijk bevestigt: “Facebook als echoput van het eigen gelijk”. En de verschillende waarden, waarheden, normen en feiten van de verschillende groepen in de samenleving hebben gevolgen voor de politiek en het politieke debat. Voor de overheid, met alle checks en balances en bureaucratische procedures, is het lastig om adequaat en met voldoende snelheid hierop te reageren.

### Opschaling naar de regio en het daily urban system

In een regio hangen de beleidsterreinen economie, bereikbaarheid, wonen, winkelen, recreëren, arbeidsmarkt, onderwijs, re-integratie, zorg en welzijn sterk samen. Ook de energietransitie realiseren we alleen door een goede samenwerking van de stad met de regiogemeenten. Dit vraagt in toenemende

mate om regionale samenwerking en deze samenwerking vindt veelal plaats in de vorm van netwerksturing (zie figuur 8.1). Gemeenten werken gemiddeld met 16 andere overheden samen in 47 verbanden. Het is verstandig om deze samenwerking in belangrijke mate te concentreren op de schaal van het geografische gebied dat er toe doet voor de burgers. In het zogenaamde 'daily urban system' vindt wonen, werken, vervoer, recreëren, winkelen, onderwijs, zorg, sport en cultuur plaats van de meeste inwoners. Dit daily urban system overstijgt in vele gevallen de stads- en gemeentegrenzen.<sup>163</sup> Grotere steden hebben een belangrijke, leidende taak om de regionale samenwerking in het daily urban system - of op een andere regionale schaal - vorm te geven. Met duidelijke doelen, transparantie, goede communicatie, heldere verantwoording over de resultaten en met oog voor noodzakelijke democratische legitimatie kunnen stappen gezet worden in de regionale samenwerking.<sup>164</sup>

### Complexere opgaven en meer ongestructureerde problemen voor het bestuur

Steeds meer stedelijke problemen zijn als ongestructureerde problemen te karakteriseren. Er is geen consensus over wat er aan de hand is, er is geen consensus over hoe het hoort te zijn en de kennis is niet aanwezig bij slechts één actor (bijvoorbeeld de overheid).<sup>165</sup> Voor het bestuur neemt de complexiteit toe door de toenemende verscheidenheid van burgers, niet gedeelde waarden, normen en feiten, gebrek aan overeenstemming wat tot het private en publieke domein behoort en de regionale samenwerking. Tegelijkertijd neemt de tolerantie voor complexiteit af. Terwijl ze het steeds minder voor het zeggen hebben en geen vaste achterban meer hebben, mogen bestuurders niet falen. Daarbij worden ze ook nog eens geconfronteerd met hoge eisen van goed geïnformeerde burgers en andere partijen die in de digitale samenleving steeds makkelijker over eigen (juiste of onjuiste) informatie beschikken.

## 8.2 Opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen

45

Hoe de politieke partijen, nieuwe raadsleden en bestuurders het beste om kunnen gaan met de geschetste trends en ontwikkelingen in het bestuur staat open voor debat. Deze paragraaf schetst enkele opgaven, kansen, denk- en oplossingsrichtingen waar ten behoeve van verkiezingsprogramma's en collegeprogramma's over nagedacht kan worden.

### Kiezen van een duidelijke rol als lokale overheid

De overheid is op tal van complexe maatschappelijke terreinen slechts één van de spelers. De overheid is daarbij steeds minder de eerst aangewezen actor om de maatschappelijke problemen op te lossen. Onze welvarende en complexe samenleving heeft de innovativiteit, creativiteit, energie, flexibiliteit, financiële middelen en talenten om veel maatschappelijke problemen zelf op te lossen. En hiervan maakt de overheid (nog) onvoldoende gebruik.<sup>166</sup>

Tegelijkertijd blijft de overheid een cruciale, onmisbare publieke rol vervullen:

- om met een publiek perspectief een visie en richting voor de stad formuleren;
- bij het vaststellen van spelregels (scheidsrechter, arbiter bij rivaliserende (ruimte)claims, beslechten van geschillen, internaliseren van externe effecten) zodat de kracht van de 'civil society' gemobiliseerd kan worden;
- het tegengaan van ongeoorloofde uitsluiting en het organiseren van de solidariteit;
- het voorkomen van eigenrichting, willekeur en het nastreven van enkel en alleen private belangen;
- het mogelijk blijven maken van nieuwe toetreders;
- het uitnodigen tot vernieuwing, faciliteren van ontwikkelingen, ruimte geven, stimuleren van experimenten en het accepteren van mislukkingen.

Ook is krachtig openbaar bestuur nodig. De diverse transformaties (economisch, sociaal, ecologisch, bestuurlijk) dwingen tot een groot aantal ongemakkelijke en duidelijke keuzes, of zullen stagneren.<sup>167</sup> Dit vergt heldere kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen én om een breed interventierepertoire (vernieuwen, beschermen, bewaken, versterken, aanjagen, verdelen, compenseren, loslaten en radicaal doordrukken). De transformaties gaan gepaard met creatieve destructie, roepen allerlei weerstanden op en tasten gevestigde belangen aan.<sup>168</sup> Om de transformaties te realiseren, zijn voldoende ondernemende ambtenaren, regisseurs en aanjagers nodig. Het besef en de communicatie over 'urgentie' en 'kansen' kan helpen. Maar het hoofd bieden aan de weerstanden en de gevestigde belangen vraagt meer. Het gaat verder dan het zoeken van een balans tussen 'optreden en sturen' en 'loslaten en ruimte geven'.

### Nieuwe sturings- en verantwoordingsvormen

Sturen in netwerken is complex vanwege verschillende doelen, prioriteiten, aansturingsmechanismen, financieringsvormen, verantwoordingsverplichtingen en het tempo van besluitvorming van de verschillende actoren. Over het algemeen sluit (de cultuur van) het lokaal bestuur in Nederland hierbij nog onvoldoende aan. Ook kan wrijving ontstaan tussen netwerksturing en het gevoelde primaat van de lokale politiek. Toch is een meerderheid van gemeenten positief over de mogelijkheden van de raad of wethouder om invloed uit te oefenen op de kaders en resultaten. Aandachtspunten bij de informatievoorziening aan de raad zijn: meer op hoofdlijnen en resultaten, minder omvangrijk en minder detaillistisch.<sup>169</sup>

Voor de politiek is van belang om na te denken over de volgende punten:

- De meest wenselijke sturingsvorm(en), of combinatie van sturingsvormen. In welke situatie en op welk moment (rechtmatige, presterende, samenwerkende of responsieve overheid)? Zo past een afrekencultuur van Nieuw Publiek Management (de presterende overheid) niet bij een situatie van innovatie en co-creatie zoals in het sociale domein nu aan de orde is.<sup>170</sup>
- Het traditionele beleidsmodel (voorbereiden, besluitvorming door raad en uitvoering) past niet goed bij netwerksturing. In een dynamische netwerkomgeving is een besluit steeds vaker een tijdelijk of tussenbesluit dat aangepast wordt als nieuwe omstandigheden en nieuwe partners dat nodig maken.
- De (maatschappelijke) opgaven het leidende organisatieprincipe laten zijn voor de inrichting van de gemeentelijke organisatie.<sup>171</sup>
- Zelforganisatie en burgerinitiatieven leiden vaak tot uitsluiting van mensen. De zelforganisatie vindt over het algemeen plaats door en voor 'ons soort mensen'.
- In het toezicht treedt de overheid momenteel helemaal niet terug en lijkt op het gedrag van de overheid vaak te zijn: 'wij gaan het niet meer doen, u moet het zelf doen, maar wij gaan wel controleren of u het goed doet'. Dit staat haaks op het beleidsideaal van méér eigen verantwoordelijkheid voor en eigen regie van burgers.

### Meer lokaal, integraal en maatwerk

Het sturingsparadigma van bijvoorbeeld de verzorgingsstaat legt de nadruk op centraal ingrijpen, grootschaligheid, uniformiteit en gelijkheid. Dit past steeds minder bij de veranderende maatschappelijke verhoudingen. De trend is steeds meer integrale en lokale aanpakken, meer variatie, meer flexibiliteit en maatwerk.<sup>172</sup> De aandachtspunten zijn hierbij onder andere:

- Integraliteit vraagt om afdelingsoverschrijdend (samen)werken, (budgetten) ontschotten, processen aanpassen en het samenwerken met vele andere actoren en burgers.
- Complexe stedelijke vraagstukken moeten in toenemende mate multidisciplinair aangepakt worden.

- Nabijheid, verbondenheid en zekerheid organiseren voor de (kwetsbare, onzekere, boze) burgers, terwijl de omgeving onzeker is en sterk verandert.
- Het kiezen van het juiste sturingsmodel.<sup>173</sup>
- Lokale en integrale aanpakken met maatwerk vragen om grotere handelingsvrijheid van ambtenaren. Zij moeten meer afgerekend worden op hun resultaten en minder op het volgen van de regels. Intercollegiale toetsing wordt hierbij belangrijker.
- Het nepnieuws, de onjuiste berichten en de hypes in de sociale media vergen een snelle en adequate correctie van bestuur en beleid.
- Een groter lokaal belastinggebied past bij meer lokaal, integraal en maatwerk.<sup>174</sup>
- De verschuiving van ‘gelijke kappen, gelijke behandeling’ naar ‘ieder het zijne geven’ is operationeel lastig uit te voeren. Beschikkingen rond ondersteuning of voorzieningen worden getoetst aan algemene rechtsregels en die gaan nog vaak uit van *gelijke* voorzieningen voor eenieder.<sup>175</sup>

### De inzet van hogere vormen van burgerparticipatie

De steden kennen een lange traditie van formele vormen van participatie. Vaak in de vorm van ‘meeweten’ (de gemeente licht burgers voor over beleid) en ‘meedenken’ (burgers krijgen, onder anderen via wettelijke inspraakprocedures, de gelegenheid om feedback te geven op beleidsvoorstellen). De ontwikkeling is dat ook hogere vormen van burgerparticipatie worden ingezet. Het gaat dan om ‘meewerken’ (burgers hebben een actieve rol bij het ontwikkelen van beleidsalternatieven), ‘meefinancieren’ (burgers dragen financieel bij aan concrete projecten), ‘meebeslissen’ (burgers krijgen verantwoordelijkheid voor besluitvorming), ‘meedoen’ (burgers hebben een actieve rol bij de uitvoering van beleid) en ‘mee evalueren’ (burgers spelen een actieve rol bij kwaliteitsbewaking en beleidsevaluatie). De hogere vormen van burgerparticipatie gaan beter om met potentiële tegenstrijdige belangen, weten beter moeilijk bereikbare groepen bij het beleid te betrekken en benaderen de bewoners als ‘producenten’ van stedelijk beleid. Nieuwe institutionele arrangementen<sup>176</sup> en de inzet van nieuwe technologische mogelijkheden<sup>177</sup> kunnen de burgerparticipatie vergroten en de ‘participatiemoedheid’ voorkomen.

47

Daarbij kunnen de volgende denk- en oplossingsrichtingen afgewogen worden:

- Er is nieuwe kennis en er zijn nieuwe vaardigheden bij gemeenten nodig om te zoeken naar de juiste balans tussen eigen en gedeelde verantwoordelijkheid, tussen private en publieke sturingsmechanismen, tussen private en publieke belangen, tussen de behoefte aan professionele expertise, het voldoen aan de vraag en wens van bewoners en het NIMBY-syndroom.<sup>178</sup>
- Burgers zullen zaken anders doen dan het bestuur wenselijk acht. De burgers zijn geen uitvoerders van rijks- of gemeentebestuur en de resultaten zullen van tijd tot tijd niet passen bij de doelstellingen en de wenselijke toekomst.
- Unanimiteit is niet nodig. Een goede oplossing is de oplossing waarvoor zoveel mogelijk mensen begrip kunnen opbrengen, zonder dat het voor iedereen de beste optie is. Maak dit vooraf duidelijk.
- Financiële prikkels zijn de belangrijkste manier om burgers van gedrag te doen veranderen. Juist financiële prikkels (subsidies, toeslagen, eigen risico's, tarieven, PGB's e.d.) stimuleren het individualisme en niet zozeer het collectief of de gemeenschap.<sup>179</sup>
- Je moet echt iets kunnen om gezamenlijk je leefomgeving, je zorg, je welzijn en het samenleven vorm te geven. Deze vaardigheden, tijd en energie heeft niet iedereen; waarmee mogelijkheden ontbreken om te participeren.
- Overal zien wij dat oude patronen, regels, procedures – en het gebrek aan integratie – uit de systeemwereld de vernieuwing en de zelforganisatie in de leefwereld van de inwoners belemmeren.<sup>180</sup>

- De politiek is en blijft een noodzakelijke waardenstrijd. Volgens de politicoloog Tom van der Meer zijn lotingen, G1000-processen, referenda en andere deliberatieve vormen van democratie wensdenken. Zij kunnen niet meer zijn dan een aanvulling op de representatieve democratie.<sup>181</sup>

### Wanneer en hoe is de gemeenteraad aan zet?

Het is van belang dat het college en de gemeenteraad duidelijke afspraken maken met andere actoren en burgers over de werkwijze die zij zullen volgen. Het gaat over het 'primaat' of 'ultimaat' van de raad. Bij het 'primaat' stellen college en raad van te voren de spelregels vast (inclusief de kraakheldere communicatie dat het publieke belang niet per definitie en niet altijd hetzelfde is als het private belang) en accepteren vervolgens de uitkomsten. Bij het 'ultimaat' worden de uitkomsten van de zeggenschap onderworpen aan het eindoordeel en de eindbeslissing van de raad. Het door elkaar laten lopen van beide vormen kan niet. Dat frustreert elke nieuwe vorm van zeggenschap, vergroot de maatschappelijke onvrede en maakt de kloof tussen politiek en burgers alleen maar groter.<sup>182</sup>

## 9 De samenhangende opgaven

### 9.1 Inleiding

Op basis van de trends en ontwikkelingen schetst dit hoofdstuk vijf samenhangende opgaven. Dit bevordert om te kiezen voor een consistente, samenhangende koers in het licht van de trends en ontwikkelingen. Door uit te gaan van samenhangende opgaven wordt een integrale en minder verkokerde aanpak gestimuleerd. De samenhangende opgaven dienen als inspiratie om eigen politieke keuzes te maken. Bijvoorbeeld keuzes in de balans tussen korte en lange termijn vraagstukken. Keuzes voor één of meerdere samenhangende opgaven. Of keuzes in één of meerdere leidende motto's. De eigen keuzes kunnen de betrokkenheid van burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties vergroten om mee te werken aan de gekozen koers.

