

| De stad terug aan de mensen

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Het instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigde lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Postbus 30453

2500 GL Den Haag

Tel: +31-70-3424870

Fax: +31-70-3926004

www.wi.cda.nl

wi@cda.nl

ISBN/EAN 978-90-74493-64-2

2008 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Design: Mullerdesigns

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enig wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

Samenvatting	6
1 Inleiding	9
1.1 Ambitie	10
1.2 Afbakening	11
1.3 Leeswijzer	13
2 Visie op de stad	15
2.1 Inleiding	16
2.2 Het christen-democratisch fundament	16
2.3 Pluriformiteit	18
2.4 Zelfverwerkelijking: ambities realiseren	20
2.5 Solidariteit	21
3 De staat van de stad	25
3.1 Inleiding	26
3.2 Demografische ontwikkelingen	26
3.3 Samenleven in de stad: pluriformiteit wordt bedreigd	28
3.4 Samenleven in de buurt: problemen met de leefbaarheid	29
3.5 Participatie	31
3.6 Verzorgingsstaat ondermijnt solidariteit én eigen verantwoordelijkheid	42
3.7 Ruimte	44
3.8 De paradox van de stad	47
4 De staat in de stad	49
4.1 Binding, participatie, stad in balans	50
4.2 De taak van de overheid	50
4.3 Analyse grotestedenbeleid	52
4.4 Lessen voor toekomst	54
4.5 Van de verstatelijking naar de mensen	59
5 Stad van mensen	61
5.1 Inleiding	62
5.2 Pogingen om te verbinden	63
5.3 Verbinden als christen-democratische opdracht	65
5.4 Koester de bijdrage van kerken en moskeeën aan de stadssamenleving	69
5.5 Een gemeenschappelijk kader om diversiteit te laten bloeien	70
5.6 Gezinnen als bindmiddel	72
5.7 Leven met elkaar, niet naast elkaar	74
5.8 Aanbevelingen	74

6 Leren, werken en ondernemen in de stad	77
6.1 Inleiding	78
6.2 Onderwijs	78
6.3 Werk	83
6.4 Ondernemerschap	87
6.5 Aanbevelingen	92
7 Stad om te wonen	95
7.1 Inleiding	96
7.2 De stad als gedeelde ervaring	96
7.3 Wonen in de stad	98
7.4 Realistische doelstellingen van ruimtelijk beleid	103
7.5 Aanbevelingen	105
8 Conclusie	107
Literatuurlijst	115
A Bijlage: Analyse grotestedenbeleid	125
A.1 Inleiding	126
A.2 Grotestedenbeleid fase I: 1994-1998/1999 (GSB-I)	126
A.3 Grotestedenbeleid fase 1998-2004 (GSB-II)	128
A.4 Grotestedenbeleid fase 2005-2009 (GSB III)	135
A.5 Actieplan 'Krachtwijken': van aandachtswijk naar krachtwijk	138

Voorwoord

De steden zijn broedplaatsen van creativiteit en vormen de natuurlijke omgeving voor ontmoeting tussen mensen. Tegelijkertijd zien de meeste grote steden in Nederland zich geconfronteerd met het wegtrekken van gezinnen, verloedering en een toenemend gevoel van onveiligheid. De grote steden vormen met hun eigen kansen en problemen een specifieke context. De afgelopen jaren zijn vele rapporten over deze problematiek gemaakt en is met wisselend succes het nodige beleid op poten gezet.

Toch is het tijd voor een andere benadering. De stad moet weer teruggegeven worden aan de mensen en hun verbanden. De christen-democratie biedt daartoe een goede basis. Zij legt immers de nadruk op het geven van ruimte voor het maatschappelijk initiatief. Laat daarom ruimte voor de creativiteit en dynamiek die eigen zijn aan de stad, probeer als overheid niet alles te controleren en straal dat vertrouwen in mensen en hun verbanden uit. Geef ruimte aan kleinschalig ondernemerschap en durf particuliere initiatieven een kans te geven, bijvoorbeeld in de vorm van particulier opdrachtgeverschap van woningen. Bied scholen in de grote stad de ruimte en mogelijkheden om te innoveren. Op die manier zorgen we ervoor dat mensen in de stad zich kunnen blijven ontplooiën via maatschappelijke organisaties die aansluiten bij hun ambities, visies en opvattingen en dat de stad een 'gedeelde ervaring' blijft met ruimte voor pluriformiteit.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is de commissie onder leiding van mr. L.K. Geluk zeer erkentelijk voor haar werkzaamheden en inzet. Leden van de commissie waren verder P. Boekhoud, drs. H.J.W. Boes, mr. drs. J.L. Burggraaf, prof.dr. R.H.J.M. Gradus, drs. H.H. Janssen en drs. ing. D.A. van Steensel. Adviseurs van de commissie waren B.J. van Bochove, mr. J.A.M. Hendrikx, drs. L.J.J. van Nistelrooij en mw. mr. dr. M.M. van Toorenburg. Het rapport is samengesteld door mr. dr. H.P.A. Knops en drs. M.J. Fraanje, in het begin ondersteund door drs. B.C. Lont. Ook is bij de samenstelling van dit rapport gebruik gemaakt van de kennis en expertise van velen met in het bijzonder mw. mr. drs. A.W.H. Bertram en mr. J.A. van den Bos. Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut is al deze betrokkenen erkentelijk voor hun waardevolle bijdragen.

Prof. dr. C.P. Veerman

Prof. dr. R.H.J.M. Gradus

Voorzitter

Directeur

*Wetenschappelijk Instituut voor het
CDA*

*Wetenschappelijk Instituut voor het
CDA*

Samenvatting

In steden komen veel verschillende mensen en functies bij elkaar. Dat is zowel hun kracht als hun zwakte. Vele nieuwe ontwikkelingen, zowel positieve als negatieve, manifesteren zich hier als eerste en in sterkere mate dan elders. De steden zijn broedplaatsen van creativiteit en vormen de natuurlijke omgeving voor ontmoeting tussen mensen. Tegelijkertijd zien de meeste grote steden in Nederland zich geconfronteerd met het wegtrekken van gezinnen, verloedering en een toenemend gevoel van onveiligheid.

De grote steden vormen met hun eigen kansen en problemen een specifieke context. Wat is de christen-democratische visie op de stad? Allereerst is het van groot belang dat mensen in de stad zich kunnen blijven ontplooiën via maatschappelijke organisaties die aansluiten bij hun ambities, visies en opvattingen. Verder moeten we ervoor zorgen dat de stad een ‘gedeelde ervaring’ blijft met ruimte voor pluriformiteit.

Om de steden vitaal te houden heeft de overheid de afgelopen jaren vooral ingezet op het grotestedenbeleid. Dat beleid kent echter verschillende onvolkomenheden. Effectieve sturing door het rijk blijkt moeilijk te realiseren. Problemen worden vaak niet op de juiste schaal aangepakt. De overheid heeft dikwijls te veel hooi op de vork genomen en onrealistische verwachtingen gewekt. Soms lijkt de overheid de *mensen* te vergeten. Ten slotte wordt te vaak geprobeerd een gebrek aan effectiviteit op te lossen met nog meer beleid (dat vervolgens evenmin werkt).

De christen-democratie bepleit een andere aanpak. Er moet meer ruimte geboden worden aan het maatschappelijk initiatief. Laat ruimte voor de creativiteit en dynamiek die eigen zijn aan de stad, probeer als overheid niet alles te controleren. Stel de samenleving in staat om zelf zaken op te pakken. Straal dat vertrouwen in mensen en hun verbanden uit. Leg als overheid de eigen regeldrift aan banden. Geef ruimte aan kleinschalig ondernemerschap, ook in de wijken. Durf bij de ruimtelijke ontwikkeling van de stad particuliere initiatieven een kans te geven, bijvoorbeeld in de vorm van particulier opdrachtgeverschap van woningen. Bied scholen in de grote stad de ruimte en mogelijkheden om te innoveren, om oplossingen voor hun specifieke situatie te ontwikkelen, bijvoorbeeld ten behoeve van het bestrijden van achterstanden en het tegengaan van schooluitval.

Er is meer ruimte voor maatwerk nodig. De situatie van de Nederlandse steden is van stad tot stad verschillend, bijvoorbeeld qua economische structuur of woningmarkt. Hiervoor werken geen nationale blauwdrukken van uniform beleid. Laat ruimte aan de steden om in te spelen op de lokale omstandigheden en behoeften en verdeel het geld via het gemeentefonds en niet via allerlei specifieke uitkeringen. In het ene geval zal het vergroten van de veiligheid het meest urgent zijn, in een ander geval een aanpassing van de lokale woningvoorraad, bij voorkeur gericht op gezinnen, of een verbetering van lokale voorzieningen, zoals lokale onderwijsvoorzieningen. Verder betekent ‘ruimte voor lokaal maatwerk in de stad’ dat problemen

aangepakt moeten worden op het juiste schaalniveau. Leefbaarheid is bijvoorbeeld een zaak van de buurt, maar arbeidsmarktbeleid niet.

Mensen moeten centraal staan. Om hen gaat het uiteindelijk. Zij moeten de kans krijgen en, indien nodig, toegerust worden om hun verantwoordelijkheid waar te maken. Om hun talent te ontplooiën, om maatschappelijk te participeren. Goed onderwijs vormt de basis – afgestemd op ieders talent. Met name de taalontwikkeling dient extra gestimuleerd te worden en het tegengaan van schooluitval krijgt toprioriteit. Werk is vervolgens de manier om deel te nemen aan de samenleving. Toch staan in de grote steden nog relatief veel mensen langs de kant. De gemeentelijke overheid moet deze mensen helpen bij hun inspanningen (weer) aan werk te komen. Kleinschalig ondernemerschap kan daarbij een nuttige brug vervullen.

Verbetering van de positie van mensen in een achterstandssituatie vraagt om sociaal beleid dat is gericht op toerusting en participatie. Fysieke herstructurering alleen lost geen problemen van mensen op. Er kunnen wel andere redenen zijn om delen van de stad te herstructureren, bijvoorbeeld de slechte kwaliteit van woningen of de eenzijdigheid van de woningvoorraad. Bij zulke processen is het van belang de zittende bewoners te betrekken om de nog bestaande sociale cohesie niet aan te tasten. Daarnaast moet de nadruk liggen op het toevoegen van kwaliteit aan de woningvoorraad. In de steden is vooral behoefte aan meer koopwoningen voor een betere balans tussen huur en koop en geschikte en bereikbare huisvesting voor starters, ouderen en gezinnen.

Samen vormen de mensen in de stad de stedelijke samenleving. Het is van belang dat de mensen in de stad betrokkenheid voelen bij de stedelijke gemeenschap, elkaar kunnen ontmoeten en binding opbouwen met anderen. Hierbij spelen de vele maatschappelijke organisaties die in de steden actief zijn, een belangrijke rol. Kerken (en in toenemende mate ook moskeeën) blijken een aanzienlijke bijdrage te leveren aan het welzijn van de stedelijke samenleving en dragen ook bij aan de opvang, integratie en emancipatie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving. De christen-democratie wil de weerbaarheid en veerkracht van mensen en hun verbanden versterken. De verschuiving van verantwoordelijkheden van de overheid naar het maatschappelijk initiatief draagt daaraan bij.

Voor gezinnen moet ook genoeg plaats zijn in de stad. Zij vormen het bindweefsel in de stedelijke gemeenschap. Een gezinsvriendelijke stad vraagt allereerst om de beschikbaarheid van voldoende geschikte woningen. En het gaat om meer, namelijk veiligheid in de buurt, ook in het verkeer, activiteiten voor kinderen, vertrouwen in de buurt en voorzieningen zoals kinderopvang, scholen en winkels. Het is wenselijk om het thema gezinsvriendelijkheid nadrukkelijker op de agenda te zetten.

Om de diversiteit van de mensen in de stad tot haar recht te laten komen is in ieder geval een gemeenschappelijk kader nodig van gedragsregels. Burgerschap houdt ook een houding van respect in, wat betekent dat men ruimte laat voor verschillen in de publieke ruimte. In de stad is 'ruimte voor elkaar' cruciaal. Ten slotte moet de overheid ingrijpen waar dat nodig is en de veiligheid waarborgen. De politie

zal regels consequent moeten handhaven en haar gezag zal niet ter discussie mogen staan.

Op die manier kunnen we werken aan een hernieuwde balans in de stad. Een stad waarin mensen en functies bij elkaar blijven komen. Een stad waarin (aspirant-) bewoners woonruimte kunnen vinden naar hun smaak. Een stad waar bedrijven en instellingen zich kunnen vestigen en waar mensen werken. Kortom, een stad die weer van de mensen is.

1 | Inleiding

1.1 Ambitie

Steden fascineren. De stad biedt ruimte voor verscheidenheid en veelkleurige leefstijlen en initiatieven. Zo veel verschillende mensen en functies bij elkaar op één plaats, dat roept een eigen soort spanning op. Daaraan ontleent de stad ook haar dynamiek. De pluriformiteit doorbreekt het conformisme en biedt zo ruimte voor persoonlijke ontplooiing. Dat maakt de stad ook van oudsher tot het centrum van economische activiteit, een broedplaats van creativiteit en verzamelplaats van culturele, sportieve en andere voorzieningen.

Toch vormt de stad soms ook een bron van onbehagen. De wereld van de stad is soms onoverzichtelijk, de veelkleurigheid van mensen en meningen maakt de eigen opvattingen minder vanzelfsprekend. De stad confronteert. Maar juist daarvoor kan de stad bij uitstek de plaats zijn waar onze burgerlijke vrijheden beleefd en verwerkelijkt worden. Waar die vrijheden de bescherming bieden voor maatschappelijk initiatief. Waar de stad werkt als een ‘beschavingsmachine’ die de stedelijke pluriformiteit omvormt tot een soort beschaafde wanorde.

Maar de stad is ook een plek van uitersten. Niet alleen zijn steden een motor van ontwikkeling en de economie, tegelijkertijd zijn ze een plaats waar veel maatschappelijke problemen zich concentreren. Zeker wanneer verschillende maatschappelijke problemen samenvallen, zoals in het bijzonder in de grote steden, blijkt de situatie zeer weerbarstig. Armoede komt relatief meer voor in grote steden, en als we wijzen op het aanzienlijk reservoir van mensen die geen toegang tot de arbeidsmarkt meer hebben, bevinden deze zich vooral in de steden. Ook integratieproblemen zijn juist in de grote steden aan de orde, zoals uitgebreid beschreven in het recente rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA *Integratie op waarden geschat*.¹

Die ambivalentie van steden lijkt in Nederland ook fysiek aanwijsbaar. De rijkere trekken zich terug in de ‘betere’ wijken. Zij zijn bereid daarvoor diep in de buidel te tasten, waardoor de huizenprijzen er omhoog vliegen. Zo vindt automatisch een selectie plaats. De middenklassegezinnen vinden elkaar in de beter betaalbare buitenwijken en randgemeenten. De laagopgeleiden en veel nieuwkomers blijven achter in de wijken met een goedkopere woningvoorraad. Daar concentreren zich dan vaak problemen van werkloosheid, vandalisme, criminaliteit en zinloze verveling.

De christen-democratie streeft ernaar dat mensen zich kunnen ontplooiën via maatschappelijke organisaties die aansluiten bij hun ambities, visie en opvattingen. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat dit ook in de specifieke context van grote steden zo goed mogelijk kan worden gerealiseerd? Die vraag omvat verschillende onderdelen: mensen willen immers tegelijkertijd prettig wonen, leuk werk doen, hun godsdienst belijden, onderwijs volgen en ontspannen (sport, uitgaan, cultuur). Deze behoefte is niet uniek en geldt voor alle mensen. De inzet van de overheid is echter

1 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Integratie op waarden geschat*. Een studie naar remmende en stimulerende krachten, Den Haag: 2008.

met name nodig voor die mensen die geen toegang hebben tot één of meerdere genoemde aspecten of de weg daar naartoe niet weten te vinden.

De centrale opgave is om te zorgen dat ook in de grootstedelijke omgeving de (stedelijke) samenleving voldoende tot ontplooiing kan komen. Hierbij is de bestaande grootstedelijke 'structuur' het startpunt. Dan gaat het niet alleen om de fysieke structuur (zoals de bebouwing, infrastructuur, etc.) of de economische structuur, maar vooral ook om de *menselijke* structuur: de demografie van de stad, de sociale betrokkenheid, of soms het gebrek daaraan, de maatschappelijke verbanden en organisaties, etc. Hoe kunnen die zo goed mogelijk gecombineerd worden dat ze de grote steden juist een voorsprong opleveren in plaats van een achterstand? Dat moet de ambitie zijn.

Wat rechtvaardigt een aparte studie over de grote steden? Hier ligt de veronderstelling aan ten grondslag dat de situatie in de grote steden anders van aard is dan in andere delen van ons land. Het gegeven dat de sociale problemen in de stad ernstiger en complexer zijn, vergt speciale aandacht. Reeds in 1991 wijdde het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA een uitgebreide studie aan de grote steden, het beleidsadvies *Groot-stedelijk besturen*.² In het huidige rapport wordt voortgebouwd op de analyse van destijds en zullen we ook nagaan in hoeverre de problematiek in grote steden ernstiger, complexer of in ieder geval anders van aard is dan in andere delen van ons land en waarom het ingezette beleid van de afgelopen jaren niet voldoende heeft gewerkt. In hoofdstuk 3 zal gepoogd worden met feiten de specifiek grootstedelijke problematiek te onderbouwen.

1.2 Afbakening

Op welke 'stad' richten we ons? Hoofdstuk 2 geeft een visie op de stad en gaat daarbij in op de typische eigenheden van de stedelijke samenleving. Deze karakterisering geldt het sterkst voor de grootste steden (de 'G4': Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en ook in meerdere of mindere mate voor andere steden. Dat geldt ook voor de problemen die in hoofdstuk 3 geanalyseerd worden. De gesignaleerde problemen komen weliswaar het meest pregnant naar voren in de vier grote steden, maar zijn ook te vinden in andere steden. Daarop heeft onze analyse in zulke gevallen dus ook betrekking.

De ontwikkelingen in de grote steden hangen onlosmakelijk samen met de ontwikkelingen in de gemeenten direct eromheen. Sociale en economische bewegingen en problemen houden niet op bij de stadsgrens. Het is dan ook van belang om de grote steden te beschouwen in hun omgeving: de stad met haar grootstedelijke regio daaromheen. Met name daarbinnen bewegen zich de bewoners voor wonen, werk en recreatie. We kunnen de kansen en bedreigingen van de stad vooral binnen die grootstedelijke regio waarnemen.

2 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Groot-stedelijk besturen*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum, 1991.

Er is een ontwikkeling gaande dat grote steden versmelten met hun omliggende gemeenten, die steeds meer een 'stedelijk' karakter krijgen. Soms gaat het om het ontstaan van stedelijke netwerken. Bekende voorbeelden hiervan worden gevonden in de randstad, maar ook daarbuiten, zoals bijvoorbeeld Twente, of in Zuid-Limburg waar de 'Euregio' zich over de grenzen met België en Duitsland uitstrekt. Die ontwikkeling heeft geleid tot het ontstaan van regio's met een stedelijk karakter, die in toenemende mate *internationaal* concurreren.³

Welke thema's krijgen in dit rapport aandacht? De stad is een samenleving op zich zelf. Wie naar (het leven in) de stad kijkt, wordt in feite geconfronteerd met zeer veel verschillende onderwerpen en beleidsterreinen. Het is daarom van belang nadruk te leggen op enkele kerngebieden. Die gebieden geven we hieronder aan. Ongeveer gelijktijdig met dit rapport verschijnen studies van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA over de woningmarkt⁴ en over integratie.⁵ Waar relevant is in dit rapport een verwijzing naar die rapporten opgenomen.

In ons rapport richten wij ons op de volgende thema's:

Mensen. Mensen maken de stad. Zij geven karakter aan de stad, bepalen de sfeer en kleuren de stad. Hun omstandigheden bepalen de ruimte waarbinnen zij een stempel op de identiteit van de stad drukken. Sociale infrastructuur moet hen de mogelijkheden geven om hun stad te creëren. Kwaliteit van leven wordt gedeeltelijk bepaald door de mate waarin mensen oog hebben voor elkaar. Daar waar in kleine gemeenschappen vaak vanzelfsprekend is dat mensen elkaar helpen en betrokken zijn met elkaar, gaat dat in steden niet altijd vanzelf. Daar moet vaak een sociale infrastructuur worden opgezet. De overheid kan daarbij een faciliterende rol in vervullen. Onze speciale aandacht gaat uit naar gezinnen en kinderen. Hoe houden we hen in de stad?

Economie. Dit thema heeft verschillende aspecten. Van belang is de economische concurrentiepositie van een stad en het (totaal) besteedbaar inkomen van zijn inwoners. Voor elk stadsbestuur leven de vragen: hoe positioneren wij ons op een globaliserende markt en verkrijgen of behouden wij daar een sterke concurrentiepositie?

Het antwoord daarop heeft consequenties voor de sociaal-economische positie van de stadsbewoners, een ander aspect van het thema economie. Bedrijvigheid zorgt voor werkgelegenheid; werk zorgt voor emancipatie, integratie en maatschappelijke betrokkenheid, kortom: participatie.

De afstemming tussen het aanbod van werk en de vraag is eveneens een thema dat actueel is. Kunnen de huidige mensen van de stad het werk leveren waar de bedrijven in en om de stad behoefte hebben. Of andersom: sluit het aanbod van

3 | Vgl. A.C. Zijderveld, 'Regionalisering en stedelijkheid', voordracht voor het netwerk van alumni van de Kaderschool van het CDA op 22 oktober 2008, Den Haag.

4 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, De woningmarkt in beweging. Naar een markt die werkt, Den Haag: 2008.

5 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Integratie op waarden geschat. Een studie naar remmende en stimulerende krachten, Den Haag: 2008.

werk aan bij de capaciteiten van de stadsbewoners? En zo niet: hoe wordt armoede tegengegaan?

Ruimte. Een stad is een plaats: een grote plaats met een centrum en samenhangende bebouwing, ingedeeld in straten en wijken. De meeste steden zijn in eerste instantie organisch gegroeid, waarbij schijnbaar willekeurig huizen en bedrijven zijn neergezet. Nu wordt ingezien dat de kwaliteit, vorm en locatie van huisvesting invloed heeft op bereikbaarheid, leefbaarheid en (sociale) veiligheid. De ruimtelijke inrichting van een stad en de verbinding tussen de verschillende delen van een stad zijn daarom inmiddels onderwerp van studie en planning. En dus ook van deze studie.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de christen-democratische visie op de stad en de stedelijke samenleving geschetst.

Hoofdstuk 3 analyseert de huidige toestand van de Nederlandse steden: welke demografische ontwikkelingen hebben zich voorgedaan, hoe staat het met de leefbaarheid en pluriformiteit in de stad, slagen de stedelingen erin om voldoende te participeren en de onderlinge solidariteit vorm te geven, en hoe staat het met de ruimtelijke ontwikkelingen in de stad?

Hoofdstuk 4 behandelt de christen-democratische visie op de rol van de overheid in de grote stad. Vanuit dit perspectief wordt het grotestedenbeleid van de afgelopen jaren geanalyseerd (een uitgebreide analyse hiervan staat in de Bijlage) en worden er aanbevelingen gedaan voor toekomstig beleid voor de grote stad.

De hoofdstukken 5 tot en met 7 gaan vervolgens in op een aantal specifieke thema's. Hoofdstuk 5 richt zich op de sociale samenhang in de stad. Hoe kunnen we zorgen voor het ontstaan van verbindingen in de stedelijke samenleving? Wat voor gemeenschappelijk kader is nodig voor het samenleven in de stad?

Hoofdstuk 6 gaat over participatie. Hoe zorgen we ervoor dat mensen in de stad zich via onderwijs, werk of ondernemerschap kunnen ontplooiën en verantwoordelijkheid kunnen nemen voor hun leven?

In hoofdstuk 7 schenken we aandacht aan het ruimtelijke aspect van de stad. Hoe blijft ze een 'gedeelde ervaring' en een aantrekkelijke plaats om te wonen? Ten slotte bepalen we welke verwachtingen we mogen hebben van herstructurering van delen van de stad.

In hoofdstuk 8 worden de verschillende lijnen van het rapport samengevoegd in de conclusie.

2 | **Visie op de stad**

2.1 Inleiding

De essentie van de stad is dat ze een plaats is waar veel mensen en functies bijeen zijn. De christen-democratische visie op de stad wordt gekleurd door het beeld van de mens en zijn sociale omgeving dat de christen-democratie heeft. Centraal in het christen-democratisch mensbeeld staat de erkenning van de eigen verantwoordelijkheid van de menselijke persoon, die voortvloeit uit het mens-zijn zelf. Iedere mens is uniek en gelijkwaardig. Personen komen pas volledig tot hun recht in relatie tot anderen. Op die betrokkenheid met elkaar moeten mensen worden aangesproken.⁶

De mens is een sociaal wezen. Ook steden vormen een uitdrukking van het sociaal-zijn van de mens. De stedelijke samenleving hoort gericht te zijn op het algemeen welzijn. Die gerichtheid geeft het samenleven in de stad betekenis.⁷

Uit dit mensbeeld laten zich drie lijnen destilleren voor de stad. Zoals gezegd zijn mensen gelijkwaardig; dat is niet hetzelfde als gelijk (identiek). Er zal dus nadrukkelijk ruimte moeten zijn voor een **pluriformiteit** die deze gelijkwaardigheid respecteert.

Verder zijn mensen geroepen wezens: zij worden geroepen om een antwoord op hun roeping te geven, om *verantwoordelijkheid* voor hun leven op te nemen. Ieder mens heeft wel een droom, ieder mens heeft talenten. Mensen moeten de mogelijkheid hebben om op een zinvolle wijze hun talenten te ontplooiën. Zij hebben in zekere zin een ‘recht op **participatie**’⁸.

Bovendien zijn mensen relationele wezens. Ze zijn ingebed in maatschappelijke verbanden. Mensen verwezenlijken hun ambities niet louter ‘individueel’, in een isolement. Ze geven vorm aan hun ambities juist *tegenover* anderen, maar ook *in samenhang met* anderen. Dat vraagt om maatschappelijke instituties die mensen in staat stellen om te participeren en op een zinvolle manier deel te nemen aan een samenleving die in beweging is.⁹ Op deze manier wordt er invulling gegeven aan **solidariteit**.

2.2 Het christen-democratisch fundament

Het Program van Uitgangspunten van het CDA stelt vier uitgangspunten centraal in het christen-democratische gedachtegoed: gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap. Bij het formuleren van een visie op de stad dienen deze begrippen hun weerslag te krijgen.

De omstandigheden scheppen, waaronder mensen in hun maatschappelijke verbanden hun verantwoordelijkheid kunnen onderhouden, dat is de opdracht tot

6 | CDA, Program van Uitgangspunten, 1993, p. 10-11.

7 | Compendium van de sociale leer van de Kerk, 165; Vgl. Johannes XXIII, Encycliek Pacem in terris: AAS 55 (1963), 272.

8 | Johannes Paulus II, Encycliek Laborem exercens, 14.

9 | WI voor het CDA, Mens waar ben je?, Den Haag: 2006, p. 126.

gerechtigheid vanwege de overheid.¹⁰

Gerechtigheid in de stad betekent in de eerste plaats dat de overheid in de stad de rechtsorde handhaaft. In de stad mogen geen vrijplaatsen ontstaan waar onwettige praktijken worden gedoogd en de overheid als handhaver van die rechtsorde geen voet aan de grond meer krijgt.

De overheid dient daarnaast de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun gemeenschappen te respecteren en beschermen. Juist in de stad is de kans groot dat gerechtvaardigde belangen van mensen en hun verbanden botsen. Het is de taak van de overheid om die samen te brengen en indien mogelijk te harmoniseren of hen zelf de gevolgen van hun opstelling te doen inzien en daarvan rekenschap te nemen.

Juist in de stad leven grote groepen mensen in sociale en economische armoede. Ze hebben geen toegang tot de arbeidsmarkt of andere zinvolle deelname aan het maatschappelijk verkeer. De overheid dient haar burgers een elementair bestaansniveau te garanderen. Dat betekent dat zij in de eerste plaats de taak heeft deze mensen te helpen toe te treden tot de arbeidsmarkt en als blijkt dat dit (voorlopig) niet haalbaar is hen tijdelijk financieel te ondersteunen.

Met gespreide verantwoordelijkheid wil het CDA een inrichting van de samenleving dichterbij brengen waarin mensen zorg dragen voor elkaar. Mensen dienen elk met hun eigen gaven, als verantwoordelijk persoon tot hun recht te komen. Verantwoordelijk, niet alleen voor zichzelf, maar ook voor de medemens en voor de ontwikkeling van de samenleving en het milieu.¹¹

Steden herbergen veel verschillende mensen met elk hun unieke kenmerken, talenten en kwaliteiten. Het is de uitdaging voor steden om die mogelijkheden ten volle te benutten. In steden bevindt zich een aanzienlijk aantal mensen dat geholpen of ondersteund moet worden bij het ontwikkelen van hun kwaliteiten. Dat is slechts gedeeltelijk een taak voor de overheid. Maatschappelijke organisaties kunnen daarbij een minstens zo grote rol spelen. Het is aan de overheid om het belang van die instituties te erkennen en hen de ruimte en mogelijkheden te geven om die verantwoordelijkheid te nemen.

Solidariteit laat zien dat mensen boodschap hebben aan elkaar. Van de sterken mogen offers gevraagd worden voor de zwakken. Offers in de vorm van zorg en geld. Solidariteit overstijgt grenzen, zowel van de eigen sociale groep als van het eigen land.¹²

10 | CDA, Program van uitgangspunten, 1993, p. 13.

11 | CDA, Program van uitgangspunten, 1993, p. 14.

12 | CDA, Program van uitgangspunten, 1993, p. 14.

De stad trekt kansrijken aan die daar de ruimte ervaren om hun creativiteit en talent ten volle te benutten. Daartegenover staat dat ook mensen met minder kansen de stad opzoeken, bijvoorbeeld vanwege het grote aanbod van goedkope huisvesting of vanwege de economische bedrijvigheid die zich in en rond een stad concentreert. Het is een opgave om solidariteit tussen deze twee groepen en alle overige inwoners te stimuleren.

Maar solidariteit gaat verder. De stad heeft ook grote aantrekkingskracht op mensen uit de directe omgeving die in de stad van culturele voorzieningen genieten, consumeren of werken zonder er te wonen. Zij gebruiken de harde en zachte infrastructuur van de stad, soms zonder direct (financieel) bij te dragen aan de totstandkoming of het onderhoud ervan. Omgekeerd trekken de stadsbewoners naar de omliggende plaatsen om te recreëren, of te werken. Hoe kunnen we ook hier solidariteit organiseren? Solidariteit overstijgt immers grenzen.

Rentmeesterschap wil zeggen dat de mens zorgvuldig moet omgaan met zijn of haar omgeving. Die omvat niet alleen het natuurlijk milieu, maar ook de omgang met gaven en talenten op het gebied van wetenschap, techniek, arbeidsverdeling of cultuurvorming.

Door de concentratie van activiteiten in de grote stad, wordt de stad extra belast. Dit heeft gevolgen voor luchtkwaliteit, natuur en veiligheid. Zorgvuldigheid in de stad betekent het zoeken naar mogelijkheden om de genoemde belasting duurzaam vorm te geven.

Rentmeesterschap in de stad houdt verband met wat wij ook bij gerechtigheid benoemen: dat alle stadsbewoners de kans krijgen om hun talenten in te zetten voor de stad. Naast de overheid geven instituties als scholen, universiteiten en kunstinstellingen daar op hun specifieke terrein invulling aan.

Veel steden herbergen een grote verzameling aan cultureel erfgoed. Het is zaak om ook daar als rentmeester mee om te gaan.

2.3 Pluriformiteit

Mensen zijn gelijkwaardig. Dat is niet hetzelfde als gelijk. In de steden komt dat tot uitdrukking: waar traditionele maatschappijen vaak tamelijk homogeen zijn, wat meestal een druk tot conformiteit meebrengt, vindt men in steden een meer heterogene bevolking. Dat vraagt om een stedelijke verdraagzaamheid die bestaat in een losse vorm van gemeenschap die minder verplicht om privéovertuigingen en leefwijzen op te geven (dus onze vrijheid respecteert) waardoor we anderen kunnen verdragen en *vice versa*.¹³ Deze pluriformiteit moet worden beschermd en gewaardeerd. De Bijbelse cultuuroopdracht laat zich immers niet op één noemer brengen

13 | Jan-Hendrik Bakker, 'Steeds minder een gedeelde ervaring. De stad verliest haar centrum', NRC Handelsblad, zaterdag 29 maart 2008.

of monopoliseren, ook niet door de overheid. Dit betekent dan ook dat gewaakt moet worden voor een overheid die dat nastreeft en gelijkvormigheid probeert af te dwingen.

De stedelijke openbaarheid is het samenzijn van volstrekt willekeurige mensen maar toch in een zekere samenhang en op bepaalde plaatsen.¹⁴ Dat aspect 'plaats' is cruciaal: steden bestaan immers echt, in fysieke of ruimtelijke zin. De stad ontleent haar binding dan ook aan dat ruimtelijke aspect, en niet bijvoorbeeld aan familie- of clanverband. De 'poorter' hoorde binnen de poorten van de stad (smuur), de 'burger' vond zijn thuis in de burcht die een stad vroeger was. Steden zijn vaak het podium van verschillende, soms botsende culturen, leefstijlen en opvattingen. Dat vraagt onder meer om de hierboven beschreven vorm van verdraagzaamheid die het privéleven ongemoeid laat. Deze 'stedelijke openbaarheid' is daarmee de tegenhanger van de dorpse samenleving: de homogeniteit van het dorp staat toe dat privé en openbaar daar vaak kunnen samenvallen. In het dorp kun je op straat doen als thuis, maar – andersom – vereist de sociale controle door de omgeving ook dat je je thuis gedraagt zoals de omgeving normaal vindt.

Het onderhouden van de stedelijke openbaarheid vereist burgerschap. De stad is immers een dermate heterogeen geheel dat je onvermijdelijk geconfronteerd wordt met verschillen. Het is door deze verschillen (met de 'ander') dat je geconfronteerd wordt met datgene dat jou tot jezelf maakt. De filosoof Visker pleit in dit verband ook voor een 'ethos' van de publieke ruimte als een waarin de verschillen tussen mensen op een bepaalde manier worden opgevangen. Het moet een plaats zijn die ruimte laat om anders te zijn, op zo'n manier dat we daar niet voortdurend over hoeven te struikelen. Leven in een stad is daardoor in zekere zin een continue oefening, die vraagt om veel meer activiteit dan leven in een meer uniforme omgeving. Er is een zekere gemeenschappelijkheid nodig om de verdeeldheid die aan een stadssamenleving eigen is, op een vreedzame manier te hanteren. We moeten echter oppassen dat we gemeenschappelijkheid niet verwarren met homogeniteit. Nodig is een houding van respect, wat betekent dat we ruimte laten voor verschillen in de publieke ruimte.

Om steden echte vrijplaatsen van pluriformiteit te kunnen laten zijn – waar vrijheid heerst om jezelf te zijn – moeten er voor iedereen bepaalde basisregels gelden voor (in) de publieke ruimte. In de publieke ruimte gelden 'publieke' regels. Wat in de publieke ruimte 'normaal' is, bepalen we niet ieder voor zich, maar met z'n allen. Over die regels moet geen onduidelijkheid zijn. Consistente en consequente handhaving van die regels moet hiervoor zorgen. Ook het gezag van de politie in het publieke domein moet niet ter discussie staan. Het is immers een verantwoordelijkheid van de overheid om het recht met gezag en znodig dwang tot gelding te brengen.¹⁵ Overigens heeft de samenleving ook een verantwoordelijkheid met

14 | Jan-Hendrik Bakker, 'Steeds minder een gedeelde ervaring. De stad verliest haar centrum', NRC Handelsblad, zaterdag 29 maart 2008.

15 | CDA, Program van Uitgangspunten, 1993, artikel 6.

betrekking tot de rechtshandhaving. Zo hebben opvoeding en onderwijs een taak in de ondersteuning van de basisnormen van samenleven. Per slot van rekening is een klimaat waarin slimmen en brutalen ongestraft het recht kunnen negeren, een smet op de cultuur.¹⁶

2.4 Zelfverwerkelijking: ambities realiseren

Zoals eerder gezegd heeft iedereen talenten en dromen. Allemaal hebben we bepaalde ambities. Door het nemen van verantwoordelijkheid voor hun leven kunnen mensen zichzelf verwezenlijken. Rechtvaardigheid betekent dat iedereen de mogelijkheid moet krijgen om zich te ontplooien. De stad biedt veel kansen tot ontplooiing. Er is in het algemeen een breed scala aan onderwijsvoorzieningen, veel en verschillend werk, een rijk aanbod aan cultuur, sport en andersoortige verenigingen.

Toch gaat die ontplooiing juist in de stad voor velen niet vanzelf. In de moderne stadscultuur worden mensen immers blootgesteld aan een complexiteit die hen doet beseffen dat ze ‘niet af’ zijn, onvoltooid. De stadsmens ontdekt dat hij deel is van een systeem waarin veel dingen gebeuren waarover hij geen controle heeft.¹⁷ Niet iedereen kan daar ‘vanzelf’ een passend antwoord op vinden. In zo’n situatie is het niet voldoende om enkel een absoluut bestaansminimum te garanderen op basis van materiële voorwaarden, zoals inkomen, huisvesting of zorg. Er is meer nodig. De sociale omstandigheden moeten niet in de weg staan aan persoonlijke groei en ontwikkeling, maar juist helpen en toerusten.¹⁸ Uiteindelijk gaat het er ook om dat men over de juiste ‘kwalificaties’ beschikt voor het aangaan van sociale contacten en het vinden en verrichten van arbeid.

De zelfverwerkelijking vindt voor een belangrijk deel plaats via duurzame participatie. Het is dan ook van belang dat iedereen kan participeren op zijn of haar manier. Indien nodig, zullen personen daartoe (extra) toegerust moeten worden. *Onderwijs* is, zeker voor jongeren, een belangrijk terrein voor participatie. Maar ook op latere leeftijd moet men zich kunnen blijven ontwikkelen. Niemand moet aan de kant blijven staan. Daarom is maatwerk in het onderwijs van groot belang. Verder is *werk* een zinvolle manier om verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Arbeid heeft te maken met ontwikkeling, met vitaliteit, met creativiteit, met inspiratie, en biedt mensen de mogelijkheid om tot hun bestemming te komen.¹⁹ Ten slotte biedt de maatschappij – buiten onderwijs en werk – nog andere mogelijkheden tot partici-

16 | CDA, Program van Ultgangspunten, 1993, p. 32.

17 | De Amerikaanse socioloog Richard Sennett in het dubbelinterview ‘Steden brengen geen burgers meer voort, maar geweld’, NRC, 29 maart 2008.

18 | “Hoe kunnen mensen zo gestimuleerd en toegerust worden dat ze verbanden waarin ze leven op persoonlijke wijze kunnen toe-eigenen en vormgeven, en wel op zo’n manier dat sociale omstandigheden niet in de weg staan van persoonlijke groei en ontwikkeling (of dat zij bruut op zichzelf worden teruggeworpen), maar dat deze hen daar juist bij helpen en toerusten?” (WI voor het CDA, Mens waar ben je. Een verkenning van het christen-democratische mensbeeld, Den Haag: 2006, p. 116).

19 | WI voor het CDA, Mens waar ben je. Een verkenning van het christen-democratische mensbeeld, Den Haag: 2006, p. 69.

patie. Niet te onderschatten is de betekenis van de bijdrage van mantelzorgers, van opvoeders, of van vrijwilligers.

2.5 Solidariteit

Onze ontplooiing vindt plaats tegenover anderen en met anderen. Anders gezegd: participatie is ingebed in de maatschappelijke context. Onderwijs vindt plaats op school, onze opvoeding krijgen we thuis. Werken doen we binnen een bedrijf of bij een instelling. Wie werkt als zelfstandige doet dat voor opdrachtgevers. Vrijwilliger ben je bijvoorbeeld bij een vereniging of in de kerk. Wie zieken bezoekt of mantelzorg verricht doet dat voor anderen. Onze participatie is niet los te zien van de samenleving om ons heen.

Voor duurzame participatie zijn dan ook instituties nodig die, aan de ene kant, toerusten en in staat stellen, maar die aan de andere kant ook het verwerkelijken van onze ambities mogelijk maken. De leraar kan niet zonder leerlingen en samen hebben ze de school nodig. De werkgever kan niet zonder werknemers, maar alleen een onderneming kan ze bij elkaar houden. De winkelier kan niet zonder zijn klanten, hoewel ze elkaar alleen vinden als er een 'markt' is.

Het gaat er dus mede om om een inrichting van de samenleving dichterbij brengen waarin mensen zorg dragen voor elkaar. Mensen dienen elk met hun eigen gaven, als verantwoordelijk persoon tot hun recht te komen. Verantwoordelijk, niet alleen voor zichzelf, maar ook voor de medemens. Dit hangt samen met de christen-democratische uitgangspunten van gespreide verantwoordelijkheid en solidariteit.

Op het gebied van gespreide verantwoordelijkheid en solidariteit heeft de stad juist een (goede) traditie. De specifieke omstandigheden van de stad zijn immers een vruchtbare voedingsbodem geweest voor wat Zijderveld noemt een 'ethos van stedelijkheid'.²⁰ Naarmate landen en streken zich ontteden van feodaal-hiërarchische verhoudingen, bloeiden de voorwaarden voor een veelkleurige, initiatiefrijke stedelijkheid op. In het stedelijkheidsethos ligt het besef van functionele gemeenschappelikheden en solidariteit ten grondslag aan een energieke bedrijvigheid in handel, nijverheid, alsook aan gerichte solidariteit en zelfwerkzaamheid. In die zin kenden de steden een eigen karakter. Volgens Weber was de stad een *Gemeindeverband*, een op solidariteit gebaseerde gemeenschap. Deze solidariteit was niet gebaseerd op familie- of clanrelaties, ook niet op het bezit van grond, doch veel meer *economisch* en *politiek* van aard. De (Westeuropese) stad werd zo de thuisbasis van klassieke vrijheden en rechten, en de vrije burgercultuur. In de steden was volop maatschappelijk initiatief.

Dit maatschappelijk initiatief vereist wel een bepaalde mate van gebondenheid: zonder deze sociale samenhang is de stad gedoemd karakterloos, anoniem en vlak te blijven. De vroegere burgemeester van Rotterdam, Bram Peper, constateerde

20 | A.C. Zijderveld, *Steden zonder stedelijkheid. Een cultuur-sociologische studie van een beleidsprobleem*, Deventer, 1983.

eind jaren '80 dat de uitholling van de stedelijkheid ertoe heeft geleid dat “mensen niet meer kunnen worden aangesproken op hun burgerzin, op oriëntatie op vraagstukken van algemeen maatschappelijk belang, omdat zij geïsoleerd, vereenzaamd zijn. Zij kunnen zelfs niet kiezen omdat niemand – anders dan wellicht professionele of institutionele zorg – zich aandient. Zij zijn op zichzelf teruggeworpen, omdat het gezegde dat ‘niemand in dit land van de honger hoeft om te komen’ als koele legitimatie dient. Dit verzorgingsstaat-arrangement blijkt – ondanks de gelukkig nog vele uitzonderingen – iedereen te vrijwaren van de plicht zich iets van een ander aan te trekken, zich met een ander te ‘bemoeien’.”²¹ Voor de christen-democratie is zo'n situatie onaanvaardbaar: zij spreekt mensen immers aan op hun betrokkenheid met elkaar.

Voor de stadbinding en de solidariteit is het van belang dat de stad iets van een ‘gedeelde ervaring’ blijft (zoals in paragraaf 3.7 verder besproken wordt). Alleen zo kan de stad een ‘beschavingsmachine’ blijven. Voorkomen moet worden dat steden uiteenvallen in verschillende strikt gescheiden ‘werelden’, waar verschillende groepen sociaal en ruimtelijk van elkaar afgezonderd raken. Cultuur en ook architectuur zijn belangrijk voor de stad als gedeelde ervaring. Soms speelt de geschiedenis van de stad een grote rol als herkenningspunt en aangrijpingspunt voor verbinding, zoals bijvoorbeeld in Leiden met zijn viering van het Leidens Ontzet. Het kan ook gaan om een ‘stadscultuur’ zoals in Rotterdam waar men er prat op gaat de handen uit de mouwen te steken, of op een breed gevoelde tegenstelling de stad en het platteland eromheen, zoals bijvoorbeeld in Groningen met zijn ‘stadgers’. Ook een bloeiend en hoogstaand cultureel leven in de stad draagt bij aan de identificatie en verbondenheid met de stad.²² Interessant zijn in dit opzicht bijvoorbeeld de inspanningen die Tilburg geleverd heeft op het gebied van cultuur, die er mede toe hebben bijgedragen dat de stad zich van een wat provinciaalse plaats tot een (grote) stad heeft ontwikkeld. Ook de rol van architectuur mag niet onderschat worden. Deze levert niet alleen iconen voor de stad, zoals de Erasmusbrug in Rotterdam, maar ze kan ook de belichaming vormen van een positieve impuls die aan (een deel van) de stad gegeven wordt, zoals bijvoorbeeld het Céramique-terrein in Maastricht. Ook universiteiten kunnen een bron zijn voor binding in de stedelijke regio. Universiteiten trekken hoogopgeleiden aan en studenten met al hun creativiteit en dynamiek. Daarnaast kan rond universiteiten allerlei hoogwaardige bedrijvigheid ontstaan, die op haar beurt weer kan zorgen voor allerlei andere werkgelegenheid. Universiteiten zijn belangrijk voor de grote stad en de grootstedelijke regio. Wat zou Leiden bijvoorbeeld zijn zonder zijn universiteit? Een ander voorbeeld vormen de universiteiten van Maastricht en Aken, die belangrijke pijlers zijn onder de Euregio in dat gebied.