### 9.2 De centrale opgaven

Dit hoofdstuk schetst allereerst vijf samenhangende opgaven voor de stad. Het centraal stellen van een maatschappelijke opgave wijkt af van de meeste verkiezingsprogramma's en nieuwe college- en bestuursakkoorden. Daarin staan vaak de afzonderlijke beleidsterreinen of deelonderwerpen uit de portefeuilles van het college centraal.

#### 1. Van een tijdperk van veranderingen naar een verandering van tijdperken

Volgens de transitiehoogleraar Jan Rotmans leven wij 'in het oog van de orkaan'. Wij worden geconfronteerd met een verandering van tijdperken in plaats van een tijdperk van veranderingen. De komende dertig jaar verandert er meer dan in de afgelopen driehonderd jaar. Deze disruptieve transitie vindt plaats op allerlei beleidsterreinen (wonen, werken, economie, duurzaamheid, zorg, welzijn, verkeer, vervoer, recreëren), in allerlei relaties (binnen de gemeentelijke organisatie, met verbonden partijen, met medeoverheden, met maatschappelijke organisaties, ondernemers en burgers) en in allerlei processen. En deze transities grijpen op elkaar in. De steden bevinden zich op een kantelpunt. Oude kennis, wijsheden, vuistregels, vaardigheden en activa verliezen hun waarde en betekenis.

Dit is een spannende tijd die de maatschappij instabiel en kwetsbaar maakt voor verstoringen. Maar ook de deur opent voor radicale veranderingen. We bevinden ons midden in het omslagpunt. Van een hiërarchische top-down samenleving naar een duurzame, bottom-up netwerkmaatschappij. Die transitie gaat gepaard met pijn en onzekerheid. Maar dwarse denkers en doeners zien in deze crisis juist nieuwe kansen. Kansen gecreëerd door een energieke beweging van onderop. Het zijn creatieve burgers, nieuwe ondernemers en verlichte gemeentebesturen die uiteindelijk voor de doorbraken zorgen. Oude bestuursvormen en economische modellen raken achterhaald. In de zorg vindt een transitie plaats naar nieuwe horizontale zorgmodellen. In deze modellen staat de zorgvraag echt centraal en vertrouwen wij op de professionele zelfstandigheid van de mensen op de werkvloer. In de stedelijke vernieuwing kan een keuze gemaakt worden voor binnenstedelijk bouwen, verdichten, en een meer organische, stapsgewijze en adaptieve ontwikkeling. Een ontwikkeling die minder wordt gedictieerd door bestemmingsplannen, projectontwikkelaars en het gemeentelijk grondbedrijf. In de nieuwe deeleconomie ontwikkelt zich een directe dienstverlening tussen burgers zonder tussenkomst van bedrijven en financiële instellingen. Een deeleconomie waarin we onder meer spullen, diensten, vervoer en financiële middelen met elkaar gaan delen. Er vindt een omslag plaats van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energie. En een transitie van een lineaire economie naar een circulaire economie.

49

Door de onzekerheid die met transities gepaard gaan, is het verleidelijk om grote veranderingen uit te stellen. Verstandiger is echter om oog te hebben voor de mogelijke ontwrichtende werking van de trends en ontwikkelingen. Om oog te hebben voor de kleinschalige ontwikkelingen, nieuwe initiatieven en nieuwe actoren. Die vormen de mogelijke onderstroom van een nieuw systeem en een nieuwe aanpak. Om meer oog te hebben voor blokkades die de vernieuwing remmen, voor belangengroepen die achterhaalde modellen verdedigen en voor beleid dat de noodzakelijke verandering uitstelt. En om veel meer te leren van experimenten om te komen tot een nieuw handelingsperspectief.

## 2. Transformeren, innoveren en vernieuwen

Veel thema's in verkiezingsprogramma's en in college- en bestuursakkoorden gaan over *meer* en *beter* beleid. Maar de echte oplossingen voor veel stedelijke uitdagingen liggen in het zoeken naar innovatieve oplossingen buiten de bestaande kaders. Voor een deel liggen *meer*, *beter* en *anders* is elkaars verlengde. Maar soms ook niet. *Meer* is niet altijd *beter* en investeren in *beter* staat vaak echte innovaties in de weg. Met *meer* en *beter* gaat de stad wel vooruit, maar binnen het bestaande pad. Maar soms is het bestaande pad een doodlopend pad en zijn innovaties en transities nodig. Voor elke opgave is steeds de vraag of *meer*, *beter* of *anders* gewenst is. Wat levert op de langere termijn de beste resultaten op voor de dynamiek van de G32-stad en stadsregio? *Meer* en *beter* leveren op korte termijn snelle en goedkope resultaten op omdat wij weten hoe wij het moeten aanpakken. De resultaten van innovaties daarentegen zijn onzeker, doorbreken bestaande patronen, gaan vaak voorbij aan gevestigde belangen, zorgen voor creatieve destructie en doen altijd ergens pijn. De rol van de overheid is deels om het bestaande met *meer* en *beter* verder te brengen. Maar voor een belangrijk deel ook om op diverse beleidsterreinen – economie, milieu, sociaal – ingrijpende vernieuwingen te stimuleren. Dit is een van de redenen dat de Europese Commissie met de 'Urban Innovative Actions' Europese steden stimuleert om buiten de bestaande paden te treden, om risico's te nemen (die met de bestaande financiële middelen niet mogelijk zijn) en om écht te innoveren.

Nergens is dat op korte termijn zo evident als voor de opgave in het sociale domein. De overgang van taken van rijk en provincie naar de gemeenten heeft zonder grote calamiteiten plaatsgevonden. Maar het komt nu aan op transformeren en innoveren. Het moeilijkste ligt nog voor ons. Namelijk écht samenwerken over de grenzen van de zorg- en welzijnsorganisaties heen. Door de taken en reikwijdte van de wijkzorgteams te verbreden en te zorgen voor integratie van zorg (voor zowel jeugdigen als volwassenen), welzijn, Werk en Inkomen, participatie, arbeidsmarkt, schuldhulpverlening en onderwijs. Door de zorg en ondersteuning verder te ontwikkelen met nieuwe vormen van eigenaarschap in de wijk, kleinschalige pilots, het uitdagen van (nieuw) sociaal ondernemerschap, nieuwe financierings- en samenwerkingsvormen van en tussen zorgaanbieders, proeftuinen en door zorgcoöperaties. De gemeente heeft daarin een sturende en stimulerende rol. Het zijn de zorgaanbieders die met innovaties moeten komen. Maar de gemeente stelt de randvoorwaarden, stimuleert nieuwe toetreders en nieuwe aanpakken. En zij trekt innovatiebudgetten uit om innovaties - dwars door de verkokerde grenzen heen - mogelijk te maken. Lukt dat niet, dan bestaat het gevaar dat de transformatie zich opsluit in nieuwe kokers. Kokers die de decentralisatie juist beoogde uit te bannen.

## 3. Meer samenhang, meer integraal en minder verkokering in het beleid

In de nieuwe wetenschap van stedelijke ontwikkeling richt de aandacht zich op de complexe relaties tussen woon- en werkmilieus, voorzieningen, arbeidsmarkt, onderwijs, de bereikbaarheid van banen en de regionale economie. De steden hebben door de decentralisaties veel meer mogelijkheden om beleidsmaatregelen op verschillende terreinen te combineren en elkaar te laten versterken. Men kan meer samenhang, en minder verkokering, aanbrengen tussen het beleid op het gebied van jeugd, onderwijs, welzijn, sport, zorg, inkomensondersteuning, re-integratie en wijkaanpak. De inwoners blijven ook op

hoge leeftijd zelfstandig wonen. Dit vraagt om samenhang in woningbouw, inrichting publieke ruimte, voorzieningen, zorg en welzijn. Maar ook om het beter kunnen combineren van werken, leren én zorgen door de inwoners (ook bij overheid zelf). Er bestaat ook een belangrijke relatie in de regio tussen enerzijds de kwaliteit en variatie van woonmilieus, leefomgeving en stedelijke voorzieningen en anderzijds de arbeidsmarkt en de economie. Het economische en sociale beleid kan beter verbonden worden om te komen tot één regionale werkgeversbenadering. En in een krachtig en goed uitgevoerd regionaal arbeidsmarktbeleid komen vele beleidsterreinen samen. De tweedelingen, fragmentatie en segmentatie in de steden kunnen verminderen door de afstemming van sociaal beleid, lokaal onderwijsbeleid en stedelijke woonvisies. Een meer empathische, verbindende houding van ambtenaren en bestuurders hoor daar zeker ook bij. Met de invoering van de Omgevingswet in 2019 wordt het lokaal en regionaal mogelijk om sociale doelstellingen, woningbouw, duurzaamheid, natuur en milieu met elkaar te verbinden. De duurzaamheidstransitie realiseren we tenslotte alleen maar als we vanuit meerdere beleidsterreinen en levenssferen – samen met de regiogemeenten - een samenhangende koers uitzetten.

Juist in het verbinden van beleidsterreinen en op de knooppunten van beleidsterreinen liggen kansen. Kansen om innovaties, transformaties en hervormingen te realiseren, én om de tegenstrijdigheden in het beleid te elimineren. Er zijn vele voorbeelden van tegenstrijdige prikkels in het beleid die opgeruimd kunnen worden om tot effectiever beleid te komen. Gemeenten korten uitkeringen als men onvoldoende moeite doet om te solliciteren of omdat men de maatschappelijke dienstverlening verzaakt. Dit terwijl andere diensten de arbeidsmarktprikkel verminderen door de betrokkenen toe te laten tot de schuldhulpverlening of de aanvullende bijstand. Men verstrekt gemeentelijke kortingen en toeslagen aan inwoners met lage inkomens. Daarmee kan de gemeente de armoedeval vergroten en de prikkel verminderen om aan het werk te gaan. Of men streeft naar een toename van het aantal sociale huurwoningen. Terwijl men uit het oog verliest dat de omvang, werking van de sociale huursector en de lange wachtlijsten de mobiliteit op de arbeidsmarkt kan belemmeren.

51

#### 4. Aandacht voor de balans in de stad

De verschillen tussen de steden en regio's, en de verschillen binnen de steden nemen toe. De oorzaken zijn verschillen in demografische en economische ontwikkeling, de ruimtelijke uitsortering ('soort zoekt soort'), gezondheidsverschillen en perspectiefongelijkheid. De segregatie komt deels door het verdringingseffect op de woningmarkt. Hogere inkomens kiezen voor de stad en kunnen een duurdere woning betalen. Lagere inkomens moeten uitwijken naar goedkopere woningen in de regio. Bepaalde locaties trekken mensen met bepaalde kenmerken (wonen met gelijkgestemden). Daardoor ontstaan, in toenemende mate, verschillen tussen de wijken in de stad. De segregatie wordt vooral een probleem als vele wijken een stapeling van problemen kennen die de leefbaarheid en de fysieke kwaliteit van de gebouwen en de buitenruimte negatief beïnvloeden.

In toenemende mate is er bovendien sprake van een tweedeling op de arbeidsmarkt. Een tweedeling tussen degenen die zich kunnen aanpassen en mee kunnen met de nieuwe ontwikkelingen en gevraagde vaardigheden en zij die dat niet kunnen (door gebrek aan capaciteiten voor de moderne samenleving, onvoldoende sociale vaardigheden, handicaps, laaggeletterdheid). In toenemende mate is er een verschil tussen 'cans' en 'cannots', meer nog dan het verschil tussen inwoners met een lage of hoge sociaaleconomische positie. Door de diverse trends en ontwikkelingen dreigen de scheidslijnen dieper te worden. Het is aan het bestuur om een goede balans in de stad te bewaken. Om met maatwerk, verbinden, het bieden van zekerheid en nabijheid, en meer empathische communicatie, beter aan te sluiten bij de groepen die ontevreden zijn over de samenleving. Inwoners die zich in de steek gelaten voelen door de politieke elite en die van mening zijn dat zij niet gehoord worden. Daarbij moeten de verschillen ook niet overdreven worden. Het leeuwendeel van de burgers is zeer tevreden met zijn leven, buurt en medebewoners. De verzorgingsstaat brengt met toeslagen, uitkeringen, ondersteuning en zorg

nog steeds een grote mate van solidariteit op. Ook in internationale vergelijkingen scoort de gelijkheid in Nederland hoog.

## 5. Meer ruimte voor eigen regie

Op diverse beleidsterreinen wordt meer aan de burgers, (sociale) ondernemers en maatschappelijke organisaties overgelaten. Vanuit het besef dat de overheid de oplossing niet heeft. De samenleving is te complex, de sturingsmacht te beperkt en de opgave te groot. Voor allerlei ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken zijn er geen recept, marsroute, voorbeeld of bewezen instrumenten. Burgers kunnen ook meer betrokken zijn bij het beleid en de uitvoering van beleid.

Om meer aan burgers over te laten, is het van belang om vanuit de burgers te denken. Om burgers vertrouwen en ruimte te geven, duidelijke *publieke* randvoorwaarden en spelregels te hanteren en om schakels ('best persons') tussen de leefwereld van de burgers en de systeemwereld van de overheid en instituties te organiseren. De overheid moet hierbij vier valkuilen vermijden anders ontstaat alleen maar teleurstelling, cynisme en afhaken. De overheid moet zo weinig mogelijk de regierol naar zich toe te trekken; dient de uitvoering niet te controleren; moet zelfbeheer, eigen keuzes en eigen prioriteiten toestaan; en dient ruimte te geven aan leren, proberen en mislukken.

Meer ruimte en eigen regie betekent ook nieuwe vormen van ongelijkheid. Burgerinitiatieven richten zich sterk op de eigen groep en versterken de onderlinge banden. Deze initiatieven laten zich over het algemeen weinig gelegen liggen aan solidariteit met anderen. Burgers zonder groot netwerk en weinig financiële draagkracht dreigen buiten de boot te vallen. En dreigen in plaats van méér zelfredzaam, juist afhankelijk te worden van de mogelijkheden en beperkingen van familie, vrienden en burens. Dit wordt omschreven als de 'autonomieparadox'. Ook kunnen niet alle burgers aan de verwachtingen van méér eigen regie voldoen. De zwakkeren hebben de overheid juist nodig omdat zij afhankelijk zijn van diverse overheidsvoorzieningen, inkomensondersteuning, zorg en welzijn. Bovendien zijn er belangrijke verschillen in de vaardigheden van bewoners. Het vergt grote administratieve en bureaucratische vaardigheden om met de complexiteit van de vele overheidsdiensten om te kunnen gaan. Juist in deze vermogens zijn burgers niet gelijk.

Een ander aandachtspunt bij deze centrale opgave is de discrepantie tussen de wensen en mogelijkheden van vrijwilligers en mantelzorgers en hetgeen van hen gevraagd wordt. Enerzijds worden vele vrijwilligers afgewezen omdat zij niet bekwaam genoeg zijn, 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 hun sociaal leven. Het bedrijfsleven, de maatschappelijke organisaties, de verbonden instellingen én de overheden zijn nog niet op dergelijke combitaken van hun medewerkers ingesteld.

## 9.3 De samenhangende opgaven aangepakt met een leidend motto

In de politieke programma's en in de nieuwe collegeprogramma's kan ook een duidelijke richting gekozen worden met een leidend motto. Iedere stad kiest eigen accenten en prioriteiten en de gemaakte keuzes kunnen ook in een leidend motto tot uiting komen. De geschetste voorbeelden in deze paragraaf dienen als inspiratie om eigen keuzes te maken. Zij zijn geen blauwdruk of routekaart. Maar een stimulans om als lokale politieke partijen en colleges zelf een duidelijke samenhangende ontwikkelrichting voor hun stad te kiezen.

Bij de keuzes die gemaakt worden moet door de lokale politici ook nagedacht worden over hun aandacht voor enerzijds korte en anderzijds lange termijn vraagstukken van de stad. Op de korte termijn eisen vraagstukken als de vitale binnenstad, het aantal bijstandsuitkeringen, het armoedebeleid, de omvang en organisatie van beschutte arbeid, de leegstand, het aantal en de betaalbaarheid van sociale huurwoningen, et cetera vaak alle aandacht op. De dagelijkse zorgen van burgers (de verruwing van de omgangsvormen, vluchtelingen, integratie, gezondheidszorg) vullen in belangrijke mate de (politieke) agenda. En er gaat veel aandacht uit naar de boze en ontevreden burger. De lange termijn vraagstukken voor de stad en de stadsregio zijn evenwel minstens zo urgent. Immers als de lange termijn opgaven niet adequaat worden aangepakt, wordt de stad minder aantrekkelijk, verliest positie en kan vervolgens de sociale problemen van de inwoners nóg minder makkelijk oplossen. Lange termijn vraagstukken, waar men twintig jaar aan moet werken, zijn onder andere het versterken van de economie, regionale ecosysteem, de duurzaamheidstransitie, het versterken van de arbeidsparticipatie en het verkleinen van de grote gezondheidsverschillen tussen groepen inwoners. Een duidelijke richting en leidend motto helpt om goede afwegingen te maken tussen de korte en lange termijn vraagstukken. En kan een inspirerend kompas zijn dat burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers uitnodigt om mee te doen en om met eigen oplossingen inhoud te geven aan hun en de stedelijke toekomst.

#### A. Leidend motto: de verbindende stad

Het doel van de verbindende stad is om de zelfredzaamheid en zelforganisatie van burgers te bevorderen. Om een moderne, effectieve en doelmatige verzorgingsstad te zijn. En om het aanpassingsvermogen, de weerbaarheid, de flexibiliteit en de veerkracht van de stedelingen te versterken. En dat is hard nodig gezien de geconstateerde kloven in diverse G32-steden. De verbindende stad stelt de opgaven op het gebied van zorg en samenleven centraal en zorgt dat deze opgaven steeds meer samenhangend worden opgepakt. De verbindende stad blinkt uit in het verbinden van de beleidsterreinen (jeugd)zorg, openbare gezondheidszorg, welzijn, Werk en Inkomen, WSW, beschut werk, beschermd wonen, maatschappelijke opvang, re-integratie, armoedebeleid en (passend) onderwijs (deels ook in de wijkteams). Daarbij is van belang dat de overheid de burger niet ziet als een kwaadwillende, aspirant-profiteur, die alleen met drang en dwang in het gareel blijft. Het ontbreekt vaak ook aan beleidsvrijheid en beschikkingsruimte om maatwerk te leveren en klantgericht te werken. De waarschuwing van de Nationale Ombudsman is nog steeds actueel: “Het circus van toeslagen, teruggaven, kwijtscheldingen, kortingen en aanvullingen waar een bijstandsgerechtigde mee te maken heeft, lijkt rechtsreeks uit de Hel van de Goede Bedoelingen te zijn gekomen”.

In de verbindende stad hebben de mensen in de uitvoering een grote mate van regelvrijheid om op innovatieve wijze maatwerk te leveren. Maar door maatwerk zullen ook verschillen ontstaan. De ene burger (*zonder* eigen kracht) krijgt wel publieke ondersteuning. De andere burger met dezelfde zorgbehoeften (maar *met* eigen kracht) moet de ondersteuning zelf regelen. Het bestuur zal helder antwoord moeten geven op de vraag hoe dit zich verhoudt tot traditionele rechtsbeginselen als gelijkheid, rechtvaardigheid, rechtszekerheid, rechtmatigheid en transparantie. Soms zal men bij nieuwe en innovatieve eigen aanpakken door de rechter worden teruggefloten. Maar in de verbindende stad staat het bestuur altijd achter de gemaakte maatwerkkeuzen van de eigen mensen. De verbindende stad neemt ook een leidende rol in de samenwerking met vele maatschappelijke actoren (cliënten, zorgaanbieders, zorgverzekeraars, GGZ, GGD, medeoverheden, regiogemeenten, onderwijsinstellingen et cetera). De taak op het gebied van zorg en samenleven wordt ook steeds beter verbonden met onderwijs en economie (onder andere via robuuste triple helix samenwerkingsafspraken).

## B. Leidend motto: de regionale stad

De regionale stad realiseert zich dat vele opgaven alleen in regionaal verband aangepakt kunnen worden. De opgaven op het gebied van arbeidsmarkt, economie, zorgvoorzieningen, onderwijs, leegstand van winkels en kantoren, bedrijfsterreinen, woningmarkt, verkeer en vervoer en dergelijke lenen zich voor een regionale aanpak. De regionale stad beseft dat niet de stad en de eigen bestuurlijke grenzen voor kracht zorgen. Maar dat de kracht gelegen is in het stedelijk netwerk en de goede functionele samenwerking tussen steden onderling, tussen stad en ommeland en met het rijk en de provincie. Van een gefragmenteerde regio verslechtert op termijn de concurrentiepositie. Door de nadruk te leggen op de quadruple helix samenwerking van bedrijfsleven, wetenschap, overheid én burgers in een regionaal netwerk, weet de regionale stad zijn agglomeratievoordelen te vergroten. Men heeft doelbewust het streven verlaten om een complete stad te zijn. Men kiest er nu voor om samen met de regiogemeenten een complete regio te zijn.

Het langetermijnperspectief voor de regionale stad ligt op het niveau van de stadsregio's en in het 'daily urban system'. Inhoudelijk is dat al lang zo. Maar de regionale stad verbindt er ook bestuurlijke consequenties aan. Niet door een nieuwe bestuurslaag toe te voegen, maar door de stedelijke dynamiek en het regionale netwerk te besturen op een manier die het netwerk-karakter optimaal benut. Het bestuur van de regionale stad kiest er voor om een gezamenlijke regionaal-economische agenda de basis voor de regionale samenwerking te laten zijn. De 'Ladder van Duurzame Verstedelijking' past men zonder veel bezwaar toe. Men accepteert provinciale wooncontingenten en de leiding van de provincie in het bestrijden van leegstand en het verbeteren van bestaande bedrijfsterreinen. In plaats van een eigen Omgevingsvisie maakt de regionale stad samen met de regiogemeenten een regionale Omgevingsvisie. De regionale stad organiseert zich rondom een maatschappelijke opgave. Het punt is niet meer of je erover gaat of niet, maar om wat partijen kunnen inbrengen en toevoegen. Die samenwerking beweegt zich over schaalniveaus heen. Het gaat niet om centrale sturing of decentralisatie, maar om combinaties van centraal en decentraal, overheid en samenleving, bestuur en bedrijfsleven. De regionale stad opereert daarin adaptief en flexibel, zonder zich vast te leggen op meerjarige investeringsprogramma's of dichtgetimmerde convenanten. De regionale stad neemt soms op bepaalde regionale dossiers zelf de leiding (zonder de andere gemeenten op de tenen te gaan staan) en laat soms doelbewust de leiding aan een andere gemeente. De regionale stad beschouwt regionale verevening en regionale solidariteit een vanzelfsprekend onderdeel van de regionale instrumenten en afspraken. De gemeenteraad staat volledig achter deze strategische keuze en heeft de randvoorwaarden voor de regionale samenwerking vastgelegd.

54

## C. Leidend motto: de innovatieve stad

De innovatieve stad beseft dat men niet vanzelf klaar is voor de toekomst. "Je kunt het nieuwe niet willen op de oude manier". Men is doordrongen van de urgentie van vernieuwing. Het moet *meer*, *beter*, maar zeker ook *anders*. Nederland staat nog vooraan in allerlei internationaal vergelijkende lijstjes. Maar de voorsprong is een resultaat uit het verleden. De snelheid van vernieuwing is nu te traag. Andere landen en steden ontwikkelen zich veel sneller. Om de voorsprong te behouden moet het ontwikkeltempo omhoog. De innovatieve stad doet dat door te investeren in interactiemilieus. Deze milieus worden gekenmerkt door een zekere dichtheid en menging van functies, een fijnmazig netwerk voor voetgangers en fietsers, en aangename, levendige plekken waar verschillende soorten gebruikers elkaar tegenkomen. Er wordt ook ruimte gelaten voor plekken waar, los van planning, pioniers buiten de mainstream, ideeën en werkwijzen kunnen ontwikkelen.

De innovatieve stad biedt, door middel van experimenten en living labs, mogelijkheden om innovatieve benaderingen te verkennen, zichtbaar te maken en uiteenlopende (nieuwe) actoren bij de vernieuwing

te betrekken. Experimenten zijn geen vorm van roekeloosheid, maar worden doordacht en professioneel ingezet om met onzekerheden om te gaan. En de experimenten dagen het reguliere beleid uit en vormen deels een nieuwe politieke ruimte. De innovatieve stad is dan ook een koploper in allerlei nieuwe vormen van bestuur en participatieve democratie. Door de nieuwe vormen van bestuur worden kloven gedicht en voelen meer inwoners zich betrokken bij, en verantwoordelijk voor, het wel en wee van de stad.

Het uitgangspunt van de innovatieve stad is dat de toekomst van de stad wordt gemaakt door de inwoners en de ondernemers. Door de complexiteit van de huidige samenleving heeft de overheid de wijsheid niet meer in pacht. De denk- en doe-kracht van burgers en ondernemers is essentieel om de stad te versterken. Mensen zijn de eigenaar van hun stad. En inwoners en ondernemers weten vaak het beste wat in hun omgeving nodig is. Het stadsbestuur van de innovatieve stad wil aan burgers en ondernemers ruimte geven om hun ideeën en dromen te realiseren. Dit betekent open staan voor initiatieven zoals het bouwen van je eigen huis, het starten van je eigen bedrijf, het inrichten van je eigen woon-, werk- en leefomgeving of het oprichten van je eigen energie- en zorgcoöperatie.

De innovatieve stad is zich verder bewust dat de 'war on talent' in volle gang is en allesbepalend is voor de groei van de stad. Daarom biedt men, naast de interactiemilieus, gevarieerde woon-, leef- en werkmilieus aan. Zorgt men voor goede, vernieuwende onderwijsvoorzieningen en stimuleert men op allerlei manieren het innovatieve ondernemerschap. De innovatieve stad is bewust 'launching customer' en biedt als 'living lab' allerlei mogelijkheden om nieuwe concepten, aanpakken en diensten te ontwikkelen en experimenteel toe te passen. De innovatieve stad kent een cultuur waarin het nemen van risico's, ook van ambtenaren, wordt aangemoedigd. Bij de innovatieve stad past geen ideaal, wensbeeld of blauwdruk meer. Men laat het gebeuren, men moedigt aan en applaudisseert. De uitkomst van de innovatie is toch anders dan hoe het college en raad het ooit had kunnen bedenken.

55

#### D. Leidend motto: de onderscheiden stad

De stad die zich onderscheidt, is zich er van bewust dat de verschillen in Nederland tussen steden en regio's toenemen. Deze onderscheidende stad beseft – en wil daar ook naar handelen – dat steden en regio's sterker van elkaar gaan verschillen, dat groei en achteruitgang meer tegelijkertijd voorkomen. Er is sprake van (ongelijk) verdeelde triomf en dat zal alleen maar toenemen. Waar het goed gaat, gaat het vaak steeds beter. Maar waar het moeizaam gaat, gaat het al snel steeds moeilijker. 'The winner takes all' en de innovatieve stad is vastbesloten om bij de winnaars te horen.

De onderscheiden stad maakt scherpe keuzes om zich te onderscheiden van andere steden en regio's. *Maak verschil* en *Op weg naar meervoudige democratie* zijn de documenten die het nieuwe college inspireren. Het bestuur en de raad onderscheidt zich bewust van de 220 initiatieven in Nederland die hun stad en regio willen opstoten in de vaart der volkeren door middel van allerlei - veelal gelijksoortige of nagenoeg gelijksoortige - valleys, clusters, delta's en campussen. De onderscheiden stad ontwikkelt woon- en leefomgevingen die een eigen identiteit hebben. Immers in de strijd om brains, bewoners en kapitaal zijn de steden winnaars die zich door een sterke eigen identiteit weten te onttrekken aan de gelijkgeschakelende krachten van de globalisering.

De bestaande regels en instrumenten (bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening, sociale zekerheid, beschutte arbeid en dergelijke) worden voortdurend getoetst op hun betekenis voor de stad. Men is wars van standaardprocedures, standaardaanpakken en handboeken die de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) en allerlei consultants promoten. De onderscheiden stad zoekt voortdurend de ruimte om zaken anders te doen dan andere gemeenten.