De stad is dus ook hier een paradox: aan de ene kant biedt zij veel kansen voor het opzetten van maatschappelijke verbanden, waarmee vormgegeven kan worden

21 | A. Peper, Op zoek naar zingeving en samenhang. Over de revitalisering van het maatschappelijk middenveld, Nieuwjaarsrede 7 januari 1988, 18-19.

22 | A.C. Zijdeveld, A theory of urbanity. The economic and civic culture of cities, New Brunswick, NJ: Transaction, 1998.

aan de eigen ambitie in 'solidariteit' met anderen. De stedelijke verscheidenheid zorgt er immers voor dat er een grote kans is dat er een groep gelijkgezinden is, waarmee op een zinvolle manier de ambities verwezenlijkt kunnen worden. Aan de andere kant is door de vele verschillen in de stad de voor solidariteit benodigde gemeenschappelijkheid voor velen niet evident. Dat onderstreept nogmaals het belang om te werken aan een 'gemene deler' in de stadssamenleving (burgerschap). Dat is immers een voorwaarde om pluriformiteit op een goede wijze in stand te kunnen houden en een basis om solidariteit vorm te geven.

3 | **De staat van de stad**

3.1 Inleiding

Steden kunnen dus plaatsen zijn waar ruimte is voor mensen om zichzelf te ontplooiën, ‘zichzelf te zijn’, waar solidariteit verankerd is en maatschappelijk initiatief bloeit. Toch stellen zich in de praktijk problemen.

Dit hoofdstuk geeft een beknopt overzicht van de staat van de stad, en dan vooral haar bewoners. Uitgaande van het christen-democratische gedachtegoed dat je pas mens kunt zijn als je verantwoordelijkheid kunt nemen voor je eigen leven en de gemeenschappen waarvan je deel uitmaakt, werpen wij de vraag op of mensen in de stad voldoende zijn toegerust, de sociale cohesie aanwezig is en de fysieke inrichting het toelaat om die verantwoordelijkheid op te pakken.

Dit hoofdstuk brengt de antwoorden op die drie vragen aanvankelijk terug tot kwantitatieve informatie. De cijfers zullen laten zien dat steden relatief meer mensen herbergen zonder werk of met lage scholing, maar ook dat het voor (middenklasse-)gezinnen steeds minder aantrekkelijk wordt om in de stad te wonen. Bovendien blijft de maatschappelijke participatie in grote steden achter in vergelijking tot andere delen van ons land. Daarachter liggen diepere vraagstukken verborgen die moeilijk zijn te vangen in cijfers en harde gegevens. We proberen die in dit hoofdstuk ook te benoemen en duiden.

3.2 Demografische ontwikkelingen

De Nederlandse steden hebben de afgelopen decennia ieder verschillende demografische ontwikkelingen doorgemaakt.²³ In de jaren '70 daalde het percentage van de bevolking dat in gemeenten met meer dan 50 duizend inwoners woonde. Voor een belangrijk deel kwam dat op conto van de ontwikkeling in de vier grootste steden van ons land. Vanaf de jaren '70 daalde het inwonertal van de vier grote steden sterk, voornamelijk door de trek van de middenklasse uit deze steden naar (groei) gemeenten in de omgeving (die destijds nog vaak minder dan 50 duizend inwoners telden). Pas vanaf de jaren '90 trekt het totaal aantal inwoners van de vier grote steden weer wat aan. Er blijven echter verschillen tussen de steden onderling: Rotterdam krimpt iets, terwijl vooral Utrecht nog sterk groeit. In de achterliggende periode van ruim dertig jaar is in de vier grote steden de plaats van de weggetrokken middenklasse in belangrijke mate ‘ingenomen’ door immigranten uit het buitenland, voor een belangrijk deel ‘niet-westerse allochtonen’. Immigranten hebben zich in die periode namelijk vooral eerst in de grote steden gevestigd.²⁴ Als gevolg van deze ontwikkelingen kwam het aandeel ‘niet-westerse allochtonen’ in de bevolking van de vier grote steden in 2006 ruimschoots boven de 32% uit, terwijl dat in de rest van Nederland slechts 7% was.²⁵ Hoewel het percentage niet-westerse allochtonen

23 | De cijfers in deze paragraaf zijn, tenzij anders aangegeven, gebaseerd op CBS Statline, zie <www.cbs.nl>.

24 | CPB/NMP/RPB, Welvaart en Leefomgeving. Achtergronddocument, 2006, p. 469.

25 | SCP, De sociale staat van Nederland, Den Haag: 2007, p. 35.

vooral in Rotterdam, Amsterdam en Den Haag landelijk gezien het hoogst is, kennen verschillende andere grote steden in Nederland ook aanzienlijke groepen immigranten.²⁶ De verwachting is dat het aandeel allochtonen in de vier grote steden niet veel verder meer zal toenemen, maar dat vooral in de omliggende gemeenten het percentage allochtonen zal toenemen.²⁷

Andere grote steden dan de G4 hebben niet zo'n sterke teruggang gekend. Het beeld is gevarieerd. Van veel van deze steden, zoals bijvoorbeeld Leiden of Enschede, is het inwonertal vanaf de jaren '70 zeer licht gegroeid, echter veel minder sterk dan de landelijke bevolking. Een stad als Heerlen kent evenwel een krimpende bevolking. Daartegenover staat een stad als Amersfoort, dat vooral vanaf het midden van de jaren '80 een sterke groei doormaakt, of groeikernen zoals Almere en Zoetermeer die zich in enkele decennia tot steden van meer dan 100.000 inwoners hebben ontwikkeld. Al met al is sinds ongeveer 1990 het percentage van de bevolking dat in een gemeente groter dan 50 duizend inwoners woont, gestaag gestegen, zodat momenteel 1 op 2 Nederlanders in zo'n grote gemeente woont.

De ontwikkeling van het inwonertal is slechts een deel van het verhaal. Een kenmerk van de demografie van steden is immers dat enerzijds veel mensen zich daar jaarlijks vestigen, terwijl er aan de andere kant ook veel mensen uit de stad verhuizen. Zeker als er veel onderwijsinstellingen in de stad gevestigd zijn, weten die jongeren te trekken, van wie later een deel weer naar elders vertrekt. Uit de cijfers voor de vier grote steden (voor 1995-2003) blijkt bijvoorbeeld ook dat de toestroom voornamelijk bestaat uit personen in de leeftijdsklasse 18-29 jaar, terwijl vooral autochtone 30-plussers en kinderen onder de 18 jaar per saldo vertrekken. In de vier grote steden is het cohort van 20-30 jaar dan ook oververtegenwoordigd in vergelijking met de rest van Nederland. Daarentegen blijken de vier grote steden voor niet-westerse allochtonen van *alle* leeftijden een vestigingsfunctie hebben, waardoor de steden langzamerhand zijn 'verkleurd'.²⁸ De inwoners van de vier grote steden die uit de stad verhuizen, doen dat vooral naar randgemeenten in dezelfde regio.²⁹

Een interessante ontwikkeling doet zich ook voor met betrekking tot het aandeel 65-plussers. Zo waren tussen 1970 en 2000 de vier grote steden aanmerkelijk 'grijs' dan de rest van het land, maar tegenwoordig is er weinig verschil meer en in de toekomst zullen de G4 zelfs minder vergrijsd zijn dan de stadsregio of de rest van het land.³⁰ De hierboven geschetste ontwikkelingen zijn overigens enkele opvallende lijnen, maar ook hier geldt de kanttekening dat de demografische ontwikkelingen van stad tot stad verschillen.

26 | Zie voor een overzicht van de 50 grootste gemeenten: Atlas voor de gemeenten 2008, p. 230; en voor de ruimtelijke spreiding van niet-westerse allochtonen in Nederland, zie: CBS, Jaarrapport Integratie 2008, Den Haag, 2008, figuur 7.1 op p. 166.

27 | CBS Persbericht PB06-065, 'Waar wonen we in 2025?', 16 juni 2006, zie <www.cbs.nl>.

28 | J. Latten, H. Nicolaas, en B. Hamers, 'De prijs van migratie. Selectieve verhuisstromen van de vier grote steden', CBS Bevolkingstrends, 1e kwartaal 2006, zie <www.cbs.nl>.

29 | A. de Jong en C. van Duin, 'Inwoners grote steden verhuizen naar randgemeenten', CBS Webmagazine, 20 februari 2006, zie <www.cbs.nl>.

30 | CPB/NMP/RPB, Welvaart en Leefomgeving. Achtergronddocument, 2006, p. 470 en 476.

Verder is in grote steden de gemiddelde huishoudengrootte significant lager dan in de omgeving of de rest van het land. Alleenstaanden treft men in de grote stad relatief meer aan dan in de rest van Nederland. In de vier grote steden is 52% van de huishoudens een alleenstaande, terwijl dat percentage in de rest van Nederland slechts 33 % is.³¹

Bovendien moeten we ons realiseren dat de demografische ontwikkelingen *binnen* de stad, van wijk tot wijk, verschillend van aard zijn. Wie bijvoorbeeld naar de situatie in Den Haag kijkt, zal zien dat enkele delen van de stad (zoals Scheveningen en Duindorp) bijna volledig bewoond worden door mensen die zelf ook in Den Haag geboren zijn, terwijl dat voor wijken in het westen van Den Haag voor de meerderheid van de bewoners geldt. Zij die in het buitenland geboren zijn, in het bijzonder de ‘niet-westerse allochtonen’, wonen vooral in en rond het centrum, in wijken als de Schilderswijk, Transvaal of Moerwijk. Nederlanders die buiten Den Haag geboren zijn, bevinden zich vooral in de VINEX-wijken van Den Haag.³² Ook in andere grote steden bestaat een soortgelijke dynamiek. Een van de ontwikkelingen daarbij is dat in veel steden een zichzelf versterkend proces van concentratie van niet-westerse allochtonen in bepaalde wijken heeft voorgedaan.³³

Ten slotte is het goed om te beseffen dat als gevolg van de beschreven demografische ontwikkelingen in de loop der jaren rond bepaalde steden regio’s gegroeid zijn met een duidelijk stedelijk karakter. De stad en haar directe omgeving zijn daarbij sterk verstrengeld geraakt. Zaken als wonen, werken, winkelen, cultuur en onderwijs vinden in de (stedelijke) regio plaats. Daardoor kan het nuttig zijn in bepaalde gevallen de ontwikkelingen in de hele regio te beschouwen. Verder neemt het belang van internationalisering steeds meer toe:³⁴ door vrij verkeer van personen en werknemers in de Europese Unie en de groeiende hoeveelheid *expats* in Nederland kunnen steden ook steeds meer te maken krijgen met tijdelijke migranten, vooral uit EU-landen, zoals onze buurlanden, maar ook uit Oost-Europa. De demografische dynamiek van de grote stad zal daardoor veranderen.

3.3 Samenleven in de stad: pluriformiteit wordt bedreigd

Samenleven in de stad is niet eenvoudig. De bevolking is divers, opvattingen kunnen botsen en culturen kunnen flink verschillen. Zo’n situatie vereist een houding die anderen in de publieke ruimte ook in zijn waarde laat: een houding van burgerschap. De publicist Paul Scheffer wijst er terecht op dat het burgerschap dat nodig is voor het leven in de stad een continue oefening is. Zeker voor nieuwkomers in de stad

31 | SCP, De sociale staat van Nederland, Den Haag :2007, p. 36 (gegevens gebaseerd op CBS).

32 | A. de Graaf, en E. van Agtmaal-Wobma, ‘Wie woont waar in Den Haag?’, CBS Webmagazine 2 januari 2008, zie <www.cbs.nl>.

33 | Zie WI voor het CDA, Integratie op waarden geschat. Een studie naar remmende en stimulerende krachten, Den Haag, 2008, p. 34-38.

34 | Vgl. J.E. Nijman, ‘Internationalisering van de stad’, Openbaar bestuur, november 2008, p. 9-13.

is dat vaak geen eenvoudige opgave. Dat gold vroeger voor diegenen die van het platteland naar de stad trokken, dat geldt nu ook nog voor de student die vanuit het dorp gaat studeren in de grote stad, maar natuurlijk ook voor degenen die vanuit het buitenland in onze steden terecht zijn gekomen.

Wie kijkt naar de demografische ontwikkeling van de vier grote steden in de afgelopen decennia, ziet dat de (netto-)instroom in deze steden voornamelijk bestond uit immigranten uit het buitenland.³⁵ De komst van deze grote groepen migranten trekt een zware wissel op de culturele en sociale continuïteit van steden en stedelijkheid. Een levendige stad (of wijk) vereist de zelfbewuste en actieve aanwezigheid van mensen die zichzelf als ‘burger’ van de stad (of wijk) beschouwen. Veel migranten doen er – begrijpelijkerwijs – echter wat langer over om zich deze rol aan te meten. Soms voelen ze zelfs na een langdurig verblijf in Nederland nog een grote afstand tot de Nederlandse samenleving of de stad waar ze wonen.³⁶

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 zouden de steden vrijplaatsen van pluriformiteit moeten zijn, waar vrijheid heerst om jezelf te zijn. Om dat waar te maken moeten er basisregels gelden: niet alleen moet er een voldoende niveau van veiligheid zijn – door politie gehandhaafd – maar zijn er ook al dan niet informele regels nodig waar we ons aan moeten houden zodat de publieke ruimte daadwerkelijk een ‘plaats’ kan zijn die ruimte laat om anders te zijn, op zo’n manier dat we daar niet voortdurend over hoeven te struikelen. Alleen zo kan eenieder profiteren van de stedelijke openbaarheid. In de publieke ruimte gelden dus ‘publieke’ regels. Anders gezegd: in de openbare sfeer *gedraag* je je anders dan zoals je thuis doet, maar dat stelt je in staat om in de openbare sfeer wel jezelf te *zijn*. Daardoor kunnen mensen in de publieke ruimte hun verschil met anderen tonen.

3.4 Samenleven in de buurt: problemen met de leefbaarheid

In de grote steden staat – zeker in bepaalde buurten – de leefbaarheid onder druk. ‘Leefbaarheid’ is een breed begrip, maar komt in zekere zin neer op de vraag: ‘hoe prettig voel je je in die buurt?’ Vooral in de grote steden is de leefbaarheid een probleem. Ernstige overlast en verloedering komen het meest voor in een sterk-verstedelijkte omgeving en binnen de steden zelf het sterkst in de zgn. aandachtswijken.³⁷ Een belangrijk aspect van leefbaarheid is het gevoel van veiligheid. Grote steden zijn het meest onveilig, zoals blijkt uit de ‘Gemeentelijke veiligheidsindex’.³⁸ Grote steden vormen de top van de lijst met onveiligste gemeenten; in 2007 was Utrecht het meest onveilig, gevolgd door Amsterdam, Eindhoven, Den Bosch en Rot-

35 | Zie bijvoorbeeld CPB/NMP/RPB, Welvaart en Leefomgeving. Achtergronddocument, 2006, p. 469.

36 | Zie WI voor het CDA, Integratie op waarden geschat. Een studie naar remmende en stimulerende krachten, Den Haag, 2008, p. 46-47.

37 | L. Houben, ‘Ernstige overlast en verloedering in de eigen woonbuurt’, CBS Bevolkingstrends, 3e kwartaal 2008, zie <www.cbs.nl>; zie ook Veiligheidsmonitor Rijk 2007.

38 | Politie & Wetenschap, Politieacademie, Gemeentelijke Veiligheidsindex, Apeldoorn: 2008.

terdam. In de grote steden vinden we dan ook relatief veel buurten die slecht scoren op het punt van leefbaarheid.³⁹ Dit kan mede samenhangen met de demografische ontwikkelingen die zich in de laatste decennia in de steden voltrokken hebben. Zo concluderen de onderzoekers Elffers en De Jong dat het gevoel van vervreemding van buurtgenoten de kern van het onveiligheidsprobleem lijkt te zijn, waarbij de al van oudsher wonende bewoners treuren om het zich wijzigen van de buurt, het weg-trekken van bewoners en het zich vestigen van nieuwe bewoners met een andere of anders veronderstelde levensstijl.⁴⁰ Dit is een bron van spanning en onbehagen, zoals het rapport van het WI voor het CDA *Integratie op waarden geschat* (uit 2008) beschrijft.⁴¹

Welke factoren doen ertoe rond leefbaarheid? De onderzoekers Van den Brink en Mali hebben geanalyseerd welke kenmerken samenhangen met een goede of slechte leefbaarheid.⁴² In de eerste plaats blijken de wijken waar men over veiligheid klaagt, wijken te zijn waar een vorm van wanorde heerst. De fysieke, sociale en morele orde zijn er verstoord; er komt veel dreigend en asociaal gedrag voor. Ook de bevolkingssamenstelling speelt een rol. Hoe meer gezinnen en hoe groter het gemiddelde huishouden, des te leefbaarder de buurt. Verder is ook het aandeel niet-westerse allochtonen een relevante factor: wanneer de wijk een groot percentage niet-westerse allochtonen (eerste en tweede generatie) bevat, heeft dat duidelijk gevolgen in termen van een groter gevoel van onveiligheid. De enige sociaaleconomische factoren die ertoe lijken te doen zijn het aandeel koopwoningen in de buurt (hoe hoger, hoe veiliger de buurt) en het percentage werklozen (hoe hoger, hoe onveiliger de buurt). Gemiddeld inkomen of de gemiddelde huizenprijs blijken niet relevant. Het verband tussen het gevoel van onveiligheid en de fysieke kenmerken van de woning of de buurt is gering. Wel is het zo dat tekorten op het terrein van fysieke voorzieningen, zoals de aanwezigheid van parkeerplaatsen, speelruimte voor kinderen of groenvoorzieningen, samenhangen met onveiligheid. Met betrekking tot sociale voorzieningen vinden Van den Brink en Mali verrassend genoeg een omgekeerd verband: in wijken waar weinig winkels, scholen, crèches, openbaar vervoer of medische voorzieningen aanwezig zijn, wordt *minder* geklaagd over onveiligheid. De onderzoekers suggereren zelf dat dit het gevolg zou kunnen zijn van beleid om in de wijken met een slechte leefbaarheid de (sociale) voorzieningen juist te verbeteren.

Vervolgens geven Van den Brink en Mali een karakterisering van de probleemwijken in de Nederlandse steden. Onder probleemwijken verstaan zij wijken met

39 | Zie bijvoorbeeld de Leefbaarometer van het ministerie van VROM: <www.leefbaarometer.nl>.

40 | H. Elffers en W. de Jong, '“Nee, ik voel me nooit onveilig.” Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens', in: RMO, *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*, Den Haag: SDU uitgevers, 2004, p. 215-270, op p. 260.

41 | WI voor het CDA, *Integratie op waarden geschat*. Een studie naar remmende en stimulerende krachten, Den Haag, 2008, hoofdstuk 2, p. 21-32.

42 | G. van den Brink en B. Mali, 'Varianten van onveiligheid', in: G. van den Brink (red.), *Prachtwijken?!*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2007, p. 19-40.

een achterstand op economisch, sociaal of fysiek gebied.⁴³ Zij constateren dat deze wijken worden gekenmerkt door een hoge mate van dreiging en overlast, een beperkt aantal 'potentiële' contacten en een lage mate van 'moderniteit' bij de bewoners. Bij het aantal potentiële contacten gaat het om de kans die men heeft om in contact te komen met mensen die men nog niet of nauwelijks kent. Dat ligt hoger voor maatschappelijk actieven en gezinnen, bijvoorbeeld. 'Moderniteit' wordt door Van den Brink en Mali gebruikt als een maat voor de mate waarin bewoners een 'moderne levenshouding' hebben. Zo'n moderne levenshouding wordt door hen als volgt omschreven. Op mentaal gebied heeft een moderne burger een kritische houding en staat hij positief tegenover wetenschap. Op politiek gebied heeft hij een positieve houding tegenover democratie en burgerschap. Op het economische vlak neemt zo iemand het lot in eigen hand: ze zetten zich in voor scholing, werk, ondernemerschap. Ten slotte wordt een moderne levenshouding gekenmerkt door een hoge mate van tolerantie in het privéleven.

Op grond van hun analyse concluderen Van den Brink en Mali dat het bij het verbeteren van veiligheid en leefbaarheid niet zozeer gaat om fysieke ingrepen, maar vooral om veranderingen op sociaal en cultureel gebied. Belangrijk zijn zaken als meer participatie en meer burgerschap: als bewoners een hoge mate van discipline, tolerantie en zelfbeheersing aan de dag leggen, worden veel conflicten voorkomen.⁴⁴ Kortom, fatsoen moet je doen! En daarnaast hebben wijkbewoners, in het bijzonder in de probleemwijken, waar veel dreiging en overlast is, vooral behoefte aan steun; ze willen dat de overheid hen helpt als zich afwijkende gedragingen voordoen. Van de politie wordt vooral verwacht dat deze hulp biedt bij het tegengaan van overlast.⁴⁵

3.5 Participatie

Een tweede vraag die zich opdringt is of iedereen in de stad wel beschikt over een voldoende basis om de verantwoordelijkheid voor zijn of haar leven op te pakken. Dit gaat niet alleen over materiële voorwaarden, zoals inkomen, huisvesting of zorg, maar vooral ook over de vraag of men wel de juiste 'kwalificaties' bezit voor het aangaan van sociale contacten, het volgen van een opleiding en het vinden en verrichten van arbeid. In het oog springen weer de groepen immigranten die vanuit het buitenland naar de steden zijn gekomen. Een groot deel van hen betreft kansarme (in ieder geval laaggeschoolde) mensen.⁴⁶ Maar we moeten de oorspronkelijke

43 | Van den Brink en Mali (2007) volgen hier de indeling gehanteerd door ABF Research uit Delft, zie <www.abfresearch.nl>.

44 | Van den Brink en Mali (2007) wijzen in dit verband op VINEX-wijken, die weliswaar weinig sociale cohesie kennen, maar toch weinig onveiligheid, waarschijnlijk doordat de bewoners op basis van hun culturele en morele kapitaal in staat zijn conflicten te vermijden of problemen 'door een gesprek' op te lossen (Van den Brink en Mali (2007), p. 38).

45 | Elffers en De Jong (2004), p. 262-263.

46 | Zie hierover verder: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Integratie op waarden geschat. Een studie naar remmende en stimulerende krachten, Den Haag: 2008, hoofd-

stadsbewoners ook niet vergeten. Vanaf de jaren '70 zijn namelijk vooral 'midden-groepen' uit de stad verdwenen. Hierdoor zijn de juist de zwakkere groepen in de stad achtergebleven.

In de recente studie van het WI voor het CDA *Integratie op waarden geschat* is geanalyseerd welke negatieve spiralen ervoor hebben gezorgd dat de integratie van een deel van de immigranten nog niet goed gelukt is.⁴⁷ Dit is een probleem waar de grote steden mee geconfronteerd worden. Dat mislukken van de integratie blijkt voornamelijk te maken te hebben met een gebrek aan verbindinglijnen met de samenleving door *onvoldoende taalvaardigheid en scholing*, wat uitmondt in *uitkeringsafhankelijkheid*. Deze processen worden versterkt of verzwakt door de *maatvoering* in de immigratie en de vestiging van de immigranten. Onzorgvuldige maatvoering in het vestigingsbeleid ('te veel, te snel') kan leiden tot *concentraties van sociaal zwakke groepen*, onder wie veel immigranten, zoals de ontwikkelingen in de grote steden van Nederland ook laten zien. Door die concentratie en segregatie vindt een deel van de immigranten *onvoldoende aansluiting op de Nederlandse (waarden) gemeenschap*. Dat draagt mede bij aan het ontstaan van een *straatcultuur* met in sommige gevallen als nare uitkomst *ontsporing, criminaliteit en marginalisatie*.

De studie van het WI over integratie gaat vervolgens op zoek naar hefbomen om de geschetste negatieve spiraal te doorbreken en deze te kantelen naar een positieve spiraal. Zulke hefbomen kunnen dan ook gevonden worden in:

- het verbeteren van de taalvaardigheid en de scholing;
- vergroten van arbeidsparticipatie;
- juiste maatvoering van het immigratie- en vestigingsbeleid;
- het verbeteren van de aansluiting op de Nederlandse waardengemeenschap.

De meeste van deze onderwerpen zullen in dit rapport aan de orde komen. Alleen het onderwerp betreffende het landelijk immigratiebeleid ligt buiten de reikwijdte van dit rapport. Maar op het belang van taalbeheersing, scholing, participatie, een gemeenschappelijk (waarden)kader en het probleem van een ruimtelijke concentratie van achterstanden wordt nadrukkelijk ingegaan en worden aanbevelingen voor de grote stad gedaan.

Participatie in de brede zin des woords is belangrijk, voor iedereen in de stad. In hoofdstuk 2 identificeerden we reeds verschillende manieren om te participeren. Hieronder zullen we nagaan in hoeverre zich op die gebieden juist in de grote stad problemen voordoen.

3.5.1 Onderwijs

Mensen moeten de mogelijkheid krijgen om hun talenten te ontplooiën. Goed onderwijs kan daarbij een belangrijke bijdrage leveren. Dat betekent dat alles in het werk gesteld moet worden om iedereen een passende opleiding te laten volgen. Jongeren

stuk 4.

47 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Integratie op waarden geschat*. Een studie naar remmende en stimulerende krachten, Den Haag: 2008, hoofdstuk 3.

dienen dan ook minstens met een startkwalificatie 'van school' te komen. Juist in de grote steden komt het nog te veel voor dat jongeren zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten. Daardoor dreigen ze de aansluiting bij de maatschappij te missen. Aan de andere kant bieden steden ook juist een breed aanbod van onderwijsinstellingen, inclusief hogescholen en universiteiten.

Scholing blijft ook later nog van belang. De arbeidsmarkt kan soms nieuwe of andere eisen stellen. Ook is een voldoende beheersing van het Nederlands belangrijk, in het bijzonder voor immigranten. Een goede beheersing van het Nederlands is niet alleen van belang voor succes in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, maar draagt vooral ook bij aan de mate waarin men thuis raakt en zich thuis voelt in de Nederlandse samenleving.⁴⁸

Uitval in het onderwijs: groter in de stad, sterker onder allochtonen

De uitval in het voortgezet onderwijs staat inmiddels op de politieke agenda. Het wordt alom erkend als een groot probleem en terecht. Het ministerie van onderwijs heeft een speciaal actieplan opgezet dat erop is gericht om het aantal schoolverlaters in acht jaar tijd te halveren van 71 duizend in 2002 naar maximaal 35 duizend in 2010. De onderzoekscijfers laten zien dat het percentage voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) onder niet-westers allochtonen twee keer zo hoog ligt als onder autochtonen. Het aandeel van de niet-westerse allochtonen van het totaal van de vsv'ers was in 2005-2006 27,1%.

De hoge vsv-percentages vinden we vooral terug in de grotere steden en enkele specifieke gebieden, zoals bij gemeenten op de grens van de provincies Zeeland en Noord-Brabant en in Groningen. Een aantal gemeenten in het Groene Hart uitgezonderd scoren de gemeenten in de Randstad verhoudingsgewijs slecht. Het percentage vsv'ers is in Nederland gemiddeld 4,2%. In vrijwel alle 36 grootste gemeenten van het land (behalve Zwolle en Hengelo) ligt dat percentage hoger. Schooluitval vindt duidelijk vaker plaats in de G4 dan in de G21 en in de G21 weer vaker dan in de rest van Nederland. In de vier grote steden is de kans 1 op 4 dat een leerling voortijdig stopt met zijn vmbo-opleiding tegenover 1 op 10 in de G21 en overige delen van Nederland.⁴⁹

Waarom scoren niet-westerse allochtonen slechter voor wat betreft voortijdig schoolverlaten? Komt dat omdat zij in grote steden wonen of scoren grote steden zo slecht omdat daar verhoudingsgewijs veel niet-westerse allochtonen wonen? Het antwoord is niet eenduidig. In grote steden gaat het uiteindelijk om een optelsom van sociaaleconomische kenmerken die de kans op voortijdige schooluitval vergroten. Het aantal huishoudens met uitkeringen, niet-westerse allochtonen en huishoudens met lage inkomens hangen sterk met elkaar samen. Als een regio

48 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Integratie op waarden geschat. Een studie naar remmende en stimulerende krachten, Den Haag: 2008, in het bijzonder hoofdstuk 3 en paragraaf 6.2.

49 | Zie IBO-werkgroep VMBO: Het VMBO: beelden, feiten en toekomst, Den Haag, 2005, p. 45 e.v.

hoog op een van deze kenmerken scoort, blijkt dat die regio ook een hoog percentage voor de andere kenmerken haalt. Het CBS en SCP noemen dergelijke regio's armoedeprobleemcumulatiegebieden.⁵⁰

Daarbij geldt bovendien: des te hoger het aandeel uitkeringen, lage inkomens en niet westers allochtonen in een regio, hoe hoger het percentage nieuwe vsv-ers. Hetzelfde kan worden gezegd over armoedeprobleemcumulatiegebieden: hoe meer leerlingen in een armoedeprobleemcumulatiegebied wonen, hoe hoger in die regio over het algemeen het percentage voortijdige schoolverlaters is.⁵¹

In een recente studie preciseert SCP-onderzoeker Herweijer de risicofactoren van voortijdig schoolverlaten. Daaruit komt naar voren dat de uitval onder jongens significant hoger is dan bij meisjes. Verder zijn leerlingen uit eenoudergezinnen extra kwetsbaar. Ook een laag opleidingsniveau van ouders vergroot de risico's van de kinderen voor voortijdige uitval. Die beïnvloedt namelijk mede het startniveau van kinderen als zij aan middelbaar onderwijs beginnen.⁵²

Een andere belangrijke risicofactor is een verstedelijkt leefmilieu. "Op het niveau van wijken blijkt dat de uitval van leerlingen uit achterstandswijken (met veel arme gezinnen, gezinnen zonder inkomsten uit betaalde arbeid, en met een hoog percentage etnische minderheden) twee keer zo hoog is als die van leerlingen en deelnemers uit andere wijken. Deze regionale verschillen kunnen uiteraard niet los worden gezien van de samenstelling van de leerlingenpopulatie in bijvoorbeeld de vier grote steden, of in achterstandswijken."⁵³ WRR-lid Winsemius vat in zijn Kohnstammlezing heel bondig samen wat in bovenstaand citaat tot uitdrukking komt: "Schooluitval is een grotestadsprobleem."⁵⁴

Opleidingsniveau: nieuwe Nederlanders blijven (nog) achter bij autochtonen

In de onderbouwing van het grotestedenbeleid door het eerste Paarse kabinet in 1994 werd erop gewezen dat in de steden het opleidingsniveau van de beroepsbevolking in de stad lager zou zijn dan het landelijk gemiddelde. Uit recente gegevens blijkt dat dit beeld misschien wel achterhaald is, of op zijn minst nuancering behoeft. Juist in de steden vinden we hoge concentraties hoogopgeleiden, op het platteland liggen die percentages veel lager. De Ruimtemonitor van het Planbureau voor de Leefomgeving constateert dat de "hoogst opgeleide beroepsbevolking zich bevindt in

50 | Een armoedeprobleemcumulatiegebied is een postcodegebied waarin zowel het percentage huishoudens met lage inkomens, als het percentage huishoudens met een uitkering én het percentage niet-westerse allochtonen hoger ligt dan 80% van alle postcodegebieden in Nederland, het zogenaamde 80e percentiel.

51 | Zie Factsheet Voortijdig Schoolverlaten (november 2007), p. 6

52 | Herweijer, L., Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie, Den Haag: SCP, 2008.

53 | Herweijer, L., Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie, Den Haag: SCP, 2008, p. 16

54 | Winsemius, P., Niemand houdt van ze..., Negende Kohnstammlezing, Amsterdam, 28 maart 2008. Deze rede is een voorbode van een nog te verschijnen rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

de sterk verstedelijkte gebieden, met uitzondering van Rotterdam.”⁵⁵ Ook het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking is in steden relatief hoog.

Toch geldt ook voor wat betreft het opleidingsniveau dat de situatie van stad tot stad verschillend is.⁵⁶ Sommige steden kennen relatief veel laagopgeleiden binnen hun beroepsbevolking. Zo is in plaatsen als Helmond, Schiedam, Venlo, Heerlen, Emmen en Spijkenisse meer dan 30% van de beroepsbevolking laagopgeleid. Van de vier grote steden scoort vooral Rotterdam erg slecht (29% laagopgeleid), Den Haag ongeveer gemiddeld voor grote steden (24%) en Amsterdam en Utrecht relatief goed (16%). Deze cijfers betreffen de stad in z'n geheel; in bepaalde wijken kan de concentratie laagopgeleiden veel hoger (of lager) zijn.

In Nederland heeft iedereen de kans om zich te scholen en voor te bereiden op de arbeidsmarkt. In de grote steden vinden we grote groepen nieuwe Nederlanders. De oudere generaties hiervan zijn vaak laagopgeleid. Juist bij de groepen niet-westerse allochtonen is er nog een aanzienlijke groeipotentie voor wat betreft het opleidingsniveau.⁵⁷ Vooral Turkse en Marokkaanse Nederlanders zijn bezig met een forse inhaalslag, vooral door een vermindering van het aantal laagopgeleiden.⁵⁸ Bij deze bevolkingsgroepen is het verschil met de autochtone bevolking nog wel aanzienlijk. Met name het aantal hoogopgeleide Turken en Marokkanen blijft nog achter, maar mede dankzij hun snelgroeiende instroom in het hoger onderwijs, zal hun aandeel snel kunnen stijgen. Hun relatief hoge uitvalpercentage moet dan wel worden teruggedrongen.

De achterstand van Surinamers en Antillianen is minder groot dan genoemde mediterrane groepen. Daar staat tegenover dat hun opleidingsniveau minder snel toeneemt dan dat van Turken en Marokkanen. De groeiende groep nieuwkomers uit overige niet-westerse landen telt relatief veel hoogopgeleiden, namelijk twintig procent.⁵⁹

3.5.2 Economie

Kansen op de arbeidsmarkt voor laaggeschoolden nemen af

De startkwalificatie op de arbeidsmarkt is in een halve eeuw tijd steeds hoger geworden. Onze grootouders konden met lagere school aan de slag, terwijl nu als startkwalificatie beschouwd wordt minimaal het niveau van MBO-2, of een HAVO of VWO diploma.⁶⁰ Onderstaande grafiek uit 2005 laat zien hoe het aandeel mensen op de arbeidsmarkt met minder dan havo/mbo in vijftig jaar tijd is gehalveerd.

55 | Zie <www.ruimtemonitor.nl>.

56 | De cijfers in deze alinea zijn gebaseerd op Atlas voor gemeenten 2008, Utrecht: 2008, p. 230.

57 | Zie SCP, De sociale staat van Nederland 2005, Den Haag: 2005, p. 48 e.v.

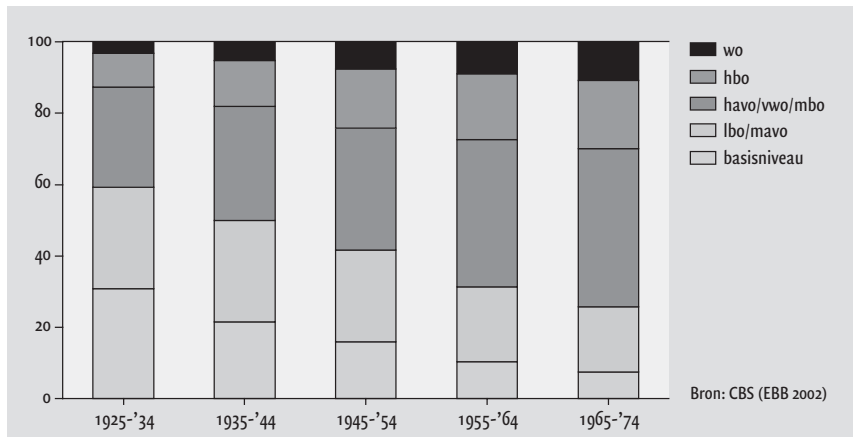
58 | Zie CBS, Jaarrapport Integratie 2008, Den Haag: CBS, 2008, p. 78-82.

59 | SCP, De sociale staat van Nederland 2007, Den Haag, 2007, p. 106.

60 | Voor een discussie over de definitie van startkwalificatie, zie L. Herweijer, Gestruikel voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie, Den Haag: SCP, 2008, p. 23-27.

Figuur 1: Ontwikkeling van het opleidingsniveau in Nederland

Opleidingsniveau van de bevolking naar geboortecohorten, 1925-1979 (in procenten)



BRON: FIGUUR 3.1 OP P. 48 VAN SCP (2005)

Het hogere opleidingsniveau aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt blijkt op zichzelf geen garantie voor vermindering van de werkloosheid. De eisen aan de vraagzijde zijn namelijk ook toegenomen. Er zijn steeds minder banen voor laaggeschoolden. Het toegenomen aantal hoger opgeleiden zal bij een tegenzittende arbeidsmarkt de lager geschoolden verdringen (zie ook onderstaande figuur).⁶¹

Juist in de grote steden manifesteert de *mismatch* tussen het grote aanbod van laagopgeleiden en de grote vraag naar mensen met een midden- of hoger niveau zich sterk.⁶²

Op basis van de gegevens tot en met 2003 constateerde het SCP in 2005: “In de afgelopen tien jaar is het aandeel vacatures aan de onderkant van de arbeidsmarkt fors afgenomen. (...) In 1994 maakte iets meer dan 42% van de elementaire en lagere beroepen deel uit van de vacatures, in 2003 is dit nog 30%. Die afname is veel groter dan de veranderingen in het aandeel lager opgeleiden in de beroepsbevolking; tussen 1994-2002 nam dit aandeel met 5 procentpunten af. De gevolgen voor lager opgeleiden laten zich raden: voor hen zijn in de afgelopen jaren de verhoudingen op de arbeidsmarkt aanzienlijk verslechterd.”⁶³ In de jaren na 2003 is het aantal vacatures op elementair en lager niveau weer aangetrokken: in 2006 waren er niet alleen in totaal 2,5 keer zoveel vacatures als in 2003, maar ook het aandeel van vacatures op elementair en lager niveau lag met 9%, respectievelijk 26% duidelijk hoger.⁶⁴

61 | Tabel is afkomstig uit: SCP, De sociale staat van Nederland 2005, Den Haag: SCP, p. 80.

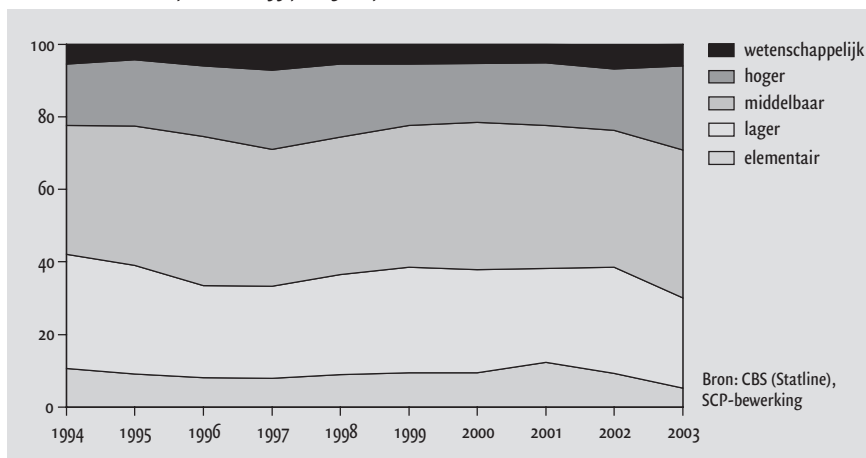
62 | Zie G. Marlet en C. van Woerkens, Atlas voor gemeenten 2008, Utrecht: 2008, p. 13-14.

63 | SCP, De sociale staat van Nederland 2005, Den Haag: SCP, p. 80.

64 | Gegevens afkomstig uit CBS Statline, <www.cbs.nl>.

Figuur 2: Ontwikkeling van de vacatures naar beroepsniveau

Vacatures naar beroepsniveau, 1994-2003 (in procenten)



BRON: FIGUUR 4.1 OP P. 80 VAN SCP (2005)

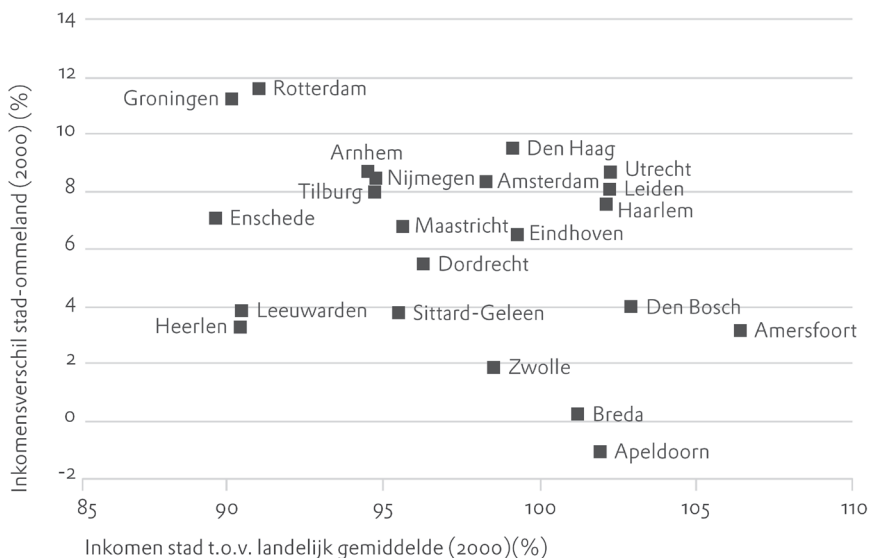
Overigens blijkt het, ondanks dat de afgelopen jaren de economie is aangetrokken, voor laagopgeleiden nog steeds moeilijk om een baan te vinden. De nettoparticipatiegraad van de mensen met maximaal basisonderwijs (ongediplomeerden) is ongeveer een derde, van degenen met een diploma in het lager voortgezet onderwijs heeft ongeveer de helft een betaalde baan van enige importantie. Tussen 1996 en 2000/2001 nam de deelname aan de arbeidsmarkt van beide groepen sterk toe, met 8 respectievelijk 5 procent. Daarna was sprake van een dalende trend tot 2006. Twee jaar geleden liep de nettoparticipatiegraad van de ongediplomeerden weer iets op tot 35%. In de groep met lager voortgezet onderwijs bleef deze in 2006 stabiel op 49%.

Het werkloosheidspercentage nam voor beide groepen vanaf 2002 iets sterker toe dan gemiddeld. In 2006 daalde de werkloosheid onder degenen met lager voortgezet onderwijs tot 7%, voor de ongediplomeerden bleef zij echter stabiel op 13%. Deze groep had dus nog geen baat bij de economische opleving.

Wanneer we binnen de stad inzoomen op wijkniveau, blijkt er sprake te zijn van scherpe scheidslijnen tussen buurten en wijken wanneer het om het opleidingsniveau van hun bewoners gaat, met alle hierboven geschetste gevolgen voor de economische participatie van dien. In Amsterdam en omgeving loopt het aandeel laagopgeleiden in wijken uiteen van minder dan een kwart tot meer dan zestig procent. Voor hoogopgeleiden is dat niet veel anders. Zij wonen grotendeels binnen de ringweg en ten zuiden van het IJ, laagopgeleiden daarbuiten. Binnen Rotterdam zijn er grote verschillen tussen de wijken ten noorden en ten zuiden van de Maas. In de

Hofstad lijkt de ondergrond (veen of zand) het verschil te maken waarbij de Laan van Meerdervoort grofweg de grens bepaalt.⁶⁵

Figuur 3: Inkomenspositie van de stad tegenover de omliggende gemeenten (een positief verschil duidt op een lager inkomen in de stad)



BRON: RPB (2005), P. 29

Soms grote verschillen in inkomensniveau tussen stad en ommeland

Wanneer we het inkomensniveau van bewoners in de stad vergelijken met dat in omliggende gemeenten,⁶⁶ blijkt het het besteedbaar inkomen per huishouden in de stad (in 2000) 16,5 % lager te liggen, gecorrigeerd naar koopkracht is dat verschil 6,1%. Wel zien we dat steden hun achterstand in de tweede helft van de jaren negentig hebben verkleind. De oorzaak daarvan is nog onduidelijk. Daarnaast zien we dat de laagste inkomensgroepen oververtegenwoordigd zijn in steden. Andere inkomensgroepen zijn juist licht ondervertegenwoordigd. Belangrijke nuancering is wel dat er grote verschillen tussen steden onderling bestaan, zoals figuur 3 laat zien. In Breda bestaan geen verschillen tussen stad en ommeland, terwijl nergens die verschillen zo groot zijn als in Rotterdam.