## Eindnoten

- <sup>1</sup> Vanuit het Netwerk Kennissteden Nederland is de kennisstad Wageningen ook betrokken bij de trendstudie. Om deze reden is Wageningen toegevoegd aan de kwantitatieve overzichten van de trends en ontwikkelingen in de G32-steden.
- <sup>2</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statline*.
- <sup>3</sup> David Hamers, *De innovatieve stad. Hoe steden met slagkracht, maatwerk en leervermogen kunnen bijdragen aan economische, groene en sociale innovaties*, Planbureau voor de Leefomgeving, Achtergrondstudie, Den Haag, 2016, blz. 19. Planbureau voor de Leefomgeving, *De verdeelde triomf. Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid. Ruimtelijke Verkenningen 2016*, Den Haag, 2016, blz. 45.
- <sup>4</sup> Niels Kooiman e.a., *PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016-2040: sterke regionale verschillen*, CBS/PBL 2016|08, Den Haag/Heerlen/Bonaire, 2016.
- <sup>5</sup> Niels Kooiman e.a., *op. cit.*, blz. 12.
- <sup>6</sup> Zie voor alle gemeenten Niels Kooiman e.a., *op. cit.*, blz. 13.
- <sup>7</sup> Niels Kooiman e.a., *op. cit.*, blz. 18, 19.
- <sup>8</sup> Niet alle asielzoekers zijn *asielmigranten*. Van immigratie is pas sprake als een asielzoeker in een Nederlandse gemeente wordt ingeschreven in de Basisregistratie. Dat mag pas als een verblijfsvergunning is toegekend of, als de procedure langer duurt, een half jaar na indiening van het asielverzoek. Als een verblijfsvergunning is verstrekt, mag de asielzoeker tot drie maanden daarna een aanvraag indienen om gezinsleden op grond van dezelfde verblijfsvergunning naar Nederland te laten komen. Deze gezinsleden, de zogenoemde na-reizigers, gelden ook als *asielmigranten*. Niels Kooiman e.a., *op. cit.*, blz. 3, 4.
- <sup>9</sup> Niels Kooiman e.a., *op. cit.*, blz. 3 - 6.
- <sup>10</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statline*.
- <sup>11</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statline*; Niels Kooiman, *op. cit.*, blz. 7.
- <sup>12</sup> Het Financieel Dagblad, *Als we allemaal honderd worden, moet ons carrièremodel op de schop* (interview met Andrea Maier), 25 februari 2017.
- <sup>13</sup> Niels Kooiman e.a., *op. cit.*, blz. 24, 25.
- <sup>14</sup> Zie voor een overzicht van de ontwikkeling in alle gemeenten van de potentiële beroepsbevolking Niels Kooiman e.a., *op. cit.*, blz. 27.
- <sup>15</sup> Niels Kooiman e.a., *op. cit.*, blz. 27, 28.
- <sup>16</sup> Niels Kooiman e.a., *op. cit.*, blz. 19 - 24.
- <sup>17</sup> Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, *Cahier Demografie. Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving*, Den Haag, 2015, blz. 19, 24. Zie ook het verwachte mozaïek aan familierelaties als de gemiddelde leeftijd aanzienlijk gaat toenemen. Planbureau voor de Leefomgeving i.s.m. Centraal Planbureau, *Horizonscan Welvaart en Leefomgeving*, Den Haag, 2013, blz. 62 - 64.
- <sup>18</sup> Op basis van *Statline* (CBS) berekend door Platform31. Voor 2015 is de groep 4- tot 12-jarigen in de G32-steden genomen. Vanaf 2017 is eenvijfde genomen van de prognose van het aantal kinderen van 0-5 jaar, de hele prognose van de groep 5 tot 10 jaar, en tweevijfde van de groep van 10 tot 15 jaar. Zie ook Niels Kooiman e.a., *op. cit.*, blz. 28 - 31.
- <sup>19</sup> Door de grote achterstand op de arbeidsmarkt is voor de niet-westerse migranten de bijstandsafhankelijkheid groter (13%) dan bij autochtonen (2%); met belangrijke verschillen tussen de diverse groepen (53% voor de Somaliërs, 24% voor de Iraniërs en 9% voor de Surinamers). De netto arbeidsparticipatie van alle niet-westerse migrantengroepen is gemiddeld 53% tegen 70% voor de autochtonen. Godfried Engbersen e.a., *Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*, WRR-Policy Brief 4, SCP/WODC/WRR, Den Haag, 2015, blz. 10.
- <sup>20</sup> Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, *Cahier Demografie. Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving*, Den Haag, 2015, blz. 30, 32, 33, 35 en 36. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Trends en ontwikkelingen voor de gemeenten van de toekomst*, Gemeenten van de Toekomst, Den Haag, 2014, blz. 34.
- <sup>21</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Trends en ontwikkelingen voor de gemeenten van de toekomst*, Gemeenten van de Toekomst, Den Haag, 2014, blz. 34.
- <sup>22</sup> P.T. de Beer, *De arbeidsmarkt in 2040. Ingrijpende veranderingen, maar ook veel continuïteit*, Universiteit van Amsterdam, AIAS Working Paper 162, Amsterdam, 2016; Anne Roeters, Jan-Dirk Vlasblom en Edith Josten, 'Groeiende onzekerheid? De toekomst van ons werk', in: Andries van den Broek e.a., *De toekomst tegemoet. Werken, leren, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later*, Sociaal en Cultureel Rapport 2016, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2016, blz. 76 - 107; Jenny Kossen, Betül Albayrak, Kees Kraaijeveld, *Werken in de toekomst. Vier scenario's voor de organisatie van werk in Nederland in 2026*, De Argumentenfabriek, s.l., 2016, blz. 15-23.

a

<sup>23</sup> Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, *Nederland in 2030 en 2050: Twee referentiescenario's, Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving*, Den Haag, 2015. Zelfs binnen de lange termijn bandbreedte van 1% tot 2% economische groei is de onzekerheid over de economische ontwikkeling zeer groot. De oorzaken voor de grote onzekerheid zijn de verkiezingen en de vorming van nieuwe regeringen in Nederland, Frankrijk en Duitsland, de uitkomsten van de Brexit-onderhandelingen, het beleid van de nieuwe regering Trump in de Verenigde Staten en het voortzetten of stopzetten van het Europese monetaire beleid. Centraal Planbureau, *Decemberraming 2016. Economische vooruitzichten 2017*, CPB Policy Brief, 2016/15, Den Haag, december 2016, blz. 7.

<sup>24</sup> WRR, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam, 2013.

<sup>25</sup> Ineke Dezentjé Hamming en Willem Vermeend, *Smart Industry, Eat or be (B)eaten; De nieuwe groeimotor en banenmachine van Nederland*, FME, Zoetermeer, s.a.; FME, *Aan de slag met Smart Industry*, FME Whitepaper Smart Industry, Zoetermeer, 2015; VNO-NCW en MKB Nederland, *Nederland Maakt! Over het belang van de industrie en industriële waardeketens voor Nederland*, Den Haag, januari 2016; VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO Nederland, NL next level, *Investeren in de transformatie van Nederland*, Den Haag, juni 2016; The Economist, *The third industrial revolution*, 21 april 2012.

<sup>26</sup> Kwalitatieve inschatting van de auteur.

<sup>27</sup> Oedzge Atzema, Robbert Coops en Ton van Rietbergen, 'Next Economy. Wel 'next', niet dichtbij', in: *Ruimte+Wonen*, nr. 01, 2017, blz. 26.

<sup>28</sup> Gerard Marlet, *De aantrekkelijke stad; Moderne locatietheorieën en de aantrekkingskracht van Nederlandse steden*, Utrecht, 2009. Utrecht 2009; Henri de Groot, Gerard Marlet, Coen Teulings en Wouter Vermeulen, *Stad en land*, Centraal Planbureau/Atlas Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 2010; Otto Raspe, *Trends in de regionale economie*, Input voor de VNG-commissie Stedelijk Perspectief (Trend 3: Consumer city), PBL, Den Haag, 7 maart 2014; Jante Parlevliet, Maurice Doll, Robert Vermeulen, Jasper de Winter, *Perspectief op groei; de Nederlandse economie in beweging*, De Nederlandsche Bank, Occasional Studie, vol. 14 – 4, Amsterdam, 15 december 2016, blz. 14.

<sup>29</sup> Centraal Planbureau, *Literatuurstudie 'Effectiviteit van place-based beleid'. Uitgevoerd in opdracht van de werkgroep Agenda Stad*, CPB Notitie, Den Haag, 22 december 2016, blz. 24, 25.

<sup>30</sup> Anne Risselada en Emma Folmer, *Bedrijvige wijken in bedrijvige steden. De wijkeconomie in vijf Nederlandse steden vergeleken*, Den Haag, 2012. Volgens het Handboek Wijkeconomie bevindt circa 40% van het aantal arbeidsplaatsen en 36% van de bedrijvigheid in de grote steden zich in stedelijke woonwijken. Driekwart van de startende ondernemers begint de bedrijfsactiviteiten vanuit huis. In de steden is de werkgelegenheidsgroei van kleine bedrijvigheid in de wijk groter dan van grote bedrijven op bedrijventerreinen. Seinpost Adviesbureau en Onderzoeksbureau OTB, *Handboek Wijkeconomie*, Arnhem/Delft, 2010. Zie ook de zeer beknopte samenvatting van het proefschrift van Emma Folmer: "rijkere wijken trekken hoogwaardige bedrijven aan". E.C. Folmer, *From Shop Fronts to Home Offices; Entrepreneurship and Small Business Dynamics in Urban Residential Neighbourhoods*, Amsterdam, 2013.

<sup>31</sup> Ruud Dorenbos, Barbara Heebels en Joost van Hoorn, *Zzp'ers in de G32-steden. Analyse, duiding en beleidsaanpakken*, Platform31, Den Haag, 2016, blz. 30, 31.

<sup>32</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, *Leegstand van kantoren, 1991 – 2016*, Compendium van de Leefomgeving, 23 september 2016 (<http://www.clo.nl>).

<sup>33</sup> Commissie Verdienvermogen & Vestigingsklimaat (Cie Noordanus), *Het nationale verdienvermogen en de cruciale rol van regio's*, s.l., december 2016, blz. 10.

<sup>34</sup> De aanvangsleegstand bestaat uit nieuwe winkels die onverhuurd worden opgeleverd. De leegstand bestaat uit de aanvangsleegstand en frictieleegstand (leegstand van één jaar of minder), de langdurige leegstand (tussen één en drie jaar) en structurele leegstand (meer dan drie jaar).

<sup>35</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, *Leegstand van winkels, 2004 – 2016*, Compendium van de Leefomgeving, 23 september 2016 (<http://www.clo.nl>). Ministerie van Economische Zaken, *Retailagenda*, maart 2015, blz. 11.

<sup>36</sup> Judith Lekkerkerker, *Midsized NL. Het toekomstperspectief van de middelgrote stad*, Utrecht/Den Haag, 2016, blz. 25, 26. Steven Brakman, Harry Garretsen en Gerard Marlet, 'Het Verdwijnende Midden in Nederlandse Steden? Mogelijke Gevolgen van Fragmentatie voor de Werkgelegenheid', in: Bas ter Weel (red.), *De match tussen mens en machine*, Preadviezen Koninklijke Vereniging voor de Staaathuishoudkunde 2015, Amsterdam, 2015, blz. 145 - 162.

<sup>37</sup> WRR, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam, 2013; Steven Brakman, Harry Garretsen en Gerard Marlet, 'Het Verdwijnende Midden in Nederlandse Steden? Mogelijke Gevolgen van Fragmentatie voor de Werkgelegenheid', in: Bas ter Weel (red.), *De match tussen mens en machine*, Preadviezen Koninklijke Vereniging voor de Staaathuishoudkunde 2015, Amsterdam, 2015, blz. 145 – 162. Wel zijn er in de relatieve toename van laaggeschoolde banen verschillen tussen de steden. Niet in elke grote en middelgrote stad neemt het aandeel laaggeschoolde arbeid toe. Terwijl in slechts zes steden van de 57 steden het aandeel middelbare banen toeneemt en in de overige 51 steden is er sprake van een – vaak forse – afname. Voor de relatieve toename van de hooggeschoolde banen is er wel een eenduidig beeld. In alle G32-steden neemt het aandeel van hoog-

geschoolde beroepsgroepen toe. Ondanks deze inzichten is er nog onvoldoende kennis om de trend in de ontwikkeling van laag-, middelbaar- en hogeropgeleide banen in de steden te schetsen. Dat komt mede door de grote verschillen tussen de steden als het gaat om het aandeel van laag- en hogeropgeleiden in de werkgelegenheid.

<sup>38</sup> Wiljan van den Berge en Bas ter Weel, *Baanpolarisatie in Nederland*, Centraal Planbureau, CPB Policy Brief 2015/13, Den Haag, 2015, blz. 3 en 9.

<sup>39</sup> Marloes de Graaf-Zijl e.a., *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*, Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, juni 2015.

<sup>40</sup> Centraal Planbureau, *Literatuurstudie 'Effectiviteit van place-based beleid'. Uitgevoerd in opdracht van de werkgroep Agenda Stad*, CPB Notitie, Den Haag, 22 december 2016, blz. 35.

<sup>41</sup> P.T. de Beer, *op. cit.*, blz. 21, 22; Monique Kremer, Robert Went en André Knotterus (red.), *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*, WRR, Den Haag, 2017.

<sup>42</sup> Ruud Dorenbos, Barbara Heebels en Joost van Hoorn, *op. cit.*

<sup>43</sup> Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 2017*, Den Haag, 2017.

<sup>44</sup> Otto Raspe, *op. cit.*, blz. 16.

<sup>45</sup> Keuzes in het arbeidsmarktbeleid zijn grotendeels een normatieve afweging tussen herverdeling en economische efficiency. Zo heeft bijvoorbeeld het verlagen van de zorgtoeslag of het verkorten van de maximale WW-duur een positief effect op het arbeidsaanbod (en de werkgelegenheid), maar vergroot tegelijkertijd de inkomensrisico's en de inkomensongelijkheid. Centraal Planbureau, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*, Den Haag, 2016. Voor de onderkant van de arbeidsmarkt zijn dan ook politieke afwegingen: kiest men voor een relatief hoog (minimum)loon en een hoge werkloosheid aan de onderkant voor de arbeidsmarkt, voor meer gesubsidieerde arbeid, of voor meer minibanen, meer loonongelijkheid en daardoor meer 'regulier' werk? Marloes de Graaf-Zijl e.a., *op. cit.*, blz. 7, 8.

<sup>46</sup> Anne Roeters, Jan-Dirk Vlasblom en Edith Josten, *op. cit.*, blz. 78, 98.

<sup>47</sup> Centraal Planbureau, *Literatuurstudie 'Effectiviteit van place-based beleid'*, *op. cit.*, blz. 34, 36; Commissie Verdienvermogen & Vestigingsklimaat (Cie Noordanus), *op. cit.*, blz. 6; Henri de Groot, 'Verstedelijking en economische dynamiek', in Wim Hafkamp, Jos Koffijberg, Ton Rutjens, Geert Teisman, *De stad kennen, de stad maken: De economische stad*, Platform31, Kennis voor krachtige steden, Den Haag, 2015, blz. 8; Anne Roeters, Jan-Dirk Vlasblom en Edith Josten, *op. cit.*, blz. 83, 91; WRR, *Naar een lerende economie*, *op. cit.*, blz. 301-321; The Economist, *Learning and earning*, Leader en Special Report, 12 januari 2017.