65 | Atlas voor gemeenten: Nederland in 2015; Bouwstenen voor een toekomstverkenning. Maart 2006.

66 | Zie Ruimtelijk Planbureau, Inkomensspreiding in en om de stad. Een voorstudie. NAi Uitgevers, Rotterdam, 2005. Het RPB hanteert in die studie de afbakening van stad en ommeland op basis van de 22 CBS-stadsgewesten, waarbij er per gewest één centrale stad is en de omliggende gemeenten het ommeland vormen.

3.5.3 Maatschappelijke participatie

Verantwoordelijkheid kunnen dragen voor en invloed kunnen uitoefenen op je eigen leven draagt bij aan zingeving. Het volgen van onderwijs en werken zijn belangrijke manieren om daaraan invulling te geven. Daarnaast geeft het mensen vervulling als zij kunnen bijdragen aan een groter doel dat het eigenbelang overstijgt. Het verdient waardering dat mensen zich naast hun werk en zorg voor hun gezin ook voor de samenleving inzetten. Participatie via maatschappelijke organisaties, vrijwilligerswerk, mantelzorg of collectieve acties voor (boven-)lokale kwesties is belangrijk. Bovendien fungeren verenigingen en vrijwilligers als het bindweefsel voor onze samenleving. Het zorgt ervoor dat mensen naar elkaar omkijken en zich gekend weten. Hoe staat het met de maatschappelijke participatie in ons land in verhouding tot grote steden?

Minder vrije tijd leidt tot minder tijd voor sociale contacten

Onderzoek laat zien dat mensen minder vrije tijd overhouden. De tijd die zij kwijt zijn aan werk, opleiding, huishoudelijke zorgtaken, persoonlijke verzorging en slaap nam in tien jaar tijd (1995-2005) met drie uur toe.⁶⁷ Dat zij de afgelopen tien jaar minder vrije tijd te besteden hebben gekregen, trachten mensen in te lopen door minder tijd met hun sociale netwerk door te brengen. Mensen zien familie, vrienden, kennissen en burens nog even vaak als vroeger, maar besteden minder tijd per contact tijdens visites, feestjes of via de telefoon. Vooral visites hebben hieronder te lijden: de tijd die wekelijks wordt besteed door vrienden of kennissen te ontvangen of door bij hen op bezoek te gaan, daalde in tien jaar tijd van 6,9 uur naar 5,6 uur in 2005.⁶⁸

Ontwikkelingen in de vormen van maatschappelijke participatie

In de afgelopen tien jaar is sprake geweest van een lichte daling van de mate waarin mensen hun vrije tijd besteden in georganiseerd groepsverband. Zowel het percentage van de bevolking dat aangesloten is bij een vereniging of andere maatschappelijke organisatie als ook het aantal lidmaatschappen van georganiseerden laat een afname zien. Het aantal lidmaatschappen per 100 personen nam af van 56 in 1995 tot 46 in 2003. Niet alle maatschappelijke organisaties hebben hun ledenaantal achteruit zien gaan. Sportverenigingen en andere vrijetijdsorganisaties hebben niet aan populariteit ingeboet. Toch is het percentage Nederlanders dat bij geen enkele maatschappelijke organisatie is aangesloten, vanaf het laatste decennium van de vorige eeuw steeds toegenomen, laat het SCP zien.⁶⁹ De actieve maatschappelijke participatie die zijn beslag krijgt in de uitoefening van vrijwilligerswerk, mantelzorg en de inzet voor (boven-)lokale kwesties (collectieve actie) laat de laatste jaren een voorzichtige daling zien. Daarbij is het belangrijk op te merken dat de laatste jaren van de twintigste eeuw sprake was van een stijging. Over de laatste tien jaar is de

67 | SCP, De sociale staat van Nederland 2007, Den Haag: 2007, p. 192

68 | SCP, De sociale staat van Nederland 2007, Den Haag: 2007, p. 195

69 | SCP, De sociale staat van Nederland 2007, Den Haag: 2007, p. 197 en 200

inzet voor actieve maatschappelijke participatie min of meer stabiel, maar de trend laat sinds 2002 een consequente daling zien.⁷⁰

Participatie in steden is lager dan gemiddeld

De landelijke trend is duidelijk: mensen hebben minder vrije tijd. Het sociale netwerk, ideële, religieuze en belangenverenigingen en vrijwilligerswerk, mantelzorg en collectieve actie hebben hevige concurrentie van werk, huishoudtaken, persoonlijke zorg en slapen. In sterk-verstedelijkte gebieden komt het lidmaatschap van een vereniging minder voor dan op het platteland. Participatie via vrijwilligerswerk, informele hulp en collectieve acties is in zeer grote steden gemiddeld lager dan het landelijke gemiddelde, laat staan in vergelijking tot kleine gemeenten van minder dan twintigduizend inwoners.⁷¹ Ondanks deze verschillen vindt in steden nog veel vrijwilligerswerk plaats en is daar ook een rijkgeschakeerd aanbod voor sociale activiteiten. Interessant is dat uit onderzoek blijkt dat stedelingen gemiddeld genomen een sterkere relatie hebben met de mensen in hun sociale netwerk: een groter deel van hun netwerk vervult meerdere sociale functies tegelijk voor de stedeling in kwestie ('multiplexiteit'), bijvoorbeeld zowel het bieden van hulp als het samen activiteiten ondernemen.⁷²

Ook in ons land worden steden geconfronteerd met een afname van het sociaal kapitaal, zoals Robert Putnam dat in zijn standaardwerk *Bowling Alone* voor de Amerikaanse samenleving als geheel, en daarbinnen ook voor de steden beschrijft.⁷³ De grote schaal van steden geeft ruimte voor diversiteit en creativiteit, vooral voor degenen die zelfredzaam zijn en hun weg weten te vinden. Het soms schaarse sociale bindweefsel in stedelijke gemeenschappen maakt deze omgeving riskant en complex voor mensen zonder sociaal netwerk of de vaardigheden om aansluiting te vinden bij het wel beschikbare sociaal kapitaal.

Het multiplier-effect van participatie

Maatschappelijke participatie is goed voor de samenleving én voor de mensen zelf. Participatie heeft een zichzelf versterkend effect. Sociale contacten zijn nauw gerelateerd aan een bredere maatschappelijke oriëntatie. Het blijkt dat personen met een intensief sociaal leven actiever zijn dan zij die slechts over een beperkt sociaal netwerk beschikken of die zich sociaal geïsoleerd voelen. Dat geldt voor activiteiten op het terrein van de politiek, arbeidsorganisaties of levensbeschouwing, maar ook

70 | SCP, De sociale staat van Nederland 2005, p. 191-192 en SCP, De sociale staat van Nederland 2007, Den Haag: 2007, p. 200-202

71 | Zie voor een vergelijking tussen stad en platteland: J. Devilee en J. de Hart, 'Maatschappelijke participatie', hoofdstuk 12 in: SCP, Thuis op het platteland. De leefsituatie van stad en platteland vergeleken, Den Haag: SCP, 2006, p. 317-339.

72 | L. Vermeij en G. Mollenhorst, Overgebleven dorpsleven. Sociaal kapitaal op het hedendaagse platteland, SCP: Den Haag, 2008, p. 86-87 en 95.

73 | Zie R. Putnam, *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, New York: Simon & Schuster, 2001.

voor de inzet ten behoeve van sport-, hobby- of culturele verenigingen, of voor het bijspringen in de sfeer van school en jeugdwerk.⁷⁴

Een zelfde relatie bestaat tussen vrijwillige inzet en intensieve sociale contacten. “Mensen die frequent contact hebben met hun familieleden, burens en vrienden of kennissen zijn relatief vaak als vrijwilliger actief. Onder hen die melden zich soms van anderen geïsoleerd te voelen, ligt het percentage vrijwilligers aanzienlijk lager.”⁷⁵

Kerken als kraamkamer voor maatschappelijke participatie

Kerken (en moskeeën, zie hieronder) spelen een belangrijke rol voor de maatschappelijke participatie, ook in de steden. Zij vormen niet alleen plekken waar mensen elkaar kunnen ontmoeten en actief kunnen zijn als vrijwilliger, maar de gedeelde religie schept binding met anderen en inspireert tot betrokkenheid. Vanuit de kerken zijn in het verleden zeer veel maatschappelijke initiatieven en organisaties ontstaan en dat gebeurt nog steeds. Zo bieden kerken onder andere psychosociale zorg en hulp, vaak ook maatschappelijke hulp (zoals materiële ondersteuning of opvang van bepaalde groepen) en houden ze zich bezig met jeugd- en jongerenwerk. Het ‘maatschappelijk rendement’ van deze activiteiten blijkt – ook in steden – aanzienlijk. In recent onderzoek is berekend dat de Rotterdamse samenleving zo’n 120 miljoen euro per jaar bespaart door de inzet die vanuit kerken wordt geleverd.⁷⁶ Ook in andere steden is het maatschappelijk rendement van kerken aanzienlijk.⁷⁷ Maar het belang van kerken gaat verder. Kerken blijken voor hun actieve achterban in hoge mate als mobilisatiemilieu te fungeren voor maatschappelijke participatie, niet alleen binnen, maar ook buiten het terrein van de kerk.⁷⁸ (Dit is een verschil met bijvoorbeeld vrijwilligerswerk voor een sportvereniging, dat *niet* blijkt te werken als een opstap naar actieve inzet buiten de sportsfeer.)⁷⁹ Het positieve effect van kerkelijke betrokkenheid op maatschappelijke participatie geldt ook binnen de steden: kerkelijk betrokkenen verrichten meer vrijwilligerswerk, bieden meer informele hulp en zijn sterker bereid tot mantelzorg.⁸⁰

In de grote steden is de betekenis van migrantenkerken en moskeeën groot. Christelijke migrantenkerken lijken een belangrijke rol te spelen bij de opvang en

74 | SCP, De sociale staat van Nederland 2005, Den Haag: 2005, p. 194

75 | SCP, De sociale staat van Nederland 2007, Den Haag: 2007, p. 200/201

76 | J. Castillo Guerra, M. Glashouwer, J. Kregting, Tel je zegeningen. Het maatschappelijk rendement van christelijke kerken in Rotterdam en hun bijdrage aan sociale cohesie, Nijmegen: NIM, 2008.

77 | J. van der Sar, Van harte! Onderzoek naar het maatschappelijk rendement van de Protestantse Gemeente in Utrecht, Utrecht: Stichting Oikos, 2004; J. van der Sar en R. Visser, Gratis en waardevol. Rol, positie en maatschappelijk rendement van migrantenkerken in Den Haag, Den Haag: SKIN/Stek/Stichting Oikos, 2006.

78 | J. de Hart en P. Dekker, ‘Kerken in de Nederlandse civil society: institutionele grondslag en individuele inspiratiebron’, in: W.B.H.J. van de Donk et al. (red.), Geloven in het publiek domein. Verkenningen van een dubbele transformatie, WRR-Verkenningen nr. 13, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006, p. 160.

79 | SCP, Investeren in vermogen, Den Haag, 2006, p. 318 en 331.

80 | SCP, Investeren in vermogen, Den Haag, 2006, p. 328.

integratie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving.⁸¹ Deze kerken komen over het algemeen niet alleen op zondag bij elkaar in een gebedsdienst, maar verzorgen vaak in de rest van de tijd allerhande activiteiten zoals lessen in de Nederlandse taal, computerles, koken, zorg voor elkaar of huiswerkbegeleiding. Het oogmerk is niet alleen om de geloofsgenoten wegwijs te maken in de (Nederlandse) grootstedelijke samenleving, maar ook het voorkomen dat jongeren op het verkeerde pad terecht komen.⁸² Voor deze positieve maatschappelijke rol van migrantenkerken in de stad is niet altijd evenveel oog geweest vanuit de politiek en overheid.⁸³ De laatste jaren lijkt er meer aandacht te komen. In dit verband valt bijvoorbeeld te wijzen op de inspanningen van de fracties van het CDA, de VVD en de CU-SGP in de Haagse gemeenteraad om ervoor te zorgen dat verschillende Haagse migrantenkerken over passende (gebeds)ruimten kunnen beschikken.

Ook moskeeën leveren een maatschappelijke bijdrage.⁸⁴ Een deel van de moskeeën organiseert niet alleen sociaal-culturele activiteiten, maar ook educatieve en voorlichtende activiteiten. Deze zijn gericht op de integratie en emancipatie van de achterban in de Nederlandse samenleving. Sommige moskeeën organiseren activiteiten als huiswerkbegeleiding en computercursussen met als doel de kansen van moslimjongeren in de Nederlandse samenleving te vergroten. De activiteiten die moskeeën en gelieerde organisaties organiseren, draaien voornamelijk op vrijwilligers; daarmee vormen moskeeën ook een bron voor maatschappelijke participatie.

3.6 Verzorgingsstaat ondermijnt solidariteit én eigen verantwoordelijkheid

In paragraaf 2.5 is er al aan gerefereerd dat in de steden het ethos van stedelijkheid zorgde voor de bloei van maatschappelijk initiatief. Er waren echter ook nadelen verbonden met die particuliere initiatieven. Ten eerste waren de voorzieningen ‘vrijblijvend’: men had er geen (afdwingbare) *aanspraak* op. Ten tweede had de verstrekking van voorzieningen vaak een bevoogdend karakter.

In de loop der tijd is het maatschappelijk initiatief ingebed geraakt in de sociale rechtstaat. Daarin werd de overheid zelf steeds meer de juridische drager van grootchalige arrangementen. Dat heeft problemen met zich meegebracht. Ten eerste, de grootschalige solidariteitsbeleving kan leiden tot afstandelijkheid en anonimiteit. Ten tweede, de uitdijende verzorgingsstaat heeft geleid tot een verstrengeling van bestuurslagen. Ten derde, er is spanning ontstaan rond de vraag of het primaat voor

81 | SCP, Investeren in vermogen, Den Haag, 2006, p. 318 en 326-229.

82 | Van der Sar en Visser (2006) en Castillo Guerra et al. (2008).

83 | M. Dautzenberg en M. van Westerlaak, Kerken en moskeeën onder de Wmo: een verkennend onderzoek naar kansen en bedreigingen, Amsterdam: DSP-groep, 2007; ook: Castillo Guerra et al. (2008).

84 | K. Canatan, C.H. Oudijk en A. Ljamai, De maatschappelijke rol van de Rotterdamse moskeeën, Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek, 2003; D. Driessen, M. van der Werf en A. Boulal, Laat het van twee kanten komen. Eindrapportage van een verkenning (quick scan) van de maatschappelijke rol van moskeeën in Amsterdam, Amsterdam: 2004.

initiatief nog bij de maatschappij kan blijven liggen of dat dat bij de overheid zou moeten liggen.

Per saldo staat de verzorgingsstaat haaks op het ethos van stedelijkheid. De reden daarvan is dat de uitgebouwde verzorgingsstaat de burgers wel voorzag van rechten en bestedingsvrijheid, maar tegelijkertijd de mogelijkheden doorkruiste om de elementaire diensten zelfstandig en met specifieke ideële doelstellingen – die de staat wel kan ondersteunen, maar niet zelf kan dragen – aan te bieden. Zonder een ‘nieuw’ maatschappelijk middenveld zal de stad gezichtloos blijven en zich even eenzijdig ontwikkelen als de afgelopen decennia. Ook de Rotterdamse oud-burgemeester Peper constateerde al dat het verzorgingsstaat-arrangement iedereen leek te vrijwaren van de plicht zich iets van een ander aan te trekken, zich met de ander te ‘bemoeien’. Al met al lijken gespreide verantwoordelijkheid en echte solidariteit onder druk te staan.

Het lijkt er sowieso op dat we te veel geloven in de maakbaarheid en controleerbaarheid van de stad. Dat is een probleem, want het miskent de dynamiek die eigen is aan de stad, en het versterkt de roep om overheidssturing van de stedelijke solidariteit. Dat laatste staat niet alleen haaks op het ethos van stedelijkheid, maar gaat ook nog eens lijnrecht tegen de christen-democratische politieke filosofie in. De meeste problemen laten zich alleen oplossen door een gezamenlijke inspanning van samenleving en overheid.⁸⁵ Hierbij is het belangrijk dat er een duidelijke en overtuigende visie is die alle betrokken partijen mee kan krijgen en gemotiveerd kan houden om hun bijdrage te leveren.⁸⁶

Naast de teloorgang van het sociaal kapitaal heeft de verzorgingsstaat ook bijgedragen aan de erosie van het geloof in eigen kunnen. Ze heeft ertoe bijgedragen dat sommige kansarmen zich beschouwen als slachtoffers van hun omstandigheden, waardoor ze het geloof en besef dat zij door inzet en hard werken hun situatie kunnen verbeteren, verdwenen zijn. De Britse psychiater en essayist Theodore Dalrymple heeft scherp geanalyseerd hoe de verzorgingsstaat het geloof in sociale mobiliteit ongedaan heeft gemaakt. Hij wijst erop dat in de moderne verzorgingsstaat, waar het bestaan min of meer verzekerd is, wat je ook doet, grote aantallen mensen verstoken zijn van elke ambitie of belangstelling. Zonder een religieuze overtuiging om hun bestaan te bezielen met een transcendente betekenis, zijn ze niet in staat van binnenuit iets voor zichzelf te creëren.⁸⁷

Het gebrek aan ambities geeft de onderklasse volgens Dalrymple een alibi om te volharden in hun geloof in een onrechtvaardige samenleving waarvan zij niets anders dan slachtoffer van zijn. “Als ze daarentegen ontwikkeling zouden zien als

85 | WI voor het CDA, Spiegel van de Staat, Den Haag: 2007, p. 20-22.

86 | Vgl. P.W. Tops, Regimeverandering in Rotterdam: hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond, Amsterdam: Atlas, 2007, p. 23 en Van den Brink (2007), aanbeveling 7 op p. 335-339.

87 | Th. Dalrymple, Leven aan de onderkant. Het systeem dat de onderklasse in standhoudt, Utrecht: Uitgeverij het Spectrum, 2004, p. 45. Oorspronkelijke titel: Life at the Bottom: The Worldview that makes the Underclass (2001).

een middel dat aan iedereen ter beschikking staat om vooruit te komen in de wereld, wat in vele samenlevingen inderdaad het geval is, dan zou hun hele manier van denken natuurlijk moeten veranderen. In plaats van hun ongeluk toe te schrijven aan anderen, zouden ze naar zichzelf moeten kijken, wat altijd pijnlijk is. [...] Het wordt gezien als bedreigend voor een geheel wereldbeeld. Het succes van de een is een verwijt aan alle anderen.”⁸⁸

3.7 Ruimte

De stad is steeds minder een gedeelde ervaring

In de stad komen van oudsher veel mensen en functies samen, waardoor steden centra van cultuur, ontwikkeling en economie konden worden. Toch wordt deze verdichtingsfunctie bedreigd. De stad is namelijk steeds minder een gedeelde ervaring. De functionele blik op stadsplanning heeft geleid tot het (ruimtelijk) scheiden van verschillende functies. Hierdoor is de traditionele verdichting van functies die de stad kenmerkt, onder druk komen te staan.

Daarnaast neemt ook de ‘ruimtelijke’ verdichting af. De stedelijke openbaarheid was allereerst gebonden aan plaatsen, maar we zien dat centra in metropolen steeds meer hun centrale functie verliezen. Het concept van de stad is aan het veranderen. Vroeger werd de stad veel meer gezien als een organische eenheid. Die eenheid staat nu onder druk. Neem bijvoorbeeld Amsterdam; hoe verhouden zich de historische binnenstad (het toeristische centrum), de Zuidas (het zakencentrum) en de wijken waar dure woningen staan zich tot elkaar? Deze ‘ruimtelijke bevrijding’ gaat echter wel ten koste van identiteit en gemeenschap, want de stad wordt steeds minder een gedeelde ervaring. Hierdoor is de grootstedelijke ervaring – zeker voor de middenklasse – een externe ervaring geworden. Het gaat dan niet meer om het wonen in de stad, maar om het winkelen. En zo is het ook ‘s avonds als we theaters en restaurants bezoeken.⁸⁹ Wat onderscheidt Rotterdam – als woongemeente – dan uiteindelijk nog van Capelle? Deze ontwikkeling onderstreept het belang om de steden vooral *organisch* te laten groeien, zodat de stad aantrekkelijk blijft (of wordt) voor de mensen om in te wonen en te leven.⁹⁰

Deze ontwikkeling raakt ook de aspecten van burgerschap en participatie. Doordat de stad steeds minder een gedeelde ervaring is, wordt de stadsbinding aangetast. Waar burgerschap en participatiemogelijkheden van bepaalde groepen gebrekkig zijn, is het een reële vraag of de stad nog wel haar rol als een beschavingssmachine kan *blijven* spelen, ofwel dat ze verwordt tot ‘een verzameling middeleeuwse burchten, waar alles in het teken van bewaking, controle en beveiliging

88 | Dalrymple (2004), p. 94.

89 | Jan-Hendrik Bakker, ‘Steeds minder een gedeelde ervaring. De stad verliest haar centrum’, NRC Handelsblad, zaterdag 29 maart 2008.

90 | Zie hierover uitgebreider: WI voor het CDA, De woningmarkt in beweging. Naar een markt die werkt, Den Haag: 2008, p. 66-70.

staat'.⁹¹ Men kan denken aan (het schrikbeeld van) Johannesburg, waar de beter gesitueerden zich opsluiten in zwaarbeveiligde woonbuurten in de buitenwijken en het vroegere stadscentrum een *no go area* is geworden.

Algehele toename van het grondgebruik...

Elke generatie vergroot haar ruimtegebruik. Het woonoppervlak van nieuwbouwwoningen (en daarmee de gehele woningvoorraad) is in de jaren negentig en begin jaren 2000 groter geworden. Gemiddeld beschikt een huishouden in Nederland over 124 m².⁹² Daarbij geldt wel dat de ruimte waarover huishoudens kunnen beschikken sterk samenhangt met hun financiële mogelijkheden: over heel Nederland gezien is het zo dat de bovenste 20% van de inkomens twee keer zoveel vierkante meters (172m²) ter beschikking heeft als de 20% laagste inkomens (86m²). Woningen in de vier grote steden (G4) en de overige grote steden (G21) hebben echter gemiddeld een kleiner oppervlak: 86 m² in de G4 en 114 m² in de G21. Hoewel dit verschil voor een deel te verklaren valt uit het hogere percentage eenpersoonshuishoudens in de grote steden, blijkt toch dat per lid van een huishouden in de grote steden minder ruimte beschikbaar is dan daarbuiten (54 m² in de G4 tegenover 68 m² buiten de grote steden).

... ook in de toekomst door toename van het aantal huishoudens...

De demografische ontwikkelingen voorspellen een verdere toename van het grondgebruik. En dat ondanks de verwachte stagnatie van de bevolkingsgroei. Na 2035, als Nederland circa 17,5 miljoen inwoners telt, zal waarschijnlijk een daling van het aantal inwoners optreden. De bevolkingsafname gaat hand in hand samen met een groei van het aantal huishoudens. Verdere gezinsverdunding zal er toe leiden dat er de komende 25 jaar naar schatting nog een miljoen nieuwe woningen nodig zijn.⁹³

... juist in en om de stad...

De effecten van die toekomstige bevolkingsdaling zullen zich in Nederland regionaal verschillend manifesteren. Naar verwachting zal in het verstedelijkt gebied van de randstad (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland) weinig te merken zijn van die bevolkingsdaling. Daar wordt een verdere toename van de druk op woningmarkt voorspeld. In de overige provincies zal de afname van de bevolking over het algemeen minder merkbaar zijn in de steden, maar juist in de aan de rand gelegen kernen.⁹⁴ Toch zullen er ook steden zijn die te maken zullen krijgen met bevolkingskrimp; nu al doet zich dit bijvoorbeeld voor in Heerlen.

91 | René Boomkens, 'Stad hoort beschaafde wanorde te zijn', Volkskrant, 29 maart 2008, p. B1.

92 | De in de tekst genoemde cijfers hebben betrekking op de situatie in 2006 en zijn ontleend aan SCP, De sociale staat van Nederland 2007, Den Haag: 2007, p. 250.

93 | WI voor het CDA, De woningmarkt in beweging. Naar een markt die werkt, Den Haag: 2008, p. 27.

94 | Zie CBS, Regionale bevolkings- en allochtonenprognose 2005-2025, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek, 2006. Zie verder over de gevolgen van de

... hoewel gezinnen juist uit het hart van de stad vertrekken

Met name hoog opgeleide jonge alleenstaanden kiezen er bewust voor om in het hart van de stad te gaan wonen. Zij hebben de stad nodig voor hun contacten, netwerk en culturele en recreatieve behoeften. Daar willen ze dicht bij zitten en omdat ze veelvuldig buiten de deur zijn, stellen ze kwantitatief gezien minder eisen aan hun woonruimte.

Gezinnen vertrekken naar woon- en werkomgeving aan de randen van de stad. Door deze selectieve uittocht veranderen de voorheen gemengde stadscentra. Er ontstaan meer specifiek geprofileerde (sub)centra, terwijl rondom de oude steden steeds meer stedelijke gebieden ontstaan, die echter een geringere bebouwingsdichtheid kennen dan de stad.⁹⁵

Het CPB, NMP en RMP constateren in hun gezamenlijke studie *Welvaart en leefomgeving* dat het aanbod van de huizen daarbij een belangrijke rol speelt. “Gezinnen met hoge inkomens verlaten de stad vanwege een tekort aan ruime koopwoningen in een aantrekkelijke omgeving. Door de oververtegenwoordiging van goedkope huurwoningen ontstaan concentraties van lage-inkomensgroepen en allochtonen.”⁹⁶ Overigens blijkt er een zekere samenhang te bestaan tussen de concentratie van etnische minderheden, in het bijzonder niet-westerse allochtonen, en de aanwezigheid van achterstanden in een buurt, zoals hogere werkloosheid of lager opleidingsniveau.

Woningaanbod in de steden wijkt af van de omliggende gemeenten

Eerder gaven we aan dat de inkomensopbouw in de steden afwijkt van die in het ommeland. Dit verschil hangt mede samen met het verschil in woningaanbod. Steden hebben meer sociale huur-, minder koop-, meer meergezinswoningen, meer kleinere woningen en meer vooroorlogse woningen. Overigens is het verschil in koopwoningen aan het afnemen, doordat in steden een grotere groei van dit woningtype plaatsvindt dan in het ommeland.⁹⁷ Het verschil blijft echter nog groot: het woningbestand bestaat in Utrecht voor 50%, Den Haag 58%, Rotterdam 73% en Amsterdam 82% uit huurhuizen, tegenover iets meer dan 40% in de rest van Nederland.⁹⁸

Het CPB, MNP en RPB benadrukken in hun gezamenlijke studie *Welvaart en leefomgeving* dat de woningmarkt een voorraadmarkt is. Dat wil zeggen dat het aanbod in belangrijke mate wordt bepaald door wat er ooit eerder is gebouwd. Na de oorlog heeft de nadruk bij de woningbouw op de kwantiteit gelegen in de grote steden. Daardoor zijn grootschalige uniforme meergezins huurwoningen gebouwd. De vraag in de toekomst wordt grotendeels bepaald door demografische ontwikke-

bevolkingskrimp: Krimpen zonder klein te worden, Christen Democratische Verkenningen herfst 2008.

95 | RPB, *De nieuwe stad. Stedelijke centra als brandpunten van interactie*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers, 2006. Citaat op p. 7.

96 | Centraal Planbureau, Milieu en Natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau, *Welvaart en leefomgeving*; Achtergronddocument, 2006.

97 | RPB (2005), p. 70

98 | CPB, NMP en RPB (2006b), p. 478, de cijfers zijn uit 2002.

lingen. De groei van het aantal huishoudens, mede door de gezinsverdunding is daar een belangrijke van. Sloop en nieuwbouw kan bijdragen aan een betere afstemming van aanbod op de vraag, maar kost wel tijd.⁹⁹

De inkomensachterstand van de steden ten opzichte van het ommeland komt overeen met een oververtegenwoordiging van huur- en meergezinswoningen. Ook de verkleining van het inkomensverschil in de periode 1995–2000 ging gepaard met een verkleining van het verschil in met name het aandeel koopwoningen.¹⁰⁰

3.8 De paradox van de stad

De stad weet hoogopgeleide en kansrijke mensen aan te trekken. Zij verblijven juist in de stad vanwege alle mogelijkheden die de stad hen biedt. Die aanwezigheid van dat sociale kapitaal biedt mogelijkheden om de groepen die nog minder makkelijk meekomen de weg te wijzen, aan te moedigen, voor hen als voorbeeld dienen. In de praktijk blijken deze effecten beperkt. Dat komt mede doordat de participatie van minderheden, laagopgeleiden en inactieven in verenigingsverband en vrijwilligerswerk achterblijft in vergelijking met de hoogopgeleide stedeling.

De cijfers laten echter ook zien dat steden meer dan gemiddeld te kampen hebben met sociaal-economische problemen. Hoewel het merendeel van de stedelijke bevolking redelijk tot zeer hoog geschoold is, kennen steden relatief meer laag-geschoolden en meer werkloosheid. Een adequate opleiding kan voor toekomstige generaties voorkomen dat hun hetzelfde probleem ten deel valt. Toch vinden we in steden nog relatief veel kwetsbaren: de schooluitval is fors hoger en het opleidingsniveau van de omvangrijke groep niet-westerse allochtonen lager dan gemiddeld voor de gehele bevolking.

Het woningaanbod in de steden ontmoedigt in het bijzonder de gezinnen uit de middenklasse om hun geluk ook in de grote stad te beproeven. Zij trekken de stad uit naar buitenwijken en forensengemeenten waar zij wél een huis met woon- en buitenruimte voor de kinderen tegen een redelijke prijs kunnen aanschaffen. Die gezinnen uit de middenklasse worden node gemist, want zij spelen een belangrijke rol voor de sociale cohesie in de stad, als een soort bindweefsel in de stedelijke gemeenschap. De ouders met kinderen zijn namelijk bovengemiddeld actief als vrijwilliger, mantelzorger en in het verenigingsleven. Bij gebrek aan die middenklasse-gezinnen moeten in veel steden zorg- en welzijnstaken door professionals worden uitgevoerd. Daarmee worden die specifieke taken wel uitgevoerd, maar blijven de andere voordelen van maatschappelijke participatie achterwege. De professional kan immers geen sociaal netwerk leveren. Het lijkt van belang om deze spiraal te doorbreken.

99 | CPB, NMP en RPB (2006b), p. 477.

100 | RPB (2005), p. 70

4 | **De staat in de stad**

4.1 Binding, participatie, stad in balans

Uit de probleemanalyse in het vorige hoofdstuk vloeien voor de stad op hoofdlijnen drie grote uitdagingen voort, die we kunnen vangen in de kernbegrippen: binding, participatie en ‘stad in balans’.

- **Binding.** In de eerste plaats is het van belang dat er een zekere gemeenschappelijkheid gevoeld wordt in de stad. Dat is de basis waarop de stedelijke pluriformiteit kan bloeien. Bovendien, als mensen zich in de stad met anderen verbonden voelen, geeft dat aanknopingspunten om in solidariteit maatschappelijke taken op te pakken. De stedelijke gemeenschap moet blijvend werken aan het creëren van nieuwe vormen van bindweefsel die de stadsbewoners, hoe sterk ze ook van elkaar verschillen, in contact met elkaar brengt. Mensen hoeven geen vrienden van elkaar te worden, ze kunnen niet gedwongen worden wekelijks bij elkaar over de vloer te komen, maar het besef van elkaars bestaan en onderlinge afhankelijkheid zou een eerste stap zijn.
- **Participatie.** Daarnaast staan steden voor de uitdaging om talenten van mensen ten volle te benutten. Duurzame *participatie* moet een prominent doel zijn; steden mogen best pretenties hebben. Nu blijft bijvoorbeeld een te groot deel van het arbeidspotentieel onbenut. Om dat in te kunnen zetten moeten zij investeren in hun mensen. En dan niet (alleen) in de mensen die hun weg naar en door het Nederlandse onderwijssysteem weten te vinden, maar vooral voor diegenen die met een toegesneden aanpak ook de kansen kunnen pakken die in steden voor het oprapen liggen.
- **Stad in balans.** We zien nu dat problemen in de stad zich concentreren op een aantal plekken in de stad. Daar klitten de kansarmen, de overlast en criminaliteit samen. We moeten streven naar een stad in balans. Het is van belang dat steden niet een eenzijdige bevolkingssamenstelling hebben. Een evenwichtige bevolkingsopbouw is goed voor de veerkracht van de stad. In ieder geval moet een cumulatie van achterstanden en problemen in bepaalde buurten worden voorkomen. Bovendien dient ook de schaarse ruimte in de stad evenwichtig te worden verdeeld. Daarbij dient wel aandacht te blijven voor het bij elkaar brengen van verschillende functies, wat eigen is aan de stad. Dat draagt mede bij aan de stad als ‘gedeelde ervaring’.

4.2 De taak van de overheid

Een volgende vraag is welke taak de *overheid* nu heeft bij de realisatie van deze doelen. Het is zeker niet zo dat de overheid deze opgave geheel naar zich toe moet trekken: vele andere partijen hebben hier een verantwoordelijkheid te vervullen. Dit hoofdstuk geeft de kaders aan voor de rol die de overheid in de stad heeft te spelen.

De overheidstaak wordt binnen de christendemocratie gezien als een drie-slag.¹⁰¹ Ten eerste dient de overheid *waarborgen* te scheppen voor de vrije ont-plooiing van niet-statelijke activiteiten in de sfeer van bijvoorbeeld de cultuur, de kennisoverdracht, de vorming, de collectieve belangenbehartiging, de zorgverlening en dergelijke.

Ten tweede moet ze een *financiële en sociale bodem* in het bestaan *garan-deren*. Dit krijgt onder andere gestalte door aanspraken te vestigen op materiële prestaties van de kant van de overheden, maar ook door ervoor te zorgen dat men-sen voldoende toegerust zijn om hun bestaan zinvol vorm te geven, dat wil zeggen over de juiste ‘kwalificaties’ beschikken voor het aangaan van sociale contacten, het vinden en verrichten van arbeid, etc.

Ten slotte dient de overheid de *voorwaarden te scheppen* waarbinnen mensen en maatschappelijke organisaties zicht krijgen op hun verantwoordelijkheden en zelf kosten en baten, rechten en plichten kunnen afwegen en waarbinnen zij zich reken-schap geven van de (rechts)gevolgen van hun handelen. De gespreide verantwoorde-lijkheid toont dat de overheid niet de enige en ook niet de belangrijkste architect van de samenleving is. De Bijbelse cultuuroopdracht laat zich niet op één noemer brengen of monopoliseren.

Dat leidt voor de grote stad tot de volgende richtingen voor de rol van de overheid:

- **De stad als veilige omgeving.** De overheid dient te zorgen voor gerechtigheid. Dat behelst in eerste instantie natuurlijk de veiligheid. De overheid handhaaft de rechtsorde. Maar verder behoort gerechtigheid vorm te krijgen in de zorg voor een leefbare omgeving; dat biedt mensen het startpunt voor deelname aan de stadssamenleving.
- **Échte kansen voor iedereen in de stad.** De overheid dient te zorgen voor ‘vloeren in het bestaan’. Deze vloeren gaan verder dan alleen materiële prestaties. Het omvat ook een verantwoordelijkheid voor de sociale en maatschappelijke toerus-ting van burgers, zodat ze iets van hun leven in de stad kunnen maken.
- **De regeldrift aan banden.** Laat ruimte voor de creativiteit en dynamiek die eigen zijn aan de stad, probeer niet alles te controleren. Stel de samenleving in staat om zelf zaken op te pakken. Tal van zaken kan de overheid naar haar aard niet eens. De overheid kan niet opvoeden, de overheid zet over het algemeen geen ondernemingen op, en evenmin houdt het overheidsapparaat sportclubs draai-ende. Gerechtigheid betekent ook dat de (stedelijke) overheid de stadssamen-leving voldoende ruimte biedt om hun eigen verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken. Dit betekent onder meer dat de overheid ervoor moet waken alles in van bovenaf opgelegde blauwdrukken te willen gieten. Ook is het nodig om

101 | Zie ook WI voor het CDA, Publieke gerechtigheid. Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving, Houten:Bohn Stafleu Van Loghum, 1990, en specifiek voor de grote steden: WI voor het CDA, Groot-stedelijk besturen, Houten:Bohn Stafleu Van Loghum, 1991.

regels en kaders die de samenleving belemmeren hun verantwoordelijkheid te nemen, op te ruimen.

Voordat we de kenmerken zullen schetsen voor het beleid voor de grote steden dat wij voorstaan, geven we hieronder eerst een analyse van het grotestedenbeleid van de afgelopen jaren.

4.3 Analyse grotestedenbeleid¹⁰²

De toestand in de (grote) steden heeft al vele jaren de aandacht van de politiek. Wanneer eind jaren '70 het besef doordringt dat het met de steden niet over de hele linie de goede kant op gaat, wordt de 'stadsvernieuwing' ingezet, die de stad zou moeten revitaliseren, onder meer qua economie. Daarna volgde de 'sociale vernieuwing', die erop gericht was om de stadsbewoners volwaardig mee te laten doen in de maatschappij, in het bijzonder door het verrichten van betaalde arbeid. Ondanks al dit beleid bleef de toestand in de steden een punt van zorg. Daarom start het eerste paarse kabinet in 1994 het 'grotestedenbeleid' (zie bijlage 1 voor een overzicht). Het huidige kabinet Balkenende-IV heeft in aanvulling op het grotestedenbeleid een actieplan ontwikkeld voor 40 stadswijken waarin de maatschappelijke problemen het meest hardnekkig zijn (de 'krachtwijken'). Wat is het beeld dat oprijst uit de analyse van het grotestedenbeleid zoals dat de afgelopen jaren gevoerd is? Welke lessen vallen eruit te trekken?

Allereerst was de rechtvaardiging van het 'grotestedenbeleid' de overtuiging dat de problemen van de grote steden specifiek grootstedelijk zouden zijn vanwege "de samenhang, de concentratie en de aanwezigheid van relatief grote kwetsbare groepen".¹⁰³ Vanwege deze samenhang zou dan ook een 'integrale aanpak' van de situatie nodig zijn.

Wil zulke integrale aanpak echter effectief kunnen zijn, dan is het van belang om enig inzicht te hebben in de vraag hoe de verschillende relevante onderwerpen samenhangen. Het probleem is echter dat het inzicht in deze causaliteit en de onderlinge verbanden bij de aanvang van het grotestedenbeleid niet aanwezig was en we intussen pas beetje bij beetje meer hierover beginnen te weten.¹⁰⁴ Een echt integrale aanpak van de problemen in de stad is in al die jaren niet van de grond gekomen.

Om de integrale aanpak op het gemeenteniveau mogelijk te maken is in het grotestedenbeleid gepoogd de toedeling van de budgetten van rijkswege te 'ontschotten'. Dat heeft ertoe geleid dat in de huidige (derde) fase van het grotestedenbeleid de steden nog slechts drie 'brede doeluitkeringen' ontvangen in plaats van vele verschillende bijdragen uit verschillende regelingen. Dat de ontschotting op

102 | Voor een uitgebreide analyse van het grotestedenbeleid zie de Bijlage achterin dit rapport.

103 | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994- 2002, Den Haag: 2002, p. 5.

104 | Zie bijvoorbeeld G. Marlet en C. van Woerkens, Naar een analysemodel voor de stad, Utrecht: Atlas voor gemeenten, 2007.

rijksniveau deels is gerealiseerd, garandeert nog niet dat het beleid en de uitvoering op het niveau van de stad ontkokerd zijn.

De sturing van het grotestedenbeleid bleek niet eenvoudig. Zo waren de afspraken die rijk en gemeenten gemaakt hebben in GSB-I niet helder geformuleerd.¹⁰⁵ Vervolgens werden in GSB-II weliswaar concretere doelstellingen afgesproken voor de beoogde maatschappelijke effecten (*outcome*), maar het bleek dat deze effecten zich moeilijk direct lieten sturen. Daarom zijn in GSB-III (naast het benoemen van vijf algemeen geformuleerde beoogde maatschappelijke effecten) concrete afspraken gemaakt over de te realiseren prestaties (*output*). Van deze prestaties wordt aangenomen dat ze bijdragen aan het realiseren van de beoogde maatschappelijke effecten. Uit de analyses van de effectiviteit van de eerste fasen van het grotestedenbeleid blijkt dat dit niet altijd het geval is. Overigens blijken deze concrete afspraken tussen rijk en gemeente over te leveren *prestaties* de beleidsruimte van steden in de praktijk te beperken en daarmee ook de innovatie van beleid.

Een ander probleem is dat de overheid in het grotestedenbeleid soms te veel hooi op de vork neemt. Zo stelden gemeenten zich doelen op terreinen waar ze slechts beperkte invloed hebben, of hebben ze soms overspannen verwachtingen van bepaalde maatregelen. Wat het eerste betreft kan gewezen worden op de doelstelling uit de eerste twee fasen van het grotestedenbeleid om de economische positie van de stad te verbeteren. Dit is iets waar de gemeente niet zo heel veel aan kan doen.¹⁰⁶ Dit is onderkend in de derde fase van het grotestedenbeleid, waarna de doelstellingen op het terrein van de economie realistischer gesteld worden. De overspannen verwachtingen van de effecten van bepaalde maatregelen deden zich vaak voor rond sociaal beleid: bij dit beleid ging het vaak om grootschalige doelstellingen die niet werden omgezet in concrete uitvoeringspunten. Achteraf werden den meestal de (al dan niet behaalde) resultaten goedgepraat. Vaak was dit 'goedpraten' weer de aanleiding om nieuw beleid te ontwikkelen.¹⁰⁷ 'Geen beleid' was in veel gevallen echter misschien wel een betere optie geweest...

Weer een ander probleem met het gevoerde beleid is dat onderwerpen niet altijd op de juiste schaal bekeken worden. De economische positie van de stad is niet te isoleren tot die van de (centrum)stad zelf, maar is veel meer iets van de stadsregio. Daarbij dient men zich te realiseren dat er grote verschillen zijn tussen de stadsregio's voor wat betreft hun economische kracht; sommige staan er heel goed voor, andere blijven achter. Het gevolg is dat niet alle regio's rond GSB-steden een economische impuls nodig hebben. Ook de arbeidsmarkt en de woningmarkt zijn in zekere zin regionaal. Daar moet het beleid voor de grote steden rekening mee hou-

105 | Algemene Rekenkamer, Rapport over grotestedenbeleid, Kamerstukken II 2002-2003, 28 786, nrs. 1-2.

106 | Vgl. R. van der Wouden, Een nieuwe stedelijke agenda, Den Haag: RPB, 2007, p. 17, en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Samenwerken aan de krachtige stad. Uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III), Den Haag: 2004, p. 9.

107 | J. Hoenderkamp, De sociale pijler. Ambities en praktijken van het grotestedenbeleid, Den Haag: SCP, 2008.

den. Het is van groot belang dat het juiste schaalniveau gekozen wordt om bepaalde onderwerpen aan te pakken.

Een belangrijk deel van de problemen die het grotestedenbeleid probeert op te lossen gaat om de positie van *mensen*. Het doel moet zijn om hun positie daadwerkelijk te verbeteren. Wie zich blindstaart op ‘ruimtelijke statistieken’ kan dat uit het oog verliezen. Wordt in een wijk bijvoorbeeld een groep kansarmen ‘vervangen’ door een groep kansrijkeren, dan zal de statistiek van dat gebied verbeteren, maar daarmee zijn de verhuisde kansarmen zelf nog niet geholpen.

Een ander knelpunt van het grotestedenbeleid is de neiging om problemen rond de effectiviteit van het beleid te beantwoorden met meer of nieuw (overheids)-beleid.¹⁰⁸ Dit gaat eraan voorbij dat in de maatschappij zelf ook al veel veerkracht en dynamiek zit die tot oplossing van problemen en verbeteringen kan leiden. Sterker nog, vaak ligt daar de sleutel. De overheid geeft geen les, start geen ondernemingen, of bouwt geen huizen. Dat doen scholen, ondernemers, woningbouwcorporaties of projectontwikkelaars. Het is zaak meer ruimte te bieden aan het maatschappelijk initiatief. Dat was een zwak punt van het grotestedenbeleid. In de verschillende fasen van het grotestedenbeleid (zie de Bijlage) was er nauwelijks aandacht voor de vraag welke inbreng maatschappelijke partijen zouden kunnen of moeten leveren bij het realiseren van de gewenste maatschappelijke effecten. In dit licht is het in principe goed dat in de benadering van de ‘krachtwijken’ een belangrijke plaats is ingeruimd voor bedrijven en maatschappelijke organisaties zoals scholen, woningbouwcorporaties, verenigingen en dergelijke. Het gaat erom om op een goede manier gebruik te maken van de energie, toewijding, vindingrijkheid, middelen, maar ook de belangen van zulke partijen. De overheid zal in aanvulling hierop zich moeten concentreren op het garanderen van de randvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld een goede veiligheid.

4.4 Lessen voor toekomst

Uit de analyse van het grotestedenbeleid vallen, in het licht van de christen-democratische visie, lessen te trekken voor het beleid voor de grote steden. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- maak geen ‘beleid om het beleid’;
- laat ruimte voor maatwerk: steden zijn verschillend;
- laat ruimte voor de maatschappij met haar particulier initiatief;
- wees realistisch in de doelen en de verwachtingen;
- houd steeds het juiste schaalniveau in het oog;
- vergeet de *mensen* niet.

Hieronder wordt uitgewerkt wat het bovenstaande betekent voor toekomstig beleid voor de grote steden.

108 | Vgl. R. van der Wouden, Een nieuwe stedelijke agenda, Den Haag: RPB, 2007, p. 9.

Overigens is het goed om eerst een kanttekening te maken bij de ontwikkeling in het beleid voor de grote steden om gaandeweg de focus te verengen tot steeds minder wijken. Dat is om een aantal redenen niet verstandig. Allereerst is voor een belangrijk deel van de grootstedelijke problemen de wijk helemaal niet de relevante ‘focus’. Daarnaast kan de concentratie op maar een paar wijken ten koste gaan van de aandacht voor problemen die zich in andere wijken voordoen. Sterker nog, het gevaar bestaat dat problemen juist verplaatst worden naar andere gebieden in de stad (het ‘waterbedeffect’), wat zich in de praktijk ook lijkt te hebben voorgedaan.¹⁰⁹ Ten slotte kan de manier waarop het geld voor de 40 ‘prachtwijken’ van het huidige kabinet bijeen gebracht is, contra-productief werken: alle woningcorporaties die *niet* in de betreffende 40 wijken actief zijn, moeten dit geld opbrengen. Hierdoor houden ze zelf minder geld over voor hun eigen maatschappelijke opgave in hun eigen werkgebied, en zal naar verwachting ook hun animo afnemen om de overheid te helpen bij het bereiken van haar (bredere) politieke en maatschappelijke doelstellingen.¹¹⁰

Geen ‘beleid om het beleid’

Allereerst moet er geen ‘beleid om het beleid’ gemaakt worden. Het is goed om het ‘grootstedenbeleid’ kritisch tegen het licht te houden. Het grootstedenbeleid is destijds in het leven geroepen om een ‘integraal antwoord’ op de complexe problemen van de stad te bieden. De gedachte was dat de verkokering binnen de overheidsorganisatie(s) en de maatschappij een effectieve aanpak in de weg zouden staan. In de praktijk lijkt het grootstedenbeleid intussen echter zelf verworden tot een nieuwe koker met eigen stafbureaus bij het rijk en de gemeenten, een kenniscentrum, een eigen werkwijze en een eigen cultuur. Verder heeft het streven naar ontkokering vooral geleid tot een sterke focus op de organisatiestructuur en daarmee minder op de uitvoering en de praktijk. Het zorgde voor meer afstemmingsverplichtingen tussen de verschillende ‘kokers’ en een opeenstapeling van coördinatie-mechanismen. Samenwerking en afstemming zijn weliswaar belangrijk bij de aanpak van complexe problemen, maar laten zich moeilijk vooraf, van bovenaf en vanachter de ‘tekentafel’ inbouwen.¹¹¹ Beter zou het zijn om de uitvoering als startpunt te nemen: daar waar samenhang gewenst is en de ‘verkokering’ een effectieve aanpak belemmert, kan actie worden ondernomen. Het huidige kabinet lijkt dit intussen ook te onderkennen waar het – in zijn schets van toekomstig grootstedenbeleid (uit oktober 2008) – uitdrukkelijk verzekert dat “er geen zware, overkoepelende organi-

109 | Slob, A., G. Bolt en R. van Kempen, Na de sloop. Waterbedeffecten van gebiedsgericht stedelijk beleid, Den Haag: Nicis Institute i.s.m. de Faculteit Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht, 2008. De leefbaarheidsontwikkeling in de grote steden zoals die is uitgedrukt met de ‘Leefbaarometer’ van het ministerie van VROM (www.leefbaarometer.nl) laat zien dat dit effect zich in de praktijk ook voor heeft gedaan, in bijvoorbeeld Den Haag of Rotterdam.

110 | Vergelijk ook paragraaf 6.2.6 in Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, De woningmarkt in beweging. Naar een markt die werkt, Den Haag, 2008.

111 | RMO, De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte, Amsterdam: Uitgeverij SWP, 2008, p. 96-97.

satiestructuur” komt voor de thema’s die voor het kabinet prioriteit hebben in het kader van het grotestedenbeleid en de wijkenaanpak.¹¹²

Laat ruimte voor maatwerk omdat steden verschillend zijn

Daarnaast moet er ruimte zijn voor maatwerk in de steden. De afgelopen decennia heeft de rijksoverheid zich zeer nadrukkelijk gemanifesteerd in de grote stad. Met speciaal grotestedenbeleid en een eigen bewindspersoon werden op verschillende terreinen specifiek stedenbeleid gevoerd. Met diverse stimuleringsprogramma’s trachtte de rijksoverheid invloed uit te oefenen op de sociale cohesie, de veiligheid, de economische ontwikkeling, het ondernemerschap en de ruimtelijke inrichting van de stad.

Het grotestedenbeleid kent echter nog een sterke mate van uniformiteit. De overheid zet haar traditionele instrumentarium in. Met subsidies tracht zij gewenst gedrag van mede-overheden of mensen af te dwingen. Als de stimulans van geld daarvoor niet werkt, heeft de overheid met regelgeving een meer directief instrument in handen. Subsiëring, verboden en geboden gaan als vanzelf uit van een zekere mate van uniformiteit: pas als gedrag, een plan of een situatie binnen een duidelijk afgebakend kader valt, komt u in aanmerking voor subsidie of ontloopt u een sanctie. Het blauwdrukdenken overheerst.

Maar steden verschillen onderling echter sterk in hun omstandigheden, mogelijkheden, problemen en voorkeuren. De situatie in de Nederlandse steden laat zich niet vangen in het keurslijf van de uniformiteit. Daarom dient er ruimte te zijn voor differentiatie. In het grotestedenbeleid van de kabinetten-Balkenende is weliswaar meer ruimte voor maatwerk per stad gekomen door het bundelen van rijks-geld in brede doeluitkeringen en door het maken van afspraken per stad, maar het is wenselijk de ruimte voor de steden nog verder uit te breiden.

Dit kan bereikt worden door in de toekomst het geld dat grote steden vanwege hun specifieke problematiek extra nodig hebben, via het gemeentefonds te verstrekken (en niet meer via een apart kanaal van ‘grotestedenbeleid’). Dit biedt gemeenten meer ruimte om optimaal in te spelen op de lokale behoeften. (Uiteraard kunnen daarbij tussen rijk en gemeente bestuurlijke afspraken gemaakt worden over de te bereiken verbeteringen in de stad, maar de gemeente wordt in beginsel de vrijheid gelaten haar aanpak te kiezen. Pas wanneer de resultaten in een bepaalde stad tekort blijken te schieten kan er een aanleiding zijn dat de rijksoverheid zich sterker met het ‘grotestedenbeleid’ van die gemeente gaat bemoeien.) Het is positief dat de plannen van het kabinet voor toekomstig grotestedenbeleid, zoals verwoord in de brief van de minister van Wonen, Wijken en Integratie van 24 oktober 2008, de hier voorgestelde richting van decentralisatie en ruimte voor meer maatwerk opgaan.¹¹³

112 | Brief van de minister van Wonen, Wijken en Integratie aan de Tweede Kamer, d.d. 24 oktober 2008, kenmerk SB2008104241, p. 6.

113 | Zie de brief van de minister van Wonen, Wijken en Integratie aan de Tweede Kamer, d.d. 24 oktober 2008, kenmerk SB2008104241, waarin het kabinet aangeeft dat het voor de volgende fase van grotestedenbeleid “als hoofdlijn [kiest] voor decentralisatie” (p. 8) en

Deze benadering onderstreept ook de rol van de gemeente als draagster van lokaal bestuur. De rijksoverheid kan deze rol ondersteunen door de voorwaarden te scheppen dat gemeenten lokaal ook echt effectief te werk kunnen gaan met hun eigen aanpak. Daarvoor kan het onder meer nodig zijn dat steden met minder, of in ieder geval andere regels vanuit het rijk te maken krijgen.

Laat meer ruimte voor particulier initiatief

De overheid is *niet* de architect van de samenleving. Het zijn de mensen zelf en hun (maatschappelijke) organisaties die de stad vorm moeten geven. De overheid moet – in de christen-democratische visie – voorwaarden scheppen dat mensen en hun maatschappelijke organisaties zich kunnen ontplooiën en zo vorm kunnen geven aan de samenleving. Mensen moeten zelf de regie over hun leven en hun leefomgeving in handen kunnen nemen. Juist in het particulier initiatief vinden we veel betrokkenheid en creativiteit. Maar in het huidige beleid wordt dat niet altijd gestimuleerd.

De inzet van het klassieke overheidsinstrumentarium subsidies en regelgeving impliceert een directieve benadering. Den Haag of het gemeentehuis bepalen van bovenaf hoe zij het willen hebben en besluiten aldus. Als al iets van mensen wordt gevraagd, dan is dat meestal een reactie op overheidsbeleid: formuleren invullen om subsidie te verkrijgen, aanmelden bij de Kamer van Koophandel om je in te schrijven als ondernemer, inspreken bij een commissievergadering als de gemeente bouwplannen heeft. De overheid belemmert met haar top-downbenadering het noodzakelijke particulier initiatief.

Voor de toekomst betekent dit dat de stad weer teruggegeven moet worden aan de mensen en hun verbanden (zoals organisaties en bedrijven). Het beleid voor de grote stad moet dan ook echte ruimte geven voor maatschappelijk initiatief. Daarom zou de centrale vraag bij elke opwelling om beleid voor de stad te willen maken moeten zijn: wat komt er uit de gemeenschappen zelf? Wat zouden zij zelf willen en wat moeten wij als overheid doen om mogelijk te maken dat mensen dat zelf kunnen realiseren? Het is wenselijk om particulier initiatief te stimuleren, bijvoorbeeld rond woningbouw of ondernemerschap. We moeten toe naar een benadering waar het primaat ligt in de samenleving ('van onderop'). Overbodige regels moeten geschrapt worden.

Wees realistisch in de doelen en de verwachtingen

Verder is het van belang dat de overheid niet te veel hooi op de vork neemt. Ze moet zich geen doelen stellen die ze niet of in zeer beperkte mate kan beïnvloeden. Tevens dient de overheid zich geen rol aan te meten die de eigen mogelijkheden te boven gaat. In het (huidige) grotestedenbeleid en de wijkenaanpak wordt van gemeenten verwacht dat ze de regie voeren bij de integrale aanpak van grotestadsproblemen, waarbij verschillende lokale partijen betrokken zijn. Het is sterk de vraag of de

verder dat het "belangrijk is dat steden de ruimte hebben om zelf maatwerkafspraken te maken met lokale partners" (p. 4).

(gemeentelijke) overheid deze rol kan waarmaken. Veel van deze lokale partijen, zoals woningbouwcorporaties, scholen of zorginstellingen, staan immers op zodanige afstand van de gemeente dat ze die partijen niet echt kan regisseren, anders dan door het bereiken van overeenstemming. Daarbij moet de gemeente zich dus rekenschap geven dat die lokale maatschappelijke partijen – gerechtvaardigde – particuliere belangen hebben die niet noodzakelijk samenvallen met het ‘algemeen belang’ in de visie van de gemeente. Dit vraagt vooral om elan en overtuigingskracht aan de kant van de overheid om effectief een appèl te kunnen doen op burgers en hun instituties om gezamenlijk te werken aan oplossingen voor maatschappelijke problemen.¹¹⁴

Houd steeds het juiste schaalniveau in het oog

Het grotestedenbeleid heeft – per definitie – een ruimtelijke focus: op de grotestadsgemeente of specifieke wijken. Voor veel onderwerpen is dat echter niet het relevante schaalniveau. Dat een probleem zich in een grote stad of bepaalde wijk voordoet, betekent niet automatisch dat de oplossing ligt in beleid specifiek op stads- of wijkniveau. Zo is bijvoorbeeld voor het vergroten van werkgelegenheid de stadsregio het relevante schaalniveau en zeker niet de wijk. Voor (toekomstig) beleid voor de grote stad is het dan ook wenselijk dat de inspanningen gepleegd worden op het juiste schaalniveau. In dit licht is het positief om te zien dat het huidige kabinet voornemens is om het toekomstige grotestedenbeleid van het rijk “selectiever [te laten] zijn in termen van thema’s”: slechts waar gemeenten hardnekkige problemen niet zelf kunnen oplossen, kan partnerschap met het rijk (en derhalve een vorm van beleid op rijksniveau) aan de orde zijn.¹¹⁵ Ook de provincies hebben een verantwoordelijkheid bij het revitaliseren van de steden vanwege hun rol op het gebied van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, de jeugdzorg of de verbinding tussen stad en land.

Vergeet de mensen niet

Ten slotte moeten we niet uit het oog verliezen dat het bij veel onderwerpen van het grotestedenbeleid gaat om personen. Het zijn de *mensen* in de stad en hun *samenleving* die hun ontplooiing moeten vinden. Waar dat schort, bijvoorbeeld door een gebrekkige kennis van taal, een laag opleidingsniveau, of werkloosheid, gaat het niet om een ruimtelijk probleem, maar om een probleem van mensen. De aanpak van zulke problemen moet dan ook gericht zijn op de betrokken personen (of groepen). Hun situatie dient te verbeteren. Dat moet de ambitie zijn. Het is dus niet voldoende om de ‘ruimtelijke statistiek’ te verbeteren bijvoorbeeld door via herstructurering de bevolkingssamenstelling van een wijk te veranderen. Zo’n proces van herstructurering zal gepaard moeten gaan met inspanningen om de kwetsbare

114 | Vgl. WI voor het CDA, Spiegel van de staat. Staatkundige voorwaarden voor een overtuig(en)de politiek, Den Haag, 2007, p. 20 en 36-37.

115 | Brief van de minister van Wonen, Wijken en Integratie aan de Tweede Kamer, d.d. 24 oktober 2008, kenmerk SB2008104241, p. 6.

groepen onder de oorspronkelijke wijkbewoners vooruit te helpen ook al vertrekken ze eventueel naar andere wijken.

4.5 Van de verstatelijking naar de mensen

Voor de toekomst betekent dit dus dat de stad weer teruggegeven moet worden aan de mensen. In het beleid voor de grote stad moet echte ruimte zijn voor maatschappelijk initiatief en de beleidsmakers moeten af van de uniforme mallen voor situaties die van stad tot stad (en buurt tot buurt) verschillen. We moeten toe naar een benadering van onderop en differentiatie.

In zijn rapport *Vertrouwen in de buurt* maakt de WRR onderscheid tussen de institutionele logica van de overheid en de vraaglogica van burgers en bewoners.¹¹⁶ Dit onderscheid kunnen wij toepassen bij de beantwoording van de vraag op welke manier de overheid zou moeten optreden in de stad. Bij het grotestedenbeleid ligt nu nog de nadruk op de institutionele logica van de overheid. Uniformiteit, fragmentatie, de top-downbenadering en protocollisering zijn daarvoor de aanwijzingen.

De kunst voor de overheid is om ook hier al te beginnen met de vraaglogica. Dat betekent concreet een accentverschuiving naar maatwerk en een bottom-up benadering. Kortom: de overheid moet soms een stap terug doen om ruimte te maken voor de bewoners van de stad.

Welke logica moet bij welk beleid de boventoon voeren? We onderkennen eerder drie aandachtsgebieden mensen, maatschappij en ruimte, met elk hun eigen uitdaging: binding, participatie en 'stad in balans'.

Mensen / Binding

De doelstelling om de onderlinge betrokkenheid in de stedelijke gemeenschappen te versterken kan alleen door inbreng van mensen zelf worden gerealiseerd. Daarbij helpt geen directief beleid van subsidies en regelgeving alleen. Hier moet de overheid, zowel op nationaal niveau als in de stad, een nieuwe houding aannemen en een nieuw instrumentarium aangrijpen. Ze moet er niet meer van uitgaan dat ze steeds zelf het initiatief moet nemen, maar ze dient de maatschappelijke netwerken van de stad hun werk te laten doen, als een makelaar partijen bij elkaar te brengen die de stad samen beter kunnen maken, en vitale coalities te sluiten met ondernemers, burgers, maatschappelijke organisaties.

Hoe krijg je als overheid die partijen in beweging? Hoe creëer je betrokkenheid? Mensen (en hun verbanden) zijn bereid verantwoordelijkheid te nemen en te dragen als zij zien dat ze daarmee merkbare invloed kunnen hebben op hun (leef) omgeving. Dan komen zij in beweging. Die invloed zullen zij herkennen als de overheid terugtreedt. Dat vraagt om een geheel nieuwe attitude: niet meer controle willen houden, maar los laten en ruimte bieden. Het gaat hier uiteindelijk om vertrouwen dat het zonder de overheid ook wel goed komt, misschien zelfs beter gaat.

116 | WRR, *Vertrouwen in de buurt*, Den Haag/Amsterdam, 2005. p. 115 e.v.

Maatschappij / Participatie

Rond participatie is het beeld gemengd. Jezelf ontplooiën binnen de maatschappij is naar zijn aard een maatschappelijke activiteit. De ambitie van mensen kun je als overheid niet opleggen, hoogstens stimuleren. Mensen bepalen in beginsel zelf welke opleiding ze willen volgen en opleidingen moeten met hun docenten als deskundigen zelf kunnen bepalen hoe zij hun leerlingen en studenten laten ontwikkelen en daarmee (ook) klaarstomen voor de arbeidsmarkt.

Toch is het soms nodig een stok achter de deur te hebben. Dan is het verstandig dat de overheid in haar beleid bepaalde regels oplegt. Bijvoorbeeld om mensen te verplichten onderwijs te volgen of te werken. In zo'n geval is het van belang dat de overheid erbovenop zit en, bijvoorbeeld, uniforme regels stelt die voor iedereen tussen 16 en 27 jaar gelden.

Belangrijk is wel het besef dat voor ambitie zelfvertrouwen en eigenwaarde nodig is. En dat is precies wat grote groepen kansarmen in de grote steden ontberen. Hier ligt een belangrijke verantwoordelijkheid van de samenleving om te werken aan het vertrouwen van die groepen en mensen aan te spreken op hun capaciteiten en niet op hun gebreken. Cruciaal is wel dat de dragende massa van de stedelijke samenleving deze (maatschappelijke) taak oppakt.

Ruimte / Balans

De wijze waarop je de stad inricht verandert mensen niet. Van een modern huis met goede voorzieningen in een evenwichtige buurt, worden kansarmen niet opeens kansrijk. Daarvoor hebben ze ambitie, vertrouwen en een opleiding nodig. Wanneer te veel achterstanden en problemen bij elkaar komen in een buurt, kan daar evenwel een merkbare negatieve invloed van uitgaan. Zulke cumulatie van problemen dient wel tegengegaan te worden. Hier is enige regie door de overheid nuttig, doch deze kan nooit in de plaats komen van de verantwoordelijkheid van mensen en hun verbanden zelf.

De ruimtelijke inrichting van de stad kan wel de gunstige randvoorwaarden creëren om ontmoetingen tussen verschillende bevolkingsgroepen te stimuleren en ondernemerschap aan te moedigen door vraag en aanbod bij elkaar samen te brengen. Hier is het belangrijk om goed te luisteren wat bewoners, bezoekers en ondernemers zelf van hun stad verwachten.

Wanneer we de drie domeinen overzien, komt het er in de kern op neer dat de verstatelijking van het grotestedenbeleid wel wat minder kan; de stad moet weer terug aan de mensen worden gegeven. De overheid vervult met name een randvoorwaardenscheppende functie om mensen zelf hun stad te laten maken.

5 | **Stad van mensen**

5.1 Inleiding

Burgerschap in de stad vraagt om betrokkenheid op de ‘politieke’ gemeenschap, dat wil zeggen met de *polis*, de stedelijke samenleving. Er is diversiteit, maar wel binnen dezelfde stadsmuren. Voorkomen moet worden dat bepaalde groepen los raken van die gemeenschap, daarvan vervreemden. Een basisgevoel van gemeenschappelijkheid is een voorwaarde voor het kunnen onderhouden van de stedelijke openbaarheid. Dit betekent ook dat bestaande betrokkenheid gekoesterd mag worden: jaag bijvoorbeeld niet de gezinnen de stad uit die daar graag zouden willen blijven.

Daarnaast zijn bindingen in de samenleving nodig om een aangrijpingspunt te bieden voor maatschappelijk initiatief. Een startpunt voor het vormgeven aan solidariteit. Vanuit de stad als gedeelde ervaring kunnen mensen hun maatschappelijke opdracht geïnspireerd oppakken en zo met elkaar werken aan een levendige stad. Door gezamenlijk de eigen ambities te verwezenlijken wordt vervolgens weer gewerkt aan het versterken van binding en betrokkenheid. Op die manier werken mensen aan het vinden van praktische, werkbare manieren om met elkaar om te gaan.¹¹⁷ Het gaat om concrete contacten van individu tot individu.

Eén van de centrale christen-democratische doelstellingen in grotestedenbeleid moet zijn: mensen en gemeenschappen de ruimte geven en in staat stellen geven om te werken aan onderlinge binding en betrokkenheid. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) omschrijft verbinden als het duurzaam of herhaald bij elkaar brengen van mensen met andere mensen, groepen of instituties, zodat er sociale netwerken kunnen ontstaan.¹¹⁸

In de stad wonen vele verschillende groepen mensen, van de kansrijken die bewust kiezen voor de stad om daar maximaal te profiteren van alle mogelijkheden die de stad te bieden heeft, tot groepen kansarmen die voor een deel in probleemwijken terecht zijn gekomen. De verschillende groepen in de stad leven vaak langs elkaar heen. In de drukke stad leven veel mensen bij elkaar, maar niet met elkaar. Het blijkt moeilijk om in een stad de sociale en fysieke infrastructuur in te zetten om ontmoetingen van verschillende mensen te stimuleren.

Verbindingen binnen de stedelijke samenleving bieden ook kansen voor de (culturele) verheffing van de kansarmen. Daarmee kan het bijdragen aan het voorkomen dat de problemen van de kansarmen cumuleren. Het is ook goed voor de stad, want mensen die mee kunnen doen aan de stedelijke samenleving, zorgen voor stabiliteit en rust. Voor degenen met meer kansen biedt het mogelijkheden om op een zinvolle wijze verantwoordelijkheid op te nemen en talenten te ontplooiën.

Het creëren van verbondenheid wil niet zeggen dat mensen vrienden moeten worden of daarvoor in een keurslijf van uniformiteit moeten geperst. We moeten niet de uniciteit van mensen afnemen, maar ruimte laten aan verschillen. Betrokken-

117 | Vgl. Leon Heuts, ‘Laten we maar aan de slag gaan en nuchter kijken hoe het gaat’, NRC Handelsblad, 29 maart 2008.

118 | RMO: Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden. Advies 37. Den Haag, 2005.

heid en verbondenheid worden niet gerealiseerd door gelijkgestemdheid en homogeniteit na te streven. Verbinding gaat over hoe mensen met hun eigenheid en dus verscheidenheid als startpunt, tot elkaar kunnen worden gebracht. In een samenleving moet men met elkaar kunnen communiceren, moet men elkaar kunnen vertrouwen en moet men zich veilig kunnen voelen ondanks mogelijke verscheidenheid.¹¹⁹ Verbondenheid schept een minimale vorm van cement tussen sociale netwerken; het is de olie van de sociale infrastructuur die kan zorgen dat contacten soepeler verlopen. Daarvoor is een gemeenschappelijk besef van verbondenheid wel onmisbaar.

De RMO formuleert het als volgt: “Het gaat erom een gemeenschappelijk fundament voor verschillen te (be)vestigen en waar nodig te beschermen of tot ontwikkeling te brengen. De overheid is geroepen deze grenzen scherp te formuleren en te bewaken. Juist door deze grenzen scherp te definiëren creëert de overheid de productieve ruimte voor verschil.”¹²⁰

Maar een overheid alleen is niet voldoende. Verbinding is immers in de eerste plaats iets wat mensen zelf - en buiten de overheid - moeten aanleggen. In veel gevallen lukt dat ook.¹²¹ Zeker mensen met een vergelijkbare achtergrond weten elkaar gemakkelijk te vinden. Daar waar verbindingen niet als vanzelfsprekend ontstaan heeft de overheid een verantwoordelijkheid. Maar welke middelen staan de overheid tot haar beschikking om verbindingen te creëren en stimuleren?

Dit hoofdstuk onderzoekt de mogelijkheden die de overheid heeft om het ontstaan van verbindingen in de samenleving te ondersteunen. Daarvoor zal de volgende paragraaf eerst in beeld brengen welke initiatieven al bestaan en in hoeverre deze succesvol zijn. Paragraaf 3 geeft een christendemocratische visie op verbinden en hoe dat bevorderd kan worden. De vierde paragraaf belicht de bijdrage van kerken en moskeeën in de stedelijke samenleving. Paragraaf 5 onderstreept het belang van een gemeenschappelijk kader (respect, fatsoen) als voorwaarde voor het laten bestaan van de pluriformiteit in de stad. Vervolgens staan we in de zesde paragraaf stil bij het belang om de gezinnen in de stad te houden of terug naar de stad te brengen. Juist die gezinnen spelen een belangrijke rol als bindweefsel in de stedelijke samenleving. Paragraaf 7 sluit dit hoofdstuk af met conclusies.

5.2 Pogingen om te verbinden

Overheden van alle niveaus hebben afgelopen jaren vele initiatieven ondernomen om groepen mensen met elkaar in contact te brengen. De voorbeelden van door gemeenten gesubsidieerde straat- en wijkfeesten of voetbaltoernooien springen daarbij in het oog. Recent hebben onderzoekers van het SCP enige ordening aange-

119 | Vgl. J.P.H. Donner, ‘Geef mij de droom en haar uitleg’, lezing op het Noorderpodium, Amsterdam, op 9 september 2008.

120 | RMO (2005), p. 65.

121 | Zie voor één voorbeeld: ‘VanHarte Resto: uitwaaiend burgerinitiatief’ in: WI voor het CDA, Gezocht: maatschappelijke vernieuwers. Gevonden: de burger en de professional, Den Haag: 2006, p. 14-18.

bracht in die pogingen en zich daarbij gebogen over de vraag of de overheidsinterventies hier effectief waren.

In deze evaluatie van het SCP, die zich vooral richt op het bevorderen van interetnisch contact, valt in de eerste plaats het omvangrijke aantal initiatieven op. De onderzoekers maken onderscheid in vier typen interventies, namelijk die zijn gericht op:

1. ontmoeting;
2. elkaar leren kennen;
3. samenwerken, en
4. hulp en ondersteuning bieden.

Het straatfeest is een initiatief dat is gericht op ontmoeting. De gespreksavond over religie laat mensen met elkaar kennismaken. Bij samenwerken en ondersteunen zoeken mensen naar kenmerken die hen binden in plaats van onderscheiden: een gezamenlijke interesse om samen te werken of een uitwisseling van belangen waarbij de een de ander helpt bij het repareren van de wasmachine en de ander helpt bij het bijhouden van zijn tuin. Interventies gericht op ontmoeting en leren kennen zijn veelal eenmalig. Interventies die samenwerking en ondersteuning beogen zijn duurzamer van karakter.¹²²

Gijsberts en Dagevos (2007) onderscheiden, binnen de interventies gericht op interetnisch contact, verder etnische en algemene interventies. Bij de eerste is de culturele of religieuze achtergrond de reden en aanleiding om mensen samen te brengen. Algemene interventies trachten mensen bijeen te brengen op basis van een gemeenschappelijke rol, taak of verantwoordelijkheid. Je spreekt mensen dan aan omdat ze ouder, sporter of wijkbewoner zijn. Bij initiatieven gericht op samenwerken en hulp/ondersteuning gaat het vooral over zulke algemene interventies. De initiatieven die beogen dat mensen elkaar beter leren kennen, betreffen daarentegen vooral etnische interventies. Bij initiatieven gericht op ontmoeting is het beeld gemengd.

Projecten die duurzamer van karakter zijn en gericht zijn op wat mensen bindt, lijken succesvoller te zijn. De eerste vorm van initiatieven, gericht op ontmoetingen, is veelal eenmalig en beklijft daarom minder. Bovendien: ontmoeten om te ontmoeten maakt weinig mensen warm voor een samenkomst. Initiatieven die kennismaking beogen benadrukken de verschillen. Praten over elkaars geloof benadrukt juist hoe de ander anders is. Samenwerking en ondersteuning richten zich juist op wat mensen gemeenschappelijk hebben en zijn niet ad hoc van karakter.

Het SCP-onderzoek van Gijsberts en Dagevos richt zich op het bevorderen van interetnisch contact; daarom hebben de onderzochte initiatieven vooral betrekking op toenadering van allochtone en autochtone bevolkingsgroepen. Het onderhavige WI-rapport over de grote steden wil verbinding breder opvatten: het gaat om verbindingen binnen de hele stedelijke samenleving. Dat gaat verder dan alleen het samen-

122 | Zie M. Gijsberts en J. Dagevos (red.), *Interventies voor integratie. Het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact*, Den Haag: SCP, juli 2007.

brengen van nieuwe en oorspronkelijke Nederlanders. Het is in de grote stad in zijn algemeenheid van belang om een zekere mate van betrokkenheid en verbinding te laten ontstaan tussen de verschillende groepen mensen in de stad met ieder hun verschillende sociaal-economische, culturele of religieuze achtergrond. Niet om de verschillen ongedaan te maken, wel om te zoeken naar wat mensen bindt. Ook voor deze ruimere opvatting van het bevorderen van verbinding zijn de conclusies van het SCP-onderzoek relevant. Er is immers op het eerste gezicht geen enkele reden om aan te nemen dat de conclusie dat initiatieven die zijn gericht op samenwerking en ondersteuning beter beklijven, niet ook gelden voor de verbinding van andere groepen dan allochtone en autochtone alleen.

De uitkomsten van het onderzoek van Gijsberts en Dagevos (2007) sluiten aan bij de conclusies van het eerder genoemde rapport van de RMO. De adviesraad constateert dat verbinden door de overheid nu vooral “buiten de sociale infrastructuur om wordt georganiseerd”.¹²³ Daarmee bedoelt de RMO dat de overheid ‘verbinden’ en de activiteiten die daaraan bijdragen (in het betreffende RMO-rapport ging het specifiek over verbinden tussen autochtonen en allochtonen) te veel als een losstaand iets beschouwt, en daarmee uit het oog heeft verloren dat juist *binnen* het leven van alledag (de school, het werk, de sportvereniging, etc.) vele kansen en aanknopingspunten tot ontmoeting en verbinding liggen.

5.3 Verbinden als christen-democratische opdracht

Maatregelen om verbinding te stimuleren moeten dus aansluiten bij de bestaande sociale en fysieke infrastructuur. Dat is voor de christen-democratie een natuurlijk startpunt: deze ideologie heeft immers een groot vertrouwen in wat de samenleving zoal vermag. Het is niet de overheid die verbinding moet organiseren, mensen hebben hier een eigen verantwoordelijkheid. De christen-democratie belijdt het primaat van de samenleving: daarbij gaat niet om ruimte *geven*, maar om de samenleving de ruimte te laten die haar van nature toebehoort. Het is goed als in een stad maatschappelijke activiteiten als wonen, werken, onderwijs, voorzieningen en vrijetijdsbesteding op elkaar betrokken raken. Dat verweeft de mensen in de stad op een natuurlijke manier met elkaar.¹²⁴ Dat is wat de Duitse politicoloog Hans Maier het ‘relationele en complete karakter van de stad’ noemt.¹²⁵ Door de stad een ‘gedeelde ervaring’ te laten zijn, kan de stad haar bewoners een gevoel van identiteit geven, van thuis-zijn.

Pas als de samenleving er zelf niet in slaagt die verbindingen te creëren is het de opdracht van de overheid om de samenleving daarin te ondersteunen. Niet met de ambitie om deze taak van de gemeenschappen over te nemen. Terughoudendheid

123 | RMO (2005), p. 60.

124 | A.H. van Luyn, s.d.b., ‘De christenen in de stadscultuur’, voordracht gehouden voor ‘Christenen Brugge 2002’ te Brugge op 26 april 2005, opgenomen in: A.H. van Luyn, s.d.b., *Waarden en deugden. Zorgvuldig in de Randstad*, Kampen: Kok, 2006, p. 135-144.

125 | Maier, H., ‘Die Zukunft unserer Städte’, *Communio* 33 (2004), p. 260-268.

met overheidsbemoeyenis in deze is vereist: voor je het weet raakt een probleem verstatelijk. Wel om ruimte te bieden en de samenleving te helpen het lot in eigen hand te nemen.

Verbindingen kunnen op verschillende manieren bevorderd worden. In de eerste plaats kan verbinding worden gerealiseerd door participatie. Door de positie van mensen te verbeteren via scholing en werk komen mensen als vanzelf op hun school of via collega's in contact met mensen uit andere delen van de samenleving. Het volgende hoofdstuk wijdt daar verder over uit. Een tweede lijn waarlangs verbindingen kunnen worden opgezet is die van de inrichting van de fysieke ruimte. Met de inrichting van de fysieke ruimte kunnen verrassende verbindingen worden gelegd en onverwachte ontmoetingen gestimuleerd.¹²⁶

Hier richten we de focus op sociale verbindingen, anders dan via de lijnen van participatie en ruimtelijke ontmoetingen. Als die niet als vanzelf tot stand komen, welke uitgangspunten gelden voor de overheid om die verbindingen te helpen realiseren?

1. Zoek naar wat mensen bindt, niet wat hen scheidt.

Uit genoemde onderzoeken komt naar voren dat verbinding pas dan effect heeft als mensen worden samengebracht uit hoofde van een gezamenlijke interesse of belang. Ouders van alle rangen en standen ontmoeten elkaar op het schoolplein als zij wachten op hun kinderen. Sportliefhebbers, hoe verschillend ook van achtergrond, vinden elkaar elk weekend op vele duizenden sportvelden en in sporthallen. De ontmoeting komt tot stand door de gezamenlijkheid; dat de een Turk, de ander christen en een volgende niet-gelovig is, speelt geen enkele rol. Van dat gegeven moeten beleidsmakers gebruik maken wanneer zij nadenken hoe zij nieuwe verbindingen in de stad kunnen creëren. Mensen kunnen worden aangesproken omdat zij samen wijkbewoner, ouder, kerkbezoeker of hardloper zijn. Een mooi voorbeeld hiervan is het project 'Straatvertegenwoordigers' van de bewonersorganisatie 'Wijkberaad Laak Centraal' in de Haagse wijk Laak (zie tekstkader). Bij dit project zetten de vrijwilligers (met verschillende achtergronden) zich in omdat ze buurtbewoner zijn en allen baat hebben bij een leefbare en veilige buurt.

Initiatieven van onderop die gericht zijn op eenmalige projecten om mensen samen te brengen met als doel te leren van elkaars verschillen, hoeven niet te worden afgeremd of tegengehouden. De overheid dient zich echter te richten op de alternatieven.

PROJECT STRAATVERTEGENWOORDIGERS: SOCIALE COHESIE TERUG IN DE WIJK

De Stichting Wijkberaad Laak Centraal is in 2003 begonnen met het succesvolle project Straatvertegenwoordigers. Het doel was om met de inzet van straatvertegenwoordigers het saamhorigheidsgevoel terug te brengen in de wijk. Maar liefst 84 bewoners, met verschillende culturele of religieuze achtergronden, zetten zich

126 | Zie ook paragraaf 7.4 van dit rapport.

vrijwillig in. Zij houden de leefomgeving in de gaten en werken zo mee aan de veiligheid en leefbaarheid in de wijk. Zij signaleren ongewenste situaties en geven dit door aan bijvoorbeeld de wijkagent, stadsbeheer, het Gemeentelijk Contact Centrum of Ouderenwerk. De meldingen lopen uiteen van ongewenst grof vuil op straat tot burenruzies en van kapotte lantarenpalen tot de wens om meer groen in de straat. De meldingen zijn anoniem, zodat het geen bedreiging kan vormen voor de vrijwilligers. Leo Olffers, voorzitter van de Stichting, geeft aan dat het project alleen zo goed kan lopen als er goed samengewerkt wordt met elkaar en met de betrokken instanties. Vertrouwen dat er iets met de melding van straatvertegenwoordigers gebeurt, is een voorwaarde voor succes. Het resultaat van het project is een verbetering van de leefbaarheid. Ook heeft het geleid tot meer sociale cohesie in de wijk. Het project Straatvertegenwoordigers is een startpunt geweest voor verschillende activiteiten voor bewoners, zoals een Jeugdwijkberaad, de wijkbus en debatavonden over samenleven in harmonie. Het Wijkberaad zelf is een echte bewonersorganisatie die bijna uitsluitend draait op vrijwilligers, met hart voor de wijk.

Meer over het project Straatvertegenwoordigers en andere projecten van de Stichting Wijkberaad Laak Centraal is te lezen op <www.maatschappelijke-vernieuwers.nl>, een initiatief van het WI voor het CDA.

2. Doe ook een beroep op eigenbelang, niet alleen op idealen.

De overheid mag er niet vanzelfsprekend vanuit gaan dat mensen in principe bereid zijn nieuwe mensen te ontmoeten met een andere achtergrond, dat zij de nieuwsgierigheid hebben zich te verdiepen in de beweegredenen en achtergronden van nieuwkomers of autochtonen. De praktijk laat zien dat mensen juist geneigd zullen zijn gelijkgestemden op te zoeken, zeker in een omgeving waar zij tot een minderheid behoren. Daar waar mensen wel uit eigen beweging contact zoeken met anderen, wordt dat meestal ingegeven uit ideële motieven: een besef dat het goed is voor de sociale cohesie als verschillende mensen nader tot elkaar komen. Dit zijn de mensen die zich inzetten voor de organisatie van het straatfeest of interreligieuze dialogen opzetten. Deze mensen met hun initiatieven moet de overheid uiteraard koesteren. Maar tegelijkertijd mag ze er ook niet van uit gaan dat daarom ook andere mensen dat idealisme delen.

In sommige gevallen kan meer bereikt worden als niet louter een beroep gedaan wordt op goedbedoelde idealen, maar als daarbij ook de belangen van mensen aangesproken worden.¹²⁷ Daarbij zit er meestal een asymmetrie van belangen.

127 | Vgl. CDA stuurgroep grote steden, De stad spreekt, februari 2006, p. 13-14, waar al eerder hierop gewezen werd.

Bijvoorbeeld bij de belangen van autochtonen om contacten op te bouwen met allochtonen, en vice versa. Zeker autochtonen met stevige maatschappelijke posities hebben in de praktijk vaak weinig belang bij het aanknopen van verbindingen met allochtonen, constateert de RMO.¹²⁸

Het wil dan helpen om het aanleggen van een verbinding aanvankelijk als een zakelijke transactie te presenteren. De overheid kan daarbij een beroep doen op de competenties en kennis van mensen en die uitwisselen. In Amsterdam kunnen studenten een gratis woning krijgen, als zij een flat in een achterstandswijk gaan bewonen en vrijwilligerswerk verrichten voor de buurt (zie het tekstkader). In de VS krijgen studenten een flinke reductie op hun nog flinkere collegegeld krijgen als zij zich gedurende hun studie ontfermen over gezinnen die minder kansrijk dan zij zelf zijn. Het contact is daarmee aanvankelijk instrumenteel. De praktijk laat zien dat wat ooit begon vanuit eigenbelang, kan uitgroeien tot meer verinnerlijkte vormen van verbinding.

VOORUIT IN AMSTERDAM: STUDENTEN ZETTEN ZICH IN VOOR DE BUURT

Het project Vooruit in Amsterdam is een voorbeeld van een verbindend maatschappelijk initiatief: het is genomineerd voor de Parels van Integratie 2008.¹²⁹ VU-studenten worden gratis gehuisvest in Amsterdam-West en doen in ruil hiervoor tien uur per week vrijwilligerswerk voor allochtone kinderen en volwassenen in de buurt. Het vrijwilligerswerk wordt door de studenten in overleg met de projectleider bepaald en bestaat uit huiswerkbegeleiding, sport, spelactiviteiten, computercursus, Nederlandse taal etc. VU-stafleden van de Faculteit der Sociale Wetenschappen zijn betrokken bij het werven en selecteren van VU-student deelnemers en bij de academische begeleiding. Het gaat hier dus bij uitstek om een project waarbij duurzaam wordt geïnvesteerd in de samenleving: jonge mensen die in hun latere leven wellicht een leidinggevende functie in de publieke of private sector zullen bekleden, krijgen inzicht in de weerbarstigheden waar allochtone kinderen en volwassenen mee te maken hebben en ontwikkelen een affiniteit met bevolkingsgroepen waar ze vanuit hun eigen achtergrond in veel gevallen niet mee in contact zouden zijn gekomen.

128 | RMO (2005), p. 52

129 | Parels van Integratie 2008: dit betreft succesvolle integratie-initiatieven gericht op de actieve inzet van burgers. Voor de vierde keer organiseerde het Kennisnet Integratiebeleid en Etnische Minderheden (KIEM) deze verkiezing. Uit 93 inzendingen waren zes initiatieven geselecteerd. Deze zes maakten kans op de titel dé Parel van Integratie 2008. Op dinsdag 28 oktober werd de winnaar bekend gemaakt door de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Ella Vogelaar.

3. De overheid is derde partij en daarmee buitenstaander.

Als gezegd: het zijn mensen die de verbindingen moet leggen en aangaan. Pas wanneer zij daar zelf niet in slagen, komt de overheid in beeld. Die moet zich dan ook als buitenstaander blijven gedragen. Ze kan stimuleren dat verbindingen gelegd worden, kan partijen met elkaar in contact brengen, toevallige ontmoetingen organiseren en de arrangementen verzorgen die voor een transactie nodig zijn. Initiatieven mogen niet verstatelijken. Het is en blijft aan de gemeenschappen zelf om hun verbindingen te organiseren.

5.4 Koester de bijdrage van kerken en moskeeën aan de stadssamenleving

In paragraaf 3.5 beschreven we de grote betekenis die kerken en ook moskeeën hebben binnen de stedelijke samenleving. Zij bieden hun achterban een aanknopingspunt voor binding, inspireren tot betrokkenheid en vormen een platform voor maatschappelijke inzet, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk. Kerken scheppen in de steden ruimte voor de opbouw van gemeenschap en van sociale netwerken onder mensen van verschillende leeftijden en van verschillende culturen of landen van herkomst. Kerken verrichten veel werk in de begeleiding van en hulp aan mensen, in het bijzonder kwetsbare groepen. Deze vorm van hulp is laagdrempelig en niet bureaucratisch. Moskeeën richten zich meestal op één bepaalde etnische groep; een deel van de moskeeën draagt bij aan de integratie en emancipatie van de achterban. De vele activiteiten vanuit kerken en moskeeën leveren de stedelijke samenleving een aanzienlijk rendement op. Toch is er nog vaak maar weinig erkenning van politici of vanuit de overheid voor de inspanningen die kerken op het maatschappelijk vlak leveren.¹³⁰

Daarom is het allereerst van belang dat de (lokale) overheid de sociaal-maatschappelijke rol van kerken en in toenemende mate ook moskeeën erkent. In de grote steden zijn bovendien ook de (migranten)kerken en moskeeën van grote betekenis, omdat zij de mogelijkheid hebben om mensen uit verschillende culturen te bereiken en te begeleiden. Het is wenselijk om kerken (en waar van toepassing ook moskeeën) als een volwaardige maatschappelijke partner te behandelen: dat betekent dat maatschappelijke activiteiten van kerken gelijk behandeld moeten worden als soortgelijke activiteiten verricht door niet-kerkelijke organisaties. Dit geldt bijvoorbeeld voor activiteiten die vallen onder de reikwijdte van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning,¹³¹ maar bijvoorbeeld ook voor taallessen. Migrantenkerken

130 | J. Castillo Guerra, M. Glashouwer, J. Kregting, *Tel je zegeningen. Het maatschappelijk rendement van christelijke kerken in Rotterdam en hun bijdrage aan sociale cohesie*, Nijmegen: NIM, 2008, p. 6-7.

131 | Vgl. M. Dautzenberg en M. van Westerlaak, *Kerken en moskeeën onder de Wmo: een verkennend onderzoek naar kansen en bedreigingen*, Amsterdam: DSP-groep, 2007.

(maar bijvoorbeeld ook gevestigde kerken zoals de rooms-katholieke kerk voor de vele katholieke immigranten) kunnen een belangrijke rol spelen bij de opvang en integratie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving.

Voor sommige snelgroeiende kerken in steden, nieuwe migrantenkerken en andere religieuze gemeenschappen is het vinden van een geschikte locatie voor de diensten (en andere activiteiten) in de praktijk vaak een knelpunt, bijvoorbeeld door beperkingen in het bestemmingsplan (of brandweervoorschriften).¹³² Gezien het belang dat zulke kerken (of moskeeën) voor de stedelijke samenleving hebben, is het wenselijk dat steden zich inspanssen om geschikte oplossingen voor zulke knelpunten te vinden.