<sup>48</sup> Centraal Planbureau, *Literatuurstudie 'Effectiviteit van place-based beleid'*, *op. cit.*, blz. 39; Fabian Dekker en Ferry Koster, *Mismatches op de arbeidsmarkt: tussen hype en realiteit*, MeJudice, 5 december 2016.

<sup>49</sup> Vijfentwintig gemeenten mogen experimenteren met juist minder verplichtingen. Dit past in de discussies over de wensen, (on)mogelijkheden en effecten van het zogenaamde 'basisinkomen'.

<sup>50</sup> Beschutte arbeidsplaatsen die STiP-banen genoemd worden in de gemeente Den Haag en perspectiefbanen in de gemeente Amsterdam.

<sup>51</sup> Centraal Planbureau, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid. Deel 2*, Den Haag, 2016; Centraal Planbureau, *Literatuurstudie 'Effectiviteit van place-based beleid'*, *op. cit.*, blz. 33, 35; Marloes de Graaf-Zijl e.a., *op. cit.*, blz. 6; Arjen Edzes, Ruud Dorenbos, Jouke van Dijk, 'Bouwstenen voor de regionale arbeidsmarkt', in Wim Hafkamp, Jos Koffijberg, Ton Rutjens, Geert Teisman, *De stad kennen, de stad maken: De economische stad*, Platform31, Kennis voor krachtige steden, Den Haag, 2015, blz. 22 – 30.

<sup>52</sup> Centraal Planbureau, *Literatuurstudie 'Effectiviteit van place-based beleid'*, *op. cit.*, blz. 30; Netwerk Kennissteden Nederland, *Kracht van Kennis*, map 1. Commissie Verdienvermogen & Vestigingsklimaat (Cie Noordanus), *op. cit.*, blz. 10.

<sup>53</sup> Wim Hafkamp, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn, 'Economie en arbeidsmarkt in stad en regio: cases Emmen en Zwolle', in Wim Hafkamp, Jos Koffijberg, Ton Rutjens, Geert Teisman, *De stad kennen, de stad maken: De economische stad*, Platform31, Kennis voor krachtige steden, Den Haag, 2015, blz. 37 – 41; Platform31, *Experimentenprogramma 'De weg naar vernieuwend regionaal arbeidsmarktbeleid'*.

<sup>54</sup> Centraal Planbureau, *Literatuurstudie 'Effectiviteit van place-based beleid'*, *op. cit.*, blz. 11, 28. Zie voor een goed voorbeeld: O. Atzema, *Werkdocument De kracht van Oost-Nederland. Een economisch-geografische analyse*, Amsterdam e.a., 2016.

<sup>55</sup> Centraal Planbureau, *Literatuurstudie 'Effectiviteit van place-based beleid'*, *op. cit.*

<sup>56</sup> Commissie Verdienvermogen & Vestigingsklimaat (Cie Noordanus), *op. cit.*, blz. 8,9. David Hamers, *op. cit.*, blz. 83. Overheden kunnen door jarenlange, systematische overheidssteun bepaalde economisch-technologische ontwikkelingen bevorderen. Internationale voorbeelden zijn te vinden in: Mariana Mazzucato, *De ondernemende staat. Waarom de markt niet zonder de overheid kan*, Amsterdam, 2015. Voor Nederland zijn de overheidsinterventies (onderzoek, kennisinfrastructuur, voorlichting) sinds tweede helft negentiende eeuw een belangrijke stimulans geweest om de landbouw- en voedingssector tot één van de meest concurrerende sectoren in de wereld te maken. Voor de komende decennia zou de aandacht uit kunnen gaan naar de transitie van de economie en samenleving naar een veel duurzamer systeem.

c

<sup>57</sup> Jante Parlevliet, Maurice Doll, Robert Vermeulen, Jasper de Winter, *op. cit.*, blz. 12; WRR, Naar een lerende economie, *op. cit.*, blz. @@ Theoretisch wordt de economische groei ook bevorderd door het vergroten van het arbeidsaanbod. Maar dat lijkt voor Nederland, met de sterke voorkeur voor deeltijdarbeid, geen optie. In Nederland werkt 30% van de Nederlandse vrouwen fulltime tegen 70% gemiddeld in de OECD-landen. Als wij in Nederland het gemiddeld aantal uren zouden werken als in Zweden en Zwitserland (1.600 uur per jaar i.p.v. de gemiddelde 1.380 uur in Nederland) en een participatiegraad zouden kennen van 80% (in plaats van de gebruikelijke 75% in Nederland) dan zou het arbeidsaanbod met 25% toenemen. En dit zou op lange termijn allerlei positieve gevolgen hebben voor de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid. Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nota over de toestand van 's Rijks Financien (Miljoenennota 2015)*, vergaderjaar 2014-2015, 34 000, nr. 1, blz. 37, 38.

<sup>58</sup> Otto Raspe, *op. cit.*, blz. 10.

<sup>59</sup> WRR, Naar een lerende economie, *op. cit.*; Otto Raspe, *op. cit.*, blz. 17. Het zorgen voor een betere werking van de arbeidsmarkt is vooral een ingewikkelde opgave voor de G32-steden aan de grens (bijvoorbeeld Enschede, Emmen, Venlo, Heerlen e.d.). De landsgrens vormt vanwege taal- en cultuurverschillen en verschillen in fiscaliteit en sociale zekerheid een zeer harde barrière. Met het project Grensoverschrijdende samenwerking (GROS) van de ministeries van BZK en BZ wordt geprobeerd specifieke knelpunten in de grensgebieden van Nederland met Duitsland en België op te lossen en daarmee de grensoverschrijdende samenwerking en onderlinge kennisuitwisseling te stimuleren. Zie ook Gerard Marlet, Addella Oumer, Roderik Ponds en Clemens van Woerkens, *Groeien aan de grens. Kansen voor grensregio's*, Nijmegen, 2014.

<sup>60</sup> De onzekerheid is dat sommige deskundigen beweren dat binnen dertig jaar de helft van de bestaande banen overbodig is en dat automatisering, kunstmatige intelligentie, robotisering in Nederland 2 tot 3 miljoen banen kan gaan kosten. Eric Bartelsman, "Binnen dertig jaar is de helft van de nu bestaande banen overbodig", in: *Het Financieel Dagblad*, 18 januari 2014; Eppo König, "Robotisering kan 2 tot 3 miljoen banen kosten", in: *NRC Handelsblad*, 1 oktober 2014; The Economist, *Coming to an office near you: Technology and jobs*, January, 18th 2014. Andere deskundigen zijn minder pessimistisch. Volgens de OECD gaat slechts 10% van de banen – in plaats van bijna 50% – in Nederland verdwijnen. Vele banen op middenniveau zijn een bundeling van specifieke beroepsvaardigheden met fundamentele vaardigheden zoals geletterdheid, rekenvaardigheid, aanpassingsvermogen, probleemoplossend vermogen en gezond verstand. Die banen zijn niet zo makkelijk op te knippen in taken op middenniveau voor machines en taken op een lager niveau voor mensen zonder dat verlies aan kwaliteit optreedt. Ook vereist menselijk werk in een roboteconomie vaardigheden die een robot moeilijk kan ontwikkelen, zoals creativiteit, problemen oplossen, verzinzen van nieuwe ideeën en producten, empathie, sociale vaardigheden en sociale interactie. Tegelijkertijd worden niet-cognitieve vaardigheden zoals doorzettingsvermogen en veerkracht belangrijker. Mathijs Bouman, "De robot komt onze banen stelen, maar dat zijn er wel veel minder kan Oxford-onderzoekers vreesden", in: *Het Financieel Dagblad*, 21 mei 2016, blz. 24; Melanie Arntz, Terry Gregory, Ulrich Zierahn, *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries. A Comparative Analysis*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers no. 189, Parijs, 2016, blz. 16, 25.

<sup>61</sup> Transitiecommissie Sociaal Domein, *Vijfde en Slotrapportage Transitiecommissie Sociaal Domein*, Den Haag, 2016; Pieter Hilhorst en Jos van der Lans, "Een jaar decentralisatie van het sociaal domein: een tussenstand", in: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 5 januari 2016.

<sup>62</sup> M. Kremer, M. Bovens, E. Schrijvers en R. Went (2014). *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*. Den Haag/Amsterdam: WRR: Amsterdam University Press (WRR verkenning 28). Kim Putters, *Voorbij de tweedeling. Werken aan maatschappelijke waarde* (Heerman-lezing), Den Haag, september 2015; Planbureau voor de Leefomgeving, *Balans van de Leefomgeving*, Den Haag, 2016. Zie ook: Aedes monitor. Mark Bovens, Paul Dekker en Will Tiemeijer, *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*, SCP/WRR, Den Haag, 2014; Kim Putters, *op.cit.*

<sup>63</sup> Cok Vroman, *Meedoen in onzekerheid*, Utrecht, 2016.

<sup>64</sup> Guy Standing, *Wordt het precariaat een nieuwe sociale klasse?*, MO Papers, nr. 64, februari 2012; Cok Vrooman, Mérove Gijsberts en Jeroen Boelhouwer (red.), *Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2014; Mark Bovens, Paul Dekker en Will Tiemeijer (red.), *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*, SCP en WRR, Den Haag, 2014; Sociaal Cultureel Planbureau, *Werelden van verschil. Over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland*, Den Haag, 2015; Lotte Vermeij en Jeanet Kullberg, *Niet van de straat. De lokale samenleving in globaliserende, groeiende steden*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, 2015; Margalith Kleijwegt, *2 werelden, 2 werkelijkheden; hoe ga je daar als docent mee om*, Ministerie van OCW, Den Haag, 2016.

<sup>65</sup> Guy Standing, *op. cit.*; Cok Vrooman, Mérove Gijsberts en Jeroen Boelhouwer (red.), *Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2014; Sociaal Cultureel Planbureau, *Werelden van verschil. Over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland*, Den Haag, 2015; Lotte Vermeij en Jeanet Kullberg, *Niet van de straat. De lokale samenleving in globaliserende, groeiende steden*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, 2015; Margalith Kleijwegt, *2 werelden, 2 werkelijkheden; hoe ga je daar als docent mee om*, Ministerie van OCW, Den Haag, 2016.

- <sup>66</sup> M. Kremer, R. Went en A. Knottnerus, *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van de arbeid*, WRR, Den Haag, 2017.
- <sup>67</sup> Inspectie van het Onderwijs, *De Staat van het Onderwijs*. Den Haag, 2016.
- <sup>68</sup> Zie bijvoorbeeld de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (waarvan de VNG en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters deel uitmaken), *Op weg naar meervoudige democratie*, 2016.
- <sup>69</sup> Piet Hein Donner, *Laat je niet gek maken*, toespraak tijdens de Divosa voorjaarscongres 'Zonder kapsones', 2 juni 2016.
- <sup>70</sup> N. Jungmann, N. en P. Wesdorp, *Mobility Mentoring. Hoe inzichten uit de hersenwetenschap leiden tot een betere aanpak van armoede en schulden*. Platform 31, Hogeschool Utrecht, Den Haag. 2017.
- <sup>71</sup> SER, *Mens & digitale technologie: samen aan het werk*, Den Haag, 2016.
- <sup>72</sup> Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, *op. cit.*; M. Kremer, *Een verbindende verzorgingsstaat. Over burgerschap, zorg en (super)diversiteit*, Amsterdam. 2017.
- <sup>73</sup> Martin Ford, *Rise of the Robots, Technology and the Threat of Mass Unemployment*, New York, 2015.
- <sup>74</sup> Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), *Chauffeur aan het stuur? Zelfrijdende voertuigen en het verkeer- en vervoerssysteem van de toekomst*, Den Haag, 2015.
- <sup>75</sup> David Hamers, *De innovatieve stad. Hoe steden met slagkracht, maatwerk en leervermogen kunnen bijdragen aan economische groei, groene en sociale innovatie*, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Den Haag, 2016; *Digitale Agenda 2020*: <https://www.da2020.nl>; *Report to the President Technology and the future of cities* [https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/images/Blog/PCAST%20Cities%20Report%20\\_%20FINAL.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/images/Blog/PCAST%20Cities%20Report%20_%20FINAL.pdf).
- <sup>76</sup> NL Smart City strategie. Zie: <http://gsc3.city/smart-city-strategie>.
- <sup>77</sup> Robert Went, Monique Kremer & André Knottnerus (red.), *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*, Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag/Amsterdam, 2015.
- <sup>78</sup> WRR, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam, 2013. The Economist, 'Lifelong learning. How to survive in the age of automation', 14 januari 2017, blz. 9 and special report.
- <sup>79</sup> NWA agenda Smart en Liveable Cities <http://www.wetenschapsagenda.nl/wp-content/uploads/2016/09/11-nwa-investeringsagenda-smart-liveable-cities.pdf>. Zie ook 'Digitale revolutie in de hoofdstad' (inzicht #1) en 'Urgentie, waarden en afwegingen' (inzicht #3) <http://omooc/moocs/stedelijke-innovatie-door-technologie>.
- <sup>80</sup> Op dat punt kunnen vele steden zich nog verbeteren. Als wij Amsterdam als voorbeeld nemen dan neemt Amsterdam in the safe cities index op 'digital security' de 17-de plek in van vijftig steden in de wereld. The Economist Intelligence Unit, *The Safe Cities Index 2015. Assessing urban security in the digital age*, Londen, s.a., blz. 32. Op health security (plaats 13), infrastructure safety (plaats 4) en personal safety (plaats 9) doet Amsterdam het trouwens beter. Ook de G32-steden zouden zich wat dit betreft kunnen laten benchmarken.
- <sup>81</sup> Albert Meijer, *Bestuur in de datapolis. Slimme stad, blijde burger?*, Den Haag, 2015, blz. 9. PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) in samenwerking met het Centraal Planbureau (CPB), *Welvaart en Leefomgeving. Horizonscan*, Den Haag, 2013, blz. 64 - 67.
- <sup>82</sup> Zo zijn de zelfsturende auto's niet alleen van belang voor het verkeer, minder ongelukken en een betere doorstroming. De nieuwe technologie creëert nieuwe economische waarde via de big data die deze bewegende auto's opleveren. En dat interesseert Google waarschijnlijk meer dan het vervoer op zich. Voor het systeem is niet de zelfsturende auto van belang – al krijgt die waarschijnlijk de meeste aandacht – maar de aanleg en het beheer van het omspannende, dichte en hoogwaardige datanetwerk. Het systeem koppelt uiteenlopende datasystemen tot een supersysteem, dat zich uitstrekt van de kleine schaal van het afzonderlijke voertuig tot en met de grote schaal van het wagenet in de hele stadregio (en daarbuiten). Het systeem verzamelt doorlopend grote hoeveelheden gedetailleerde gegevens over de verplaatsingen van iedere burger en bewerkt ze om het verkeer soepel te laten verlopen. De gegevens kunnen ook bijna eindeloos worden bewaard, dankzij een – althans naar de huidige maatstaven – duizelingwekkende opslagcapaciteit. Kustaw Bessems, 'Wat een geluk hebben wij', in: WRR en ministerie van BZK, *Koninkrijk der Nederlanden. Contouren van de derde eeuw*, Den Haag/Amsterdam, 2015, blz. 37.
- <sup>83</sup> Albert Meijer, *Bestuur in de datapolis. Slimme stad, blijde burger?*, Den Haag, 2015, blz. 30, 39-46. Andreas Kinne-ging, "De Nederlandse rechtstaat in de komende eeuw: een vooruitblik", in: WRR en ministerie van BZK, *Koninkrijk der Nederlanden. Contouren van de derde eeuw*, Den Haag/Amsterdam, 2015, blz. 23.
- <sup>84</sup> PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) in samenwerking met het Centraal Planbureau (CPB), *Welvaart en Leefomgeving. Horizonscan*, Den Haag, 2013, blz. 64-67. *The Economist*, 'Facebook Imperial ambitions' en 'The new face of Facebook. How to win friends and influence people', 9 april, 2016; *The Economist*, 'Should digital monopolies be broken up?', 29 november 2014. Facebook is het grootste sociale netwerk in de wereld met 1,6 miljard gebruikers, waarvan 1 miljard dagelijks gemiddeld 20 minuten op Facebook zijn. De verschillende apps (Facebook, Instagram, WhatsApp) worden in het mobiele internetverkeer door 30% van de Amerikanen gebruikt. Door de enorme hoeveelheid data is de positie van Facebook en Google voorlopig onaantastbaar en hun enorme winsten maken het mogelijk om nieuwe bedrijven die hun positie bedreigen voor gigantische bedragen op te kopen (Facebook kocht bijvoorbeeld in 2014 WhatsApp voor 22 miljard dollar). Hun financiële rijkdom maakt ook enorme investeringen mogelijk in kunstmatige intelligentie, chatbots, virtual en augmented reality, zelfrijdende auto's, kaartmateriaal, etc. waarmee het gebruikersgemak toeneemt en de data steeds meer commerciële waarde hebben. Deze ontwikkeling roept wel belangrijke privacy- en veiligheidsvraagstukken op voor de overheden.