Kortom, het is van belang dat bestuurders van steden meer dan tot nog toe gebeurde aandacht besteden aan het verschijnsel levensbeschouwing als een samenbindende factor. De (lokale) overheid zal religieuze organisaties serieus moeten nemen en ze moeten faciliteren en stimuleren waar ze in woord en daad blijken bij te dragen tot de sociale cohesie in de pluriforme stad.¹³³

5.5 Een gemeenschappelijk kader om diversiteit te laten bloeien

Een van de aantrekkelijke aspecten van de stad is de ruimte voor diversiteit; mensen mogen en kunnen er anders zijn. Dat is één van de redenen dat creativiteit, innovaties en ondernemingszin juist in een stedelijke omgeving kunnen floreren. De politiek-filosoof Herman van Gunsteren herkent twee visies op diversiteit. Het kan als een last worden ervaren die vanwege normatieve argumenten van menselijke waardigheid moet worden gedragen, of diversiteit kan worden gezien als een voordeel, als een belangrijke bron van veerkracht. “In de eerste visie wordt diversiteit toegelaten, getolereerd. Diversiteit is storend maar moet nou eenmaal omdat we met mensen te maken hebben. In de tweede visie wordt diversiteit bevorderd niet alleen omdat dat nou eenmaal een eis van democratie is, maar ook omdat intelligente zelforganisatie zonder voldoende productie van diversiteit stagneert.”¹³⁴

In de visie van Van Gunsteren draagt diversiteit bij aan een sterkere en veerkrachtigere samenleving. Maar hoe combineren we diversiteit met de noodzaak tot binding? En hoe gaan we om met de uitwassen van diversiteit, met mensen die hun anders-zijn in het publieke domein ten koste van anderen of het algemeen belang uitdragen en benadrukken?

Om diversiteit volledig tot zijn recht te laten komen is een gemeenschappelijk kader nodig. Kaders waarbinnen de creativiteit en innovatieve kracht ten volle

132 | Zie bijvoorbeeld: J. van der Sar en R. Visser, *Gratis en waardevol. Rol, positie en maatschappelijk rendement van migrantenkerken in Den Haag*, Den Haag: SKIN/Stek/Stichting Oikos, 2006, p. 10.

133 | Vgl. A.C. Zijdeveld op p. 17-18 van *Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad, Levensbeschouwing & zingeving in Rotterdam*, Adviesnummer 2005-030, Rotterdam, 2005.

134 | H. van Gunsteren, *Vertrouwen in democratie. Over de principes van zelforganisatie*, Amsterdam: Van Genneep, 2006, p. 133.

kunnen bloeien. Een belangrijk kader is uiteraard wet en regelgeving. Het behoeft geen betoog dat die kaders voor iedereen gelden. Maar er is meer: een gemeenschap behoeft een gemeenschappelijk kader om als samenleving te kunnen floreren, een gezamenlijk gedragen besef van onderlinge verbondenheid en afhankelijkheid. Daarvoor moeten mensen elkaar kunnen verstaan en dus is het gebruik van een gemeenschappelijke taal essentieel, maar ook begrip en onderkenning van gebruikelijke fatsoensnormen in het publieke verkeer.¹³⁵

Wat als fatsoenlijk wordt ervaren, welke waarden en normen naast de wet als algemeen geldend worden gezien, levert met name in de stad niet vanzelfsprekend consensus op. De achtergronden en afkomst van mensen in een stedelijke gemeenschap kunnen zo divers zijn dat de culturele diversiteit te groot is voor de samenleving om zelf binding en cohesie te kunnen bewerkstelligen. De samenleving slaagt er dan niet meer in om die binding zelf te organiseren. In dat geval heeft de overheid, het gemeentebestuur om precies te zijn, de taak om te bevorderen dat een dergelijk kader wordt geformuleerd.

Inmiddels zijn daarvan meerdere voorbeelden bekend. De gemeente Gouda introduceerde in 2002 als eerste gemeente de tien Gouden stadsregels.¹³⁶ Die kwamen tot stand met nauwe betrokkenheid van de duizenden Gouwenaren die hun voorstellen voor geboden en verboden konden formuleren en nadien daarover stemden. De gemeente Hoorn pakte het in dat zelfde jaar iets kleinschaliger aan en liet bewoners van een tweetal wijken in samenspraak met maatschappelijke partijen als de woningcorporatie, HALT en de NS een twintigtal gedragsregels opstellen. Inmiddels hebben deze voorbeelden veel gevolg gekregen, waarvan de Rotterdamse burgerschapscode het meest bekend is.

Van een gedrags- of burgerschapscode mogen geen wonderen worden verwacht. Het is een prima middel om lokale bestuurders samen met burgers het debat over een moreel kompas in de stad aan te gaan. Bovendien kan de explicitering van omgangsvormen een steuntje in de rug zijn voor mensen die nu nog terugdeinzen hun stadgenoten aan te spreken op ongewenst gedrag.

Het Verwey-Jonkerinstituut evalueerde twee jaar nadien de impact die de Gouden Stadsregels inmiddels op de Goudse samenleving heeft. Daaruit blijkt nog een kloof te bestaan tussen herkennen en erkennen. Uit het onderzoek blijkt dat een ruime meerderheid van de Goudse bevolking de Stadsregels kent. Veel van hen zien ook het nut en belang van de regels. Maar evenzoveel mensen geeft aan het lastig te vinden om stadgenoten aan te spreken op hun gedrag als zij zich niet aan een regel houden. Na het formuleren van stadsregels ligt volgens de onderzoekers bij de gemeente de taak om de regels te laten *leven en werken*. “Moreel getinte regels kunnen een sociale werking krijgen als ze ingebed zijn in een goed functionerende

135 | Dit aspect van de benodigde gemeenschappelijke waarden wordt uitvoerig uitgewerkt in het rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Integratie op waarden geschat. Een studie naar remmende en stimulerende krachten, Den Haag: 2008, in het bijzonder hoofdstuk 5.

136 | Zie www.goudenstadsregels.nl

sociale infrastructuur en als er dekking is vanuit het strafrechtelijk handhavingssysteem. Met andere woorden: een moreel appel aan burgers (de levende moraliteit) heeft alleen zin als dat een goede verbinding heeft met rechtshandhavingssysteem (de gestolde moraliteit). Moreel burgerschap dwingt de overheid stevig te zijn.¹³⁷

De onderzoekers die de Hoornse gedragsregels evalueerden kwamen tot een enigszins soortgelijke conclusie. Het succes van de aanpak in deze stad had volgens hen mede ermee te maken dat de formulering van gedragsregels werd gecombineerd met zeer praktische maatregelen die direct en zichtbaar effect sorteerden, zoals het weghalen van zwerfvuil en het opknappen van verwaarloosde tuintjes. De zichtbare verbeteringen vergrootten de wil van bewoners om ook met de gedragsregels aan de slag te gaan.¹³⁸

Diversiteit kan alleen tot volle bloei komen binnen duidelijk omschreven kaders. De kracht van een samenleving hangt immers af van het vermogen om ondanks verscheidenheid in uitgangspunten, belangen en doelstellingen vruchtbaar te kunnen samenwerken. Wet en regelgeving bieden daarbij een belangrijk kader. Daarnaast gaat het om fatsoen en omgangsvormen: regels van respect, omgang met elkaar en – zelfs – taboes die het mogelijk maken vreedzaam samen te leven. Het is wenselijk dat inwoners zulke (fatsoens)regels opstellen en de gemeente kan dit faciliteren. Om te voorkomen dat dat een vrijblijvende exercitie wordt, moet dit worden ingebed in een aanpak die is gericht op versteviging van burgerschap. Mensen durven hun stadgenoten aan te spreken op hun gedrag als zij weten dat de overheid haar eigen wetten en regels handhaaft.¹³⁹ Een consequente overheid is van groot belang om mensen mee te krijgen met het scheppen en handhaven van zelf geformuleerde kaders, die cruciaal zijn om de verschillen in een stad met elkaar te kunnen laten leven. Overigens geldt ook hier dat opvoeding een niet te onderschatten rol speelt. Het is belangrijk dat kinderen van thuis uit geleerd krijgen hoe men anderen met respect kan behandelen, hoe men verstandig met verschillen kan omgaan en hoe men conflicten op een beschaafde manier kan oplossen. Dat is belangrijk sociaal kapitaal. Dit onderstreept het belang van het onderwerp ‘opvoeding’, juist in de grootstedelijke context met zijn pluriformiteit; dit onderwerp zal nader uitgewerkt worden in een in het voorjaar van 2009 te verschijnen studie van het WI voor het CDA over gezinsbeleid.

5.6 Gezinnen als bindmiddel

Voor een stad is het bestaan van een middenklasse van cruciaal belang. Ze kan de spil zijn in de stedelijke samenleving. Het is het perspectief voor de laagste sociaal-economische klassen om naar toe te werken en zich aan op te trekken. In het bijzon-

137 | Verwey-Jonker Instituut, *De Gouden Stadsregels. Op weg naar moreel burgerschap*, Utrecht, 2004, p. 69.

138 | C. van Kan en I. Tönis, *De waarden van normen. Eindevaluatie van gedragscodeprojecten*, Leiden, 2005, p. 93 e.v.

139 | Zie ook Van den Brink (2007).

der gezinnen zijn belangrijk voor de sociale cohesie in de stad. Zij dragen – in hun eigen verscheidenheid – mede de veelkleurige stad. Gezinnen vormen een actieve schakel in de totstandkoming van sociale netwerken.¹⁴⁰ Zij zijn dragers van belangrijk sociaal kapitaal. We zien echter dat het soms moeilijk is voor steden om bepaalde groepen, zoals middenklasse-gezinnen, te behouden. Onder andere vanwege het gebrek aan een geschikt en betaalbaar woningaanbod en ook aan voorzieningen voor kinderen en jongeren zoeken nog al wat stedelijke gezinnen na verloop van tijd hun heil in de randgemeenten van de stad.

Het is dan ook hoog tijd dat steden investeren in hun gezinsvriendelijkheid. Dat betekent dat steden moeten zorgen voor de beschikbaarheid van voldoende geschikte woningen voor gezinnen (op dit aspect wordt in hoofdstuk 7 nader ingegaan). Maar gezinsvriendelijkheid omvat echter veel meer dan alleen een woning. Zo geven ouders aan dat de veiligheid in de buurt cruciaal is. Er moet geen drugsoverlast zijn, en ook geen criminaliteit. Maar ook verkeersveiligheid is belangrijk: ouders moeten hun kinderen met een gerust hart de straat op kunnen laten gaan. Ook de aanwezigheid van voldoende speelmogelijkheden voor kinderen heeft prioriteit. Verder geven ouders aan dat het belangrijk is dat er goede contacten in de buurt zijn, dat je de mensen in de buurt een beetje kunt vertrouwen. Daarnaast omvat gezinsvriendelijkheid ook dat er voldoende groen in de buurt is en dat de straten schoon en goed verlicht zijn.¹⁴¹ Ten slotte is ook de aanwezigheid van voorzieningen zoals goede scholen, kinderopvang, winkels en een gezondheidscentrum een factor van belang.¹⁴²

Het verbeteren van de gezinsvriendelijkheid van de wijk is uiteindelijk maatwerk. Op sommige plaatsen is verkeersveiligheid het belangrijkste, op andere plekken het aanbod van speelvoorzieningen. Voorstellen om *landelijke* eisen aan gemeenten op te leggen bijvoorbeeld voor een minimale hoeveelheid buitenspeelruimte voor kinderen *per wijk* werken dan ook niet. De bewoners zelf hebben vaak goed zicht op de knelpunten en de oplossingen in hun buurt of wijk. Daarom is het van belang om initiatieven van bewoners te stimuleren en te ondersteunen. Daarnaast is het verstandig om hen te betrekken bij de ontwikkeling van de plannen bedoeld om de wijk (en daarmee de stad) gezinsvriendelijker te maken.¹⁴³

Wanneer steden zich ten doel stellen om de middenklassen, in het bijzonder de gezinnen, te behouden, kan eventueel als neveneffect worden bereikt dat ook voor anderen (van buiten de stad) de stad aan aantrekkelijkheid wint als

140 | B. Volker en R. Verhoef (red.), *Buren en Buurten*, Amsterdam: SISWO, 1999; L. Karsten, A. Reijndorp en J. van der Zwaard, *Stadsmensen. Leefwijze en woonambities van stedelijke middengroepen*, Apeldoorn/Antwerpen: Spinhuis, 2006.

141 | M. Pool, M. Distelbrink, en N. Lucassen, *Ouders aan het woord. Hoe gezinsvriendelijk is Rotterdam?*, Den Haag: Nederlandse Gezinsraad 2006.

142 | Ministerie van VROM, *Woningbehoefteonderzoek2002: Kernpublicatie en themapublicaties*, Den Haag: 2002.

143 | Vgl. aanbeveling 5 op pagina 85 van M. Pool, M. Distelbrink, en N. Lucassen, *Ouders aan het woord. Hoe gezinsvriendelijk is Rotterdam?*, Den Haag: Nederlandse Gezinsraad 2006.

woonplaats zodat deze zich in de stad willen vestigen om hun kansen en dromen te verwezenlijken. Daartoe zullen steden moeten investeren in een diversificatie van het woningaanbod, veiligheid en de creatie van een kwalitatief hoogwaardig voorzieningenniveau, zoals scholen en sportverenigingen (zie ook de hoofdstukken 6 en 7).

5.7 Leven met elkaar, niet naast elkaar

In de stad wonen veel verschillende mensen, met verschillende achtergronden, maatschappelijke positie, cultuur en leefomstandigheden. De verschillende groepen stadsbewoners leven vaak in zekere mate langs elkaar heen. Verbinding is belangrijk om die groepen samen te brengen. Daarbij gaat het niet om mensen in een keurslijf van uniformiteit te persen. Verbinding gaat over hoe mensen met hun eigenheid en dus verscheidenheid als startpunt, tot elkaar kunnen worden gebracht.

Verbinding is in de eerste plaats iets dat mensen zelf (moeten) organiseren en creëren. Dat gebeurt ook. Juist in het dagelijks leven raken velen met elkaar in contact en op elkaar betrokken binnen de context van de maatschappelijke activiteiten als wonen, werken, onderwijs, voorzieningen en vrijetijdsbesteding die mensen ontplooiën. Dat verweeft de mensen in de stad in eerste instantie met elkaar. Alleen daar waar verbindingen niet als vanzelfsprekend ontstaan heeft de overheid een verantwoordelijkheid de maatschappij daarbij te helpen. De overheid moet zich daarbij vooral richten op wat mensen bindt en niet wat hen scheidt. Veel initiatieven waren tot dusverre gericht om mensen bij elkaar te krijgen op basis van verschillen. Het blijkt dat verbinding die gericht is op samenwerking en elkaar ondersteunen, duurzamer is en beter beklijft.

De aanwezigheid van gezinnen is van belang voor de binding in de stad. Daarom moet het beleid van de overheid erop gericht zijn deze groep te behouden voor de stad. Daarvoor zijn goede voorzieningen als onderwijs, maar ook een passend woningaanbod van cruciaal belang.

5.8 Aanbevelingen

Op grond van dit hoofdstuk komen we tot de volgende aanbevelingen:

- Het gemeentebestuur kan organiseren dat inwoners een gemeenschappelijk kader aan gedragsregels opstellen, ingebed in een aanpak die is gericht op versteviging van burgerschap, zodat burgers fatsoenlijk en met respect met elkaar omgaan.
- De overheid moet prioriteit geven aan veiligheid en wetten en regels consequent handhaven, en helpen met het tegengaan van overlast.
- Particuliere initiatieven die erop gericht zijn ontmoetingen en kennismaking tussen verschillende bevolkingsgroepen te initiëren verdienen de voorkeur, en indien nodig, ondersteuning. In sommige gevallen kan het nuttig zijn om

bepaalde voordelen (slechts) toe te kennen onder de voorwaarde dat de betrokkenen bijdragen aan de maatschappelijke binding.

- De stedelijke autoriteiten moeten de betekenis van religieuze organisaties voor de stedelijke samenleving erkennen en ze als een volwaardige maatschappelijke partner behandelen, bijvoorbeeld door deze organisaties te faciliteren daar waar ze in woord en daad blijken bij te dragen tot de sociale cohesie in de pluriforme stad.
- Zorg ervoor dat gezinnen in de stad (willen) wonen, want zij zijn een belangrijke factor voor de sociale samenhang in de stedelijke samenleving. Dit is te bereiken door te zorgen voor geschikte en betaalbare huisvesting voor gezinnen, veiligheid in de buurt, ook in het verkeer, activiteiten voor kinderen, en goede voorzieningen voor gezinnen.

6 | Leren, werken en ondernemen in de stad

6.1 Inleiding

De christen-democratie staat voor een samenleving waarin mensen mee kunnen doen. Ieder naar zijn of haar mogelijkheden. Door verantwoordelijkheid te nemen en zich in te zetten komen mensen tot hun recht. Door mee te doen worden mensen onderdeel van de stedelijke gemeenschap en kunnen ze de vruchten plukken van de mogelijkheden die de stad biedt. Belangrijke vormen van participatie zijn het volgen van onderwijs, het verrichten van werk, of het starten van een onderneming. Dit hoofdstuk bespreekt deze onderwerpen in de stedelijke context.

6.2 Onderwijs

Talenten moeten volledig worden benut

Het is de uitdaging om het grote potentieel aan talent dat onze samenleving bezit tot bloei te laten komen, ook in de steden. Toch zien we vooral in de grote steden dat elk jaar vele duizenden jongeren hun school verlaten zonder startkwalificatie. In het schooljaar 2006/2007 ging het om in totaal ongeveer 20.000 schooluitvallers in de steden met meer dan 100.000 inwoners.¹⁴⁴ Tegelijkertijd zien we dat veel bedrijven in de stedelijke regio's er niet in slagen hun vacatures op te vullen terwijl in de steden nog vele inactieven staan geregistreerd. Kennelijk slaagt nog niet iedereen erin om zijn of haar potentieel volledig te benutten.

De christen-democratie gelooft in de kracht van goed onderwijs, dat geworteld is in de betrokkenheid van ouders bij de school en waarin scholen hun identiteit volop tot uitdrukking kunnen brengen. Goed onderwijs is in het belang van de leerlingen zelf en de samenleving als geheel. Onderwijs stelt mensen immers in staat om hun talenten te ontwikkelen en een bijdrage te leveren aan de gemeenschap. Iedereen is hierbij van waarde, degenen die makkelijk kunnen leren, maar ook diegenen die daarmee meer moeite hebben. Degelijk onderwijs kan helpen de achterstanden die we nog in (bepaalde delen van) de grote steden vinden, tegen te gaan.

Daarnaast is het ook voor de maatschappij sociaal-economisch onverantwoord om talenten onbenut te laten. Zeker met de vergrijzing voor onze deur moeten alle hens aan dek om de huidige vraag naar arbeid te kunnen blijven vervullen, laat staan dat wij nieuwe aanvullende werkgelegenheid kunnen opvangen.

Het is in de eerste plaats een opdracht van mensen zelf om te zoeken naar datgene wat hen drijft en motiveert en dat verder te ontwikkelen.¹⁴⁵ De overheid dient de randvoorwaarden te creëren zodat mensen vanuit hun eigen inzet hun ambities kunnen waarmaken.

144 | Zie de vsv-cijfers op <www.voortijdigschoolverlaten.nl>.

145 | Zie voor een boeiend overzicht van de ambities van scholieren van het City+College in Den Haag, een school met een multiculturele leerlingenpopulatie: Johan de Witt Scholengroep, *Wie ik ben is een verhaal*, Den Haag: 2008, en ook A.W.H. Bertram, 'Vlucht van de middengroepen uit de steden is een fabel', *Christen Democratische Verkenningen*, zomer 2008, p. 267-274.

Ouders en leerlingen zelf zijn primair verantwoordelijk voor hun scholing

Het is een belangrijke steun in de rug als kinderen thuis en in hun directe omgeving gestimuleerd worden om hun best te doen in het onderwijs, om zich te willen ontwikkelen. De opvoeding thuis speelt dus ook voor het onderwijs een belangrijke rol. Ouders mogen er ook op worden aangesproken dat ze hun kinderen stimuleren.¹⁴⁶

De betrokkenheid die ouders (zouden moeten) hebben bij goed onderwijs voor hun kinderen betekent ook dat scholen de ouders bij de school en het onderwijs horen te betrekken en dat ze een goede verantwoording aan ouders afleggen over onder andere de bereikte resultaten. De vrijheid van onderwijs biedt ouders ruimte om invulling te geven aan die betrokkenheid bij het onderwijs aan hun kinderen: zij kunnen hun kinderen sturen naar scholen die voor wat betreft hun oriëntatie en pedagogische aanpak aansluiten bij hun voorkeuren. Dit is een centrale pijler onder het Nederlandse onderwijsbestel.

De overheid schept randvoorwaarden, investeert in kwaliteit...

De rol van de overheid is dat ze zorgt voor goede bekostiging van het onderwijs, de kerndoelen en eindtermen vaststelt en zorgt voor waarborgen rond de kwaliteit van het onderwijs. Onderwerpen als de didactische cultuur, hoe onderwijs wordt gegeven en de besteding van de middelen behoren tot de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur.

...en bewaakt effectief de kwaliteit

Wanneer een school echter structureel niet aan de kwaliteitseisen voldoet en een schoolbestuur niet snel genoeg vooruitgang weet te boeken, moeten ouders en, indien nodig de overheid, beter en sneller kunnen bijsturen om de kwaliteit te (laten) verbeteren.¹⁴⁷ Aan de andere kant is het wenselijk dat scholen die het goed doen, met minder inspectietoezicht te maken krijgen. Zij moeten extra ruimte hebben om te innoveren.¹⁴⁸

Goed onderwijs in de stad vraagt om goede docenten

Goed onderwijs voor kinderen in de stad betekent ook dat er daar goede docenten voor de klas staan. Aan het onderwijzend personeel in de stad worden steeds meer eisen gesteld. Er zijn scholen met relatief veel achterstandsleerlingen, maar ook de diversiteit in culturele achtergrond en omgangsvormen stelt specifieke eisen aan onderwijzend personeel.

146 | Vergelijk regel 4.6 van de Rotterdamse burgerschapscode (College van B&W van Rotterdam, 17 januari 2006), en hoofdstuk 2 van het CDA-verkiezingsprogramma 2006-2011, en vgl. WI voor het CDA, Integratie op waarden geschat. Een studie naar remmende en stimulerende krachten, Den Haag: 2008, p. 86: "Ouders [...] hebben de plicht hun kind wegwijs te maken in de Nederlandse samenleving. Deze [verantwoordelijkheid] kan niet worden afgeschoven op de school."

147 | Vgl. artikel 2.1.6 van het CDA-verkiezingsprogramma 2006-2011.

148 | Vgl. artikel 2.1.9 van het CDA-verkiezingsprogramma 2006-2011.

Het is van groot belang dat op de lerarenopleidingen voldoende aandacht gegeven wordt aan lesgeven in deze grootstedelijke context. Daarnaast moeten scholen de ruimte en de mogelijkheden krijgen om een goed carrièreperspectief te bieden aan de bekwame ‘grootstadsdocent’, bijvoorbeeld door prestatiebeloning of functie- of beloningsdifferentiatie.¹⁴⁹

Achterstanden effectief bestrijden, bijvoorbeeld door meer lestijd

In steden komt bij kinderen nog veel taalachterstand voor. Een goede beheersing van de Nederlandse taal is echter cruciaal voor de participatie in de Nederlandse samenleving: het verhoogt het succes in het onderwijs en op de arbeidsmarkt en zorgt ervoor dat men makkelijker thuisraakt in de samenleving.¹⁵⁰ Ouders moeten dat ook inzien – juist ook als zij het Nederlands zelf nog niet voldoende beheersen. Het voorkomen van taalachterstanden begint bij het gezin en met een vroege signalering. Enerzijds zullen bij inburgering de (taal)eisen omhoog moeten, zodat ouders die zich hier vestigen het Nederlands beheersen. Het rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA *Integratie op waarden geschat* (uit november 2008) doet hiervoor bruikbare voorstellen. Anderzijds is het verstandig kinderen met een taalachterstand eerder naar school te laten gaan.

Een effectieve bestrijding van achterstanden in het onderwijs bestaat namelijk uit een specifieke aanpak. Een effectief middel blijkt te zijn het geven van extra lestijd aan die leerlingen die dat nodig hebben.¹⁵¹ Dit kan reeds in de voor- en vroegschoolse educatie, maar werkt ook nog in primair en voortgezet onderwijs. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan gerichte hulp bij de taalontwikkeling en extra leesvaardigheidstrainingen, eventueel in de vorm van schakelklassen, zoals het WI voor het CDA reeds voorstelde in zijn rapport *Investeren in integratie* uit 2003.¹⁵² Het is van belang dat de scholen met name in de grote stad hiertoe voldoende middelen hebben.

Overigens zijn ook maatschappelijke initiatieven die aan geïnteresseerde kinderen extra onderwijs aanbieden, zoals de IMC Weekendschool (zie tekstkader), een goed particulier initiatief. Interesse van kinderen wordt gestimuleerd, terwijl het voor de bedrijven die het sponsoren en de docenten kansen biedt om zich maatschappelijk nuttig in te zetten.

IMC WEEKENDSCHOOL: LEREN OP ZONDAG IS ‘COOL’

Elf jaar geleden richtte Heleen Terwijn samen met het handelshuis IMC de eer-

149 | Vgl. artikel 2.1.7 van het CDA-verkiezingsprogramma 2006-2011.

150 | Zie bijv. H. van den Tillaart, *Nieuwe etnische groepen in Nederland. Een onderzoek onder vluchtelingen en statushouders uit Afghanistan, Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië en Vietnam, Nijmegen, 2000*, en WI voor het CDA, *Integratie op waarden geschat. Een studie naar remmende en stimulerende krachten*, Den Haag: 2008.

151 | Onderwijsraad, *Doelgericht investeren in het onderwijs*, Den Haag: 2006.

152 | WI voor het CDA, *Investeren in integratie. Reflecties rondom diversiteit en gemeenschappelijkheid*, Den Haag: 2003; vgl. artikel 2.1.15 van het CDA-verkiezingsprogramma 2006-2011.

ste IMC Weekendschool op in Amsterdam. De overheid was daar niet bij betrokken. De missie was en is: kinderen van tien tot veertien jaar uit wijken met een achterstandsproblematiek uit hun 'intellectuele eenzaamheid' te bevrijden. Op zondag krijgen de kinderen les van gastdocenten uit allerlei beroepsgroepen. Die doen dat vrijwillig. Het curriculum bestaat uit vijftien vakken, uiteenlopend van sterrenkunde tot geneeskunde en van recht tot filosofie. Leren van echte mensen, niet uit boeken. Dat is de filosofie van de school. Zo leren de kinderen spelenderwijs wat hun maatschappelijke mogelijkheden zijn. De school inspireert en motiveert. Leerlingen krijgen meer zelfvertrouwen en een breder toekomstperspectief. Inmiddels telt de IMC Weekendschool negen vestigingen in verschillende grote steden.

Meer over de IMC Weekendschool is te vinden op <www.maatschappelijke-vernieuwers.nl>, een initiatief van het WI voor het CDA, en op <www.imcweekendschool.nl>.

Tegengaan van voortijdige schooluitval krijgt topprioriteit

Onderwijs brengt kennis, ontwikkeling, en vaardigheden bij. Daarmee draagt het ook in sterke mate bij aan de mogelijkheden om later mee te doen op de arbeidsmarkt. Het is dan ook goed indien het onderwijs nauw aansluit bij de behoeften van de arbeidsmarkt. In dat licht is het voor de jongeren van belang dat ze met de juiste kwalificaties het onderwijs verlaten.

Zoals we in paragraaf 3.5.1 zagen is er een grote groep jongeren die zonder 'startkwalificatie' het onderwijs verlaat: de 'voortijdige schoolverlaters'. Dit doet zich in sterke mate in de grote steden voor: het is een typisch grotestadprobleem.¹⁵³ Hoewel een deel van de voortijdige schoolverlaters vervolgens toch aan werk komt, is hun positie op de arbeidsmarkt zwakker dan van jongeren die wel hun opleiding afmaken.

Voor voortijdige schooluitval bestaat geen gemakkelijke remedie. De oorzaken zijn divers, complex en zijn onderling met elkaar verweven. Er zijn jongeren die hun opleiding voortijdig verlaten omdat ze meteen werken aantrekkelijker vinden, anderen hebben problemen om het niveau van het onderwijs te halen en weer anderen kampen met een opeenstapeling van beperkte vaardigheden en/of chronische sociale en emotionele problemen.¹⁵⁴ In plaats van te zoeken naar één ei van Columbus moeten verschillende wegen bewandeld worden die gezamenlijk de kans op uitval verminderen.

153 | Zie bijvoorbeeld Winsemius (2008), p. 9.

154 | Winsemius spreekt in zijn Kohnstammlezing 'Niemand houdt van ze...' over de respectievelijk de groepen 'opstappers', 'niet-kunners' en 'overbelasten', een indeling die is gebaseerd op onderzoek van Eimers en Bekhuis (T. Eimers en H. Bekhuis, Vroeg is nog niet voortijdig: naar een nieuwe beleidstheorie voortijdig schoolverlaten. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, 2006).

In de eerste plaats moet hier weer gewezen worden op de belangrijke rol die ouders en het thuisfront van de leerlingen kunnen spelen. Steun van thuis en uit de directe omgeving is een sterke stimulans voor de schoolloopbaan van kinderen. Het is goed om – waar nodig – ouders op deze verantwoordelijkheid te wijzen. Daarnaast doen scholen er goed aan te investeren in de betrokkenheid van ouders bij de school en het onderwijs van hun kinderen. Vertrouwen tussen ouders, leerlingen en de school blijkt een positief effect te hebben op het leerproces en bij te dragen aan het voorkomen van uitval. Onderzoek uit de Verenigde Staten laat zien dat ook in kwetsbare buurten (bestuurlijke) betrokkenheid van ouders te realiseren valt. Interessant aan het Amerikaanse onderzoek is dat juist het Nederlandse onderwijsbestel gebaseerd op de vrijheid van onderwijs een goede (organisatie)structuur lijkt te bieden voor zulke effectieve ouderparticipatie.¹⁵⁵

In de tweede plaats dragen de hierboven genoemde algemene maatregelen ter versterking van het onderwijs ook bij aan het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Goede, gemotiveerde docenten, die betrokken zijn bij hun leerlingen, zijn van belang. Daarnaast dienen leerlingen te beginnen aan de middelbare school met een goed basisniveau; uit onderzoek is gebleken dat het daar bij veel uitvallers juist aan ontbrak.¹⁵⁶ Dat kan betekenen meer lestijd en, als dat nodig is, ook meer tijd krijgen om een opleiding af te ronden. Rigiditeit en standaardpakketten moeten worden vervangen door flexibiliteit en maatwerk.

Het derde punt heeft vooral betrekking op de groep uitvallers die de school verlaten zonder diploma door een opeenstapeling van beperkte vaardigheden en/of chronische sociale en emotionele problemen. Zoals Winsemius in zijn Kohnstamm-lezing aangeeft, kennen jongeren drie leefwerelden: thuis, school en de derdenruimte. Rond het twaalfde levensjaar gaan die leefwerelden uit elkaar lopen en wordt de derdenruimte bovendien vergroot van de straat naar wijk of zelfs stad. Als die drie domeinen teveel uit elkaar gaan lopen en te groot en onoverzichtelijk worden, vergroot dat het risico op uitval. ‘De drie dimensies overlappen elkaar dus nauwelijks meer. Daardoor kunnen jongeren tussen de kieren verdwijnen zonder dat iemand het in de gaten heeft.’ Deze overbelaste groep mist structuur. Ze hebben dan ook baat bij structuur en duidelijkheid: “acht uur is acht uur, geen gespijbel en geen lesuitval omdat leraren afwezig zijn. En verder geldt: gij hoort erbij, maar gij zult wel werken.”¹⁵⁷ Ook kan deze groep erbij gebaat zijn dat hun school samenwerkt met instanties als schuldhulpverlening.

155 | A.S. Bryk en B. Schneider, *Trust in schools. A core resource for improvement*, New York: Russell Sage Foundation, 2002, en A. Fung, *Empowered participation. Reinventing urban democracy*, Princeton: Princeton University Press, 2004, laten zien dat in de Amerikaanse context goede resultaten geboekt zijn door ouders lokaal een sterkere positie (incl. beslissingsmacht) te geven in het bestuur van de scholen (over het algemeen worden openbare scholen in de VS op districtsniveau bestuurd door een bestuur dat gekozen is door de bevolking in dat gebied, dus veel ruimer dan alleen de ouders).

156 | Zie bijvoorbeeld Herweijer, L., *Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie*, Den Haag: SCP, 2008, p. 121.

157 | Leonard Geluk in NRC Handelsblad, 27 juni 2008.

Bij de stap van het vmbo naar het mbo gaan de sferen ‘thuis’, ‘school’ en ‘derdenruimte’ over het algemeen nog verder uit elkaar lopen. Dat blijkt in de praktijk een risicofactor voor schooluitval. Een vierde maatregel die voortijdig schoolverlaten helpt verminderen is dan ook het idee om vmbo’ers de eerste jaren van hun mbo-opleiding op de zelfde bekende vmbo-school te laten volgen. Op die manier kan men één doorlopend leerprogramma creëren van vmbo tot en met mbo-niveau, bijvoorbeeld doordat mbo-leraren komen lesgeven op het kleinere, ‘veilige’ vmbo. Waar schooluitval een serieus probleem is, kunnen zulke initiatieven nuttig zijn, zoals bijvoorbeeld de Rotterdamse initiatieven tot oprichting van zogeheten wijk-, vak- en topscholen. Hoopgevend is verder dat er onder maatschappelijke partijen veel enthousiasme bestaat voor projecten gericht op jongeren en arbeidsparticipatie.¹⁵⁸

Volwasseneducatie, bij- of omscholing

Onderwijs beperkt zich niet tot kinderen en jongeren. Ook op latere leeftijd moet men zich kunnen blijven ontwikkelen. Soms kan bijscholing nodig of nuttig zijn. Voor immigranten is het belangrijk dat ze de Nederlandse taal kunnen leren tot een niveau dat voor hen geschikt is. Dat kan van hen geëist worden. Zij kunnen daartoe gebruik maken van volwassenenonderwijs. Het recente WI-rapport *Integratie op waarden geschat* werkt dit onderwerp nader uit.¹⁵⁹ Er dienen vooral strenge eisen te komen voor nieuwkomers. Voor hen zal in beginsel een leerwerkplicht moeten gelden van minstens 12 uur per week: men werkt, volgt een opleiding, een inburgeringstraject of een combinatie hiervan. Tevens verdient het aanbeveling indien ook op het niveau van mbo of hoger onderwijs cursussen Nederlands worden aangeboden. Overigens zouden overheden terughoudend dienen te zijn met communicatie in de taal van allochtonen. Het lijkt weliswaar verleidelijk om op die manier deze mensen bij de stad te betrekken, maar het bevordert de participatie en integratie niet.

6.3 Werk

Werk is de manier om te participeren in de samenleving. Arbeid stelt mensen niet alleen in staat om in hun onderhoud te voorzien, maar heeft ook te maken met ontwikkeling, met vitaliteit, met creativiteit, met inspiratie, en biedt mensen de mogelijkheid om tot hun bestemming te komen.¹⁶⁰ Wij gaan er in beginsel van uit dat elk mens vaardigheden bezit voor het verrichten van arbeid – op zijn of haar niveau. Veel mensen hebben een baan of kunnen die op eigen kracht vinden. De werkloosheid is in ons land laag. Anderen staan echter (nog) aan de kant. Juist in de

158 | RWI, *De wijk Inc.*, Ondernemerschap en arbeidsparticipatie in aandachtswijken, Den Haag: RWI, 2007.

159 | WI voor het CDA, *Integratie op waarden geschat*, Den Haag: 2008, p. 97-102.

160 | WI voor het CDA, *Mens waar ben je?*, Den Haag: 2006, p. 69; vgl. WI voor het CDA, *Integratie op waarden geschat*. Een studie naar remmende en stimulerende krachten, Den Haag: 2008, p. 86.

(grote) steden is de werkloosheid hoger dan in de rest van het land.¹⁶¹ Er bestaat wel een zekere spreiding tussen de steden. Van de vier grote steden zitten Utrecht en Den Haag net iets boven het landelijk gemiddelde; in Rotterdam en in iets mindere mate Amsterdam ligt het werkloosheidspercentage ruim boven het gemiddelde van Nederland.¹⁶² Dit is een punt van zorg. Zeker omdat er in en rond de steden vaak genoeg banen beschikbaar zijn.¹⁶³

De arbeidsmarkt is een regionale markt. Een inwoner van Den Haag kan bijvoorbeeld een baan hebben in een kas in het Westland, terwijl een ambtenaar op een van de ministeries in het centrum van Den Haag heel goed woonachtig kan zijn in Zoetermeer. Bij inspanningen om werkgelegenheid te behouden of te scheppen is dan ook vooral het (netto) effect op de desbetreffende regio van belang. 'Wijkbeleid' gericht op meer werkgelegenheid in de wijk is dan ook weinig zinvol.¹⁶⁴ Dat heeft alleen toegevoegde waarde indien het een positief effect heeft op de leefbaarheid van de buurt (zie hierover ook bij ondernemerschap in de volgende paragraaf).

Economische profilering van steden moet dan ook uit regionaal perspectief worden gezien. De 'stedelijke economie' is immers vooral de economie van de stedelijke regio. De verschillende regio's hebben (historisch) allemaal hun eigen economisch profiel, wat er ook toe leidt dat zij zich elk op hun eigen manier ontwikkelen. Die economische ontwikkeling laat zich moeilijk sturen met beleid van lokale overheden.¹⁶⁵ Regio's kunnen via goede voorzieningen en infrastructuur de condities scheppen voor vestiging van bedrijvigheid en werkgelegenheid, maar het zijn de bedrijven en instellingen zelf die kiezen in welke regio zij zich willen vestigen. Dat kan afhangen van factoren die de lokale overheden niet kunnen controleren.

De samenleving (burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemingen) en de overheid moeten gunstige voorwaarden creëren zodat mensen zich via werk kunnen ontplooiën. Ook in de stad. Op zichzelf is er al veel werkgelegenheid; er zijn veel vacatures.¹⁶⁶ Toch blijven er vooral in de steden groepen aan de kant staan. Vacatures blijven dan onvervuld of werknemers komen van elders binnen (of buiten) de EU. Zeker wanneer werkloosheid en inactiviteit zich concentreren in bepaalde buurten,

161 | Bron: CBS Statline, zie: <www.cbs.nl>.

162 | De cijfers voor 2007 zijn: Nederland 4,5%; Amsterdam 6,1%; Rotterdam 7,4%; Den Haag 4,8%; Utrecht 4,9% (bron: CBS Statline, zie <www.cbs.nl>).

163 | Zie bijvoorbeeld: Stichting Atlas voor gemeenten, Atlas voor gemeenten 2008, Utrecht, 2008, p.13. Volgens de Atlas is in de 50 grootste gemeenten gemiddeld 0,97 banen per inwoner beschikbaar in vergelijking met 0,95 banen voor heel Nederland; voor Amsterdam en Den Haag ligt dit aantal beschikbare banen zelfs boven de één baan per persoon.

164 | Zie ook: R. van der Wouden, Een nieuwe stedelijke agenda. Overwegingen voor een toekomstig grotestedenbeleid, RPB, 2007, p. 16-17 en 25; veel wijken lenen zich ook maar in beperkte mate voor bedrijvigheid en werkgelegenheid, zie RWI, De wijk Inc., Ondernemerschap en arbeidsparticipatie in aandachtswijken, Den Haag: RWI, 2007, p. 20-22; in dezelfde zin: G. Marlet en C. van Woerkens, Atlas voor gemeenten 2008, p.21-24.

165 | R. van der Wouden, Een nieuwe stedelijke agenda. Overwegingen voor een toekomstig grotestedenbeleid, RPB, 2007, p. 17.

166 | Eind juni 2008 stonden er 240.000 vacatures open in Nederland, wat neer komt op 32 vacatures per 1000 banen (CBS, Persbericht PB08-057, 'Aantal vacatures blijft groot', <www.cbs.nl>).

bestaat het gevaar dat het niet hebben van werk in zulke buurten als normaal beschouwd wordt, wat een negatief effect kan hebben op de motivatie van jongeren voor onderwijs en op de inspanningen om aan werk te komen.¹⁶⁷ Zulke patronen moeten doorbroken worden.

Hoe krijgen we de inactieven in de stad aan de slag? Hier richten we ons op werk.¹⁶⁸ Allereerst moeten we ervoor zorgen dat werk *loont*. Het rijk en ook de gemeenten (in dit geval de steden) moeten kritisch naar hun regelingen durven kijken om te bezien of die niet als (bij)effect hebben dat bepaalde mensen er op achteruit zouden gaan indien ze aan het werk zouden gaan. Maar ook voor de instanties die verantwoordelijk zijn voor of betrokken zijn bij inactieven moet het lonen dat deze personen aan het werk gaan. Deze instanties moeten geen financiële prikkel hebben om die mensen inactief te houden.

Daarnaast moeten de betrokken partijen, waaronder de gemeenten, uitstralen dat werk *hoort*. Op grond van de Wet werk en bijstand hebben gemeenten de verantwoordelijkheid en de prikkels om mensen die niet werken (en een bijstandsuitkering ontvangen) tot arbeidsparticipatie te brengen. Werk gaat boven inkomen. Gemeenten hebben een redelijke beleidsvrijheid en lijken tamelijk succesvol te zijn. Ook bij andere uitkeringen kan het van belang zijn om de verantwoordelijkheid bij gemeenten te beleggen. De commissie-Bakker heeft daartoe interessante voorstellen ontwikkeld.¹⁶⁹

Zoals vermeld zijn er in de steden groepen mensen die nog niet aan de slag komen. Alleen al in de 40 probleemwijken waar het kabinet speciale aandacht voor heeft, wonen bijvoorbeeld in totaal zo'n 67000 bijstandsgerechtigden, 14000 mensen in de WW, en zo'n 35000 niet-uitkeringsgerechtigden die wel aan het werk willen.¹⁷⁰ Belemmeringen voor de arbeidsparticipatie van een deel van deze mensen blijken te liggen in een gebrek aan taalvaardigheid of aan sociale vaardigheden, een gebrek aan motivatie, en een laag opleidingsniveau. Verder is er ook vaak sprake van een meervoudige problematiek (gezondheid, schulden, etc) die eerst (deels) opgelost moet worden.¹⁷¹ Het uitgangspunt is dat werk boven inkomen gaat. Het is dan ook in beginsel de verantwoordelijkheid van de uitkeringsgerechtigde zelf om ervoor te zorgen dat hij of zij op de arbeidsmarkt kan slagen. De overheid kan zo iemand ondersteunen bij de activiteiten om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen (zoals bijscholing en begeleiding). Soms zal daarbij een stok achter de deur nodig zijn. Zo was bijvoorbeeld de inschatting bij het project 'Bouwen aan Burgerschap' van het Amsterdamse stadsdeel 'De Baarsjes', gericht op vrouwen in de bijstand, dat

167 | Zie ook Van den Brink (2007) die deze mentaliteit beschrijft (p. 44-46 en in de afzonderlijke wijkbeschrijvingen).

168 | In de volgende paragraaf komt ondernemerschap aan de orde.

169 | Commissie-Bakker, Naar een toekomst die werkt. Advies Commissie Arbeidsparticipatie, 16 juni 2008.

170 | RWI, De wijk Inc., 2007, p. 24-28.

171 | RWI, De wijk Inc., 2007, p. 62-70.

“90% van de deelnemers niet deelgenomen zou hebben zonder de dwang van de sociale dienst”.¹⁷²

Indien het nodig is dat mensen extra toegerust worden om de weg naar de arbeidsmarkt te vinden, is het cruciaal om ze perspectief te bieden, zoals bijvoorbeeld het behalen van een bepaald diploma aan het eind van een (eerste) traject, of het verbeteren van de taalvaardigheid.¹⁷³ Dat vergroot de kans dat iemand vervolgens kan doorstromen naar een (andere) baan.

Werk hoort steeds het doel te zijn, maar soms is het als een eerste stap ook goed de koppeling tussen participatie en werk te leggen: het blijkt in de praktijk dat bepaalde mensen met langjarige uitkeringen vaak diverse problemen hebben, waardoor zij baat hebben bij een gecombineerde (‘integrale’) aanpak inclusief zorg. Verplichte participatie in het maatschappelijk leven is dan als eerste stap gewenst, maar dat moet wel gericht zijn op het vinden van werk daarna.¹⁷⁴

Veel werkgevers hebben wel de bereidheid om ruimte te bieden voor stages of om (langdurig) werklozen in dienst te nemen, maar ervaren de administratieve lasten en ook de kosten van de noodzakelijke begeleiding van de stage of om de beperkte arbeidsproductiviteit van de werknemer op te vangen als een belemmering.¹⁷⁵ Het is bij dit soort projecten dan ook van belang de administratieve lasten en extra kosten voor werkgevers minimaal te houden. Een goed initiatief dat ervoor zorgt dat de risico’s niet volledig bij de betrokken werkgevers legt, is het werken met detachingsconstructies. De werkzoekenden kunnen dan via de detacheerder toetreden tot het arbeidsproces en werkervaring opdoen met beperkte risico’s en administratieve rompslomp voor werkgevers.¹⁷⁶

Er vinden veel projecten plaats die gericht zijn op werkgelegenheid en ondernemerschap in de steden, waarin allerlei verschillende organisaties participeren.¹⁷⁷ Dat wijst erop dat er veel inzet is van verschillende partijen om de (arbeids)participatie in de stad te bevorderen. Dat is een goed teken. Toch zijn de resultaten van al die projecten niet altijd even helder. Bij veel projecten ontbreekt een transparante boekhouding en de monitoring en evaluatie van projecten laat vaak ook te wensen over. Het is daardoor in de meeste gevallen niet mogelijk om een kosten-batenanalyse

172 | Zie de eindrapportage van het Amsterdamse stadsdeel ‘De Baarsjes’ over het project ‘MEEdoen: Bouwen aan Burgerschap’ (Bouwstenen voor succesvol bouwen aan burgerschap, juni 2007), p. 11.

173 | Zoals bijvoorbeeld gebeurt in het WZSW-project (‘Wonen, zorg en service in de wijk’), zie <www.wzsw.nl>.

174 | Zie voor een voorbeeld: Amsterdamse stadsdeel ‘De Baarsjes’, eindrapportage van het project ‘MEEdoen: Bouwen aan Burgerschap’ (Bouwstenen voor succesvol bouwen aan burgerschap, juni 2007).

175 | RWI, De wijk Inc., 2007, p. 59.

176 | RWI, De wijk Inc., 2007, p. 63.

177 | Zie bijvoorbeeld A. Ouwehand en M. van Meijeren, Economische initiatieven in stadswijken. Een verkennend onderzoek, Gouda, september 2006, alsmede de inventarisatie door het NICIS, Arbeidsparticipatie wijken. Analyse praktijkvoorbeelden, november 2007, te vinden op www.rwi.nl/wijk.

te maken van de projecten.¹⁷⁸ Daarnaast lijkt er sprake van een ‘projectencarrousel’: een project wordt opgestart, verzand na enige tijd, en wordt opgevolgd door weer andere projecten. Deze gang van zaken is zonde van de energie en het geld dat ermee gemoeid is.

Het is dan ook van groot belang dat de inspanningen voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie gericht worden op duurzaam resultaat. Daarbij is het van belang dat maatschappelijke partijen betrokken zijn, bij voorkeur organisaties die een ‘natuurlijk belang’ hebben.¹⁷⁹ Het zijn immers partijen als bedrijven en instellingen die geschikt personeel nodig hebben, terwijl onderwijsinstellingen in staat zijn om scholing aan te bieden. Gemeenten hebben er belang bij dat het aantal bijstandsuitkeringen daalt, terwijl een woningbouwcorporatie minder verloedering in de buurt wil, waardoor ze belang hebben bij huismeesters of pleinopzichters. Door bij deze natuurlijke belangen en ook de reguliere financiering aan te sluiten is de kans het grootst dat initiatieven langdurig succes opleveren.

6.4 Ondernemerschap

Ook door ondernemerschap wordt met name in de grote stad in toenemende mate geparticipeerd. Steden bieden door hun diversiteit, hun centrumfunctie en hun omvang een goede omgeving voor het ontstaan en bestaan van ondernemerschap en bedrijvigheid.

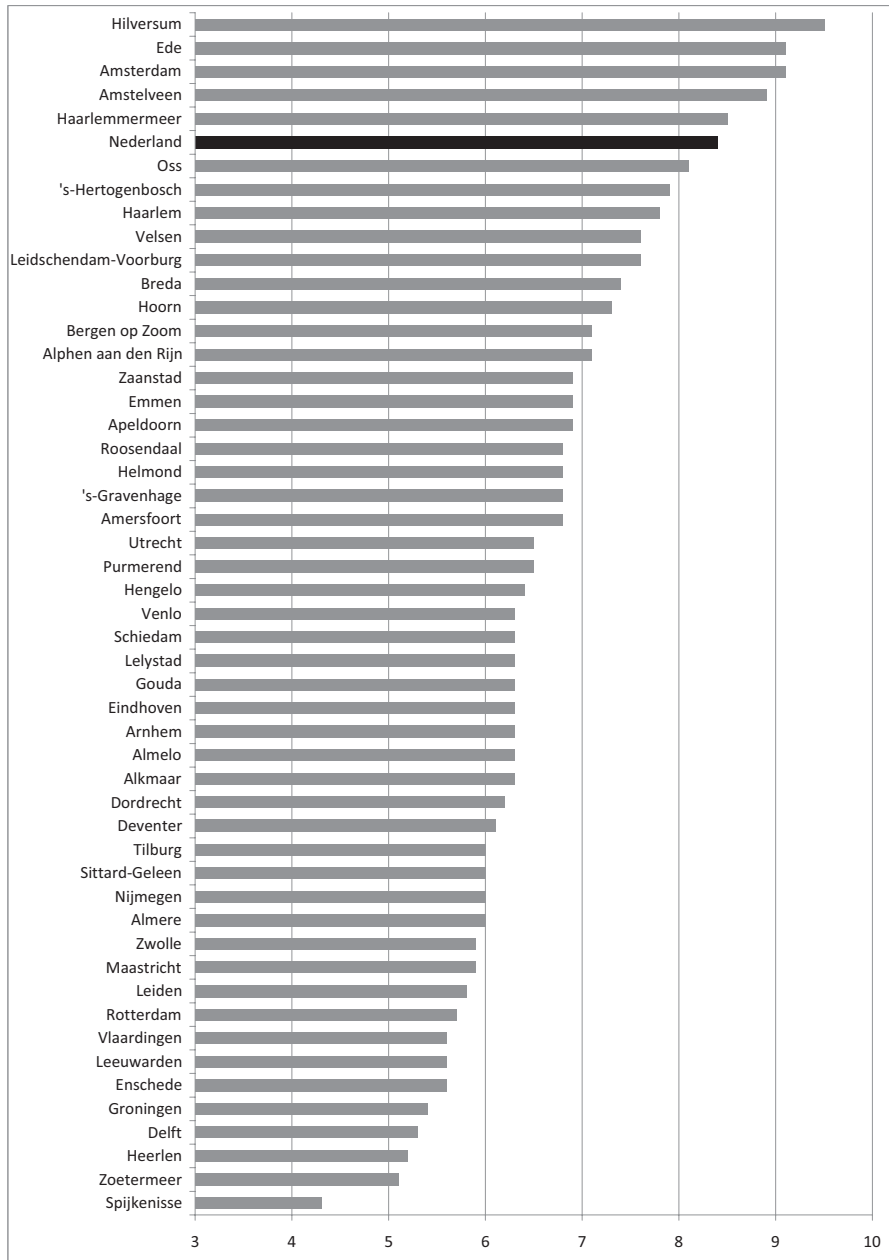
Sommige steden blijken dan ook een goede voedingsbodem voor ondernemerschap. Een voorbeeld is Amsterdam. Zowel bij autochtonen als (westerse en niet-westerse) allochtonen komt ondernemerschap in die stad meer voor dan gemiddeld in Nederland (zie tabel 1).¹⁸⁰ Ook steden als Haarlem en Den Bosch kennen relatief veel ondernemers. Maar in andere steden blijft de mate van ondernemerschap duidelijk achter (zie figuur 4). Zo telt Rotterdam relatief weinig ondernemers, zowel onder autochtonen als allochtonen. Hetzelfde geldt voor steden als Heerlen, Groningen, Enschede en Leeuwarden. Ook Den Haag en Utrecht zijn minder ondernemend dan het landelijk gemiddelde, maar lijken bezig hun achterstand op het landelijk gemiddelde in te lopen. Over de periode 1999-2004 was er een sterke groei van ondernemerschap in Amsterdam, Den Haag en Utrecht. Deze ontwikkeling suggereert dat er volop kansen liggen in de steden voor een toename van ondernemerschap.

178 | RWI, De wijk Inc., 2007, p. 10, en A. Ouwehand en M. van Meijeren, Economische initiatieven in stadswijken. Een verkennend onderzoek, Gouda, september 2006, p. 44.

179 | De Raad voor Werk en Inkomen constateert ook dat private partijen geïnteresseerd zijn om aan initiatieven mee te doen als er voor hen ‘iets te halen valt’ (zie RWI, De wijk Inc., 2007).

180 | Als indicator is gebruikt de ondernemerschapsquote: het aantal ondernemers op 1000 leden van de potentiële beroepsbevolking (15-65 jr); de gegevens zijn ontleend aan CBS Statline, <www.cbs.nl> en: EIM, Monitor nieuw ondernemerschap 2006, Zoetermeer, 2007.

Figuur 4: Ondernemers als percentage van de 15-65 jarigen in de 50 grootste gemeenten in Nederland



BRON: CBS-STATLINE, GEGEVENS VAN 2005

Tabel 1: Ondernemerschap in de G4: het aantal ondernemers op 1000 personen tussen 15 en 65 jaar in de betreffende categorie (2005)

	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
Totaal	84	91	57	68	65
Autochtonen	91	116	74	82	71
Westerse allochtonen, 1e generatie	61	93	50	59	61
Westerse allochtonen, 2e generatie	81	122	75	92	76
Niet-westerse allochtonen, 1e generatie	45	49	35	48	41
Niet-westerse allochtonen, 2e generatie	28	32	20	27	30

BRON: CBS STATLINE

Kleinschalig ondernemerschap is belangrijk, zeker ook in de achterstandswijken in de grote steden: het kan bijdragen aan de leefbaarheid van buurten.¹⁸¹ Het brengt onder meer werk in de wijk. Hierdoor wordt ‘werk’ zichtbaar en dat kan als voorbeeld werken, bijvoorbeeld voor mensen met een flinke afstand tot arbeidsmarkt. Verder kan het zorgen voor meer stageplekken in de buurt voor jongeren in het beroepsonderwijs. Daarnaast leidt de terugkeer van een supermarkt of het behoud van middenstand ertoe dat het voorzieningenniveau in een wijk verbetert. Ook kunnen ondernemers initiatieven nemen die de leefbaarheid van de buurt ten goede komen.

De sectoren die het meest kansrijk zijn in (woon)wijken zijn de detailhandel, horeca, zorg/welzijn en de kleinschalige financiële en zakelijke dienstverlening.¹⁸² Met name de detailhandel speelt een cruciale rol. Ruimtelijke clustering in een wijkwinkelcentrum is van betekenis voor de samenhang in de buurt, niet alleen omdat het een plek creëert waar bewoners elkaar kunnen ontmoeten (en waar ook andere voorzieningen kunnen worden geconcentreerd), maar ook omdat ruimtelijke clustering de samenwerking tussen ondernemers stimuleert.¹⁸³ In dit verband dienen grootschalige winkelcentra (*‘megamalls’*) buiten de stad met zorg tegemoet getreden te worden.¹⁸⁴ De financiële en zakelijke dienstverlening is een zeer diverse sector die al jaren groei vertoont en die met zijn diversiteit voor levendigheid in de wijken kan zorgen. Maar ook in de sfeer van zorg en welzijn zijn veel kansen, zoals allerlei vormen van kleinschalige persoonlijke dienstverlening in en rond de eigen woning,

181 | RWI, De wijk Inc., Ondernemerschap en arbeidsparticipatie in aandachtswijken, Den Haag, november 2007, zie ook: Atlas voor gemeenten 2008, p. 19-20.

182 | EIM, Hoe worden de prachtwijken ook prachtig voor de MKB-ondernemer?, Zoetermeer, 2007, p. 5.

183 | EIM, Hoe worden de prachtwijken ook prachtig voor de MKB-ondernemer?, Zoetermeer, 2007, p. 12.

184 | Zie verder in paragraaf 7.2 van dit rapport en vgl. C.J. Pen, ‘Nederlandse steden worden kloonsteden’, Bestuursforum, november 2008, p. 18-19.

bijvoorbeeld voor ouderen.¹⁸⁵ Te denken valt hierbij aan klusjes in huis of (ondersteuning bij het) boodschappen doen. Deze activiteiten bieden mogelijkheden om laaggeschoolde arbeidskrachten te mobiliseren en eventueel op te leiden. Voorbeelden van zulke initiatieven zijn het project 'Wonen, zorg en service in de wijk' in de regio Midden-Brabant en de Zorgwacht® (zie tekstkader).¹⁸⁶

DE 'ZORGWACHT': BIJSTANDSGERECHTIGDEN OMSCHOLEN VOOR DE ZORG

De kerntaken van de 'Zorgwacht®' zijn ondermeer huishoudelijke ondersteuning, laag complexe persoonlijke verzorging en het bieden van ondersteuning bij het uitvoeren van activiteiten zoals wandelen en boodschappen doen. Ook houdt de Zorgwacht toezicht in de wijk. Zij vragen zich bijvoorbeeld af waarom een gordijn twee dagen achter elkaar niet open is gegaan en bellen dan aan. Maar ook een hand om de schouder en een praatje maken om de eenzaamheid tegen te gaan. De Zorgwacht stimuleert ook andere bewoners in de buurt zich in te zetten voor de ander. Verwacht wordt dat als er Zorgwachten komen de Thuiszorg zich kan toespitsen op het werk waar ze voor worden betaald. De Zorgwacht van straks is de bijstandsgerechtigde van nu. Deze mensen gaan aan de slag en doen tegelijkertijd met behoud van hun uitkering een opleiding tot niveau 2 Helpende Zorg & Welzijn. Eenmaal gediplomeerd zijn ze formeel bevoegd en dus nuttig voor de gezondheidszorg. Maar dat niet alleen, ze hebben op een heel laagdrempelige manier hun bijdrage geleverd aan de sociale cohesie van een buurt.

Meer over de Zorgwacht is te vinden op <www.maatschappelijke-vernieuwers.nl>, een initiatief van het WI voor het CDA.

Welke factoren bevorderen de vestiging van een (nieuwe) onderneming? Voor het midden- en kleinbedrijf blijken de volgende vestigingsfactoren relevant.¹⁸⁷ Allereerst is van belang dat er voldoende en gevarieerde bedrijfshuisvesting aanwezig is. Dit houdt in dat er bedrijfsruimte beschikbaar moet zijn in een veilige omgeving, die bereikbaar is met daarbij voldoende parkeerruimte en ook betaalbaar, met eventueel uitbreidingsmogelijkheden. Er is in de wijken dan ook behoefte aan:

- woningen van waaruit een bedrijf operationeel mag zijn;
- woonwerkwoningen met een kantoor-, praktijk-, of atelierruimte;
- kleinschalige bedrijfs- of kantoorruimten, bijvoorbeeld in de 'plint' van woongebouwen;
- zelfstandige bedrijfs- of kantoorruimten in een bedrijfsverzamelgebouw of in een cluster.

185 | Vgl. WI voor het CDA, Naar een toekomstbestendige AWBZ, Den Haag: 2008.

186 | Zie <www.wzsw.nl> en <www.maatschappelijke-vernieuwers.nl>.

187 | EIM, Hoe worden de prachtwijken ook prachtig voor de MKB-ondernemer?, 22 november 2007.

Het is dan ook nodig dat het gemeentelijk bestemmingsplan voldoende ruimte biedt voor bedrijvigheid, ook voor het starten van een bedrijf aan huis.¹⁸⁸ Verder kunnen de ontwikkelaars en eigenaren van het vastgoed ervoor zorgen dat er een toereikend aanbod van bedrijfsruimte komt. Hierbij kunnen woningbouwcorporaties ook een rol spelen. Bij herstructurering van delen van wijken moet voldoende aandacht zijn voor het creëren van genoeg mogelijkheden voor bedrijfshuisvesting. De aspecten veiligheid en bereikbaarheid (inclusief parkeren) kunnen in de grote stad lastig zijn. Er ligt hier een belangrijke opgave voor de komende jaren. Elders is al aangegeven dat veiligheid en leefbaarheid in zijn algemeenheid prioriteit moeten hebben in de stad. Omdat juist kleine bedrijven kwetsbaar blijken voor criminaliteit is het goed om daarnaast nog specifieke maatregelen voor de veiligheid van deze groep te nemen. Het is dan ook verheugend dat het kabinet geld beschikbaar heeft gesteld voor maatregelen zoals winkelstraatmanagement en subsidie voor preventieve maatregelen bij kleine ondernemers.¹⁸⁹ Wat parkeren betreft zal de overheid, als ze bedrijvigheid in de wijken serieus wil bevorderen, serieus naar oplossingen moeten zoeken om te zorgen voor de beschikbaarheid van voldoende parkeerruimte in de stad.

Er bestaat al een aantal regelingen die zijn gericht op het stimuleren van het opstarten van een onderneming, bijvoorbeeld vanuit een uitkerings situatie. Beginnende ondernemers kunnen allerlei knelpunten ervaren.¹⁹⁰ Deze knelpunten hebben niet alleen betrekking op de financiering van hun plannen. Voor wat betreft de financiering zou een startersfonds of microkredieten kunnen helpen.¹⁹¹

Ondernemerschap kent een grote dynamiek met kansen en risico's. Een deel van de startende ondernemers redt het uiteindelijk niet. Anderhalf jaar na oprichting bestaat nog zo'n 80% van de ondernemingen, na 5,5 jaar overleeft ongeveer 50% en na 11,5 jaar bestaat nog 1 op de 3 ondernemingen.¹⁹² Bij ondernemingen van niet-westerse allochtonen ligt de overlevingskans nog lager. In deze groep is na anderhalf jaar al 1 op de 3 bedrijven ter ziele en overleeft na 11,5 jaar maar 1 op de 6 ondernemingen. Gezien deze dynamiek kan het geen kwaad om te werken aan de kwaliteit van de (startende) ondernemingen. De invoering van een (keuze) vak 'ondernemerschap' op de verschillende niveaus van het onderwijs kan hierbij al helpen.¹⁹³ Daarnaast kan coaching een nuttig hulpmiddel zijn voor startende ondernemers. Projecten waarin zulke coaching aangeboden wordt, zijn dan ook een goed idee. Het CDA deed al eerder het voorstel om een ervaringsdeskundige, bijvoorbeeld een gepensioneerde ondernemer, als coach aan een startende ondernemer te

188 | Vgl. artikel 4.1.2 van het CDA-verkiezingsprogramma 2006-2011, en G27, Actieplan wijk-economie, Schiedam, oktober 2007, p. 16-17.

189 | TK 2007/2008, 28 684, nr. 151, naar aanleiding van een amendement van CDA-Kamerlid Ten Hoopen, TK 2007/2008, 31 200 XIII, CDA, nr. 1.

190 | EIM, Monitor nieuw ondernemerschap 2006, Zoetermeer: 2007, p. 6.

191 | CDA stuurgroep grote steden, De stad spreekt, februari 2006, p. 24, en ook artikel 4.1.3 van het CDA-verkiezingsprogramma 2006-2011, vgl. G27, Actieplan wijk-economie, p. 13.

192 | EIM, Monitor nieuw ondernemerschap 2006, Zoetermeer: 2007, p. 55.

193 | Artikel 4.1.12 van het CDA-verkiezingsprogramma 2006-2011.

binden.¹⁹⁴ Voorwaarde is wel dat de begeleiding van startende ondernemers gericht is op de zelfverantwoordelijkheid van de ondernemers.¹⁹⁵ Het is verheugend om te zien dat dit soort initiatieven gericht op coaching en ondersteuning van beginnende ondernemers op verschillende plekken ontwikkeld worden. Voorbeelden zijn de Ondernemershuizen in Amsterdam, waarin wordt samengewerkt door vele verschillende partijen,¹⁹⁶ het project Partners in Nieuw Ondernemerschap (PiNO) in Den Haag, waarin onder andere de Kamer van Koophandel, Belastingdienst en Rabobank samenwerken, maar ook het ‘televisieproject’ ‘Starter in Brabant’,¹⁹⁷ of de Stichting Connect, die ondernemers wil helpen innovatie binnen hun bedrijf toe te voegen.¹⁹⁸

Het ondernemerschap van allochtonen concentreert zich in de grote steden. Vooral bij niet-westerse allochtonen groeit het ondernemerschap de laatste jaren sterk.¹⁹⁹ Onder de eerste generatie (niet-westerse) allochtonen kwam ondernemerschap nog relatief weinig voor, maar de tweede generatie blijkt al een stuk ondernemender.²⁰⁰ Ook komt er meer diversiteit in de bedrijvigheid die allochtonen opstarten.²⁰¹ Startende allochtone ondernemers ervaren de knelpunten voor starters in sterkere mate dan autochtone starters. Belangrijke knelpunten zijn de communicatie met de overheid en kennis van regelgeving in Nederland, maar ook de omgeving kan een knelpunt zijn, wanneer ze hun bedrijf opstarten in een wijk met slechte bereikbaarheid of veiligheid. Wat betreft de achterstandswijken blijken overigens juist de tweede generatie allochtone ondernemers optimistisch over de toekomst van hun buurt.²⁰² Zij zien kansen en willen zich ook inzetten voor de buurt. Een voorbeeld is de Haagse wijk Transvaal, waar lokale, voornamelijk allochtone ondernemers flink willen investeren in deze buurt. Dit is een hoopvolle ontwikkeling, die houvast geeft voor de toekomst.

6.5 Aanbevelingen

Op basis van dit hoofdstuk doen we de volgende aanbevelingen.

-
- 194 | CDA stuurgroep grote steden, De stad spreekt, februari 2006, p. 24.
 195 | EIM, Hoe worden de prachtwijken ook prachtig voor de MKB-ondernemer?, 22 november 2007, p. 14.
 196 | Zie <www.ondernemershuizen.nl>.
 197 | Zie hierover G. Boldewijn, ‘Startende ondernemers kunnen niet zonder coach’, Financiële Dagblad, 7 juli 2008.
 198 | In de Stichting Connect wordt samengewerkt door onder andere de TU Eindhoven, Wageningen UR, de hogeschool HAS Den Bosch, MKB Limburg, de Rabobank en A&A Accountants, zie <www.stichting-connect.nl>.
 199 | EIM, Monitor nieuw ondernemerschap, Zoetermeer, 2007; EIM, De ontwikkeling van (nieuw) ondernemerschap in 40 aandachtswijken, Zoetermeer, 2007; en CBS Statline.
 200 | Dat in Tabel 1 het aantal ondernemers binnen de tweede generatie niet-westerse allochtonen lager is dan binnen de eerste generatie, komt doordat bij de tweede generatie de leeftijdsgroep 15-25 oververtegenwoordigd is, waarbij ondernemerschap nog nauwelijks voorkomt; wanneer we de mate van ondernemerschap vergelijken per tienjaarsklassen, blijkt voor elke klasse de tweede generatie ondernemender dan de eerste.
 201 | EIM, Monitor nieuw ondernemerschap, Zoetermeer: 2007, p. 7.
 202 | EIM, Monitor nieuw ondernemerschap, Zoetermeer: 2007, p. 62.

- Goed onderwijs steunt onder meer op de betrokkenheid van ouders bij de school. Daarom horen scholen de ouders ook bij de school en het onderwijs te betrekken en dienen ze een goede verantwoording aan ouders af te leggen over onder andere de bereikte resultaten.
- Wanneer een school echter structureel niet aan de kwaliteitseisen voldoet en een schoolbestuur niet snel genoeg vooruitgang weet te boeken, moeten ouders en, indien nodig, de overheid beter en sneller kunnen bijsturen om de kwaliteit te (laten) verbeteren. Scholen die het goed doen, krijgen met minder inspectie-toezicht te maken. Zij hebben extra ruimte om te innoveren.
- Scholen in de grote steden moeten de ruimte en de mogelijkheden krijgen om een goed carrièreperspectief te bieden aan de bekwame 'grottestadsdocent', bijvoorbeeld door prestatiebeloning of functie- of beloningsdifferentiatie.
- Leerachterstanden kunnen effectief bestreden worden door extra lestijd te geven aan die leerlingen die dat nodig hebben. Dit kan reeds in de voor- en vroeg-schoolse educatie, maar werkt ook nog in primair en voortgezet onderwijs. Het bereiken van een goede beheersing van het Nederlands heeft prioriteit.
- Om voortijdige schooluitval tegen te gaan is het goed dat de optie bestaat dat leerlingen één doorlopend leerprogramma kunnen volgen van vmbo tot en met mbo-niveau, bijvoorbeeld doordat mbo-leraren komen lesgeven op het kleinere vmbo, zoals de bedoeling is van de zogeheten wijk-, vak- en topscholen.
- Indien mensen extra toegerust moeten worden om de weg naar de arbeidsmarkt te vinden, is het cruciaal om ze perspectief te bieden, zoals bijvoorbeeld het behalen van een bepaald diploma of het verbeteren van de taalvaardigheid.
- Bij projecten met betrekking tot de arbeidsparticipatie moeten de administratieve lasten en ook de extra kosten voor werkgevers minimaal gehouden worden, bijvoorbeeld door te werken met detachingsconstructies.
- Gemeenten moeten in het bestemmingsplan ruimte bieden aan kleinschalig ondernemerschap in wijken en bevorderen dat er een voldoende aanbod van geschikte bedrijfshuisvesting is. Daarnaast kunnen gemeenten zorgen voor de randvoorwaarden voor vestiging van kleinschalige bedrijvigheid in wijken (veiligheid, parkeerruimte).
- Ter versterking van het ondernemerschap is het goed dat er initiatieven zijn die gericht zijn op ondersteuning van startende ondernemers. Deze ondersteuning dient gericht te zijn op de zelfverantwoordelijkheid van de ondernemer en is bij voorkeur een initiatief van maatschappelijke partijen.

7 | **Stad om te wonen**

7.1 Inleiding

De overheid beschikt over mogelijkheden om het gebruik van de ruimte te beïnvloeden en zelfs in bepaalde mate te controleren. Ze kan structuur aanbrengen in het ruimtegebruik. De gemeente, provincie en het rijk maken daarbij een integrale afweging wat waar en hoe moet komen. Daarnaast kan de overheid door het verzorgen van voorzieningen, zoals goede wegen en de aanwezigheid van bepaalde faciliteiten, invloed hebben op de keuzes die mensen, organisaties en bedrijven maken met betrekking tot hun gebruik van de ruimte. De overheid heeft dus beleidsinstrumenten in handen waarmee ze de fysieke werkelijkheid in zekere mate vorm kan geven.

Het handelen van mensen laat zich echter niet plannen. Beleidsmakers moeten zich daarom afvragen wat zij van ingrepen in de publieke ruimte mogen verwachten. Zijn de doelstellingen altijd wel even realistisch, zeker wanneer die doelen niet zozeer ruimtelijk zijn, maar een sterke sociale of economische component hebben? Ruimtelijk beleid is immers geen panacee. Met fysieke investeringen gaat het opleidingsniveau van bewoners niet omhoog en door de bouw van duurere woningen help je mensen niet aan een baan. Van ruimtelijke ingrepen moeten we dan ook realistische verwachtingen hebben. Zo kunnen fysieke ingrepen bijdragen aan het tegengaan van de concentratie van achterstanden. En de ruimtelijke inrichting kan gunstige randvoorwaarden creëren om ontmoetingen te stimuleren. Een goede bereikbaarheid en geschikte bedrijfslocaties vergroten de aantrekkelijkheid van de stad als vestigingsplaats van bedrijven en instellingen. Maar dat alleen is niet voldoende om bedrijven te lokken als deze op die plek niet voldoende gekwalificeerde werknemers kunnen aantrekken, of niet de juiste andere bedrijven in de omgeving weten, of de geografische ligging te wensen over laten.

Ons uitgangspunt is de zoektocht naar een hernieuwde balans in de stad. Een stad waarin mensen en functies bij elkaar kunnen (blijven) komen. Een stad waarin (aspirant-)bewoners woonruimte kunnen vinden naar hun smaak. Een plaats waar bedrijven en instellingen zich kunnen vestigen. Een stad waarin de (ruimtelijke) concentratie van achterstanden wordt tegengegaan.

7.2 De stad als gedeelde ervaring

Een van de essentiële eigenschappen van de stad is dat daarin veel mensen en functies bij elkaar komen. Dat kan de stad tot een gedeelde ervaring maken. Toch worden steden steeds minder een gedeelde ervaring, zoals we in hoofdstuk 3 beschreven. Gezien deze ontwikkeling is het dan ook van groot belang dat steden een levendig centrum houden, met uitgebreide en goede winkelvoorzieningen en een gevarieerd aanbod van culturele voorzieningen en horeca. Dat brengt de mensen bij elkaar. In een levendig centrum moet ook ruimte zijn om te wonen. Gezien het belang van de centrumfunctie van de stad, is de ontwikkeling van de grote stad niet gediend met de komst van grootschalige detailhandelsvestigingen in de periferie. Recent

onderzoek met betrekking tot plannen voor een zeer grote *shopping mall* in de buurt van Tilburg geeft aan dat dit tot een aanzienlijke vermindering van de omzet in de binnenstad leidt (een verwachte daling van 25% à 40%) niet alleen in Tilburg maar ook in de andere in de buurt gelegen grote steden. De vrees bestaat dan ook dat zulke *megamalls* leiden tot een aanzienlijke verschraling van het aanbod in de grote stad met alle consequenties voor de leefbaarheid en de centrumfunctie.²⁰³ Overigens staat ook zonder *megamalls* de diversiteit van het winkelaanbod in de stad onder druk. Deze algemene trend doet zich in de meeste steden voor, maar ook bij dit onderwerp zijn er verschillen tussen de steden, waarbij het centrum van Nijmegen en dat van Haarlem het meest diverse aanbod blijken te hebben.²⁰⁴

Zoals we in de paragraaf over ondernemerschap reeds schreven moet er in (woon)wijken ook ruimte zijn voor kleinschalige bedrijvigheid. Zulke bedrijvigheid heeft een positief effect op de leefbaarheid. Het gaat over het algemeen om detailhandel en dienstverlening, bedrijvigheid die niet veel overlast hoeft te geven. Ruimtelijke clustering van winkels met andere voorzieningen creëert plekken voor ontmoeting. De inrichting van de fysieke ruimte biedt mogelijkheden om soms verrassende verbindingen te leggen en onverwachte ontmoetingen te stimuleren. De crèche kan bijvoorbeeld in hetzelfde gebouw als het bejaardentehuis worden gesitueerd, de ouderenwoningen vlakbij het sportveld.

Voorkomen moet worden dat de stad een *à la carte*, *atomaire* ervaring wordt. Onze steden moeten geen Los Angeles worden: die stad is volgens Zijdeveld het schoolvoorbeeld van een stad zonder 'stedelijkheid'.²⁰⁵ Los Angeles is een stad zonder centrum, waarin iedereen zich per auto voortbeweegt. De enige gedeelde ervaring is dan het samen voor het stoplicht of in de file staan.²⁰⁶ De steden in Nederland bieden gelukkig nog veel mogelijkheden om de stad gezamenlijk te ervaren. We kunnen elkaar op straat tegenkomen, te voet, op de fiets of in het openbaar vervoer. Of in het stadscentrum in de winkelstaat, op een terras, in het theater of in het stadion. Die ervaringen leiden waarschijnlijk ook tot een confrontatie met anderen die anders zijn, maar juist dat confronteert ons met de facetten van de stad. Soms zal dat leiden tot 'conflict', een strijd tussen verschillende visies. Dat blijkt voor mensen echter een belangrijke aanleiding om hun burgerschap om te zetten in 'politieke' participatie in de stedelijke gemeenschap.²⁰⁷

203 | B.L.M. Bauer, 'Laat stad niet verpauperen', NRC Handelsblad, 5 augustus 2008, p. 7; vergelijk de motie van het lid Van Bochove c.s., Kamerstukken II 2004-2005, 29 435, nr. 44.

204 | H. Beunen, 'Winkelcentra steeds minder divers', CBS Webmagazine, 1 december 2008, zie <www.cbs.nl>.

205 | A.C. Zijdeveld, *A theory of urbanity - the economic and civic culture of cities*, New Brunswick, NJ: Transaction, 1998.

206 | Of, erger nog: het gezamenlijk in een aanrijding betrokken raken, wat het basisgegeven van de Amerikaanse film *Crash* uit 2004 is.

207 | R. Putnam, *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster, New York, 2001, p. 210.

7.3 Wonen in de stad

Zoals we meermaals hebben gezien in dit rapport, is de situatie in de grote steden van stad tot stad verschillend. Wat het wonen betreft is het zo dat in Amsterdam de mensen met hogere inkomens juist graag in en rond het centrum willen wonen, terwijl dat in Rotterdam niet het geval is. Ondanks deze verschillen, was een gemene deler in de ontwikkeling van de grote steden in de afgelopen decennia het vertrek van midden- en hogere inkomens, in het bijzonder de gezinnen, uit de stad. Hoewel het er inmiddels op lijkt dat het aandeel midden- en hogere inkomens in de steden weer toeneemt, blijft het voor (middenklasse-)gezinnen toch moeilijk om geschikte huisvesting in de stad te vinden.²⁰⁸ Een ander effect van de ontwikkelingen van de afgelopen decennia (namelijk het wegtrekken van de middenklasse uit bepaalde wijken, gecombineerd met het achterblijven van de groepen die de stap naar buiten de stad niet konden maken en de instroom van immigranten in die wijken) is dat in bepaalde wijken achterstanden geconcentreerd zijn geraakt.²⁰⁹

Met betrekking tot wonen betekent 'een stad in balans' dat we moeten proberen de behoeften van (aspirant-)bewoners zo goed mogelijk te accommoderen. Op dit moment blijken hierbij enkele belangrijke knelpunten te bestaan.²¹⁰ Zo zijn er in de grote steden over het algemeen weinig koopwoningen beschikbaar in vergelijking met de voorraad aan (sociale) huurwoningen, waardoor een deel van de aspirantkopers noodgedwongen hun heil buiten de stad moet zoeken. Hetzelfde geldt voor duurdere huurwoningen. Daarnaast worden er eigenlijk te veel appartementen gebouwd en te weinig eengezinswoningen.

Het ruimtelijk beleid moet gericht zijn op het scheppen van een divers woningaanbod in de stad. Ook moet er voldoende groen in de stad blijven: kleinschalig openbaar groen, maar eventueel ook stadsparken.²¹¹ In het licht van de geconstateerde knelpunten op de woningmarkt betekent 'een divers woningaanbod' dat gewerkt moet worden aan het uitbreiden van het aantal koopwoningen in de stad zodat een evenwichtigere verhouding van koop en huur ontstaat, aan een groter aanbod van eengezinswoningen (in plaats van appartementen), en aan een toename

208 | G. Marlet en C. van Woerkens, *Atlas voor de gemeenten 2008*, p. 12, laten zien dat in de 50 grootste gemeenten van Nederland het aandeel hogere en middeninkomens de afgelopen jaren is gestegen en inmiddels hoger ligt dan in de rest van Nederland. Hierbij moet wel aangetekend worden dat in de meeste van de grootste steden het aandeel lagere inkomens duidelijk boven het landelijk gemiddelde van 40% ligt (zie: H. Lautenbach en P. Ament, 'Inkomens in de grote steden 1950-2000', CBS Sociaal-economische trends, 3e kwartaal 2004, p. 58-62.). Vgl. A.W.H. Bertram, 'Vlucht van de middengroepen uit de steden is een fabel', *Christen Democratische Verkenningen*, zomer 2008, p. 267-274.

209 | Zie voor Amsterdam en Rotterdam bijvoorbeeld: A. de Vries, B. Hamers, D. Manting en J. Latten, 'Stad uit balans: een grotere kloof tussen arme en rijke wijken?', *CBS Bevolkingstrends* 3e kwartaal 2007, p. 32-37.

210 | Zie hiervoor de analyse in het rapport van het WI voor het CDA over de woningmarkt: De woningmarkt in beweging. Naar een markt die werkt, Den Haag: 2008.

211 | WI voor het CDA, *De woningmarkt in beweging. Naar een markt die werkt*, Den Haag, 2008, p. 69-70.

van geschikte huisvesting voor gezinnen. Afgezien van dat we vinden dat er gewoon plaats moet zijn voor gezinnen in de stad, heeft de aanwezigheid van gezinnen ook nog eens een gunstig effect op de sociale infrastructuur. Gezinnen zorgen voor meer contacten in de buurt. Door hun inzet voor de crèche, scholen en sportverenigingen brengen zij enig cement aan in de lokale gemeenschap. Zij vormen daarmee een cruciale verbindende schakel in een stadsgemeenschap.²¹²

Om gezinnen weer terug de stad in te krijgen dient het aanbod van woningen dat aansluit bij de wensen van gezinnen te worden vergroot. Gezinnen stellen specifieke eisen onder meer voor wat betreft het woonoppervlak en de beschikbaarheid van buitenruimte bij het huis.²¹³ Ze hebben – in Nederland – een voorkeur voor een grondgebonden woning met buitenruimte (een ‘huis met een tuin’). Het (betaalbare) aanbod van dit soort woningen in steden is voor hen nu nog beperkt. Bij ruimtelijke herstructurering van delen van wijken kan gezorgd worden voor het verbreden en vergroten van geschikte huisvesting voor gezinnen. Daarnaast is het ook goed als de mogelijkheid geboden wordt voor het gecontroleerd samenvoegen van twee kleine woningen tot één grotere gezinswoning. In sommige steden, in het bijzonder in Amsterdam, zijn de bestaande woningen in de stad immers zeer klein qua oppervlakte. Door zulke samenvoegingen in en rond het centrum van de stad te realiseren ontstaat er een nieuwe dynamiek. Gezinnen hebben meer mogelijkheden om in de stad te blijven wonen en hoeven niet naar buitenwijken of omliggende gemeenten te verhuizen. Het is van groot belang dat woningbouwcorporaties, met name in de hoofdstad, zich hiervoor openstellen.

In steden worden veel appartementen gebouwd, die echter niet populair zijn bij gezinnen. Toch komt het in het buitenland veel meer voor dat gezinnen met opgroeiende kinderen in appartementen in de stad wonen. Dat roept de vraag op of het in Nederland ook niet mogelijk zou kunnen zijn om appartementen(complexen) te ontwerpen waarin gezinnen wel graag willen wonen. Het is dan ook een goed idee om architecten en ontwikkelaars samen met gezinnen te laten nadenken over hoe geschikte appartementen voor gezinnen eruit zouden moeten zien en zulke complexen samen te ontwikkelen. Dit leent zich uitstekend voor een particulier initiatief; het is dan wel van cruciaal dat gemeenten dat stimuleren of in ieder geval de ruimte daartoe bieden.²¹⁴

Maar gezinsvriendelijkheid vraagt meer dan alleen de beschikbaarheid van geschikte woonruimte. Er moet ook gewerkt worden aan veiligheid en aan het aanbod van op kinderen gerichte voorzieningen zoals kinderopvang, scholen en publieke speelplaatsen (zie paragraaf 5.6).

212 | Zie bijvoorbeeld Van den Brink en Mali (2007), p.29, en G. Marlet, M. Bosker, C. van Woerkens, De schaal van de stad, Utrecht: Stichting Atlas voor gemeenten, 2008.

213 | L. Karsten, A. Reijndorp, en J. van der Zwaard, Smaak voor de stad. Een studie naar de stedelijke woonvoorkeur van gezinnen, Den Haag: Ministerie van VROM, 2006.

214 | Bijvoorbeeld in de Duitse deelstaat Baden-Württemberg is veel ervaring opgedaan met zgn. Baugemeinschaften, coöperatieven van burgers die gezamenlijk als opdrachtgevers voor woongebouwen of woon-/werkgebouwen fungeerden.

Verder is het van belang dat er voldoende aanbod van koopwoningen wordt gerealiseerd in de stad. Eigenwoningbezit heeft namelijk een aantal positieve effecten²¹⁵ en is ook iets waarmee mensen verantwoordelijkheid nemen voor langere termijn, wat mede vanuit het christen-democratisch uitgangspunt van rentmeesterschap positief te waarderen valt.²¹⁶ In een groot aantal steden zijn koopwoningen echter schaars in vergelijking met de vraag. Het is dus zaak het aantal koopwoningen te laten toenemen en te zorgen dat de ‘juiste’ woningen (namelijk die waar de meeste vraag naar is) gerealiseerd worden. Manieren waarop deze doelstelling bereikt zou kunnen worden, zijn de verkoop van woningen uit de (sociale) huur en het bouwen van meer koopwoningen in de stad.²¹⁷

Een van de geconstateerde knelpunten is dat er weliswaar woningen gebouwd worden in de stad, maar dat dit (nieuwe) aanbod niet altijd aansluit op de vraag.²¹⁸ Daarom zou bij binnenstedelijk bouwen de belangrijkste doelstelling moeten zijn het toevoegen van kwaliteit met een focus op die typen woningen waarvan er nog te weinig is. De kwantiteit van de bouwproductie zou daaraan ondergeschikt moeten zijn. In dit licht is het denkbaar dat op grotere functieveranderingslocaties, zoals oude haven- of bedrijventerreinen, en bij herstructurering ingezet wordt op ruimer bouwen, met meer grondgebonden woningen en ruimere appartementen, met verplichte (ruime) buitenruimte. Anders gezegd: durf ook eens huizen met een tuintje te bouwen bij zulke projecten. Ook door het meer betrekken van burgers (bewoners) bij de ontwikkeling van plannen voor hergebruik van panden of plekken zou ervoor gezorgd kunnen worden dat beter wordt aangesloten bij de wensen die er leven. Daarnaast kan het verstandig zijn om de ontwikkeling van bepaalde bouwlocaties gefaseerd te laten verlopen: op die manier behoud je de flexibiliteit om in latere fasen de aard van de woningen aan te passen aan wat op dat moment het meest nodig is.

Er zou meer ruimte moeten zijn voor particulier initiatief in de stadsontwikkeling. Dat gebeurt nog onvoldoende. Gemeenten laten weliswaar gebieden ontwikkelen door projectontwikkelaars, maar bieden die mogelijkheid nog nauwelijks aan burgers of groepen van burgers. Toch biedt particulier initiatief veel mogelijkheden en voordelen. Zo is bijvoorbeeld destijds de Amsterdamse grachtengordel op die manier ontwikkeld en mede dankzij de destijds ingebouwde flexibiliteit in de woningen hebben veel van die gebouwen al die eeuwen kunnen blijven functioneren.²¹⁹ Particulier opdrachtgeverschap leidt dus tot meer duurzaamheid. Verdere voordelen

215 | Zie hierover WI voor het CDA, *De woningmarkt in beweging*. Naar een markt die werkt, Den Haag: 2008, p. 15-20.

216 | Vgl. het CDA-verkiezingsprogramma 2006-2011, p. 62: “Het CDA wil eigenwoningbezit blijven bevorderen, onder andere omdat het kopen van een woning meer aandacht voor de wijk en de omgeving genereert.”

217 | WI voor het CDA, *De woningmarkt in beweging*. Naar een markt die werkt, Den Haag: 2008, p. 89-91 en p. 166-167.

218 | WI voor het CDA, *De woningmarkt in beweging*. Naar een markt die werkt, Den Haag: 2008, p. 66-67.

219 | J.E. Abrahamse, R. Noyon, en B. Bakker (red.), *Het oude en het nieuwe bouwen*. Amsterdam, de markt en de woningbouw, Bussum: THOTH, 2008.

van particulier initiatief zijn dat het ruimte biedt voor maatwerk, het naar verwachting sterke betrokkenheid bij de buurt genereert, en dat de bouwplannen aansluiten bij de wensen van de betrokkenen. Voor het bouwen van individuele huizen is particulier opdrachtgeverschap een optie, voor grotere complexen kan worden gedacht aan collectief opdrachtgeverschap, bijvoorbeeld in de vorm van een coöperatief verband van (aspirant-)bewoners.²²⁰ Ook indien derden de woningen ontwikkelen is het mogelijk dat toekomstige bewoners als ‘mede-opdrachtgevers’ bij het project betrokken worden.²²¹

Woningcorporaties blijven belangrijke spelers in de stedelijke woningmarkt. Zij komen voort uit het maatschappelijk initiatief en het is van belang dat ze als ‘maatschappelijke ondernemingen’ op een eigentijdse manier bij blijven dragen aan hun doel en daarmee aan de volkshuisvesting in de stad.²²² Ze dienen verstandig om te gaan met hun voorraad aan woningen, wat onder andere kan betekenen dat ze een deel van hun bezit samenvoegen om zo grotere woningen te creëren, of dat ze bewoners in staat stellen hun woning te kopen (zoals bijvoorbeeld gebeurt met het TeWoonConcept dat nader wordt toegelicht in het tekstkader).