<sup>85</sup> Deze transitie is dermate veelbelovend voor de economische toekomst en de leefbaarheid van en in de steden dat er idealiter ruimte is voor alle innovaties en experimenten die nodig zijn om de wenselijke toekomst te ontdekken.

<sup>86</sup> CBS, *Nederland steeds minder onveilig*. Nieuwsbericht CBS 2016/09.

<sup>87</sup> De belangrijkste verklaringen voor Nederland zijn: grootschalige private beveiligingsmaatregelen (startonderbrekers in auto's, inbraakpreventie, private beveiliging, gelegenheid beperkende maatregelen), steviger optreden van de overheid (langduriger opsluiting, veelplegeraanpak), uitsterven van de heroïneverslaafde cohorten, en een stimulerende actieve rol van de overheid (goede mix van samenhangende repressieve én preventieve maatregelen, gerichtere politie-inzet, Meld Misdaad Anoniem e.d.). Jaap de Waard, *Daling van (geregistreeerde) criminaliteit: trends en mogelijke verklaringen*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, Achtergronddocument concept 1 mei 2015, blz. 39.

<sup>88</sup> Jaap de Waard en Paul van Voorst, *Daling Criminaliteit: feiten, verklaringen en mogelijke beleidsscenario's*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 26 oktober 2015, blz. 14 en 15.

<sup>89</sup> Jaap de Waard, *The crime drop in The Netherlands: What explanations can be given?* Presentation for the Safer Sweden Foundation, Amsterdam, 6 april 2016; Jaap de Waard, *Daling van (geregistreeerde) criminaliteit: trends en mogelijke verklaringen*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, Achtergronddocument concept 1 mei 2015, blz. 39; Jaap de Waard en Paul van Voorst, *Daling Criminaliteit: feiten, verklaringen en mogelijke beleidsscenario's*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 26 oktober 2015.

<sup>90</sup> N. Donker, I.M. van Buggenum, F.T.G. de Graaf en E.C. Jongsma, *Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013*, Algemene Rekenkamer, februari 2014, blz. 4. Zie voor de omvang van het probleem in bijvoorbeeld Tilburg: Pieter Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstregeld raken*, Amsterdam, 2017, blz. 7, 8.

<sup>91</sup> Pieter Tops en Jan Tromp, *op. cit.*, blz. 10, 27, 215, 237.

<sup>92</sup> Heiko Jessayan en Rob de Lange, "Big-data-experiment legt onzichtbare criminaliteit bloot" en "Zolang het onder de radar blijft, ettert het door", in: *Het Financieele Dagblad*, 9 mei 2015; *Het Financieele Dagblad*, *Systeemfraude snel en hard aanpakken*, 14 mei 2015; Pieter Tops en Jan Tromp, *op. cit.*, blz. 54.

<sup>93</sup> Geert Munnichs, Matthijs Kouw en Linda Kool, *Een nooit gelopen race. Over cyberdreigingen en versterking van weerbaarheid*, Rathenau Instituut, Den Haag, 2017. *The Economist*, 'The myth of cyber-security' en 'Why everything is hackable', 8 – 14 april 2017, blz. 9 en 69 - 71.

<sup>94</sup> Deloitte, *Cyber Value at Risk in the Netherlands*, Deloitte The Netherlands, s.l., 2016. Centraal Planbureau, *Risicorapportage Cyberveiligheid Economie*, CPB Notitie, Den Haag, 6 juli 2016. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Cybersecuritymonitor 2017. Een eerste verkenning van dreigingen, incidenten en maatregelen*, Den Haag/Heerlen/Bonaire, 2017.

<sup>95</sup> Jasper van Gaalen en Volkan Atalay, *Prioriteiten in veiligheid 2016*, BMC Onderzoek, s.l., december 2015.

<sup>96</sup> Zo zorgt bijvoorbeeld de preventie in uitgaansgebieden voor een afname van geweld met veertig procent.

<sup>97</sup> Marc Schuilenburg, "Op zoek naar een positieve betekenis van veiligheid", in: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Essays Toekomst van de stad*, Den Haag, 2012, blz. 56-59 en Jan Dirk de Jong, "Zonder elkaar is iedereen alleen. Een essay over het gevoel van veiligheid in de stad en angst voor geweld op straat", in: *Idem*, blz. 60-62.

<sup>98</sup> Landelijk slaagt de overheid er tot nu toe niet in om niet meer dan 4,2% van het witwasgeld af te pakken. *Decide, De bestrijding van witwassen. Beschrijving en effectiviteit 2010-2013. Startversie monitor anti-witwasbeleid*, Groningen, oktober 2015. Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Nancy Chin-A-Fat en Jorren Scherpenisse, *Ondermijning ondermijnd*, NSOB, Den Haag, 2016.

<sup>99</sup> Pieter Tops en Jan Tromp, *op. cit.*, blz. 26, 207, 217 en 220.

<sup>100</sup> *NL Smart City strategie*, blz. 63. Zie <http://gsc3.city/smart-city-strategie>. En zie de aanbevelingen van Geert Munnichs, Matthijs Kouw en Linda Kool, *op. cit.*

<sup>101</sup> TNO, *Technologieradar Veiligheid 2014*, TNO-rapport R10864, Delft, 19 september 2014 benoemd 26 technologieën bij de acht functies.

<sup>102</sup> Een interessant voorbeeld is het Living Lab Stratumseind in Eindhoven. In dit uitgaansgebied in Eindhoven wordt geëxperimenteerd met allerlei manieren van dataverzameling (tellen, verplaatsingspatronen via de smartphone, analyse van Twitter-berichten, geluidsniveau, bierconsumptie). Vanuit een centrale kamer worden alle gegevens geanalyseerd om een veilig uitgaansgebied te creëren. Wanneer bijvoorbeeld op een zaterdagavond PSV heeft gewonnen, het aantal mensen in het gebied hoger is dan gemiddeld, het geluidsniveau rond half één boven een bepaalde grens gaat en er agressieve tweets worden rondgestuurd op Twitter, kan men constateren dat de kans groot is dat jongeren met elkaar op de vuist zullen gaan. Vervolgens worden al deze gegevens gebruikt om op een slimme manier het gedrag van de bezoekers in het gebied te beïnvloeden, zodat er minder problemen zijn en iedereen prettig kan uitgaan. Daarvoor wordt licht ingezet – een variant op Ambilight – zodat de bezoekers zich niet agressief, maar juist rustig gaan gedragen. De burgers merken niet dat allerlei gegevens over hen worden verzameld, maar ze merken wel dat de sfeer in het uitgaansgebied minder agressief wordt. Albert Meijer, *Bestuur in de datapolis. Slimme stad, blije burger?*, Den Haag, 2015, blz. 14, 23.

<sup>103</sup> TNO, *Technologieradar Veiligheid 2014*, *op. cit.*, blz. 4.

<sup>104</sup> Rutger Rienks, *Predictive policing; kansen voor een veiligere toekomst*, Apeldoorn, 2015; Anton Vedder, Leo van der Wees, Bert-Jaap Koops en Paul de Hert, *Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21ste eeuw*, Rathenau Instituut studie 49, Den Haag, 2007; Albert Meijer, *Bestuur in de datapolis. Slimme stad, blij burger?*, Den Haag, 2015, blz. 32.

<sup>105</sup> Kustaw Bessems, "Wat een geluk hebben wij", in: WRR en ministerie van BZK, *Koninkrijk der Nederlanden. Contouren van de derde eeuw*, Den Haag/Amsterdam, 2015, blz. 37.

<sup>106</sup> P. Tordoir, A. Poorthuis en P. Renooy, *De veranderende geografie van Nederland. De opgaven op mesoniveau*, Amsterdam, 2015. Planbureau voor de Leefomgeving, *De verdeelde triomf. Verkenning van stedelijk-economisch ongelijkheid en opties voor beleid*, Ruimtelijke Verkenningen 2016, Den Haag, 2016.

<sup>107</sup> Henri de Groot, Gerard Marlet, Coen Teulings en Wouter Vermeulen, *Stad en Land*, CPB/Atlas Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 2010; Gerard Marlet, *De aantrekkelijke stad. Moderne locatietheorieën en de aantrekkingskracht van Nederlandse steden*, Utrecht, 2009.

<sup>108</sup> Jessie Bakens, Henri L.F. de Groot, Peter Mulder en Cees-Jan Pen, *Soort zoekt soort. Clustering en sociaal-economische scheidslijnen in Nederland*, Platform31/Vrije Universiteit Amsterdam, Den Haag, 2014.

<sup>109</sup> Ministerie BZK, *Staat van de Woningmarkt 2016*, kenmerk 2016-0000669360, 31 oktober 2016, blz. 5 en 11. In de periode 2015 tot en met 2019 is de woningbehoefte ongeveer 73.000 per jaar, de woningvoorraad neemt echter jaarlijks met 62.000 woningen toe, dus minus 11.000. Het aandeel van de G32-steden in de totale woningvoorraad op 1 januari 2016 is 28,7% (Statline). Dit aandeel (28,7% van 11.000 = 3.161 woningen per jaar). Ministerie BZK, *Cijfers over Wonen en Bouwen 2016*, Den Haag, april 2016, blz. 36.

<sup>110</sup> Marleen Hermans, *Wat is de reële transformatiepotentie in bestaande bebouwd gebied*, Brink Groep, (presentatie 8 maart 2017; G32/NEPROM e.a., *Manifest Binnenstedelijke Gebiedstransformaties*, s.l., 9 maart 2017; NEPROM, *Monitor Nieuwe Woningen cijfers & analyses, winter 2016-2017*, Voorburg, 2017; NEPROM, *Ruimte maken voor het nationaal geluk. De vernieuwing van het wonen, werken en winkelen*, Voorburg, 2016. Volgens een analyse in de Zuidelijke Randstad wordt de stagnerende binnenstedelijke verdichting en transformatie voor 30% verklaard door onvoldoende, goede inhoudelijke plannen en door onvoldoende slimme planvorming, voor 20% door onvoldoende goede wet- en regelgeving en door onvoldoende afstemming en vorming van beleid, wet- en regelgeving, en voor 50% door het ontbreken van nieuwe financiële instrumenten.

<sup>111</sup> De toekomstige ouderen zullen meer van de auto gebruik maken dan de ouderen van nu en dat ook langer blijven doen. Daarbij zullen zij zoveel mogelijk de spits mijden. De populariteit van het openbaar vervoer – nog geen twee procent van de verplaatsingen – neemt bij deze groep af. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Frisse kijk op toekomst mobiliteit*, KiM-symposium 2010: Min of Meer – trends, gedrag en mobiliteit, Den Haag, 2010. Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Wie ik ben en waar ik ga. Advies over de effecten van veranderingen in demografie en leefstijlen op mobiliteit*, 2010, Den Haag, blz. 4.

<sup>112</sup> Transumo, *Visie Transumo op 'duurzame mobiliteit 2040'; een beeld van duurzame mobiliteit in 2040 en een transitiepad daar naar toe*, Zoetermeer, s.a., blz. 9,10. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Frisse kijk op toekomst mobiliteit*, op. cit., blz. 5. Lucas Harms, Marie-José Olde Kalter, Peter Jorritsma, *Krimp en Mobiliteit. Gevolgen van demografische veranderingen voor mobiliteit*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag, april 2010, blz. 8. Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, *Cahier Mobiliteit, Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving*, Den Haag, 2015, blz. 46.