TEWOON-CONCEPT: HUUR- EN KOOPVARIANTEN VOOR DE CORPORATIEKLANT

Klanten van woningcorporaties hebben bij toepassing van het Te Woon-concept de keuze tussen kopen of huren van een woning, in meerdere varianten. De klant kan kiezen de woning te kopen met of zonder korting op de marktwaarde. Aankoop met korting werkt drempelverlagend om een eigen woning te kopen. Als de klant op enig moment wil verhuizen, koopt de woningcorporatie op dat moment de verkochte woning terug. Deze woning kan vervolgens weer keuzevrij worden aangeboden aan de volgende klant. Deze klant kan dus weer kiezen om de woning te huren of (betaalbaar) te kopen. Een zittende huurder heeft de vrijheid om ook op een later moment te kopen. Vaak krijgt de klant de keuze tussen verschillende koopvarianten. De meest toegepaste koopvariant is Koopgarant, waarbij de klant de woning kan kopen voor een koopprijs die 15-50% onder de marktwaarde ligt.²²³ De corporatie deelt mee in de waardeontwikkeling van de woning (positief en negatief). De verhouding waarin dat kan gebeuren, is vastgelegd door het ministerie van VROM. De terugkoopprijs is de oorspronkelijke aankoopprijs, plus het aandeel in de waardeontwikkeling van de koper (50% of meer). De waarde van investeringen in het huis die door de bewoner zijn gedaan, wordt 100% vergoed. Door de

220 | Vgl. R. van der Wouden, Een nieuwe stedelijke agenda. Overwegingen voor een toekomstig grotestedenbeleid, RPB: 2007, p. 30-32, en Wirtschaftsministerium von Baden-Württemberg, Baugemeinschaften. Ein moderner Weg zum Wohneigentum, Stuttgart: 2001.

221 | Vgl. Ruimtelijk Planbureau, Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw, Rotterdam: NAI Uitgevers, 2007.

222 | Zie voor een uitgebreidere beschouwing van de positie van woningcorporaties: WI voor het CDA, De woningmarkt in beweging. Naar een markt die werkt, Den Haag: 2008, hoofdstuk 6, p. 117-167.

223 | Voorwaarde om bij maatschappelijk gebonden eigendom in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek is dat de eigenaar een belang van 50% of meer heeft in de winst/verliesdeling.

lagere terugkoopsom kan ook een volgende koper de woning weer met korting verkrijgen, waardoor een segment duurzaam betaalbare koopwoningen ontstaat. Er zijn reeds circa 60.000 woningen in Koopgarant aangeboden. Naast Koopgarant worden ook andere typen koopvarianten toegepast, zoals Sociale Koop, Koop Goedkoop, Betaalbare Koopwoning, etc.²²⁴

Het Te Woon-concept biedt 1,8 miljoen huishoudens met een middeninkomen, waaronder koopstarters, een kans om betaalbaar een woning te kopen. Het vergemakkelijkt het toetreden tot de koopmarkt en door de terugkoopgaranties bij gekochte woningen geeft het ook een belangrijke zekerheid in de markt. Het concept is een nuttig instrument bij het flexibiliseren van de woningmarkt, het bereiken van een evenwichtiger voorraadopbouw, en het verkleinen van het gat tussen huren en kopen. Ook voor de woningcorporaties heeft het concept voordelen. Voor de corporaties genereren de verkopen middelen om te kunnen blijven investeren in (nieuwe) woningen. De corporatie realiseert zo een hoger rendement op het geïnvesteerde vermogen. Inmiddels werken circa 25 woningcorporaties met het Te Woon-concept. Voorbeelden zijn Woonbron in Rotterdam, Woonstede in Ede en Aramis/Allee Wonen in Roosendaal.

Meer over het Te Woonconcept (en de huur- en koopvarianten) is te vinden op <www.maatschappelijke-vernieuwers.nl>, een initiatief van het WI voor het CDA.

Bij de ontwikkeling van nieuwe woningen en herstructurering dient wel steeds het grotere perspectief van de regio te worden meegewogen.²²⁵ De woningmarkt is vooral regionaal georiënteerd. De mate van beschikbaarheid van bepaalde woningen in een naburige gemeente beïnvloedt mede de prijs van datzelfde type woningen in de stad en omgekeerd. Dat betekent dat woonruimteverdeling steeds onderwerp is van samenwerking tussen gemeenten. Gemeentebesturen dienen met elkaar naar de knelpunten in de regio te kijken en samen te zoeken naar een evenwichtiger verdeling. Als die er samen niet uitkomen moet de provincie de regie overnemen. Zulke afstemming is van grote betekenis om de stad vitaal te houden.²²⁶ Het regionale karakter van de woningmarkt onderstreept het belang van het streven dat de stad *uit zichzelf* aantrekkelijk blijft om te wonen binnen de regionale woningmarkt. Dit is een betere oplossing dan dat de steden proberen tegen te houden dat in de omliggende gemeenten gebouwd wordt (terwijl alleen in de stad wel gebouwd zou mogen worden). Dit laatste is niet alleen een ‘negatieve’ oplossing, maar het versterkt ook nog eens het probleem dat men probeert te bestrijden *indien* het bouwen in de stad voorbij zou gaan aan de woonvoorkeuren van (een deel van) de mensen, bijvoorbeeld wanneer vooral veel stedelijke hoogbouw zou worden toegevoegd. Anders

224 | M. van Noordenne, Atlas koopvarianten. Gids voor betaalbaar wonen, SEV, Rotterdam, 2006.

225 | Vgl. CDA stuurgroep grote steden, De stad spreekt, februari 2006, p. 26.

226 | Vgl. artikel 2.5.6 van het CDA-verkiezingsprogramma 2006-2011.

gezegd: als de juiste woningen in de stad worden gebouwd, hoeft men niet meer uit te wijken naar (nieuwbouw in) omliggende gemeenten. Het is dan ook van belang er flink op in te zetten dat de stedelijke woningvoorraad goed tegemoet komt aan de behoeften van de (aspirant-)bewoners.

7.4 Realistische doelstellingen van ruimtelijk beleid

De afgelopen decennia is veel geïnvesteerd in herstructurering van delen van de grote steden. Vaak werden oude woningen gesloopt en nieuwe daarvoor in de plaats gezet en werd de openbare ruimte heringericht. In veel gevallen werd een deel van de goedkope woningen vervangen door duurdere woonruimte. Daardoor konden niet altijd alle oorspronkelijke wijkbewoners na herstructurering in de wijk terugkeren. Dit proces van herstructurering gaat nog steeds door in de steden. Zulke herstructurering is natuurlijk een goed idee in die gevallen waarin de kwaliteit van de oorspronkelijke woningen onvoldoende is. Maar indien herstructurering vooral gericht is op sociale problemen en de leefbaarheid, dan is het op z'n plaats om dat proces van herstructurering kritisch te beschouwen.

Welke verwachtingen mogen we koesteren van ruimtelijk beleid? Het SCP heeft onderzocht wat de effecten van herstructurering zijn geweest op de leefbaarheid en veiligheid van de wijk.²²⁷ Allereerst constateren de onderzoekers dat herstructurering van delen van de stad op hoofdlijnen drie impliciete doelstellingen kan hebben, los van de vraag of die doelstellingen realistisch zijn. In de eerste plaats kan een verandering van inrichting ongewenst gedrag ontmoedigen. De vervanging van afgelegen donkere hoekjes door goed verlichte open ruimten geeft mensen met kwade bedoelingen daartoe minder gelegenheid. Een tweede impliciete doelstelling van ruimtelijke ingrepen betreft verandering van de bewonerspopulatie. Door sociale woningbouw te vervangen door koopwoningen verhuist een deel van de oorspronkelijke bewoners en komen daar nieuwe mensen met andere sociaal-economische kenmerken voor terug. Tot slot kan herstructurering tot doel hebben dat de leefbaarheid en veiligheid gunstig worden beïnvloed, met de gedachte dat specifieke kenmerken van de woonomgeving van invloed zijn op de wijze waarop mensen met elkaar omgaan.

Deze drie doelstellingen worden in het SCP-rapport *Aandacht voor de wijk* kritisch gewogen. De eerste doelstelling lijkt niet haalbaar. De verandering van de bewonerspopulatie (de tweede doelstelling) biedt meer soelaas. “De buurt als sociale context blijkt duidelijk van minder belang dan de individuele kenmerken van de bewoners. Hoewel buurten soms sterk uiteenlopen in leefbaarheid en veiligheid, zijn de verschillen grotendeels terug te voeren op verschillen in de individuele kenmerken van bewoners als sekse, leeftijd, opleiding en gezinssamenstelling. Dit betekent dat als herstructurering een doeltreffend beleidsinstrument is, dit vooral komt door-

227 | Wittebrood, K. en T. van Dijk: Aandacht voor de wijk. Effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid, SCP. Den Haag, 2007.

dat de bewonerspopulatie (mede) daardoor verandert.”²²⁸ De bevindingen over de derde doelstelling zijn diffuus. Herstructurering lijkt een lichte positieve invloed te hebben op de objectieve veiligheid. Geweld, bedreigingen, diefstal en verloedering nemen af. De subjectieve veiligheid lijkt minder te reageren op een nieuwe inrichting van een wijk. De tevredenheid van inwoners verschilt nauwelijks.

De kern van de conclusies is dus dat fysieke herstructurering als zodanig zeer weinig effect heeft op leefbaarheid en veiligheid. De individuele kenmerken van de bewoners van de wijk hebben wel invloed. Wanneer herstructurering leidt tot een andere samenstelling van de lokale bevolking, dan heeft dat een effect op leefbaarheid en veiligheid. Dat blijkt ook uit ander onderzoek.²²⁹ Het is dus zo dat je door een andere ruimtelijke inrichting van de buurt en de bouw van een ander type woningen de bevolkingssamenstelling van een wijk kunt veranderen en daarmee het aandeel van kansarme mensen *in die wijk* kunt verminderen.

Dit betekent dat als herstructurering van een bepaalde buurt leidt tot een spreiding van (een deel van de) kansarme bewoners over de rest van de stad, *die buurt* naar verwachting op indicatoren van leefbaarheid en veiligheid beter gaat scoren. Maar men dient zich te realiseren dat herstructurering uiteraard *niet* de problemen van mensen opheft. Ook als zij eenmaal wonen in een ander gedeelte van de stad, behouden zij hetzelfde opleidingsniveau en wordt de afstand tot de arbeidsmarkt niet opeens minder groot. Wie iets aan de situatie van mensen in achterstandsgroepen wil doen, moet zijn aandacht dus niet richten op fysieke ingrepen in de stad, maar op sociaal beleid dat gericht is op toerusting (zoals scholing) en participatie. Dat laat onverlet dat er goede *andere* redenen kunnen zijn voor bepaalde fysieke ingrepen, zoals bijvoorbeeld een zeer slechte kwaliteit van de bestaande woningen in een bepaalde buurt.

Een van de uitwerkingen van ‘stad in balans’ was evenwel ook het tegengaan van een cumulatie van achterstanden in bepaalde buurten. Als je mensen met dezelfde kwetsbare sociaal-maatschappelijke kenmerken bij elkaar zet, kunnen die achterstanden elkaar juist versterken. Bij het tegengaan van zulke cumulatie van achterstanden kan herstructurering mogelijk wel nuttig zijn. Mede vanwege de soms eenzijdige woningvoorraad in bepaalde stadswijken, hebben zich daar in de loop der tijd groepen kansarmen geconcentreerd, wat in die wijken geleid heeft tot een cumulatie van sociale problemen. Onveiligheid, overlast, diefstal en geweld komen in die wijken vaker voor dan elders. Er blijkt ook een zekere samenhang te bestaan met de concentratie van etnische minderheden; deze bemoeilijkt bijvoorbeeld het aanleren van de Nederlandse taal of het vinden van aansluiting bij bestaande sociale netwerken in de stad. Daarnaast bemoeilijkt de cumulatie van problemen en de afstand tot de rest van de samenleving de participatie in de stedelijke samenleving van veel van de bewoners van zulke wijken. Toch is het belangrijk om bij een proces

228 | Wittebrood, K. en T. van Dijk: Aandacht voor de wijk. Effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid, SCP, Den Haag, 2007, p. 65

229 | Zie bijvoorbeeld Van den Brink (2007).

van herstructurering de (zittende) bewoners zo veel mogelijk te betrekken. Een te sterke top-down benadering heeft het gevaar in zich om die sociale cohesie die nog bestaat aan te tasten.²³⁰

Het is dus van belang om realistische doelen te hebben bij herstructurering. Mensen verander je er niet snel mee, wel buurten. Wordt eenmaal een proces van herstructurering begonnen, dan biedt dat overigens wel allerlei kansen. Het biedt de mogelijkheid om andere woningen, waar sterke behoefte aan is, te realiseren. Ruimte kan gegeven worden voor particulier initiatief in de vorm van particulier of collectief opdrachtgeverschap (zie hierboven). En een nieuwe ruimtelijke inrichting kan ook bijdragen aan het laten ontstaan van ontmoetingen en binding. Wanneer bij de bouw van wijken en de opzet van scholen, wijkcentra, sportterreinen, gezondheidscentra, verzorgingstehuizen en ouderenwoningen wordt gestreefd naar een multifunctioneel gebruik kan dat helpen om mensen samen te brengen. Bijvoorbeeld rondom scholen zouden multifunctionele centra kunnen ontstaan.

7.5 Aanbevelingen

Voor dit hoofdstuk komen we tot de volgende aanbevelingen.

- Voor een stad is een levendig centrum van groot belang, met een voldoende aanbod van winkels, culturele voorzieningen en horeca, maar ook moet er ruimte zijn om te wonen. Grootschalige *shopping malls* buiten de stad staan haaks op deze doelstelling.
- De woningvoorraad in de steden moet beter tegemoet komen aan de wensen van de (aspirant-)bewoners. In de meeste grote steden betekent dat dat er meer koopwoningen alsmede duurdere huurwoningen, moeten komen. Dit kan door verkoop van (sociale) huurwoningen en door nieuwbouw.
- Wees zuinig op het spaarzame groen in de stad. Binnenstedelijk bouwen moet als belangrijkste doelstelling hebben het toevoegen van kwalitatief goede woningen van het soort waar de meeste behoefte aan is. Bouw in stedelijk gebied niet vooral appartementen, maar juist ook grondgebonden woningen.
- Om gezinnen blijvend een plek te geven in de stad, moet er meer geschikte en betaalbare huisvesting voor gezinnen in de stad komen, alsmede voldoende op kinderen gerichte voorzieningen.
- Er moet veel meer ruimte komen voor particulier initiatief in de stadsontwikkeling. Mogelijkheden zijn particulier opdrachtgeverschap, collectief opdrachtgeverschap of mede-opdrachtgeverschap van huisvestingsprojecten.
- Herstructurering van buurten moet niet leiden tot verplaatsing van problemen en dient dan ook vergezeld te gaan van (sociale) maatregelen specifiek gericht op de mensen in een achterstandssituatie.

230 | Zie ook Van den Brink (2007), p. 318-322.

8 | **Conclusie**

De verschillende gezichten van de stad

De stad is een samenleving van uitersten. Het trekt mensen van zeer verschillend pluimage. Enerzijds weten hoogopgeleiden en de creatieve elite de stad te waarderen als verzamelplaats van mogelijkheden en innovatie. Anderzijds herbergt de stad ook mensen die er nog niet goed in slagen te profiteren van alles wat een stad zo dynamisch en kansrijk maakt.

Nieuwe ontwikkelingen, zowel positieve als negatieve, manifesteren zich in de stad vaak eerder en sterker dan elders. De meeste grote steden in Nederland zagen zich de afgelopen jaren geconfronteerd met verloedering en een toenemend gevoel van onveiligheid. Steden kampen meer dan gemiddeld met sociaal-economische problemen. Zij hebben bijvoorbeeld relatief meer laaggeschoolden binnen hun gemeentegrenzen wonen, kennen een hogere werkloosheid en meer schooluitval. Ook hebben immigranten zich de afgelopen decennia vooral in de grote steden gevestigd, vaak geconcentreerd in bepaalde wijken, waardoor deze wijken en deze steden zich geconfronteerd weten met een omvangrijke opgave om deze immigranten in de samenleving te laten integreren. Tegenover deze ontwikkelingen staat dat steden brandpunten vormen van cultuur, bedrijvigheid en vaak ook wetenschap. De stad kent dus duidelijk verschillende gezichten.

Een stad van mensen

De grote steden vormen dus een specifieke context. Wat is de christen-democratische visie op de stad? Allereerst is het van groot belang dat mensen in de stad zich kunnen blijven ontplooiën via maatschappelijke organisaties die aansluiten bij hun ambities, visies en opvattingen. Verder moeten we ervoor zorgen dat de stad een 'gedeelde ervaring' blijft met ruimte voor pluriformiteit. Dit is de opgave voor de stedelijke samenleving. Daar ligt de sleutel.

Oplossingen voor stedelijke problemen moeten dan ook in de eerste plaats van mensen en hun gemeenschappen zelf komen. De christendemocratie wil in eerste instantie de weerbaarheid en veerkracht van mensen en hun verbanden vergroten. Bovendien: voorstellen die van onderop komen, hebben een steviger draagvlak en alleen daarom al meer kans van slagen. De overheid kan ondersteunen, stimuleren en zorgen voor gunstige randvoorwaarden, maar laat het initiatief en de uitvoering aan de mensen, straten en wijken zelf.

De overheid komt daarna pas in beeld. Bij het beleid voor de grote steden wordt nu nog veel te vaak verwacht dat mensen, hun wijken en steden *niet* in staat zijn zelf verantwoordelijkheid voor hun eigen situatie te nemen. Daardoor bestaat het gevaar dat overheden en instellingen te veel gaan 'overnemen' en in een wirwar van goede bedoelingen en beleid het particulier initiatief en de zelfredzaamheid van mensen en de samenleving smoren. Dat is ten onrechte.

Het grotestedenbeleid zoals dat de afgelopen jaren door de overheid is ingezet om de steden vitaal te houden, kent dan ook verschillende onvolkomenheden. Effectieve sturing door het rijk blijkt moeilijk te realiseren. Problemen worden vaak

niet op de juiste schaal aangepakt. De overheid heeft dikwijls te veel hooi op de vork genomen en onrealistische verwachtingen gewekt. Soms lijkt de overheid de *mensen* te vergeten. Ten slotte wordt te vaak geprobeerd een gebrek aan effectiviteit op te lossen met nog meer beleid (dat vervolgens evenmin werkt).

De christen-democratie pleit voor een andere aanpak. Er moet allereerst meer ruimte geboden worden aan het maatschappelijk initiatief. Laat ruimte voor de creativiteit en dynamiek die eigen zijn aan de stad, probeer als overheid niet alles te controleren. Stel de samenleving in staat om zelf zaken op te pakken. Straal dat vertrouwen in mensen en hun verbanden uit. Leg als overheid de eigen regeldrift aan banden en durf ook bestaande regels en kaders te schrappen.

Daarnaast is meer ruimte voor maatwerk nodig. De situatie van de Nederlandse steden is van stad tot stad verschillend. Amsterdam is niet Rotterdam, Groningen is niet hetzelfde als Amersfoort. Het snelgroeiende Almere kent een andere opgave dan Heerlen, waar de bevolking krimpt. Hiervoor werken geen nationale blauwdrukken van uniform beleid. Laat ruimte aan de steden om in te spelen op de lokale omstandigheden en behoeften. Verder betekent 'ruimte voor lokaal maatwerk in de stad' dat problemen aangepakt moeten worden op het juiste schaalniveau.

Cruciaal blijft ook dat *mensen* centraal staan. Om hen gaat het uiteindelijk. Zij moeten de kans krijgen en, indien nodig, toegerust worden om hun verantwoordelijkheid waar te maken. Om hun talent te ontplooien, om maatschappelijk te participeren.

Tevens geldt dat de overheid, als zij op een geloofwaardige manier een beroep wil doen op de (stedelijke) samenleving, ook voor zichzelf de norm hoog moet stellen door de wetten en regels die ze zelf vaststelt, consequent en consistent te handhaven. De mensen die niet kunnen, moeten aan de overheid een partner hebben die hun wijst op hun verantwoordelijkheid om uit de impasse te geraken en hen ondersteunt om de weg vooruit weer te vinden. Tegenover de mensen die niet willen dient de overheid streng te zijn.

De uitdagingen voor de stad in de nabije toekomst laten zich vangen in drie doelen: binden, participatie en een stad in balans. Dit rapport presenteert daar tal van inzichten en maatregelen voor die erop gericht zijn om de verbindingen in een stad sterker te maken, de participatie te verhogen en de balans te verbeteren.

Verbindingen in een pluriforme stad

Burgerschap in de stad vraagt om betrokkenheid op de stedelijke samenleving. De verschillende bevolkingsgroepen dienen in de stad niet alleen bij elkaar maar in zekere zin ook met elkaar te gaan leven. Verbondenheid en onderlinge betrokkenheid kunnen een aangrijpingspunt bieden voor maatschappelijk initiatief. Vanuit de stad als gedeelde ervaring kunnen mensen hun maatschappelijke opdracht geïnspireerd oppakken en zo met elkaar werken aan een levendige stad.

Binding vindt voor een belangrijk deel plaats via al die maatschappelijke verbanden zoals de school, de universiteit, het werk en de sportvereniging. Het is van

belang dat meer mensen meedoen aan alle mogelijkheden die een stad te bieden heeft, terwijl maatschappelijke participatie in de meest brede zin van haar betekenis ontmoeting tussen de verschillende mensen in de stad kan organiseren. De stedelijke gemeenschap zal moeten blijven werken aan het creëren van nieuwe vormen van bindweefsel die de stadsbewoners, hoe sterk ze ook van elkaar verschillen, in contact met elkaar brengt. Verschillende groepen met elkaar samenbrengen kan vooral door hen aan te spreken op wat hen bindt, niet op wat hen anders maakt. Soms kan een beroep op het eigen belang van mensen helpen om mensen uit verschillende (bevolkings)groepen in contact met elkaar te brengen.

In het bijzonder gezinnen zijn belangrijk voor de sociale cohesie in de stad. Gezinnen vormen een actieve schakel in de totstandkoming van sociale netwerken. Het blijkt voor steden momenteel echter moeilijk deze groep, in het bijzonder middenklasse-gezinnen, te behouden. Wij vinden echter dat er voor gezinnen genoeg plaats moet zijn in de stad. Het is dan ook hoog tijd dat steden investeren in hun gezinsvriendelijkheid. Een gezinsvriendelijke stad vraagt allereerst om de beschikbaarheid van voldoende geschikte woningen. Maar het gaat om meer, namelijk veiligheid in de buurt, ook in het verkeer, activiteiten voor kinderen, vertrouwen in de buurt en voorzieningen zoals kinderopvang, scholen en winkels. Het is wenselijk om ook bij dit thema, gezinsvriendelijkheid, initiatieven van bewoners te stimuleren en te ondersteunen en om hen te betrekken bij de ontwikkeling van de plannen bedoeld om de wijk (en daarmee de stad) gezinsvriendelijker te maken

Kerken en ook moskeeën hebben – ook in de grote steden – betekenis voor de binding in de stedelijke samenleving. Zij bieden hun achterban een aanknopingspunt voor binding, inspireren tot betrokkenheid en vormen een platform voor maatschappelijke inzet, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk. Het is van belang dat de stedelijke autoriteiten deze bindende rol van religieuze organisaties erkennen en ze als een volwaardige maatschappelijke partner behandelen, bijvoorbeeld door deze organisaties te faciliteren daar waar ze in woord en daad blijken bij te dragen tot de sociale cohesie in de pluriforme stad.

Een belangrijke randvoorwaarde van binding is het bestaan van een gemeenschappelijk kader.²³¹ Dat gaat verder dan wet- en regelgeving alleen. Ook het beheersen van de Nederlandse taal is cruciaal. Maar juist om de grote diversiteit van mensen ten volle te laten bloeien, is ook een gedeeld besef van omgangsvormen, mores en impliciete afspraken nodig. De culturele diversiteit van de stad kan het lastig maken om dat gemeenschappelijke kader als vanzelf te laten ontstaan. De achtergronden, culturen en referentiekaders van mensen zijn te divers om er impliciet van uit te mogen gaan dat mensen weten wat zij van elkaar mogen verwachten. Gemeenten kunnen hun inwoners helpen om in een code dat kader met elkaar te formuleren en vast te leggen. Dat geeft mensen een instrument in handen om elkaar aan te spreken op hun gedrag. Cruciale voorwaarde daarbij is dat de overheid ook

231 | Vgl. WI voor het CDA, Integratie op waarden geschat. Een studie naar remmende en stimulerende krachten, Den Haag: 2008.

staat voor haar eigen wetten en regels. Ze mag niet van haar burgers verwachten dat zij hun regels handhaven als de overheid dat ook zelf niet doet.

Werken aan participatie

De christen-democratie staat voor een samenleving waarin mensen mee kunnen doen. Ieder naar zijn of haar mogelijkheden. Door mee te doen worden mensen onderdeel van de stedelijke gemeenschap en kunnen ze de vruchten plukken van de mogelijkheden die de stad biedt. Belangrijke vormen van participatie zijn het volgen van onderwijs, het verrichten van werk, of het starten van een onderneming. Het merendeel van de mensen in de stad weet goed gebruik te maken van de mogelijkheden tot participatie. Toch blijven in de grote steden nog veel te veel talenten en mogelijkheden onbenut. Dat is slecht voor de steden en slecht voor de mensen die het betreft. Het vergroten van de participatie van zulke achterblijvers is daarom van cruciaal belang. Juist ook met het oog op de integratie van immigranten in de Nederlandse samenleving: het blijkt dat taalvaardigheid, scholing en arbeidsparticipatie belangrijke sleutels zijn voor een succesvolle integratie.²³²

Goed onderwijs vormt de basis – afgestemd op ieders talent. De christen-democratie gelooft in de kracht van goed onderwijs, dat geworteld is in de betrokkenheid van ouders bij de school en waarin scholen hun identiteit volop tot uitdrukking kunnen brengen. Het is belangrijk dat kinderen thuis gestimuleerd worden hun best te doen in het onderwijs. Scholen moeten zich inspannen ouders bij de school en het onderwijs aan hun kinderen te betrekken. Het is cruciaal dat scholen in de grote steden kunnen beschikken over goede docenten. In lerarenopleidingen zal daarom aandacht besteed moeten worden aan lesgeven in de grootstedelijke context en scholen moeten de ‘grotestad docent’ een goed carrièreperspectief kunnen bieden. Zolang de kwaliteit van een school voldoende is, kan het toezicht beperkt zijn en moet de school extra ruimte krijgen om te innoveren. Een effectief middel voor het bestrijden van achterstanden is extra lestijd voor die kinderen die dat nodig hebben. Het is van belang dat scholen met name in de grote stad hiertoe voldoende middelen hebben. Op die manier kunnen ze er onder meer voor zorgen dat kinderen het Nederlands voldoende leren beheersen.

In de grote steden komt het relatief meer voor dat jongeren hun opleiding verlaten zonder ‘startkwalificatie’. De oorzaken van zulk ‘voortijdig schoolverlaten’ blijken divers en onderling met elkaar verweven. Daarom bestaat er geen gemakkelijke remedie. Van belang is ook hier weer de steun die jongeren van thuis en uit de directe omgeving krijgen voor hun schoolloopbaan. Daarnaast helpt een goed basisniveau van het (basis)onderwijs. Een groot deel van de (potentiële) schooluitvallers heeft verder baat bij structuur en duidelijkheid, thuis en ook op school. Ten slotte kan ook een betere aansluiting tussen vmbo en mbo de kans op schooluitval verkleinen. Lokale initiatieven van scholen om dat te realiseren zijn dan ook nuttig.

232 | WI voor het CDA, Integratie op waarden geschat. Een studie naar remmende en stimulerende krachten, Den Haag: 2008, hoofdstuk 3.

Werk is vervolgens de manier om deel te nemen aan de samenleving. Veel mensen hebben een baan of kunnen die op eigen kracht vinden. Toch staan in de grote steden nog relatief veel mensen langs de kant. Zeker wanneer werkloosheid en inactiviteit zich concentreren in bepaalde buurten, bestaat het gevaar dat het niet hebben van werk in zulke buurten als normaal beschouwd wordt, wat een negatief effect kan hebben op de motivatie van jongeren voor onderwijs en op de inspanningen om aan werk te komen. Zulke patronen moeten doorbroken worden.

Het is van belang dat werk loont. Maar het is ook zo dat werk *hoort*. Het uitgangspunt is dat werk boven inkomen gaat. Het is dan in beginsel ook de verantwoordelijkheid van een uitkeringsgerechtigde zelf om ervoor te zorgen dat hij of zij op de arbeidsmarkt kan slagen. De gemeentelijke overheid moet deze mensen ondersteunen bij hun inspanningen (weer) aan werk te komen. Soms zal daarbij een stok achter de deur nodig zijn. Inspanningen voor het bevorderen van arbeidsparticipatie moeten gericht zijn op het bieden van een echt perspectief en op het bereiken van duurzaam resultaat. Dit vraagt om samenwerking van verschillende maatschappelijke partijen, zoals bedrijven en opleidingsinstituten.

Ook door ondernemerschap wordt in toenemende mate geparticipeerd. Steden bieden door hun diversiteit, hun centrumfunctie en hun omvang een goede omgeving voor het ontstaan en bestaan van ondernemerschap en bedrijvigheid. Sommige steden kennen dan ook veel ondernemerschap, andere blijven echter nog ver achter bij het landelijk gemiddelde. In steden is ook kleinschalig ondernemerschap van belang, omdat het kan bijdragen aan de leefbaarheid van buurten en de sociale cohesie bevordert. Overheden en maatschappelijke instellingen zoals woningbouwcorporaties moeten dan ook voldoende ruimte bieden aan ondernemerschap. Er moet een voldoende en gevarieerd aanbod van bedrijfshuisvesting zijn en de veiligheid en bereikbaarheid moeten ook goed zijn. Begeleiding van startende ondernemers moet gericht zijn op de zelfverantwoordelijkheid van hen. Op dit terrein ligt ruimte voor maatschappelijke initiatieven ter ondersteuning van beginnende ondernemers.

Wonen in een stad in balans

Een stad is een plaats. De ruimtelijke inrichting van een stad heeft dan ook grote betekenis. Binnen die ruimte komen mensen en functies bij elkaar. Dat kan de stad tot een gedeelde ervaring maken. Hiervoor is het van belang dat steden een levendig centrum houden, met goede winkelvoorzieningen, een uitgebreid aanbod van culturele voorzieningen, horeca, maar ook ruimte om te wonen. Steden moeten de mogelijkheid blijven bieden dat mensen elkaar tegen komen. Ook moeten we zuinig zijn op het groen in de stad.

Een 'stad in balans' betekent wat het thema wonen betreft, dat we moeten proberen om de behoeften van (aspirant-)bewoners zo goed mogelijk te accommoderen. Het ruimtelijk beleid moet dan ook gericht zijn op het scheppen van een divers

woningaanbod in de stad door de bestaande knelpunten aan te pakken.²³³ Hoewel de situatie van stad tot stad verschilt, betekent dit vooral het uitbreiden van het aantal koopwoningen in de stad en zorgen voor meer geschikte huisvesting voor gezinnen. Bij herstructurering en binnenstedelijk bouwen moet dan ook vooral kwaliteit worden toegevoegd, met een focus op die typen woningen waar nog te weinig van is. In veel gevallen betekent dat dus dat er niet vooral appartementen, maar juist grondgebonden woningen gebouwd zouden moeten worden. Bovendien moet er meer ruimte gegeven worden aan particulier initiatief bij stadsontwikkeling, bijvoorbeeld in de vorm van particulier opdrachtgeverschap van woningen. Bij de nieuwe ontwikkeling van woningen en herstructurering dient wel het perspectief van de regio meegewogen te worden. Regionale afstemming is nodig.

De grote steden kennen wijken waar problemen zich opstapelen en zich concentreren. Dat leidt onder meer tot overlast en criminaliteit. Cumulatie van achterstanden en problemen in bepaalde buurten moet tegengegaan worden en mensen moeten zicht krijgen op de kansen die de stad hen biedt. Renovatie van delen van de stad kan een middel zijn om grotere diversiteit in de buurt en daarmee ook in de stad te creëren. Maar zo'n proces van herstructurering lost niet het probleem van de achterstanden op en zal effectiever worden indien ze gecombineerd wordt met inspanningen om de kwetsbare groepen onder de oorspronkelijke wijkbewoners vooruit te helpen. Anders worden achterstanden en problemen alleen maar verplaatst.

Een stad kan niet in balans zijn zonder de aanwezigheid van een middenklasse van met name gezinnen. Gezinnen spelen immers een belangrijke verbindende rol in de stedelijke samenleving. Bij de renovatie of nieuwbouw van wijken is het van belang rekening te houden met de wensen en eisen van de middengroepen, in het bijzonder de gezinnen.

Naar een stad van de mensen

Op die manier kunnen we werken aan een hernieuwde balans in de stad. Een stad waarin mensen en functies bij elkaar blijven komen. Een stad waarin (aspirant-) bewoners woonruimte kunnen vinden naar hun smaak. Een stad waar bedrijven en instellingen zich kunnen vestigen. Kortom, een stad die weer van de mensen is.

233 | Vgl. de uitgebreide aanbevelingen die worden gedaan in WI voor het CDA, De woningmarkt in beweging. Naar een markt die werkt, Den Haag: 2008.

Literatuurlijst

Abrahamse, J.E., R. Noyon, en B. Bakker (red.) (2008), *Het oude en het nieuwe bouwen. Amsterdam, de markt en de woningbouw*, Bussum: THOTH.

Algemene Rekenkamer (2001), *Rapport over Grotestedenbeleid*, Kamerstukken II, 2000-2001, 27 650, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2003), *Grotestedenbeleid: stand van zaken 2002*, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 786, nrs. 1-2.

Amsterdam, stadsdeel 'De Baarsjes' (2007), *Bouwstenen voor succesvol bouwen aan burgerschap*, eindrapportage project 'MEEdoen: Bouwen aan Burgerschap', Amsterdam.

Bakker, J.-H. (2008), 'Steeds minder een gedeelde ervaring. De stad verliest haar centrum', *NRC Handelsblad*, 29 maart 2008.

Bauer, B.L.M. (2008), 'Laat stad niet verpauperen', *NRC Handelsblad*, 5 augustus 2008, p. 7.

Bertram, A.W.H., 'Vlucht van de middengroepen uit de steden is een fabel', *Christen Democratische Verkenningen*, zomer 2008, p. 267-274.

Beunen, H. (2008), 'Winkelcentra steeds minder divers', *CBS Webmagazine*, 1 december 2008.

Boldewijn, G. (2008), 'Startende ondernemers kunnen niet zonder coach', *Financieele Dagblad*, 7 juli 2008.

Boomkens, R. (2008), 'Stad hoort beschaafde wanorde te zijn', *Volkskrant*, 29 maart 2008, p. B1.

Brink, G. van den (red.) (2007), *Prachtwijken?!*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Brink, G. van den, en B. Mali (2007), 'Varianten van onveiligheid', in: G. van den Brink (red.), *Prachtwijken?!*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2007, p. 19-40.

Bryk, A.S., en B. Schneider (2002), *Trust in schools. A core resource for improvement*, New York: Russell Sage Foundation.

Canatan, K., C.H. Oudijk, en A. Ljamai (2003), *De maatschappelijke rol van de Rotterdamse moskeeën*, Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek.

Castillo Guerra, J., M. Glashouwer, en J. Kregting (2008), *Tel je zegeningen. Het maatschappelijk rendement van christelijke kerken in Rotterdam en hun bijdrage aan sociale cohesie*, Nijmegen: NIM.

CBS (2006a), 'Waar wonen we in 2025?', CBS Persbericht PB06-065, 16 juni 2006, zie <www.cbs.nl>.

CBS (2006b), *Regionale bevolkings- en allochtonenprognose 2005-2025*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2008a), *Jaarrapport Integratie 2008*, Den Haag.

CBS (2008b), 'Aantal vacatures blijft groot', CBS Persbericht PB08-057, zie <www.cbs.nl>

CDA (1993), *Program van Uitgangspunten*.

CDA (2006), *CDA-verkiezingsprogramma 2006-2011 'Vertrouwen in Nederland. Vertrouwen in elkaar'*, Den Haag.

CDA stuurgroep grote steden (2006), *De stad spreekt*, Den Haag.

Christen Democratische Verkenningen (2008), *Krimpen zonder klein te worden, Christen Democratische Verkenningen*, herfstnummer 2008.

Commissie-Bakker (2008), *Naar een toekomst die werkt. Advies Commissie Arbeidsparticipatie*, 16 juni 2008.

Centraal Planbureau (CPB; 2000), *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*, Den Haag: CPB.

CPB/NMP/RPB (2006a), *Welvaart en Leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040*, gezamenlijke studie van het Centraal Planbureau, Milieu en Natuurplanbureau, en Ruimtelijk Planbureau.

CPB/NMP/RPB (2006b), *Welvaart en Leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040*, Achtergronddocument, gezamenlijke studie van het Centraal Planbureau, Milieu en Natuurplanbureau, en Ruimtelijk Planbureau.

Dalrymple, Th. (2004), *Leven aan de onderkant. Het systeem dat de onderklasse in stand houdt*, Utrecht: Uitgeverij het Spectrum. (Oorspronkelijke titel: *Life at the Bottom: The Worldview that makes the Underclass* (2001)).

Dautzenberg, M., en M. van Westerlaak (2007), *Kerken en moskeeën onder de Wmo: een verkennend onderzoek naar kansen en bedreigingen*, Amsterdam: DSP-groep.

Devilee, J., en J. de Hart (2006), 'Maatschappelijke participatie', hoofdstuk 12 in: SCP, *Thuis op het platteland. De leefsituatie van stad en platteland vergeleken*, Den Haag: SCP, p. 317-339.

Donner, J.P.H. (2008), 'Geef mij de droom en haar uitleg', lezing op het Noorderpodium, Amsterdam, op 9 september 2008.

Driessen, D., M. van der Werf, en A. Boulal (2004), *Laat het van twee kanten komen. Eindrapportage van een verkenning (quick scan) van de maatschappelijke rol van moskeeën in Amsterdam*, Amsterdam.

EIM (2007a), *Monitor nieuw ondernemerschap 2006*, Zoetermeer.

EIM (2007b), *Hoe worden de prachtwijken ook prachtig voor de MKB-ondernemer?*, Zoetermeer.

EIM (2007c), *De ontwikkeling van (nieuw) ondernemerschap in 40 aandachtswijken*, Zoetermeer.

Eimers, T., en H. Bekhuis (2006), *Vroeg is nog niet voortijdig: naar een nieuwe beleidstheorie voortijdig schoolverlaten*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

Elffers, H., en W. de Jong (2004), "'Nee, ik voel me nooit onveilig.' Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens', in: RMO, *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*, Den Haag: SDU uitgevers, 2004, p. 215-270.

Fung, A. (2004), *Empowered participation. Reinventing urban democracy*, Princeton: Princeton University Press.

G27 (2007), *Actieplan wijkeconomie*, Schiedam.

Geluk, L.K. (2008), Interview met Leonard Geluk in NRC Handelsblad, 27 juni 2008.

Graaf, A. de, en E. van Agtmaal-Wobma (2008), 'Wie woont waar in Den Haag?', *CBS Webmagazine*, 2 januari 2008, zie <www.cbs.nl>.

Gijsberts, M., en J. Dagevos (red.) (2007), *Interventies voor integratie. Het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact*, Den Haag: SCP.

Gunsteren, H. van (2006), *Vertrouwen in democratie. Over de principes van zelforganisatie*, Amsterdam: Van Genneep.

Hart, J. de, en P. Dekker (2006), 'Kerken in de Nederlandse *civil society*: institutionele grondslag en individuele inspiratiebron', in: W.B.H.J. van de Donk *et al.* (red.), *Geloven in het publiek domein. Verkenningen van een dubbele transformatie*, WRR-Verkenningen nr. 13, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 139-169.

Herweijer, L. (2008), *Gestruikelid voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie*, Den Haag: SCP.

Heuts, L. (2008), 'Laten we maar aan de slag gaan en nuchter kijken hoe het gaat', *NRC Handelsblad*, 29 maart 2008.

Hoenderkamp, J. (2008), *De sociale pijler. Ambities en praktijken van het grootste-denbeleid*, Den Haag: SCP.

Houben, L. (2008), 'Ernstige overlast en verloedering in de eigen woonbuurt', *CBS Bevolkingstrends*, 3e kwartaal 2008, zie <www.cbs.nl>.

IBO-werkgroep VMBO (2005), *Het VMBO: beelden, feiten en toekomst*, Den Haag.

Johan de Witt Scholengroep (2008), *Wie ik ben is een verhaal*, Den Haag.

Johannes XXIII (1963), Encycliek *Pacem in terris*: AAS 55, 257-304.

Johannes Paulus II (1981), Encycliek *Laborem exercens*: AAS 73, 577-647.

Jong, A. de, en C. van Duin (2006), 'Inwoners grote steden verhuizen naar randgemeenten', *CBS Webmagazine*, 20 februari 2006, zie <www.cbs.nl>.

Kan, C. van, en I. Tönis (2005), *De waarden van normen. Eindevaluatie van gedragscodeprojecten*, Leiden.

Karsten, L., A. Reijndorp en J. van der Zwaard (2006a), *Stadsmensen. Leefwijze en woonambities van stedelijke middengroepen*, Apeldoorn/Antwerpen: Spinhuis.

Karsten, L., A. Reijndorp, en J. van der Zwaard (2006b), *Smaak voor de stad. Een studie naar de stedelijke woonvoorkeur van gezinnen*, Den Haag: Ministerie van VROM.

Latten, J., H. Nicolaas, en B. Hamers (2006), 'De prijs van migratie. Selectieve verhuisstromen van de vier grote steden', *CBS Bevolkingstrends*, 1e kwartaal 2006, zie <www.cbs.nl>.

Lautenbach, H., en P. Ament (2004), 'Inkomens in de grote steden 1950-2000', *CBS Sociaal-economische trends*, 3e kwartaal 2004, p. 58-62.

Luyn, A.H. van (2006), 'De christenen in de stadscultuur', voordracht gehouden voor 'Christenen Brugge 2002' te Brugge op 26 april 2005, opgenomen in: A.H. van Luyn, s.d.b., *Waarden en deugden. Zorgvuldig in de Randstad*, Kampen: Kok, 2006, p. 135-144.

Maier, H., 'Die Zukunft unserer Städte', *Communio* 33 (2004), p. 260-268.

Marlet, G., en C. van Woerkens (red.) (2005), *De effectiviteit van grotestedenbeleid*, Utrecht: Stichting Atlas voor gemeenten.

Marlet, G., M. Bosker, C. van Woerkens (2008), *De schaal van de stad*, Utrecht: Stichting Atlas voor gemeenten.

Marlet, G., en C. van Woerkens (2007), *Naar een analysemodel voor de stad*, Utrecht: Stichting Atlas voor gemeenten.

Marlet, G., en C. van Woerkens (2008), *Atlas voor gemeenten 2008*, Utrecht: Stichting Atlas voor gemeenten.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002), *Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994-2002*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), *Samenwerken aan de krachtige stad. Uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III)*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), *Evaluatie tweede convenansperiode grotestedenbeleid (1999-2004)*, Kamerstukken II, 2005-2006, 30 128, nr. 9, Bijlage 1.

Ministerie van VROM (2002), *Woningbehoefteonderzoek2002*, Kernpublicatie en themapublicaties, Den Haag.

Ministerie van VROM (2007), *Actieplan Krachtwijken. Van aandachtswijk naar kracht-wijk*, Den Haag, te vinden op: <www.minvrom.nl>.

Minister van Wonen, Wijken en Integratie (2008), brief aan de Tweede Kamer, d.d. 24 oktober 2008, kenmerk SB2008104241.

NICIS (2007), *Arbeidsparticipatie wijken. Analyse praktijkvoorbeelden*, te vinden op <www.rwi.nl/wijk>.

Nijman, J.E. (2008), 'Internationalisering van de stad', *Openbaar bestuur*, november 2008, p. 9-13.

Noordenne, M. van (2006), *Atlas koopvarianten. Gids voor betaalbaar wonen*, Rotterdam: SEV.

NRC Handelsblad (2008), 'Steden brengen geen burgers meer voort, maar geweld', dubbelinterview met Richard Sennett en Saskia Sassen, *NRC Handelsblad*, 29 maart 2008.

Onderwijsraad (2006), *Doelgericht investeren in het onderwijs*, Den Haag.

Ouwehand, A., en M. van Meijeren (2006), *Economische initiatieven in stadswijken. Een verkennend onderzoek*, Gouda.

Pauselijke Raad voor Rechtvaardigheid en Vrede (2004), *Compendium van de sociale leer van de Kerk*, Rome: Libreria Editrice Vaticana.

Pen, C.J. (2008), 'Nederlandse steden worden kloonsteden', *Bestuursforum*, november 2008.

Peper, A. (1988), *Op zoek naar zingeving en samenhang. Over de revitalisering van het maatschappelijk middenveld*, Nieuwjaarsrede 7 januari 1988.

Politie & Wetenschap, Politieacademie (2008), *Gemeentelijke Veiligheidsindex*, Apeldoorn.

Pool, M., M. Distelbrink, en N. Lucassen (2006), *Ouders aan het woord. Hoe gezinsvriendelijk is Rotterdam?*, Den Haag: Nederlandse Gezinsraad.

Putnam, R. (2001), *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, New York: Simon & Schuster.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO; 2005), *Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden*, Advies 37, Den Haag.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO; 2008), *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*, Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Raad voor Werk en Inkomen (RWI; 2007), *De wijk Inc., Ondernemerschap en arbeidsparticipatie in aandachtswijken*, Den Haag: RWI.

Rodriguez-Pose, A., en U. Fratesi (2004), 'Between development and social policies: the impact of European structural funds in Objective 1 regions', *Regional studies*, 98 (2004), 1, p. 97-113.