<sup>113</sup> Het aanpassen van de woningvoorraad is verre van eenvoudig. Het adaptieve vermogen van de woningvoorraad is het grootst voor degelijke, ruime, karakteristieke woningen in populaire, gunstig gelegen en goed bekend staande wijken. En deze kenmerken vertoont niet de gehele woningvoorraad in de G32-steden. Elke G32-stad moet de kwaliteit van zijn bestaande woningvoorraad beoordelen en zich afvragen of de woningvoorraad niet te eenzijdig en te traditioneel is, waarin de nieuwe 21e eeuwse woontrends maar in beperkte mate zijn te accommoderen.

<sup>114</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Cijfers over Wonen en Bouwen 2016*, Den Haag, april 2016; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Wonen in beweging. De resultaten van het Woon-Onderzoek Nederland 2015*, Den Haag, april 2016. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van de Woningmarkt 2016*, kenmerk 2016-0000669360, 31 oktober 2016, blz. 23. Hans-Hugo Smit en Frank Wasenberg, 'De ene plek is de andere niet: de collage stad als kracht', in: Wim Hafkamp e.a., *De stad kennen, de stad maken: De gebouwde stad*, Den Haag, 2016, blz. 29 - 31.

<sup>115</sup> PBL, 2016, *Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad*. De Vereniging Deltametropool en College Rijkadviseurs komen tot de conclusie – die ook voor de G32-steden relevant kan zijn – dat in de Zuidelijke Randstad tot 2030 de volledige toekomstige woningbehoefte in de bestaande stad opgevangen kan worden door middel van de transformatie van leegstaande panden, transformatie van on(der)benutte terreinen inclusief sloop en vervangende nieuwbouw. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van de Woningmarkt 2016*, kenmerk 2016-0000669360, 31 oktober 2016, blz. 23.

<sup>116</sup> Resultaat proefprojecten Platform31 'Tijdelijk hergebruik van leeg vastgoed met tijdelijke contracten'. Ook ervaringen van Expertisecentrum Transformatie laten dit zien.

<sup>117</sup> VROMraad, *Acupunctuur in de hoofdstructuur. Naar een betere verknoping van verstedelijking en mobiliteit*, Advies 071, Den Haag, 2009, blz. 9, 31, 62. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *De toekomst van de stad. De kracht van nieuwe verbindingen*, Den Haag, 2014, blz. 102-104.

<sup>118</sup> Zie voor voorbeelden van winnende en verliezende plekken: Hans-Hugo Smit en Frank Wassenberg, 'De ene plek is de andere niet: de collage stad als kracht', in: Wim Hafkamp e.a., *De stad kennen, de stad maken: De gebouwde stad*, Den Haag, 2016, blz. 31.

<sup>119</sup> In de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw zijn de bloemkoolwijken of woonerfwijken gebouwd. Zij vormen ongeveer een derde van de gemiddelde stad. Deze wijken dreigen 'vergeten' te worden doordat ze sinds de start relatief weinig problemen hebben gekend en weinig beleidsmatige aandacht hebben gehad. Ondertussen is deze aandacht wel steeds meer geleidelijk aan nodig.

<sup>120</sup> Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *De toekomst van de stad. De kracht van nieuwe verbindingen*, Den Haag, 2014, blz. 129.

<sup>121</sup> Voor die omslag en zoektocht worden verschillende termen gehanteerd. In markttermen gaat het om een verschuiving van aanbod- naar vraaggericht. Planologen zien een verschuiving van toelating- naar uitnodigingsplanologie en bestuurskundigen van government naar governance. Gebiedsontwikkelaars noemen het een verschuiving van integraal en top-down naar organisch en bottom-up.

<sup>122</sup> Edwin Buitelaar e.a., *Vormgeven aan de spontane stad. Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*, Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, Den Haag/Amsterdam, 2012; Olaf van de Wal en Frank Wassenberg, *Essay stedelijke vernieuwing op uitnodiging*, KEI/Nicis Institute, Rotterdam/Den Haag, 2012; Marieke Jonker-Verkaart, *Stedelijk ontwikkelen nieuwe stijl. Hoe doe je dat?*, Den Haag, 2015; Olaf van de Wal, *Steden van waarde, perspectief voor stedelijke vernieuwing*, Platform31, Den Haag, 2015; Platform31, *Kennisdossier stedelijke vernieuwing* (<http://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/stedelijke-vernieuwing>).

<sup>123</sup> Jaar van de Ruimte, *Wie maakt Nederland?*, Platform31, Den Haag, 2015; Ries van der Wouden, *De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988-2015*, Rotterdam/Den Haag, 2015.

<sup>124</sup> PBL (Planbureau voor de Leefomgeving), *Kiezen én delen. Strategieën voor een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur*, Den Haag, 2014; Edwin van Uum en Henk Meurs, *Inrichten en bereikbaarheid: effecten, strategie, governance. Verkenning van de effecten van 'inrichten' op bereikbaarheid en handreikingen voor integratie van 'inrichten' in het bereikbaarheidsbeleid*, Het Noordzuiden en MuConsult, 2015.

<sup>125</sup> Ministerie van Economische Zaken, *Energieagenda. Naar een CO<sub>2</sub>-arme energievoorziening*, Den Haag, december 2016, blz. 92 – 97; Dirk Sijmons, Jasper Hugtenberg, Fred Feddes en Anton van Hoorn, *Landschap en energie. Ontwerpen voor transitie*, Rotterdam, 2014. Sjors de Vries, *De energietransitie: dé ruimtelijke opgave met stip*, blog Ruimtevolk, 8 september 2016.

<sup>126</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie*, Den Haag, 2017. Andries van de Broek, Anja Steenbekkers, Pepijn van Houwelingen, Kim Putters, *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2016, blz. 94 en 95. In de nieuwe Omgevingswet worden 26 wetten en 120 AMvB's samengevoegd. Binnen de Omgevingswet worden zes instrumenten ontwikkeld die bijdragen aan de doelstellingen: omgevingsvisie, programma's, decentrale regels, algemene rijksregels, omgevingsvergunning en projectbesluit. Deze zes instrumenten vormen de kern van de Omgevingswet. Voor de kwaliteit van wetgeving is van belang dat alle relevante departementen betrokken zijn bij het opstellen van de nationale Omgevingsvisie. Op dit moment is dat nog verre van zeker. Platform31, *Kennisdossier Omgevingswet*, <http://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-omgevingswet>.

<sup>127</sup> Centraal Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving, *Cahier Klimaat en energie, Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving*, Den Haag, 2015. In de WLO-scenario's wordt nog verondersteld dat de hernieuwbare energie (biomassa, biogas, wind, zon, aardwarmte, warmte uit lucht) in 2050 niet meer dan 30% tot 40% van het primaire energieverbruik zal uitmaken. De planbureaus gaan er in hun landelijke scenario's van uit dat het mondiale klimaat met 2½ - 3° C opwarmt (scenario hoog) of met 3½ - 4° C (scenario laag). In het *Cahier Klimaat en energie* wordt gemeld dat voor een tweegradendoelstelling (de scenario's Centraal en Decentraal) belangrijke ingrepen en gedragsveranderingen noodzakelijk zijn.

<sup>128</sup> Andries van de Broek e.a., *De toekomst tegemoet. Leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later*, Sociaal en Cultureel Rapport 2016, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2016, blz. 213, 214.

<sup>129</sup> Andries van de Broek e.a., *De toekomst tegemoet, op. cit.*, blz. 37, 38.

<sup>130</sup> Maar de transitie gaat verder. De transitie naar duurzame groei heeft óók betrekking op het nastreven van welvaart in de meest brede zin van het woord (naast BBP ook welzijn, gezondheid, kwaliteit van leven, geluk, inclusiviteit), het investeren in onderwijs en permanent leren (duurzame inzetbaarheid), op het beter verbinden van stromen in de economie (circulaire economie) en slimmere steden en mobiliteit (smart cities, smart mobility, smart government en governance). Volgens de Studiegroep Duurzame Groei is het bovendien nodig om de onevenwichtigheden in onze samenleving te verminderen: een betere spreiding van consumptie over de levensloop, het verdergaand her-

vormen van de woningmarkt, een beter belastingstelsel en een inclusieve arbeidsmarkt die meer in balans is. Studiegroep Duurzame Groei, *Kiezen voor duurzame groei*, Den Haag, 2016. Zie ook de 11 rapporten van werkgroepen 'arbeidsmarkt en sociale zekerheid', 'bereikbaarheid', 'digitale economie', 'duurzaamheid', et cetera.

<sup>131</sup> Maarten Hajer, *De Energieke Samenleving*, Planbureau voor de Leefomgeving, Signalenrapport, Den Haag/Bilthoven, 2011.

<sup>132</sup> Andries van de Broek e.a., *De toekomst tegemoet*, op. cit., blz. 38.

<sup>133</sup> Ministerie van Economische Zaken, *Energie-agenda. Naar een CO<sub>2</sub>-arme energievoorziening*, Den Haag, december 2016.

<sup>134</sup> Vanaf 2035 is het alleen nog mogelijk duurzame auto's in Nederland te verkopen. Het wegtransport zal moeten overschakelen van fossiele naar biobrandstoffen en zuiniger motoren. Terwijl de luchtvaart zal moeten overgaan op CO<sub>2</sub>-arme brandstoffen, efficiënter zal moeten vliegen en de consumenten met additionele heffingen ontmoedigd zal worden om te vliegen.

<sup>135</sup> Robert Koelemeijer, Paul Koutstaal, Bert Daniëls en Pieter Boot, *Nationale kosten energietransitie in 2030*, PBL notitie, Den Haag, 3 april 2017. De kosten bestaan uit de back-up capaciteit aan elektriciteitscentrales als de wind niet waait en de zon niet schijnt, het verzwaren en slimmer maken van het stroomnet, het aanleggen van een gelijkstroomnet of ultra-high-voltage direct-current net (UHVDC), de aanleg van warmte- en koudnetten en de kosten voor energieopslag. Remco de Boer, 'Verduurzaming valt of staat bij politieke wind' (Remco's CO<sub>2</sub>-tournee), in: *Het Financieele Dagblad*, 11 maart 2017; The Economist, *Power transmission. Rise of the supergrid*, 14 januari 2017, blz. 67, 68. VNG, IPO en Unie van Waterschappen, *Naar een duurzaam Nederland; energieneutraal, klimaatbestendig en circulair*, Investeringsagenda voor Kabinetsformatie 2017, Den Haag, 2017 trekken - naast de energietransitie - de opgave nog breder met 230 miljoen euro extra tot en met 2025 voor klimaatadaptatie-maatregelen in het regionale watersysteem en de bebouwde omgeving en 5 miljoen euro per jaar ten behoeve van de transitie naar circulaire economie.

<sup>136</sup> Gunter Pauli, *Blauwe economie; 10 jaar, 100 innovaties, 100 miljoen banen*, Amsterdam, 2012.

<sup>137</sup> *Themasite PBL circulaire economie* (<http://themasites.pbl.nl/circulaire-economie/#>). Rijksoverheid, *Nederland circulair in 2050*, Den Haag, 2016, blz. 13.

<sup>138</sup> Occo Roelofsen, Arnout de Ree en Eveline Speelman, *Versnellen van de energietransitie: kostbaar of kansrijk? Een gedachten-experiment voor Nederland*, McKinsey&Company, s.l., 2016.

<sup>139</sup> Rijksoverheid, *Nederland circulair in 2050*, Den Haag, 2016; Roel Delahaye en Kees Baldé, *Circulaire economie in Nederland*, 2016 | 06, CBS, Den Haag, november 2016; *Themasite PBL circulaire economie* (<http://themasites.pbl.nl/circulaire-economie/#>); Sabine Sluijters, 'De cirkel beweegt, maar heet nog een zetje nodig. Omslagverhaal Circulaire economie', in: *Het Financieele Dagblad*, 4 maart 2017, blz. 6, 7.

<sup>140</sup> Bart van den Hurk, Peter Siegmund, Albert Klein Tank (Eds.), *KNMI'14: Climate Change scenario's for the 21st Century – A Netherlands perspective*, KNMI Scientific report WR 2014-01, De Bilt, 2014.

<sup>141</sup> Kees Vinger en Andries van den Broek, m.m.v. Eric Drissen, 'Consumeren. Contouren van verwarming, vervoer, vakantie en voeding bij 80% reductie van broeikasgasemissies' (hoofdstuk 7), in: Andries van de Broek e.a., *De toekomst tegemoet*, op. cit., blz. 174 – 206.

<sup>142</sup> Daarbij kan geleerd worden van onder andere het leerproces van de Energiesprong (innovaties om het energiegebruik in de bestaande bouw aanzienlijk te reduceren). José van der Loop en Petra Hofman, *Op weg naar Nul. Transitie in acht stappen*, s.l., mei 2016.

<sup>143</sup> J.P.M. Ros en K.M. Schure (red.), *Opties voor Energie- en klimaatbeleid*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2016. Jan Ros, *Energietransitie: zoektocht met een helder doel*, Den Haag, 2015. Met het backcasting-model van het PBL kan elke burger en beleidsmaker zijn eigen combinatie van maatregelen kiezen met geen of een beperkte inzet of met een vergaande inzet om te kijken of de CO<sub>2</sub>-reductiedoelstellingen in 2050 gehaald kunnen worden. *Joulebak 2050* [themasites.pbl.nl/energietransitie](http://themasites.pbl.nl/energietransitie).

<sup>144</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, *Themasite energietransitie*. Naast de genoemde stappen moet substantiële stappen gezet worden in de energiebesparing bij bedrijven, de afvang, opslag en het hergebruik van CO<sub>2</sub>, de ontwikkeling en de toepassing van groen gas en biobrandstoffen.

<sup>145</sup> Het gebruik van elektrische auto's als buffer is kansrijk en wordt als pilot ontwikkeld in de wijk Lombok in Utrecht. Tegelijkertijd levert het overschakelen op vol elektrisch rijden een stroombehoefte op die even groot is als het huidige elektragebruik van huishoudens.

<sup>146</sup> Zo wil de stad Groningen 10.000 woningen aansluiten op aardwarmte en een groot zonnepark bij Hoogezand-Sappermeer aanleggen (103 MW, 160 voetbalvelden groot). De visualisatie en doorrekening van Nordic City voor de stad en regio Groningen tijdens IABR 2016 laat zien dat met een combinatie van maatregelen en veranderingen de doelstellingen op lokaal en regionaal niveau bereikbaar zijn.

<sup>147</sup> Daarbij moeten ook radicale technologische doorbraken in de stedelijke energie-transitie niet uitgesloten worden. Het betreft bijvoorbeeld de toepassing van nanomaterialen die doorbraken mogelijk maken in het rendement van zonnecellen en energieopslag (grotere opslagcapaciteit en hogere oplaadsnelheid). Energieleverende nanocoatings voor muren en daken, auto's of wegen. Door nieuwe ontwikkelingen op het gebied van isolatie en nieuwe 4D-ge-

printe, herprogrammeerbare bouwmaterialen, kunnen gebouwen niet alleen energieneutraal worden, maar ook energie gaan leveren en zelfs zelfvoorzienend worden. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Verkenning technologische innovaties in de leefomgeving*, Den Haag, 2015.

<sup>148</sup> Het prijsniveau van de grondstoffen ligt vaak nog niet hoog genoeg om de soms hoge investeringen in installaties of leidingen te laten renderen. In zijn algemeenheid geldt dat afvalbedrijven het grote geld nog steeds verdienen met afval en niet met recycling. Doordat bovendien in Nederland in het verleden veel afvalverwerkingsinstallaties zijn gebouwd, is de prijs voor verwerking sterk gedaald. Afvalbedrijven halen afval uit het buitenland om de ovens te vullen, maar dat is onvoldoende om de prijs op het oude niveau te krijgen. Investerings in recycling en verwaarding van stromen komen daardoor onvoldoende van de grond.

<sup>149</sup> Zie bijvoorbeeld het sloopbedrijf New Horizon dat een te slopen gebouw vooral beoordeeld op de grondstoffen die hergebruikt kunnen worden en mede met deze invalshoek een scherpe prijs kan afgeven voor de sloopklus. Sabine Sluijters, *op. cit.*

<sup>150</sup> Rijksoverheid, *Rapport werkgroep Duurzaamheid*, ten behoeve van de Studiegroep Duurzame Groei, Den Haag, juli 2016, blz. 6,7, 19 - 22, 33 - 37.

<sup>151</sup> Paul Luttikhuis, 'Als het zo acuut is, waarom doen we dan niks?', in: *NRC*, 25 februari 2017, blz. 24, 25.

<sup>152</sup> Zo kost bijvoorbeeld de verzwaren van het elektriciteitsnet bijna 1 miljard euro per jaar. De politiek moet ook afwegen dat investeringen in vernieuwing op de lange termijn nodig zijn, maar soms moeilijk zijn te verenigen met het streven naar een maatregelenpakket met de laagste kosten op de korte termijn. Maatregelen om op de korte termijn tot optimalisatie van het bestaande systeem te komen, kunnen wel eens duur uitpakken als dat bestaande systeem later alsnog moet worden vervangen door een nieuw. Goedkoop kan op de lange termijn duurkoop blijken te zijn.

<sup>153</sup> Wethouders van alle gezindten strijden tegen windmolens. Er kan verzet verwacht worden tegen de exploitatie van aardwarmte vanwege het gebruik van chemicaliën en bodemtrillingen. De Vereniging Natuurmonumenten is tegen windturbines op de Doggersbank (200 kilometer uit de kust op de Noordzee). Voor de zonneparken in Drenthe zijn zeker 500 voetbalvelden vol zonnepanelen nodig waar niet iedereen voorstander van zal zijn.

<sup>154</sup> Rinie van Est en Arnoud van Waas m.m.v. Annick de Vries, *Elf lessen voor een goede Energiedialoog*, Rathenau Instituut, Den Haag, 2016.

<sup>155</sup> Het gedachtegoed van de Big Society van de Engelsman Phillip Blond omvat een terugtrekkende overheid, meer ruimte voor burgers en professionals, het benadrukken van de kracht van mensen in plaats van hun zwakte en van de eigen verantwoordelijkheid. Peter Franklin en Peter Noordhoek, "The past, present and future of the Big Society. Een ideeëngeschiedenis met betekenis voor Nederland", in: *Bestuurskunde*, jrg. 22, 2013, nr. 1, blz. 23 - 34.

<sup>156</sup> Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, NSOB, Den Haag, 2015. De assen hebben de volgende betekenis. De horizontale as: is de buitenwereld ontvanger van beleid of het subject ervan (linkse kwadranten) of is de samenleving een actieve, producerende deelnemer van beleid (rechtse kwadranten). De verticale as: stuurt men vooral op resultaten (bovenste kwadranten) of op de randvoorwaarden (onderste kwadranten).

<sup>157</sup> David van Berlo, *Wij, de overheid. Cocreatie in de netwerksamenleving*, s.l., s.a., blz. 88.

<sup>158</sup> Paul Dekker, Josje den Ridder, Pepijn van Houwelingen en Andries van den Broek, *Continue Onderzoek Burgerperspectieven 2016*<sup>4</sup>, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, 2016; Han Koch, 'We voelen ons best wel veilig en in de buurt is het plezierig' (resultaten Veiligheidsmonitor CBS), in: *Trouw*, 2 maart 2017, blz. 8, 9.

<sup>159</sup> Cok Vrooman, *Meedoen in onzekerheid, verwachtingen over participatie en protectie*, Utrecht, 2016.

<sup>160</sup> Paul Dekker, Josje den Ridder, Pepijn van Houwelingen en Andries van den Broek, *op. cit.* In oktober heeft 52% van de mensen voldoende vertrouwen in de Tweede Kamer en 50% in de regering. Uit onderzoek naar hun taakopvatting blijkt bovendien dat zij dicht bij de burger staan en het belangrijker vinden om naar burgers te luisteren dan raadsleden van nationale partijen. Floor Rusman, "Van een crisis van de democratie is helemaal geen sprake" (interview met de hoogleraar politicoloog Tom van der Meer), in: *NRC Handelsblad*, 12 januari 2017.

<sup>161</sup> Tom-Jan Meeus, 'Met mij gaat het goed. Met ons veel minder', in: *NRC Handelsblad*, 1 maart 2017. Jan Norberg, *Vooruitgang. Tien redenen om naar de toekomst uit te zien*, Amsterdam, 2016.

<sup>162</sup> Margalith Kleijwegt, *2 werelden, 2 werkelijkheden; hoe ga je daar als docent mee om?*, Ministerie van Onderwijs, Cultuur, Wetenschap, Den Haag, 2016.

<sup>163</sup> Het daily urban system kan op allerlei manieren - afhankelijk van gebruikte methode en data - vastgesteld worden. De OECD onderscheidt in Nederland 35 functionele stedelijke regio's, de Atlas voor Gemeenten komt tot 57 daily urban systems en de RABO-bank onderscheidt op basis van het dagelijkse betalingsverkeer 105 daily urban systems in Nederland.

<sup>164</sup> Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, s.l., 2016; Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, Den Haag, 2015; Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (Cie Van de Donk), *Op weg naar meervoudige democratie*, Den Haag, 2016; Geert Teisman, *Licht in de samenwerking, hard in de uitvoering*, Praktijkadvies aan de U10, Platform31,

j

Den Haag, 2016; Sacha Baggerman, Janneke Rutgens en Matthijs Wijga, *Hoe regelen we de regio? Een verkenning naar de impact van het groeiend belang van stedelijke regio's op lokaal bestuur*, Platform31, Den Haag, 2016.

<sup>165</sup> Arno F. A. Korsten, *Wicked problems in het kort*, s.l., 29 juli 2016.

<sup>166</sup> Maarten Hajer, *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2011.

<sup>167</sup> Zie bijvoorbeeld de vrees van Pieter Hilhorst en Jos van der Lans over de transformatie in het sociale domein.

Pieter Hilhorst en Jos van der Lans, "De transformatie dreigt te stranden in verkokering", in: *Sociale Vraagstukken*, 30 september 2016 (dossier 'Nabij is beter. Decentraal denken en doen' #27).

<sup>168</sup> Denktank Agenda Stad, *Sterke stedelijk netwerken. Een langetermijnperspectief voor verbonden steden*, Den Haag, april 2015, blz. 13 – 15, 21 – 23.

<sup>169</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, Den Haag, 2015.

<sup>170</sup> Zie bijvoorbeeld Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Tom van Yperen, *Vormgeven aan verantwoording. Publieke verantwoording in de jeugdhulp. Een praktisch handboek voor houvast*, NSOB, Den Haag, 2015.

<sup>171</sup> Igno Pröpper, Bart Litjens en Peter Struik, *Naar een opgave gestuurde organisatie: samen meer realiseren*, Partners+ Pröpper, november 2012.

<sup>172</sup> Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, s.l. s.a. 2016.

<sup>173</sup> Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist en Tom van Yperen, *op. cit.*, blz. 27-35.

<sup>174</sup> De Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden liet reeds in 2010 zien dat de eigen inkomsten van de gemeenten zouden moeten verdubbelen als de logica gevolgd zou worden dat eigen taken volledig zelf gefinancierd moeten kunnen worden en de gedeelde taken voor 50%. Na de commissie van Aartsen (2007) heeft recentelijk de commissie Rinnooy Kan (2015) gepleit voor meer ruimte voor belastingen op lokaal niveau (verbreding OZB en invoering ingezetenenbelasting), meer ruimte voor investeringen, meer ruimte binnen de financiële verhoudingen en meer ruimte voor het verleggen van geldstromen. Volgens de Commissies zal de grotere financiële flexibiliteit voor gemeenten de lokale democratie versterken. De Raad voor de financiële verhoudingen wijst er op dat de maatschappelijke ontwikkelingen en de complexiteit waar de gemeenten mee om moeten gaan, nopen tot meer eigen belastingen voor gemeenten en een geringere financiële afhankelijkheid van het Rijk. Terwijl het Centraal Planbureau er op wijst dat een grotere rol voor lokale belastingen en minder verevening tot een hogere nationale welvaart kan leiden. De Raad van State wijst er echter op dat de tijd nog niet rijp is voor een verruiming van het lokaal belastinggebied. Rust rondom het Gemeentefonds, een eenvoudiger en voorspelbaarder normeringssystematiek en meerjarige budgetafspraken zijn essentieel om de transformaties in het sociale domein eerst tot een goed einde te brengen. Ook wijst de Raad er op dat de consequentie van een ruimer lokaal belastinggebied is dat de verschillen tussen de gemeenten toenemen. De rijke gemeenten worden rijker en de arme gemeenten worden armer en dit is waarschijnlijk omgekeerd evenredig met de omvang van de sociale problematiek in de gemeenten. Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden (Cie Gieskes), *Taakgericht Heffen*, Vereniging van Belastingwetenschap, Deventer, 2010; Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (Cie Rinnooy Kan), *Bepalen betekent betalen*, Den Haag, 2015; Raad voor de financiële verhoudingen, *Wel Zwitsers, geen geld? Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten*, Den Haag, 2016; Mark Kattenberg, Kenny Martens, Wouter Vermeulen, *Een economische blik op verevening*, Centraal Planbureau, Den Haag, 2017; Jan Hein Donner, *Laat je niet gek maken*, toespraak tijdens de Divosa voorjaarscongres 'Zonder kapsones', 2 juni 2016; Raad van State, *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen van de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, Den Haag, oktober 2016, blz.80; Yolanda de Koster, 'Tijd voor verruiming lokaal belastinggebied nog niet rijp', in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur*, 24 februari 2017.

<sup>175</sup> Piet Hein Donner, *Van gelijkheid naar 'ieder het zijne*, Divosa voorjaarcongres, 2016; zie ook de City Deal inclusieve stad: <http://agendastad.nl/doen-wat-nodig-is/>.

<sup>176</sup> Bijvoorbeeld wijk- en buurtbudgetten, burgerbegrotingen, 'right-to-challenge', 'right-to-bid', gebiedscommissies, "wijkfoto's" van burgers met verbetermogelijkheden, vrijwilligersinitiatieven voor kleine (niet-commerciële evenementen) vrijstellen van leges en precario, G1000-achtige bijeenkomst, loting van vertegenwoordigende burgers. Frank Hendriks et al., *Loshouden en meemaken. Over samenredzaamheid en overheidsparticipatie*, Platform31, Den Haag, 2014, blz. 149. Joop Hofman, *Routekaart naar een burgerbegroting*: <http://rodewouw.nl/pdf/Nederland-naar-een-burgerbegroting-Full-Version.pdf>.

<sup>177</sup> De inzet van bijvoorbeeld sociale media, buurt-Apps, IENS-achtige competities, stadsdebatten, burgerjury's, het inzetten van panels, digitale raadplegingen, politieke cafés en het stimuleren van het gebruik van open data. Frank Hendriks et al., *op. cit.*

<sup>178</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/inhoud/burgerparticipatie>.

<sup>179</sup> Zorg-, energie- en andersoortige coöperaties combineren juist wel financiële prikkels met het collectief.

<sup>180</sup> Als willekeurig voorbeeld kan het burgerinitiatief genoemd worden van een laagdrempelige tweedehandswinkel, gerund door inwoners die rond de armoedegrens leven, die hen als ontmoetingsplek en activiteit weer perspectief

k

---

biedt. Na aftrek van alle kosten wordt de opbrengst gebruikt voor ondersteunende activiteiten voor de doelgroep. De winkel staat dus centraal in het betrokken burgerinitiatief. De beschikking over een winkelpand is essentieel voor het concept en voor het aantrekken van fondsen. Middelen van fondsen kunnen alleen verzilverd worden als het initiatief over een permanente locatie beschikt. En daar wringt de schoen. Het initiatief startte in een pand dat van de gemeente werd gehuurd werd. Diezelfde gemeente die laaiend enthousiast is over het initiatief omdat het bijdraagt aan een groot aantal doelstellingen op sociaal gebied. De locatie moest echter verlaten worden, omdat vanuit de beleidsontwikkeling onroerend goed een hogere huur gevraagd werd. Er zat dus niets anders op dan te verhuizen naar een ander pand. Het initiatief zit nu antikraak met een opzegtermijn van twee weken. En dat betekent dat de initiatiefnemers en de vrijwilligers elk moment te horen kunnen krijgen dat ze met hun burgerinitiatief weer een andere locatie moeten vinden. Het burgerinitiatief loopt – ondanks welwillendheid van alle betrokkenen – tegen een situatie aan waarbij ontwikkeling en uitvoering van beleid elkaar tegenwerken.

<sup>181</sup> Niet de instituties en de democratie zijn het probleem volgens Van der Meer maar de gevestigde politieke partijen die zich onvoldoende hebben aangepast aan de nieuwe realiteit. Slechts 2,2% van de bevolking is lid van een politieke partij en zij verdelen de bestuurlijke functies. Mogelijke aanpassingen zijn meer minderheidscolleges, stembusakkoorden voor de verkiezingen en politieke partijen die zich inhoudelijk meer profileren met politieke vergezichten. Floor Rusman, *op. cit.*

<sup>182</sup> David van Berlo, *Wij, de overheid. Co-creatie in de netwerksamenleving*, s.l., s.a., blz. 88.