Ruimtelijk Planbureau (RPB; 2005), *Inkomensspreiding in en om de stad. Een voorstudie*, Rotterdam: NAI Uitgevers.

Ruimtelijk Planbureau (RPB; 2006), *De nieuwe stad. Stedelijke centra als brandpunten van interactie*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers.

Ruimtelijk Planbureau (RPB; 2007), *Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw*, Rotterdam: NAI Uitgevers.

Sar, J. van der (2004), *Van harte! Onderzoek naar het maatschappelijk rendement van de Protestantse Gemeente in Utrecht*, Utrecht: Stichting Oikos.

Sar, J. van der, en R. Visser (2006), *Gratis en waardevol. Rol, positie en maatschappelijk rendement van migrantenkerken in Den Haag*, Den Haag: SKIN/Stek/Stichting Oikos.

SCP (2005), *De sociale staat van Nederland 2005*, Den Haag: SCP.

SCP (2006), *Investeren in vermogen*, Den Haag: SCP.

SCP (2007), *De sociale staat van Nederland 2007*, Den Haag: SCP.

Slob, A., G. Bolt, en R. van Kempen (2008), *Na de sloop. Waterbedeffecten van gebiedsgericht stedelijk beleid*, Den Haag: Nicis Institute i.s.m. de Faculteit Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht.

Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad (2005), *Levensbeschouwing & zingeving in Rotterdam*, Adviesnummer 2005-030, Rotterdam.

Stichting Atlas voor gemeenten en RIGO Advies (2006), *Nederland in 2015; Bouwstenen voor een toekomstverkenning*, zie <www.atlasvoorgemeenten.nl>.

Tillaart, H. van den (2000), *Nieuwe etnische groepen in Nederland. Een onderzoek onder vluchtelingen en statushouders uit Afghanistan, Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië en Vietnam*, Nijmegen.

Tops, P.W. (2007), *Regimeverandering in Rotterdam: hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Amsterdam: Atlas.

Vermeij, L., en G. Mollenhorst (2008), *Overgebleven dorpsleven. Sociaal kapitaal op het hedendaagse platteland*, SCP: Den Haag.

Verwey-Jonker Instituut (2004), *De Gouden Stadsregels. Op weg naar moreel burgerschap*, Utrecht.

Visitatiecommissie grotestedenbeleid (1998), *Groot onderhoud der steden: samenwerking in samenhang*, Den Haag: 19 februari 1998.

Volker, B., en R. Verhoef (red.) (1999), *Buren en Buurten*, Amsterdam: SISWO.

Vries, A. de, B. Hamers, D. Manting en J. Latten (2007), 'Stad uit balans: een grotere kloof tussen arme en rijke wijken?', *CBS Bevolkingstrends* 3e kwartaal 2007, p. 32-37.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR; 2005), *Vertrouwen in de buurt*, Den Haag/Amsterdam.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (1990), *Publieke gerechtigheid. Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (1991), *Groot-stedelijk besturen*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2003), *Investeren in integratie. Reflecties rondom diversiteit en gemeenschappelijkheid*, Den Haag.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2006a), *Mens waar ben je? Een verkenning van het christen-democratische mensbeeld*, Den Haag.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2006b), *Gezocht: maatschappelijke vernieuwers. Gevonden: de burger en de professional*, Den Haag.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2007), *Spiegel van de staat. Staatkundige voorwaarden voor een overtuig(en)de politiek*, Den Haag.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2008a), *Naar een toekomstbestendige AWBZ*, Den Haag.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2008b), *Integratie op waarden geschat. Een studie naar remmende en stimulerende krachten*, Den Haag.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2008c), *De woningmarkt in beweging. Naar een markt die werkt*, Den Haag.

Winsemius, P., et al. (2008), *Niemand houdt van ze...*, Negende Kohnstammlezing, gehouden 28 maart 2008 te Amsterdam, Amsterdam: Vossiuspers UvA.

Wirtschaftsministerium von Baden-Württemberg (2001), *Baugemeinschaften. Ein moderner Weg zum Wohneigentum*, Stuttgart.

Wittebrood, K., en T. van Dijk (2007), *Aandacht voor de wijk. Effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid*, Den Haag: SCP.

Wouden, R. van der (2007), *Een nieuwe stedelijke agenda*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

Zijderveld, A.C. (1983), *Steden zonder stedelijkheid. Een cultuur-sociologische studie van een beleidsprobleem*, Deventer.

Zijderveld, A.C. (1998), *A theory of urbanity. The economic and civic culture of cities*, New Brunswick, NJ: Transaction.

Zijderveld, A.C. (2008), 'Regionalisering en stedelijkheid', voordracht voor het netwerk van alumni van de Kaderschool van het CDA op 22 oktober 2008, Den Haag.

A | **Bijlage: Analyse grotestedenbeleid**

A.1 Inleiding

De toestand in de (grote) steden heeft al vele jaren de aandacht van de politiek. Wanneer in de jaren '70 het besef doordringt dat het met de steden niet over de hele linie de goede kant op gaat, wordt de 'stadsvernieuwing' ingezet, die de stad zou moeten revitaliseren, onder meer qua economie. Daarna volgde de 'sociale vernieuwing', die erop gericht was om de stadsbewoners volwaardig mee te laten doen in de maatschappij, in het bijzonder door het verrichten van betaalde arbeid. Ondanks al dit beleid bleef de toestand in de steden een punt van zorg. Daarom start het eerste paarse kabinet in 1994 het 'grotestedenbeleid'.

Hieronder wordt de ontwikkeling van dit grotestedenbeleid kort geschetst. Per fase wordt aangegeven welke maatschappelijke doelen er werden (en worden) nagestreefd, welke aanpak is gekozen en welke bestuurlijke opgave men zich gesteld had. De cruciale vraag is vervolgens echter tot welke resultaten het beleid geleid heeft. Dat blijkt lastig te bepalen. Naar welke indicatoren moet men kijken? Gaat het bijvoorbeeld enkel om de ontwikkeling in de stad, of moeten de steden zich beter ontwikkelen dan de rest van Nederland, of beter dan andere steden die *niet* onder het grotestedenbeleid vallen? En als de ontwikkeling positief is, hoe kan men dan vaststellen dat dat het gevolg is van het grotestedenbeleid en niet van andere ontwikkelingen?

A.2 Grotestedenbeleid fase I: 1994-1998/1999 (GSB-I)

Het kabinet Paars-I (1994-1998) ruimde in het regeerakkoord plaats in voor 'grotestedenbeleid'. In eerste instantie was dit gericht op de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht), maar later ook op 15 andere grote steden.²³⁴ Vanaf 1996 werden daar nog 6 steden aan toegevoegd²³⁵ (deze 21 toegevoegde steden heten ook wel de G21).

Voor het maatschappelijke probleem van de grote steden wordt onder meer verwezen naar de SCP-studie 'De beklemde stad' (1996). Gewezen wordt op:

- de hogere werkloosheid in de grote steden in vergelijking met de rest van het land;
- een lager gemiddeld inkomen in de stad dan het landelijk gemiddelde;
- dat het opleidingsniveau in de stad significant lager is dan het landelijk gemiddelde;
- de uitstroom van bedrijven en werkgelegenheid uit de stad;
- een eenzijdige woningvoorraad in de steden van goedkope woningen;
- de aanwezigheid van grote kwetsbare groepen (verslaafden, dak- en thuislozen).

234 | G15: Almelo, Arnhem, Breda, Deventer, Eindhoven, Enschede, Groningen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen, Tilburg, en Zwolle.

235 | G6: Dordrecht, Haarlem, Heerlen, Leiden, Schiedam, en Venlo.

De problemen zouden specifiek grootstedelijk zijn vanwege “de samenhang, de concentratie en de aanwezigheid van relatief grote kwetsbare groepen”.²³⁶ Dit zou specifiek beleid voor de grote steden rechtvaardigen.

De opgave van GSB I was het oplossen van bovenstaande problemen. Hierbij werd gestreefd naar een meer integrale aanpak, met zoveel mogelijk beleidsruimte voor steden.²³⁷ Een belangrijk aspect van het grotestedenbeleid was ook het realiseren van een andere bestuurlijke aanpak, die beter toegesneden zou zijn op de complexiteit en samenhang van de stedelijke problemen. De bestuurlijke opgave was:

1. het verminderen van de fragmentatie;
2. het versterken van het sturend vermogen van het stedelijk bestuur;
3. het aangaan van nieuwe arrangementen in de vorm van resultaatgerichte samenwerking.

Het bestuurlijk instrumentarium waarmee het GSB-I vorm moest krijgen, bestond uit:

- convenanten (tussen Rijk en steden);
- een GSB-monitor: het bijhouden van de relevante ontwikkelingen in een *Jaarboek grotestedenbeleid* (dit moest een signalerende functie hebben);
- zelfanalyses en visitaties: de visitatie is een ‘toets op de efficiëntie en de effectiviteit van de ingezette middelen en instrumenten, en de kwaliteit van het resultaat’.²³⁸

Wat betreft het financiële instrumentarium voor het grotestedenbeleid werd er in totaal 1,5 miljard euro gelabeld als GSB-geld, verdeeld over allerlei regelingen. Slechts 275 miljoen euro hiervan was ‘nieuw’ geld, waarvan 144 miljoen tijdelijke middelen betrof. Het grootste deel van de 1,5 miljard (nl. 1,2 miljard) betrof het cluster ‘werk en economie’.²³⁹ De gelden van het GSB-I werden *projectmatig* ingezet.

Resultaten

De precieze resultaten van de eerste fase van het grotestedenbeleid zijn enigszins onduidelijk. Dit komt aan de ene kant door de wat vage formulering van de maatschappelijke doelstellingen en aan de andere kant door het nog niet beschikbaar zijn van de juiste gegevens over de relevante ontwikkelingen. Laat staan dat er een goede methode voorhanden was om te bepalen of gunstige ontwikkelingen het gevolg waren van het gevoerde beleid (zo’n model kwam er pas in 2006).

236 | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994- 2002*, Den Haag: 2002, p. 5.

237 | Hierbij waren de centrale begrippen: resultaatgericht, integraal, samenwerkend, regisserend.

238 | De visitatiecommissie rapporteerde in *Groot onderhoud der steden: samenwerking in samenhang*, Den Haag: 19 februari 1998.

239 | Voor een belangrijk deel betrof het geld voor ID-banen (nl. ongeveer 750 miljoen euro), zie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994- 2002*, Den Haag: 2002, Bijlage 2 op p. 63-66.

In de eigen rapportage over het grotestedenbeleid noemt het kabinet zelf de volgende resultaten:²⁴⁰

- werk en economie: licht positieve resultaten, maar samenhang met beleid is onduidelijk;
- leefbaarheid: die is in de aandachtswijken juist achteruit gegaan;
- veiligheid: onduidelijk beeld rond de objectieve veiligheid; het veiligheidsgevoel is afgenomen, behalve in de G4; verder zijn er onvoldoende gegevens;
- onderwijs: cijfers op het niveau van de steden ontbreken.

Al met al een magere score. En dan te bedenken dat de Algemene Rekenkamer zelfs van mening was dat het “het beeld dat de minister hier schetst [over de resultaten van GSB-I] wat te rooskleurig [is].”²⁴¹

Ook de bestuurlijke resultaten zijn zeer mager. De evaluatie van de zijde van de regering noemt als enige positieve punt dat de grotestadsproblematiek op de agenda is gezet. Verder constateerde het kabinet dat er een onevenwichtig samenspel van Rijk en steden was en verkokerde toekenning van middelen, en ook dat er veel te veel verschillende regelingen naast elkaar bleven bestaan. Ook de projectmatige aanpak bleek geen succes, want het kabinet concludeert zelf dat ‘door de projectmatige sturing en aanpak van GSB-I het integraal en resultaatgericht werken nog onvoldoende is verankerd’.²⁴² Ook rond de GSB-monitor zijn de verwachtingen niet gehaald. De Algemene Rekenkamer oordeelt dat de GSB-monitor nog slecht bruikbaar is, omdat de doelstellingen nog niet precies (en meetbaar) genoeg waren geformuleerd en de verantwoording was nog te sterk beperkt was tot *rechtmatigheid*; doelmatigheid kwam nog nauwelijks naar voren.²⁴³

A.3 Grotestedenbeleid fase 1998-2004 (GSB-II)

Het tweede paarse kabinet gaat door met grotestedenbeleid. Sterker nog, in het regeerakkoord, dat dateert van voor het aflopen van de eerste termijn van het grotestedenbeleid, wordt al expliciet vermeld dat “ook in de komende periode de problemen en de mogelijkheden van de steden expliciet de aandacht [vragen].” Als uiteindelijke doel van het grotestedenbeleid wordt genoemd het komen tot ‘een complete, vitale stad, die in fysiek, economisch en sociaal opzicht voldoet aan de – steeds hogere – eisen die bewoners, bedrijven, instellingen, bezoekers en recreanten nu en in de toekomst aan de stad stellen.’²⁴⁴ Dit doel is in GSB II geconcretiseerd in negen maatschappelijke doelstellingen:

240 | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994- 2002, Den Haag: 2002, pp. 8-10.

241 | Zie rapport van de Algemene Rekenkamer, Kamerstukken II 2002-2003, 28 786, nrs. 1-2, p. 13.

242 | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994- 2002, Den Haag: 2002, p. 11.

243 | Rapport van de Algemene Rekenkamer, Kamerstukken II 2002-2003, 28 786, nrs. 1-2.

244 | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994- 2002, Den Haag: 2002, p. 13.

1. terugdringing van (structurele) werkloosheid en bevordering van arbeidsplaatsen;
2. versterking van de economische concurrentiepositie van de stad;
3. verbetering van de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt;
4. versterking van de positie van stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt;
5. verbetering van de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving;
6. vergroting van de bereikbaarheid van economische activiteiten;
7. versterking van de sociale infrastructuur;
8. verbetering van de veiligheid (tevens veiligheid op scholen);
9. duurzaam herstel van kwetsbare wijken.

De bestuurlijke opgave werd als volgt geformuleerd:

- het realiseren van een samenhangende, programmatische, vraag- en resultaatgerichte manier van werken;
- meer aandacht voor het wegnemen van knelpunten;
- verdere ontkokering van rijksbudgetten;
- harmonisatie van monitors en van de financiële verantwoordingen.

Voor steden is daarnaast van belang dat zij de eigen regiefunctie versterken.

Als werkwijze wordt gekozen het laten opstellen door de steden van stadsvisies en daaruit voortvloeiende *meerjarenontwikkelingsprogramma's* die in convenanten met de steden worden vastgelegd. De bedoeling was dat de beleidsmatige verantwoording over de behaalde resultaten en over de besteding van de rijksbijdrage eenmalig plaats zou vinden aan het einde van de convenantsperiode. De voortgang van de uitvoering in de steden zou gevolgd moeten worden met de GSB-monitor, departementale en stedelijke monitors, zelfanalyses, visitaties en benchmarks. Het grotestedenbeleid wordt opgedeeld in drie, onderling samenhangende pijlers: (i) werk en economie, (ii) sociaal, en (iii) fysiek.

Het kabinet maakte het mogelijk dat een aantal nieuwe steden 'op deelterreinen of voor specifieke probleemwijken' mee zou doen met het grotestedenbeleid. Hiervoor werden vijf steden geselecteerd.²⁴⁵ Het grotestedenbeleid omvat daarmee dus intussen in totaal 30 steden.

Qua financiën beslaan de gelden die onder het GSB-II vallen zo'n € 10 miljard over de periode 1999-2003. Binnen dit budget zit € 1,6 miljard aan 'intensivering' (nieuw geld voor GSB).²⁴⁶ De verdeling over de verschillende pijlers is als volgt: werk en economie € 5,7 miljard, fysiek € 1,9 miljard, en sociaal € 2,6 miljard.

In deze fase van het grotestedenbeleid komt de focus op de *wijk* naar voren. In de tussenstandsrapportage van het kabinet over het grotestedenbeleid (uit 2002) wordt, overigens zonder duidelijke argumentatie, gemeld dat "de wijk een natuurlijk

245 | Deze vijf steden zijn: Alkmaar, Amersfoort, Emmen, Lelystad, en Zaanstad.

246 | Overigens wordt op p. 20 van Steden op stoom opgemerkt dat (slechts) "circa € 237 miljoen van het totaal aan intensivering van circa € 1,6 miljard in tabel 2 [...] geheel en al ten goede is gekomen aan de G30."

kristallisatiepunt is van het GSB.” Daarom zou “de wijkaanpak, of het gebiedsgericht werken, van essentieel belang” zijn.²⁴⁷

Resultaten

Mede naar aanleiding van een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer²⁴⁸ heeft het kabinet in het voorjaar van 2002 een tussenstandsrapportage over het grotestedenbeleid gepresenteerd. Gezien de *timing* van die Tussenstand vlak voor de verkiezingen van 2002 zal die ook mede bedoeld zijn om een voorschot op het grotestedenbeleid in de nieuwe kabinetsperiode. De Tussenstand bevatte dan ook een heel hoofdstuk met aanbevelingen voor een nieuwe fase van grotestedenbeleid na 2004. De eindevaluatie van de tweede fase van het grotestedenbeleid heeft pas in 2006, na afloop van de GSB-II-periode plaatsgevonden. Deze eindevaluatie heeft dus nauwelijks invloed gehad op de derde fase van het grotestedenbeleid. Om die reden zal hier bij de bespreking van de resultaten van het GSB-II ook aandacht besteed worden aan wat het kabinet daarover in de Tussenstand gerapporteerd heeft.

De vraag is dus of dit GSB-II effect heeft gesorteerd. Het is niet eenvoudig om dat te bepalen. Het kabinet gaf zelf al aan dat “het niet mogelijk is om alle onderdelen van het gevoerde beleid [...] de effecten ‘wetenschappelijk’ vast te stellen.”²⁴⁹ Enerzijds zijn er namelijk exogene factoren, zoals economische ontwikkelingen, terwijl anderzijds de complexe, per stad verschillende problemen en potenties het ontwerpen van (centraal beleid met) pasklare oplossingen schier onmogelijk maakt. Toch is in eerste instantie gepoogd enige klaarheid te brengen door middel van onderzoeken door het ISEO (vergelijking van de G21 met een groep controlegemeenten), het NEI (vergelijking economische ontwikkeling steden met die in omliggende regio), Kolpron (onderzoek naar de economische motorfunctie van steden), en de stedelijke bevolkingsonderzoeken ‘Leefbaarheid en veiligheid’. Met behulp van deze onderzoeken kreeg men een beter zicht op de ontwikkelingen van de GSB-steden. Het ontwikkelen van een analysemodel om te bepalen wat de invloed is van het (grotesteden)beleid kostte nog meer tijd. Pas in 2005 verscheen er een studie die voor drie van de negen GSB-II-doelstellingen de effectiviteit van het beleid duidelijk maakte.²⁵⁰ (Voor de overige doelstellingen bleek zoiets nog niet mogelijk.)

Welke resultaten zijn er geboekt met betrekking tot de verschillende doelstellingen?²⁵¹

247 | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994- 2002, Den Haag: 2002, p. 21.

248 | Rapport van de Algemene Rekenkamer over Grotestedenbeleid, Kamerstukken II, 2000-2001, 27 650, nr. 2.

249 | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994- 2002, Den Haag: 2002, p. 23.

250 | G. Marlet en C. van Woerkens (red.), De effectiviteit van grotestedenbeleid, Utrecht: Stichting Atlas voor gemeenten, november 2005.

251 | Dit overzicht is gebaseerd op Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994- 2002, Den Haag: 2002, Marlet en Van Woerkens (2005) en de Evaluatie tweede convenantsperiode grotestedenbeleid (1999-2004) (Kamerstukken II, 2005-2006, 30 128, nr. 9, Bijlage 1).

1. Terugdringing van (structurele) werkloosheid en bevordering van arbeidsplaatsen

Uit de cijfers die in de Tussenstand uit 2002 worden gepresenteerd, blijkt dat de werkloosheid in de steden is gedaald, maar die daling vertoont grofweg hetzelfde patroon als in de rest van Nederland. Het kabinet merkt zelf op dat de “grote inzet van het kabinet op gesubsidieerde arbeid” zeker zal hebben bijgedragen aan de daling van de werkloosheid. Een zorgpunt is (in 2002) echter wel dat de etnische minderheden minder profiteren van de werkloosheidsdaling dan de autochtonen.

Uit de meting van de effectiviteit van het grotestedenbeleid²⁵² blijkt dat dit beleid géén effect heeft gehad op het totale werkloosheidsniveau, of op het terugdringen van langdurige werkloosheid. Wel is het effectief gebleken met betrekking tot het verminderen van werkloosheid onder allochtonen en jongeren. Overigens is desondanks de jeugdwerkloosheid in de grote steden in de GSB-II-periode wel toegenomen. Ten slotte is het niet verrassend dat het scheppen van gesubsidieerde arbeidsplaatsen (ID-banen) de werkgelegenheid in de collectieve sector vergroot heeft.

2. Versterking van de economische concurrentiepositie

In de periode 1970-1995 lag de economische ontwikkeling in de grote steden achter bij de rest van het land. In de periode vanaf 1995 blijkt de economische groei het grootst geweest in de omgeving van de G4, gevolgd door de G4 zelf, de G21 en dan de omgeving van de middelgrote steden. (Overigens is de spreiding tussen de verschillende steden groot.) Een van de aandachtspunten van het grotestedenbeleid is (ook) het stimuleren van ondernemerschap onder etnische minderheden, maar duidelijke cijfers ontbreken over het specifieke succes in de grote steden.

De effectmeting van het grotestedenbeleid laat zien dat het GSB nauwelijks effect heeft gehad op de economische positie van de stad. Alleen de toename van het aantal banen in de detailhandel kan (deels) verklaard worden uit het grotestedenbeleid. Het GSB had geen aantoonbaar effect op de totale werkgelegenheidsontwikkeling in de steden, ook niet op de werkgelegenheid in specifieke ‘kansrijke’ sectoren waarop sommige steden hun beleid richtten, zoals de ICT-sector. Evenmin leidde het grotestedenbeleid tot méér ondernemerschap (het aantal startende ondernemers was in de grote steden zelfs relatief lager).²⁵³ Deze conclusies komen overigens overeen met de bevindingen van andere studies naar het effect van regionaal stimuleringsbeleid van de economie: in de meeste gevallen is er geen structureel effect.²⁵⁴ Het kabinet lijkt ook te hebben erkend dat de mogelijkheden van gemeenten zeer beperkt zijn om de stedelijke (of regionale) economische structuur daadwerkelijk te verbeteren. In de presentatie van de derde fase van het groteste-

252 | Marlet en Van Woerkens (2005).

253 | Marlet en Van Woerkens (2005), p. 55.

254 | A. Rodriguez-Pose en U. Fratesi, ‘Between development and social policies: the impact of European structural funds in Objective 1 regions’, *Regional Studies*, 98 (2004), 1, pp. 97-113. Vgl. R. van der Wouden, *Een nieuwe stedelijke agenda. Overwegingen voor een toekomstig grotestedenbeleid*, RPB, 2007.

denbeleid geeft het kabinet immers aan dat de doelstelling voor het GSB-onderdeel ‘economie’ gewijzigd is, omdat de doelstelling ‘verbetering van de economische structuur en het ondernemingsklimaat’ zich minder direct op lokaal niveau laat beïnvloeden.²⁵⁵

3. Verbetering van de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt

De Tussenstand uit 2002 meldt: “Op basis van de huidige informatie zijn er nog onvoldoende kwantitatieve resultaten van doelstelling 3 te melden aan de hand van de van te voren vastgestelde GSB-indicator, ‘aandeel bevolking dat maximaal over een VBO/mavo-diploma beschikt’.²⁵⁶ In de eindevaluatie wordt aangegeven dat het aantal voortijdige schoolverlaters gedaald zou zijn, maar dat er nog steeds een harde kern is die moeilijk te begeleiden valt. Onduidelijk is of deze daling het effect is van specifiek grotestedenbeleid, of van generiek beleid, of van exogene factoren. Overigens is het ‘voortijdig schoolverlaten’ ook ná GSB-II een urgent probleem gebleven, zoals ook blijkt uit alle aandacht die het huidige kabinet eraan geeft.²⁵⁷ De jeugdwerkloosheid is in de GSB-II-periode toegenomen.

4. Versterking van de positie van de stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt

De cijfers die het kabinet in de Tussenstand noemt, betreffen het aandeel midden- en hogere inkomens in de stad, alsmede het aandeel koopwoningen in de steden en, meer in het bijzonder, in de aandachtswijken. Wat het eerste betreft is er een grote spreiding tussen de steden.²⁵⁸ In Rotterdam, Amsterdam en Den Haag is de groep lage inkomens beduidend groter dan de landelijke standaard van 40%; hetzelfde geldt voor Enschede, Groningen en Almelo. In Amersfoort en 's-Hertogenbosch ligt het aandeel lage inkomens echter duidelijk onder die 40%.

Op het gebied van de ontwikkeling van de stedelijke woningvoorraad is in 2002 nauwelijks progressie geboekt. De nieuwbouwproductie is tussen 1996 en 2000 in de grote steden zelfs sterker gedaald dan landelijk. In de effectmeting van het GSB-II uit 2005 wordt weliswaar geconcludeerd dat het aandeel koopwoningen in de GSB-steden sneller toeneemt dan daarbuiten, maar dat voor een oordeel over de waarde van het grotestedenbeleid vooral relevant is of het woonmilieu in GSB-steden meetbaar is verbeterd (als gevolg van het beleid). In de effectmeting wordt daarvoor gekeken naar de ontwikkeling van de huizenprijzen en het aandeel hogeropgeleiden. Volgens

255 | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Samenwerken aan de krachtige stad. Uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III), Den Haag: 2004, p. 9.

256 | Het genoemde niveau ‘VBO/mavo-diploma’ is een ander niveau dan de ‘startkwalificatie’ die opduikt in de context van het voortijdig schoolverlaten, zie paragraaf 3.5.

257 | Zie bijvoorbeeld het Coalitieakkoord van het kabinet-Balkenende-IV van 7 februari 2007, p. 7 (‘Aanval op de schooluitval’).

258 | H. Lautenbach en P. Ament, ‘Inkomens in de grote steden 1950-2000’, CBS Sociaal-economische trends, 3e kwartaal 2004, pp. 58-62.

dit onderzoek zou het GSB een positief effect op de huizenprijzen hebben gehad²⁵⁹ en ook een meetbaar effect op de toename van het aandeel hogeropgeleiden.

5. Verbetering van de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving

Hier verwijst het kabinet in de Tussenstand naar rapportcijfers voor de woonomgeving (ongeveer gelijk), en cijfers over de mate van verloedering die men ervaart (sterk gedaald in de steden tussen 1999 en 2001). Het blijft onduidelijk hoe deze ontwikkelingen samenhangen met het beleid. In de eindevaluatie blijkt de waardering van de woonomgeving en de groenvoorzieningen iets verbeterd in de grote steden. Overigens is het beeld gemengd: zo was in sommige steden de ontwikkeling voor alle drie de indicatoren negatief.²⁶⁰

6. Vergroting van de bereikbaarheid van economische activiteiten

Het beleid op het gebied van bereikbaarheid in het kader van het grotestedenbeleid is pas met ingang van 2000 ingezet, zodat het kabinet in de Tussenstand van 2002 nog geen conclusies kon trekken. In de eindevaluatie van het GSB-II verwijst het kabinet naar de iets toegenomen waardering door ondernemers voor de inspanningen van de overheid om de bereikbaarheid van de stad per auto te verbeteren. De effectiviteitsmeting van het grotestedenbeleid laat echter zien dat in de G30 de relatieve filedruk (op de werkgelegenheid) in de periode 2000-2004 sterker is toegenomen dan in de rest van Nederland.²⁶¹

7. Versterking van de sociale infrastructuur

Op het punt van de waardering van de 'sociale woonkwaliteit' is in 2002 nog nauwelijks een verandering opgetreden. In het kader van deze doelstelling wordt sterk ingezet op wijkbeleid. Voor deze doelstelling is alleen 'kwalitatief getoetst': is de probleemanalyse adequaat en zijn de voorgestelde middelen en maatregelen dat ook? Volgens het kabinet zijn kwantitatieve gegevens op dit terrein nauwelijks voorhanden.²⁶² In de eindevaluatie van het GSB-II verwijst het kabinet naar rapportcijfers voor de sociale kwaliteit uit de stedelijke bevolkingsonderzoeken 'Leefbaarheid en veiligheid'. Voor de G30 is dit oordeel nauwelijks toegenomen. Binnen de G4 is wel een duidelijke stijging waar te nemen voor Amsterdam en Den Haag, maar niet in Rotterdam. Het oordeel over de 'sociale kwaliteit' in de G4 blijft nog duidelijk lager dan in de G30.

259 | Overigens kunnen er nog wel kanttekeningen gemaakt worden bij de precieze betekenis van deze bevinding, zie ook de discussie over de gebruikte methodiek in Marlet en Van Woerkens (2005), p. 21-35.

260 | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Evaluatie tweede convenantperiode Grotestedenbeleid (1999-2004), juni 2006, p. 31; negatieve ontwikkeling voor: Amersfoort, Haarlem, Leiden, en Tilburg.

261 | Marlet en Van Woerkens (2005), p. 57-58.

262 | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994- 2002, Den Haag: 2002, p. 33.

Overigens blijft het enigszins vaag wat er precies verstaan wordt onder het versterken van de sociale infrastructuur. Het kabinet geeft zelf aan dat onder deze paraplu een groot aantal gemeentelijke activiteiten kan worden geschaard.²⁶³ Het gaat om beleid gericht op kwetsbare groepen, zoals verslaafden en daklozen, maar ook om het versterken van de sociale samenhang, of beleid voor jongeren. Ook wijkbeleid kan hieronder vallen.

8. *Verbetering van de veiligheid*

Uit de Tussenstand in 2002 blijkt dat, net als in de rest van Nederland, in de grote steden het percentage van de bevolking dat slachtoffer is geworden van delicten als vernieling en diefstal is afgenomen in de periode 1995-2001. Voor wat betreft het percentage dat slachtoffer was van geweld, bleef de afstand tussen de wijken met het hoogste aandeel slachtoffers en het gemiddelde in de stad stabiel. In de onveilige wijken daalde dat aandeel dus *niet* sneller. In de eindevaluatie van GSB-II worden slechts de ontwikkelingen van de GSB-steden aangegeven; een vergelijking met andere, niet-GSB-steden of de rest van Nederland ontbreekt. In objectieve zin is de veiligheid in de periode 2000-2004 in de GSB-steden toegenomen, maar het veiligheidsgevoel is niet toegenomen in de betreffende periode.

9. *Duurzaam herstel van kwetsbare wijken*

Ondanks alle beleid gaat het in de grote steden zeker nog niet ‘over de hele linie de goede kant op’. Er is gepoogd met een aantal activiteiten het zelfherstellend vermogen van wijken te bevorderen. Veel aandacht was er hierbij voor het verbeteren van de participatie van bewoners en het versterken van hun betrokkenheid bij de buurt (bijvoorbeeld: ‘Onze buurt aan zet’). De ontwikkelingen rond deze doelstelling zijn gemengd. Het aandeel etnische minderheden is in de meeste aandachtswijken toegenomen in de GSB-II-periode, in 60% van de wijken heeft het onveiligheidsgevoel zich slechter ontwikkeld dan in de rest van de stad, en maar in de helft van de aandachtswijken daalde de werkloosheid sterker dan in de rest van de stad.²⁶⁴

Procesmatige (‘bestuurlijke’) resultaten

Het CPB constateerde bij een analyse ‘vooraf’ van de meerjarenontwikkelingsprogramma’s een gebrek aan innovatie en beleidsconcurrentie. Verder was in de meeste steden de gemeenteraad onvoldoende betrokken bij de ontwikkeling van de stadsvisie en de MOP’s. Ook de vereiste ‘regionale afstemming’ bij de ontwikkeling van de MOP’s was in de meeste gevallen onvoldoende.²⁶⁵ Dat blijft een aandachtspunt.²⁶⁶

263 | Evaluatie tweede convenantsperiode grotestedenbeleid (1999–2004) (Kamerstukken II, 2005-2006, 30 128, nr. 9, Bijlage 1), p. 35.

264 | Evaluatie tweede convenantsperiode grotestedenbeleid (1999–2004) (Kamerstukken II, 2005-2006, 30 128, nr. 9, Bijlage 1), p. 43-46.

265 | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994- 2002, Den Haag: 2002, p. 20-21.

266 | Kamerstukken II, 2005-2006, 30 128, nr. 9, p. 3.

Er werden in de tweede convenantsperiode GSB-monitors ontwikkeld. Voor de fysieke pijler is dat de ‘Monitor Stedelijke Vernieuwing’. Voor de economische pijler enerzijds de Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat (gebaseerd op vragenlijsten die aan ondernemers worden voorgelegd) en anderzijds de Monitor Scholing en Activering. Voor de sociale pijler was er in 2002 nog geen monitor. In de eindevaluatie van het GSB-II concludeert de minister echter dat “de harmonisatie van monitors niet gerealiseerd is tijdens GSB-II.”²⁶⁷ De beoogde harmonisatie van de financiële verantwoording is ook slechts beperkt gerealiseerd.

De ‘ontschotting’ van gelden is deels bereikt. Aan de zijde van het Rijk is een aantal budgetten van de ministeries van VROM, LNV, en EZ gebundeld tot één integraal budget: het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Ook zijn middelen van BZK en OCW samengebracht in de ‘Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid’, gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en de veiligheid. Uit de Tussenstand-rapportage van het kabinet is evenwel niet duidelijk of die ontschotting van middelen effect gesorteerd heeft. De nagestreefde ontkokering is in de sociale pijler van het grotestedenbeleid nauwelijks tot stand gekomen.²⁶⁸

Naar aanleiding van de eindevaluatie merkt de minister op dat het gebleken is dat steden op het gebied van de maatschappelijke doelstellingen zelf de gemeenten moeilijker konden sturen, omdat ze die doelen niet rechtstreeks konden beïnvloeden.²⁶⁹ Resultaatgericht werken was daardoor juist op programmaniveau moeilijk.²⁷⁰

De Algemene Rekenkamer had in haar reactie op de tussenstandsrapportage al gewezen op het gebrek aan inzicht hoe de maatregelen samenhangen met de ontwikkelingen in de stad. Zo miste de Rekenkamer een overkoepelende analyse van al het materiaal, met bijvoorbeeld (a) verklaringen voor tegenvallende resultaten; (b) een goede analyse van belemmeringen en stimulansen in het grotestedenbeleid; (c) een antwoord op de vraag of de geconstateerde verbeteringen en verslechtingen het gevolg zijn van het gevoerde beleid of exogene ontwikkelingen.²⁷¹

A.4 Grotestedenbeleid fase 2005-2009 (GSB III)

De tweede convenantsperiode van het grotestedenbeleid liep tot en met 2004. In de Tussenstand uit 2002 werd door het kabinet al vooruitgelopen op de derde convenantsperiode van 2005 tot 2009. Het hoofdstuk ‘GSB-III: lijnen naar de toekomst van het GSB’ uit de Tussenstand was bedoeld als agendazettend voor de kabinetsformatie in 2002.

267 | Kamerstukken II, 2005-2006, 30 128, nr. 9, p. 4.

268 | Evaluatie tweede convenantsperiode grotestedenbeleid (1999-2004) (Kamerstukken II, 2005-2006, 30 128, nr. 9, Bijlage 1), p. 53.

269 | Kamerstukken II, 2005-2006, 30 128, nr. 9, p. 3.

270 | Evaluatie tweede convenantsperiode grotestedenbeleid (1999-2004) (Kamerstukken II, 2005-2006, 30 128, nr. 9, Bijlage 1), p. 54.

271 | Algemene Rekenkamer, Grotestedenbeleid: stand van zaken 2002, Kamerstukken II 2002-2003, 28 786, nrs. 1-2.

Het kabinet Balkenende-II zet uiteindelijk het grotestedenbeleid ook voort in de vorm van GSB-III. Het motto is ‘Samenwerken aan de krachtige stad’. Deze derde fase van het grotestedenbeleid is ontwikkeld en uitgewerkt voordat de eindevaluatie van het GSB-II gereed was, zodat men die ervaringen nog niet heeft kunnen verdisconteren in de plannen voor de periode 2005-2009. Aan de 30 GSB-steden wordt er één toegevoegd: Sittard-Geleen. De doelstelling van het grotestedenbeleid blijft ongewijzigd: het komen tot een complete en vitale stad.

De pijlerstructuur van het GSB-II blijft gehandhaafd, maar de sociale pijler heet voortaan: ‘sociaal, integratie en veiligheid’. Het verbeteren van de ‘veiligheid’ was ook al een doelstelling van het GSB-II, maar wordt nu dus opgewaardeerd. Ook integratie krijgt in deze fase van het grotestedenbeleid meer aandacht; voorheen was ‘inburgering’ slechts een beperkt onderdeel van het GSB.

Met de derde fase van het grotestedenbeleid worden vijf maatschappelijke effecten beoogd:

1. het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid;
2. het verbeteren van de (fysieke) kwaliteit van de leefomgeving;
3. het verbeteren van de sociale kwaliteit van de leefomgeving;
4. het binden van midden- en hoge inkomensgroepen aan de stad;
5. het vergroten van de economische kracht van de stad.

Uit de ervaring met het GSB-II had men geleerd dat de maatschappelijke effecten (de *outcome*) moeilijk te sturen waren door de gemeenten. Daarom zien de afspraken tussen het rijk en de gemeenten in de derde fase van het grotestedenbeleid vooral op meetbare prestaties (*output*) van de gemeenten. Cruciaal voor deze wijze van sturing is dat het veronderstelde verband tussen de prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten ook werkelijk optreedt. Dit laatste is niet vanzelfsprekend. Zo bleek bijvoorbeeld uit de effectiviteitsmeting van het GSB-II dat veel van de GSB-maatregelen nauwelijks of geen effect hebben gehad voor het beoogde doel.²⁷²

Voor wat betreft de pijler ‘economie’ wordt in het GSB-III een ander effect nagestreefd dan tijdens het GSB-II. De regering had immers ingezien dat de ‘verbetering van de economische structuur en het ondernemingsklimaat’ zich minder direct op lokaal niveau laat beïnvloeden.

Ook de derde fase van het grotestedenbeleid kiest de programmastructuur: steden moeten weer een meerjarenontwikkelingsprogramma formuleren. In het GSB-III wordt echter nadrukkelijk ruimte voor maatwerk en differentiatie in de meerjarenontwikkelingsprogramma’s van de verschillende steden gelaten. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan een van de kritiekpunten op de meerjarenontwikkelingsprogramma’s uit de tweede convenantsperiode, namelijk dat

272 | Marlet en Van Woerkens (2005).

die mop's een te grote gelijkvormigheid zouden hebben en daarmee onvoldoende zouden aansluiten op de specifieke lokale situatie.²⁷³

Met betrekking tot de financiering van het grotestedenbeleid wordt weer een volgende stap gezet in het proces van bundeling van de geldstromen van het rijk naar de steden. De GSB-steden ontvangen nu voor iedere pijler een 'brede doeluitkering' (BDU). Toch bleef het grotestedenbeleid versnipperd binnen het kabinet. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties coördineerde het kabinetsbrede grotestedenbeleid en was zelf verantwoordelijk voor de BDU voor de pijler 'sociaal, integratie en veiligheid', maar de verantwoordelijkheid voor de BDU voor de pijlers 'economie' en 'fysiek' lag bij andere bewindspersonen. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de verschillende onderdelen van het grotestedenbeleid lag in deze derde fase bij niet minder dan vijf ministers²⁷⁴ en één staatssecretaris. In het huidige kabinet Balkenende-IV valt het grotestedenbeleid onder de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, die ook de 'wijkenaanpak' (zie hieronder) coördineert.

De verantwoording door de steden verloopt als volgt. Jaarlijks vinden er 'stads-gesprekken' plaats tussen het rijk en de stad over de voortgang. In 2007 heeft een *midterm review* plaatsgevonden. Na afloop van de periode moet de stad eenmalig verantwoording afleggen over de geleverde prestaties. Op basis van die verantwoording stelt het rijk de definitieve bijdrage aan de steden vast.

Resultaten

De periode van het GSB-III loopt op dit moment (medio 2008) nog. Eind 2007 is er wel een *midterm review* van het GSB-III uitgevoerd.²⁷⁵ De belangrijkste bevindingen voor de maatschappelijke doelen zijn als volgt.

De inwoners van de GSB-steden voelen zich sinds het begin van GSB-III veiliger en zijn ook minder vaak slachtoffer van gewelds- of vermogensdelicten geworden. De fysieke kwaliteit van de leefomgeving is vooral in de G4 verbeterd; in de andere steden is op dit punt minder resultaat geboekt. De sociale kwaliteit van de leefomgeving en het aandeel van midden- en hoge inkomens zijn allebei ongeveer gelijk gebleven. De waardering van het ondernemingsklimaat is onveranderd. Hierbij moet aangetekend worden dat de steden onderling sterk verschillen. Daarnaast blijven steden op veel punten nog steeds achter bij de rest van Nederland. Ook neemt de segregatie tussen kansarmen en kansrijken binnen de steden nog steeds toe.

De brede doeluitkering voldoet nog niet helemaal aan de verwachtingen. In de praktijk blijkt de beleidsruimte van steden immers toch nog beperkt, vooral door de gedetailleerde prestatieafspraken waarover verantwoording afgelegd moet wor-

273 | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994- 2002*, Den Haag: 2002, p. 51, zie ook: CPB, *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*, Den Haag: 2000.

274 | *Onder wie verrassend genoeg niet de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.*

275 | *Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie: Kamerstukken II 2007-2008, 30 128, nr. 15.*

den.²⁷⁶ Overigens is bij de *midterm review* gebleken dat de uitvoering van sommige prestatieafspraken nog achter ligt op het schema.²⁷⁷

Een van de acties voor de resterende GSB-periode is het geven van meer aandacht aan het bestuderen van de samenhang tussen maatschappelijke effecten. Dit is zeker een belangrijk punt, maar het is opmerkelijk dat hier dertien (!) jaar na de start van het grotestedenbeleid nog niet voldoende over onderzocht is. De rechtvaardiging van specifiek beleid voor de grote steden was destijds immers de complexiteit en de samenhang van de problemen in de grote stad, welke dan ook enkel door een ‘integrale aanpak’ opgelost zouden kunnen worden. Maar wat is de waarde van die integrale aanpak zolang we eigenlijk nog nauwelijks een goed idee hebben hoe de te integreren onderdelen en maatregelen met elkaar samenhangen?

A.5 Actieplan ‘Krachtwijken’: van aandachtswijk naar krachtwijk

Het vierde kabinet-Balkenende (vanaf 2007) heeft bijzondere aandacht voor die wijken waarin de kwaliteit van de leefomgeving nog sterk achterblijft bij de rest van de stad en de rest van het land. De toestand in deze wijken rechtvaardigt volgens het kabinet een extra inspanning. Daarom is afgesproken dat in aanvulling op het grotestedenbeleid er nog specifieke aandacht komt voor 40 wijken die te lijden hebben onder een cumulatie van problemen. Deze 40 wijken liggen in 18 verschillende gemeenten. Dit beleid valt onder de minister van Wonen, Wijken en Integratie.

Het actieplan ‘Krachtwijken’ richt zich op de thema’s wonen, werken, leren en opgroeien, integreren, en veiligheid. In zogenaamde ‘charters’ leggen het rijk en de betrokken gemeenten vast welke beleidsinspanning ieder zal leveren. Deze afspraken zijn bedoeld om “een doorbraak te forceren in de veelal complexe vraagstukken die in de wijk spelen.”²⁷⁸ In de charters moeten prestaties zodanig worden geformuleerd dat duidelijk is op welke punten in deze kabinetsperiode ‘het verschil wordt gemaakt’.

Wat betreft de verantwoording over de aanpak stelt het actieplan dat het belangrijk is dat er een dialoog op gang moet komen (tussen rijk en gemeente) over de effectiviteit van de aanpak. Daarbij moet aan de orde komen:

- of de maatschappelijke effecten worden gehaald;
- of de afgesproken prestaties en activiteiten zijn gerealiseerd;
- indien de prestaties wel zijn geleverd, maar de effecten niet bereikt: of een andere aanpak nodig is.

Overigens is het natuurlijk zo dat, indien de effecten bereikt zijn en ook de prestaties geleverd, het niet automatisch geconcludeerd mag worden dat die effecten het gevolg zijn van de maatregelen. Bij de analyse van het grotestedenbeleid hebben we al gezien dat die effectiviteit van de verschillende maatregelen soms erg beperkt is.

276 | Kamerstukken II 2007-2008, 30 128, nr. 15, p. 5.

277 | Kamerstukken II 2007-2008, 30 128, nr. 15, p. 3.

278 | Ministerie van VROM, Actieplan Krachtwijken. Van aandachtswijk naar krachtwijk, p. 9, te vinden op: <www.minvrom.nl>.

Binnen de steden wordt van de gemeenten gevraagd een wijkactieplan op te stellen met relevante maatschappelijke partijen. Ook hier moeten de beoogde maatschappelijke effecten en de prestaties die van ieder van de betrokken partijen verwacht worden, afgesproken worden.

